

**Universität St. Gallen**  
Hochschule für Wirtschafts-,  
Rechts- und Sozialwissenschaften

## **Führen mit Evaluationsergebnissen**

Wie fließen Evaluationsergebnisse in die  
WoV-Verwaltungsführung ein?

Seminararbeit im Sommersemester 02

Public Management I (6,780)

Prof. Dr. K. Schedler

Abgabetermin: 30.4.2002

Matthias Heer (99-632275)

Speicherstr. 21a

9000 St. Gallen

071 / 220 88 18

# I. Inhaltsverzeichnis

<b>I</b>	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>II</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>III</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>IV</b>	<b>Interviewverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>V</b>	<b>Verzeichnis vertraulicher Verwaltungsdokumente</b>	<b>V</b>
<b>VI</b>	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>1</b>	<b>Executive Summary</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
	2.1 Ausgangslage	2
	2.2 Fragestellung	2
	2.3 Aufbau der Arbeit	3
<b>3</b>	<b>Theoretische Evaluationsgrundlage und -betrachtung</b>	<b>3</b>
	3.1 WoV-Verwaltungsführung	3
	3.2 Evaluationsdefinition und Programmevaluation	4
	3.2.1 Ziele der Programmevaluation	5
	3.2.2 Programmevaluation vs. Monitoring / Controlling	5
	3.3 Umsetzung und Wirkungskontrolle	6
	3.3.1 Evaluationsstandards	7
	3.3.1.1 Weltweit	7
	3.3.1.2 Deutscher Sprachraum	8
	3.3.1.3 SEVAL-Standards mit direktem Bezug auf Umsetzung und Wirkungskontrolle	8
	3.3.2 Evaluationsumsetzung und Wirkungskontrolle in der Fachliteratur	10
	3.3.2.1 Systematischer Ansatz von Bussmann	10
	3.3.2.2 Evaluationsumsetzung und Lernprozess	11
	3.4 Fazit Evaluationsgrundlage und Betrachtung	11

<b>4</b>	<b>Empirische Trendanalyse</b>	<b>13</b>
4.1	Interviewmethode: Offenes, leitfadenorientiertes Experteninterview	13
4.2	Ausgewählte WoV-Verwaltungen	14
4.2.1	Kanton Luzern	14
4.2.2	Kanton Bern	14
4.2.3	Kanton Zürich	15
4.2.4	Stadt Zürich	15
4.3	Interviewauswertung	15
4.3.1	Evaluationserstellung	15
4.3.1.1	Evaluationsanwendungen	16
4.3.1.2	Evaluationsziele	16
4.3.1.3	Beteiligung der WoV-Organisationen an Evaluationen	17
4.3.1.4	Evaluationsmittel der Gesamtevaluationen	17
4.3.2	Evaluationsresultate der Gesamtevaluationen	17
4.3.3	Evaluationsumsetzung und Wirkungskontrolle	18
4.3.3.1	Erkenntnisse	18
4.3.3.2	Treiber und Anreize der Resultatumsetzung	19
4.3.3.3	Systematische Umsetzung	20
4.3.3.4	Gezielte Wirkungskontrolle	21
4.3.4	Evaluationserfahrung	22
4.3.4.1	Nutzen	21
4.3.4.2	Erfahrungen und Bewertungen	22
4.4	Fazit empirische Trendanalyse	23
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen</b>	<b>24</b>
5.1	Trend	24
5.2	Führen mit Evaluationsergebnissen	24
5.3	Handlungsempfehlungen	25
5.3.1	Grundlage für Evaluationen	26
5.3.2	Evaluationsinhalte	26
5.3.3	Evaluationsorganisation	26
5.3.4	Rahmenmassnahmen	27
5.3.5	Evaluationsverankerung	28
5.4	Forschungsbedarf	28

## II. Abkürzungsverzeichnis

Anm.	Anmerkung
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
bzw.	beziehungsweise
bspw.	beispielsweise
d.h.	das heisst
f./ff.	folgende (Seite/Seiten)
FLG	Gesetz zur Steuerung von Finanzen und Leistungen des Kantons Bern
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
NEF	Neue Verwaltungsführung des Kantons Bern
NPM	New Public Management
S.	Seite
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
vs.	versus
wif!	Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung des Kantons Zürich
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltung (Kanton Luzern), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (Kanton Zürich)
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

### III. Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) *Strategic Management – Summary for decision makers.* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2001
- Bundesamt für Gesundheit *Leitfaden für die Planung von Projekt- und Programmevaluation.* Bern: Fachbereich Evaluation Bundesamt für Gesundheit, 1997
- Bussman, Werner, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel, Hrsg. *Einführung in die Politikevaluation.* Basel, Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1997
- Bussmann, Werner *Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen: Ein Leitfaden.* Chur; Zürich: Verlag Rüegger AG, 1995
- Damkowski, Wulf und Claus Precht *Public Management – Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor.* Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1995
- Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V (W. Bewyl) *Standards für Evaluation (DeGEval-Standards).* Köln: Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V., 2002
- Finanzdirektion des Kantons Bern *Fachhandbuch Wirkungsorientierte Gesetzgebung.* Bern: Finanzdirektion des Kantons Bern, 2001
- Jackson Peter *„Writing Up Qualitative Data“ Research Training for Social Scientists.* Ed. Dawn Burton. London: Sage Publications, 2000
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation *The Program Evaluations Standard.* (2001) 26. Apr. 2002 <<http://www.wmich.edu/evalctr/jc/>>
- Leeuw, Frans L, Ray C. Rist und Richard C. Sonnichsen *Can Governments Learn?.* New Brunswich, London: Transacation Publishers, 1994
- Meuser Michael und Ulrike Nagel *„ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“* *Qualitativ-empirische Sozialforschung.* Hrsg. Detlef Garz und Klaus Krainer. Opladen. Westdeutscher Verlag, 1991. 441-471
- Newcomer, Kathrin E. *„Evaluating Public Programs“* *Handbook of Public Administration.* Ed. James Perry. San Francisco. Jossey-Bash Publishers, 1995. 555-573
- Pede, Lars *Externe, wirkungsorientierte Prüfung der öffentlichen Verwaltung im Sinne des New Public Managements.* Diss. Universität St. Gallen, Nr. 2303, 1999 St. Gallen: Digital Druck GmbH, 1999
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller *New Public Management.* Bern; Stuttgart; Wien: Haupt, 2000
- Stir, Winifried *Empirische Forschungsmethoden.* Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Hongkong; London; Mailand; Paris; Singapur; Tokio: Springer, 1999



## 1. Executive Summary

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht die Frage wie Evaluationen in die WoV-Verwaltungsführung einfließt, bzw. ob eine systematische Umsetzung im Sinne eines Qualitätskreislaufes erfolgt. Da es sich bei WoV um einen neuen Trend handelt und das Instrument der Evaluation noch nicht sehr verbreitet ist, sind es vor allem die WoV-Projektleitungen die damit Erfahrungen gesammelt haben.

Theoretische Grundlagen zur systematischen Umsetzung sind in der umfangreichen Evaluationsliteratur praktisch nicht vorhanden. Das lässt sich auf zwei Argumentationsstränge zurückführen: 1. Dass die Einzelfälle als zu spezifisch betrachtet werden und 2. Dass die Evaluation mit der Berichterstattung abgeschlossen ist. Beiden Strängen fehlt ein integraler Zugang. Einzelne Ansätze finden sich aber bei den Evaluations-Standards und als Kondensate der Fachliteratur.

Die empirische Auswertung basiert auf vier offenen, leitfadenorientierten Experteninterviews mit Mitgliedern der WoV-Projektleitung der Kantone Bern, Luzern, Zürich und der Stadt Zürich. Sie zeigt, dass Evaluationen innerhalb WoV noch nicht sehr breit angewendet werden und der Einfluss der Projektleitungen eher klein ist. Es kann auch trotz z.T. sehr klaren Evaluationsberichten nicht von einer systematischen Umsetzung gesprochen werden, was ich auf folgende vier Hauptgründe zurückführe:

1. Politisches Primat bei den Umsetzungsentscheiden.
2. Fehlende Institutionalisierung der Evaluation in der Verwaltung.
3. Falscher Evaluationszeitpunkt (jeweils zu Projektende) und
4. Abwehrreflexe gegenüber Fremdevaluation.

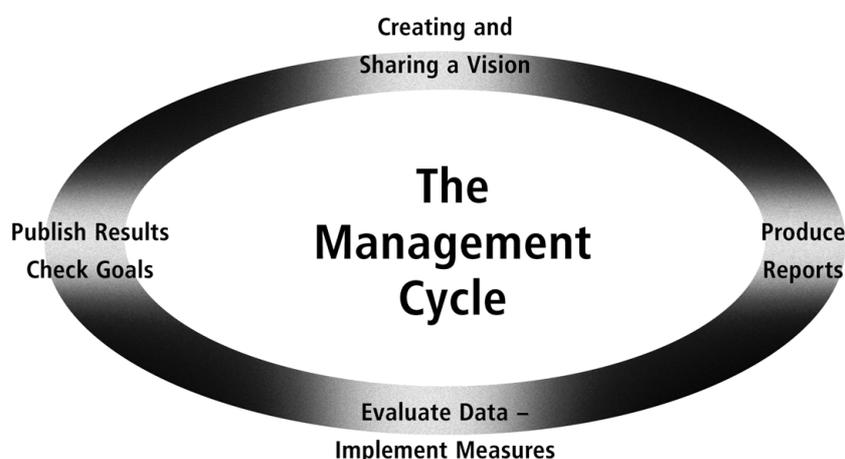
Ein Trend zum vermehrten Gebrauch von Evaluation zeichnet sich ab, wobei es wichtig ist, den Fokus von der fast ausschliessliche formativen & legitimatorischen zur summativen Evaluation zu verschieben, auch wenn die theoretische Basis dafür noch ungenügend ist. Es sollte versucht werden, die Evaluation als Parallelprozess zum Projekt zu führen. Und zwar basierend auf einer vertieften Auseinandersetzung mit den Inhalten einer klaren Organisationsstruktur, einer verbesserten Verankerung (hier bietet sich die Gesetzesevaluation an) und Rahmenmassnahmen wie Lobbyarbeit, Evaluationsincentives und Ausbildung. Für die Organisationsstruktur, die eine ganzheitliche Anwendung des Instruments sicherstellen soll, sehe ich die Möglichkeit der Schaffung einer Querschnittsfunktion oder eine gesteigerte Einbindung der Evaluatoren.

## 2. Einleitung

### 2.1 Ausgangslage

Immer mehr Schweizer Kantone und Gemeinden organisieren sich nach dem Prinzip der Leistungs- & Wirkungsorientierung und versuchen ihre Verwaltung in eine Richtung zu reformieren, welche sich unter Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) (Schedler / Proeller 2000, 5) subsumieren lässt. Im Zuge dieses Trends zur Output- und sogar Outcomeorientierung und der Veränderung der Führungskultur hin zur Managerautonomie spielt das Qualitätsmanagement eine immer entscheidendere Rolle.

Das Qualitätsmanagement kann als Wirkungsmodell dargestellt werden, wobei sich das Modell der Bertelsmann Stiftung (7) anbietet:



Die Besonderheit des Kreislaufes liegt in den Kontrollmassnahmen, deren Umsetzungen und Kommunikation viel Platz eingeräumt wird.

Ein wichtiger Bestandteil des Qualitätsmanagements sind Projektevaluationen, welche eine effektive und effiziente Steuerung sicher stellen sollen. Nun gibt es ganze Literaturbereiche, die sich mit dem Thema Evaluation beschäftigen. Da findet sich eine Batterie an möglichen Evaluationsarten, -instrumenten und sogar -philosophien (vgl. Vedung 1997, 32-92 oder Newcomer 1995, 555ff.). Allerdings wird die konkrete Umsetzung der Evaluationsergebnisse, wie sie im Kreislauf unter ‚Implement Measures‘ gefordert wird, vernachlässigt. Doch es sind gerade die Ergebnisse einer Evaluation bzw. deren Umsetzung, welche die Evaluation erst legitimieren.

### 2.2. Fragestellung

Es wäre eine Illusion zu glauben, dass es sich bei der Einführung von WoV durch Bund, Kantone und Gemeinden um eine einheitliche Entwicklung handelt. Im Gegenteil, unter

diesen Begriff wird ein sehr breiter Trend subsumiert, welchem z.T. unterschiedliche Vorstellungen von NPM zugrunde liegen. Es kann deshalb hier nur darum gehen, eine Tendenz aufzuzeigen und diese anhand eines theoretischen Instrumentariums zu beurteilen. Weiter ist zu beachten, dass diese Entwicklung für Verwaltungsverhältnisse noch sehr jung ist. So existieren kaum Pilotprojekte die vor 1994 gestartet sind, weshalb das für die Verwaltung neue Mittel der Evaluation weder sehr verbreitet ist, noch häufig Anwendung findet. Zentral für den Aufbau und die Nutzung des Instrumentes Evaluation sind die verwaltungsinternen Organisationen, welche für die Pilotprojekte und die Einführung von WoV zuständig sind. Wenn sich nun die Frage stellt, wie Evaluationsresultate in die WoV-Verwaltungsführung einfließen, so gilt es, den Stellenwert, die Verbreitung und vor allem die Verwendung von Evaluationen in diesen WoV-Projektorganisationen zu untersuchen.

Da der Evaluationsnutzen in dieser Arbeit im Mittelpunkt steht, richtet sich mein Augenmerk insbesondere darauf, welche Evaluationsergebnisse in die Verwaltungsführung einfließen, wie eine systematische Umsetzung gewährleistet und dadurch Evaluationsleerläufe verhindert werden.

## **2.3 Aufbau der Arbeit**

Im theoretischem ersten Teil werden Definitionen und Abgrenzungen vorgenommen und die theoretischen Voraussetzungen einer systematischen Evaluationsumsetzung erarbeitet.

Im zweiten, empirischen Teil versuche ich, eine Trendanalyse am Beispiel von vier schrittmachenden Schweizerischen WoV-Verwaltungen anhand Experteninterviews vorzunehmen. Die Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen zu diesen beiden Kapiteln finden sich im dritten Teil.

## **3. Theoretische Evaluationsgrundlagen und -betrachtungen**

In einem ersten Schritt gilt es, eine sinnvolle Definition und Abgrenzung der Begriffe Evaluation und WoV-Verwaltungsführung vorzunehmen und Kriterien für die systematische Evaluations-Umsetzung zu erarbeiten.

### **3.1 WoV-Verwaltungsführung**

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung soll staatliches Verwaltungshandeln im Sinne des New Public Management (NPM) umgestalten. Im Zentrum steht der Wechsel von der Input- zur Outputorientierung, welcher durch unternehmerische Elemente wie Entscheidungs-

autonomie, Kunden- bzw. Bürgernähe, Entbürokratisierung, Transparenz, Dezentralisierung, effizienten und effektiven (marktwirtschaftlichen) Mitteleinsatz und zielorientiertem Handeln erreicht werden soll (vgl. Finanzdirektion des Kantons Bern 2001, 1ff).

### 3.2 Evaluationsdefinition und Programmevaluation

Der Begriff Evaluation, im Sinne von ‚process of delineating, obtaining, and providing useful information for judging decision alternatives‘ wie z.B. von Stufflebeam (1973, 98) definiert, wird besonders im angelsächsischen Sprachbereich breit benutzt und schliesst auch (Routine-) Massnahmen wie Controlling oder Monitoring ein. Diese sehr umfassende Verwendung ist für diese Trenduntersuchung unzweckmässig. Es gilt, eine präzisere Definition vorzunehmen. Evaluation als Führungsinstrument im Sinne einer Reengineeringvoraussetzung entspricht der Programmevaluation<sup>1</sup>. Eine sehr ausführliche und gute Definition davon verwendet Lars Pede (1999, 153):

Die Programmevaluation könnte definitorisch demgemäss als eine selektive, objektiv-systematisch, methodisch breit abgestützte Analyse und Bewertung (in der Regel neuer) Programme aufgefasst werden, bei der in grundsätzlich gleicher Weise die Ziele oder Ergebnisse und die erforderlichen Ressourcen zu quantifizieren sind. (...) Danach ist Programmevaluation der Prozess zur Einschätzung der Art und Weise sowie des Ausmasses, in dem

- Programme ihre vorgegebenen Ziele erreichen,
- Programme die in sie gesetzten Leistungsanforderungen und Erwartungen nach Meinung der verantwortlichen Regierungsbeamten und anderer beteiligter Gruppen erfüllen,
- Programme andere signifikante Wirkungen – seien es erwünschte oder unerwünschte – hervorrufen und
- Alternativen für Programme vorhanden sind, einschliesslich der Prüfung von Forschungsergebnissen, die unter Umständen Möglichkeiten eröffnen, um in Zukunft die Programmziele und –erwartungen besser zu treffen.

Oder, signifikant von Leeuw, Rist und Sonnichsen den auf den Punkt gebracht:

A program evaluation is commissioned by an organization with the aim of determining how well a program is working, and whether it needs to be improved or abandoned (1994, 18).

Einen Schritt weiter in Richtung Verwaltungs-Evaluation geht Ulrich Klöti (Bussmann / Klöti / Knoepfel 1997, 40), indem er von Politikevaluation (nicht zu verwechseln mit der klassischen policy-evaluation) spricht und folgenden Anforderungskatalog aufstellt:

---

<sup>1</sup> Im deutschen Sprachraum macht sich das gegenteilige Problem bemerkbar; Evaluationsdefinitionen gehen kaum über die der Programmevaluation hinaus (vgl. Bundesamt für Gesundheit 1997 oder Damkowski / Precht 1995, 167)

1. Staatliches Handeln
2. Systematische Analyse und Bewertung
3. Wissenschaftliche Methoden
4. Qualitätsstandards

Während die ersten drei Punkte selbsterklärend sind, bestehen für den vierten verschiedene Evaluationsstandards wie die ERS- (Evaluation Research Society) oder die SEVAL- (der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft) Standards, welche ein sinnvolles Vorgehen gewährleisten sollen.

### 3.2.1 Ziele der Programmevaluation

Die entscheidungsorientierte Programmevaluation beinhaltet grundsätzlich zwei Nutzenaspekte. Erstens die Programmevaluation im engeren Sinne, bei welcher die Evaluation als Reengineeringmassnahme (vgl. Qualitätskreislauf von Berthelsmann 2001, 7) dazu verwendet wird, eine stetige Qualitätsverbesserung zu erzielen. Eine optimale Verwendung von Evaluationsresultaten beinhaltet eine systematische Umsetzung, deren Wirkung sich kontrollieren und empirisch erfassen lassen sollte.

Im Gegensatz dazu steht der zweite Nutzenaspekt, die Legitimation. Hier soll die Evaluation das Verwaltungshandeln gegenüber Regierung, Parlament und Öffentlichkeit ausweisen. Dieser Ansatz reicht in seinen politischen und soziologischen Implikationen weit über die der Programmevaluation im engeren Sinn hinaus und kann deshalb nur schwer erfasst werden. Der Nutzen der Legitimierung ist ein impliziter, d.h. sie sichert die notwendige politische Unterstützung, hat aber keinen direkten Einfluss auf die Verwaltungsführung im Sinne einer gezielten Reengineering- bzw. Qualitätssicherungsmassnahme, weshalb sich der Anspruch an eine systematische Umsetzung von Evaluationen nicht feststellen lässt.

### 3.2.2 Programmevaluation vs. Monitoring/Controlling

Ganz klare Abgrenzung vorzunehmen gestaltet sich als schwierig. Sinnvoll erscheint mir aber, die Umgrenzung wie sie im Leitfaden für die Planung von Projekt- und Programmevaluation (Bundesamt für Gesundheit 1997, 66) zu finden ist, und bei der Evaluation von ‚systematische Sammlung und Analyse von nicht routinemässig verfügbaren Informationen‘ spricht und sie damit relativ klar von den beiden anderen Begriffen abgrenzt.

### 3.3 Umsetzung und Wirkungskontrolle

Wenn im empirischen Teil dieser Arbeit die systematische Umsetzung untersucht werden soll, stellt sich die Frage nach einer vorhandenen, anerkannt-theoretischen ‚Umsetzungs‘- Theorie oder Anleitung, die als Grundlage für die Analyse und Bewertung der vorgefundenen empirischen Gegebenheiten dienen kann. Hier soll der Fokus wieder auf der Prozessevaluation liegen, da sich die Umsetzung einer legitimatorischen Evaluation nicht erfassen lässt.

Die Voraussetzungen an eine systematische Umsetzung bestehen darin, dass der gesamte Evaluationsaufbau von Beginn an wissenschaftliche Methoden, systematische Analysen und qualitative & quantitative Modelle berücksichtigt und die Fragestellung an konkrete Probleme geknüpft und stakeholdergerecht aufbereitet wird. Im Grunde ist es offensichtlich, dass eine Evaluation nur dann sinnvolle Resultate produziert, wenn sie von Anfang an darauf ausgerichtet ist.

Wenn auch der Nutzen einer Evaluation wie z.B. Rechenschaft ablegen, Vollzug verbessern, Kosten einsparen, Massnahmen effizienter und effektiver gestalten und systematisches Wissen bzw. Lernen zu generieren (vgl. Bussmann1995, 14) auf der Hand liegen und in der Evaluationsliteratur breite Beachtung finden, so gilt dies nicht für die systematische Umsetzung von Evaluationsresultaten. Dies lässt sich auf zwei Gründe zurückführen:

1. Im Gegensatz zu den erwähnten Evaluationsresultaten ist eine Umsetzung von Evaluationsergebnissen komplexer und einzelfallspezifischer, weshalb praktisch kein Versuch unternommen wird, Umsetzungsanforderungen zu definieren oder gar zu klassifizieren.
2. Ein Grossteil der Evaluationsliteratur scheint sich an Evaluatoren zu richten, deren Arbeit mit der Abgabe des Berichtes zu Ende ist und die über keinen weiteren Einfluss auf etwaige Umsetzung verfügen. Dies widerspricht meiner Meinung nach zwar der propagierten iterativen und gesamtheitlichen Vorgehensweise, bekräftigt aber das Bild der Evaluation als externes Controlling.

Während im zweiten Fall die Evaluation mit einer empfängergerechten Aufbereitung und Übergabe der Evaluationsresultate ihr Ende findet, ist im ersten Fall den Autoren eine systematische Umsetzung im Sinne eines Führungsinstruments ein Anliegen, wird aber aus

Gründen der Komplexität nicht weiter verfolgt<sup>2</sup>. Faktisch ist dieser Zustand zu bemängeln, da die Umsetzung ein integraler Bestandteil des Evaluationskreislaufes darstellt und Resultate sonst nicht gewährleistet sind.

### 3.3.1 Evaluationsstandards

Da eine Vielzahl von methodologisch sehr unterschiedlichen Evaluationsorientierungen existieren, scheint es adäquat, von Standards auszugehen. Diese Evaluationsstandards sind Prinzipienkataloge, die methodenunabhängige ‚Leitplanken‘ für Evaluationen anbieten und deren Qualität sichern sollen.

Diese breit anerkannten Kataloge von Prinzipien sollen denjenigen, die Evaluationsforschung betreiben, als handlungsanleitende Orientierungsrahmen dienen. Sie können freilich auch dazu verwendet werden, im Nachhinein die Qualität von Evaluationen zu bewerten und eigentliche Metaevaluationen durchzuführen (Bussmann / Klöti / Knoepfel 1997, 55).

Weil verschiedene Standards bestehen, konzentriere ich mich auf die Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft, sofern diese Anwendung finden und Anerkennung geniessen, was hier zu zeigen ist.

#### 3.3.1.1 Weltweit

Zu den wichtigsten Standards gehören die Standards der Evaluation Research Society (ERS) und die Standards des Joint Committee. Die ERS-Standards basieren in erster Line auf experimentellen und quantitativen Ansätze und stellen deshalb hohe Anforderungen an die wissenschaftliche Anordnung einer Evaluation, was die konkreten Evaluationsmöglichkeiten stark einschränkt. Deshalb überrascht es nicht, dass sich die Standards des Joint Committee, die ursprünglich für die erziehungswissenschaftliche Evaluationsforschung entwickelt wurden, öfters angewendet und von diversen nationalen Evaluationsgesellschaften kopiert werden.

Die dreissig Standards sind in vier Bereiche eingeteilt (Joint Committee on Standards for Educational Evaluation 2001):

1. Nützlichkeitsstandards (8), zielen auf die Erfüllung der Informationsbedürfnisse ab.

---

<sup>2</sup> Z.B. die Hilflosigkeit des Leitfadens, der unter dem Punkt ‚Sinnvolle Verwendung von Evaluationsergebnissen‘ folgendes festhält: ‚Die Arbeit an und mit einer Evaluation ist für das BAG nicht abgeschlossen, wenn die Evaluationsergebnisse vorliegen, im Gegenteil: Evaluationsbefunde stehen am Anfang eines Arbeitszyklusses, indem sie das BAG veranlassen, Strategien und Massnahmen zu überdenken und deren Weiterentwicklung und Veränderung zu planen.‘ (Bundesamt für Gesundheit 1997, 59). Mehr zu Thema Umsetzung ist hier, abgesehen von der Auswahl der Zielgruppen für die Evaluationspräsentation, nicht zu finden.

2. Anwendbarkeitsstandards (3), sollen die Evaluation praktisch und politisch tragbar gestalten.
3. Korrektheitsstandards (8), sichern ethische und rechtliche Evaluationsverantwortlichkeiten.
4. Genauigkeitsstandards (11), sollen ein sozialwissenschaftliches Arbeiten garantieren.

### 3.3.1.2 Deutscher Sprachraum

Sowohl in der Schweiz wie auch in Deutschland basieren die Evaluationsstandards der Nationalen Evaluationsgesellschaften, die SEVAL-Standards (Widmer / Landert / Bachmann 2000) und die DeGEval-Standards (Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V. 2002), auf den Joint Committee-Standards bzw. sind praktisch Übersetzung<sup>3</sup> davon, erfuhren aber gewisse Modifikationen und Weglassungen.

Die Streichungen bei den DeGEval-Standards beinhalten allerdings auch Punkte wie Deklaration von Interessenkonflikte (K7) und unparteiische Berichterstattung (G11). Wichtige Punkte, deren Weglassung meiner Meinung nach die ursprüngliche Intention der Standards stark verzerren.

Im Falle der SEVAL-Standards sind die Streichungen weniger stossend, so dass es richtig scheint, ihnen einen ähnlichen Geltung wie den weit verbreiteten Standards des Joint Committee zuzusprechen. Welche SEVAL-Standards betreffen nun die Evaluationsumsetzung und -wirkungskontrolle?

### 3.3.1.3 SEVAL-Standards mit direktem Bezug auf Umsetzung und Wirkungskontrolle

Folgende Standards betreffen die Umsetzung von Evaluationsergebnissen bzw. gehen über die Formvorschriften des Schlussberichtes hinaus (Widmer / Landert / Bachmann 2002, 4-10)<sup>4</sup>:

#### Nützlichkeitsstandards:

1. Rechtzeitigkeit der Berichterstattung (N7)

Wichtige Zwischenergebnisse und Schlussberichte werden den vorgesehenen Nutzerinnen und Nutzern so zur Kenntnis gebracht, dass diese sie rechtzeitig verwenden können.

---

<sup>3</sup> Auffällig, wie die Übersetzung der SEVAL-Standards von der DeGEval z.T. abweicht. Z.B. Punkt D2; ‚Politische Tragfähigkeit‘ vs. ‚Diplomatisches Vorgehen‘.

<sup>4</sup> Ausserdem existiert hier eine funktionale Übersicht der SEVAL-Standards die unter anderem auch auf die Informationsauswertung eingehen, sich da aber nur auf die Informationsauswertung für die Evaluation bezieht.

## 2. Wirkung der Evaluation (N8)

Planung, Durchführung und Darstellung einer Evaluation ermuntern die Beteiligten & Betroffenen dazu, dem Evaluationsprozess zu folgen und die Evaluation zu nutzen. Ob die Evaluationsergebnisse und -empfehlungen umgesetzt werden, hängt stark davon ab, ob die Beteiligten & Betroffenen die Erwartung haben, dass das Evaluationsprojekt ihnen und ihren Vorhaben von Nutzen ist. Eine wichtige Voraussetzung, um diese Erwartung zu fördern und auch einzulösen, ist der Einbezug der verschiedenen Akteure in die Planung und Gestaltung des Evaluationsprojektes. Ebenfalls positiv wirkt es sich aus, wenn im Verlauf der Untersuchung kontinuierlich und transparent Rückmeldungen gemacht werden.

### Korrektheitsstandards:

#### 3. Offenlegung der Ergebnisse (K5)

Die Vertragsparteien einer Evaluation stellen sicher, dass die Evaluationsergebnisse den betroffenen Personen zugänglich gemacht werden, ebenso wie all denjenigen, die einen ausgewiesenen Anspruch darauf haben.

### Genauigkeitsstandards:

#### 4. Begründete Schlussfolgerungen (G8)

Die in einer Evaluation gezogenen Folgerungen werden ausdrücklich begründet, damit die Beteiligten & Betroffenen diese nachvollziehen und einschätzen können.

Auch diese vier Punkte beziehen sich leider zur Hauptsache darauf, wie der Evaluationsbericht erarbeitet und abgefasst werden muss, beinhalten aber zusätzliche Hinweise auf die Voraussetzungen für eine Umsetzung der Evaluationsresultate, wie folgt zusammengefasst werden können:

1. Rechtzeitigkeit der Berichterstattung.
2. Ermunterung der Beteiligten die Evaluation zu nutzen.
3. Die Ergebnisse müssen allen Betroffenen offengelegt werden.
4. Die Schlussfolgerungen der Evaluation müssen begründet werden.

Hier handelt es sich zwar um wichtige Punkte, die allerdings kaum den Anspruch erheben können, dass dadurch die systematische Umsetzung von Evaluationen auch nur einigermaßen gewährleistet ist. Da Evaluationsstandards diesen Anspruch klar nicht decken, müssen Ansätze aus der Fachliteratur herbeigezogen werden.

### 3.3.2 Evaluationsumsetzung und Wirkungskontrolle in der Fachliteratur

Auch im Kapitel ‚Evaluating Public Programms‘ von Kathrin E. Newcomer (1995), das beispielhaft für den Grossteil der Evaluationsliteratur steht, liegt das Hauptgewicht der Evaluationsumsetzung bei der sinnvollen Gestaltung des Schlussberichtes als Voraussetzung für eine Programmverbesserung. Im Gegensatz zu den oben beschriebenen Standards geht es einen Schritt weiter und verlangt eine Zusammenarbeit zwischen Evaluatoren und Umsetzungsverantwortlichen (Ausbildung) auch nach Abgabe des Berichtes, sowie Umsetzungsanreize für die Betroffenen:

The ultimate challenge for both program staff and evaluators is to ensure that evaluations are actually used to improve government performance. To enhance the likelihood that evaluations will produce results, program staff and evaluators should identify and understand the audience for the information; deliver it in a timely fashion; crate clear user-oriented questions and identify clear and legitimate performance indicators; envision early on what the final report should look like to help in making design decisions; use appropriate professionally recognized methods of data collection and analysis; develop specific, clear, useful, and feasible recommendations that are deemed realistic by program staff; tailor reporting vehicles to the communication preferences of the different target audiences; work together to see that appropriate officials use the information provided; and provide incentives to program staff to implement the recommended improvements (Newcomer 1995, 572f.).

Newcomer scheint sich hier der Umsetzungsproblematik bewusst und betont deshalb im nächsten Abschnitt nochmals die Bedeutung von Ausbildung und Anreizen:

Even the most well designed, effectively communicated evaluation will not automatically translate into improved government performance. Education and incentives are needed to ensure that program staff and oversight bodies appreciate what is required of them to use evaluation information to improve programs (573).

#### 3.3.2.1 Systematischer Ansatz von Bussmann

Systematischer geht Bussmann (vgl. 1995, 40ff.) an die Sache heran, indem er drei Schritte der Umsetzung beschreibt:

1. Analyse der Problementwicklung  
Die Problemanalyse, die durch die Evaluation vollzogen wird, ist unzureichend. Es bedarf auch einer möglichst guten Abschätzung, wie sich Problemlage und Rahmenbedingungen verändern.
2. Analyse der Handlungsmöglichkeiten  
Die Handlungsalternativen können folgenden Ursprung haben:
  - a. Kopien bestehender Massnahmen (Benchmarking, Best Practices)
  - b. Adaption bestehender Massnahmen an die bestehenden Verhältnisse
  - c. Amalgam bereits bestehenden Massnahmen-Elementen
  - d. Synthese von bereits bestehenden Massnahme-Elementen zu etwas Neuem oder
  - e. Erfindung neuer Massnahme-Elemente
3. Auswahl der geeigneten Massnahmen  
Aufgrund von Kriterien wie Effektivität/Vollzugstauglichkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Diese Handlungsmerkmale liefern konkretere Hinweise auf das Umsetzungsvorgehen, sind aber noch keine Erfolgsgarantie:

Die systematisch und bewusste Durchführung der aufgezeigten Schritte gibt Ihnen (Anm.: dem Leser) noch nicht die Garantie, dass die Massnahmen ohne Schwierigkeiten vollzogen werden können und im erwartetem Ausmass wirken. Die Zukunft ist immer gut für Überraschungen. Das Ziel sollte sein, auf der Basis der vorhandenen Kenntnisse die Massnahme so zu gestalten, dass sie den möglichen absehbaren Entwicklungen Rechnung trägt. Mehr ist nicht möglich. Wichtig ist indessen, dass Sie bei der Gestaltung der Massnahme sicherstellen, dass Sie inskünftig periodisch die geeigneten Informationen darüber erhalten, ob der Vollzug im geplanten Rahmen abläuft und ob anzunehmen ist, dass die vorgesehene Wirkung erzielt werden kann (1995, 41).

Dennoch bilden sie, durch die genannten Punkte ergänzt, einen Beurteilungsansatz, ob Evaluationsergebnisse systematisch verwendet werden und Eingang in die Verwaltungsführung finden.

### **3.3.2.2 Evaluationsumsetzung und Lernprozesse**

Verschiedene Autoren (vgl. insb. Leeuw / Rist / Sonnichsen 1994 oder Bussmann / Klöti / Knoepfel 1995, Teil V) stellen den Lernprozess in den Mittelpunkt von Evaluationen, und betrachten diesem, im Sinne eines ausgeprägten Prozessdenkens, als Voraussetzung und Ziel für erfolgreiche Evaluationen.

Dieser Fokus bringt keine neue Ausrichtung oder Gestaltung der Evaluation, setzt aber Schwerpunkte bei der Akzeptanzförderung und bevorzugt interne Evaluationsorgane:

For full integration of evaluation to take place in an organization and assist in precipitating organizational learning there must be recognition and acceptance of the use of evaluation as an instrument for organizational improvement. This condition can be approached by establishing a public image of evaluation in the organization through solicitation of topics for evaluation from managers, internal publication of the results of evaluations, and issuing recommendations for program improvement. Using this approach the internal evaluation office gains recognition as part of the organizational administrative apparatus and, over time, integrates itself into the culture of the organization (Leeuw / Rist / Sonnichsen 1994, 138).

## **3.4 Fazit Evaluationsgrundlage und Betrachtung**

Die theoretischen Grundlagen zur Bedeutung von WoV und Evaluationen sind vorhanden bzw. lassen sich aus der bestehenden Literatur ableiten.

Bei Umsetzung und Wirkungskontrolle gestaltet sich die Suche nach konkreten Umsetzungsanweisungen, wie sie z.B. für die Abfassung von Berichten im Rahmen der Standards existieren, schwierig. Hinweise bieten aber einzelne Standards der schweizerischen Evaluationsgesellschaft (Rechtzeitigkeit, Offenlegung und Begründung der Evaluationsergebnisse sowie Ermunterung der Betroffenen & Beteiligten). Diese Standards basieren auf

jenen des Joint Committee und sind deshalb breit abgestützt. In der Literatur finden sich die drei Schritte von Bussmann sowie weitere Hinweise auf wichtige Punkte wie weitergehende Zusammenarbeit zwischen Evaluatoren und Umsetzungsverantwortlichen, Anreize für die Betroffenen und die Bedeutung von Lerneffekten.

Wenn es in den Schlussfolgerungen und den Handlungsempfehlung am Schluss darum gehen soll, die theoretischen Grundlagen auf die empirischen Erkenntnisse des nächsten Kapitels anzuwenden, muss die konkrete Bedeutung der Evaluation für die WoV-Verwaltungsführung eruiert werden. Dazu ist es notwendig, dass folgende Fragen beantwortet werden.

1. Wo werden Evaluationen angewendet?

Grundsätzlich kommen dafür zwei Bereiche in Frage: Erstens, das Projekt der WoV-Einführung selber. Zweitens, Evaluationen von Abteilungen oder Projekten, die bereits nach wirkungsorientierten Grundsätzen funktionieren, bzw. reformiert wurden.

2. Was sind die Ziele dieser Evaluationen?

Sind es Programmevaluationen im engeren Sinn oder Legitimationsevaluationen? Dazu gehört auch die Fragen nach Evaluationsgrundlage, Art der Erhebung, Evaluationsorgan, Auswertung und Erkenntnisse.

3. Fließen Evaluationsergebnisse in die Verwaltungsführung ein?

Im Mittelpunkt steht die Umsetzung und Wirkungskontrolle von Evaluationen. Also, die Frage danach, ob Vorgaben für eine systematische Umsetzung existieren, ob diese theoretische Grundlagen beachten und eine Wirkungskontrolle möglich ist.

## 4. Empirische Trendanalyse

Im empirischen Teil soll nun die konkrete Verwendung von Evaluationen als Führungsinstrument betrachtet werden. Da sich die WoV-Verwaltungen, soweit sie bestehen, in sehr unterschiedlichen Entwicklungsstadien befinden, kann es nur darum gehen, einen Trend anhand der folgenden Beispiele aufzuzeigen: Kanton Bern, Kanton Luzern, Kanton Zürich, sowie Stadt Zürich. Alle vier Verwaltungen setzten sich schon seit einiger Zeit mehr oder weniger erfolgreich mit dem Thema WoV auseinander, verfügen aber über sehr unterschiedliche Erfahrungen mit Evaluationen.

Die empirische Auswertung erfolgt auf Grund von Experteninterviews die ich mit den WoV-Projektverantwortlichen geführt habe. Bevor ich auf die Interviewresultate eingehe, soll die Geltung des Instrumentes Experteninterview betrachtet und kurz auf die unterschiedlichen Situationen der vier Verwaltungen eingegangen werden.

### 4.1 Interviewmethode: Offenes, leitfadenorientiertes Experteninterview

Bei der Befragung, die explorativ einen Trend eruieren soll, musste eine Methode gefunden werden, die der Komplexität des Themas gerecht wird und den Umstand berücksichtigt, dass zwischen Interviewer und dem Interviewten eine grosse Informationsasymmetrie besteht. Hier bietet sich das Leitfadengespräch an, wo eine offene Gesprächsführung angestrebt wird, die auch den Bezugsrahmen und die Relevanzstrukturen erfasst, sowie die Erfahrungshintergründe der Befragten berücksichtigt (vgl. Stir 1999, 188).

Die Interviews wurden aus Gründen der Vereinfachung der Interviewsituation (Stroh 2000, 188) auf Tonband aufgezeichnet, transkribiert (Meusser / Nagel 1991, 455), thematisch verglichen und hier im empirischen Teil konzeptualisiert, d.h. generalisiert und nach Kategorien verdichtet.

Dass bei Befragungen jeglicher Art die Aussagen immer auch subjektiv eingefärbt sind, lässt sich nicht vermeiden und ist im Falle des Experteninterviews einer Trendanalyse sogar wichtig um den Bezugsrahmen zu eruieren. Es bleiben aber Zweifel an der ‚Wahrheit‘ der Aussagen. Ein Grossteil der gemachten Aussagen lassen sich jedoch aufgrund von öffentlichen Informationen oder Protokollen überprüfen. Ausserdem gilt:

Eine Gewähr dafür, dass die ExpertInnen sich nicht allzu weit vom Boden der Tatsachen entfernen, besteht allerdings darin, dass sie damit rechnen, dass auch KollegInnen interviewt werden. Darin sehen wir einen immanenten Zwang zur Wahrheit und dazu, z.B. eher zu schweigen als zu lügen (Meusser / Nagel 1991, 466).

## 4.2 Die ausgewählten WOV-Verwaltungen

Zweck dieses Kapitels ist es nicht, vertieft auf die WoV-Organisationen, ihre Entwicklungen, Projekte und Erfolge einzugehen, diese Informationen sind gut zugänglich, sondern darum, einen kurzen Überblick über die jeweilige Situation und Stellung des Interviewten während des Interviews zu geben und damit die Aussagen in einen aktuellen Kontext zu betten.

### 4.2.1 Kanton Luzern

Herr Hans-Peter Heini war bis zum Abschluss der Versuchs- und Evaluationsphase (1996-2001) Projektleiter in der WOV-Geschäftsstelle. Die Projektleitung wurde nach Abschluss der Evaluationsphase (ab 2001) aufgelöst und die Implementation an die Departemente delegiert. Weiterhin existiert aber ein übergeordneter Projekt-Ausschuss, dem Hans-Peter Heini angehört, sowie die WOV-Geschäftsstelle, welche verwaltungsinterne Dienstleistungen wie Workshops zur WOV-Umsetzung, anbietet. 2000 wurde zum Abschluss der Evaluationsphase eine umfangreiche dreistufige Gesamtevaluation (Selbstevaluation, Fremdevaluation und eine vergleichende Evaluation zwischen den Kantonen) durchgeführt. Einzelevaluationen der WOV-Dienststellen existieren nicht, dafür wurden innerhalb der Gesamtevaluation einzelne Dienststellen bezüglich der WOV-Fortschritte betrachtet. Die Gesamtimplementierung von WOV findet nun innerhalb der Departemente statt und ist politisch abgesegnet.

### 4.2.2 Kanton Bern

Das Berner WoV-Projekt trägt den Namen NEF 2000 (Neue Verwaltungsführung) und existiert seit 1994. Das Projekt soll bis 2004 weitergehen, dann steht die Einführung für die ganze Verwaltung (mit Ausnahme der Gerichte) und die Auflösung der Projektorganisation an, wobei schon jetzt darauf geachtet wird, dass neue Teilprojekte von den Linien getragen werden. Die Evaluationsidee zu NEF 2000 basiert stark auf der Gesetzesevaluation, welche nun laufend verankert werden soll. Zur Zeit existiert ein Panel zu NEF 2000 (Erfahrungsbericht 1996 und Erfahrungsbericht 2000) und in Art. 90 FLG eine gesetzliche Grundlage zur Evaluation (fünf Jahre nach der breitem Einführung von NEF SOLL also ca. 2009). Daneben werden alle Staatsbeiträge systematisch eingeteilt und nach Prüfplan evaluiert (Projekt ERKOS). Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Steuerung von Finanzen und Leistungen FLG steht der flächendeckenden Einführung von NEF und der breiten Verwendung von Gesetzesevaluation nichts mehr im Wege, auch wenn das Konzept zum Modell des Gesetzescontrollings erst einmal auf Eis gelegt wurde. Herr Daniel Kettiger ist Mitglied der Projektleitung.

### 4.2.3 Kanton Zürich

Herr Daniel Aufschläger ist Mitglied des wifl-Stabes. wifl steht für das Projekt ‚Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung des Kantons Zürich‘, welches im Frühjahr 2003 abgeschlossen wird. Die Projektleitung wird dann aufgelöst, aber man ist sich bewusst, dass noch nicht alle Projektziele erreicht sein werden und weitere Massnahmen getroffen werden müssen. Gerade die Querschnittsprojekte, auf die erst in der zweiten Projektphase (also nach den Einzelprojekten) fokussiert wurde, bedürfen mehr Zeit. Diese Punkte sind Gegenstand der formativen Seite der Gesamtevaluation, während die summative Seite eine Bestandes-aufnahme des Projektes und der Fortschritte beinhaltet. Die Evaluation soll im Herbst 2002 vorliegen (ein Zwischenbericht über das wichtige Querschnittprojekt ‚Controlling‘ erscheint bereits im Sommer). Teile der Gesamtevaluation sind die bereits abgeschlossenen acht Einzelevaluationen, welche wifl-Abteilungen unter die Lupe nehmen.

### 4.2.4 Stadt Zürich

Das Projekt WOV läuft seit 1998 in einer Pilotphase und umfasst dreizehn Abteilungen. 1999 wurden die Umsetzungsmassnahmen in die Departemente delegiert und das Projektteam hat sich praktisch aufgelöst. Zwei Jahre später versuchte der Stadtrat, in der Meinung, das Projekt sei auf gesamtstädtischer Ebene abgeschlossen, die flächendeckende Einführung, musste aber schnell feststellen, dass der Widerstand im Gemeinderat zu gross ist. Als Folge davon wurde das Pilotprojekt 2001 einer Gesamtevaluation unterworfen. Heute steht das Projekt an einem Wendepunkt, da die politische Unterstützung im Gemeinderat (noch) sehr schwach ist.

Herr Daniel Marek, Sekretär des stadträtlichen WOV- Ausschusses, war für die Betreuung der Gesamtevaluation verantwortlich und nimmt als Sekretär des Ausschusses auch Projektleitungsaufgaben wahr.

## 4.3 Interviewauswertungen

### 4.3.1 Evaluationserstellung

Mit Blick auf Evaluation als Führungsinstrument interessieren Evaluationserstellung und -aufbau nur insoweit, als sie den Rahmen zur Informationsgewinnung darstellen. In diesem Sinn soll kurz auf die Punkte: Anwendung, Ziele, Beteiligung der WoV-Organisation und Mittel eingegangen werden

#### **4.3.1.1 Evaluationsanwendung**

Die Gesamtevaluation der WoV-Projekte nimmt in allen vier WoV-Einführungsprojekten eine zentrale Stellung ein und findet jeweils (ausser das Berner-Panel) am Ende der Pilot- oder Evaluationsphase statt, leitet eigentlich die Realisierungsphase ein. Bei den Einzelevaluationen der Dienststellen oder Ämter, die unter WoV arbeiten, sieht die Situation anders aus. Zwar werden im Rahmen der Gesamtevaluation auch Einzelprojekte/Ämter auf ihre WoV-Umsetzung geprüft, doch konkrete Evaluationen der einzelnen Dienststellen fanden nur im Kanton Zürich (8) und im Kanton Bern im Rahmen der Evaluation der Staatsbeiträge (ERKOS) statt. Es ist offensichtlich, dass Evaluationen für die Verwaltung ein neues Instrument sind und keinesfalls sehr breit angewendet werden.

Als Ausgangspunkt für die Evaluationen kommen gesetzliche Grundlagen, Exekutiventscheidungen oder Motionen der Legislative in Frage. Bei den Gesamtevaluationen sind es in erster Linie Regierungsentscheidungen, die auch mal durch das Parlament abgesichert werden. Einzelevaluationen sind oftmals vom Ausschuss angeordnet, die Ausführung liegt dann aber bei den Ämtern. In eine etwas andere Richtung geht ERKOS, wo eine explizite gesetzliche Grundlage und ein Konzept für die Evaluation besteht.

#### **4.3.1.2 Evaluationsziele**

Die offiziellen Ziele der vier Gesamtevaluationen decken sich und entsprechen etwa der Formulierung der Evaluationsausschreibung des Kantons Zürichs:

Bei der Gesamtevaluation handelt es sich einerseits um einen Rechenschaftsbericht zur Verwaltungsreform gegenüber Parlament und Öffentlichkeit, der Aussagen zum Erfolg und Zielerreichungsgrad der Verwaltungsreform macht. Andererseits fliessen aus der Evaluation Erkenntnisse zu weiterhin bestehendem Handlungsbedarf und Empfehlungen für zukünftige Projekte und für Massnahmen zur Weiterentwicklung der Verwaltung (wifl-Stab Kanton Zürich, 4).

Diese Trennung in einen summativen und einen formativen Bereich wird gerade im Kanton Zürich stark eingehalten, gilt aber auch für die Stadt Zürich, wo die Evaluation Gesamtbeurteilung und Empfehlungen beinhaltet oder im Kanton Luzern, wo zwischen Erkenntnissen und Schlussfolgerungen unterschieden wird. Diese Zweiteilung macht Sinn, sollen doch die Legitimität abgesichert wie auch Reengineeringvoraussetzungen entwickelt werden.

#### **4.3.1.3 Beteiligung der WoV-Organisationen an Evaluationen**

Grundsätzlich haben die WoV-Organisationen nur sehr wenig Einfluss bei den Einzelevaluationen, die nicht zur Abrundung einer Gesamtevaluation durchgeführt werden. Zwar ist es oft der Projektausschuss, der diese anordnet, das Ausschreibungsverfahren und die Offertstellung genehmigen, die praktische Evaluationsbegleitung und -umsetzung liegt dann aber bei den Ämtern, die auch die direkte Aufgabenvergabe und Evaluationsbegleitung übernehmen. Nach Ende der Evaluation hat die WoV-Organisation Einblick in den Bericht und kann diesen unter Umständen kommentieren, besitzt aber keine Möglichkeit, den Prozess und auch die Umsetzung zu kontrollieren. Es macht deshalb keinen Sinn, in den folgenden Kapiteln weiter auf die unabhängigen Einzelevaluationen einzugehen, so dass ich nur noch die Gesamtevaluationen betrachte, wo der Einfluss der WoV-Organisationen eher besteht.

#### **4.3.1.4 Evaluationsmittel der Gesamtevaluationen**

Die Evaluationen erfolgen grundsätzlich durch aussenstehende Unternehmungen, wobei darauf geachtet wurde, dass diese Evaluatoren bereits über Erfahrung verfügen. Überlegungen zur Selbstevaluation bestehen nur im Sinn von eigenen Umfragen und einer internen Evaluationsorganisation im Sinne von ERKOS, nicht aber, dass sich die WoV-Ämter/Dienststellen selbst evaluiert hätten. Ein Ansatz in diese Richtung wurde im Kanton Zürich wegen zu wenig Kapazitäten, sprich mangelndem Interesse, der WoV-Ämtern wieder verworfen.

Trotz grossen Unterschieden der Evaluationen, was Breite und Tiefe der erfassten Informationen betrifft, basieren alle in erster Linie auf schriftlichen und mündlichen Befragungen der betroffenen Ämter, der Regierung und des Parlamentes. Bei den Ämtern wurden auch in zweien Fällen Panels angewandt. Daneben kommen Mittel wie Textauswertung, Kundenbefragung (nur in einem Fall direkt) und Benchmarking zum Einsatz.

#### **4.3.2 Evaluationsresultate der Gesamtevaluationen**

Die Evaluationsresultate bilden die Basis für eine zielorientierte Umsetzung. Da Gesamtevaluationen erst im Kanton Luzern und im Kanton Zürich abgeschlossen sind, können nur diese genauer betrachtet werden.

Beide Abschlussberichte sind sehr umfangreich (118 bzw. 140 Seiten) und beinhalten Fragestellungen, Methoden, Resultate und Empfehlungen.

Die Adressaten der Gesamtevaluation sind, und das gilt auch für die geplanten Berichte von Kanton Zürich und Kanton Bern, in erster Linie Regierung und Parlament, welche dann auch, wie noch zu sehen ist, über die Umsetzung zu entscheiden haben. Der Regierung fällt dabei eine doppelte Rolle als politisches Organ und betrieblicher Führung zu, die sich meistens nicht auseinander halten lässt. Dank der empirischen Vorgehensweise in den Berichten können relativ klare Vergleiche gezogen bzw. Aussagen zum Projektstand gemacht werden.

An dieser Stelle interessieren eigentlich nur die formativen Resultate, da diese Umsetzungsanregungen beinhalten, während die summativen Resultate der Legitimierung dienen. Es überrascht nicht, dass die Anregungen in beiden Fällen den kleineren Raum einnehmen, sind sie ja eine Folge der summativen Befunde.

Der Evaluationsbericht zum Kantons Luzern (**econcept** 2000) geht relativ genau auf die fünf gestellten Fragen ein und formuliert Schlussfolgerungen, wo noch Verbesserungen nötig sind (Kompetenzabgrenzung, rollende Mittelfristplanung, klare Festlegung der Produktgruppen und Indikatoren, Kostentransparenz und Wirkungsmessung), wobei ein grosser Teil dieser Probleme bereits bekannt und Massnahmen in Vorbereitung sind. Im Kapitel ‚Schlussfolgerungen im Hinblick auf Umsetzung von WOV‘, ist **econcept** etwas vorsichtiger und verpackt die offenen Punkte als Fragen (zu Zuständigkeiten, Instrumentarium, ungleichförmige Einführung, Handlungsspielraum, Budgetprozess und Ausbildungsbedarf), die noch zu klären seinen. Spielt damit den Ball der politischen Führung zu.

Die zehn Empfehlungen (Rieder / Schultz 2002, 17f.) an die Stadt Zürich fallen konkreter aus und beinhalten unter anderem Punkte wie: Modifikation der Produktgruppen-Globalbudgets, Ausdehnung auf die ganze Verwaltung, verbesserte Wirkungserfassung, Einführung von Kontrakten, Einsetzung einer Projektleitung.

In beiden Fällen lassen sich aber klare Anforderungen an die Umsetzung ableiten, d.h. eine erste Voraussetzung für die Evaluation als Führungsinstrument ist gegeben.

#### 4.3.3 Evaluationsumsetzung und Wirkungskontrolle

Dieses Kapitel befasst sich damit, wie, aus der Sicht der Interviewpartner, die eruierten Resultate umgesetzt werden und weshalb von einer systematischen Umsetzung in keine Rede sein kann. Um das Verständnis der Situation zu vertiefen, müssen auch die gewonnenen Evaluationserkenntnisse aus der Sicht der Interviewten berücksichtigt werden.

#### **4.3.3.1 Erkenntnisse**

Die Frage nach neuen Erkenntnissen aus den Evaluationen wird unterschiedlich beantwortet. Doch gerade da, wo die Evaluation den Schlusspunkt einer Phase darstellt, gehen die Interviewpartner nicht davon aus, dass die Evaluation neue Erkenntnisse bringen wird, bzw. gebracht hat. Hier drückt wieder durch, dass Evaluationen in erster Linie als Legitimationsinstrument verwendet werden. Das unterstützt die These, dass externe Evaluatoren einer Informationsasymmetrie unterworfen sind. Ausser in der Stadt Zürich, wo explizit neue Punkte zum Vorschein kamen.

#### **4.3.3.2 Anreize und Treiber einer Resultatumsetzung**

Die Möglichkeit, dass aus einer herrschenden Situation heraus ein Umsetzungsanreiz besteht, wurde nur im Falle der Stadt Zürich diskutiert, wo das Projekt an einem Scheidepunkt steht. Hier haben auch die Pilotprojekte sowie der WOV-Ausschuss Interesse die Gesamtsituation, gerade im Hinblick auf die politische Ablehnungstendenz des Gemeinderates, zu verbessern. Ein weiterer Umsetzungsanreiz auf Ebene der Ämter besteht z.B. beim Kanton Luzern darin, dass die Non-WOV-Ämter auch vom Globalbudget profitieren wollen, da mit dem Globalbudget Freiheiten im finanz-rechtlichen, personalrechtlichen und im organisatorischen Bereich einher gehen. Dafür müssen sie aber Anpassungen vornehmen, die ihnen vom WOV-Ausschuss vorgegeben werden.

Diese Anpassungen entsprechen implizit den Lücken, die bei der WOV-Evaluation zu Tage getreten sind, und könnten deshalb als eine indirekte Evaluationsumsetzung betrachtet werden.

Alle Befragten gehen explizit davon aus, dass eine Evaluation Druck erzeugt, die aufgezeigten Schwachstellen zu korrigieren bzw. die Evaluationsresultate umzusetzen. Treiber, dahingehend sind sich alle Befragten einig, sind in erster Linie die Parlamente und im speziellen die Opposition oder sogar Aussenstehende wie die Presse. Diese Treiber können die Evaluationsberichte als Argumente verwenden. Um den politischen Druck abzuwenden, sehen sich die Regierungen dann gezwungen, für eine Umsetzung zu sorgen.

Wenn einmal eine Evaluation vorhanden ist und darauf hinweist, das etwas schief läuft. (...) Der Ball liegt dann bei der Politik und wenn sie ihn nicht aufnimmt – Wie beim Fussballmatch, wo derjenige, der den Steilpass kriegt und nicht verwertet. Beim dritten oder vierten Mal ist es dann das Publikum das pfeift und nicht mehr klatscht! – Irgendwann wird die Politik unglaubwürdig und dann greift es auch die Opposition auf und wird penetrant oder auch die Journalisten, im Sinne von: „Trotz dem fünften Evaluationsbericht der auf Mängel hinweist, wollen die das nicht ändert. Das ist doch birnenweich!“. So entsteht Druck (Interview Kettiger).

Einen weiteren Treiber sieht Daniel Kettiger in der Gesetzesevaluation wie im Kanton Bern, wo der Regierungsrat verpflichtet ist, eine Evaluation auszuführen und die Ergebnisse dem Grossen Rat vorzulegen. Im Art. 90 FLG wird der Regierungsrat sogar gezwungen, nach der Evaluation dem Grossen Rat Gesetzesänderungen zu unterbreiten, was nicht in jedem Fall Sinn macht, aber den Willen des Grossen Rates demonstriert, aus den Evaluationen Konsequenzen zu ziehen.

#### **4.3.3.3 Systematische Umsetzung**

Was die systematische Umsetzung betrifft, so treten in jeder WoV-Organisation einige Merkmale auf, welche diese praktisch verhindern.

Die Hauptursache liegt darin, dass sich die politische ‚Rationalität‘ nicht umgehen lässt. Die Entscheidung, ob und wie ein Evaluationsresultat umgesetzt wird, liegt bei politischen Organen (Regierung und Parlament), denen keine Entscheidungspflicht auferlegt werden kann, d.h. es lässt sich praktisch kein Umsetzungszwang institutionalisieren.

Das ist das Problem. Sie haben eine politische Rationalität. Wie wollen Sie ein politisches Gremium (Regierung) mit Entscheidungsfreiheit, vorbehaltlich Referendum und Initiative reinfunkeln? Da widerspricht die Managementrationalität und vielleicht auch die sozialwissenschaftliche Rationalität von der Steuerung & den Kreisläufen unter Umständen der politischen Realität (Interview Kettiger).

Auch wenn ein politischer Wille zur systematischen Umsetzung bestehen würde, existiert innerhalb der Verwaltung kein Ansatz, der diese gewährleisten könnte. Wie Daniel Aufschläger im Interview bemerkt, kann es aus Überlegungen der Kompetenzenabgrenzung nicht die Aufgabe der WoV-Leitung sein, eine Umsetzung durchzupauken, da sie innerhalb der Verwaltung eine Querschnittsfunktion wahrnimmt bzw. eine Stabstelle ist. Dies gehört zu den klassischen Qualitätssicherungsaufgaben des jeweiligen Amtschefs und dessen Vorgesetzten.

Ein weiterer Grund ist im Evaluationszeitpunkt zu suchen. Ausser im Falle der Stadt Zürich stellen die Evaluationen Projektabschlusspunkte dar. Das Projektende führt auch zur Auflösung der WoV-Projektleitungen. Da sich nun die Evaluation auf ein ‚abgeschlossenes‘ Projekt bzw. Projektphase bezieht, ist danach niemand vorhanden, der Interesse an der Umsetzung haben könnte.

Da das Projekt zu Ende ist, fällt die Projektleitung weg. Bei den Nachfolgeevaluationen fühlt sich niemand berufen, die Resultate umzusetzen. (...) Natürlich haben wir die Teilberichte den Dienststellen zukommen lassen, aber da gibt es niemand, der diese systematisch umsetzen würde (Interview Heini).

Hinzu kommt das klassische Problem der Fremdevaluation:

Bei Evaluationen durch aussenstehende Buden, die Papiere verfassen, besteht einfach die Gefahr das diese in Schubladen verschwinden. Diese Papierchen tun weh. Und Sachen, die weh tun verschwinden, falls niemand in der Regierung deren Bedeutung erkennt und insistiert: „Wir haben die Evaluation gemacht, dafür viel Geld ausgegeben, wir wollen das jetzt weiter ziehen!“. Das Verwaltungsmanagement hat kein, also noch kein, Verständnis für solche Sachen (Interview Heini).

#### **4.3.3.4 Gezielte Wirkungskontrolle**

Was die (fehlende) Wirkungskontrolle betrifft, so können dieselben Argumente wie bei der Umsetzung ins Feld geführt werden. Das politische Primat, fehlende Institutionalisierung, Evaluationszeitpunkt und Abwehrreflexe gegen Kritik, die von Aussenstehenden kommt. Die gezielte Wirkungskontrolle folgt der systematischen Umsetzung. Da diese nicht gegeben ist, fällt auch die gezielte Wirkungskontrolle weg, was natürlich nicht ausschliesst, dass z.B. Vorgesetzte in der Verwaltung oder auch die Parlamente Rechenschaft verlangen, wenn Umsetzungen vorgenommen werden.

### **4.3.4 Evaluationserfahrungen**

#### **4.3.4.1 Nutzen**

Nicht überraschend, wurde der Nutzen der Ergebnisse im Sinne einer klassischen Re-engineeringvoraussetzung in den Interviews praktisch nicht erwähnt. Dennoch zeichnen sich ein paar sehr zweckmässige Evaluationselemente ab. So wird von allen die Möglichkeit der externen Legitimierung, auch als konkretes Verkaufsargument für das Gelingen des abgeschlossenen Projektes, gesehen.

Es gibt Leute die sagen, das hätte man selbst schon länger gewusst, aber für die Legitimation braucht es Externe. Das finde ich ein Stück weit richtig. Ein Teil der Forderungen hätte ich auch am Schreibtisch formulieren können. Aber es gibt den Aussagen einen anderen Wert (Interview Marek).

Ein über den direkten ‚Verkauf‘ hinausgehender Nutzen besteht in der Einbindung weiterer Kreise und der Informations- und Lerneffekt der daraus entsteht:

Einbezug weiterer Kreise in die WOV-Thematik, weil die Evaluation einen extremen Schulungsaspekt besitzt, nur schon dadurch, dass man in eine Evaluation einbezogen wird, z.B. auf der Regierungsebene (Interview Heini).

Ein verwaltungsinterner Nutzen ist die Feedbackfunktion, d.h. dass die bereits bestehenden Vermutungen über Mängel bestätigt werden, und der Lerneffekt in den Abteilungen, die in den Evaluationsprozess eingebunden sind.

Die Begeisterung über die Evaluation war gering. Man sah eigentlich nur den Aufwand. Aber ich denke, nachdem der Prozess vorüber war, war das für die meisten eine positive Erfahrung (Interview Aufschläger).

#### **4.3.4.2 Erfahrungen und Bewertungen**

Die Evaluation wird von allen Beteiligten positiv bewertet. Daneben sind es aber vor allem zwei Punkte, die, wohl auch wegen des Interview-themas, stark in die Bewertung eingeflossen sind:

Erstens die Problematik, dass die Evaluation erst am Ende des Projektes statt findet und dadurch die Institutionalisierung der Evaluation bzw. die Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen zum grossen Teil verhindert wird.

Die Evaluation müsste in meinen Augen nicht am Schluss des Projektes so eine aufgepfropfte Übung sein. (...) Ich brauchte die Evaluation zum Verkaufen. Ich wusste auch, dass ich danach nicht mehr realisieren wollte. (...) Eigentlich hätte man für das ganze Projekt periodisch Milestones, von mir aus mit einer fremden Bude setzen sollen. Die hätte dann alle halben Jahre bestimmte Punkte evaluieren sollen, bereits im Versuchsprojekt. Dann hätte die Bude eine anerkannte Stimme in der Projektorganisation dargestellt. (...) Oder wir hätten in der Verwaltung eine Organisation oder jemanden aus der Verwaltung mit der Evaluation betraut. Und der hätte das während des ganzen Projektes durchziehen müssen, also relativ nahe an der Projektleitung und am Projektausschuss (Interview Heini).

Der zweite Punkt, der das Gewicht der Evaluation unterstreicht, ist die Aussenansicht, die dadurch entsteht.

Aber grundsätzlich bin ich der Meinung, dass eine öffentliche Institution, eine Verwaltung wie wir eine sind, wenig Möglichkeiten hat, sich von aussen, vom Markt, steuern zu lassen. Eine Firma hat ein solches Problem nicht. Entweder es läuft und dann lässt sich der Erfolg am Gewinn oder am Verlust ablesen. Eine Verwaltung kann das nicht. Deshalb ist alles willkommen, was einer Verwaltung eine Aussensicht oder eine Aussenbetrachtung ermöglicht. Da hat die Evaluation einen Platz, welchen sie bestimmt verstärkt einnehmen wird, bei allen Reformkantonen (Interview Aufschläger).

#### **4.4 Fazit empirische Trendanalyse**

Das offene, leitfadenorientierte Experteninterview und die erhaltenen Zusatzunterlagen brachten eine vertiefte Einsicht in die vier ausgewählten Verwaltungen. Das Instrument der Evaluation wird in allen vier Verwaltungen noch nicht lange angewandt, trotzdem stimmen sie in der Zielformulierung in etwa überein.

Bei den verwendeten Evaluationen handelt es sich ausschliessend um Fremdevaluationen und die WoV-Organisationen haben, im Bezug auf Evaluationen der einzelnen Abteilungen (sofern solche durchgeführt werden), wenig Einfluss bzw. Möglichkeiten lenkend einzugreifen.

Evaluationsresultate sind Evaluationsberichte mit summativen und formativen Resultaten und Empfehlungen, welche eigentlich konkrete Umsetzungsvoraussetzungen liefern.

Die praktische Umsetzung erfolgt in erster Linie über den politischen Druck (durch Parlament, Presse, Öffentlichkeit etc.), der durch die Evaluation erzeugt wird und eher nicht weil ein grundlegendes Verbesserungsinteresse besteht. Von einer systematischen Umsetzung und einer gezielten Wirkungskontrolle kann bereits aus folgenden Gründen nicht ausgegangen werden:

1. Politisches Primat bei Umsetzungsentscheidungen
2. Fehlende Institutionalisierung
3. Falscher Evaluationszeitpunkt und
4. Abwehrreflexe gegenüber Fremdevaluationen

Dennoch wird das Instrument der Evaluation von den Befragten positiv bewertet, da sie Nutzen wie eine verbesserte ‚Aussenansicht‘ oder Lerneffekte bei den evaluierten Abteilungen erzeugt. Der Hauptnutzen wird aber im legitimativen Bereich gesehen, wo die Evaluation Verkaufsargumente liefert und eine Einbindung weiterer Kreise fördert.

## 5. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

### 5.1 Trend

Die neue Ausrichtung der Verwaltung fordert zur Schaffung von Transparenz (Gläserne Verwaltung) und zur Erhaltung & Verbesserung der Qualität einem vermehrten betriebswirtschaftlichen Instrumenteinsatz. Die Evaluation ist eines davon und wird in Zukunft wohl in verschiedenen Formen zunehmend angewendet. Der Einsatz sollte bisher, wie im empirischen Teil dieser Arbeit ersichtlich, in erster Linie das Verwaltungshandeln legitimieren und wird den formativen Ansprüchen an eine Evaluation nicht gerecht. Gründe dafür liegen auch in der Systematik (falscher Evaluationszeitpunkt etc.). Doch sind es vor allem die (politischen) Rahmenbedingungen, die eine methodische Umsetzung verhindern. Hier zeigt sich, dass sich betriebswirtschaftliche Konzepte, wie Qualitätskreisläufe, nicht ohne (fundamentale) Anpassungen in Verwaltungsumfelder übertragen lassen, weil hier in einem viel stärkeren Masse politische Sensivitäten berücksichtigt werden müssen.

Ob der reizvolle Ansatz der Gesetzesevaluation sich auf breiter Ebene durchsetzen und die gewünschten Resultate bringen wird, bleibt abzuwarten.

### 5.2 Führen mit Evaluationsergebnissen

Die Evaluation als aktives Führungsinstrument lässt sich nur beurteilen, wenn eine systematische Umsetzung der Resultate erfolgt. Wenn eine solche nicht angestrebt bzw. aus Gründen der politischen Entscheidungsfreiheit verhindert wird, können keine Aussagen darüber gemacht werden, wie weit Führungsentscheidungen überhaupt auf Evaluationsergebnissen basieren.

Dass im Falle der betrachteten WoV-Projektleitungen weder ein Umsetzungsmechanismus noch ein -konzept vorhanden sind, überrascht nicht, da die Umsetzungsentscheidung an einem anderen Ort stattfindet und die Projekte zum Zeitpunkt der Evaluationsberichtserstellung praktisch abgeschlossen sind. Hinzu kommt, und das muss an dieser Stelle betont werden, dass es sich bei der Einführung und Umsetzung von Evaluationen keinesfalls um primäre Aufgaben der WoV-Projektleitungen handelt.

Eine Problematik der hier vorliegenden Arbeit besteht darin, dass wegen der nicht vorhandenen systematische Umsetzung und der fehlenden Entscheidungstransparenz kein Rahmen vorhanden ist, um die konkreten getätigten und geplanten Umsetzungen auf Effektivität und Effizienz zu prüfen. Der Blick auf die drei Umsetzungsschritte von Busmann

gemäss Kapitel 3.3.2.1 zeigt zwar ein sehr einfaches Vorgehensschema, wie weit es aber im Einzelfalle eingehalten wird, lässt sich nicht oder nur schwer überprüfen.

Was die ausgewählten SEVAL-Standards betrifft, so beschreiben diese genau zwei der Hauptprobleme der Umsetzung:

1. Rechtzeitigkeit der Berichterstattung, die natürlich bei Projektabschluss nicht gegeben ist (auch wenn sich dieser Standard an die Evaluatoren richtet, lässt sich dies gut auf die Auftraggeber ausweiten), und
2. Incentives, die Evaluationen zu nutzen. Bei den Incentives ist eben weniger politischer Druck gemeint, sondern Anreize im Sinne von Mitarbeiterschulung, angepasste Lohnsysteme, Aufzeigen der neuen Freiheiten etc..

Die anderen beiden Punkte, dass die Ergebnisse allen Betroffenen offengelegt werden sollten und die Schlussfolgerungen der Evaluation begründet sein müssen, sind hingegen weitgehend erfüllt.

Von einer Zusammenarbeit zwischen den Evaluatoren und den Evaluierten über die Evaluation bzw. über die Evaluationspräsentation hinaus, kann bei den hier wichtigen externen Evaluationen nicht ausgegangen werden und von einer konkreten Mitarbeiterschulung im Bezug auf Evaluationen wurde nicht Gebrauch gemacht, wobei dieser Punkt auch mit vorhandenen Schulungskapazitäten und -prioritäten zu erklären ist, d.h. dass in einer Change-Phase, wie der WoV-Einführung, viele komplexe Instrumente (auch schulisch) implementiert werden müssen und dann bald einmal die Kapazitätengrenze erreicht wird.

### **5.3 Handlungsempfehlungen**

Einige Gründe für die Schwäche im Bereich der Evaluationsumsetzung sind in dieser Arbeit klar zum Vorschein gekommen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Evaluation nicht als blosse Bestandesaufnahmen konzipiert sein dürfte, sondern einen methodisch aufgebauten Prozess darstellen sollte, der das zu evaluierende Projekt während seiner gesamten Realisierung begleitet. Doch können die Voraussetzungen dafür in einem politikgetriebenen Umfeld, wie es die Verwaltung darstellt, überhaupt geschaffen werden? Eine klare Antwort gibt es nicht, aber ohne Zweifel bestehen Möglichkeiten, diesem Ziel näher zu kommen. Ein paar davon seien hier angedeutet:

### 5.3.1 Grundlage für Evaluationen

Damit das Instrument der Evaluation umfassender zum Tragen kommt, muss dieses als ein stetiger Qualitätsverbesserungsprozess betrachtet werden- D.h. der Fokus sollte verstärkt auf den formativen Aspekt, der stetigen Verbesserungen, liegen. Hauptvoraussetzung dafür ist ein Evaluationsplan der das gesamte zu evaluierende Konzept begleitet und nicht erst am Projektende zum Einsatz gelangt. Dafür muss aber ein grundlegender Wille der Organisation und ihrer politischen Gremien vorhanden sein, mit diesem Instrument zu arbeiten, dem eine konkrete Institutionalisierung folgen muss.

### 5.3.2 Evaluationsinhalte

Die Evaluationsberichte decken nur die vom Auftraggeber vorgegebenen und z.T. sehr konkreten Fragestellungen ab. Dieser Punkt ist zwar vom Organisationsablauf her logisch, wird aber dann problematisch, wenn der Auftraggeber aus Gründen des Fachwissens mit der zu evaluierenden Einheit zusammenfällt und eine zu spezifische Fragestellung formuliert. In diesem Fall wird eine gesamtheitliche Herangehensweise der Evaluation an den Prozess verhindert.

### 5.3.3 Evaluationsorganisation

Um den Prozess der Evaluation besser zu kontrollieren und ihm mehr Gewicht zu verleihen, sollten vermehrt Gedanken über die Evaluationsorganisation gemacht werden. Dabei müssen die Vor- und Nachteile von Selbst- und Fremdevaluationen gegeneinander abgewogen werden. Die Evaluationsliteratur gibt darüber sehr unterschiedliche Auskunft. Meiner Meinung nach zeichnen sich zwei konkrete Möglichkeiten ab (vgl. Interview Heini):

#### 1. Einbindung der Evaluatoren in das Projekt

Die Evaluatoren werden von Beginn weg in das Projekt eingebunden und betreuen einen fortlaufenden Evaluationsprozess. Natürlich dürfen sie aus Gründen der Kompetenzabgrenzung nicht der Projektleitung angehören. Hier bietet sich eher ein Sitz und damit auch eine Stimme im übergeordneten Projektausschuss an.

#### 2. Schaffung einer Querschnittsfunktion ‚Evaluation‘ innerhalb der Verwaltung

Diese Stelle wäre dafür zuständig, dass die gesamte Verwaltung, oder Teile davon, regelmässig evaluiert werden. Diese Evaluationen würden aufgrund eines klaren Konzeptes absolviert, dass sowohl betriebliche wie politische Verwaltungsziele, aber auch Grösse und Bedeutung der Projekte und deren Evaluierbarkeit berücksichtigt

(ähnlich ERKOS-Konzept des Kantons Bern, das aber nur die Staatsbeiträge prüft). Evaluationsvorgehen und -ziele müssten mit den betroffenen Ämtern erarbeitet werden. Ob diese Querschnittsabteilung selbst die Evaluationen durchführt oder diese fremd vergibt, spielt keine Rolle. Wichtig ist, dass gerade die Umsetzung und die Wirkungskontrolle der Evaluation Gegenstand der Betreuung wird. Die Befugnisse der Querschnittsfunktion können variieren, sollten aber Evaluationsanordnungs-kompetenzen beinhalten. Ansonsten kann die Abteilung als berichtspflichtige Stabstelle organisiert sein. Es besteht keine Notwendigkeit, dass sie die Umsetzung selbst durchsetzen, da sie über die Berichtserstattung politischen Druck erzeugen kann.

Dass sich die WoV-Projektleitung verstärkt um Evaluationen kümmert, macht aus zwei Gründen keinen Sinn: Erstens handelt es sich um temporäre Organisationen, die mit der Einführung von WoV i.d.R. aufgelöst werden. Zweitens besteht das primäre Ziel dieser Abteilungen in der Einführung von WoV, was dann z.B. im Falle einer unterschiedlichen Beurteilung von WoV- und Non-WoV-Abteilungen zu einem Interessenkonflikt führen kann.

### 5.3.4 Rahmenmassnahmen

Folgenden Rahmenmassnahmen scheinen Aufgrund des theoretischen und des praktischen Teils starken Einfluss auf Evaluationen zu haben:

1. Dreh- und Angelpunkt in der Evaluationsthematik von der WoV liegt, und das wird in den betriebswirtschaftlichen Konzepten eher unterbewertet, in der Bewusstseinsbildung aber auch in der Institutionalisierung, die innerhalb der politischen Entscheidungsgremien geschaffen werden muss. Hier gilt es, durch gezielte Informationspolitik, bezüglich Evaluation und systematischer Nutzen, Handlungsspielräume zu schaffen und politische Unterstützung zu erhalten. Also praktische Lobbyarbeit seitens der Regierung und Evaluatoren.
2. Es müssen Evaluations-Incentives für die betroffenen Mitarbeiter bestehen, welche die Voraussetzung schaffen, dass allfällige Evaluationsresultate umgesetzt werden. Nun ist es aber so, dass sich Incentives wie leistungsangepasste Lohn- und Bonusmodelle oder organisatorische, personelle und finanzrechtliche Freiheiten nur im Rahmen einer relativ weit fortgeschrittenen NPM-Verwaltungsreform verwirklicht werden können. Eine weitere Gefahr liegt darin, dass von diesen Anreizen in erster Linie das Kader profitiert (Interview

Marek und Rieder / Schultz 2002, 11-13) und dann für den Mitarbeiter keine interne Umsetzungsanreize besteht.

3. Weiter müsste eine konkrete Evaluationsausbildung, wie sie bereits für die WoV-Projekte existiert, entwickelt und in das Evaluationskonzept eingebunden werden. In diesem Zusammenhang wären es auch bedeutsam, Überlegungen zu einem Knowledge Management, wie es gerade in der lernorientierten Evaluationsliteratur (z.B. in Leeuw / Rist / Sonnichsen 1994) gefordert wird, anzustellen, was bisher nicht gemacht wurde (vgl. Interview Heini).

### 5.3.5 Evaluationsverankerung

Was die Verankerung der Evaluation in der Verwaltung betrifft, so bietet sich das System der Gesetzesevaluation an. Nur so kann gewährleistet werden, dass dieses Instrument auch als Mittel der Transparenzschaffung und Qualitätsverbesserung genutzt wird.

## 5.4 Forschungsbedarf

Weiterer Forschungsbedarf ist in diesem neuen (und wohl an Einfluss gewinnenden) Gebiet klar vorhanden. Für den nächsten Zeitraum sehe ich vor allem folgende vier Ansatzpunkte:

1. Wie lässt sich eine Institutionalisierung der Evaluation durch Vereinheitlichung und Standardisierung in Querschnittprojekten realisieren?
2. Welche Umsetzungs- und Zusammenarbeitsmechanismen bestehen auf Stufe des politischen Einflussbereichs bzw. der Parlamente und Regierungen (könnten)?
3. Resultate und Auswirkungen der Gesetzesevaluation, wie sie v.a. im Kanton Bern vorangetrieben wird?
4. Mit dem Abschluss der Pilotprojekte und der verstärkten Verwendung von Gesetzesevaluationen gilt es, die in den nächsten paar Jahren entstehenden Gesamt- und Einzelevaluationen konkreten Betrachtungen und Vergleichen zu unterziehen.