

Es handelt sich bei dieser Untersuchung um eine an der Universität St. Gallen eingereichte Diplomarbeit, für deren Ausfertigung lediglich sechs Wochen zur Verfügung standen. Die Studie ist von der Kommission für Dissertationen und Diplomarbeiten angenommen worden. Die vorliegende Fassung wurde von dem Referenten/der Referentin und von dem Korreferenten/der Korreferentin begutachtet, jedoch nicht korrigiert.

Universität St. Gallen

**Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG)**

Diplomarbeit

**NPM-Versuchsphasen: Ein Erfolg?
Meta-Evaluation der in der Schweiz evaluierten
WOV-Projekte, insbesondere des
Einführungsentscheids**

Referent: Prof. Dr. Kuno Schedler

vorgelegt am 2. April 2001
von Remo Daguati

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	III
1. Zusammenfassung	1
2. Einleitung	2
3. Theoretischer Teil	4
3.1. Vorbereitung der Arbeitsinstrumente	4
3.1.1. Was ist eine Evaluationssynthese?	4
3.1.2. Stärken und Schwächen der Evaluationssynthese	5
3.1.3. Abgrenzung zu anderen meta-evaluativen Ansätzen	6
3.1.3.1. Abgrenzung zur Meta-Evaluation	6
3.1.3.2. Abgrenzung zur Meta-Analyse	6
3.1.3.3. Begriffsverständnis der Evaluationssynthese in dieser Arbeit	7
3.1.3.4. Die sieben Arbeitsschritte einer Evaluationssynthese	7
3.1.4. Konstruktion der morphologische Hypothesenmatrix	8
3.2. Vorgehen	9
3.2.1. Problembenennung	9
3.2.2. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	9
3.2.3. Hypothesenbildung	10
3.2.3.1. Hypothesen zur Fragestellung ‚Erfolg der kantonalen NPM-Versuchsphasen‘	11
3.2.3.2. Hypothesen zur Fragestellung ‚Rationalität des Einführungsentscheids‘	11
3.2.4. Wirkungsmodell	11
3.2.5. Vorgehen und Methodik	12
3.2.5.1. Vorgehen und Methode bei der Fragestellung ‚Erfolg der kantonalen NPM-Versuchsphasen‘	12
3.2.5.2. Vorgehen und Methode bei der Fragestellung ‚Rationalität des Einführungsentscheids‘	13
3.3. Kritische Würdigung der Arbeitsinstrumente, des Vorgehens und der Methodik	14

4. Empirischer Teil	15
4.1. Nach Arbeitshypothesen geordnete Erkenntnisse	15
4.1.1. Arbeitshypothese 1: Trennung der strategischen und operativen Funktionen	15
4.1.1.1. Vorverständnis aus der Theorie	15
4.1.1.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	16
4.1.1.3. These zu A1	17
4.1.1.4. Handlungsempfehlung zu A1	17
4.1.2. Arbeitshypothese 2: Dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur	17
4.1.2.1. Vorverständnis aus der Theorie	17
4.1.2.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	19
4.1.2.3. These zu A2	20
4.1.2.4. Handlungsempfehlung zu A2	20
4.1.3. Arbeitshypothese 3: Leistungs- und Wirkungsorientierung	20
4.1.3.1. Vorverständnis aus der Theorie	20
4.1.3.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	22
4.1.3.3. These zu A3	24
4.1.3.4. Handlungsempfehlung zu A3	25
4.1.4. Arbeitshypothese 4: Steuerungsinstrumente	25
4.1.4.1. Vorverständnis aus der Theorie	25
4.1.4.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	28
4.1.4.3. These zu A4	31
4.1.4.4. Handlungsempfehlung zu A4	31
4.1.5. Arbeitshypothese 5: Rechnungs- und Controlling-Instrumente	31
4.1.5.1. Vorverständnis aus der Theorie	31
4.1.5.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	34
4.1.5.3. These zu A5	36
4.1.5.4. Handlungsempfehlung zu A5	36
4.1.6. Arbeitshypothese 6: Kundenorientierung	36
4.1.6.1. Vorverständnis aus der Theorie	36
4.1.6.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	37
4.1.6.3. These zu A6	37
4.1.6.4. Handlungsempfehlung zu A6	37
4.1.7. Arbeitshypothese 7: Kostenbewusstsein	38
4.1.7.1. Vorverständnis aus der Theorie	38
4.1.7.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	38
4.1.7.3. These zu A7	39
4.1.7.4. Handlungsempfehlung zu A7	39
4.1.8. Arbeitshypothese 8: Qualitätsorientierung	39
4.1.8.1. Vorverständnis aus der Theorie	39

4.1.8.2.	Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	40
4.1.8.3.	These zu A8	41
4.1.8.4.	Handlungsempfehlung zu A8	41
4.1.9.	Arbeitshypothese 9: Wettbewerbsorientierung	41
4.1.9.1.	Vorverständnis aus der Theorie	41
4.1.9.2.	Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	42
4.1.9.3.	These zu A9	42
4.1.9.4.	Handlungsempfehlung zu A9	42
4.1.10.	Arbeitshypothese 10: Anreizsysteme	43
4.1.10.1.	Vorverständnis aus der Theorie	43
4.1.10.2.	Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	44
4.1.10.3.	These zu A10	44
4.1.10.4.	Handlungsempfehlung zu A10	44
4.1.11.	Arbeitshypothese 11: Verwaltungskultur	44
4.1.11.1.	Vorverständnis aus der Theorie	44
4.1.11.2.	Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	45
4.1.11.3.	These zu A11	46
4.1.11.4.	Handlungsempfehlung zu A11	46
4.1.12.	Arbeitshypothese 12: Legalitätsprinzips, Grundrechte und Demokratie	46
4.1.12.1.	Vorverständnis aus der Theorie	46
4.1.12.2.	Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix	48
4.1.12.3.	These zu A12	49
4.1.12.4.	Handlungsempfehlung zu A12	49
4.2.	Zusammenfassung der Ergebnisse: Prüfung der Hypothese H1 'Erfolg der NPM-Versuchsphasen'	49
4.3.	Plausibilitätstest	52
4.4.	Rationalität des Einführungsentscheids	53
4.4.1.	Stand der NPM-Projekte	53
4.4.2.	Übereinstimmung von Zielsetzungen der NPM-Versuchsphasen und Fragestellungen der Evaluationen	53
4.4.3.	Erfolg der Versuchsphasen	53
4.4.4.	War der Einführungsentscheid rational?	54
4.4.5.	Wer sind die Promotoren von NPM?	54
4.4.5.1.	Eigendynamik	54
4.4.5.2.	Promotoren in der Verwaltung	54
4.4.5.3.	Promotoren im Parlament	55
4.4.5.4.	Zurückbindung der Regierung durch das Parlament	55
4.4.5.5.	Nur eine starke Regierung kann Machtpromotor sein	55
5.	Ansätze für einen Standard künftiger NPM-Evaluationen	56
6.	Schlussbemerkungen	57

Literaturverzeichnis	IV
Anhang A: Übersicht Evaluationen	V
Anhang B: Erfolg der NPM-Versuchsphasen	VI
B.1: Übersicht Gesamtauswertung	
B.2: Handlungsempfehlungen nach Arbeitshypothesen	
B.3: Kriterienraster für Zuordnung	
B.4: Beispiel: Raster der Einzelauswertung Kanton Aargau	
Anhang C: Rationalität des Einführungsentscheids	VII
C.1: Beispiel: Raster der Einzelauswertung Kanton Aargau	

1. Zusammenfassung

Die aus der Evaluationssynthese gewonnen Erkenntnisse über die NPM-Versuchsphasen in den Kantonen Aargau, Bern, Luzern, Solothurn und Wallis attestieren nicht den Erfolg, der einen rationalen Entscheid zur flächendeckenden Einführung von NPM¹ begründen könnte.

In den NPM-Versuchsphasen konnten die Bereiche Kundenorientierung sowie die Schaffung einer neuen Verwaltungskultur unter Einhaltung der rechtlichen Normen erfolgreich eingeführt werden. Die Schaffung einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur sowie die neuen Steuerungs-, Rechnungs- und Controlling-Instrumente sind mit grundlegenden Problemen behaftet, die ihren Ursprung in der Konzeption der Versuchsphasen haben. Indem die Ämter Ziele und Indikatoren definieren und diese im Austausch mit den Sachkommissionen verfeinern ('bottom-up'-Ansatz), liegen Ziele und Indikatoren oftmals auf der operativen Ebene. Diese Ziele und Indikatoren werden in der Folge unverändert nach oben 'gebrochen', was zwangsläufig zu einer Vermischung der strategischen und operativen Funktionen führt. Diese mangelnde Stufengerechtigkeit der Ziele und Indikatoren trübt die Aussagekraft des Controllings und des Berichtswesens. Aussagen über Leistungs- und Wirkungsorientierung werden dadurch erschwert wenn nicht gar verunmöglicht.

Die Hauptverantwortung für diese unbefriedigende Situation trägt die Regierung. Diese kommt ihrer von NPM vorgesehenen Doppelfunktion als Bindeglied zwischen Parlament und Verwaltung sowohl bei der Trennung der Besteller-, Nachfrager-, Vermittler- und Anbieterfunktion als auch beim partizipativ-kooperativen Ansatz des Kontraktmanagements zuwenig nach. Stattdessen wirkt NPM vor allem auf einer Achse zwischen den Sachkommissionen des Parlaments sowie der am Versuch beteiligten Ämtern.

Die NPM-Versuchsphasen zeigen auch die Grenzen des Milizsystems in den Parlamenten auf. Viele Parlamentarier sind schlichtweg überfordert oder wollen sich nicht befähigen, mit den neuen Instrumenten umzugehen. Die Diskussionen um die Parlamentsreformen erhalten dadurch zusätzliche Brisanz. Die Zeichen deuten auf eine Professionalisierung der schweizerischen Milizparlamente hin, sollte NPM erfolgreich umgesetzt werden.

Die nachfolgende Arbeit weist auch darauf hin, dass die Auswirkungen von NPM im Bereich des öffentlichen Rechts nicht zu unterschätzen sind. Dies wird in den untersuchten Evaluationen zuwenig beachtet. Bei einer künftigen Beurteilung von NPM-Versuchsphasen müssen Fragen über die Auswirkungen von NPM auf Politik, Recht und Management durchdringend beantwortet werden können. Die Zusammenarbeit zwischen den Spezialisten von staatsrechtlichen, politischen und NPM-Evaluationen muss bei der Vergabe von weiteren Evaluationsaufträgen in einem ganzheitlichen Ansatz bewusst gefördert werden.

¹ Die Abkürzungen NPM und WOV werden in dieser Arbeit als Synonyme verstanden.

2. Einleitung und Dank

Evaluationen von staatlichen Massnahmen, Programmen und Politikbereichen haben in den vergangenen Jahren dazu beigetragen, dem wachsenden Bedürfnis nach Informationen über deren Wirksamkeit gerecht zu werden. Die Tendenz hat sich fortgesetzt, staatliches Handeln nicht mehr allein an den Kriterien der Ordnungsmässigkeit und Legalität, sondern auch an denjenigen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (Effizienz) zu messen.²

In der Schweiz ist die Evaluation eine relativ junge Disziplin. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 27, „Wirksamkeit staatlicher Massnahmen“, lancierte der Bundesrat 1987 ein Projekt, das die Methodik der Evaluation verbessern und Erfahrungen und deren Austausch fördern sollte.³ Aus diesen Forschungsarbeiten entstand 1996 die Berufsvereinigung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft ‚seval‘, die sich zum Ziel gesetzt hat, den Informations- und Erfahrungsaustausch über Evaluationen zwischen der Politik, der Verwaltung, den Hochschulen und der Beratung zu fördern und die Qualität von Evaluationen sowie deren Verbreitung zu verbessern.⁴

Im Zuge der Einführung von NPM auf den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden war es nur konsequent, den Erfolg dieser NPM-Projekte zu evaluieren. In der Zwischenzeit liegen mehrere Evaluationsberichte vor, welche die Wirksamkeit der NPM-Versuchsphasen prüfen und Grundlage für einen flächendeckenden Einführungsentscheid sein sollten.

Die Methodik der Evaluationssynthese ist in der Schweiz bislang wenig bis gar nicht verbreitet, da erst wenige Evaluationen zu vergleichbaren Sachgebieten vorliegen. Es wird jedoch künftig von hohem Interesse sein, durch Evaluationssynthesen vertiefte Erkenntnisse über die jeweiligen Politikbereiche zu erlangen.

Ein erstes Ziel dieser Arbeit ist die systematische Gesamtauswertung der Erkenntnisse aus ausgewählten kantonalen NPM-Evaluationen im Rahmen einer Evaluationssynthese auf die Frage, ob die NPM-Versuchsphasen erfolgreich waren. Aufgrund dieser Erkenntnisse wird geklärt, ob ein Entscheid zur flächendeckenden Einführung rational gefällt werden kann. Schliesslich wird versucht, Ansätze für einen Standard künftiger NPM-Evaluationen aufzuzeigen. Der Schwerpunkt dieser Diplomarbeit liegt somit in der methodischen Auswertung der berücksichtigten kantonalen NPM-Evaluationen.

Die Arbeit gliedert sich in einen theoretischen und in einen empirischen Teil. Der theoretische Teil befasst sich mit der Erarbeitung der Arbeitsinstrumente sowie der Festlegung des methodischen Vorgehens. Im empirischen Teil der Arbeit wird das theoretische Vorverständnis von NPM bezogen auf die einzelnen Arbeitshypothesen mit den Erkenntnissen aus den Evaluationen kantonalen NPM-Versuchsphasen verglichen. Die Erkenntnisse aus diesem Vergleich geben Auskunft, in welchen Feldern NPM erfolgreich eingeführt werden konnte. Danach können nicht nur die Rationalität eines

² Bussmann (1996), S. 3

³ Bussmann et al. (1997), S. XVII

⁴ Die Informationen stammen von der Website der Schweizerische Evaluationsgesellschaft (‚seval‘)

Einführungsentscheids für eine flächendeckende Einführung überprüft, sondern auch Ansätze für einen Standard künftiger NPM-Evaluationen erarbeitet werden.

Während der Dispositionsbesprechung mit Herr Prof. Dr. Kuno Schedler vom 23. Februar 2001 wurde das vorgegebene Thema ‚NPM-Versuchsphasen: Ein Erfolg? Meta-Evaluation der in der Schweiz evaluierten NPM-Projekte, insbesondere des Einführungsentscheids‘ nachträglich präzisiert. Im gegenseitigen Einverständnis wurde vereinbart, dass in dieser Arbeit nicht eine Meta-Evaluation, sondern eine Evaluationssynthese vorhandener NPM-Evaluationen durchgeführt wird. Obwohl eine Evaluationssynthese auch als Teilbereich (vgl. 3.1.2.) eine Meta-Evaluation beinhalten kann, wird auf eine vertiefte qualitative Würdigung der berücksichtigten Evaluationen verzichtet.

Schliesslich möchte ich noch meinen Dank aussprechen. Ich möchte Dr. Theo Haldemann, Dr. Peter Farago sowie Dr. Stefan Rieder für Ihr konstruktives Feedback zu meiner Arbeit danken. Ihre Hinweise haben mir bei der Überarbeitung meiner Arbeit sehr geholfen.

3. Theoretischer Teil

Im theoretischen Teil dieser Arbeit werden die Arbeitsinstrumente, die Methodik sowie die weiteren theoretischen Grundlagen für den empirischen Teil vorbereitet. Dabei werden insbesondere die Eigenschaften der Evaluationssynthese beleuchtet sowie die morphologische Hypothesenmatrix hergeleitet.

3.1. Vorbereitung der Arbeitsinstrumente

Beginnend mit der Klärung des Begriffs der Evaluationssynthese werden deren Stärken und Schwächen sowie die damit verbundenen Arbeitsschritte vorgestellt. Anschliessend wird die morphologische Hypothesenmatrix konstruiert, welche der zentrale Baustein dieser Diplomarbeit ist. Schliesslich werden die Arbeitsinstrumente und das Vorgehen bezüglich der Fragestellungen detailliert vorgestellt.

3.1.1. Was ist eine Evaluationssynthese?

Theoretische Beiträge zu Evaluationssynthesen sind im deutschsprachigen Raum eher spärlich vertreten. Dies erklärt sich aus der Tatsache der noch jungen Disziplin der Evaluationsforschung im deutschen Sprachraum. In der Schweiz ist diese Methodik bislang erst vereinzelt angewandt worden, da auch nur wenige auswertbare Evaluationen über vergleichbare Fragestellungen vorliegen. Die vorliegende Arbeit betritt somit, wenigstens im Bereich NPM, Neuland.

Durch die zunehmende Verbreitung und den Einsatz von Evaluationen zur Beurteilung staatlicher Massnahmen wird die Methodik der Evaluationssynthese künftig auch in der Schweiz häufiger eingesetzt werden. In den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) beispielsweise sind Evaluationen und deren Synthesen schon seit Jahrzehnten fester Bestandteil der Politikvorbereitung und –prüfung. Das United States General Accounting Office (GAO) unterstützt dabei die Entscheidungsträger des Amerikanischen Kongresses mit analytischen Informationen. Daneben wird versucht, einen Überblick zu geben über den Stand der Methodenentwicklung zur Evaluierung einzelner Programme, über die Gefahren einer möglichen falschen Anwendung oder eines Missbrauchs von Evaluierungsmethoden sowie über den Bedarf an Evaluierungsrichtlinien und -standards.⁵

„An evaluation synthesis is a systematic procedure for organizing findings from several disparate evaluation studies. It enables the evaluator to gather results from different evaluation reports, performed by different people at different places and at different times, and to ask several questions about this group of reports.”⁶ Eine Evaluationssynthese kann dabei verschiedene Fragestellungen beantworten. Über die Effizienz von Teil- oder Gesamtprogrammen bis zur Beantwortung der Frage, wie künftige Evaluationen organisiert sein sollten, ist das gesamte Fragenspektrum eröffnet. In einer Evaluationssynthese werden verschiedene vergleichbare Studien gesammelt, um deren Inhalt als Datenbasis für die Beantwortung von Fragestellungen zu verwenden. „Some of

⁵ Hellstern/Wollmann (1984), S. 477

⁶ GAO (1992), S. 6

the questions may be answerable by the available information but others may not be. Those left unanswered serve to identify gaps in the desired array of information.⁷

Die Evaluationssynthese beschäftigt sich mehrheitlich mit retrospektiven Fragestellungen sowie dem aktuellen Stand von Programmen. Für Aussagen über den Erfolg geplanter Massnahmen wird die prospektive Evaluationssynthese (PES) angewendet. Sie umfasst neben der Evaluationssynthese vergleichbarer bestehender Programme auch eine ausführliche Analyse beabsichtigter Massnahmen. Aus den Erkenntnissen wird die Realisierbarkeit und das Erfolgspotential einer geplanten Massnahme getestet, indem diese in einen zukünftigen Kontext gestellt wird.⁸

Die folgende Arbeit wird sich vor allem auf das retrospektive Verständnis der Evaluationssynthese konzentrieren. Dennoch machen die Erkenntnisse der Handlungsempfehlungen (vgl. 4.1.) auch prospektive Aussagen über künftige NPM-Versuchsphasen. Dies ganz im Sinne, dass Evaluationssynthesen mehr sein müssen als blossе Zusammenstellungen von Evaluationsresultaten, indem sie anstehende Fragen vor dem Hintergrund der Ergebnisse von ‚Ex-post-Evaluationen‘⁹ spiegeln.

3.1.2. Stärken und Schwächen der Evaluationssynthese

Zu den Stärken einer Evaluationssynthese zählt sicherlich die Eigenschaft, relativ günstig verständliche und schnelle Informationen zu liefern. ‚It is designed to be conducted by one or two persons, with methodological expertise, and can be performed usually in 6 to 9 months.¹⁰ Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass Erkenntnisse von Einzelstudien gestärkt werden, wenn sich die Aussagen in von ihnen unabhängigen Evaluationen wiederfinden und dadurch bestätigen lassen. Eine Evaluationssynthese formt zugleich eine Wissensbasis über ein entsprechendes Thema, da sie mehrere Einzelfragen zu einer Gesamtübersicht zusammenstellt. Sie kann, sofern die Qualität der untersuchten Arbeiten gewürdigt wird, den Charakter einer Meta-Evaluation bekommen. Evaluationssynthesen sollten zudem Hinweise geben, wie künftige Evaluationen zu ähnlichen Fragestellungen konzipiert werden sollen.

Doch eine Evaluationssynthese hat auch ihre Schwächen. Eine Evaluationssynthese kann nur dann durchgeführt werden, wenn bereits mehrere Evaluationen mit gleichen oder ähnlichen Fragestellungen vorliegen. Sie eignet sich somit nicht für neue Programme, die noch nicht ausführlich evaluiert worden sind. Zudem kann sie nur Fragestellungen synthetisieren, welche von den ausgewerteten Evaluationen beantwortet worden sind. Einen negativen Einfluss kann auch die schlechte Qualität sowie die fehlende Aktualität der verwendeten Evaluationen haben, denn ‚... the evaluation synthesis is only as current as the studies it analyzes.¹¹

⁷ GAO (1992), S. 9

⁸ GAO (1990), S. 9

⁹ Balthasar (2000), S. 22

¹⁰ GAO (1992), S. 14

¹¹ GAO (1992), S. 16

3.1.3. Abgrenzung zu anderen meta-evaluativen Ansätzen

Der Begriff der Evaluationssynthese wird in der Fachliteratur nicht immer gleich verwendet. Im ursprünglichen Sinn wurde die Evaluationssynthese (wie auch die Meta-Analyse) der kumulativen Sekundäranalyse oder der substanzorientierten Meta-Evaluation¹² zugeordnet. In einem neueren Verständnis werden diese beiden Bereiche jedoch als eigenständige Forschungszweige behandelt. Dennoch können die Grenzen zwischen der Meta-Evaluation, der Meta-Analyse und der Evaluationssynthese nicht durchgehend gezogen werden.

3.1.3.1. Abgrenzung zur Meta-Evaluation

„Meta-Evaluationen ... bezwecken die Bewertung von Evaluationsprozessen und der Qualität ihrer Ergebnisse. Sie sind ein wichtiger Bestandteil des Selbstreflexionsprozesses der Evaluationsforschung.“¹³ Im Vordergrund steht hier nicht der Inhalt, sondern die methodische Qualität von Evaluationen.¹⁴ Es wird geprüft, ob die Ergebnisse einer bestimmten Evaluation wissenschaftlich ausreichend abgesichert sind und der Vergleich angestellt, inwieweit die Kriterien von Evaluations-Standards¹⁵ eingehalten worden sind. Evaluationen stellen Konstruktionen zweiter Ordnung dar, die sich mit Konstruktionen erster Ordnung (der sozialen Realität) auseinandersetzen. Meta-Evaluationen haben Evaluationen zum Untersuchungsgegenstand. Es handelt sich somit um Konstruktionen dritter Ordnung.¹⁶

Eine Meta-Evaluation kann Teil einer Evaluationssynthese sein, wenn die qualitative Arbeit der Evaluatoren gewürdigt und in die Betrachtung miteinbezogen wird. Die Evaluationssynthese grenzt sich hauptsächlich dadurch von der Meta-Evaluation ab, weil sie sich primär mit dem Inhalt von Evaluationen befasst und diesen auszuwerten versucht.

3.1.3.2. Abgrenzung zur Meta-Analyse

Rossi und Freeman bezeichnen die Meta-Analyse als sogenannte „quantitative literature reviews“¹⁷, in denen mit quantitativen Methoden bestehende Evaluationen ausgewertet werden. Bei Meta-Analysen werden also die Ergebnisse bestehender Wirkungsstudien quantitativ zusammengefasst.¹⁸ Zum Teil lassen sich dadurch methodische Schwächen der einzelnen Studien eliminieren und Ergebnisse grösserer Glaubwürdigkeit erzielen. Die Evaluationssynthese grenzt sich dadurch ab, dass sie den Inhalt der Evaluationen zusätzlich einer qualitativen Würdigung unterzieht. Die Evaluationssynthese ersetzt die Meta-Analyse vor allem dann, wenn die zu analysierenden Evaluationen qualitative Aussagen beinhalten und eine quantitative Zusammenfassung nicht möglich ist. Dies ist in der vorliegenden Arbeit der Fall.

¹² Widmer (1996), S. 3

¹³ Bussmann et al. (1997), S. 116

¹⁴ Vgl. Schenker-Wicki (1999), S. 66 sowie S. 131ff

¹⁵ Zu den Evaluations-Standards des ‚seval‘ vgl. Widmer et al. (1999)

¹⁶ Widmer (1996), S. 9

¹⁷ Rossi/Freeman (1993), S. 127

¹⁸ Bortz/Döring (1995), S. 589

3.1.3.3. Begriffsverständnis der Evaluationssynthese in dieser Arbeit

In dieser Arbeit wird eine primär retrospektive Evaluationssynthese durchgeführt, die sich vor allem auf die Auswertung der Erkenntnisse der Evaluationen von kantonalen NPM-Versuchsphasen konzentriert. Die dabei erarbeiteten Handlungsempfehlungen beinhalten den Charakter einer prospektiven Evaluationssynthese. Eine qualitative Würdigung der vorliegenden Evaluationen im Rahmen einer Meta-Evaluation würde die Ressourcen (Zeit und Mittel) sowie das Know-how des Verfassers sprengen.

3.1.3.4. Die sieben Arbeitsschritte einer Evaluationssynthese¹⁹

Eine Evaluationssynthese umfasst sieben Teilschritte. Im ersten Schritt wird die Fragestellung eingegrenzt. Dabei gilt es zu klären, was der durchschnittliche Effekt der Massnahmen/Programme ist, wo und weshalb die Massnahmen/Programme effektiv/ineffektiv sind sowie welche praktischen Erkenntnisse für künftige vergleichbare Fragestellungen verwendet werden können.

Ist die Fragestellung geklärt, so werden in einem zweiten Schritt die entsprechenden Evaluationen und Unterlagen zusammengestellt. Zusätzliche Datenerhebungen sind zwar möglich, werden jedoch nur dann angewandt, wenn die vorliegenden Informationen nicht ausreichend sind.

Nach der Zusammenstellung der Unterlagen gilt es im dritten Schritt, Kriterien für die Auswahl der Studien festzulegen, welche in der Evaluationssynthese berücksichtigt werden sollen. Dabei wird geklärt, ob die Aussagen der verwendeten Evaluationen empirisch ausreichend abgestützt sowie deren Aussagen relevant sind.

Ein wichtiger Schritt ist die Einbindung der verschiedenen Evaluationsdesigns in eine Analysestrategie. Die Verschiedenheit der Evaluationen kann für eine Evaluationssynthese durchaus eine Bereicherung sein. Schwierig wird es lediglich dann, wenn die Evaluationen qualitativ grosse Unterschiede aufweisen. Daher sollte immer vor Augen geführt werden, dass nur Evaluationen ausgewertet werden, die den Ansprüchen von Evaluationsstandards (Evaluationsdesign, Ausführung, Analyse und Report)²⁰ gerecht werden. Schliesslich muss laufend geprüft werden, ob das vorliegende Synthesematerial ausreicht sowie kritisch reflektiert werden, ob die angewandte Methode zum Ziel führt.

Nach den Vorbereitungsarbeiten wird die eigentliche Evaluationssynthese durchgeführt. Dabei gibt es keine standardisierte Vorgehensweise. Es muss darauf geachtet werden, dass das Synthesedesign den Evaluationsdesigns gerecht wird. So wäre die Aussagekraft einer Evaluationssynthese fraglich, bei der Evaluationen mit qualitativen Aussagen quantitativ ausgewertet werden.

Ist die Evaluationssynthese durchgeführt worden, so gilt es schliesslich, die gewonnenen Erkenntnisse zu publizieren. Dazu gehört auch, das Vorgehen ausführlich zu dokumentieren. Dies umfasst nicht nur einen Überblick über die verwendeten

¹⁹ GAO (1992), S. 10ff

²⁰ GAO (1992), S. 30

Evaluationen und deren Eigenschaften, sondern auch die analytischen Teilschritte, die Probleme der Vorbereitung sowie die Grenzen der Evaluationssynthese als Ganzes.

3.1.4. Konstruktion der morphologischen Hypothesenmatrix

Die Idee für die Konstruktion einer morphologischen Hypothesenmatrix stammt aus der partizipativen Evaluation ‚Wirkungen des UVP-Verfahrens in einem Schweizer Kanton‘²¹. In dieser Evaluation wurde für die Auswertung von Interviews ein morphologischer Baukasten aufgebaut, um die Aussagen der Interviewpartner in einen Ordnungsraster zu bringen.

Der Begriff der Morphologie kennt verschiedene Auslegungen seiner Bedeutung. Für unsere Konstruktion wird Morphologie wie folgt verstanden: ‚Durch Zerlegen eines Problems in eine Reihe von Teilproblemen werden mit Hilfe dieser Methode Art und Struktur des Problems analysiert ...‘.²² Diese Arbeit versteht Morphologie daher als geordnetes Denken, das Inhalte aus ihrem Zusammenhang herauslöst, in Teilbereiche aufteilt und diese wieder in eine Ordnung bringt.

Für die Ordnung dieser Teilbereiche benötigen wir einen Raster. Als Idee dient hierfür die Hypothesenmatrix. Sie zielt nicht primär auf die Generierung von Lösungen zu einem gegebenen Problem ab, sondern ist eine Methode zur analytischen Durchdringung komplexer Sachverhalte sowie zur Transparentmachung von Verknüpfungen.²³ Der Vorteil einer Hypothesenmatrix liegt darin aufzuzeigen, wie verschiedene Bereiche miteinander verknüpft sind und eignet sich, diese in einen Ordnungsrahmen zu bringen.

Werden die Ideen des morphologischen Denkens und der Hypothesenmatrix kombiniert, so entsteht das Konstrukt der morphologischen Hypothesenmatrix. Der Inhalt der Evaluationen der NPM-Versuchsphasen wird in eine Reihe von Teilaussagen aufgesplittet, welche anschliessend in der Hypothesenmatrix auf der vertikalen Ebene den Bereichen der Arbeitshypothesen und auf der horizontalen Ebene den Bereichen der Führungsebenen zugeordnet werden.

Die morphologische Hypothesenmatrix kann sowohl vertikal wie horizontal gelesen werden. Will man Hinweise finden, welche Chancen und Gefahren in Teilbereichen von NPM entstehen können, so liest sich die Matrix von links nach rechts (nach Arbeitshypothesen). Sucht man nach Hinweisen, welche Wirkung NPM bei den einzelnen Führungsebenen hinterlässt, so liest sich die Matrix von oben nach unten (nach Führungsebenen).

²¹ Vgl. Lüscher/Wyss (1994), S. 15

²² Gomez/Probst (1995), S. 145

²³ Schlicksupp (1992), S. 69

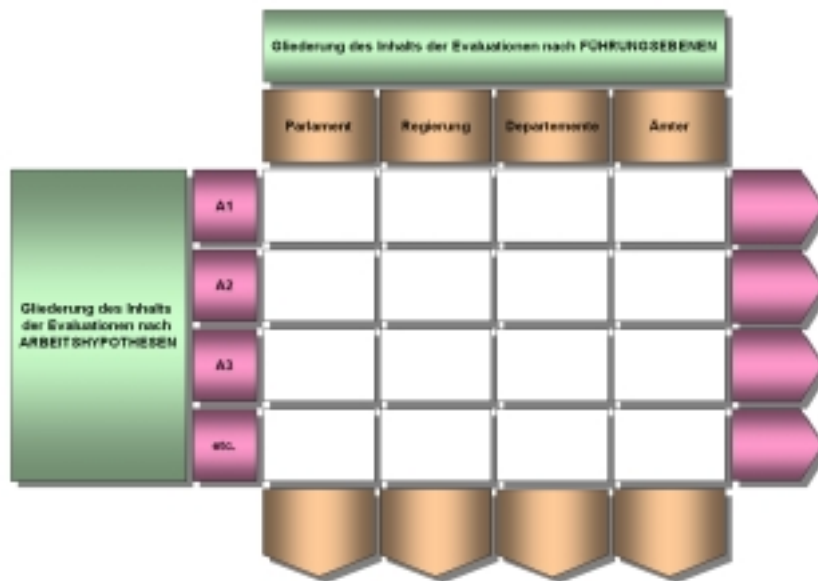


Abb. 3-1.: Die morphologische Hypothesenmatrix

Der Ausdruck ‚Hinweise‘ will damit sagen, dass die Aussagen und Ergebnisse dieser morphologischen Hypothesenmatrix rein qualitativer Natur sind. Die ausführliche Dokumentation der Auswertung findet sich im Anhang dieser Diplomarbeit.

Im Folgenden geht es nun darum, das Vorgehen und den Einsatz dieser Arbeitsinstrumente näher zu betrachten.

3.2. Vorgehen

3.2.1. Problembenennung

Der empirische Teil dieser Arbeit befasst sich mit zwei grundlegenden Fragestellungen. In der ersten Fragestellung wird der Erfolg der kantonalen NPM-Versuchsphasen anhand publizierter Evaluationen beurteilt. Aufgrund der daraus gewonnenen Erkenntnisse wird darauf aufbauend geprüft, ob die Rationalität eines Einführungsentscheids für eine flächendeckende Einführung von NPM gegeben ist. Aus den Erkenntnissen dieser beiden Fragestellungen werden Ansätze für einen Standard künftiger NPM-Evaluationen herausgebildet.

3.2.2. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

Während der Zusammenstellung von publizierten NPM-Evaluationen und Dokumenten wurde entschieden, dass für diese Evaluationssynthese lediglich Evaluationen über kantonale NPM-Versuchsphasen berücksichtigt werden. Ein Einbezug weiterer Evaluationen hätte den Umfang einer Diplomarbeit bei weitem gesprengt. Evaluationen über den Bund sowie über NPM-Projekte auf Gemeindeebene können daher im empirischen Teil nicht berücksichtigt werden.

Der Kanton Zürich hat NPM im Unterschied zu den in dieser Arbeit berücksichtigten Kantonen ohne Pilotphase eingeführt. Es wird daher interessant sein, die Resultate dieser Diplomarbeit mit den Erkenntnissen aus dem Kanton Zürich zu vergleichen.

Die folgende Übersicht zeigt die in dieser Arbeit berücksichtigten Evaluationen:

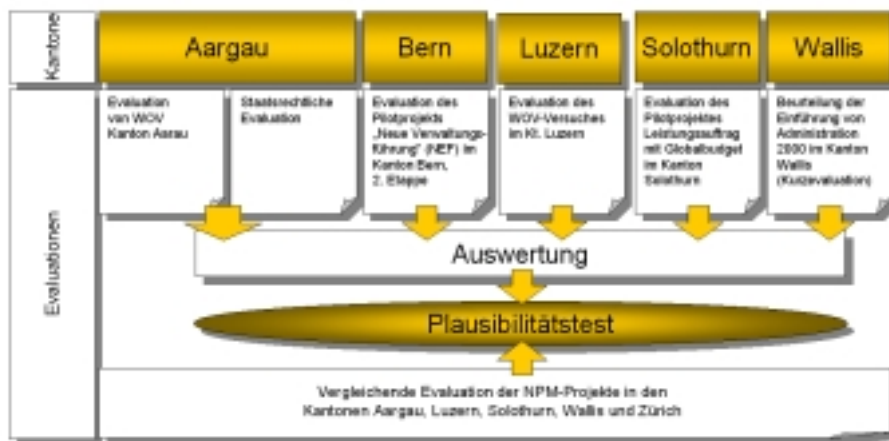


Abb. 3-2: Übersicht über die berücksichtigten Evaluationen der Evaluationssynthese²⁴

Die Evaluationen der Kantone Aargau, Bern, Luzern, Solothurn und Wallis²⁵ werden einzeln ausgewertet. Die vergleichende Evaluation der NPM-Versuchsphasen in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich²⁶ dient als Plausibilitätstest für die Erkenntnisse des empirischen Teils (zur Vorgehensweise vgl. 3.2.5.).

3.2.3. Hypothesenbildung

Die Hypothesen dieser Arbeit sind nach den beiden Fragestellungen ‚Erfolg der kantonalen NPM-Versuchsphasen‘ sowie ‚Rationalität des Einführungsentscheids‘ gegliedert und in tabellarischer Form dargestellt.

Die Fragestellungen des Diplomarbeitsthemas sind gleichzeitig Hypothesen. Sie werden durch mehrere Arbeitshypothesen konkretisiert. Durch Prüfung der Arbeitshypothesen können die Hypothesen falsifiziert werden.

NPM wird in den Arbeitshypothesen ausdrücklich im Zusammenhang mit den NPM-Versuchsphasen verwendet. Es können keine Aussagen darüber gemacht werden, wie sich NPM bei einer Einführung ohne Pilotphase bewähren würde.

²⁴ Eine ausführliche Übersicht über die bearbeiteten Evaluationen befindet sich im Anhang A dieser Arbeit

²⁵ Vgl. bezüglich der Aussagekraft von Kurzevaluationen Widmer/Rothmayr/Serdült (1996), S. 253ff

²⁶ Vgl. Rieder/Farago (2000)

3.2.3.1. Hypothesen zur Fragestellung ‚Erfolg der kantonalen NPM-Versuchsphasen‘²⁷

Hypothese:	
H1	Die bereits evaluierten NPM-Versuchsphasen waren erfolgreich.
Arbeitshypothesen:	
A1	NPM trennt die strategischen und operativen Funktionen nach Führungsebenen.
A2	NPM fördert eine dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur.
A3	NPM fördert die Leistungs- und Wirkungsorientierung.
A4	NPM liefert bessere Steuerungsinstrumente.
A5	NPM liefert bessere Rechnungs- und Controlling-Instrumente.
A6	NPM fördert die Kundenorientierung.
A7	NPM fördert das Kostenbewusstsein.
A8	NPM fördert die Qualitätsorientierung.
A9	NPM fördert die Wettbewerbsorientierung.
A10	NPM liefert bessere Anreizsysteme.
A11	NPM förderte eine neue Verwaltungskultur.
A12	NPM beachtet das Recht und die Demokratie.

Tab. 3-1: Hypothesen zur Fragestellung ‚Erfolg der NPM-Versuchsphasen‘

3.2.3.2. Hypothesen zur Fragestellung ‚Rationalität des Einführungsentscheids‘

Hypothese:	
H2	Ein Entscheid zur flächendeckenden Einführung beruht auf den positiven Erkenntnissen der NPM-Versuchsphasen und ist rational begründbar.
Arbeitshypothesen:	
A13	Die Zielsetzungen der Evaluationen prüfen die Zielsetzungen der NPM-Versuchsphasen.
A14	Die Ausgangsfragen (Zielsetzungen) der Evaluationen wurden beantwortet.
A15	Die in den Evaluationen geprüften Zielsetzungen der NPM-Versuchsphasen wurden erreicht.

Tab. 3-2: Hypothesen zur Fragestellung ‚Rationalität‘

3.2.4. Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell besteht aus den unabhängigen Variablen H1 (Erfolg der kantonalen NPM-Versuchsphasen) und H2 (Rationalität des Einführungsentscheids). Die unabhängige Variable H1 wird durch die abhängigen Variablen A1 - A12, die unabhängige Variable H2 durch die abhängigen Variablen A 13 - 15 geprüft.

²⁷ In Anlehnung an Buschor (1993), S. 19 sowie Schedler/Proeller (2000)

3.2.5. Vorgehen und Methodik

3.2.5.1. Vorgehen und Methode bei der Fragestellung ‚Erfolg der kantonalen NPM-Versuchsphasen‘



1. Erarbeitung des theoretischen Vorverständnisses pro Arbeitshypothese.
2. Zuweisung des Inhalts der Evaluationen in die morphologische Hypothesenmatrix, anschliessende Verdichtung der Informationen.
3. Gegenüberstellung des theoretischen Vorverständnisses und den Erkenntnissen aus den Evaluationen
4. These: wurden die Arbeitshypothese bestätigt?
5. Erarbeitung einer Handlungsempfehlung

Abb. 3-3: Vorgehen und Methode bei der Fragestellung ‚Erfolg der kantonalen NPM-Versuchsphasen‘

Zuerst wird das theoretische Vorverständnis des NPM für die einzelnen Arbeitshypothesen erarbeitet (Schritt 1). Dieses Vorverständnis soll möglichst verdichtet werden. Parallel dazu wird der Inhalt der ausgewählten Evaluationen methodisch (für jede Evaluation einzeln) in eine morphologischen Hypothesenmatrix eingeordnet (Schritt 2). Dies ist zugleich der aufwendigste Arbeitsschritt dieser Diplomarbeit. Nach der Zuteilung werden die einzelnen Felder zusammengeführt und pro Arbeitshypothese zusammengefasst.

Aus dem Vergleich (Schritt 3) des theoretischen Vorverständnisses und der Auswertungen der Evaluationen wird in der These (Schritt 4) abgewägt, ob die Arbeitshypothese bestätigt wurde. Wird eine Arbeitshypothese bestätigt, so war NPM in diesem Bereich in den Versuchsphasen erfolgreich, muss die Arbeitshypothese hingegen verworfen werden, so konnte NPM in diesem Bereich in den Versuchsphasen seine vorgesehene Wirkung nicht entfalten. Wird eine Arbeitshypothese nur teilweise bestätigt, so werden mögliche Ursachen gesucht und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die Erkenntnisse dieser Abklärungen werden in Handlungsempfehlungen²⁸ (Schritt 5) zusammengefasst, welche in künftigen oder bereits in Angriff genommenen Versuchsphasen berücksichtigt werden können.

²⁸ Eine Zusammenstellung der Handlungsempfehlungen befindet sich im Anhang B dieser Arbeit

3.2.5.2. Vorgehen und Methode bei der Fragestellung ‚Rationalität des Einführungsentscheids‘

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Fragestellung des Erfolgs von NPM-Versuchsphasen wird die Fragestellung der Rationalität des Einführungsentscheids angegangen. Sie beinhaltet insofern den Charakter eine Meta-Evaluation, als geprüft wird, ob aufgrund der Evaluationen der kantonalen NPM-Versuchsphasen ein rationaler Einführungsentscheid für eine flächendeckende Einführung von NPM vorbereitet wurde. Trotzdem wird in dieser Fragestellung weder die qualitative Arbeit der Evaluatoren noch die Qualität der Ergebnisse gewürdigt.

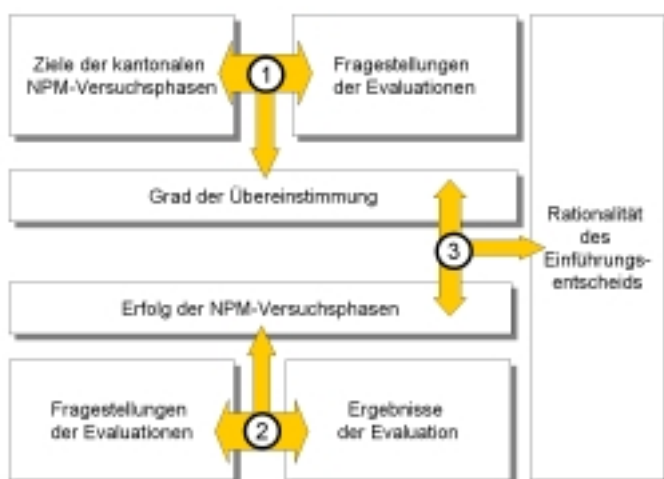


Abb. 3-4: Vorgehen und Methode bei der Fragestellung ‚Rationalität des Einführungsentscheids‘

Damit die Rationalität eines Einführungsentscheids zur flächendeckenden Einführung von NPM untersucht werden kann, muss wiederum auf die Resultate aus der morphologischen Hypothesenmatrix zurückgegriffen werden. Dabei werden aber die einzelnen Auswertungsbogen berücksichtigt und nicht etwa die Gesamtauswertung. Damit wird verhindert, dass durch Synthetisierung zuviele Nuancen verschwinden.

Zuerst wird verglichen, inwieweit die Fragestellungen der jeweiligen Evaluationen mit den Zielsetzungen der NPM-Versuchsphasen übereinstimmen (Schritt 1): *Wurde somit evaluiert, was zu evaluieren wäre?* In einem weiteren Schritt wird überprüft, ob die Erkenntnisse der Fragestellungen den NPM-Versuchsphasen einen Erfolg bescheinigen (Schritt 2). *Waren die NPM-Versuchsphasen erfolgreich?* Werden nun diese beiden ersten Arbeitsschritte kombiniert, so gibt dies Hinweise darüber, ob die Legislative einen (allfälligen)²⁹ Einführungsentscheid nach rationalen Gesichtspunkten fällt (Schritt 3). *Ist die Rationalität des Einführungsentscheids gegeben?*

Der theoretischen Teil wird im folgenden Abschnitt kritisch gewürdigt.

²⁹ Beim Ergebnis der Beantwortung dieser Fragestellung ist es unerheblich, ob die flächendeckende Einführung von NPM bereits beschlossen worden ist.

3.3. Kritische Würdigung der Arbeitsinstrumente, des Vorgehens und der Methodik

„Wenn wir Naturgegenstände, besonders aber die lebendigen, dergestalt gewahr werden, dass wir uns eine Einsicht in den Zusammenhang ihres Wesens und Wirkens zu verschaffen wünschen, so glauben wir zu einer solchen Kenntnis am besten durch Trennung der Teile gelangen zu können; wie denn auch wirklich dieser Weg uns sehr weit zu führen geeignet ist. ... Aber diese trennenden Bemühungen, immer und immer fortgesetzt, bringen auch manchen Nachteil hervor. Das Lebendige ist zwar in Elemente zerlegt, aber man kann es aus diesen nicht wieder zusammenstellen und beleben.“³⁰

Die Worte Goethes umschreiben in poetischer Form die Schwächen einer qualitativen Auswertung qualitativer (und somit doch „lebendigen“) Informationen. Unabhängig von den Datenerhebungsmethoden der berücksichtigten Evaluationen war die statistische Signifikanz nie gegeben. Die Anzahl der Gesprächspartner³¹ war in allen Fällen zu klein (mit wenigen Ausnahmen gab es Gesamtbefragungen der Regierung). Diese Arbeit kann also kein wissenschaftliches Produkt aus wissenschaftlichen Evaluationen werden. Vielmehr muss versucht werden, „... eine intelligente Mischung aus wissenschaftlichen Ergebnissen von Evaluationen und Kenntnissen bezüglich der anstehenden Probleme eines Politikbereichs ...“³² aufzubereiten.

³⁰ Goethe (1989), S. 12f

³¹ Der Einfachheit halber wird stets die männliche Form des Substantivs verwendet, womit auch die weibliche Form gemeint ist

³² Vgl. Balthasar (2000), S. 22f, sowie Schenker-Wicki (1999), S. 111

4. Empirischer Teil

4.1. Nach Arbeitshypothesen geordnete Erkenntnisse

Das theoretische Vorverständnis des NPM bezüglich der einzelnen Arbeitshypothesen wird den Erkenntnissen aus der morphologischen Hypothesenmatrix gegenübergestellt. Aus dem Vergleich wird in der These abgewägt, ob die Arbeitshypothesen bestätigt wurden. Die Erkenntnisse aus den Abklärungen, inwieweit die Arbeitshypothesen bestätigt wurden, werden in Handlungsempfehlungen zusammengefasst. Diese Handlungsempfehlungen können bei künftigen oder bereits in Angriff genommenen Versuchsphasen berücksichtigt werden.

Die Grenzen der Arbeitshypothesen dürfen dabei nicht als starr interpretiert werden. Sowohl das theoretische Vorverständnis als auch die Zuteilung des Inhalts der Evaluationen der kantonalen NPM-Versuchsphasen muss in einem Gesamtkontext verstanden werden.

Die einzelnen empirischen Ergebnisse der Arbeitshypothesen wurden jeweils nach den folgenden Kriterien bewertet:

NPM ist in diesem Bereich ...	Die Arbeitshypothese wird ...	Symbolik
... erfolglos	abgelehnt	A
... teilweise erfolgreich	weder abgelehnt noch angenommen	X
... erfolgreich	angenommen	Δ
Keine Aussage möglich	keine Wertung	-

Tab. 4-1: Kriterienraster

4.1.1. Arbeitshypothese 1: Trennung der strategischen und operativen Funktionen

A1
NPM trennt die strategischen und operativen Funktionen nach Führungsebenen.

4.1.1.1. Vorverständnis aus der Theorie

Die Umstellung von einer regelgeleiteten zu einer ziel- und ergebnisorientierten Regierungs- und Verwaltungskultur verlangt eine klare organisatorische Trennung zwischen der Verantwortung für die politische Zielsetzung und der Verantwortung für die administrative Zielerreichung (sog. Trennung von ‚Steuern und Rudern‘³³). ‚Demnach sollten Politikerinnen und Politiker die richtigen Dinge (politisch) anpacken und Verwaltungs-Manager diese Dinge dann (rechtlich und ökonomisch) richtig erledigen.³⁴ Diese Arbeitsteilung zwischen Politik (Volk, Parlament) und der Verwaltung (Regierung, Administration) erfolgt durch die Unterscheidung von strategischer und operativer

³³ Osborne/Gaebler (1997), S. 40

³⁴ Haldemann (1995), S. 10

Führung. Strategische Entscheide werden demnach im Parlament, operative Entscheidungen in der Verwaltung gefällt.³⁵ Die Parlamente und politischen Gremien sollen das ‚Was‘, d.h. die strategischen Ziele, vorgeben, und die Verwaltung bestimmt das ‚Wie‘, die Ausführung der vorgegebenen Ziele.³⁶ Diese Trennung in operative und strategische Führung³⁷ hat weitreichende Folgen. ‚Plötzlich kann man Gewinne und Verluste erwirtschaften und die Kompetenz dazu ist jetzt an der Basis.‘³⁸

Inwieweit werden in den evaluierten kantonalen NPM-Versuchsphasen die operativen und strategischen Funktionen voneinander getrennt?

4.1.1.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

Die Unterscheidung zwischen strategischer und operativer Führung ist in den NPM-Versuchsphasen kaum verwirklicht worden. Die folgende Übersicht zeigt die Bewertung der einzelnen kantonalen NPM-Versuchsphasen:

A1: NPM trennt die strategischen und operativen Funktionen nach Führungsebenen.				
AG	BE	LU	SO	VS
A	A	X	A	X

Tab. 4-2: Auswertung der Arbeitshypothese A1 nach Kantonen

Vor allem im Parlament stösst die Trennung der strategischen und operativen Funktionen auf Widerstand. Es wird von einzelnen Parlamentariern die Meinung vertreten, dass es nie eine vollständige Trennung von politischer und betrieblicher Ebene geben wird. So wird häufig über die bisherigen Führungsformen (somit über das Budget³⁹) gesteuert.

Auffallend ist vor allem die Zweiteilung des Parlaments. Die Sachkommissionen, welche mit der Reform direkt in Berührung kommen, nehmen ihre Aufgaben im Sinne des NPM-Gedankens wahr und führen mit strategischen Zielvorgaben. Viele Nichtmitglieder dieser Sachkommissionen stehen den Reformen passiv gegenüber, was nicht selten mit mangelndem Wissen begründet oder dem fehlenden Glauben daran, dass mit NPM die Mitsprache des Parlaments erhöht wird, begründet werden kann. Viele Parlamentarier sind schlichtweg überfordert, ihrer strategischen Rolle bei der Diskussion von Produktbudgets nachzukommen. Dabei herrscht eine Angst vor Kompetenzverlust vor, weil viele Milizparlamentarier überfordert sind, Probleme auf der strategischen Ebene zu diskutieren.

Doch es gibt auch Gründe, die aus der Konzeption der Versuchsphasen stammen. Nicht selten steuern die Parlamente deshalb immer noch mit operativen Zielen, weil die Ziele und Indikatoren der Ämter ‚eins zu eins‘ nach oben gebrochen werden. Diese ‚bottom-up‘-

³⁵ Haldemann (1995), S. 10

³⁶ Schedler/Proeller (2000), S. 52

³⁷ Eine Übersicht über die strategischen Führung bietet Bichsel (1994), S. 115ff

³⁸ Buschor (1996), S. 33

³⁹ Fluhr (1995), S. 67, bezeichnet das traditionelle Budget als ‚Zahlenfriedhöfe‘

Vorgehensweise löst in mehreren Bereichen der Versuchsphasen grössere Probleme aus.

Obwohl viele Parlamentarier vom Tagesgeschäft befreit werden wollen und in der strategischen Führung eine Entlastung sehen, sind sie nur in geringem Ausmass bereit, auf operative Eingriffe zu verzichten. Die Parlamentarier sehen sich als Interessenvertretung der Wählerschaft, und da hat das Tagesgeschehen ein höheres Potential zur Skandalisierung als Diskussionen um die strategische Führung. Die Beibehaltung der Mitsprachemöglichkeiten bei Personalfragen (beim Stellenplan) möchte nicht einfach so aufgegeben werden. Auch in Bereichen staatspolitischer Bedeutung will das Parlament weiterhin operative Details regeln.

Sollten die bewussten Widerstände des Parlaments langfristig obsiegen, fehlt ein wichtiges Element des NPM-Gedankens, womit das NPM-Konzept letztendlich zusammenfallen könnte.

4.1.1.3. These zu A1

Die Unterscheidung zwischen strategischer und operativer Führung ist in den NPM-Versuchsphasen kaum verwirklicht worden. Die Arbeitshypothese A1 muss abgelehnt werden.

4.1.1.4. Handlungsempfehlung zu A1

Handlungsempfehlung zu A1: Trennung der strategischen und operativen Funktionen

Die Trennung der strategischen und operativen Funktionen nach Führungsebenen muss konsequenter vollzogen werden, da sonst ein wichtiges Element des NPM-Gedankens fehlt und die NPM-Reformen letztendlich zusammenfallen könnten.

Der Zweiteilung des Parlaments muss Einhalt geboten werden, indem das Wissensgefälle durch gezielte Massnahmen ausgeglichen wird. Damit kann auch der Skepsis der Parlamentarier bezüglich Mitsprachemöglichkeiten sowie einer Überforderung durch die ihnen zugedachte strategischen Rolle begegnet werden.

Den Nachteilen des 'bottom-up'-Ansatzes muss in den Versuchsphasen konsequent nachgegangen werden, indem Ziele und Indikatoren auf ihre strategische oder operative Ausrichtung überprüft werden.

4.1.2. Arbeitshypothese 2: Dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen

A2

NPM fördert eine dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur.

4.1.2.1. Vorverständnis aus der Theorie

Die Grundstrategie der wirkungsorientierten Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung zielt auf eine Vergrösserung der Verantwortlichkeit der Verwaltungsstellen hin.

Diese Vergrößerung der Verantwortlichkeit wird durch eine verstärkte Dezentralisierung bei gleichzeitig weitgehender Autonomie für die dezentralen Einheiten mit eigenen Führungs- und Entscheidungsstrukturen erreicht.⁴⁰ Die Schaffung einer solchen Autonomie setzt einen klar abgegrenzten Aufgabenbereich pro Verwaltungseinheit voraus. Zudem kann durch die Förderung der Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung⁴¹ auf Stufe Departement und Amt ein Abbau von Bürokratie, eine Vereinfachung der Entscheidungsabläufe, eine Verbesserung der Transparenz im Leistungsbereich sowie eine bessere Motivation der Führungskräfte erreicht werden.⁴² Dies kann dazu führen, dass ein Amtsleiter im Rahmen der Ressourcenverantwortung bei Kapazitätsengpässen frei bestimmt, ob er zusätzliche Arbeitskräfte einstellen oder durch Zukauf von zusätzlichen Maschinen die Kapazität erhöhen will.

Zu einer weiteren Entflechtung von strategischen Entscheidungen und operativen Tätigkeiten trägt die weitgehende organisatorische Trennung der Besteller-, Nachfrager-, Vermittler- und Anbieterfunktion im öffentlichen Bereich bei.⁴³ Durch diese Trennung von Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer und Leistungserbringer wird das Fällen von operativen Entscheidungen weitgehend dezentralisiert.

Leistungsfinanzierer der öffentlichen Verwaltung sind nebst der parlamentarischen Vertretung die Steuerzahler, also die Bürger. Sie werden deshalb als Leistungsfinanzierer bezeichnet, weil sie über die Finanzierung öffentlicher Güter (Produkte) bestimmen. Die Finanzierer einer Organisation erwarten, dass aus ihren Aufwendungen ein bestimmter Nutzen resultiert.⁴⁴

Leistungskäufer ist die Verwaltungsspitze bzw. die Exekutive. Als sowohl planende als auch ausführende Instanz kauft sie die Leistungen ein. Sie trägt die Verantwortung für die Einhaltung des Produktbudgets gegenüber dem Parlament und dem Volk, erhält dafür aber weitgehende Ausführungskompetenz in Bezug auf die Art und Weise der Leistungsbeschaffung.⁴⁵ Dabei greift die Verwaltungsspitze nur wenn nötig in die operativen Geschäfte der Verwaltung ein. Jedoch übt sie weiterhin einen grossen Einfluss auf die formelle Gestaltung der Vereinbarungen aus. Die Verwaltungsspitze und die Ministerien bleiben bei allen Autonomiebestrebungen für die Organisationseinheiten oberste Führungsinstanz der Verwaltung und fällen damit in vielen Fällen den letzten Entscheid in Führungsfragen.⁴⁶

Für die Vergabe von solchen Aufträgen durch den Leistungskäufer können sowohl die eigenen oder ‚fremde‘ öffentliche Verwaltungen sowie private Unternehmungen in Frage kommen. Diese potentiellen Leistungserbringer stehen untereinander im Wettbewerb um staatliche Aufträge und haben so Anreize, konkurrenzfähige Offerten einzureichen. Sie

⁴⁰ Vgl. Budäus (1994), S. 55 sowie Schedler/Proeller (2000), S. 79

⁴¹ Vgl. Reinemann (1994), S. 2

⁴² Schedler (1995), S. 21

⁴³ Haldemann (1995), S. 7

⁴⁴ Schedler/Proeller (2000), S. 87ff, vgl. auch Schedler (1995a), S. 102ff

⁴⁵ Vgl. Schedler (1995a), S. 106ff

⁴⁶ Schedler/Proeller (2000), S. 91

verhalten sich effizient und werden versuchen, ihre Konkurrenzfähigkeit durch permanente Innovationen zu erhalten.⁴⁷

Die Ebene der *Leistungserbringer*⁴⁸ (operative Ebene) umfasst jene Organisationseinheiten oder private Unternehmen, die im Kontraktverhältnis mit den Ministerien/Departementen bzw. den Ämtern stehen. Sie sind operativ weitgehend selbständig und agieren im Rahmen der Vorgaben des jeweiligen Kontraktes.

Inwieweit wird der Forderung nach dezentralen Führungs- und Organisationsstrukturen Folge geleistet?

4.1.2.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

A2: NPM fördert eine dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur.				
AG	BE	LU	SO	VS
Δ	Δ	Δ	X	X

Tab. 4-3: Auswertung der Arbeitshypothese A2 nach Kantonen

Es gibt noch keine saubere Trennung der Besteller-, Nachfrager-, Vermittler- und Anbieterfunktion. Verantwortlich für diesen Schwachpunkt sind vor allem die Regierung und die Departementsspitzen. Der Regierungsrat nimmt zwar oftmals am Umsetzungsprozess teil, greift aber wenig gestaltend ein. Insbesondere seine doppelte Verhandlungsrolle gegenüber Parlament und Departementen kommt kaum zum Ausdruck. Eine Trennung der Regierung und der Departemente als Leistungsbesteller von den Ämtern als Leistungsersteller ist mehrheitlich nicht vorzufinden.

Hingegen haben die Dezentralisierung und die Vergrößerung des Handlungsspielraums der Verwaltungseinheiten zu positiven Veränderungen geführt. Die Förderung der Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung haben bei der Verwaltung die Entscheidungskompetenz und den Handlungsspielraum im Tagesgeschäft gegenüber Regierung und Parlament vergrößert. Die Ergebnisverantwortung geht in einigen Fällen bis zur Stufe der einzelnen Mitarbeiter.

Vor allem im Bereich der Ressourcenverantwortung konnten neue Anreize geschaffen werden. Globalbudgets und die zusätzlichen Freiheiten im Personalbereich (Personalgewinnung) erhöhen den Handlungsspielraum der Verwaltung markant. Dadurch werden positive Energien freigesetzt, die sich auf verschiedene Bereiche auswirken. Eine Ausweitung dieser neu gewonnenen Autonomie wird immer wieder gefordert, dies vor allem im Bereich des Personals. Es ist meist nur möglich, zusätzliche Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen anzustellen, da bei einer Rückführung der Versuchsphasen sämtliche Neuerungen, und somit auch neu geschaffene Stellen, rückgängig gemacht werden müssten. Diese Situation ist unbefriedigend und wird in allen Versuchsphasen kritisiert.

⁴⁷ Kopp (1997), S. 5

⁴⁸ Vgl. Schedler/Proeller (2000), S. 93ff sowie Schedler (1995a), S. 119ff

Die Rolle des Spielverderbers spielten in den neu gewonnenen Freiheiten in mehreren Fällen die Querschnittsämter. Dies stösst auf wenig Gegenliebe. So müssen die Querschnittsämter und -aufgaben verwaltungsweit analysiert und bei kommenden NPM-Versuchsphasen zwingend integriert werden.

Es wurde auch auf die Gefahr hingewiesen, dass der vergrösserte Handlungsspielraum der Ämter im Widerspruch zu Aufgaben der Gesamtkoordination stehen kann. So können staatliche Gesamtzielsetzungen wie die finanzielle Gesamtkoordination, einheitliche Durchsetzung des Personalrechts oder umweltfreundliche Leistungserbringung der Verwaltung durch den neu gewonnenen Handlungsspielraum der Verwaltung untergraben werden.

4.1.2.3. These zu A2

Es gibt noch keine saubere Trennung der Besteller-, Nachfrager-, Vermittler- und Anbieterfunktion. Die Dezentralisierung und die Vergrösserung des Handlungsspielraums der Ämter können als erfolgreich bezeichnet werden. Die Arbeitshypothese A2 kann daher nur teilweise bestätigt werden.

4.1.2.4. Handlungsempfehlung zu A2

Handlungsempfehlung zu A2: Dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen

Die Trennung der Besteller-, Nachfrager-, Vermittler- und Anbieterfunktion muss konsequenter durchgesetzt werden. Dies muss zur Hauptaufgabe der Regierung werden, indem sie ihrer doppelten Verhandlungsrolle gegenüber Parlament und Departementen nachkommt. Es muss geprüft werden, inwieweit durch zusätzliche Förderung der Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung der Handlungsspielraum der Ämter vergrössert werden kann. Dies soll nur dann geschehen, wenn Aufgaben der Gesamtkoordination nicht gefährdet sind.

Die Rolle der Querschnittsämter muss verwaltungsweit analysiert werden. In künftigen NPM-Versuchsphasen müssen die Querschnittsämter besser integriert werden.

4.1.3. Arbeitshypothese 3: Leistungs- und Wirkungsorientierung

A3

NPM fördert die Leistungs- und Wirkungsorientierung.

4.1.3.1. Vorverständnis aus der Theorie

Staatliches Handeln hat sich an der Leistung und an seiner Wirkung zu orientieren.⁴⁹ Dabei wird das jeweils übergeordnete langfristige Sachziel (Wirkungsziel) durch die operativen Ziele (Leistungsziele) der Betrachtungsperiode konkretisiert. Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die Zusammenhänge:

⁴⁹ Maier (1999), S. 86

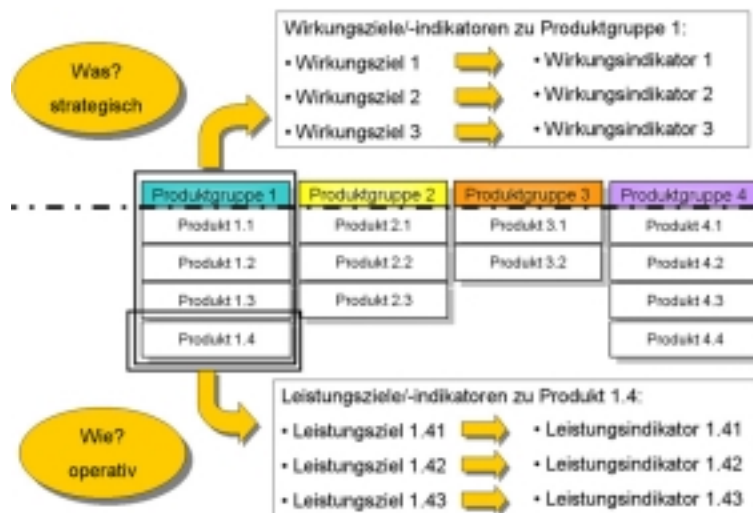


Abb. 4-1: Trennung der strategischen und operativen Funktionen im Blickfeld der Leistungs- und Wirkungsorientierung

Die Definition von Produkten ist nicht nur Voraussetzung für das Gelingen des NPM, sondern manifestiert den Übergang von der Input- zur Outputbetrachtung⁵⁰. Davon ausgehend soll die obenstehende Graphik vom Produkt aus näher erklärt werden. Wurde in der traditionellen Verwaltung über die Mittel gesteuert (Ressourcen, Input), so geschieht dies in der wirkungsorientierten Verwaltung über die *Produkte*.

Dabei erfüllt das Produkt sehr unterschiedliche Funktionen. Es bildet einerseits die Grundlage für die Definition, Vorgabe, Messung und Kontrolle von Leistungen der Verwaltung. Daneben ist es Ausgangspunkt für die Kalkulation, die Mittelzuteilung (Produktgruppenbudget, Netto-Finanzierungsbedarf⁵¹) und die finanzielle Rechenschaftsablage (Produktgruppenrechnung) sowie mittelfristiger Planungsgegenstand (Integrierter Aufgaben- und Finanzplan).⁵²

Für jedes Produkt werden die *Leistungsziele* definiert, welche durch aussagekräftige *Leistungsindikatoren*⁵³ gemessen werden (in der Abb. 4-1 für Produkt 1.4). Die Leistungsziele halten fest, was in der Betrachtungsperiode erreicht werden soll, welche Qualitätsstandards anzustreben sind, welche Effizienzdimensionen⁵⁴ erzielt werden sollen, wie viele Produkte produziert und abgegeben werden sowie welchen Nutzen die entsprechenden Kunden aus einem Produkt ziehen sollen.⁵⁵

Ein zentraler Schritt ist die Zusammenfassung der Produkte zu *Produktgruppen*, wird doch dadurch gleichzeitig die Ebene der politischen Einflussnahme abgegrenzt (gestrichelte Linie in Abb. 4-1). Dabei fasst eine Produktgruppe diejenigen Produkte

⁵⁰ Damkowski/Precht (1995), S. 34

⁵¹ Thom/Ritz (2000), S. 196

⁵² Schedler/Proeller (2000), S. 125

⁵³ Vgl. Bussmann (1999), S. 61ff

⁵⁴ Vgl. Schenker-Wicki (1999), S. 136

⁵⁵ Schedler/Proeller (2000), S. 118, vgl. auch Haldemann (1995), S. 16

zusammen, welche innerhalb eines Aufgabenbereichs eine strategische Einheit mit klarer Ausrichtung bilden.⁵⁶

Das Parlament bestimmt für jede Produktgruppe die *Wirkungsziele* („Was“) und kommt so seiner strategische Funktion nach (in der Abb. 4-1 für die Produktgruppe 1). Durch die Wirkungsziele wird festgelegt, welches der Zweck einer Tätigkeit ist, welche Wirkungen mit der Erstellung eines Produktes langfristig erreicht werden sollen sowie welche Entwicklungen angestrebt werden müssen.

Durch aussagekräftige *Wirkungsindikatoren*⁵⁷ kann geprüft werden, ob die Wirkungsziele auch erreicht worden sind. Dies ist jedoch nicht immer einfach, denn oft sind Wirkungen erst langfristig erkennbar, was ihre Messung und Erfassung zusätzlich erschwert.⁵⁸ Auch wenn daher Wirkungen die konzeptionell besseren Ziele wären, fehlen heute vielfach noch die nötigen Analyseinstrumente. Mit Hilfe eines breiten Einsatzes von Evaluationen könnten sich die effektiven Wirkungen (impacts)⁵⁹ abschätzen lassen. Dies ist jedoch ohne zusätzlichen Aufwand nicht zu erreichen⁶⁰. Aus diesem Grund bewegt sich die NPM-Praxis bislang hauptsächlich auf der Ebene der Produktorientierung. Sie ist konzeptionell gesehen lediglich eine Art ‚Zwischenstufe‘ auf dem Weg zur Wirkungsorientierung.⁶¹

Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung sollen laufend angeregt werden, sich leistungsorientiert zu verhalten. Darüber hinaus muss geprüft werden, inwieweit Massnahmen, die im Zusammenhang mit der Einführung des Anreizsystems (vgl. 4.1.10.1) getroffen werden, geeignet sind, die Mitarbeiter langfristig zu leistungsorientiertem Handeln und Verhalten zu motivieren.⁶²

Inwieweit wurde die Wirkungs- und Leistungsorientierung der evaluierten kantonalen NPM-Versuchsphasen durch die Definition und Einführung von Produktgruppen (Wirkungsziele/-indikatoren) sowie Produkte (Leistungsziele/-indikatoren) begünstigt?

4.1.3.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

A3: NPM fördert die Leistungs- und Wirkungsorientierung.				
AG	BE	LU	SO	VS
X	A	X	X	X

Tab. 4-4: Auswertung der Arbeitshypothese A3 nach Kantonen

Von einer Leistungsorientierung der Verwaltung kann bei den NPM-Versuchsphasen erst ansatzweise gesprochen werden. Erkenntnisse über eine verstärkte Wirkungsorientierung liegen konkret noch keine vor.

⁵⁶ Schedler/Proeller (2000), S.130

⁵⁷ Vgl. Maier (1999), S. 102

⁵⁸ Vgl. Bussmann et al. (1997), S. 53

⁵⁹ Haldemann (1995), S. 16

⁶⁰ Vgl. Habersam (1997), S. 186ff

⁶¹ Schedler/Proeller (2000), S. 61f

⁶² Schedler (1995a), S. 281

Dabei muss unterschieden werden zwischen den Problemen der Ziele und Indikatoren auf der einen Seite und dem Nachweis der Leistungs- und Wirkungsorientierung auf der anderen Seite.

Die Vorgehensweise der Leistungsdefinition („bottom-up“-Ansatz) führt auch beim Nachweis der Leistungs- und Wirkungsorientierung zu Problemen. Die Logik hinter dem gewählten Vorgehen in den Versuchsphasen ist eigentlich einleuchtend. Die Ämter haben am meisten Wissen über ihre eigenen Tätigkeiten und sind somit prädestiniert, eine erste Leistungsdefinition zu erstellen. Auch wenn diese Leistungsdefinitionen der Ämter den parlamentarischen Sachkommissionen unter Teilnahme des Regierungsrates vorgelegt werden, wird es als problematisch empfunden, dass die Ämter ihre eigenen Ziele vordefinieren können. Dies ist auch nicht im eigentlichen Sinn von NPM. Den Sachkommissionen fehlt aber das Detailwissen, um die Entwürfe der Ämter einer kritischeren Überprüfung auszusetzen. Gerade diese Betriebsblindheit wird vom Parlament als extrem störend empfunden.

Durch den „bottom-up“-Ansatz konzentrieren sich die Produktgruppen, Ziele und Indikatoren automatisch sehr stark auf die operative Ebene. Es wird in der Folge zu wenig zwischen Leistungs- und Wirkungsindikatoren unterschieden. So berücksichtigen Produktbudgets oftmals Leistungsindikatoren. Zudem sind die Mehrzahl der quantitativen und die wenigen qualitativen Indikatoren nicht stufengerecht angelegt. Obwohl die Wirkungsziele der Produktgruppen häufig auf der Impact- oder Outcome-Ebene ansetzen, dienen die ausgeführten Indikatoren meist der quantitativen Outputmessung. Konsequenterweise kann ein Soll-Ist-Vergleich nicht gelingen. Es muss daher dringend eine Systematisierung der Ziele und Indikatoren erreicht werden und zudem sichergestellt werden, dass die Produktgruppen von der Struktur der Ämter losgelöst werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Leistungsdefinition in einigen Kantonen zu mehrstufigen Zieldiskussionen und der Formulierung von neuen Zielen geführt hat. Es kam aber auch vor, dass für die Bestimmung der Indikatoren nur wenig Zeit zur Verfügung stand. Dies führte dazu, dass lediglich Umbenennungen von bestehenden Strukturen zu Produktgruppen stattfanden und es nicht zum Überdenken der Produktionsprozesse kam.

In den meisten Kantonen kann beobachtet werden, dass die Departemente erst sehr schwach in die Leistungs- und Wirkungsdiskussion integriert sind. Dies ist jedoch oftmals versuchsbedingt, sind doch bei der Definition und Erarbeitung der Ziele und Indikatoren hauptsächlich die Ämtern und Sachkommissionen involviert.

Der Nachweis der Wirkungs- und Leistungsorientierung durch NPM ist bislang ein grosser Schwachpunkt der Versuchsphasen. Dies hängt vor allem mit den oben geschilderten Problemen bei der Ziel- und Indikatorenbestimmung zusammen. Da Wirkungs- und Leistungsindikatoren nicht sauber getrennt werden, können kaum verbindliche Aussagen gemacht werden.

Auch hat die Dynamik in einigen Projekten spürbar abgenommen (v.a. Bern). Dabei wäre es wichtig, dass die Regierung den Versuchsphasen die nötige hohe Priorität beimisst, um die Prozesse durch Vorbildwirkung und entsprechende Zielsetzungen und Entscheide

voranzutreiben. Dies ist oft nicht der Fall. Die Leistungsorientierung könnte so allmählich in den Hintergrund rücken.

NPM hat noch kaum oder erst teilweise einen Wandel weg von der Finanz- hin zur Outputdiskussion gebracht, weil die NPM-Geschäfte in den meisten Kantonen erst einen marginalen Anteil ausmachen.

Dennoch ist eine höhere Leistungsorientierung und Motivation bei den Mitarbeitenden spürbar, was durch die Kommunikation von Leistungskennzahlen gefördert wird. Die Leistungskennzahlen bewirken, dass man weiss, was man geleistet hat. Dies ist eine Genugtuung und wirkt motivierend. Auch eine bessere Vergleichbarkeit führt zu einer erhöhten Leistungsbereitschaft.

In einigen Kantonen wurden die Wirkungen der NPM-Versuchsphasen vom Spardruck überlagert. Dieser hat unabhängig von NPM zu mehr Effizienz geführt. Zudem führt der Einfluss der Sparanstrengungen dazu, dass Amtsleitungen mit erhöhter Effizienz geradezu zu taktischem Verhalten veranlasst werden. Effizienzgewinne werden durch die Sparübungen aufgefressen, und es lohnt sich für diese Ämter plötzlich nicht mehr, die Effizienz übermässig zu steigern.

Einige Ämter sind noch gehemmt, sich leistungsorientiert zu verhalten, weil eine Rückkehr zur Inputsteuerung bei Ertragsüberschüssen oder Einsparungen dazu führen könnte, dass ein gutes Nettoergebnis als künftige Budgetvorgabe dient.

Insgesamt kann gesagt werden, dass NPM keinen negativen, sondern eher mässig positiven Einfluss auf die Leistungsorientierung gehabt hat. Bezüglich einer Wirkungsorientierung können keine verlässlichen Aussagen gemacht werden. Dies kann auch darauf zurückgeführt werden, dass sich Wirkungen von Massnahmen – somit auch die Wirkungen der Wirkungsorientierung – erst nach mehreren Jahren entfalten.⁶³

4.1.3.3. These zu A3

Von einer Leistungsorientierung der Verwaltung kann bei den NPM-Versuchsphasen erst ansatzweise gesprochen werden. Erkenntnisse über eine verstärkte Wirkungsorientierung liegen konkret noch keine vor. Die Arbeitshypothese A3 kann nicht bestätigt werden.

⁶³ Balthasar (2000), S. 20

4.1.3.4. Handlungsempfehlung zu A3

Handlungsempfehlung zu A3: Leistungs- und Wirkungsorientierung
<i>Leistungs- und Wirkungsindikatoren müssen konsequent auf ihre Stufengerechtigkeit überprüft werden, damit verbindliche Aussagen zur Leistungs- und Wirkungsorientierung gemacht werden können. Zusätzlich sollte eine Systematisierung der Ziele und Indikatoren erreicht werden, wobei besondere Anstrengungen zur Erhöhung des Anteils der qualitativen Indikatoren gemacht werden müssen. Die Produktgruppen müssen von der Struktur der Ämtern losgelöst werden, eine mehrstufige Zieldiskussion muss stattfinden. Die Departemente sollen stärker in die Leistungs- und Wirkungsdiskussion integriert werden, damit der Wissensvorsprung der Ämter nicht noch grösser wird.</i> <i>Die Dynamik der Versuchsphasen hat grossen Einfluss auf die Leistungsorientierung. Die Regierung soll durch Vorbildwirkung zum Promotor der Versuchsphasen werden und Entscheide konsequent vorantreiben.</i> <i>Die Kommunikation von Leistungskennzahlen soll weiter gefördert werden, da dies motivierend wirkt. Eine Vergleichbarkeit von Leistungen kann die Leistungsbereitschaft erhöhen.</i> <i>Sparmassnahmen und gleichzeitige NPM-Versuchsphasen können zu sich gegenseitig aufhebenden Effekten führen, wenn Effizienzgewinne durch Sparübungen abgestrichen werden. Dies führt zu taktischem Verhalten, worunter letztendlich die Leistungsorientierung leidet.</i>

4.1.4. Arbeitshypothese 4: Steuerungsinstrumente

A4
NPM liefert bessere Steuerungsinstrumente.

4.1.4.1. Vorverständnis aus der Theorie

Mehrere Beiträge in der Literatur zu schweizerischen NPM-Modellen sprechen bei Steuerungsinstrumenten von Leistungsaufträgen, Kontrakten, Kennzahlensystemen und Berichtswesen⁶⁴. Im empirischen Teil dieser Arbeit wird auf der einen Seite zwischen den zentralen⁶⁵ Steuerungsinstrumenten der Leistungsvereinbarungen (Management by Results (MbR)⁶⁶) sowie dem Globalbudget (Arbeitshypothese A4), auf der anderen Seite zwischen den Rechnungs- und Controlling-Instrumenten (Arbeitshypothese A5) unterschieden.

Durch die Trennung in strategische und operative Funktionen wird oftmals die Kritik laut, dass die Politik einen zu weit gehenden Verlust der politischen Steuerung im Verwaltungsapparat erleidet. Dieser Gefahr wird durch *Leistungsvereinbarungen* (Kontraktmanagement)⁶⁷ entgegengewirkt. Dabei wird das Kosten-Leistungs-Verhältnis nicht mehr durch obrigkeitliche Weisungen, sondern durch partnerschaftliche (partizipativ-

⁶⁴ Schedler/Haldemann (1997), S. 35

⁶⁵ vgl. Thom/Ritz (2000), S. 192

⁶⁶ Vgl. Naschold (1995), S. 93ff

⁶⁷ Vgl. Reinermann (1994), S. 32

kooperative⁶⁸⁾ Willensbildung bestimmt. Der Kontrakt wird zur Richtschnur für die Leistungserstellung.⁶⁹⁾



Abb. 4-2: Ebenen der Leistungsvereinbarung⁷⁰⁾

Dabei gibt es verschiedene Ebenen von Leistungsvereinbarungen. Es sind dies das Produktbudget, der Departementsauftrag sowie der Kontrakt. Im Folgenden werden diese Ebenen kurz vorgestellt.

Im *Produktbudget* ist die für das Parlament erarbeitete Zusammenstellung von Leistungen festgehalten, die innerhalb eines Jahres durch die Verwaltung zu erstellen sind, unter Angabe ihrer Kosten bzw. des Nettoaufwands. Dies hat den Vorteil, dass die Verwaltung höhere Ausgaben tätigen kann, wenn sie diese auch selber finanziert.

Das Produktbudget stellt damit die hierarchisch höchste formell festgehaltene Vereinbarungsebene

im politisch-administrativen System dar. Es enthält nicht nur alle Informationen, um dem Parlament die strategische Steuerung zu ermöglichen, sondern seine Informationsdichte muss so gestaltet sein, dass die Parlamentarier direkt und verständlich an die wesentlichen Führungsinformationen gelangen. Operative Daten werden bewusst weggelassen, findet doch das Prinzip der Trennung von strategischer und operativer Steuerung gerade im Produktbudget seine konkrete Umsetzung. Die knappe Darstellung im Produktbudget ermöglicht es dem Parlament, sich auf wesentliche Veränderungen bzw. grundsätzliche Entscheide zu konzentrieren. Sie schliesst jedoch nicht aus, dass die zuständigen Fachkommissionen über das angegebene Mass hinaus weitere, detailliertere Informationen verlangen können.

Aufgrund des Produktbudgets beauftragt die Regierung die einzelnen Departemente, in ihrem Bereichen eine bestimmte Produktpalette zu beschaffen, was als *Departementsauftrag* bezeichnet wird. Da nicht in allen Fällen der jeweilige Abschnitt des Produktbudgets als Leistungsauftrag an das Departement interpretiert werden kann, erteilt die Regierung zusätzliche Aufträge an die Departemente, um auch die verwaltungsinternen Leistungen zu sichern.⁷¹⁾

Das jeweilige Departement schliesst den *Kontrakt* (Produktionsauftrag) mit den Leistungserbringern. In Bereichen, wo der Markt nicht direkt mitspielt, werden Wettbewerbssurrogate⁷²⁾ angewandt. Dazu gehören interkantonale Vergleiche und

⁶⁸⁾ Damkovsky/Precht (1995), S. 169

⁶⁹⁾ Schedler (1995a), S. 130

⁷⁰⁾ Schedler (1995a), S. 134

⁷¹⁾ Schedler (1995a), S. 138

⁷²⁾ Schedler (1995a), S. 139f

Vergleiche mit Anbietern ähnlicher Produkte im Privatsektor (Benchmarking⁷³). Die Entscheidung, ob die Leistungserfüllung in der eigenen Verwaltung oder bei öffentlichen bzw. privaten Anbietern stattfinden soll, kann durch öffentliche Ausschreibung getroffen werden.⁷⁴

Kontrakte haben in der Regel eine Laufzeit von einem Jahr (Jahreskontrakt) bzw. von zwei bis vier Jahren (Rahmenkontrakt).⁷⁵ Während dieser Zeit wird gefordert, dass sich die Politik möglichst nicht mehr in die Erfüllung des Kontraktes einmischt. Die Realität zeigt jedoch, dass Abweichungen beiderseits möglich sind. So werden Änderungsbedürfnisse der Politiker zwar berücksichtigt, eine einseitige Abänderung des Kontrakts bleibt jedoch in allen Fällen ausgeschlossen. Jeder Wechsel in der Leistungspalette muss auf seine finanziellen Konsequenzen überprüft und die finanziellen Mittel entsprechend dazu angepasst werden. Leistungsauftrag (Output-Steuerung) und Globalbudget (Ressourcen-Steuerung) sind ein Steuerungspaar und dürfen nicht getrennt eingesetzt werden.⁷⁶

Durch die Einführung von *Globalbudgets* wird die Mehrzahl der heute geltenden Budgetprinzipien von der Input- auf die Outputorientierung gerichtet.⁷⁷

Umstellung	bisher	Globalbudget
Qualitative Budgetbindung	Sie generiert ein Verbot der Kreditverschiebung eine andere Position	Durch die Aufgabe der Spezifikation fehlt die detaillierte Aufgliederung überhaupt. Eine neue qualitative Bindung kann entstehen, wenn die Kontraktsumme mit den Produktgruppen verknüpft wird.
Quantitative Budgetbindung	Die Bindung besteht in den Detailpositionen in den Budgets.	Der Leistungserbringer ist neu strikte an die Kontraktsumme gebunden, so lange die vereinbarte Leistungspalette nicht abgeändert wird.
Zeitliche Budgetbindung	Die Übertragung von Kreditresten auf das folgende Jahr ist verboten.	Das Verbot einer Übertragung von Kreditresten wird aufgehoben, um die bestehenden Anreize für die Ausschöpfung der Budgets vor Jahresende (Dezemberfieber) abzuschaffen. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die vereinbarten Leistungen erstellt wurden. Das Ausmass der Übertragung ist unterschiedlich geregelt.
Bruttoprinzip	Die Im Budget ausgewiesenen Bruttopositionen sind rechtlich bindend.	Neu sind nur noch die Nettoaufwendungen für die einzelnen Produktgruppen rechtlich bindend. Der Leistungserbringer kann höhere Aufwendungen haben, wenn er diese durch zusätzliche Erträge finanziert.
Jährlichkeitsprinzip	Das Budget wird jährlich erstellt.	Durch zukünftige mehrjährige Finanz- und Leistungspläne werden neu Rahmenkontrakte abgeschlossen, die eine Laufzeit von zwei bis vier Jahren haben. (sog. Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) ⁷⁸)

Tab. 4-5. Änderungen durch die Umstellung auf Globalbudgets⁷⁹

⁷³ Vgl. Schenker-Wicki (1999), S. 48ff

⁷⁴ Schedler (1995a), S. 139f

⁷⁵ Schedler (1995a), S. 143, vgl. auch Thom/Ritz (2000), S. 192

⁷⁶ Schedler (2000), S. 47, vgl. auch Brühlmeier et al. (1998), S. 299

⁷⁷ Schedler (1995a), S. 148

⁷⁸ Schedler (2000), S. 50

⁷⁹ Tab. 4-5 ist eine Zusammenstellung aus Schedler/Proeller (2000), S. 148 sowie Thom/Ritz (2000), S.195

Die Neuerungen und Veränderungen durch die Einführung von Globalbudgets (Tab. 4-5) haben weitreichende Folgen. Sie geben dem Leiter einer Organisationseinheit die Kompetenz, im Rahmen des Leistungsauftrages bzw. der Leistungsvereinbarung über den bewilligten Betrag zu verfügen.⁸⁰ Dies vergrössert den Handlungsspielraum und schafft neue Anreize (vgl. 4.1.10.)

Wie haben sich die neuen Steuerungsinstrumente in der Praxis bewährt?

4.1.4.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

A4: NPM liefert bessere Steuerungsinstrumente.				
AG	BE	LU	SO	VS
X	X	X	X	X

Tab. 4-6: Auswertung der Arbeitshypothese A4 nach Kantonen

Die folgenden Aussagen untersuchen Leistungsvereinbarungen und das Globalbudget, die Zusammenarbeit zwischen den Führungsebenen sowie die Steuerungsinstrumente in ihrem Gesamtzusammenhang. Die spezifischen Bezeichnungen der Kantone für die Steuerungsinstrumente wurden den in dieser Arbeit verwendeten theoretischen Ausdrücken angepasst, um so die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.⁸¹

Da schon die Trennung der Besteller-, Nachfrager-, Vermittler- und Anbieterfunktion nicht umgesetzt worden ist (vgl. 4.1.2.2.), ist es naheliegend, dass das daraus hervorgehende Kontraktmanagement mit den Ausprägungen Produktbudget, Departementsauftrag und Kontrakt nicht konsequent angewandt werden konnte.

Produktbudgets und Kontrakte bringen einen besserer Überblick über die Tätigkeiten der Verwaltung. Die Regierung kann daher leichter intervenieren. Auch haben sich die Produktbudgets als prinzipiell taugliches Entscheidungsinstrument für die Steuerung bewährt, da sie insbesondere auch Leistungsvergleiche enthalten. Der Detaillierungsgrad der Produktgruppen sollte jedoch noch ihrer Bedeutung angepasst werden.

Die Laufzeit der Produktbudgets reicht in den untersuchten Kantonen von einem bis zu vier Jahren. Eine mehrjährige Ausgestaltung der Produktbudgets wird als Stärke bezeichnet. So können Investitionen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten wahrgenommen werden. Kommt es bei den jährlichen Tranchen jedoch zu grösseren Korrekturen, wird dieser Vorteil rückgängig gemacht. Zudem führt dies zu grosser Verunsicherung in der Verwaltung.

Der Informationsgehalt der Produktbudgets muss den Adressaten angepasst werden. So können viele Parlamentarier und wenige Regierungsräte die Produktbudgets nur mit zusätzlichen Informationen angemessen interpretieren.

⁸⁰ Gysin (1999), S. 37

⁸¹ Eine detaillierte Übersicht über die unterschiedlichen Bezeichnungen der Steuerungsinstrumente in den Kantonen bieten Rieder/Farago (2000), S. 15

Das Zwischenglied des Departementsauftrags wird in wenigen Fällen zwar berücksichtigt, enthält aber ausschliesslich Kompetenzdelegationen. Bezüglich Leistungen und Ressourcen wird auf die Produktbudgets und den Kontrakt verwiesen. Eine solche Lösung ist nicht befriedigend. In einigen Kantonen sind die Departementsaufträge noch nicht eingeführt worden.

Die Kontrakte haben sich insoweit bewährt. Dabei gibt es in einigen Kantonen unterschiedliche Laufzeiten. Die Rahmenkontrakte haben eine Laufzeit von bis zu vier Jahren. Sie sind jedoch als konkretes Entscheidungsinstrument nicht von Bedeutung. Den Jahreskontrakten wird hingegen hohe Führungsrelevanz zugewiesen. Im Kanton Luzern führen die Amtsleiter oftmals nicht auf der Ebene der Produkte, sondern mit konkreten Projekt- und Massnahmenlisten. Für die Amtsleiter ist der Anhang zum Kontrakt, der diese Projekt- und Massnahmenlisten enthält, führungsrelevanter als der Kontrakt selber.

Die Produktbudgets müssen sich stärker an den Staatsaufgaben und weniger an der Verwaltungsorganisation orientieren. Auch sind die Produktbudgets nur bedingt transparent, da Ziele und Indikatoren zu stark operativ ausgelegt sind. Dies ist wiederum ein Indiz, dass der 'bottom-up'-Ansatz in den NPM-Versuchsphasen seine Spuren auch in den Budgets hinterlässt.

Die neuen Anreize durch die Globalbudgets haben ihre Wirkung nicht verfehlt. Die neu gewonnene Flexibilität wird auf der operativen Ebene sehr geschätzt. Vor allem die Möglichkeit, Budgetbeträge über das Jahresende hinaus zu verschieben, haben in allen Ämtern positives Echo ausgelöst. Es wird sogar eine noch grössere Flexibilität bei der Übertragung von Kreditresten gefordert.

Die Integration der Querschnittsämter im Bereich des Globalbudgets verursacht bei den Ämtern insbesondere bei den Ressourcen (Finanzen und Personal) Probleme. So wurde die Übertragung von Budgetposten beispielsweise im Kanton Wallis durch die Finanzverwaltung wieder zurückgenommen, was zu grösseren Konflikten und einem unnötigen Vertrauensverlust geführt hat.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse im Zusammenhang mit den neuen Steuerungsinstrumenten ist die vorherrschende Meinung, dass die Verbindlichkeit der Globalkredite und Verlässlichkeit der Beschlüsse wichtiger sind als die Mehrjährigkeit.

Parlament, Regierung und Verwaltung handhaben die Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets noch nicht so, wie es von NPM her vorgesehen wäre. Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets müssen expliziter miteinander verknüpft werden. So wird beispielsweise im Kanton Solothurn der Jahreskontrakt gegen Ende des Jahres, das Globalbudget aber erst im Frühjahr festgelegt. Auch kommt es nicht selten zu linearen Kürzungen, ohne dass entsprechende Leistungskorrekturen gemacht würden. Solche Kürzungen können die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in das Parlament und die Regierung trüben.

Mit der Einführung von Steuerungsinstrumenten hat sich die Zusammenarbeit der Führungsebenen unterschiedlich verändert. Die partizipativ-kooperative Willensbildung

kann noch merklich verbessert werden. Die treibenden Kräfte beim Einsatz der neuen Steuerungsinstrumente sind bislang die Ämter sowie die Sachkommissionen des Parlaments.

Intensive Diskussionen bei der Beratung der Produktbudgets in den Sachkommissionen haben neue und direktere Beziehungen zu den Ämtern gebracht. Diese Zusammenarbeit ist nicht problemlos. Es droht die kritische Distanz, welche ein Aufsichtsorgan auszeichnen sollte, verloren zu gehen. Die Gewaltenteilung könnte dadurch teilweise durchbrochen werden. (vgl. 4.1.12.2.). Zudem werden durch dieses Vorgehen der Regierungsrat und das Departement umgangen. Dies geschieht vor allem deshalb, weil der Regierungsrat zwar meist an den Sitzungen teilnimmt, dennoch seiner doppelten Verhandlungsrolle gegenüber Parlament und Departementen nicht nachkommt (vgl. 4.1.2.2.).

Die Departementsaufträge werden wie bereits erwähnt nicht in ihrer vorgesehenen Form eingesetzt. Teilweise findet auch die Ausarbeitung des Jahreskontraktes auf Amtsstufe statt, da die Departemente oftmals die Details nicht kennen. Als Folge werden die Departemente zuwenig in den NPM-Prozess miteinbezogen.

Die Diskussion der Produktbudgets wirft im Parlament keine hohen Wellen. Auch Änderungsvorschläge der Ämter hinsichtlich der Ziele und Produkte unterbleiben mehrheitlich. Diese Passivität hat vielerlei Gründe. Nicht nur das Informationsgefälle zwischen Sachkommission und Parlament sondern auch der Unwille einiger Parlamentarier zur Beteiligung führen zu einer Zerteilung der Legislative. Dies ist eine eigentliche Schwäche aller NPM-Versuchsphasen. Am ehesten wird in die Budgets in Form von Kürzungen eingegriffen.

Vor allem die Regierungskollegien haben ihre Rolle in den NPM-Versuchsphasen mehrheitlich noch nicht gefunden. Hierfür könnte die Binnenorganisation der Regierung verantwortlich sein. Kollegialitätsprinzip, Departementalprinzip und die Ablauforganisation sind schlechte Voraussetzungen für eine kritische und auf Veränderung ausgerichtete Behandlung der Produktbudgets. Einzelne Mitglieder sind auf Grund der strukturellen Voraussetzungen weder in der Lage noch willens, in Teile von Produktbudgets anderer Departemente einzugreifen und diese zu verändern, weil sie Angst vor Revanchen haben.

Dennoch geniessen die Geschäfte im Bereich der Steuerungsinstrumente in einigen Sachkommissionen einen höheren Stellenwert als Nicht-NPM-Geschäfte. Dies wird begründet, weil die Unterlagen eine höhere Substanz aufweisen. Über den Zeitbedarf der NPM-Geschäfte werden unterschiedliche Meinungen geäußert. So reduziert die bessere Systematik den Zeitaufwand, doch der höhere Informationsumfang kann diesen Vorteil wieder neutralisieren.

Zweifellos gehen von den neuen Steuerungsinstrumenten wichtige Impulse aus, welche den NPM-Versuchsphasen Dynamik verpasst und damit bedeutende Veränderungen ausgelöst haben.

4.1.4.3. These zu A4

NPM bietet neue Instrumente zur Steuerung. Die Handhabung muss noch verbessert und der Einsatz verbreitert werden. Dennoch kann die Arbeitshypothese A4 mehrheitlich bestätigt werden.

4.1.4.4. Handlungsempfehlung zu A4

Handlungsempfehlung zu A4: Steuerungsinstrumente
<i>Die Vereinbarung der Leistungen durch Produktbudget, Departementsauftrag und Kontrakt muss konsequenter umgesetzt werden.</i> <i>Bei mehrjährigen Produktbudgets sollten möglichst keine Korrekturen gemacht werden, damit Investitionen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten getätigt werden können. Die negativen Auswirkungen des 'bottom-up'-Ansatzes der Versuchsphasen können beseitigt werden, indem sich die Produktbudgets konsequent an den Staatsaufgaben und weniger an der Verwaltungsorganisation orientieren.</i> <i>Die Rolle der Querschnittsämter im Bereich des Globalbudgets muss verbessert werden, indem die gesetzlichen Bestimmungen der Versuchsphasen klare Aussagen über Kreditverschiebungen sowie zur Übertragungen von Kreditresten machen.</i> <i>Kein Globalbudget ohne Leistungsauftrag! Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets müssen explizit miteinander verknüpft werden. Lineare Kürzungen ohne Leistungskorrekturen sind zu unterlassen. Die Verbindlichkeit der Globalkredite und Verlässlichkeit der Beschlüsse sind wichtiger als deren Mehrjährigkeit.</i> <i>Regierung und Departemente müssen sich verstärkt in den Willensbildungsprozess integrieren. Die Regierung muss in ihrer doppelten Verhandlungsrolle gegenüber Parlament und Departementen zum Angelpunkt der partizipativ-kooperativen Willensbildung werden.</i>

4.1.5. Arbeitshypothese 5: Rechnungs- und Controlling-Instrumente

A5
NPM liefert bessere Rechnungs- und Controlling-Instrumente.

4.1.5.1. Vorverständnis aus der Theorie

Durch die neuen Steuerungsinstrumente werden auch eine Reihe neuer Rechnungs- und Controlling-Instrumente eingeführt.

Die *Kostenrechnung* ist auf der Mittelebene des Steuerungsprozesses angesiedelt. Sie gibt pro Kostenart und Kostenstelle an, welche Kosten der Mitteleinsatz verursacht und wie diese Kosten verteilt sind. Der eigentliche Nutzen der Kostenrechnung wird allerdings erst dann ausgeschöpft, wenn der Mittelverbrauch einer erstellten Leistung (Kostenträger) zugeordnet wird. Dann wird sie zu einer Kosten-Leistungsrechnung.⁸²

⁸² Vgl. Schmidt (1996), S. 113 ff

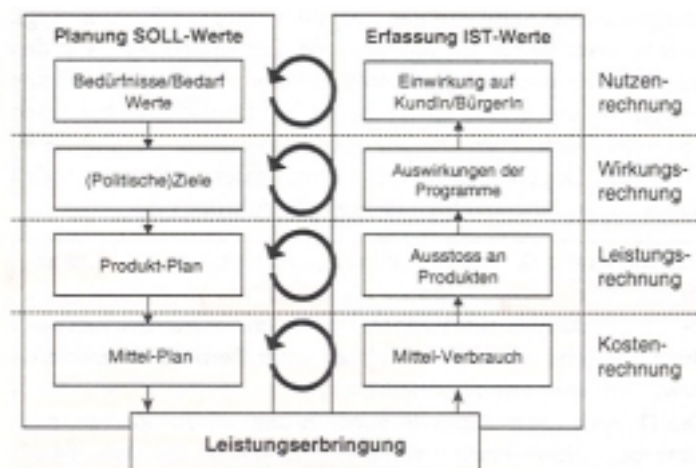


Abb. 4-3: WOV-Steuerungsprozess und die dazugehörigen Rechnungen⁸³

Auf der zweiten Ebene steht die *Leistungsrechnung*. In ihr werden die Leistungen der Verwaltung in Produkten vereinbart und deren Produktion erfasst. Sie wird für die Gestaltung der Kontrakte als auch für die Überwachung ihrer Einhaltung benötigt. Die darin enthaltenen produktbezogenen Informationen verbessern die Transparenz für die Politiker erheblich.⁸⁴

Die *Wirkungsrechnung* versucht, die Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit, d.h. der Programme, darzustellen. Sie setzt diese in Beziehung zu den politischen Zielen und gibt Auskunft darüber, welche Auswirkungen insgesamt durch die Programme ausgelöst wurden. Voraussetzung für aussagekräftige Informationen im Rahmen der Wirkungsrechnung ist die Existenz klarer und messbarer Ziele. Aus diesem Grund beginnt der Aufbau einer Wirkungsrechnung nicht selten mit der Überprüfung der Ziele und deren konsequente Verbesserung. Dieser Prozess hat einen nicht zu unterschätzende politische und verwaltungskulturelle Dimension und ist daher mit einigem Zeitaufwand verbunden.⁸⁵

Die *Nutzenrechnung* ist die komplexeste Rechnung im vorgestellten System. Sie gibt die Wirkung des Verwaltungshandelns so wieder, wie sie durch die Adressaten subjektiv empfunden wird. Durch Einwohner- und Kundenbefragungen werden Aussagen über die Relation zwischen Bedürfnissen und Zufriedenheit der Kunden generiert, die zu recht zuverlässigen Ergebnissen führen können.⁸⁶

Aufgrund der bei den Wirkungs- und Leistungszielen festgelegten Indikatoren (vgl. 4.1.3.1.) und den aus den Rechnungen gewonnenen Erkenntnissen kann ein *Indikatoren- und Kennzahlensystem* aufgebaut werden. Alle erhobenen Daten werden analog zum finanziellen Rechnungswesen⁸⁷ in ein System eingebucht, um den Aufwand

⁸³ Schedler/Proeller (2000), S. 115, vgl. auch Budäus (1994), S. 61f

⁸⁴ Schedler/Proeller (2000), S. 197, vgl. auch Schedler (1995a), S. 159f sowie Budäus (1994), S. 62

⁸⁵ Vgl. Schedler (1995a), S. 161f sowie Reinermann (1994), S. 49

⁸⁶ Schedler/Proeller (2000), S. 198, vgl. auch Schedler (1995a), S. 162f

⁸⁷ Schedler/Proeller (2000), S. 200, vgl. auch Schedler (1995a), S. 163f sowie Reinermann (1994), S. 50

einer nachträglichen Datenerhebung zu vermeiden. Mit diesen Daten kann so die Effektivität des Verwaltungshandelns überprüft werden.⁸⁸

Das Erfordernis der verbesserten Wirkungssteuerung bringt für die Strukturen der Verwaltung erhebliche Neuerungen im *Controlling-Bereich*. So wird für jeden Führungsausschuss ein Controlling-Bereich geschaffen, der die benötigten Informationen laufend sammelt und für die Berichte adressatengerecht aufbereitet. Dies ist entscheidend für die Akzeptanz des Berichtswesens.⁸⁹ Relevante Entscheidungsgrundlagen müssen jederzeit zur Verfügung stehen.⁹⁰ Controlling tritt vermehrt an die Stelle der Kontrolle.⁹¹ Dabei muss unbedingt beachtet werden, das Controlling auf das Notwendige zu beschränken und eine schlanke Organisation auch in diesem Bereich durchzusetzen. Nur so kann mit einer erheblichen Vereinfachung der Abläufe gerechnet werden.⁹² Der Informationsfluss läuft dabei über alle Ebenen von der Verwaltung über Regierung und Parlament zu den Einwohnern und bildet formal spiegelbildlich die Vereinbarungsebenen ab.

Von unten nach oben betrachtet erstellt die Verwaltungseinheit einen Quartals- oder Trimesterbericht an das Departement bzw. den Departementsdienst. Das jeweilige Departement erstellt ebenfalls einen Quartals- oder Trimesterbericht, welcher an die Regierung bzw. den Steuerungsdienst gerichtet wird. Und schliesslich berichtet die Regierung mit dem Jahresbericht⁹³ dem Parlament bzw. dem Volk über die getätigten Anstrengungen. Besondere Vorfälle, Abweichungen von den Vertragsbestimmungen und getroffene Massnahmen zur Korrektur sind unverzüglich der zuständigen Stelle zu melden.⁹⁴

Sowohl die Rechnungs- wie auch die Controlling-Instrumente verursachen einen zusätzlichen Aufwand. So wird es zukünftig eine Daueraufgabe eines Jeden sein, Informationen korrekt in die vorgesehenen Gefässe einzugeben, damit sie später durch andere Verwaltungsstellen abgerufen werden kann.⁹⁵

Inwieweit haben die Rechnungs- und Controlling-Instrumente in den NPM-Versuchsphasen Vorteile gebracht?

⁸⁸ Vgl. Maier (1999), S. 110f sowie. Schedler (1995a), S. 80 ff.

⁸⁹ Schedler (1995a), S. 170

⁹⁰ Schenker-Wicki (1999), S. 41

⁹¹ Fluhr (1995), S. 109, bietet dazu eine überzeichnete Darstellung mit Beispielen

⁹² Schedler/Proeller (2000), S. 83, vgl. auch Budäus (1994), S. 68/69. Dieser spricht im Zusammenhang mit den Controlling-Instrumenten sogar von einem Abbau bisheriger ‚Datenfriedhöfe‘

⁹³ Schedler (2000), S. 51

⁹⁴ Vgl. Schedler (1995a), S. 169

⁹⁵ Schedler/Proeller (2000), S. 202

4.1.5.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

A5: NPM liefert bessere Rechnungs- und Controlling-Instrumente.				
AG	BE	LU	SO	VS
X	X	Δ	X	X

Tab. 4-7: Auswertung der Arbeitshypothese A5 nach Kantonen

Die folgenden Ausführungen zeigen die Erfahrungen mit den Rechnungs- und Controlling-Instrumenten sowie mit dem Berichtswesen.

Im Kanton Luzern konnten diesbezüglich die besten Erfolge verzeichnet werden. Die erfolgreiche Einführung von Führungsinstrumenten umfasst das Controlling, die Kostenrechnung, das Personalcontrolling, die Leistungserfassung sowie vermehrt Kundenbefragungen.

Die Rechnungsinstrumente konnten in allen NPM-Versuchsphasen als Ganzes mehr oder weniger erfolgreich eingeführt werden. Auch wenn es noch einige Kinderkrankheiten gibt, haben die Rechnungsinstrumente zu einer Verbesserung der Transparenz beigetragen. So ist die Rechnungsführung nicht nur beim Departement angesiedelt, sondern wird auch dezentral auf Amtsstufe eingesetzt. Einige Departemente haben jedoch Bedenken bezüglich der Qualität einer dezentralen Lösung.

Die Kinderkrankheiten sind vor allem auf Softwareprobleme, die eine effizientere Lösung verzögern, zurück zu führen. Zum Teil konnte die betriebliche Kostenrechnung noch nicht voll automatisiert werden, was einen Mehraufwand für die Controlling-Berichte bedeutet.

Geschätzt wird in den Ämtern – trotz Mehraufwand – die neu erhaltene Übersicht über Kosten und Erträge der Leistungen. Die Einführung des betrieblichen Rechnungswesens sowie die Leistungs- und Stundenerfassung wird von den Dienststellenleitern begrüsst. Die Verbesserung dieser Führungsinstrumente wird als wichtigste Errungenschaft von NPM bezeichnet. Auch ist die Kostentransparenz für die Leistungen durch die Kostenträgerrechnung erfüllt und überaus motivierend für die Mitarbeiter. Die Wertschätzung für das Instrument der Arbeitszeiterfassung reicht bei den Mitarbeitern von Euphorie bis zur völligen Ablehnung.

Dank Kostenrechnung und Leistungserfassung verfügen alle Ämter über unterschiedlich stark ausgereifte Controlling-Systeme, die eine zielorientierte Betriebsführung ermöglichen und die Grundlagen für das Berichtswesen bereitstellen. Der Ausbaustand ist dabei unterschiedlich.

Der Aufwand für die Bereitstellung der Führungsinformationen ist zwar hoch, dafür aber angemessen und lohnenswert. Hoher zeitlicher Aufwand entsteht vor allem wegen ungenügender Standardisierung und Fehlern. Durch zunehmende Routine und Professionalisierung wird aber ein Rückgang des Aufwands erwartet. Verbesserungen in der Systematik und Lesbarkeit der Controlling-Berichte stehen als Indiz dafür, dass auch im Berichtswesen die Sprache auf allen Stufen vereinfacht und verbessert werden kann. Rhythmus und Inhalt der Controlling-Berichte werden als gut empfunden.

NPM hat auch die Führungsinstrumente der Departementsleitung verbessert. Für die Departementsvorsteher sind die Controlling-Berichte ein entscheidendes Instrument, um schnell und fundiert einen Überblick über ihre Verwaltungsstellen zu bekommen. Dennoch ist die Aussagekraft der Berichte teilweise noch unbefriedigend, da die teilweise unausgereiften Indikatoren die Aussagekraft schmälern. Die vor allem quantitativ angelegten Leistungsindikatoren führen dazu, dass das Controlling Gefahr läuft, finanzlastig zu bleiben.

Controlling und Berichtswesen werden oftmals unmittelbar für die Führung eingesetzt und fliessen in die Jahresplanung sowie in die Kontraktumsetzungsplanung ein. Auf Basis des Controllings werden Leistungs- und Ressourcen-steuernde Massnahmen ergriffen.

Vor allem auf Ebene der Ämter werden durch das Controlling nachhaltige Veränderungen ausgelöst. Die Leitungen delegieren Verantwortung und ‚leben‘ mit Hilfe des Controllings einen Führungsstil, der Leistungen und Ressourcen miteinander verknüpft. Dies hat aber auch einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zur Folge. Die Unterstützung bei der Entwicklung der Führungsinstrumente könnte besser sein.

In den länger dauernden NPM-Versuchsphasen haben sich bereits abnehmende Signale (Feedback) zu den Führungsinformationen seitens der politischen Behörden gegenüber den Ämtern abgezeichnet (v.a. im Kanton Bern). Interesse an den Führungsinformationen wird hier hauptsächlich von Seiten der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission gezeigt. Das Parlament bleibt eher passiv. In anderen Kantonen sind vor allem die Berichterstattung und Kontrolle der Effektivität für das Parlament von Bedeutung. Ämter und Departemente sollen sich darum bemühen, den Einfluss des neuen Führungsmodells auf die Wirksamkeit des staatlichen Handelns nachzuweisen. Bezüglich der Wirkungsmessung müssen weitere Schritte unternommen werden. Dies wird eine künftige Herausforderung bleiben (vgl. 4.2.3.2.).

Durch das Berichtswesen erhält das Parlament quantitativ wie qualitativ bessere Informationen von NPM-Ämtern im Vergleich zu Nicht-NPM-Ämtern. Doch diese Informationen bringen nicht nur Vorteile. Viele Parlamentarier sind überfordert oder kapitulieren vor der ‚Informationsflut‘. Ein Teil des Parlaments ist schlichtweg desinteressiert. Zur Verbesserung werden eine Standardisierung und mehr Kontinuität im Berichtswesen gefordert.

Über die Häufigkeit der Berichte herrscht Uneinigkeit. Einige Ämter sind für längere Intervalle, da die Zahlen in gewissen Bereichen saisonalen Schwankungen unterliegen und so die Aussagekraft verzerrt wird. Auch was den Umfang der Berichte betrifft, gibt es keine einhelligen Meinungen. Für viele aber sind die Berichte zu umfangreich, sodass der Aufwand für das Berichtswesen oftmals als zu gross bezeichnet wird. Mit Sicherheit kann gesagt werden, dass das Berichtswesen auf allen Ebenen eine höhere administrative Belastung auslöst.

4.1.5.3. These zu A5

Die Rechnungs- und Controlling-Instrumente haben zweifelsohne bedeutende Vorteile gebracht. Die Schwächen sind oftmals auf die Stufengerechtigkeit von Zielen und Indikatoren zurückzuführen. Die Arbeitshypothese A5 kann mehrheitlich bestätigt werden.

4.1.5.4. Handlungsempfehlung zu A5

Handlungsempfehlung zu A5: Rechnungs- und Controlling-Instrumente
<i>Ziel umfassender Rechnungs- und Controlling-Instrumente muss eine weitgehende Automation sowie Fehlerfreiheit sein, um effizientere Lösungen zu erzielen und den Mehraufwand zu verringern. Routine und Professionalisierung werden einen Rückgang des Aufwandes bewirken.</i>
<i>Eine Verbesserungen der Systematik und der Lesbarkeit, eine Anpassung des Umfangs sowie die Optimierung der Periodizität der Berichte muss angestrebt werden. Die Sprache kann dabei auf allen Stufen vereinfacht und verbessert werden. Damit wird die Informationsflut eingedämmt und das Interesse der Parlamentarier an den Führungsinformationen gesteigert. Der Zusammenhang zwischen der Qualität der Indikatoren und der Aussagekraft der Berichte muss immer vor Augen gehalten werden.</i>
<i>Auf Amtsstufe soll durch die Vergrößerung der Verantwortung der Mitarbeiter mit Hilfe des Controllings ein delegativer Führungsstil eingeführt werden. Die Unterstützung bei der Entwicklung der Führungsinstrumente muss verbessert werden.</i>
<i>Ämter und Departemente haben die Herausforderung, den Einfluss des neuen Führungsmodells auf die Wirksamkeit des staatlichen Handelns nachzuweisen. Bezüglich der Wirkungsmessung müssen weitere Schritte unternommen werden.</i>

4.1.6. Arbeitshypothese 6: Kundenorientierung

A6
NPM fördert die Kundenorientierung.

4.1.6.1. Vorverständnis aus der Theorie

Die selbstbewussten Bürger als kritische Kunden und andere vom Verwaltungshandeln Betroffene stehen künftig vermehrt im Zentrum der Leistungserbringung. Der Bürger will heute, wie in der Privatwirtschaft, als Kunde betrachtet werden⁹⁶. Dabei ist nicht die bestmögliche, sondern die für die Erreichung der strategischen Zielsetzungen am besten geeignete und wirkungsvollste Leistungserbringung notwendig. Das bedeutet einen auf die politischen Ziele ausgerichtete Leistungserbringung unter Einbezug der Leistungsabnehmer.⁹⁷ Die öffentliche Verwaltung soll sich somit zwar vermehrt an den konkreten, erfragten Bedürfnissen ihrer Kunden ausrichten⁹⁸, doch dies unter der Auflage, dass nach wie vor Gesetze und Verfahren einzuhalten sind und auch unbequeme

⁹⁶ Osborne/Gaebler (1993), S. 167

⁹⁷ Thom/Ritz (2000), S. 182

⁹⁸ Köppel (1995), S. 340

Entscheide durchgesetzt werden müssen.⁹⁹ Oder bildhaft gesagt: der Kunde ist zwar ‚König‘, aber die Verwaltung bleibt immer noch ‚Kaiser‘. Vielmehr soll und kann der Kunde zur Überprüfung der Dienstleistungspalette und der Qualität der angebotenen Leistung genutzt werden.¹⁰⁰

Hat sich die Kundenorientierung in den NPM-Versuchsphasen verändert?

4.1.6.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

A6: NPM fördert die Kundenorientierung.				
AG	BE	LU	SO	VS
Δ	Δ	Δ	X	-

Tab. 4-8: Auswertung der Arbeitshypothese A6 nach Kantonen

Aussagen zur Kundenorientierung finden sich nur auf Ebene der Ämter. Zwar wurde die Frage der Kundenorientierung in einigen Evaluationen durch Kundenbefragungen abgeklärt, doch die folgenden Aussagen stützen sich auf wenige Aussagen. Die folgenden Ausführungen sollen daher mehr als Anregung interpretiert werden.

Die Ämter sind für telefonische Auskünfte mehrheitlich gut erreichbar, pflegen korrekte und gute Umgangsformen, wickeln die Geschäfte zügig ab und gehen auch auf spezielle, von der Norm abweichende Bedürfnisse ein. Kundenbefragungen der Ämter haben dazu geführt, dass ein schnelleres und flexibleres Eingehen auf Kundenwünsche, möglich ist, da die Bedürfnisse der Kunden besser erkannt werden. Kundenbefragungen haben zu mehr Flexibilität geführt. Daraus haben sich viele guten Ideen abgeleitet. Kunden zählen so lang mehr als interne Regeln, als das Gesetz nicht umgangen werden muss. Die Ämter sind durch gesetzliche Vorschriften oftmals fremdbestimmt, was für eine vermehrte Kundenorientierung hinderlich, jedoch nicht als störend empfunden wird. Von Seiten der Kunden wurde die vermehrte Rechnungsstellung für Dienstleistungen bemängelt.

4.1.6.3. These zu A6

NPM hat die Kundenorientierung positiv beeinflusst und deren Entwicklung zusätzlich unterstützt. Die Arbeitshypothese A6 kann bestätigt werden.

4.1.6.4. Handlungsempfehlung zu A6

Handlungsempfehlung zu A6: Kundenorientierung
<i>Durch Kundenbefragungen kann ein schnelleres und flexibleres Eingehen auf Kundenwünsche ermöglicht werden, da die Bedürfnisse der Kunden besser bekannt sind. Die Ergebnisse solcher Befragungen können die Flexibilität erhöhen und zu neuen Ideen und Lösungsansätzen führen. Der Kunde ist König, doch die Verwaltung bleibt immer dann Kaiser, wenn die gesetzlichen Bestimmungen dies verlangen.</i>

⁹⁹ Schedler (1995a), S. 27

¹⁰⁰ Schedler/Proeller (2000), S. 56

4.1.7. Arbeitshypothese 7: Kostenbewusstsein

A7
NPM fördert das Kostenbewusstsein.

4.1.7.1. Vorverständnis aus der Theorie

Das Kostenbewusstsein kann nicht isoliert betrachtet werden. Als strategisches Ziel des NPM findet es seine Konkretisierung im Konzept des Controllings sowie im Instrument der Kostenrechnung.¹⁰¹

Allein durch den Ausbau der Kostenrechnung im öffentlichen Sektor können die Produktions- und Prozesskosten besser erfasst werden. Mit neuen Rechnungsmodellen, Bewertungsvorschriften und Verbuchungsnormen („accounting standards“) wird die Grundlage für die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit¹⁰² (Kostenoptimierung) gelegt. Mittels Controlling-Instrumenten lässt sich eine integrierte Planung, Steuerung und Kontrolle einrichten, welche auf strategischer Ebene die Anpassungsfähigkeit und auf operativer Ebene die Handlungsfähigkeit verbessern hilft.¹⁰³

Das Kostenbewusstsein wird durch effizientere Arbeits- und Leistungsformen verstärkt. Dies wird erreicht durch neue Anreiz- und Wettbewerbsmodelle sowie durch Aufbau von dezentralen Führungs- und Organisationsstrukturen. Dadurch wird wirtschaftliches (und somit auch kostenbewusstes) Handeln im öffentlichen Sektor intensiviert.¹⁰⁴

4.1.7.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

A7: NPM fördert das Kostenbewusstsein.				
AG	BE	LU	SO	VS
Δ	Δ	X	X	-

Tab. 4-9: Auswertung der Arbeitshypothese A7 nach Kantonen

Das Kostenbewusstsein wirkt vor allem auf der Ebene der Ämter. Aussagen zum Parlament und dem Regierungsrat wurden wenige bis gar keine gemacht. Die Gründe für ein kostenorientiertes Verhalten sind vielfältig.

Dabei haben die neuen Führungsinstrumente eine hohe Wirkung auf die Arbeitsleistung, was zu Kosteneinsparungen führen kann. Vor einer Entscheidung wird zuerst gefragt, was etwas kostet. Zudem wird in den Ämtern bewusster gehandelt und versucht, die Effizienz zu steigern. Dies geschieht durch verbesserte Abläufe oder indem nur noch das gemacht wird, was in den Leistungsvereinbarungen festgehalten ist. Neu sind die Ämter auch an einer optimalen Auslastung interessiert.

¹⁰¹ Haldemann (1995), S. 9

¹⁰² Zum Begriff der Wirtschaftlichkeit vgl. Seifert (1997), S. 41ff

¹⁰³ Haldemann (1995), S. 15

¹⁰⁴ Damkowski/Precht (1995), S. 34

Verschiedene Ämter haben Anreize für kostenbewusstes Arbeiten geschaffen. Dadurch steigt das Selbstvertrauen, und ein Mentalitätswechsel in Richtung Unternehmertum und Kostenbewusstsein ist eingetreten. Vor allem die Verantwortung über das Globalbudget hat die Amtsleiter motiviert, das Budget einzuhalten oder sogar zu unterbieten. Das Instrument des Globalbudgets hat so zweifellos zu einem grösseren Kostenbewusstsein beigetragen. Beim Personal münden die Verknüpfung von Leistung und Ressourcen in einem gesteigerten Kostenbewusstsein.

Eine zu starke Kostenorientierung kann eine Gefahr für die amtsübergreifende Zusammenarbeit darstellen. Zum Teil ist die gesteigerte Kostenorientierung auch auf die Sparmassnahmen der einzelnen Kantone zurück zu führen. Zudem beklagen sich Mitarbeiter zum Teil über einen stärkeren Leistungsdruck, der mit den Optimierungen in Zusammenhang gebracht werden kann.

4.1.7.3. These zu A7

Das Kostenbewusstsein wurde durch die NPM-Versuchsphasen erhöht. Die Arbeitshypothese A7 kann bestätigt werden.

4.1.7.4. Handlungsempfehlung zu A7

Handlungsempfehlung zu A7: Kostenbewusstsein

Das Kostenbewusstsein soll nicht nur auf der Ebene der Ämter und Departemente, sondern auch auf den Ebenen Parlament und Regierung zum Tragen kommen.

Eine zu starke Kostenorientierung darf nicht zu einer Gefahr für die amtsübergreifende Zusammenarbeit werden. Auch soll der Leistungsdruck auf die Mitarbeiter nicht übermässig erhöht werden.

4.1.8. Arbeitshypothese 8: Qualitätsorientierung

A8

NPM fördert die Qualitätsorientierung

4.1.8.1. Vorverständnis aus der Theorie

Wurde der Begriff der Qualität in öffentlichen Institutionen traditionell mit Recht- und Ordnungsmässigkeit gleichgesetzt, so werden durch die Ausweitung auf Benutzer- und Kundenorientierung völlig neue Elemente berücksichtigt. Die Adressatenrolle des Bürgers wird aufgewertet¹⁰⁵, indem der Leistungsabnehmer zum Kunden wird und Ansprüche (festgelegte und vorausgesetzte Forderungen¹⁰⁶) an die Verwaltungsleistungen stellen darf. Nicht nur wie eine Leistung innerhalb der Verwaltung erbracht wird ist dann von Bedeutung, sondern auch was die Kunden daraus nutzen können.¹⁰⁷ Die Qualität der öffentlichen Verwaltung steht dabei im Spannungsfeld dreier Dimensionen¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Vgl. Vaanholt (1997), S. 47

¹⁰⁶ Dunkhorst (1999) S. 36f

¹⁰⁷ Schedler/Proeller (2000), S. 65, vgl. auch Schedler (1998), S. 15

¹⁰⁸ Schedler/Proeller (2000), S. 66, vgl. auch Schedler (1995a), S. 34f

Die *produktgebundene Qualität* gibt das Ausmass an, inwieweit die Besonderheiten und Eigenschaften des Produkts zur Erreichung des spezifischen Ziels geeignet sind. Die *kundenbezogene Qualität* ermittelt, ob die individuellen Leistungsbezüger einen möglichst hohen Nutzen aus der Verwaltungsleistung erzielen, was sich in einer erhöhten Kundenzufriedenheit ausdrücken kann.¹⁰⁹ Und schliesslich bezeichnet die *politische Qualität* den Grad der Übereinstimmung von übergeordneten politischen Zielen mit den Auswirkungen der durchgeführten Massnahmen. Alle drei Dimensionen der Qualität befassen sich mit Effizienz, Effektivität und Angemessenheit im Produktionsprozess.

Im Total Quality Management (TQM) sind die Kunden die wichtigsten Menschen für die Organisation¹¹⁰. Es ist Grundlage für eine kundenorientierte, auf Dauer angelegte und verwaltungsübergreifende Organisationsentwicklung.¹¹¹ Vielfach wird jedoch auf bestehende Qualitätsmanagement-Modelle zurückgegriffen, um deren Ansätze für die öffentliche Verwaltung zu adaptieren. Dabei werden das in der Wirtschaft erfolgreich angewandte ISO 9000/9001 sowie das EFQM-Modell genannt. Das EFQM-Modell bietet weitaus mehr Freiheiten als die stark strukturierten ISO 9000/9001-Modelle¹¹². Durch seine Unterscheidung zwischen Potentialfaktoren (enablers) und Ergebnisfaktoren (results) kommt das EFQM-Modell der Stossrichtung von wirkungsorientierter Verwaltungsführung weitestgehend entgegen.¹¹³

In Leistungsvereinbarungen können auch qualitative¹¹⁴ Ziele festgehalten werden. So kann das Kontraktmanagement indirekt für eine flächendeckende Qualitätskontrolle, welche durch den Steuerungsbereich sichergestellt wird, eingesetzt werden.¹¹⁵

Inwieweit konnte die Qualitätsorientierung in die NPM-Versuchsphasen einfließen?

4.1.8.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

A8: NPM fördert die Qualitätsorientierung.				
AG	BE	LU	SO	VS
X	X	-	X	-

Tab. 4-10: Auswertung der Arbeitshypothese A8 nach Kantonen

Detaillierte Aussagen über die Qualitätsorientierung lassen sich aufgrund der ausgewerteten Evaluationen nicht machen. Die folgenden Ausführungen widerspiegeln eine Reihe von Einzelaussagen und sind daher nicht repräsentativ.

¹⁰⁹ Schedler (1999), S. 17

¹¹⁰ Osborne/Gaebler (1997), S. 146

¹¹¹ Vgl. Hirschfelder (1996), S. 64

¹¹² Schedler (1997), S. 75

¹¹³ Schedler (1998), S. 16

¹¹⁴ Zur Problematik des Einbezugs qualitativer Aspekte bei Leistungen vgl. Bussmann (1999), S. 64

¹¹⁵ Schedler/Proeller (2000), S. 76

Im Kanton Aargau wurde durch telefonische Befragungen die Qualität der Leistungen evaluiert. Diese weisen nach den Einschätzungen der Befragten eine hohe Qualität auf. Ebenfalls durchwegs positiv fällt das Urteil bezüglich der Servicequalität.

Im Kanton Bern ist es zwar zu Qualitätsverbesserungen gekommen, die Qualitätsorientierung wird jedoch primär durch mehrere von der NPM-Versuchsphase unabhängigen Total-Quality-Projekten gefördert. Diese Projekte führen nicht nur zu einer Überschneidung, sondern auch zu einer weiteren Mehrbelastung.

Im Kanton Solothurn sind die ausgelösten Veränderungen absolut gesehen klein. Dies liegt im Wesentlichen darin, dass die Qualität der Dienstleistungen bereits auf hohem Niveau war. Eine eigentliche Steigerung der Qualität der Leistungen konnte nicht einheitlich beobachtet werden.

4.1.8.3. These zu A8

NPM hat die schon bestehende Qualitätsorientierung in den Verwaltungen nicht wesentlich gesteigert. Die Arbeitshypothese A8 kann aufgrund der Datenlage weder bestätigt noch verworfen werden.

4.1.8.4. Handlungsempfehlung zu A8

Handlungsempfehlung zu A8: Qualitätsorientierung
<i>Die Qualitätsbemühungen im Bereich des NPM müssen wenn möglich mit bestehenden Qualitätsmanagement-Modellen kombiniert werden.</i>

4.1.9. Arbeitshypothese 9: Wettbewerbsorientierung

A9
NPM fördert die Wettbewerbsorientierung.

4.1.9.1. Vorverständnis aus der Theorie

Das NPM-Ziel der Wettbewerbsorientierung kann wiederum nicht isoliert betrachtet werden, betrifft es doch mehrere Bereiche, die in den theoretischen Ausführungen dieser Arbeit schon vorgestellt wurden.

NPM kennzeichnet sich nicht nur durch einen systematischen Einbezug des Wettbewerbsgedankens in alle Bereiche staatlicher Tätigkeit, sondern unterstellt dieser Überlegung die Grundhaltung, dass der Markt besser in der Lage sei, eine effiziente und effektive Leistungserstellung zu bewirken, als Regulierungen¹¹⁶ es vermögen.

Klare Zielsetzung des NPM ist es daher, in der öffentlichen Verwaltung Bereiche mit marktähnlichen Situationen¹¹⁷ zu schaffen. Dies fällt in der Leistungsverwaltung naturgemäss leichter als in der Hoheitsverwaltung. So ist beispielsweise für den Inhalt

¹¹⁶ Schedler (1995a), S. 186

¹¹⁷ Zu den Spielarten des Wettbewerbs vgl. Osborne/Gaebler (1997), S. 77ff

eines Kontraktes grundsätzlich nicht massgebend, ob ein Amt der Leistungsverwaltung oder eine private Unternehmung verpflichtet wird.¹¹⁸

Da es Bereiche der öffentlichen Verwaltung gibt, in denen kein tatsächlicher Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern herbeigeführt werden kann, sieht das NPM eine Reihe von Instrumenten vor, mit denen wettbewerbsähnliche Situationen simuliert werden (vgl. 4.1.4.1.). Durch die Schaffung von externen und internen Märkten wird zudem versucht, für jeden Teilbereich der Verwaltung Konkurrenz und Wettbewerb zu schaffen, die für vermehrte Effizienz und Effektivität sorgen sollen.

Wurde durch die NPM-Versuchsphasen die Wettbewerbsorientierung grundsätzlich gefördert?

4.1.9.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

A9: NPM fördert die Wettbewerbsorientierung.				
AG	BE	LU	SO	VS
-	-	-	X	-

Tab. 4-11: Auswertung der Arbeitshypothese A9 nach Kantonen

Diese Abbildung ist selbsterklärend. Aus den Aussagen der Evaluationen ergibt sich einzig im Kanton Solothurn eine verstärkte Wettbewerbsorientierung. Dabei wurden kleinere Aufträge an Freischaffende vergeben oder Personen interimsmässig auf Projektebene beschäftigt. So wurde beispielsweise die Organisation einer Hochzeit in einem Schloss vollumfänglich von einer privaten Firma übernommen.

4.1.9.3. These zu A9

Wettbewerbsorientierung konnte in den NPM-Versuchsphasen kaum verzeichnet werden. Die Arbeitshypothese A9 muss daher abgelehnt werden.

4.1.9.4. Handlungsempfehlung zu A9

Handlungsempfehlung zu A9: Wettbewerbsorientierung
<i>Im Bereich der Wettbewerbsorientierung muss vermehrt nach kreativen Ideen gesucht werden. Diese müssen auf ihre Umsetzbarkeit im Hinblick auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen geprüft werden.</i>

¹¹⁸ Kappeler (1995)

4.1.10. Arbeitshypothese 10: Anreizsysteme

A10
NPM liefert bessere Anreizsysteme.

4.1.10.1. Vorverständnis aus der Theorie

NPM anerkennt die wichtige Rolle, die Anreize für das effiziente und effektive Funktionieren der Verwaltung spielen, und setzt sie für die Erreichung seiner Ziele ein. Im Folgenden wird auf die Leistungsanreize¹¹⁹ (v.a. im Personalmanagement) sowie die Anreize im Rahmen des Globalbudgets eingegangen.

Mit der Einführung der Leistungs- und Wirkungsmessung in der öffentlichen Verwaltung können monetäre und nicht-monetäre Leistungsanreize eingesetzt werden, um Innovation, Kreativität und Produktivität der Verwaltung nachhaltig zu erhöhen. Mit der Einführung von Leistungslöhnen (individuelle und kollektive Leistungskomponenten) ergibt sich ein weiteres systemkonformes Element, das mit NPM eingeführt werden kann.¹²⁰ Daneben dürfte die Beteiligung von Mitarbeitenden an den dauerhaft eingesparten Ressourcen am effektivsten sein. Nicht-monetäre Anreize ergeben sich im Rahmen der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, also durch sämtliche Massnahmen, welche der individuellen und sozialen Entwicklung der Mitarbeiter sowie ihrer beruflichen Qualifizierung dienen.¹²¹

Im Bereich der Globalbudgetierung (vgl. 4.1.4.1.) werden v.a. durch die Abkehr von der zeitlichen Budgetbindung Anreize geschaffen, dem Dezemberfieber¹²² nicht mehr verfallen zu müssen. Das Ausmass der Übertragung ist dabei unterschiedlich. Der Anteil der Abschöpfung hängt von der individuellen Regelung ab und hat konkrete Auswirkungen auf die Anreizsituation der Verwaltungseinheit.¹²³ Zusätzlich führen die neu erlaubten Kreditverschiebungen zu neuen Freiheiten. So werden Beamten nicht mehr ängstlich auf Einzelposten schielen, sondern unter Umständen eine zusätzliche Maschine kaufen, auch wenn dies nicht vorgesehen war, dafür jedoch vielleicht eine Personallücke etwas länger offen lassen.¹²⁴ Werden Ertragsüberschüsse erreicht, so kann dank der im Globalbudget festgehaltenen Nettokosten der Leistungserbringer höhere Aufwendungen haben als ursprünglich budgetiert wurde.¹²⁵

Voraussetzung für die Begünstigung eines zielkonforme Verhaltens durch Anreizsysteme ist jedoch schlussendlich ein Final- und Management-Denken in Staat und Verwaltung.¹²⁶

Haben die neuen Anreizsysteme in den NPM-Versuchsphasen gegriffen?

¹¹⁹ Vgl. Klages (1998), S. 97ff

¹²⁰ Schedler/Proeller (2000), S. 221

¹²¹ Haldemann (1995), S. 14

¹²² Vgl. Hack/Lattwein (1996), S. 81

¹²³ Schedler/Proeller (2000), S. 148

¹²⁴ Kappeler (1995)

¹²⁵ Thom/Ritz (2000), S. 195

¹²⁶ Hablützel (1991), S. 152

4.1.10.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

A10: NPM liefert bessere Anreizsysteme.				
AG	BE	LU	SO	VS
X	-	X	X	X

Tab. 4-12: Auswertung der Arbeitshypothese A10 nach Kantonen

Die Schwierigkeit dieser Fragestellung lag in der Isolierung der Aussagen über Anreizsysteme von Instrumenten wie Globalbudget oder der Förderung der Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung. Einige der nachfolgenden Aussagen stehen somit im Zusammenhang mit den Ausführungen zu den Arbeitshypothesen A2 und A4.

Im Kanton Luzern wird eine Beteiligung an Saldoabweichungen praktiziert, sofern diese durch Effizienzsteigerungen erreicht wurden. Diese hat jedoch nur geringes Anreizpotential. Mehr Anreiz bringt eine zusätzliche Flexibilisierung der Budgetübertragung. Die Mitarbeiterbeurteilungs- und -fördergespräche werden geschätzt. Vor allem die Vereinbarung von individuellen Zielen wird gelobt.

Auch im Kanton Solothurn wurden in diese Richtung Anstrengungen unternommen. Die individuellen Zielvereinbarungen mit dem Personal wurden mit einem Leistungsbonus verbunden. Dieser Leistungsbonus ist aber zu klein, um Anreize zu schaffen. Zudem ist es in gewissen Tätigkeiten schwierig, individuelle Zielvereinbarungen zu treffen.

Die Integration der Querschnittsämter im Bereich der Anreizsysteme (insbesondere Globalbudgets) kann zu Problemen führen. So kam es im Wallis vor, dass Leistungsprämien nur zögernd eingeführt werden konnten.

4.1.10.3. These zu A10

NPM liefert neue Anreizsysteme. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass diese Anreize überdacht und verbessert werden müssen. Die Arbeitshypothese A10 kann nur teilweise bestätigt werden.

4.1.10.4. Handlungsempfehlung zu A10

Handlungsempfehlung zu A10: Anreizsysteme
<i>Das Anreizpotential der bestehenden Anreizsysteme muss verbessert werden. Individuelle Zielvereinbarungen können mit einem genügend ausgestalteten Leistungsbonus positive Anreize schaffen.</i>

4.1.11. Arbeitshypothese 11: Verwaltungskultur

A11
NPM förderte eine neue Verwaltungskultur.

4.1.11.1. Vorverständnis aus der Theorie

Die vorgestellten Ideen, Konzepte und Instrumente von NPM finden ihren Ausdruck in einer Veränderung der Verwaltungskultur. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist nur

dann wirksam, wenn sie eine grundlegende kulturelle Veränderung auslöst und so NPM letztlich einer Kulturrevolution¹²⁷ gleichkommt. Werden die Schaffung einer Qualitätskultur, der bewusste Umgang mit Kunden¹²⁸, eine verstärkte Sensibilität für Kosten-Leistungs- bzw. Kosten-Nutzen-Relationen in der eigenen Arbeit und die Suche nach Zielen und übergeordneten Zwecken des Handelns mit dem Gedanken des Wettbewerbs kombiniert und die interne Organisation entsprechend flexibilisiert, so lösen diese neuen Ansätze einen kulturellen Wandel aus. Nicht zuletzt soll die Einführung der Vereinbarungsinstrumente zu einem grundlegenden kulturellen Wandel beitragen.¹²⁹ Die Änderung dieser Verwaltungskultur führt zu mehr Leistungsorientierung, Risikobereitschaft und Entscheidungsfreudigkeit. Die Mitarbeiter der Verwaltung sollen ihre Aufgaben mit hoher Motivation und Leistungsbereitschaft möglichst selbständig erfüllen können.¹³⁰

Hat NPM die Verwaltungskultur im obigen Sinn verändert?

4.1.11.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

A11: NPM förderte eine neue Verwaltungskultur.				
AG	BE	LU	SO	VS
X	Δ	Δ	Δ	Δ

Tab. 4-13: Auswertung der Arbeitshypothese A11 nach Kantonen

In allen NPM-Versuchsphasen konnte ein Kulturwandel festgestellt werden, der frischen Wind in die Verwaltungen getragen hat. Die folgenden Aussagen wurden vor allem auf der Ebene der Ämter gemacht.

Die Ergebnisse im Kanton Aargau sind deshalb etwas schlechter ausgefallen, da NPM zwar nach Ansicht der Pilotbetriebsleitungen motivationsfördernd ist, aber nur geringe Auswirkungen auf die Arbeitszufriedenheit und auf die bestehende Zusammenarbeit hat.

Im Kanton Luzern wurde zwar festgestellt, dass für den grösseren Teil der Mitarbeiter durch NPM keine positiven Auswirkungen auf das Arbeitsklima spürbar sind. Dennoch wurden Kulturwandel, Schwung und Dynamik bei der Stärken-Analyse am zweitmeisten genannt.

Gestiegenes Verantwortungsbewusstsein und höhere Motivation haben zu einer Identifikation mit dem ‚Unternehmen‘ geführt. Es kommt zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit und mehr Kommunikation zwischen den organisatorischen Einheiten. Das gestiegene Selbstbewusstsein der Mitarbeitenden führt zu vermehrter Partizipation, in der Entscheide kritisch hinterfragt werden. Ein autoritärer Führungsstil ist mit NPM immer weniger zu vereinbaren. Auch hat ein Mentalitätswandel zu mehr

¹²⁷ Schedler (1995), S. 24

¹²⁸ Vgl. Schedler (1995b), S. 4

¹²⁹ Schedler (1995), S. 24f

¹³⁰ Schedler (1995), S. 21

unternehmerischem Handeln stattgefunden. ‚Endlich wird die passive Abwartehaltung abgelegt und aktiv etwas unternommen.‘¹³¹

Als störende Auswirkung auf die Verwaltungskultur wird lediglich eine stärkere Abgrenzung (‚Gärtli-Denken‘) in einzelnen organisatorischen Einheiten genannt. Als negativ werden auch der Spardruck, die Fremdbestimmung durch die Gesetze, die Überbelastung durch zusätzliche Aufgaben sowie der fehlende Wille einiger weniger, sich zu engagieren, genannt. Es wird eine Daueraufgabe der Führung bleiben, die Zufriedenheit der Mitarbeiter im Auge zu behalten, da diese durch zu hohen Kostendruck beeinträchtigt werden kann.

4.1.11.3. These zu A11

In den NPM-Versuchsphasen hat sich die Verwaltungskultur massgeblich verändert. Die Arbeitshypothese A11 kann bestätigt werden.

4.1.11.4. Handlungsempfehlung zu A11

Handlungsempfehlung zu A11: Verwaltungskultur
<i>Durch einen delegativen Führungsstil kann Verantwortungsbewusstsein gefördert werden, was nicht nur motiviert, sondern zur Identifikation mit dem Unternehmen beiträgt. Partnerschaftliche Zusammenarbeit im Team und zwischen den organisatorischen Einheiten verbessert den Informationsfluss und unterstützt eine neue, unternehmerisch geprägte Verwaltungskultur.</i>
<i>Stärkerer Abgrenzung (‚Gärtli-Denken‘) in einzelnen organisatorischen Einheiten muss Einhalt geboten werden. Sparmassnahmen sowie bestehende Fremdbestimmung durch Gesetze schaden in NPM-Versuchsphasen einer sich im Aufbau befindlichen Verwaltungskultur.</i>

4.1.12. Arbeitshypothese 12: Recht und Demokratie

A12
NPM beachtet das Recht und die Demokratie.

4.1.12.1. Vorverständnis aus der Theorie

Die Auswirkungen des NPM auf das Recht¹³² und die Demokratie¹³³ kann im Rahmen dieser Arbeit nur stark verkürzt behandelt werden, indem die Grundproblematik der beiden Bereiche kurz ausgeführt wird.

Ausgehend von den staatsleitenden Prinzipien steht NPM mit dem Leistungsstaatsprinzip (soziale Sicherheit, gemeinsame Wohlfahrt) und dem Wirtschaftsstaatsprinzip (Verantwortung des Staates für das wirtschaftliche Wohlergehen des Landes)¹³⁴ in gutem Einklang. Der Konflikt unter den staatsleitenden Grundsätzen spielt sich im Wesentlichen

¹³¹ Rieder/Furrer (2000), S. 48

¹³² Einen guten Überblick zur Fragestellung *NPM und Recht* geben Mastronardi/Schedler (1998), S. 47ff

¹³³ Eine Zusammenfassung der Fragestellung *NPM und Demokratie* bietet Möckli (1995), S. 13

¹³⁴ Vgl. Mastronardi/Schedler (1998), S. 63

zwischen Rechtsstaat und Demokratie einerseits, Leistungs- und Wirtschaftsstaat andererseits ab. In Bereichen, in denen die Verwaltung sich primär rechtsstaatlich und demokratisch legitimiert, ist sie stark an den Auftrag der politischen Behörden gebunden. In den Bereichen, in denen sich die Verwaltung primär leistungsstaatlich oder wirtschaftsstaatlich legitimiert, dominiert das Kriterium der Zweckmässigkeit.¹³⁵

NPM verlangt vom Recht eine Zurücknahme des Legalitätsprinzips, indem auf die Bestimmtheit der Voraussetzungen und der Massnahmen verzichtet wird. Durch Bestimmtheit des Rechtssatzes (sog. konditionale Programmierung¹³⁶) steuert der Rechtsstaat die Verwaltung traditionellerweise, da Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit gebieten, dass die Betroffenen aus dem Gesetz ersehen können, welche Rechte und Pflichten sie haben und wie die Verwaltung gegenüber ihnen handeln wird. Diese konditionale Programmierung der Verwaltung widerspricht der Forderung von NPM, den Spielraum für modernes Verwaltungsmanagement zu erhöhen. So soll im Bereich des Leistungsstaats das Legalitätsprinzip zugunsten von Finalprogrammierung und Wirkungskontrollen¹³⁷ abgebaut werden. Beim Erlass von Gesetzen ist so weit als möglich von Detailvorschriften abzusehen. Dies hat jedoch weitreichende Konsequenzen. Es kommt zu einer Verschiebung im Verhältnis der Legitimationsquellen der Verwaltung zulasten des Rechtsstaates und zugunsten des Leistungs- und des Wirtschaftsstaatsprinzips sowie eine Veränderung des Legitimationsprozesses in der Demokratie.¹³⁸ Somit ergibt sich auf grundsätzlicher Ebene zwischen Legalitätsprinzip und NPM ein unauflösbarer Konflikt.¹³⁹ Dieser Konflikt liegt in der Pluralität der Ziele der Verfassungsordnung begründet.¹⁴⁰

Die Fragestellung der Auswirkungen von NPM auf die Demokratie drehen sich um den Bereich der Trennung von strategischen Entscheidungen und operativen Kompetenzen. NPM harmoniert mit der Demokratie vor allem bei repetitiven und gesetzlich klar geregelten Tätigkeiten, bei denen Nutzniesser und Zahlen genau definierbar sind. Geht es hingegen um kontroverse neue Staatstätigkeiten, so kann der Wirkungsbereich der direkten Demokratie nicht auf die strategische Ebene beschränkt werden. Politische Konflikte lassen sich nur im Austausch zwischen strategischer Führungstätigkeit der Politik und den Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger am Staat lösen. Dies ist nur auf Kosten der Effizienz möglich.¹⁴¹

Welche Auswirkungen hat NPM auf das Recht und die Demokratie?

¹³⁵ Mastronardi (1996), S. 8

¹³⁶ Vgl. Sutter-Somm (1998), S. 52 sowie Mastronardi/Schedler (1998), S. 67

¹³⁷ Sutter-Somm (1998), S. 52

¹³⁸ Vgl. Mastronardi (1996), S. 6, Müller (1997), S. 106, äussert sich kritisch zu Fragen der Legitimation.

¹³⁹ Mastronardi/Schedler (1998), S. 73

¹⁴⁰ Mastronardi (1996), S. 7

¹⁴¹ Vgl. Möckli (1995), S. 13

4.1.12.2. Auswertung aus der morphologischen Hypothesenmatrix

A12: NPM beachtet das Recht und die Demokratie.				
AG	BE	LU	SO	VS
Δ	-	-	Δ	-

Tab. 4-14: Auswertung der Arbeitshypothese A12 nach Kantonen

Wie die obige Übersicht zeigt, gibt es zu dieser Fragestellung lediglich Aussagen aus den Kantonen Aargau und Solothurn. Die folgenden Ausführungen sind mit der Forderung behaftet, dass diese Fragestellung in künftigen Evaluationen von NPM vermehrt berücksichtigt werden.

Im Kanton Aargau wurden durch das Parlament Beschlüsse gefasst, die in die Kompetenz des Regierungsrates fallen (und umgekehrt). Zudem konnte nicht ausgeschlossen werden, dass die NPM-Versuchsanlage das Ausgabenreferendum umgeht. Einige Beschlussfassungen waren in der falschen Form (Abweichungen von der Dekrets- bzw. Verordnungsform) gefasst. Vor allem die Widersprüche zu spezialrechtlichen Bestimmungen des Bundesrechts sollten vermehrt beachtet werden.

Auch kommt es immer wieder vor, dass Produktgruppen oder Produkten eine Rechtsgrundlage fehlt. Weitere Probleme entstehen, weil das aargauische Recht über weite Strecken noch nicht wirkungsorientiert ist. So enthält es zahlreiche operative Vorgaben für die Leistungserstellung. Die Verwaltung kommt nicht umhin, die für die Steuerungszwecke des Grossen Rates bestimmten Produktgruppen und Ziele auf der operativen Ebene anzusiedeln.

Interessant ist die Prüfung einer Abweichung vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit in Bezug auf die Zweckmässigkeit von Indikatoren sowie von Teilen des Berichtswesens. Diesem Punkt sollte künftig mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Zudem fehlt eine eigentliche Rechtsgrundlage, die es den Ämtern erlaubt, Dienstleistungen für Dritte auf privatrechtlicher Basis zu erbringen. Dies könnte sogar zu einer Verletzung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger führen, falls der Staat ohne Rechtsgrundlage in die freie Konkurrenz des Wirtschaftslebens eingreift (Verletzung der Wirtschaftsfreiheit).

Positiv wird hervorgehoben, dass durch die NPM-spezifischen Instrumente erstmals ganzheitliche und periodische Aufgaben- und Ausgabenprüfungen durchgeführt werden können, was zwar in der Kantonsverfassung vorgesehen, jedoch bislang nicht umgesetzt werden konnte.

Im Kanton Solothurn wird bemängelt, dass die Sachkommission im Rahmen der Diskussion der Produktbudgets ihre Kontakte mit den NPM-Ämtern zu stark intensiviert hat. Dadurch droht die kritische Distanz, welche ein Aufsichtsorgan auszeichnen sollte, verloren zu gehen. Zudem werden die Aktivitäten der Ämter im Umgang mit Dritten (Contracting-Out) als eine ständige juristische Gratwanderung bezeichnet. In vielen Ämtern wird die konsequente Verknüpfung von Leistung und Ressourcen durch das Nebeneinander von NPM- und nicht-NPM-konformer Gesetzgebung erschwert.

4.1.12.3. These zu A12

Die Abweichungen sind gering. NPM verletzt weder das Legalitätsprinzip, noch die Grundrechte, noch die demokratischen Regeln.

4.1.12.4. Handlungsempfehlung zu A12

Handlungsempfehlung zu A12: Recht und Demokratie
<i>Bei NPM-Beschlüssen der Regierung und des Parlaments muss vermehrt auf die Kompetenzabgrenzung sowie auf die richtige Form geachtet werden. Zudem muss überprüft werden, ob die NPM-Versuchsanlagen kantonale Ausgabenreferenden umgehen.</i> <i>Produktgruppen bedürfen einer Rechtsgrundlage.</i> <i>Widersprüche zu spezialrechtlichen Bestimmungen des Bundesrechts müssen ständig beachtet werden. Das Nebeneinander von NPM- und nicht-NPM-konformer Gesetzgebung muss harmonisiert werden.</i> <i>Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in Bezug auf die Zweckmässigkeit von Indikatoren sowie von Teilen des Berichtswesens muss im Auge gehalten werden. Eine Verletzung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger durch Dienstleistungen an Dritte muss verhindert werden.</i> <i>In der Zusammenarbeit zwischen den Sachkommissionen als Aufsichtsorgan und den Ämtern in den NPM-Versuchsphasen muss die kritische Distanz gewahrt bleiben. Die Gewaltenteilung darf nicht durchbrochen werden.</i>

4.2. Zusammenfassung der Ergebnisse: Prüfung der Hypothese H1 ,Erfolg der NPM-Versuchsphasen'

Das Dilemma bei einer Beurteilung des Erfolgs der NPM-Versuchsphasen ist, dass man nicht weiss, inwieweit sich Verzerrungen ergeben, wenn NPM nur partiell und nicht flächendeckend eingeführt wird. Die Führungsebenen werden durch solche Reformen aus dem Gleichgewicht gebracht, da nur einzelne Teile des Ganzen in Schwung gebracht werden, andere Teile jedoch nicht betroffen sind und nach alten Regeln schalten und walten. Alle Versuchsphasen werden von Störfaktoren beeinflusst, wenn Input- auf Outputsteuerung, kausale auf finale Gesetze, Befürworter auf Gegner treffen oder sich die Frage stellt, ob nun Bürger oder Kunden zu bedienen sind. Es ist nicht möglich, diese Störfaktoren zu eliminieren, um den eigentlichen Nettoerfolg der NPM-Versuchsphasen zu eruieren.

Allein die Forderung der Reversibilität der Errungenschaften der Versuchsphasen löst eine Welle von Abwehrreaktionen und taktischem Verhalten aus. Passives Abwarten begleitet die Versuchsphasen auf allen Führungsebenen. Querschnittsämter stehen plötzlich zwischen traditionellen Ämtern und NPM-Ämtern und müssen sich anpassen, ohne selbst wirklich in die NPM-Versuchsphasen involviert zu sein.

Die folgende Übersicht zeigt die Auswertung der Fragestellung ,Erfolg der NPM-Versuchsphasen':

Resultate aus den untersuchten Evaluationen, geordnet nach Arbeitshypothesen und Kantonen					Gesamtbeurteilung
Aargau (AG)	Bern (BE)	Luzern (LU)	Solothurn (SO)	Wallis (VS)	
A1: NPM trennt die strategischen und operativen Funktionen nach Führungsebenen.					
A	A	X	A	X	A
A2: NPM fördert eine dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur.					
Δ	Δ	Δ	X	X	X
A3: NPM fördert die Leistungs- und Wirkungsorientierung.					
X	A	X	X	X	X
A4: NPM liefert bessere Steuerungsinstrumente.					
X	X	X	X	X	X
A5: NPM liefert bessere Rechnungs- und Controlling-Instrumente.					
X	X	Δ	X	X	X
A6: NPM fördert die Kundenorientierung.					
Δ	Δ	Δ	X	-	Δ
A7: NPM fördert das Kostenbewusstsein.					
Δ	Δ	X	X	-	X
A8: NPM fördert die Qualitätsorientierung.					
X	X	-	X	-	X
A9: NPM fördert die Wettbewerbsorientierung.					
-	-	-	X	-	A
A10: NPM liefert bessere Anreizsysteme.					
X	-	X	X	X	X
A11: NPM förderte eine neue Verwaltungskultur.					
X	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
A12: NPM beachtet das Recht und die Demokratie.					
Δ	-	-	Δ	-	Δ

Tab. 4-15: Erfolg der NPM-Versuchsphasen, Übersicht der Gesamtauswertung

In den NPM-Versuchsphasen konnten die Bereiche Kundenorientierung sowie die Schaffung einer neuen Verwaltungskultur unter der Beachtung von Recht und Demokratie erfolgreich eingeführt werden.

Durch dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen konnte die Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung mehrheitlich gefördert werden. Dagegen gibt es keine konsequente Trennung zwischen Besteller-, Nachfrager, Vermittler- und Anbieterfunktion.

Im Bereich der Leistungsorientierung liegen die Probleme in der klaren Zuteilung von Zielen und Indikatoren zur strategischen und operativen Ebene. Dies hat Auswirkungen auf die darauf aufbauenden Steuerungs-, Rechnungs- und Controlling-Instrumente sowie

das Berichtswesen. Hier müssen noch einige Verbesserungen eingeleitet werden, was ebenfalls für die Bereiche des Kostenbewusstseins, der Qualitätsorientierung und die Anreizsysteme gilt.

Enttäuschend ist die mangelnde Trennung strategischer und operativer Funktionen. Dieses zentrale Element von NPM muss konsequenter umgesetzt werden, um die Umsetzung von NPM nicht zu gefährden. Ebenfalls schlecht abgeschnitten hat die Wirkungsorientierung. Diese konnte in keiner der Evaluationen verbindlich nachgewiesen werden. Ein möglicher Grund hierfür ist sicherlich, dass Wirkungen immer erst mit einer gewissen Zeitverzögerung eintreten.

Grosse Kritik muss an der Rolle der Regierung geäussert werden. Diese wird ihrer Doppelfunktion als Bindeglied zwischen Parlament und Verwaltung sowohl bei der Trennung der Besteller-, Nachfrager-, Vermittler- und Anbieterfunktion als auch bei der partizipativ-kooperativen Willensbildung nicht gerecht. Die Regierung müsste Dreh- und Angelpunkt der NPM-Versuchsphasen sein. Auch die Departementen spielen wegen dieser Passivität bei den NPM-Versuchsphasen primär eine Nebenrolle. Ihre Stellung muss in den NPM-Versuchsphasen unbedingt aufgewertet werden. Stattdessen spielt sich NPM vor allem zwischen den Sachkommissionen des Parlaments sowie den Ämtern ab. In dieser Rollenverteilung liegt ein entscheidender Schwachpunkt der Versuchsphasen, der durch einen engagierteren Einsatz der Regierung verhindert werden könnte.

Indem die Ämter ihre eigenen Ziele und Indikatoren definieren und diese im Austausch mit den Sachkommissionen verfeinern („bottom-up“-Ansatz), liegen Ziele und Indikatoren oftmals auf der operativen Ebene. Diese Ziele und Indikatoren werden in der Folge unverändert nach oben „gebrochen“. Dies führt nicht nur dazu, dass das Parlament weiterhin in die operative Ebene eingreift. Die mangelnde Stufengerechtigkeit der Ziele und Indikatoren trübt auch die Aussagekraft des Controllings¹⁴² und Berichtswesens. Aussagen über Leistungs- und Wirkungsorientierung werden erschwert. Es muss daher künftig grösste Sorgfalt und auch genügend Zeit aufgewendet werden, um die Produkte mit Leistungszielen und Leistungsindikatoren bzw. die Produktgruppen mit Wirkungszielen und Wirkungsindikatoren stufengerecht aufzubauen.

Das Milizsystem in den schweizerischen Parlamenten kann zu einem Stolperstein für NPM werden. Viele Parlamentarier wollen sich nicht befähigen oder sind schlichtweg überfordert, mit den neuen Steuerungs- und Controlling-Berichten umzugehen. Gezielte Schulungen müssen hier ansetzen, damit das Wissensgefälle im Parlament ausgeglichen werden kann. Auch die Fragestellungen im Bereich des öffentlichen Rechts sind nicht zu unterschätzen. Es reicht nicht mehr aus, bei einer Beurteilung von NPM nur das nähere Umfeld der Verwaltung zu betrachten. Künftige NPM-Versuchsphasen dürfen nicht mehr isoliert, sondern nur noch in einem ganzheitlichen Ansatz durch Einbezug der Justiz- und Parlamentsreformen in die Fragestellungen betrachtet werden. Evaluationen müssen künftig Fragen über die Auswirkungen von NPM auf Politik, Recht und Management im gegenseitigen Zusammenhang beantworten können.

¹⁴² Vgl. Schmidberger (1993), S. 177

Die Hypothese H1 kann weder angenommen noch verworfen werden. Aus den oben genannten Gründen gibt es, wie in allen Reformbereichen, Chancen und Gefahren.

Die Erkenntnisse der ersten Fragestellungen werden im Folgenden einem Plausibilitätstest unterzogen.

4.3. Plausibilitätstest

Im Rahmen eines Plausibilitätstests werden die Ergebnisse des empirischen Teils mit der Evaluation ‚Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich‘ verglichen.

Die Vergleichende Evaluation zeichnet ein weitaus positiveres Bild der NPM-Versuchsphasen als die vorliegende Arbeit¹⁴³. Die Grundideen wurden umgesetzt (insbesondere Neudefinition der Aufgaben und Schnittstellen im Verhältnis Parlament-Regierung-Verwaltung) und es gäbe keine zentralen Mängel beim Einsatz der Instrumente oder ein Fehlen derselbigen.

Gleiche Schlüsse werden in Bezug auf die Zerteilung des Parlaments als Gefahr für die Reformbemühungen, die Problematik der grundsätzlichen Zieldiskussion innerhalb der Ämter als Voraussetzung für die Trennung zwischen Besteller/Ersteller und die Outputorientierung gezogen. Weitere unabhängig voneinander erzielte Resultate sind die geforderte Weiterbildung der Parlamentarier, die Führungsrolle der Regierung als Machtpromotor¹⁴⁴, die Forderung nach grösserem Handlungsspielraum in der Personalpolitik sowie die vernachlässigte Rolle der Querschnittsämter.

Ein möglicher Grund für die kritischere Interpretation der Versuchsphasen in der vorliegenden Arbeit liegt sicher darin, dass es Aufgabe von Evaluationen sein muss, Schwächen aufzuzeigen und Verbesserungsvorschläge zu machen¹⁴⁵. In der Synthese sind nun diese Schwächen möglicherweise verstärkt eingeflossen und werden dadurch überbetont. Zudem wurden die Evaluationen aus ihrem Zusammenhang genommen und der morphologische Hypothesenmatrix zugeteilt. Dieses methodische Vorgehen hat sicher einige Nuancen verschwinden lassen. Dennoch ist es beruhigend, dass ähnliche Resultate erzielt werden konnten, was für das methodische Vorgehen dieser Arbeit spricht.

Interessant wird nun sein, die zweite Fragestellung anzugehen, inwieweit ein Einführungsentscheid für eine flächendeckende Einführung von NPM mit Hilfe der gewonnenen Erkenntnisse nach rationalen Aspekten gefällt werden kann.

¹⁴³ Vgl. Rieder/Farago (2000), S. 7ff

¹⁴⁴ Über die Stellung von kantonalen Regierungen vgl. Nuspliger (2000), S. 80ff

¹⁴⁵ Vgl. Bussmann et al. (1997), S. 119

4.4. Rationalität des Einführungsentscheids

„Evaluationen sollen Grundlagen für anstehende Entscheide bereitstellen oder getroffene Massnahmen legitimieren.“¹⁴⁶ Die folgenden Ausführungen werden versuchen zu eruieren, inwieweit die Evaluationen der NPM-Versuchsphasen einen rationalen Entscheid einer flächendeckenden Einführung unterstützt haben.

4.4.1. Stand der NPM-Projekte

Die folgende Übersicht zeigt den Stand der Projekte:

Stand der NPM-Projekte				
Aargau (AG)	Bern (BE)	Luzern (LU)	Solothurn (SO)	Wallis (VS)
Juni 2000: Der Grosse Rat fällt den Grundsatzentscheid, um innerhalb von zwei Jahren die Rechtsgrundlagen für die dauerhafte Einführung von WOV vorzunehmen. Der Regierungsrat soll dem Parlament innerhalb eines halben Jahres eine Strategie zur flächendeckenden Einführung unterbreiten. Diese wird derzeit beraten.	Im September 2000 gibt der Grosse Rat grünes Licht für die breite Einführung von NEF ab 1. Januar 2003. Dies hat eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes sowie Änderungen des Grossratsgesetzes und des Organisationsgesetzes zur Folge.	15. Januar 2001: Der Grosse Rat heisst die flächendeckende Einführung von WOV per 2002 gut. Dies hat eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes sowie Änderungen des Grossratsgesetzes und des Organisationsgesetzes zur Folge.	25.05.2000: Der Regierungsrat wird von der WOV-Kommission beauftragt, die Rechtsgrundlagen für eine dauerhafte Regelung vorzubereiten. Die Mängel des Evaluationsberichts sollen behoben werden. Eine Strategie für die flächendeckende Versuchsausweitung soll ausgearbeitet werden. Diese wird am derzeit beraten.	2. Februar 2001: Das Kantonsparlament genehmigt den Bericht der Kommission Reform 2000. Gleichzeitig wird die Experimentierklausel bis ins Jahr 2003 verlängert. Voraussichtliche flächendeckende Einführung per 2004.

Tab. 4-16: Übersicht des Projektstands nach Kantonen¹⁴⁷

Die folgenden Ausführungen sind unabhängig davon, ob ein Entscheid für eine flächendeckende Einführung schon gefällt wurde.

4.4.2. Übereinstimmung von Zielsetzungen der NPM-Versuchsphasen und Fragestellungen der Evaluationen

Die Gegenüberstellung von Zielen der NPM-Versuchsphasen und Fragestellungen der kantonalen Evaluationen hat ergeben, dass eine weitgehende Übereinstimmung gegeben ist (vgl. Anhang C). Die Zielsetzungen der NPM-Versuchsphasen wurden ebenfalls evaluiert. Die Arbeitshypothesen A13 und A14 können somit angenommen werden.

4.4.3. Erfolg der Versuchsphasen

Nach der Zuteilung des Inhalts der Einzelevaluationen in die morphologische Hypothesenmatrix erfolgte gleich anschliessend eine Beurteilung des Erfolgsgrads von NPM in Bezug auf die einzelnen Fragestellungen der Evaluationen. Dabei hat sich herausgestellt, dass sich positive wie negative Erkenntnisse in etwa die Waage halten. Die Arbeitshypothese A15 kann weder angenommen noch verworfen werden. Aufgrund dieser Erkenntnisse haben die Evaluationen zwar die Grundlagen für einen Entscheid zur

¹⁴⁶ Bussmann et al. (1997), S. 119

¹⁴⁷ Die Informationen stammen von der Website des Public Management Center of Excellence

flächendeckenden Einführung bereitgestellt, die Erkenntnisse daraus waren aber nicht ein klares Verdikt für eine flächendeckende Einführung¹⁴⁸.

4.4.4. War der Einführungsentscheid rational?

Ein allfälliger Einführungsentscheid beruht nicht allein auf den Erkenntnissen aus den Evaluationen der kantonalen NPM-Versuchsphasen. Dies bedeutet, dass von einem rationalen Sachentscheid nicht gesprochen werden kann. Die Hypothese H2 kann nicht vollumfänglich bestätigt werden.

Daraus ergibt sich die Frage, wer denn als treibende Kraft hinter der Weiterführung der NPM-Versuchsphasen bzw. der flächendeckenden Einführung stehen könnte?

4.4.5. Wer sind die Promotoren von NPM?

Die für die Auswertung berücksichtigten Evaluationen machen keine Angaben, wer als Promotor von NPM auftritt. Welche möglichen Gründe haben zur Weiterführung der NPM-Versuchsphasen bzw. zum Entscheid einer flächendeckenden Einführung geführt? Die folgenden Ausführungen können nicht belegt werden. Sie können jedoch als Hypothesen für künftige Arbeiten dienen. Im Folgenden werden die möglichen Gründe als Behauptungen präsentiert.

4.4.5.1. Eigendynamik

Behauptung 1:

NPM-Versuchsphasen entwickeln eine Eigendynamik, die keine Reversibilität mehr zulässt.

Ein wichtiger Grund ist sicher, dass Versuchsphasen relativ schnell eine hohe Eigendynamik entwickeln. Vor allem in den Pilotämtern werden eine Vielzahl von Veränderungen ausgelöst. Obwohl bei Projektbeginn klar kommuniziert wurde, dass die Reversibilität aller Massnahmen gewährleistet bleiben muss, entsteht schnell einmal der ‚Zauberlehrling‘-Effekt¹⁴⁹.

4.4.5.2. Promotoren in der Verwaltung

Behauptung 2:

Die Promotoren der Verwaltung sind die Leiter der Pilotämter.

Promotoren von NPM finden sich auf allen Führungsebenen. Vor allem auf der Ebene der Ämter werden immer wieder Äusserungen gemacht, dass eine Rückkehr zur Inputsteuerung nicht mehr in Frage kommen kann. Die Amtsleiter wollen den neu gewonnenen Handlungsspielraum nicht mehr aufgeben und setzen sich deshalb für die Beibehaltung von NPM ein, auch wenn die Verbesserung der Instrumente noch einen Zusatzaufwand bedeutet. Durch die enge Zusammenarbeit mit den Sachkommissionen wird die Brücke zu den NPM-Promotoren des Parlaments geschlagen.

¹⁴⁸ Einzig im Kanton Luzern ist das Resultat leicht positiv ausgefallen.

¹⁴⁹ Dies soll keineswegs eine versteckte Kritik an NPM sein, vgl. dennoch Goethe (1987), S. 683ff

4.4.5.3. Promotoren im Parlament

Behauptung 3:

Die Promotoren des Parlaments sind die Mitglieder der NPM-Sachkommissionen.

Die Mitglieder der Sachkommissionen, welche sich eingehend mit NPM beschäftigen, haben ein Interesse, dass NPM weiter verfolgt wird. Durch ihre Sonderstellung verfügen sie über ein Know-how, das ihnen bei einer flächendeckenden Einführung einen Wissensvorsprung gegenüber den restlichen Parlamentariern einbringt. Vielmehr wiegen jedoch die positiven Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit den Ämtern. Diese Zusammenarbeit hat dazu beigetragen, dass sich diese Parlamentarier mit NPM identifizieren.

4.4.5.4. Zurückbindung der Regierung durch das Parlament

Behauptung 4:

Das Parlament hat die Regierung als Machtpromoter zurückgebunden.

NPM kann ohne Promotoren in der Regierung nicht bestehen. Doch die Erkenntnisse dieser Arbeit haben gezeigt, dass die Regierung selten als Machtpromotor von NPM auftritt. Der Grund liegt darin, dass die Regierungen zu Beginn der Versuchsphasen die Dynamik bestimmten und ihrer Führungsrolle durchaus nachkamen. Dies rief das Parlament auf den Plan, massive Kritik zu äussern, da es einen Einflussverlust befürchtete. Um Konflikte mit dem Parlament zu vermeiden, überliess die Regierung die Führung den Sachkommissionen und Ämtern.

4.4.5.5. Nur eine starke Regierung kann Machtpromotor sein

Behauptung 5:

Eine Regierung ist nur dann Machtpromotor, wenn sie als Einheit auftritt.

Der Erfolg von NPM hängt stark von der Position und dem Engagement der Regierung ab. Im Rahmen von der durch NPM zugeordneten Doppelfunktion zwischen Parlament und Verwaltung sollte eine Regierung bei Verletzungen der Trennung der strategischen oder operativen Funktionen in die jeweilige Richtung intervenieren. Als Vorsteher der Departemente haben die Mitglieder des Regierungsrats im Idealfall den Überblick über den Aufbau der neuen Instrumente und sorgen insbesondere für stufengerechte Zielsetzungen und Indikatoren. So kann ein reiner ‚bottom-up‘-Ansatz gar nicht erst entstehen, der zu den durch die Konzeption der Versuchsphasen ausgelösten Problemen geführt hat. Der Regierungsrat muss ein durchgehendes Kontraktmanagement garantieren und bei den Aushandlungen zwischen den Führungsebenen vermitteln. Dadurch kann auch die Stellung der Departemente aufgewertet werden. Zudem gibt er die Impulse, damit die strategischen Ziele von NPM, die Qualitäts-, Kunden-, Kosten- und Wettbewerbsorientierung, durch geeignete Anreizsysteme gefördert werden. Dies setzt jedoch voraus, dass der Regierungsrat als Kollektiv auftritt, als Team handelt und als einheitliches Gremium durch gute wie auch schlechte Phasen der Reformen schreitet.

5. Ansätze für einen Standard künftiger NPM-Evaluationen

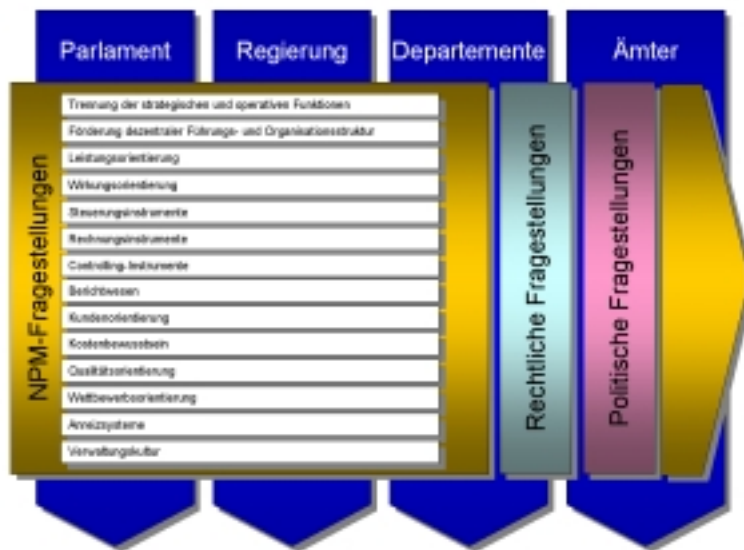


Abb. 5-1: Standard für künftige NPM-Evaluationen

Die NPM-Versuchsphasen haben nicht nur die Grenzen des Milizsystems in den Parlamenten aufgezeigt, sondern auch darauf hingewiesen, dass die Auswirkungen von NPM im Bereich des öffentlichen Rechts nicht zu unterschätzen sind. Die rechtlichen Fragestellungen werden in den untersuchten Evaluationen zuwenig beachtet.

Bei einer künftigen Beurteilung von NPM-Versuchsphasen müssen Fragestellungen über die Auswirkungen von NPM auf Politik, Recht und Management im gegenseitigen Zusammenhang durchdringend beantwortet werden können. Dies erfordert eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen Staatsrechtlern, Politikwissenschaftler und Public Managern. Bei der Vergabe von weiteren Evaluationsaufträgen sollten sie gemeinsam Erkenntnisse erarbeiten, um die auftretenden Probleme bei der Umsetzung von NPM anzugehen. Abbildung 5-1 verdeutlicht dies durch die horizontale Konzeption der Fragestellungen.

Es ist ein Anliegen, dass die Fragestellungen auf die Eigenheiten und Interaktionen zwischen den Führungsebenen Parlament, Regierung, Departement und Ämter eingehen und diese analysieren. Nur so können Problemfelder lokalisiert und die Verantwortlichkeit dafür den Führungsebenen zugewiesen werden. Dies wird in der obigen Darstellung durch eine vertikale Durchdringung der Fragestellungen durch die Führungsebenen verdeutlicht.

Dass die Mittel für Evaluationen¹⁵⁰ für solch umfassende Ansätze oftmals fehlen, ist dem Verfasser dieser Arbeit durchaus bewusst. Es muss jedoch ein Anliegen sein, dass mit einer Einführung von NPM der Einsatz von Evaluationen zunehmen wird und entsprechendes Know-how aufgebaut werden muss.

¹⁵⁰ Balthasar (2000), S. 19

6. Schlussbemerkungen

Wie in 3.1.2. dargelegt wurde, benötigt eine seriöse Evaluationssynthese einen zeitlichen Bedarf von sechs bis neuen Monaten. Die vorgegebene Zeit einer Diplomarbeit liegt somit nur ‚knapp‘ darunter. Evaluationssynthesen sind in der Schweiz noch kaum verbreitet. Es gibt daher keine vergleichende Beispiele, womit diese Arbeit Neuland betritt. Dennoch hat sich das Vorgehen bewährt, wie der Plausibilitätstest verdeutlicht hat. Auch wurden die Ziele von Evaluationssynthesen mehrheitlich erreicht. Die Erkenntnisse der Einzelstudien wurden gestärkt und eine Wissensbasis über kantonale NPM-Versuchsphasen konnte durch die Zusammenstellung der Einzelfragen zu einer Gesamtübersicht geschaffen werden. Schliesslich hat die vorliegende Arbeit auch Hinweise gegeben, wie künftige Evaluationen zu ähnlichen Fragestellungen konzipiert sein sollten.

Diese Arbeit hat weder die qualitative Arbeit der Evaluatoren noch die Qualität der Ergebnisse gewürdigt (vgl. 3.2.5.2). Eine solche Prüfung der Qualität der ausgewerteten Evaluationen im Rahmen einer Meta-Evaluation (vgl. 3.1.3.1.) wäre begrüssenswert, weisen sie doch nach Ansicht des Verfassers qualitative Unterschiede auf. An dieser Stelle sollen einige Gedanken festhalten werden, die bei einer Meta-Evaluation berücksichtigt werden könnten.

Bei zwei der verwendeten Evaluationen¹⁵¹ waren die Fragestellungen bereits vorgegeben. Dies ist in diesem Sinne durchaus legitim, da bei Versuchsphasen oftmals Vorkehrungen¹⁵² zur wissenschaftlichen Evaluation getroffen werden als Grundlage für einen allfälligen Einführungsentscheid. Dennoch beeinflussen vorgegebenen Fragestellungen die Antworten nachhaltig. Eine Klärung dieses Konflikts wäre durchaus von Interesse.

Auch könnten die Auswirkungen auf die Aussagekraft von Evaluationen geprüft werden, wenn Evaluationen zu einem bestimmten Fachgebiet durch einen kleiner Kreis von Evaluatoren erstellt werden (vgl. die Übersicht im Anhang A). Vorteile liegen sicher darin, dass die Evaluatoren mit der Materie vertraut sind und deren methodisches Vorgehen eine Vergleichbarkeit massgeblich erhöht. Dennoch besteht ein grundsätzliches Problem bei Evaluationen darin, dass oft die besten Kenner eines Bereichs nicht über die innere Distanz verfügen, um kritische Evaluationen zu gewährleisten.¹⁵³

Von grossem Interesse wird es sein, die Erkenntnisse dieser Arbeit mit den Resultaten der pilotfreien Einführung von NPM im Kanton Zürich zu vergleichen. So können Rückschlüsse über die Vor- und Nachteile einer NPM-Einführung mit oder ohne Versuchsphase generiert werden.

¹⁵¹ Es sind dies die Evaluationen der Kantone Bern und Luzern.

¹⁵² Bussmann et al. (1997), S. 28

¹⁵³ Bussmann et al. (1997), S. 41, vgl. dazu auch Wottawa/Thierau (1990), S. 44

Literatur:

Balthasar, A. (2000): Evaluationssynthesen: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen, IN: LeGes, 01/00

Bichsel, T. (1994): Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung, Grundzüge eines Verfahrens zur Bestimmung und Einführung einer strategischen Führungskonzeption, Berner Dissertation, Chur/Zürich: Rüegger

Bortz, J. / Döring, N. (1995): Forschungsmethoden und Evaluation für Sozialwissenschaftler, Berlin: Springer

Brühlmeier, D. / Haldemann, T. / Mastronardi, P. / Schedler, K. (1998): New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV, IN: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 7/98

Budäus, D. (1994): Public-Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin: Ed. Sigma

Buschor, E. (1993): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer vom 1. Juli 1993, IN: Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer, Heft 52, Zürich: Verlag der Zürcher Handelskammer

Buschor, E. (1996): Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz, IN: Start zum 3. Speyerer Qualitätswettbewerb, Speyerer Arbeitshefte Nr. 104, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Bussmann, W. (1996): Evaluationen - Mehr Transparenz über die Wirkungen staatlichen Handelns, Reihe „Kurzberichte“, Bern: NFP 27

Bussmann, W. / Klöti, U. / Knoepfel, P. (Hrsg.) (1997): Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt: Helbing und Lichtenhahn

Bussmann, W. (1999): Verwaltungsleistung messen und steuern: Konzeption, Konsens und Kosten, IN: LeGes, 02/99

Damkowski, W. / Precht, C. (1995): Public Management, Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer

Dunkhorst, P. (1999): Handbuch Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden: Nomos

Fluhr, K. (1995): Auch ohne Bürger sind wir sehr beschäftigt: von der Schwierigkeit, die Verwaltung zu modernisieren, Frankfurt/New York: Campus

GAO (1992): The Evaluation Synthesis, March 1992, GAO/PEMD-10.1.2., Washington D.C.

GAO (1990): Prospective Evaluation Methods, The Prospective Evaluation Synthesis, November 1992, GAO/PEMD-10.1.10, Washington D.C.

Goethe, J. (1987): Der Zauberlehrling, IN: Eibl, K. (Hrsg.), Gedichte 1756 - 1799, Frankfurt: Deutscher Klassischer Verlag

Goethe, J. (1989): Zur Naturwissenschaft überhaupt, besonders zur Morphologie, Erfahrungen, Betrachtungen, Folgerungen, durch Lebensereignisse verbunden, IN: Becker H. / Müller G. / Neubauer J. / Schmidt P. (Hrsg.), Sämtliche Werke nach Epochen seines Schaffens, München: Carl Hanser

Gomez, P. / Probst, G. (1995): Die Praxis des ganzheitlichen Problemlösens, Vernetzt denken, Unternehmerisch handeln, Persönlich überzeugen, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Gysin, J. (1999): NPM-Taschenbuch, Begriffe-Ziele-Praxis, Liestal: Kommissionsverlag Lüdlin

Habersam, H. (1997): Controlling als Evaluation: Potentiale eines Perspektivenwechsels, München/Mering: Hampp

Hablützel, P. (1991): Plädoyer für eine sinnvolle Verwaltungspolitik, IN: Anreizsysteme im öffentlichen Bereich, Jahrestagung der SGVW vom 8./9. Juni 1990, Band 16, Freiburg

Hack, D. / Lattwein, R. (1996): Alle Macht dem Team: Dezentralisierung – Paradigmenwechsel im Public Management, IN: Scheer, A. / Friederichs, J. (Hrsg.) Innovative Verwaltungen 2000, Wiesbaden: Gabler

Haldemann, T. (1995): New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes, Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes, Bd. 1, Bern: Eidg. Personalamt

Hellstern, G. / Wollmann H. (Hrsg.) (1984): Handbuch zur Evaluierungsforschung, Band 1, Opladen: Westdeutscher Verlag

Hirschfelder, R. (1996): Das Total Quality Management-Programm der Landeshauptstadt Saarbrücken, IN: Scheer, A. / Friederichs, J. (Hrsg.) Innovative Verwaltungen 2000, Wiesbaden: Gabler

Kappeler, B. (1995): Bin Strassenwischer, bin Unternehmer, IN: Die Weltwoche, Nr. 11, 16. März 1995, Zürich: Die Weltwoche

Klages, H. (1998): Verwaltungsmodernisierung: „harte“ und „weiche“ Aspekte, Speyerer Forschungsberichte 181, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Kopp, D. (1997): New Public Management: Heil oder Segen? Möglichkeiten aus ökonomischer Sicht, WWZ-Discussion Paper Nr. 9702, Wissenschaftliches Zentrum der Universität Basel, Basel

Köppel, R. (1995): NPM: Kundinnen- und Bürgerorientierungen von Verwaltungen, IN: Hablützel, P. / Haldemann, T. / Schedler, K. / Schwaar, K. (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Maier, P. (1999): New Public Management in der Justiz, Möglichkeiten und Grenzen einer wirkungsorientierten Gerichtsführung aus betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Perspektive, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Mastronardi, P. (1996): Grundfragen der rechtlichen Ausgestaltung des NPM, IN: New Public Management (NPM), Rechtsfragen, WBS Seminar vom 20. September 1996, St.Gallen

Mastronardi, P. / Schedler, K. (1998): New Public Management in Staat und Recht: ein Diskurs, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Möckli, S. (1995): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und direkte Demokratie, Beiträge und Berichte, 248/1995, St.Gallen: Institut für Politikwissenschaft

Müller, J. (1997), Bürger und Staat, Landesbericht Schweiz, IN: Lüder, K. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung der Zukunft, Vorträge der 65. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstage 1997, Band 124, Speyer:

Naschold, F. (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin: Ed. Sigma

Nuspliger, K. (2000): Die Kantonsregierungen – Strukturen, Prozesse, Reformen, IN: Knoepfel P. / Linder, W. (Hrsg.): Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel, Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann, Basel/Genf/München: Helbing und Lichtenhahn

Osborne, D. / Gaebler, T. (1993): Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York: Addison-Wesley

Osborne, D. / Gaebler, T. (1997): Der innovative Staat. Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft, Wiesbaden: Gabler

Reinermann, H. (1994): Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, IN: Speyerer Forschungsberichte 139, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Rossi, P. / Freeman, H (1993): Evaluation, A Systematic Approach, Fifth Edition, Newbury Park: Sage

Seifert, K. (1998): Prozessmanagement für die öffentliche Verwaltung, IN: Becker, W. / Weber, J. (Hrsg.), Unternehmensführung & Controlling, Wiesbaden: Gabler

Schedler, K. (1993): Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Schedler, K. (1995): Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, IN: Hablützel, P. / Haldemann, T. / Schedler, K. / Schwaar, K. (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Schedler, K. (1995a): Ansätze einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Schedler, K. (1995b): Die Kultur der wirkungsorientierten Verwaltung, IN: Wirkungsorientierte Verwaltungskultur, Seminar vom 21. September 1995 im WBZ der Hochschule St.Gallen, Paul Haupt

Schedler, K. / Haldemann, T. (1997): Verwaltungsmodernisierung in den Schweizer Kantonen, IN: Hill H. / Klages, H. (Hrsg.), Reform der Landesverwaltungen, Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 6. bis 8. März, Stuttgart/Berlin/Bonn/Budapest/Düsseldorf/Heidelberg/Prag/Wien: Raabe

Schedler, K. (1997): Wirkungsorientierung und Qualitätssicherung in der Schulpsychologie, IN: Psychologie und Erziehung, 01/97

Schedler, K. (1998): Das Jahr des Qualitätsmanagements, Konzepte, Qualitätsmanagements in der Verwaltung, IN: New Public Management, März 1998

Schedler, K. (1999): Was treibt öffentliche Institutionen zum Qualitätsmanagement, IN: Management & Qualität, 5/99

Schedler, K. / Proeller, I. (2000): New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Schedler, K. (2000): Ist der Leistungsauftrag mit Globalbudget ein Ersatz für den detaillierten Voranschlag?, IN: 75 Jahre Verband für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen

Schenker-Wicki, A. (1999): Moderne Prüfverfahren für komplexe Probleme: Evaluation und Performance Audits im Vergleich, Wiesbaden: DUV

Schlicksupp, H. (1992): Ideenfindung, Innovation, Kreativität und Ideenfindung, Würzburg: Vogel

Schmidberger, J. (1993): Controlling für öffentliche Verwaltungen: Funktionen – Aufgabenfelder – Instrumente, Wiesbaden: Gabler

Schmidt, J. (1996): Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung: Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Zielsetzung, Planung, Vollzug, Kontrolle, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Kosten- und Leistungsrechnung, Berlin: Erich Schmidt

Sutter-Somm, K. (1998): Legalitätsprinzip und New Public Management, IN: LeGes, 2/3/98

Thom, N. / Ritz, A (2000): Public Management, Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden: Gabler

Vaanholt, S. (1997): Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung, Wiesbaden: DUV

Widmer, T. / Rothmayr, C. / Serdült, U. (1996): Kurz und gut? Qualität und Effizienz von Kurzevaluationen, Züricher Beiträge zur Politikwissenschaft, Band 19, Chur/Zürich: Rüegger

Widmer, T. (1996): Meta-Evaluation, Kriterien zur Bewertung von Evaluationen, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Widmer, T. / Landert, C. / Bachmann, N. (1999): Evaluations-Standards, Genf: Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL),

Wottawa, H. / Thierau, H (1990): Lehrbuch Evaluation, Bern/Stuttgart/Toronto: Huber

Evaluationen:

Econcept (2000): Evaluation von WOV Kanton Aarau, Evaluation im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Aargau, Zürich: Econcept

Econcept (2000): Evaluation des WOV-Versuches im Kt. Luzern, Evaluation im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Luzern, Zürich: Econcept

Lüscher, C. / Wyss, C. (1994): Wirkungen des UVP-Verfahrens in einem Schweizer Kanton, Partizipative Evaluation anhand der Bewilligung von Einkaufszentren/Parkhäusern in einem Schweizer Kanton, Nationales Forschungsprogramm 27, Wirksamkeit staatlicher Massnahmen, Serie „Schlussberichte, Bern: NFP 27

Farago, P. (2000): Evaluation des Pilotprojekts „Neue Verwaltungsführung“ (NEF) im Kanton Bern, 2. Etappe, Evaluation im Auftrag der Projektleitung NEF, Zürich: Landert Farago Davatz & Partner

Gerne, R / Dössegger, S. (2000): Staatsrechtliche Evaluation, Evaluation im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Aargau, Aarau: Rechtsdienst des Regierungsrates

Rieder, S. / Bächtiger, C. (2000): Beurteilung der Einführung von Administration 2000 im Kanton Wallis, Evaluation im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Wallis, Luzern: Interface

Rieder, S. / Farago, P. (2000): Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich, Evaluation im Auftrag der Regierungsräte der Kantone Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich, Luzern/Zürich: Interface /Farago Davatz & Partner

Rieder, S. / Furrer, C. (2000): Evaluation des Pilotprojektes Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn, Evaluation im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Solothurn, Luzern: Interface

Internetquellen:

Schweizerische Evaluationsgesellschaft (seval): Informationen über die Schweizerische Evaluationsgesellschaft, Online im Internet: URL: <http://www.seval.ch/deutsch/infid/infid1.htm> (Stand 03.03.2001)

Public Management Center of Excellence: Public Management-Projektdatenbank des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität Paul Haupt, Online im Internet: URL: http://coc.idt.unisg.ch/org/idt/pmce.nsf/de_content/A23EC442876497C5C12569460045EC04?OpenDocument (Stand 22.01.2001)

Anhang A: Übersicht Evaluationen

Kantone	Aargau (AG)	Aargau (AG)	Bern (BE)	Luzern (LU)	Solothurn (SO)	Wallis (VS)	AG, LU, SO, VS, ZH
Titel	Evaluation von WOV Kanton Aarau	Staatsrechtliche Evaluation	Evaluation des Pilotprojekts „Neue Verwaltungsführung“ (NEF) im Kanton Bern, 2. Etappe	Evaluation des WOV-Versuches im Kt. Luzern	Evaluation des Pilotprojektes Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn	Beurteilung der Einführung von Administration 2000 im Kanton Wallis	Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich
Autoren	econcept Autoren werden im Bericht nicht genannt	Rechtsdienst des Regierungsrats Aargau: Roland Gerne Sandra Dössegger	Landert Farago Davatz & Partner: Peter Farago weitere Autoren unbekannt	econcept Autoren werden im Bericht nicht genannt	INTERFACE Stefan Rieder Cornelia Furrer	INTERFACE Stefan Rieder Christine Bächtiger	INTERFACE: Stefan Rieder Landert Farago Davatz & Partner: Peter Farago
Kontext Evaluatoren	Privat	Behörde (Rechtsdienst des Regierungsrates)	Privat	Privat	privat	privat	Arbeitsgemeinschaft Reformvergleich (seval) Privat
Auftraggeber/ Zweck	Regierungsrat des Kantons Aargau	Regierungsrat des Kantons Aargau	Projektleitung NEF	Regierungsrat des Kantons Luzern	Regierungsrat des Kantons Solothurn	Regierung des Kantons Wallis aufgrund der Anträge des Parlamentes	Kantone Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich
Vorgehen	Grobevaluation mit Fragebogen-gestützten Interviews (40), anschliessend Detailevaluation mit Einzel-(33) und Gruppeninterviews (18), Schriftlicher Befragung (40) sowie telefonischer Kundenbefragung (60)	Screening-Gespräche mit Akteuren der WOV-Versuchsphasen, Dokumenten-Analyse, Befragungen im Rechtsdienst	Vergleichende Evaluation mit zwei Erhebungen (1996/1997 sowie 1999) mit Interviews und schriftlicher Befragungen	Schriftliche Selbstevaluation der Dienststellen, Vorevaluation aller Akteurguppen, Detailevaluation sowie telefonische Kundenbefragung (total 164 Personen). Zusätzlich Vergleichende Evaluation AG, LU, SO, VS, ZH	Interviews (46), ergänzt durch Dokumentenauswertung, Impactmessung durch Einsatz von telefonischen (70) und schriftlichen Umfragen (700 Fragebogen)	Kurzevaluation mit der Befragung von 24 Personen aus den Bereichen Parlament, (5) Regierung (3) und Verwaltung (16) durch halbstandardisierte Interviews	Erhebung der Daten mit Fragebogen, Fachgesprächen, Auswertung der Informationen aus den kantonalen Evaluationen (AG, LU, SO)
Dauer der Evaluation	April 1999 bis Mitte September 2000	Januar 1999 bis August 2000	k. A.	Nov. 1999 bis Februar 2000	Beginn September 1999	k.A.	Dezember 2000 bis Februar 2000 (Gespräche), keine Angaben zur Gesamtdauer
Datum der Veröffentlichung	29. November 2000	30. Oktober 2000	8. Februar 2000	30. Mai 2000	18. Mai 2000	3. Januar 2000	25. August 2000

Anhang B: Erfolg der NPM-Versuchsphasen

Arbeits- hypothesen	Aargau (AG)				Bern (BE)				Luzern (LU)				Solothurn (SO)				Wallis (VS)				Gesamt
	P	R	D	Ä	P	R	D	Ä	P	R	D	Ä	P	R	D	Ä	P	R	D	Ä	
Trennung der strategischen und operativen Funktionen	A	A			A				A	X	Δ	Δ	A				X	X	X	X	A
Dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur				Δ			Δ	Δ			X	Δ			X	X		A		X	X
Leistungs- und Wirkungsorientierung	X		X	X		A	A	X	A		Δ	X				X				X	X
Steuerungsinstrumente	X	A	A	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	A	X	X	X	X
Rechnungs- und Controlling-Instrumente	X	X	X	X	X	A	X	X	X	X	Δ	Δ	X	Δ	X	X	X		X		X
Kundenorientierung				Δ				Δ				Δ				X					Δ
Kostenbewusstsein				Δ			Δ	Δ	A		X	X				X					X
Qualitätsorientierung				X												X					X
Wettbewerbsorientierung																X					A
Anreizsysteme				X								X				X				X	X
Verwaltungskultur				X				Δ				Δ				Δ				Δ	Δ
Recht und Demokratie	X	Δ		Δ									X			Δ					Δ

Abkürzungen:

P: Parlament
R: Regierung
D: Departemente
Ä: Ämter

Noch nicht
 oder kaum
 evaluiert

Handlungsempfehlung zu A1: Trennung der strategischen und operativen Funktionen
<i>Die Trennung der strategischen und operativen Funktionen nach Führungsebenen muss konsequenter vollzogen werden, da sonst ein wichtiges Element des NPM-Gedankens fehlt und die NPM-Reformen letztendlich zusammenfallen könnten.</i> <i>Der Zweiteilung des Parlaments muss Einhalt geboten werden, indem das Wissensgefälle durch gezielte Massnahmen ausgeglichen wird. Damit kann auch der Skepsis der Parlamentarier bezüglich Mitsprachemöglichkeiten sowie einer Überforderung durch die ihnen zugedachte strategischen Rolle begegnet werden.</i> <i>Den Nachteilen des 'bottom-up'-Ansatzes muss in den Versuchsphasen konsequent nachgegangen werden, indem Ziele und Indikatoren auf ihre strategische oder operative Ausrichtung überprüft werden.</i>
Handlungsempfehlung zu A2: Dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen
<i>Die Trennung der Besteller-, Nachfrager-, Vermittler- und Anbieterfunktion muss konsequenter durchgesetzt werden. Dies muss zur Hauptaufgabe der Regierung werden, indem sie ihrer doppelten Verhandlungsrolle gegenüber Parlament und Departementen nachkommt. Es muss geprüft werden, inwieweit durch zusätzliche Förderung der Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung der Handlungsspielraum der Ämter vergrössert werden kann. Dies soll nur dann geschehen, wenn Aufgaben der Gesamtkoordination nicht gefährdet sind.</i> <i>Die Rolle der Querschnittsämter muss verwaltungsweit analysiert werden. In künftigen NPM-Versuchsphasen müssen die Querschnittsämter besser integriert werden.</i>
Handlungsempfehlung zu A3: Leistungs- und Wirkungsorientierung
<i>Leistungs- und Wirkungsindikatoren müssen konsequent auf ihre Stufengerechtigkeit überprüft werden, damit verbindliche Aussagen zur Leistungs- und Wirkungsorientierung gemacht werden können. Zusätzlich sollte eine Systematisierung der Ziele und Indikatoren erreicht werden, wobei besondere Anstrengungen zur Erhöhung des Anteils der qualitativen Indikatoren gemacht werden müssen. Die Produktgruppen müssen von der Struktur der Ämtern losgelöst werden, eine mehrstufige Zieldiskussion muss stattfinden. Die Departemente sollen stärker in die Leistungs- und Wirkungsdiskussion integriert werden, damit der Wissensvorsprung der Ämter nicht noch grösser wird.</i> <i>Die Dynamik der Versuchsphasen hat grossen Einfluss auf die Leistungsorientierung. Die Regierung soll durch Vorbildwirkung zum Promotor der Versuchsphasen werden und Entscheide konsequent vorantreiben.</i> <i>Die Kommunikation von Leistungskennzahlen soll weiter gefördert werden, da dies motivierend wirkt. Eine Vergleichbarkeit von Leistungen kann die Leistungsbereitschaft erhöhen.</i> <i>Sparmassnahmen und gleichzeitige NPM-Versuchsphasen können zu sich gegenseitig aufhebenden Effekten führen, wenn Effizienzgewinne durch Sparübungen abgestrichen werden. Dies führt zu taktischem Verhalten, worunter letztendlich die Leistungsorientierung leidet.</i>

Handlungsempfehlung zu A4: Steuerungsinstrumente

Die Vereinbarung der Leistungen durch Produktbudget, Departementsauftrag und Kontrakt muss konsequenter umgesetzt werden.

Bei mehrjährigen Produktbudgets sollten möglichst keine Korrekturen gemacht werden, damit Investitionen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten getätigt werden können. Die negativen Auswirkungen des 'bottom-up'-Ansatzes der Versuchsphasen können beseitigt werden, indem sich die Produktbudgets konsequent an den Staatsaufgaben und weniger an der Verwaltungsorganisation orientieren.

Die Rolle der Querschnittsämter im Bereich des Globalbudgets muss verbessert werden, indem die gesetzlichen Bestimmungen der Versuchsphasen klare Aussagen über Kreditverschiebungen sowie zur Übertragungen von Kreditresten machen.

Kein Leistungsauftrag ohne Globalbudget! Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets müssen explizit miteinander verknüpft werden. Lineare Kürzungen ohne Leistungskorrekturen sind zu unterlassen. Die Verbindlichkeit der Globalkredite und Verlässlichkeit der Beschlüsse sind wichtiger als deren Mehrjährigkeit.

Regierung und Departemente müssen sich verstärkt in den Willensbildungsprozess integrieren. Die Regierung muss in ihrer doppelten Verhandlungsrolle gegenüber Parlament und Departementen zum Angelpunkt der partizipativ-kooperativen Willensbildung werden.

Handlungsempfehlung zu A5: Rechnungs- und Controlling-Instrumente

Ziel umfassender Rechnungs- und Controlling-Instrumente muss eine weitgehende Automation sowie Fehlerfreiheit sein, um effizientere Lösungen zu erzielen und den Mehraufwand zu verringern. Routine und Professionalisierung werden einen Rückgang des Aufwandes bewirken.

Eine Verbesserungen der Systematik und der Lesbarkeit, eine Anpassung des Umfangs sowie die Optimierung der Periodizität der Berichte muss angestrebt werden. Die Sprache kann dabei auf allen Stufen vereinfacht und verbessert werden. Damit wird die Informationsflut eingedämmt und das Interesse der Parlamentarier an den Führungsinformationen gesteigert. Der Zusammenhang zwischen der Qualität der Indikatoren und der Aussagekraft der Berichte muss immer vor Augen gehalten werden.

Auf Amtsstufe soll durch die Vergrößerung der Verantwortung der Mitarbeiter mit Hilfe des Controllings ein delegativer Führungsstil eingeführt werden. Die Unterstützung bei der Entwicklung der Führungsinstrumente muss verbessert werden.

Ämter und Departemente haben die Herausforderung, den Einfluss des neuen Führungsmodells auf die Wirksamkeit des staatlichen Handelns nachzuweisen. Bezüglich der Wirkungsmessung müssen weitere Schritte unternommen werden.

Handlungsempfehlung zu A6: Kundenorientierung

Durch Kundenbefragungen kann ein schnelleres und flexibleres Eingehen auf Kundenwünsche ermöglicht werden, da die Bedürfnisse der Kunden besser bekannt sind. Die Ergebnisse solcher Befragungen können die Flexibilität erhöhen und zu neuen Ideen und Lösungsansätzen führen. Der Kunde ist König, doch die Verwaltung bleibt immer dann Kaiser, wenn die gesetzlichen Bestimmungen dies verlangen.

Handlungsempfehlung zu A7: Kostenbewusstsein
<i>Das Kostenbewusstsein soll nicht nur auf der Ebene der Ämter und Departemente, sondern auch auf den Ebenen Parlament und Regierung zum Tragen kommen.</i>
<i>Eine zu starke Kostenorientierung darf nicht zu einer Gefahr für die amtsübergreifende Zusammenarbeit werden. Auch soll der Leistungsdruck auf die Mitarbeiter nicht übermässig erhöht werden.</i>
Handlungsempfehlung zu A8: Qualitätsorientierung
<i>Die Qualitätsbemühungen im Bereich des NPM müssen wenn möglich mit bestehenden Qualitätsmanagement-Modellen kombiniert werden.</i>
Handlungsempfehlung zu A9: Wettbewerbsorientierung
<i>Im Bereich der Wettbewerbsorientierung muss vermehrt nach kreativen Ideen gesucht werden. Diese müssen auf ihre Umsetzbarkeit im Hinblick auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen geprüft werden.</i>
Handlungsempfehlung zu A10: Anreizsysteme
<i>Das Anreizpotential der bestehenden Anreizsysteme muss verbessert werden. Individuelle Zielvereinbarungen können mit einem genügend ausgestalteten Leistungsbonus positive Anreize schaffen.</i>
Handlungsempfehlung zu A11: Verwaltungskultur
<i>Durch einen delegativen Führungsstil kann Verantwortungsbewusstsein gefördert werden, was nicht nur motiviert, sondern zur Identifikation mit dem Unternehmen beiträgt. Partnerschaftliche Zusammenarbeit im Team und zwischen den organisatorischen Einheiten verbessert den Informationsfluss und unterstützt eine neue, unternehmerisch geprägte Verwaltungskultur.</i>
<i>Stärkerer Abgrenzung („Gärtli-Denken“) in einzelnen organisatorischen Einheiten muss Einhalt geboten werden. Sparmassnahmen sowie bestehende Fremdbestimmung durch Gesetze schaden in NPM-Versuchsphasen einer sich im Aufbau befindlichen Verwaltungskultur.</i>
Handlungsempfehlung zu A12: Recht und Demokratie
<i>Bei NPM-Beschlüssen der Regierung und des Parlaments muss vermehrt auf die Kompetenzabgrenzung sowie auf die richtige Form geachtet werden. Zudem muss überprüft werden, ob die NPM-Versuchsanlagen kantonale Ausgabenreferenden umgehen. Produktgruppen oder Produkten bedürfen einer Rechtsgrundlage.</i>
<i>Widersprüche zu spezialrechtlichen Bestimmungen des Bundesrechts müssen ständig beachtet werden. Das Nebeneinander von NPM- und nicht-NPM-konformer Gesetzgebung muss harmonisiert werden.</i>
<i>Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in Bezug auf die Zweckmässigkeit von Indikatoren sowie von Teilen des Berichtswesens muss im Auge gehalten werden. Eine Verletzung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger durch Dienstleistungen an Dritte muss verhindert werden.</i>
<i>In der Zusammenarbeit zwischen den Sachkommissionen als Aufsichtsorgan und den Ämtern in den NPM-Versuchsphasen muss die kritische Distanz gewahrt bleiben. Die Gewaltenteilung darf nicht durchbrochen werden.</i>

VI B.3: Kriterienraster für die Zuordnung in die morphologische Hypothesenmatrix

Arbeitshypothesen:		Stichworte, Einteilungskriterien	
A1	Trennung der strategischen und operativen Funktionen	Trennung der strategischen und operativen Funktionen, Entscheidungen, Verantwortung Arbeitsteilung	
A2	Dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur	Trennung der Besteller-, Nachfrager-, Vermittler- und Anbieterfunktion Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer und Leistungserbringer Dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur Verantwortlichkeit der Verwaltungsstellen	Autonomie Abgrenzung der Aufgabenbereiche Förderung der Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung Vergrößerter Handlungsspielraum (Ressourcen, Personal)
A3	Leistungs- und Wirkungsorientierung	Leistungsorientierung Leistungsziele, Leistungsindikatoren, Produkte Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Effektivität	Wirkungsorientierung Wirkungsziele, Wirkungsindikatoren, Produktgruppen, Wirksamkeit Übergang Input- Output-Betrachtung
A4	Steuerungsinstrumente	Leistungsvereinbarung, Kontraktmanagement Partizipativ-kooperative Willensbildung, Verhandlungen Produktbudget, Departementsauftrag, Kontrakt (Produktionsauftrag) Führungsinformationen, Verdichtung von Informationen Laufzeit der Kontrakte/Vereinbarungen: Jahreskontrakt, Rahmenkontrakt	Globalbudget Geänderte Budgetprinzipien Kreditverschiebung (qualitative Budgetbindung) Übertragung von Kreditresten Nettoaufwand/-kosten Finanz- und Leistungspläne
A5	Rechnungs- und Controlling-Instrumente	Rechnungsinstrumente Kostenrechnung Kostenträger, Kosten-Leistungsrechnung Leistungsrechnung (Produkte, Produktion) Wirkungsrechnung (Ziele/Impact) Nutzenrechnung	Controlling-Instrumente Controlling-Stellen Adressatengerechte Aufbereitung der Informationen Quartals-/Trimester-Berichte Jahresberichte Sonderberichte
A6	Kundenorientierung	Kundenorientierung Kundenbedürfnisse Kundenbefragungen	Kundenzufriedenheit Verwaltungsinterne Kunden
A7	Kostenbewusstsein	Kostenbewusstsein Einsparungen Effizienz Wirtschaftliches- und Kostenbewusstes Handeln	
A8	Qualitätsorientierung	Qualitätsorientierung Produktgebundene Qualität Kundengebundene Qualität Politische Qualität Qualitäts-Management-Modelle	
A9	Wettbewerbsorientierung	Wettbewerbsorientierung Interner und externer Wettbewerb, Markt Competitive Testing, Contracting out	
A10	Anreizsysteme	Anreizsysteme Leistungsanreize Leistungslohne Beteiligung an dauerhaft eingesparten Ressourcen	Personalentwicklung, -weiterbildungen Anreize dank Globalbudget Handlungsspielraum (vgl. auch Ressourcenverantwortung) Nettoprinzip
A11	Verwaltungskultur	Verwaltungskultur Kulturrevolution, kultureller Wandel Entscheidungsfreudigkeit, Risikobereitschaft, Motivation, Leistungsbereitschaft	
A12	Legalitätsprinzip, Grundrechte und Demokratie	Legalitätsprinzip und Grundrechte	

VI B.3: Kriterienraster für die Zuordnung in die morphologische Hypothesenmatrix

	Finale Programmierung, Demokratie
--	-----------------------------------

VI B.4: Analyseraster für den NPM-Erfolg: ‚Evaluation WOV Kanton Aargau‘ und ‚Staatsrechtliche Evaluation‘

Arbeitshypothesen		Führungsebenen				Beurteilung
		Parlament	Regierung	Departement	Amt	
A1	Trennung der strategischen und operativen Funktionen	Der Grosse Rat steuert oftmals mit operativen Zielen, weil die Ziele und Indikatoren der Pilotbetriebe „eins zu eins“ nach oben gebrochen werden. Er kann so einer strategischen Steuerung nicht gerecht werden. (AG, S. 10) Zwischen Grossem Rat und dem Regierungsrat entstehen Kompetenzkonflikte und Rollenunklarheiten. (AG, S. 18) Misstrauen des Parlaments und fehlender Glaube daran, dass mit WOV die Mitsprache des Grossen Rates erhöht wird. (AG, S. 28) Es wird nie eine vollständige Trennung von politischer und betrieblicher Ebene geben. In Bereichen staatspolitischer Bedeutung muss der Grosse Rat auch operative Details regeln (Bsp. Steuern) (AG, S. 34)	Zwischen Grossem Rat und dem Regierungsrat entstehen Kompetenzkonflikte und Rollenunklarheiten. (AG, S. 18)			A

VI B.4: Analyseraster für den NPM-Erfolg: ‚Evaluation WOV Kanton Aargau‘ und ‚Staatsrechtliche Evaluation‘

Arbeitshypothesen		Führungsebenen				Beurteilung
		Parlament	Regierung	Departement	Amt	
A2	Dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur				Produktgruppen-Verantwortliche haben oft Leistungs- und Ressourcenverantwortung. Ressourcenverantwortung. Mit den Mitarbeitenden werden Jahres-Leistungsziele vereinbart (AG, S. 10) Pilotbetriebsleitungen delegieren Ressourcen- sowie Leistungsverantwortung. (AG, S. 13) Vergrößerter Handlungsspielraum durch die Globalbudgets (wichtigste neue Freiheit), des produktegebundenen Saldovortrags (Mehrjährigkeit), den zusätzlichen Freiheiten im Personalbereich (Personalgewinnung), der freien Verwendung eines Teils der erzielten Saldoabweichung, der Möglichkeit, freiwillige Leistungen zu erbringen. (AG, S.21) Die Einflussnahme der Querschnittsämter wird sehr oft als Übergriff in die neu gewonnene Handlungsfreiheit empfunden und stösst auf wenig Gegenliebe. (AG, S. 22)	Δ

VI B.4: Analyseraster für den NPM-Erfolg: ‚Evaluation WOV Kanton Aargau‘ und ‚Staatsrechtliche Evaluation‘

Arbeitshypothesen		Führungsebenen				Beurteilung
		Parlament	Regierung	Departement	Amt	
A3	Leistungs- und Wirkungsorientierung	Produktgruppen, Ziele und Indikatoren sind noch zu stark auf der operativen Ebene konzentriert. (AG, S. 10) WOV hat noch kaum oder erst teilweise einen Wandel weg von der Finanz- hin zur Outputdiskussion (Wirkungsorientierung) gebracht, da WOV-Geschäfte erst einen marginalen Anteil ausmachen. (AG, S. 12)		Produktgruppen, Ziele und Indikatoren sind noch zu stark auf der operativen Ebene konzentriert. (AG, S. 10) Departemente sind erst sehr schwach integriert (versuchsbedingt) (AG, S. 12)	Produktgruppen, Ziele und Indikatoren sind noch zu stark auf der operativen Ebene konzentriert. (AG, S. 10) Leistungserfassungssysteme sind auf unterschiedlichem Stand. ‚Von Hand‘ bis Vollautomation. (AG, S. 9) Die meisten Pilotbetriebe haben neben den WOV-konformen Produktverantwortlichen auch Produktgruppen-Verantwortliche bestimmt, obwohl die Produktgruppe eigentlich die Steuerungseinheit zwischen Grosse Rat und Regierungsrat darstellt. (AG, S. 9) Bei 4 von 6 Produktgruppen konnte die Effizienz gemäss Tabelle 15 mindestens gehalten werden. Bei einer Produktgruppe scheint sie leicht gesunken zu sein. (AG, S. 24) 1999 haben die WOV-Pilotbetriebe bei weitgehender Leistungserfüllung jeweils einen leicht deutlich „besseren“ Abschluss erwirtschaftet als geplant – noch besser als der Durchschnitt der übrigen Verwaltungseinheiten. (AG, S. 25) Da Wirkungs- und Leistungsindikatoren nicht sauber getrennt werden, können keine Aussagen über die Effektivität gemacht werden. (AG, S. 26)	X

VI B.4: Analyseraster für den NPM-Erfolg: ‚Evaluation WOV Kanton Aargau‘ und ‚Staatsrechtliche Evaluation‘

Arbeitshypothesen		Führungsebenen				Beurteilung
		Parlament	Regierung	Departement	Amt	
A4	Steuerungsinstrumente	Globalkreditvorlagen sind nur bedingt transparent, da Ziele und Indikatoren zu stark operative ausgelegt sind. (AG, S.12) Intensive Diskussionen bei der Beratung der Globalkreditvorlage in den Fachkommissionen haben neue und direktere Beziehungen zu den Pilotbetrieben gebracht.(AG, S. 20) Mehrjährigkeit (4 Jahre) der Globalkreditvorlage wird begrüsst, jedoch wären schnellere Korrektur- und Reaktionsmöglichkeiten erwünscht. (AG, S. 28) Produktgruppen müssen von den Pilotbetrieben losgelöst werden. (AG, S. 29)	Der Departementsauftrag enthält ausschliesslich Kompetenzdelegationen. Bezüglich Leistung und Ressourcen wird immer auf die Globalkreditvorlage und den Kontrakt verwiesen. (AG, S. 10)	Der Departementsauftrag enthält ausschliesslich Kompetenzdelegationen. Bezüglich Leistung und Ressourcen wird immer auf die Globalkreditvorlage und den Kontrakt verwiesen. Ebenso enthalten Kontrakte nur in wenigen Fällen explizite Leistungsziele auf Ebene Produkt. Dies ist eine direkte Folge davon, dass die Produktegruppen, Ziele und Indikatoren meist auf einer zu operativen Ebene angesiedelt sind. (AG, S. 10)	Die Kontrakte enthalten nur in wenigen Fällen explizite Leistungsziele auf Ebene Produkt. Dies ist eine direkte Folge davon, dass die Produktegruppen, Ziele und Indikatoren meist auf einer zu operativen Ebene angesiedelt sind. (AG, S. 10) In vielen Pilotbetrieben wird die konsequente Verknüpfung von Leistung und Ressourcen durch das Nebeneinander von WOV und nicht-WOV-konformer Gesetzgebung erschwert. (AG, S. 10) Intensive Diskussionen bei der Beratung der Globalkreditvorlage mit den Fachkommissionen haben neue und direktere Beziehungen zum Grossen Rat gebracht. (AG, S. 20) Kürzungen der Globalkreditvorlagen haben die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen zu Grosse Rat/Regierung getrübt. (AG, S. 20) Mehrjährigkeit (4 Jahre) der Globalkreditvorlage wird als Stärke von WOV bezeichnet. Investitionen können so nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten wahrgenommen werden. (AG, S. 28) Verbindlichkeit der Globalkredite und Verlässlichkeit der Beschlüsse ist wichtiger als die Mehrjährigkeit. (AG, S. 29) Produktgruppen müssen von den Pilotbetrieben losgelöst werden. (AG, S. 29)	X

VI B.4: Analyseraster für den NPM-Erfolg: ‚Evaluation WOV Kanton Aargau‘ und ‚Staatsrechtliche Evaluation‘

Arbeitshypothesen		Führungsebenen				Beurteilung
		Parlament	Regierung	Departement	Amt	
A5	Rechnungs- und Controlling-Instrumente	Umfang und Häufigkeit werden als angemessen beurteilt. (AG, S. 17) Dem Grossen Rat erfüllen die Regierungsjahresberichte mehrheitlich den Zweck einer Erfolgsmeldung resp. Eines retrospektiven Rapports (Kontrolle). Den Regierungszwischenberichten kommt eine steuernde Funktion zu Diese sind auch günstiger für die Obersaufsicht über die Verwaltung. (AG, S. 17) Berichtswesen verursacht höhere administrative Belastung bei der grossrätlichen Kommissionen(AG, S. 28)	Umfang und Häufigkeit werden als angemessen beurteilt. (AG, S. 17) Für die Versuchsphase stützt sich der Regierungsrat auf das Berichtswesen und auf die Führungsberichte der Pilotbetriebe ab. (AG, S. 17)	Berichtsintervalle sind zur Hälfte angemessen, zur anderen Hälfte zu häufig. Der Berichtsumfang ist zu umfangreich (AG, S. 17) Für die Versuchsphase stützt sich das Departement auf das Berichtswesen und auf die Führungsberichte der Pilotbetriebe ab. (AG, S. 17)	Betriebliche Kostenrechnung ist noch nicht automatisiert. Alle Pilotbetriebe sind jedoch in der Lage, eine Kostenrechnung auf Stufe Produktgruppe nachzubilden (mit entsprechendem Zusatzaufwand) (AG, S. 9) Pilotbetriebsleitungen delegieren Verantwortung und „leben“ mit Hilfe des Controlling einen Führungsstil, der Leistungen und Ressourcen miteinander verknüpft. (AG, S. 13) Dank Kostenrechnung und Leistungserfassung verfügen alle Pilotbetriebe über unterschiedlich stark ausgereifte Controllingsysteme, die eine zielorientierte Betriebsführung ermöglichen und die Grundlage für das Berichtswesen bereitstellen. Ausbaustand ist unterschiedlich. (AG, S. 13) Berichtsintervalle sind zur Hälfte angemessen, zur anderen Hälfte zu häufig. Der Berichtsumfang ist zu umfangreich (AG, S. 17) Controlling und Berichtswesen werden unmittelbar für die Führung eingesetzt und fliessen in die Jahresplanung oder Kontraktumsetzungsplanung ein. Auf Basis des Controlling werden Leistungen und Ressourcen steuernde Massnahmen ergriffen. (AG, S. 17) Die interne Leistungsverrechnung muss mit Bedacht angewendet werden – die derzeitige Lösung mit Pauschalen und kalkulierten Kosten birgt (noch) wenig Konfliktpotential. (AG, S. 22) Berichtswesen verursacht höhere administrative Belastung (AG, S. 28)	X

VI B.4: Analyseraster für den NPM-Erfolg: ‚Evaluation WOV Kanton Aargau‘ und ‚Staatsrechtliche Evaluation‘

Arbeitshypothesen		Führungsebenen				Beurteilung
		Parlament	Regierung	Departement	Amt	
A6	Kundenorientierung				Die Pilotbetriebe sind für Auskünfte telefonisch gut erreichbar, pflegen korrekte und gute Umgangsformen, wickeln die Geschäfte zügig ab und gehen auch auf spezielle, von der Norm abweichende Bedürfnisse individuell ein. (AG, S. 27)	Δ
A7	Kostenbewusstsein				Beim Personal zeigen sich Wirkungen der Verknüpfung Leistung und Ressourcen in einem gesteigerten Kostenbewusstsein. (AG, S. 13) Eine zu starke Kostenorientierung könnte eine Gefahr für die amtsübergreifende Zusammenarbeit darstellen. Insbesondere die interne Leistungsverrechnung muss mit Bedacht angewendet werden – die derzeitige Lösung mit Pauschalen und kalkulierten Kosten birgt (noch) wenig Konfliktpotential. (AG, S. 22)	Δ
A8	Qualitätsorientierung				Die bezogenen Leistungen weisen nach den Einschätzungen der telefonisch Befragten (20 Kunden je Piloteinheit) eine hohe Qualität auf. Ebenfalls durchwegs positiv fällt das Urteil bezüglich der Servicequalität. (AG, S. 27)	X
A9	Wettbewerbsorientierung					-

VI B.4: Analyseraster für den NPM-Erfolg: ‚Evaluation WOV Kanton Aargau‘ und ‚Staatsrechtliche Evaluation‘

Arbeitshypothesen		Führungsebenen				Beurteilung
		Parlament	Regierung	Departement	Amt	
A10	Anreizsysteme				Vergrösserter Handlungsspielraum durch die Globalbudgets (wichtigste neue Freiheit), des produktegebundenen Saldovortrags (Mehrjährigkeit), den zusätzlichen Freiheiten im Personalbereich (Personalgewinnung), der freien Verwendung eines Teils der erzielten Saldoabweichung, der Möglichkeit, freiwillige Leistungen zu erbringen. (AG, S.21) Keine Lohnanreize!	X
A11	Verwaltungskultur				WOV ist nach Ansicht der Pilotbetriebsleitungen motivationsfördernd (AG, S. 20) WOV hat nur geringe Auswirkungen auf die Arbeitszufriedenheit. (AG, S. 20) Leistungs- und Kostendruck hat zugenommen. (AG, S. 20) WOV hat nur geringe Auswirkungen auf die bestehende Zusammenarbeit. (AG, S. 21)	X

VI B.4: Analyseraster für den NPM-Erfolg: ‚Evaluation WOV Kanton Aargau‘ und ‚Staatsrechtliche Evaluation‘

Arbeitshypothesen		Führungsebenen				Beurteilung
		Parlament	Regierung	Departement	Amt	
A12	Legalitätsprinzip Grundrechte Demokratie	Es wurden Beschlüsse gefasst, die in die Kompetenz des Regierungsrates gefallen wären. (AG2, S. 6) Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die WOV-Versuchsanlage das Ausgabenreferendum umgeht. (AG2, S. 6) Beschlussfassung in falscher Form (Abweichungen von der Dekrets- bzw. Verordnungsform). (AG2, S: 6) Es finden sich verschiedene Produktgruppen oder Produkte, denen eine Rechtsgrundlage fehlt. (AG2, S. 6) Es entstehen Widersprüche zu spezialrechtlichen Bestimmungen des Bundesrechts (AG2, S.6) Abweichungen sind gering (AG2, S. 7) Abweichung vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit in Bezug auf die Zweckmässigkeit von Indikatoren sowie von Teilen des Berichtswesens. (Unverhältnismässigkeit) (AG2, S. 7)	Es wurden Beschlüsse gefasst, die in die Kompetenz des Grossen Rates gefallen wären. (AG2, S. 6) Beschlussfassung in falscher Form (Abweichungen von der Dekrets- bzw. Verordnungsform) (AG2, S: 6)		Die Produkte- und Produktgruppen müssen das Gesetz abbilden. Da aber weite Strecken des Aargauischen Rechts noch nicht wirkungsorientiert sind, sondern zahlreiche operative Vorgaben für die Leistungserstellung enthalten, kommt die Verwaltung nicht umhin, die für die Steuerungszwecke des Grossen Rates bestimmten Produktgruppen und Ziele auch auf der operativen Ebene anzusiedeln. (AG, S. 12) Fehlende Rechtsgrundlage, um die Pilotbetriebe zu verpflichten, Dienstleistungen für Dritte auf privatrechtlicher Basis zu erbringen. Dies kann sogar zu einer Verletzung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger führen, da der Staat ohne Rechtsgrundlage nicht in die freie Konkurrenz des Wirtschaftslebens eingreifen darf (Verletzung der Wirtschaftsfreiheit). (AG2, S. 7/10) Mögliche (verstärkte) indirekte Gefährdung von Patientenrechten in den Kantonsspitalern in Folge des durch die Pilotprojekte verursachten erhöhten administrativen Aufwandes (Abweichung von Spezialrecht) (AG2, S. 7) POSITIV: Durch die WOV-spezifischen Instrumente werden erstmals ganzheitliche und periodische Aufgaben- und Ausgabenüberprüfungen des Kantons getätigt (vgl. Art. 116 Abs. 3 KV AG) (AG2, S. 7)	Δ
Gesamtbeurteilung:						X

Anhang C: Rationalität des Einführungsentscheids

VII C.1: Beispiel: Raster der Einzelauswertung Kanton Aargau

Ziele der Versuchsphase	Fragestellungen der Evaluation (vgl. AG1, S. 3)	Übereinstimmung Ziele – Fragestellung?	Resultat der Evaluation bezüglich der Fragestellungen?	Resultat für Einführungsentscheid?
Auslöser: Zwei Postulate und eine Motion mit der Absicht der Suche nach Modellen eines modernen Verwaltungsmanagements Ziel: Die staatliche Leistungserstellung wird effektiver, effizienter, bürger- und kundenfreundlicher Umsetzungsziele (Konkretisierung): Entflechtung der politischen Führung und der betrieblichen Steuerung Verknüpfung der Leistungen mit den Finanzen Aufbau funktionierender Controllingprozesse Bemerkungen: Die Fragestellungen für Fremdevaluationen wurden bereits in vor der Ausschreibung verbindlich festgelegt. Die Evaluatoren konnten somit die Fragestellung nicht beeinflussen.	<i>Wird mit den eingesetzten Instrumenten die Verknüpfung von Ressourcen und Leistung erreicht?</i> Bestehen notwendige Grundlageninstrumente? Ist die Verknüpfung auf allen Ebenen, in allen Instrumenten ersichtlich? Ist die Verknüpfung stufengerecht? Zeitigt die Verknüpfung Auswirkungen im „Führungsalltag“?	✓	X X X X	ausgeglichen
	<i>Ergibt das Zusammenspiel der Instrumente ein funktionierendes Controlling?</i> Verfügt die Verwaltung über angemessene Controllingsysteme? Ist das Berichtswesen stufengerecht? Ergeben Controllingsysteme und Berichtswesen ein „funktionierendes“ Controlling?	✓	X X X	ausgeglichen
	<i>Hat sich die angestrebte Zusammenbeitskultur entwickelt?</i> Sind Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klarer zugeordnet? Wie haben sich die Teilaspekte dieser Zusammenbeitskultur entwickelt? Welche Wirkungen zeigt die WOV auf die (bestehende) Zusammenarbeit?	✓	A X A	eher negativ
	<i>Hat sich die Wirkungen und Leistungen der Verwaltung verbessert?</i> Hat die WOV zu einer höheren Effizienz der Pilotbetriebe geführt? Hat die WOV zu einer höheren Effektivität geführt? Wie hat sich die Kundenorientierung entwickelt? Sind unerwünschte Nebenwirkungen aufgetreten?	✓	X - Δ -	eher positiv
Übereinstimmung: Ziele Versuchsphasen – Fragestellung der Evaluationen: Erfolg der NPM-Versuchsphasen gemäss Evaluation:				
Legenden: - gegeben: ✓ - teilweise gegeben: ↔		- erfolglos: A - teilweise erfolgreich: X		

VII C.1: Beispiel: Raster der Einzelauswertung Kanton Aargau

	Welchen Einfluss hat die Einführung von WOV auf die bestehende Rechtsordnung? (VGL: AG2)	✓	Δ	positiv
--	--	---	---	---------

Legenden:

Übereinstimmung: Ziele Versuchsphasen – Fragestellung der Evaluationen:

- gegeben: ✓
- teilweise gegeben: ↔

Erfolg der NPM-Versuchsphasen gemäss Evaluation:

- erfolglos: A
- teilweise erfolgreich: X