

Evaluation von Reformen der öffentlichen Verwaltung: Bedeutung und Erfolgsfaktoren*

David Wüest-Rudin | *Evaluationen von Reformen der öffentlichen Verwaltung haben sich vor allem durch die wirkungsorientierte Politik- und Verwaltungsführung auch in der Schweiz etabliert. Es stellt sich dabei die Frage, welche Faktoren für einen erfolgreichen Einsatz in der öffentlichen Verwaltung zu beachten sind und welche Rolle der Evaluation im Modernisierungsprozess der Verwaltung zukommt.*

1 Einleitung

International scheint die Haltung der öffentlichen Verwaltung gegenüber Evaluationen eher von Skepsis und Zurückhaltung bzw. von einer sporadischen und mehr zufälligen Nutzung geprägt zu sein.¹ Dies galt wohl bis vor einigen Jahren auch für die Schweiz, wo Evaluationen «noch lange keine Routinetätigkeiten» (Haldemann 1997, 100) zu sein schienen. Hierzu hat sich in den letzten zehn Jahren einiges getan. Dazu zählt auch die Aufnahme der Wirksamkeitsüberprüfung in die Bundesverfassung.² Ebenso Auftrieb erhalten hat die Evaluation in der öffentlichen Verwaltung durch die Entwicklung der wirkungsorientierten Politik- und Verwaltungsführung der 90er Jahre. «Die Evaluation hat sich – zwar nicht vollständig, aber doch weitgehend – im letzten Jahrzehnt den ihr gebührenden Platz bei der Beurteilung staatlicher Aktivitäten in der Schweiz verschafft (...)» (Widmer 2001, 9). Dies gilt mehr und mehr auch für Evaluationen im Dienste der Reformen der öffentlichen Verwaltung auf allen Stufen (FLAG beim Bund, NPM/WOV-Projekte der Kantone, z.T. Evaluationen in Städten und Gemeinden).

Dieser Beitrag behandelt – nebst einem kurzen Blick auf den Begriff der Evaluation – die Frage:

- erstens: welche Rolle der Evaluation im Prozess der Modernisierung der Verwaltung zukommt;
- zweitens: welche Faktoren für ihren erfolgreichen Einsatz in der öffentlichen Verwaltung im Dienste der Reformbestrebungen zu beachten sind.

Die Ausführungen zielen also auf angewandte Evaluation auf dem Weg hin zu NPM und WOV und nicht auf die Rolle der Evaluation, wenn die Reform bereits realisiert ist. Das Potenzial und die Bedeutung der Evaluation für die praktische Umsetzung der Wirkungsorientierung der Verwaltungsführung wurde jüngst in dieser Zeitschrift diskutiert (Haldemann/Marek 2001).

Folgendes Vorgehen wurde gewählt: Einleitend werden einige Bemerkungen zum Begriff, zu Kategorien und Typen sowie zu Methoden und Zwecken von Evaluation gemacht. Danach folgt die Umschreibung der Rolle von Evaluation für die Steuerung von Wandel in der öffentlichen Verwaltung. Schliesslich werden in neun Bereichen die Erfolgsfaktoren zur Durchführung von Evaluationen in Modernisierungsprozessen beschrieben. Der Beitrag wird durch eine Zusammenfassung und einen kurzen Ausblick abgeschlossen.

* Der Beitrag ist abgedruckt in der Zeitschrift *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 2002, S. 57-82.

1 Vgl. die Einschätzungen von Thoenig (S. 197) für die «westliche» OECD-Welt und Wollmann (S. 431) für Deutschland. Dies oft im Gegensatz zur rhetorischen Zustimmung zu Evaluationen: «governments publicly affirm the need for evaluation, but fail to practice what they preach» (Thoenig, ebd.).

2 Art. 170 BV. Die Diskussion zur Aufnahme eines solchen Artikels scheint Mitte der 90er Jahre begonnen zu haben. Zur Geschichte der Einführung des Verfassungsartikels 1997/1998 vgl. Sägesser (S. 347).

1.1 Grundelemente von Evaluation

Der Begriff der Evaluation wird in verschiedensten Variationen benutzt. Er kann sehr breit und generell bis eng und spezifisch gefasst und angewandt werden. Eine Diskussion des Begriffes würde zu weit ausufern. Von den diversen Begriffsanwendungen sind hier vier Basiselemente hervorzuheben:

- Evaluation beinhaltet faktische Analyse von empirischen Realitäten und deren Veränderungen (Vorher – Nachher)
- Evaluation beinhaltet normative Bewertung der Realitäten in Bezug auf die Veränderungen (Ist – Soll)
- Evaluation beinhaltet kausale Verknüpfung der empirischen Realitäten und ihrer Veränderungen (Ursache – Wirkung)
- Evaluation beinhaltet einen praktischen Nutzen bzw. Anwendung zwecks Verbesserung bzw. Weiterentwicklung des evaluierten Gegenstandes.

Evaluation ist im Prinzip ein allgemeiner analytischer Prozess, der auf sämtliche Bereiche des sozialen Handelns angewandt werden kann. Die Anwendung hinsichtlich öffentlicher Interventionen bzw. staatlichen Handelns hat sich als ein «klassisches» Evaluationsfeld etabliert (Vedung 1999, 4; zur historischen Entwicklung Bussmann et al. 1997, 1). Auch innerhalb dieses Feldes ist die Bandbreite des Einsatzes von Evaluation sehr gross (Widmer 2001, 12ff). Es folgen daher einige Anmerkungen zur Absteckung des Feldes.

1.2 Kategorien, Methoden, Ziele/Zweck von Evaluationen

1.2.1 Kategorien und Typen von Evaluationen

Aufgrund des Fokus auf die öffentliche Verwaltung liegt das Augenmerk der vorliegenden Arbeit auf der Evaluation von institutionellen und nicht von substanziellen Politiken (Knoepfel/Bussmann 1997, 58f.). Die letzteren werden durch *Programmevaluationen* beurteilt, die den Outcome oder zumindest den Output und die Impacts im Vergleich zu den formulierten Zielen evaluieren. Dies im Gegensatz zu den *Institutionenevaluationen*, welche die Evaluation institutioneller Reformen zum Ziel haben (Haldemann 1997, 81, 83ff.).

Daneben ist die *Gesetzesevaluation* ein aufstrebendes Gebiet, in dem die legislative Umsetzung von Politik bearbeitet wird.³ Bezüglich der *Institutionenevaluation* der öffentlichen Verwaltung gilt es zu unterscheiden, ob die Reform an sich (Implementation) oder ob die Auswirkungen der Verwaltungsreform auf den Output und Impact (Resultate) evaluiert werden. Im ersten Fall kann von *Restrukturierungsevaluation* (ist die Reform an sich gelungen?), im zweiten von *Performanzevaluation* (was hat die Reform gebracht?) gesprochen werden (Wollmann 2001, 425). Werden die Wirkungszusammenhänge miteinbezogen, so ist von *kausal orientierten* (warum?) im Gegensatz zu *normativ orientierten* (was?/Ist-Soll) Evaluationen die Rede (Knoepfel/Bussmann 1997, 76; Vedung 1999, 141–212). Werden mit der Evaluation der Verwaltungsreformen konkrete Verbesserungen angestrebt, so sind dies *formative* Evaluationen; geht es um eine reine Bilanzierung der Reform, sind es *summative* Evaluationen (Wollmann 2001, 425; Klöti 1997, 47; Haldemann 1997, 80).

Ein Unterscheidungskriterium kann sein, ob die Kosten der Verwaltungsreform bzw. der Resultate miteinbezogen werden. Sach- oder substanzorientierte Evaluationen überprüfen lediglich die Endleistungen und Ergebnisse (Output, Impact, Outcome). Ökonomisch oder kostenorientierte Evaluationen untersuchen die Kosten die Effizienz oder Produktivität von Interventionen (Kostenanalyse).

Evaluationen werden von verschiedenen Akteuren durchgeführt. Interne vs. externe Evaluationen differenzieren, ob die öffentliche Verwaltung selber oder aussenstehende Personen/Organisationen sie durchführen. Schliesslich gibt es unterschiedliche zeitliche Perspektiven: Hier ist die prospektive

3 Vgl. dazu die Konzepte und die Durchführung von Gesetzesevaluation (in Deutschland: Gesetzesfolgenabschätzung) z.B. in Böhret 2000, Böhret/Konzendorf 2000 oder Bussmann 1997a. Zur Optimierung der Gesetzgebung im Zuge des New Public Managements z.B. die Beiträge von Kettiger 2000.

(vorausschauend ex ante) von der begleitenden (laufende Rückkopplung) und der retrospektiven (rückblickend ex post) Evaluation zu unterscheiden.

1.2.2 Methode der Evaluation

Zu Methoden und Vorgehen kann hier nicht viel gesagt werden.⁴ Die Methodik der Evaluation als analytischer Prozess wurzelt in der empirischen Sozialforschung. Als angewandte Forschung hat sie sich aus verschiedenen Disziplinen entwickelt. Paradigmatische Rigorosität ist daher unangebracht. Zudem zeigt sich durch die zunehmende Verbreitung der Anwendung ein pragmatischer Umgang mit dem methodischen Vorgehen.

Evaluation deckt heute positivistische, handlungstheoretische, konstruktivistisch-interpretative und transformativ-emanzipatorische Herangehensweisen ab und bewegt sich entsprechend im Spannungsfeld der diversen Wissenschaftsparadigmen. Wichtig ist hervorzuheben, dass sich die Evaluation von der reinen positivistischen und rational-instrumentellen Forschungsmethode emanzipiert und das Spektrum enorm erweitert hat. In den Fokus rücken dabei Interaktion, Wertpluralismus und epistemologisch der Konstruktivismus. Wichtig hier ist die damit verbundene kognitive Wende, d. h. die Einführung von Lernen als Teil sowohl des Prozesses wie auch des Ergebnisses der Evaluation. Das Vorgehen bei Evaluationen richtet sich in der Regel nach dem analytischen Vorbild der empirischen Sozialforschung.

1.2.3 Ziel und Zweck der Evaluation

Evaluationen haben allgemein gesprochen den Zweck, Informationen über staatliches Handeln bereitzustellen. Primäres Ziel und Unterscheidungsmerkmal zu anderen Informationsinstrumenten ist, die Wirksamkeit und die Wirkungen staatlichen Handelns zu bestimmen. Dieser Zweck wird heute vermehrt nachgefragt; und zwar aufgrund von a) der weiteren Rationalisierung (Effizienz) staatlichen Handelns sowie b) verstärkter Kopplung der Legitimation staatlichen Handelns mit Nutzen und Erfolg (Effektivität).

Evaluation soll der Politik und der öffentlichen Verwaltung durch Wirkungskontrolle die verbesserte, wirkungsorientierte rationale Planung und Steuerung ermöglichen.⁵ Es geht um die Prüfung und Steigerung der Effizienz und der Effektivität staatlichen Handelns und prospektiv um dessen Angemessenheit. Deswegen wird an Evaluation immer auch der Anspruch von konkret anwendungsorientierter Nützlichkeit gestellt (vgl. dazu Erfolgsfaktoren).

Daraus folgt in der Regel ein doppelter Evaluationszweck: Sie soll erstens als Rechenschaftsbericht für Kontrolle und Legitimation sorgen⁶ und zweitens als Rückkopplung Verbesserung und Lernen ermöglichen.⁷ Dabei bewegt sich Evaluation immer im Konflikt zwischen «Kontrollieren» und «Lernen». Daneben werden je nach Akteur mit Evaluationen weitere Zwecke verfolgt: zum einen die Forschung bzw. die neutrale Wahrheitsfindung und zum anderen politisch-strategische Ziele.

Der Zusammenhang von Evaluationszwecken und Anwendung der Evaluation in Reformprozessen der öffentlichen Verwaltung wird nachfolgend dargelegt.

4 Ausführlichere Abhandlungen und Übersichten: Bussmann et al. 1997, Kap. 11, 12; Wollmann 2001, 426ff.; Hornberger 2000, 252 ff.; Caracelli 2000; Stockmann 2000, 17f.; Vedung 1999, 85ff.; Widmer 2001, 14; Haldemann 1997, 97.

5 Planung und Steuerung als Führungsregelkreis verstanden. Hierbei «münden Evaluationen jeweils in die Planungsphase des nächsten Führungszyklus» (Haldemann/ Marek, S. 48). Zu Evaluation und rationaler Steuerung mit knappen Ressourcen vgl. auch Delien (S. 6ff.) und Vedung (S. 24). Man beachte den Zusammenhang mit Ziel- und Resultatsteuerung: «management by objectives» (Zielsetzung, Entscheidungspartizipation, objektive Rückkopplung). Im Gegensatz zum «process-oriented management» (Vorgabe von Verfahren und Entscheidungsregeln) vgl. Wewer (S. 250f.). Dazu und zur Resultatsteuerung (results oriented management) vgl. Vedung (S. 24ff.). Zu den folgenden Begrifflichkeiten auch Nullmeier.

6 Zur Rechenschaft gegenüber Dritten vgl. Vedung (S. 91ff.) u. Bussmann/Klöti/Knöpfel (S. 121), Interessant ist die Entwicklung der Evaluation als Instrument der Finanzkontrolle bei Delien (S. 4ff.); Hinweise bei Haldemann /Marek (S. 43). Vgl. zur Evaluation als Prüfungsinstrument der öffentlichen Verwaltung im Sinne des NPM bei Pede (S. 147– 160).

7 Im Sinne eines formativen Ansatzes. «The most important purpose of evaluation is not to prove but to improve», vgl. Klöti (S. 47, dort zit. nach Stufflebeam/Shinfield 1985).

2 Evaluation zur Steuerung des Wandels der öffentlichen Verwaltung

2.1 Wandel und Reform der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung ist in den letzten Jahren sowohl systemintern wie auch systemextern zum Wandel gedrängt worden. Durch institutionelle Politik (extern) sowie durch Initiative der Verwaltung selbst (intern) wird versucht, diesen Wandlungsdruck in Form einer Modernisierung zu verarbeiten. Ausdruck findet die Modernisierung in Reformen, welche in der Schweiz mit den Begriffen New Public Management (NPM) oder Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) und in der Verwaltungspraxis mit diversen anderen Benennungen bezeichnet werden.

Beim Bund sind die FLAG-Reformen wohl das deutlichste Beispiel (vgl. z. B. Thom et. al. 2000; Rieder/Ritz 2000). Auf der Ebene der Kantone kann festgestellt werden, dass mittlerweile praktisch alle Stände Modernisierungsprojekte im Bereich NPM/WOV betreiben, natürlich mit unterschiedlicher Intensität und verschiedenem Stand des Fortschritts.⁸ Ein Teil dieser Aktivitäten wurde auch bereits evaluiert (vgl. z. B. Rieder/ Farago 2000). Einige Kantone stehen nun vor der flächendeckenden Einführung von NPM/ WOV. Ebenso sind verschiedene Städte und Gemeinden mit entsprechenden Projekten befasst. (vgl. z. B. Ladner/Steiner 2001 oder Verband Bernischer Gemeinden et al. 1999). Daneben sind vielfältige Reformen im Gange, welche Elemente der NPM/WOV-Konzepte aufgreifen, wie zum Beispiel die Einführung von Leistungsaufträgen bzw. –vereinbarungen, strukturelle Entflechtungen (z. B. im Liegenschaftsbereich), Auslagerungen (z. B. Gemeindewerke) oder der Einsatz von neuen Personalinstrumenten (z. B. Leistungslöhne, Mitarbeitergespräche), um nur einige zu nennen. Der skizzierte Wandel vollzieht sich, allgemein gesprochen, als

- Strukturwandel: Hier ist eine Dezentralisierung, Verflachung sowie Flexibilisierung der Organisationsstrukturen zu beobachten.
- Prozesswandel: Es ändern sich die Arbeitsverfahren – z. B. process reengineering; Einführung neuer IUK-Technologien – und insbesondere die Art der Steuerung: z. B. Steuerung über Produkte, Leistungen, Globalbudgets; Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung, Controlling oder Total Quality Management.
- Kulturwandel: Die Gestaltung der internen Beziehungen und die Wertegemeinschaft werden verändert: z. B. offene Kommunikation, Transparenz, kooperative Führung, Kontraktmanagement, institutionalisierte Mitarbeitergespräche, Vertrauenskultur, Leitbilder.
- Personenwandel: Nicht zuletzt die Mitarbeiter sind gefordert, an sich zu arbeiten: Qualifikation, Motivation, Flexibilität, Kundenorientierung etc. sollen durch aktive Personalarbeit («Human Resource Management») unterstützt werden.

2.2 Wandel und Reform der öffentlichen Verwaltung steuern

Der Wandel von Organisationen ist mit Zielvorstellungen verbunden. Er hat somit zielgerichtet und ergebnisorientiert zu erfolgen, er muss geplant, gesteuert und kontrolliert werden. Dasselbe gilt für die Reformen der öffentlichen Verwaltung. Zum Steuern von Veränderungsprozessen in Organisationen stellt die Managementforschung verschiedene Konzepte wie z. B. Business Process Reengineering, Transformationale Führung, Kaizen/ KVP zur Verfügung (Klimecki et al. 2000, 63). Allerdings sind diese oft Modetrends unterworfen und relativ flüchtig (vgl. Kieser 1996). Drei Aspekte der Steuerung organisationalen Wandels sind hier von Bedeutung:

2.2.1 Organisierte Anarchie

Die lange vorherrschende Konzeption der rationalen, planmässigen und zentralen Steuerung von Organisationen und ihrem Wandel wurde durch neuere Organisationstheorien und empirische Befunde in Frage

⁸ Dazu liefert die Internetseite des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St.Gallen einen schönen Überblick: www.idt.unisg.ch/org/idt/coc.nsf/ch

gestellt.⁹ Begrenzte Rationalität, Machtspiele in Mikropolitik, individuelle Zielverfolgung, der Einfluss von Werten und Interpretationen, die soziale und mentale Konstruktion von Realität und die Bedeutung der Organisationskultur sind Aspekte organisationaler Wirklichkeit, welche das Verständnis auch der öffentlichen Verwaltung heute prägen.

Es ist von Steuerung bezüglich Planung als Abfolge von Suchprozessen und bezüglich Entscheidungsfindung als einem permanenten Aushandeln auszugehen. Der Wandel vollzieht sich durch kontinuierliche Modifizierung. Neuerungen werden schrittweise erprobt, wodurch Teile der Organisation experimentellen Charakter erhalten (vgl. die Pilotphasen der NPM/WOV-Projekte). Öffentliche Verwaltung wird in aktuellen Beschreibungen – etwas plakativ – als organisierte Anarchie beschrieben.¹⁰

2.2.2 Die lernende Organisation

Als Bezugspunkt und Leitbild für eine solche Art von Wandel kann die «lernende Organisation» gelten. Verarbeitung von Information und Integration von Wissen sowie kulturelle Lernprozesse sind demzufolge der zentrale Vorgang und die Grundbedingung für organisationalen Wandel. Lernen bezeichnet dabei die Weiterentwicklung der (system)nützlichen Wissensbestände (Klimecki et al. 2000, 66f.) sowie der kulturellen Grundlagen (Nagel 2001).

2.2.3 Controlling

Ein Instrument der laufenden Informationsbeschaffung zur Steuerung ist das Controlling, für Transformationen das «Wandlungscontrolling» (oder synonym Monitoring, wenn von externer Seite angewandt. Vgl. Bach/ Brehm 2000). Hierbei sind nach neueren Konzepten nicht nur Informationen zu Kosten/Wertzielen, sondern vielmehr auch Angaben zu Leistungs- und Sozialzielen der Organisation zu generieren. Ausdruck dieser breiteren Ausrichtung ist das Instrument der Balanced Scorecard (BSC). Vor dem Hintergrund der eben beschriebenen «organisierten Anarchie» ist Controlling nur als ein Aspekt und als Unterstützung von Wandel in Organisationen anzusehen (auch im Sinne eines Risikomanagements). Die Vorstellung der durchgreifenden Steuerung der Reformen quasi aus dem BSC-Cockpit wird hier nicht geteilt.

Die Reformprozesse der öffentlichen Verwaltung dürften sich demzufolge als steter, langfristiger und vor allem rekursiver und iterativer Suchprozess mit permanentem Wechsel von Lernen und Verändern erweisen (Budäus 2001, 308). Wandel der öffentlichen Verwaltung wird durch Initiierung und sorgfältige Controlling-Begleitung von sich selbst steigernder Eigendynamik des Lernens erreicht. Die Evaluation erhält dabei eine wichtige Rolle.

2.3 Evaluation und der gesteuerte Wandel der öffentlichen Verwaltung

Aus der dargestellten Sichtweise der Steuerung der Reformen der öffentlichen Verwaltung lässt sich folgern: Der Nutzen von Evaluationen für die Verwaltung im Reformprozess ergibt sich aus ihrer konkreten Anwendung im Reformprozess durch Unterstützung des Wandlungscontrolling (i.w.S.) und durch handlungsrelevantes Lernen.¹¹

Das Konzept der Wandlungsprozesse als organisierte Anarchie hat noch weitere Folgen für die Bedeutung der Evaluation im Wandel. Sie ist nämlich nicht nur instrumenteller Informationslieferant für Steuerung und Lernen, sondern erhält Bedeutung als interaktiver Vorgang, für die Konstruktion von neuer

9 Dabei geht es nicht nur um die Abkehr von der modernen Bürokratiethorie, sondern auch um die Kritik an Rationalität und kontrollierter Steuerung. Vgl. Fürstenberg (S. 47). Zur Übersicht Kieser und Kieser/Kubicek. Zum post-modernen Ansatz vgl. Holtbrügge (S. 99).

10 Vgl. Erläuterungen bei Fürstenberg (S. 47f.) «Organisierte Anarchie» von March/Olson (1976, zit. ebd.).

11 Hier ist der Unterschied zwischen Evaluation und Controlling (Monitoring, wenn extern) anzumerken. Evaluation beruht eher auf einmaligen Datenanalysen, benutzt evtl. Daten des Controllings oder Monitorings, erhebt aber meist eigene Primärdaten und betrachtet insbesondere die Wirkungszusammenhänge und Kausalketten. Evaluation kann als Ergänzung und Unterstützung für ein Wandlungscontrolling i.w.S. eingesetzt werden. Zu Evaluation, Controlling und Monitoring vgl. Haldemann (S. 77f.) und Haldemann/Marek (S. 41, 45, 59); zu Evaluation und Audit: Pedo.

Realität, als Vorgang des Lernens und daraus abgeleiteter Handlungen. Die Evaluation an sich als Prozess gewinnt an Wert und nicht mehr nur ihre objektiv-rationalen Ergebnisse. Evaluation wird selbst Teil des Reformprozesses. Daraus ergeben sich drei Funktionen der Evaluation für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung:

2.3.1 Informationslieferant

Evaluation kann durch Messen und Beschreiben¹² wertvolle Informationen liefern, die im Wandlungscontrolling genutzt werden können. Diese eher traditionelle instrumentalistische Anwendung ist trotz des Konzepts der organisierten Anarchie nicht aufzugeben, weil Lernen, Suchprozesse, Entscheidung durch Aushandeln, Arbeiten mit Experimenten usw. auf eine gute Informationsbasis angewiesen sind.

2.3.2 Lernen

Lernen findet in der Aufnahme von Information und im aktiven Handeln und Erleben statt. Anwender und Anwenderinnen von Evaluationen lernen aus dem Prozess wie aus den Ergebnissen (Information) der Evaluation. Nicht nur schriftliche oder mündliche Berichte sind entscheidend; gelernt wird auch durch die praktische Anwendung von Evaluation. Allein schon durch die Ankündigung der Evaluation oder die Bekanntmachung ihrer Ziele können sich Verhaltensänderungen oder Lerneffekte einstellen. Zudem machen Evaluationen Wirkungsziele, Wirkungsmodelle und Kausalketten selbst zum Gegenstand der Untersuchung. Durch deren Bewusstwerdung kann sich entscheidendes Lernen abspielen – ein wichtiger Unterschied von Evaluation zum Controlling/Monitoring.¹³

2.3.3 Prozesstreiber

Neuere Konzepte von Evaluation betonen die Elemente der Beurteilung und des Aushandelns. Evaluation entfaltet damit eine treibende Kraft im Wandlungsprozess, sie selbst wird zum Lernprozess. Evaluation schafft neue Realität.¹⁴ Evaluation kann z. B. Wahrnehmungsweisen oder Netzwerkstrukturen oder auch Kommunikationskulturen verändern. Der Evaluator wird zum Animator, Moderator und Mediator von Lernen und Wandel (Weidner/ Knoepfel 1997, 156f.; Haldemann 1997, 83). Die Evaluation wird zum Wandlungstreiber.

Zusammengefasst leisten Evaluationen einen entscheidenden Beitrag zur Transformationsbewältigung hin zur lernenden Organisation erstens durch Informationsbeschaffung (instrumentell-positivistisch) und zweitens als Lernprozess selbst (interaktiv-konstruktivistisch).

3 Erfolgsfaktoren für Evaluationen in der öffentlichen Verwaltung

Evaluationen können wie ausgeführt einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg der Verwaltungsreformen und zu einer dauerhaft rekursiv lernenden Organisation beitragen. Welche Voraussetzungen sind für den erfolgreichen Einsatz, die Umsetzung sowie die Wahrnehmung und Verwendung von solchen Evaluationen zu beachten? Nachfolgend werden entsprechende Erfolgsfaktoren beschrieben. Nebst relevanter Literatur wurden dazu auch anerkannte Qualitätsstandards eingearbeitet (insbesondere Widmer 2001; ders. et al. 1999; aber auch Klöti 1997, 56f.; Widmer 2000).

3.1 Praktischen Mehrwert generieren

«Dass Evaluationsergebnisse zur Anwendung kommen sollten, ist ein Dogma im Evaluationsgeschäft. (...) Nicht nur die Anwendbarkeit und Anwendung, sondern auch Nutzen ist Kennzeichen einer

12 Weidner/Knoepfel (S. 156) zitieren vier Generationen von konstitutiven Elementen der Evaluation: 1.Messen, 2.Beschreiben, 3.Beurteilen, 4.Aushandeln (nach Guba/Lincoln 1987).

13 Vgl. dazu Haldemann/Marek (S. 41, 45, 59). Zum Lernen durch Evaluation Vedung (S. 242) sowie Kissling-Näf/Knoepfel/Bussmann __ (S. 279). Vgl. auch die Beiträge bei Bussmann (1994).

14 «culture and people are its core components, and production of information is merely an outcome or means to an end. The goal is to raise people's awareness, to disseminate a new kind of focus» Thoenig (S. 205).

erfolgreichen Evaluation» (Vedung 1999, 229). Dies gilt namentlich für die Evaluation von Reformprozessen der öffentlichen Verwaltung. Die «Nützlichkeit» ist hauptsächlichlicher Zweck und Grund für die Evaluation («principle of usable knowledge», Thoenig 2000, 208). Sie ergibt sich aus der Bereitstellung benötigter Information, aus dem Beitrag zum Lernen und aus dem Antrieb für den Reformprozess. Ist der voraussichtliche Nutzen klar, so verbessert sich auch die Umsetzung der Evaluation, da ein Ziel vor Augen und Motivation gegeben ist. Zudem ist der praktische Nutzen wichtig, damit die Evaluation Beachtung findet und die Ergebnisse in die Reformen einfließen. Nachfolgende Punkte sind zu beachten.¹⁵

3.1.1 Fokus

Der Umfang der Untersuchung muss klar definiert und eingeschränkt, die Untersuchung selber auf spezifische Sachverhalte des Reformprozesses gerichtet werden. Dies ist umso wichtiger, als speziell den Verwaltungsreformen oft breite und diffuse Zielkataloge und Zielformulierungen sowie komplexe Wirkungsgefüge zugrunde liegen und sich der Untersuchungsgegenstand zeitlich offen und dynamisch präsentiert. Der schliesslich gut begründet definierte Inhalt und Umfang der Evaluation ist während der Durchführung gegen Änderung jeglicher Richtung (Ausdehnung und Einschränkung) zu schützen. Umfang und Auswahl der gesammelten Information richtet sich nach dem Evaluationsgegenstand.

3.1.2 Handlungsbezug

Die Auswahl der unabhängigen, erklärenden Variablen in der kausalen Wirkungskette sollte sich an Grössen orientieren, die von den handelnden Organisationsmitgliedern beeinflusst werden können. Die Variablenwahl sollte nicht (nur) nach akademisch-theoretischen, sondern nach konkret-praktischen Gesichtspunkten geschehen. Aus der Evaluation abgeleitete Ergebnisse, erklärte Zusammenhänge und Empfehlungen sollten für die Interessierten und Anwender im Reformprozess einen konkreten Handlungsbezug haben und nicht auf allgemeine oder gesamtgesellschaftliche Sachverhalte zielen. Die Evaluation sollte, anders gesagt, mehr operativ und weniger strategisch ausgerichtet sein.

3.1.3 Anwendung/Nutzung

Der Handlungsbezug ist konkret umzusetzen, die Nutzung der Evaluationsergebnisse ist voranzutreiben. Nützliche Evaluation ist mit der Abgabe des Berichts bzw. der Publikation der Resultate nicht beendet. Nützliche Evaluatoren fördern die Anwendung sowohl ihrer eigenen Erkenntnisse als auch derjenigen der Prozessbeteiligten. Hierzu wurde für die Schweiz jüngst auch eine Verbesserung der Einbindung von Evaluationen in die Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung angemahnt sowie auf die Rolle der Information über die Koordination von Evaluationen als Faktoren für die Nutzung hingewiesen (Widmer/Rüegg/Neuenschwander 2001, 86f.).

3.1.4 Balance von Deskription und Interpretation

Empfehlenswert ist es, eher deskriptiv als analytisch zu arbeiten, das heisst Schwerpunkt sollte die Bereitstellung von Information und nicht die Darstellung der Erklärungen sein. Die Gewährung von (nützlicher) Assistenz im Wandel, nicht die Beurteilung der Reformen steht im Vordergrund.

Dennoch sind Bewertungen und Beurteilungen nötig. Soll von Reformen gelernt werden, so müssen die Evaluatoren die Information auch interpretieren und Schlussfolgerungen ziehen. Dabei sind jedoch die Bezugskriterien für die Beurteilung mit dem Auftraggeber abzusprechen, und die Grundlagen der Urteile sind transparent zu machen (zu Transparenz s.u.).

15 Bemerkungen zu den einzelnen Punkten sind zu finden bei Ritz (S. 18), Haldemann (1997, 84f.), Thoenig (S. 200ff.), Widmer (2001), Standards (N4, N6, D3), Vedung (S. 246f.) Bei Thoenig sind einige interessante Hinweise und Konzepte zu finden, insbesondere zum Fokus («limit scope»), zum Handlungsbezug («close the information loope»), zum Spannungsfeld Beschreiben – Interpretieren («pessimistic bias»; «describing rather than analysing»; «learning implies judgments») und zum Timing («agenda of the reform»).

Für die Evaluation bleibt die Notwendigkeit der Suche nach einer für den Reformprozess nützlichen Balance zwischen der Beschreibung und der Beurteilung der Sachverhalte.

3.1.5 *Timing*

Die Evaluation sollte zeitlich auf den Reformprozess abgestimmt sein, damit der Nutzen für die Reformen optimiert werden kann. Gutes Timing ist anzuwenden auf den Einsatz (günstiger Zeitpunkt/Phase), die Methodenwahl (wann welche Methode, s.u.) und die Veröffentlichung des Berichts.

3.1.6 *Wirtschaftlichkeit*

Die Evaluation hat möglichst effektiv (Erreichung der Nützlichkeitsziele) und effizient (Zielerreichung mit möglichst geringen Kosten) zu sein. Aus beiden Kriterien ergibt sich die Wirtschaftlichkeit. Die Kosten der Evaluation haben in einem vernünftigen und optimalen Verhältnis zum Nutzen zu stehen. Ist dies nicht gegeben, so ist auch die Nützlichkeit insgesamt in Frage gestellt.

3.2 **Politische Situation beachten**

Reformprozesse der öffentlichen Verwaltung laufen in einem spezifischen politischen Umfeld ab, welches die Voraussetzungen, die Art und Weise sowie das Ergebnis der Reform beeinflusst. In demselben Umfeld bewegt sich auch die Evaluation dieser Reformen.¹⁶ Zu beachten sind insbesondere folgende Punkte:

3.2.1 *Politischer Wille*

Eine Grundbedingung für Reformen und Evaluation in der öffentlichen Verwaltung sind das Interesse und der Wille (sowie die Fähigkeit) zu langfristigen, zielgerichteten, wirkungsorientierten und überprüfbaren Reformen im Sinne eines kontrollierten, gesteuerten Wandels. Die Evaluation darf nicht rein taktisch, ausschliesslich ideologisch, nur legitimierend oder zu strategischen Zwecken angewandt bzw. «missbraucht» werden. Dies scheint selbstverständlich, muss aber als wichtige Voraussetzung genannt werden.¹⁷

3.2.2 *Legitimation*

Konzepte wie «New Public Management» oder «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» werden je nach Situation von Mitarbeitern und Bevölkerung unterschiedlich wahrgenommen und sind zum Teil mit negativen (Vor-) Urteilen besetzt. So sollte nicht nur die Machtbasis, sondern auch die Legitimationsbasis für die Reformen sowie demzufolge für deren Evaluation möglichst breit abgestützt sein. Wie weiter unten ausgeführt, können Evaluationen selbst wiederum zur Verbreiterung der Legitimationsbasis beitragen.

3.2.3 *Zeitbudget*

In der Regel ist der zeitliche Horizont von (politischen) Entscheidungsträgern relativ eng, Evaluationen jedoch sind optimalerweise in gewissen Zeitabständen durchzuführen (Vorher/Nachher bzw. als Monitoring), und sie beanspruchen zur Durchführung eine gewisse Zeit. Der Evaluation eines Reformprozesses muss also von den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung genügend Zeit eingeräumt werden.

3.2.4 *Kosteneinschätzung*

Evaluationen kosten. Als selbstverständliche Grundbedingung ihres Erfolges müssen die Kosten eingeplant und getragen werden. Gerade die Kosten von Evaluationen werden häufig kritisch beurteilt,

16 Zu den dazu genannten Punkten sind u.a. Nachweise zu finden bei Hornberger (S. 267), Thoenig (S. 198), Halde-
mann (1997, S. 85) und Balthasar

17 Für die erfolgreiche Evaluation bedeutet dies, dass Reformen in der öffentlichen Verwaltung a) nicht nur schnelle Pflästerchen oder ein Aufspringen auf eine Modeentwicklung sein dürfen, b) nicht nur als «Labeling» von Massnahmen (NPM/NSM/WOV etc.) benutzt werden dürfen, um politischem Druck zu entgehen oder kurzfristig Kosten zu sparen, c) nicht nur aus ideologischen, unhinterfragten Gründen ohne Interesse an einer tatsächlichen Beurteilung der Wirkung und Wirksamkeit eingeführt werden dürfen und d) breit abgestützt sein müssen, so dass die Machtbasis zur Durchführung der Reform und der Evaluation nicht zu schmal ist, damit nicht bei kleinen Machtverschiebungen der ganze Prozess gestoppt oder verwässert wird.

insbesondere wenn das Resultat bezweifelt wird. Was Evaluationen kosten, kann hier aufgrund der Vielfältigkeit der Problemstellungen nicht ausgeführt und allgemein beziffert werden.

3.3 Organisationszustand/Stand der Verwaltungsreform berücksichtigen

Der Entwicklungsstand der öffentlichen Verwaltung sowie von deren Reformen ist ein entscheidender Faktor, wenn es darum geht, Einsatz und Erfolg von Evaluationen zu optimieren. Dies betrifft sowohl die sachlich-organisatorische wie auch die kulturelle Seite der Organisation.¹⁸ Folgende Sachverhalte sind bei Evaluationen von Reformprozessen zu berücksichtigen:

3.3.1 Vertrautheit

Die Kenntnis der Existenz und der Methoden einer Evaluation sowie die Einsicht in die Vorteile und den Nutzen von Evaluation tragen wesentlich zu deren Einsatz und Erfolg bei. Dabei ist das in den Verwaltungsstellen vorhandene Know How nicht nur wichtig, um die anspruchsvolle Aufgabe von Evaluationen zu bewältigen. Wem bei der Ausbildung der Nutzen der Sozialwissenschaften und von modernem Management klar geworden ist, der wird auch eher Evaluationen einsetzen.

3.3.2 Datenlage

Einerseits ist wichtig, welche Bedeutung die Organisation analytischen Aufgaben und Aktivitäten beimisst, das heisst in welchem Ausmass der Wert der analytischen Datenerfassung erkannt wird. Zum anderen stehen wir vor der Problematik, dass die öffentliche Verwaltung bezüglich der Datenlage und der Datenbeschaffung oft gar (noch) nicht in der Lage ist, Evaluationen durchzuführen (durchführen zu lassen). Oft werden die Datenvoraussetzungen zur Evaluation einer Reform erst durch die Reform selbst geschaffen, was problematisch ist, wenn Daten zum Zustand vor und nach der Reform beschafft werden sollten.

3.3.3 Kapazität

Für eine erfolgreiche Evaluation von Reformen müssen quantitativ und qualitativ die benötigten Kapazitäten bereitgestellt werden, insbesondere im personellen Bereich. Hat die öffentliche Verwaltung diese nicht, so muss sie externe Ressourcen hinzuziehen. Externe Vergabe bedeutet jedoch nicht, dass lediglich finanzielle und keine personellen Kapazitäten mehr benötigt werden. Evaluation kann nie ohne aktive Beteiligung der Evaluierten funktionieren (siehe Partizipation), insbesondere wenn es um Reformen der Organisation geht. Somit hat die öffentliche Verwaltung in jedem Fall Evaluationskapazität (Durchführung) wie auch Rezeptionskapazität (Anwendung der Ergebnisse) bereitzuhalten.

3.3.4 Rationalität

Der Stand der Organisation sollte dazu geführt haben, dass die Reformen und die dazu ergriffenen Massnahmen einer gewissen Rationalität folgen. Sinnvolle Aussagen durch Evaluationen können dann besser getroffen werden, wenn die Reformen ein Ziel haben, in sich konsistent und rational konzipiert sind.

3.3.5 Vertrauenskultur

Erfolgreiche Evaluation setzt gegenseitiges Vertrauen der Beteiligten voraus. Offenheit, Mut zur Wahrheit und Freisein von Angst bezüglich der Konsequenzen der Beurteilung und des Wandels sind Bedingungen z. B. für aussagekräftige Interviews, Brainstorming, Gruppengespräche oder Leistungsmessungen. Diesbezüglich ist auch an die Bedeutung der Teamarbeit im Reform- und Evaluationsprozess zu denken.

3.3.6 Kritikfähigkeit

¹⁸ Für weitere Erläuterungen zum Stand der Verwaltungsreform als Erfolgsfaktor vgl. Thoenig, Widmer (2001), Wottawa/Thierau (S. 166), Fürstenberg (S. 49), Vedung (S. 248), Hornberger, Kissling-Näf (S. 278) und Klöti/Schneider (S. 247). Vgl. auch die Befunde zur Ausbildung und die Anmerkungen zur Etablierung einer Evaluationskultur bei Widmer/Rüegg/Neuenschwander (S. 85f.).

Evaluation setzt eine aktive und passive Kritikfähigkeit der Beteiligten voraus. Besonders die Verwaltungsführung muss Kritikfähigkeit als Offenheit gegenüber der Partizipation der Mitarbeiter und Kunden sowie gegenüber dem entsprechenden Feedback beweisen. Im Zusammenhang damit stehen die Einstellungen gegenüber Veränderungen: Kann die Organisation die Hinterfragung und Änderungen des Status Quo zulassen und konstruktiv damit umgehen?

3.3.7 *Teilhabe («Sharing»)*

Fördernd für eine erfolgreiche Evaluation ist zudem eine Kultur der Teilhabe. Information und Wissen werden geteilt, Erfahrungen über sogenannte «best practices» werden bekannt gemacht, und alle Mitglieder der Organisation werden zu deren Übernahme ermutigt.

3.4 **Beziehung zu Stakeholdern gestalten**

Verwaltungsreform beinhaltet verstärkte Kundenorientierung. Dies gilt für interne und externe Evaluatoren gleichermaßen. Das Umfeld der Evaluationsarbeiten sowie die subjektive Akzeptanz der Beteiligten und der Betroffenen sind Schlüsselfaktoren für die Evaluation in der Verwaltungsreform. Die Beziehungen zu diesen sog. Stakeholdern sind entscheidend für erfolgreichen Einsatz und Durchführung.¹⁹ Folgende Punkte sind zu nennen:

3.4.1 *Identifikation*

Die unmittelbar und (teilweise) mittelbar Betroffenen der Reform bzw. von deren Evaluation sind zu identifizieren. Hier ist sicherzustellen, dass möglichst alle relevanten Akteure erkannt werden, damit a) alle Informationsträger für die Evaluation bekannt sind und b) die Interessen und Bedürfnisse der Betroffenen in der Evaluation bzw. der Auswertung berücksichtigt werden. Die Nichtbeachtung wichtiger Stakeholder bzw. deren fehlende Partizipation (s.u.) kann für die Evaluation in Bezug auf Information und Legitimation einen wesentlichen Risikofaktor darstellen.

3.4.2 *Gestaltung der Beziehungen*

Damit die Evaluation auf Partizipation stossen kann, sind die Beziehungen zwischen Evaluatoren und Evaluierten offen, integer, fair und vertrauensvoll zu halten. Die Interaktionen sind menschlich zu gestalten, die individuellen Rechte während der Evaluation zu schützen, die Stärken und Schwächen möglichst vollständig und fair einzuschätzen, und es ist unparteiisch und unabhängig zu berichten.

Eine korrekt gestaltete Beziehung zu den Stakeholdern der Evaluation beinhaltet auch formale Vereinbarungen, insbesondere zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, welche die «terms of trade» klar und verbindlich regeln (wie Leistung, Preis, Konfliktbewältigung, Abgabetermine, Zuständigkeiten usw.).

3.4.3 *Experten*

Namentlich bei externen Evaluationen durch Experten gelten die Grundsätze der Beziehungsgestaltung. Experten laufen oft Gefahr, seitens der öffentlichen Verwaltung als «zu weit weg» zu erscheinen. Die Evaluation wird am besten von Einzelpersonen oder Gruppen initiiert und getragen, die als fachlich kompetent, praktisch und pragmatisch im Zugang wahrgenommen werden. Externe Experten müssen sich meist Glaubwürdigkeit und Vertrauen erst in praktisch-fachlicher und sozialer Hinsicht «erarbeiten».

3.4.4 *Zugang*

Evaluationen haben mehr Chancen auf Umsetzung und Erfolg, wenn sie von Einzelpersonen oder Gruppen getragen und initiiert sind, welche direkten Zugang zu den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung besitzen. Dies aufgrund von Vertrauen und Glaubwürdigkeit in entsprechenden Netzwerken

¹⁹ Zur Beziehungsgestaltung mit den Stakeholdern sind diverse Evaluationsstandards bei Widmer 2001 genannt (N1, N3, K1, K2, K3, K4, G9). Vgl. zur Thematik auch Thoenig (S. 198f.) sowie Haldemann (1997, S. 87ff.) und Kissling-Näf (S. 280).

sowie aufgrund des Umstandes, dass «bedeutende Personen» das Lernen der übrigen Beteiligten anspornen (Konzept der «significant others»). Allerdings ist hier kritisch anzumerken, dass gleichzeitig eine gewisse Distanz zum Evaluationsobjekt und den Entscheidungsträgern notwendig ist, damit Objektivität und Unabhängigkeit nicht zu sehr eingeschränkt werden.

3.5 Partizipation erreichen

Die Stakeholder einer Evaluation bzw. eine Auswahl von ihnen oder Vertreter ihres Vertrauens sind in alle Phasen der Evaluation und in die Anwendung der Ergebnisse einzubeziehen.²⁰ Dies erstreckt sich von der Definition des Fokus/Problems über die Planung der Datenerhebung, die Datenerhebung selbst, die Verarbeitung und Analyse bis hin zur Erstellung des Berichtes sowie die Verbreitung und Anwendung der Befunde. Partizipation meint daher insbesondere zwei Dinge: erstens eine Zwei-Wege-Kommunikation, welche im Verlaufe des gesamten Evaluationsprozesses über Planung, Gestaltung, Fortgang, Ergebnisse, Folgerungen usw. gleichberechtigten Austausch zwischen Evaluators und Stakeholder sichert; zweitens die personelle und organisatorische Integration der Reformevaluation in die öffentliche Verwaltung. Sie sollte von der Organisation zumindest mitgetragen werden. Folgende Erfolgsvorteile ergeben sich aus einer gelungenen Partizipation:

- Lernen: Ein entscheidender Punkt ist die Induzierung von Lernen durch Teilnahme an Problemdefinition und Problembearbeitung (siehe oben).
- Unterstützung: Stärkung des Engagements der in der Organisation betroffenen für die Teilnahme am Reformprozess und im Gegenzug Schwächung des Widerstandes.
- Rückkopplung: Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, dass die Ergebnisse zur praktischen Anwendung gelangen und in der Organisation verbreitet werden.
- Qualität: Qualitätssicherung und Nutzensteigerung durch Sicherstellung und Verbesserung des relevanten Informationsinputs.

Allerdings sind hier auch die Nachteile zu nennen. Evaluatoren setzen sich der Gefahr aus, in politische Prozesse und Auseinandersetzungen hineingezogen zu werden und dadurch den «objektiven» Blick zu verlieren oder in politischen Gefechten aufgerieben zu werden.

3.6 Transparenz schaffen

Der gesamte Evaluationsprozess ist transparent auszugestalten.²¹ Dies, damit die Beteiligten und Betroffenen die Reformen und deren Evaluationen verstehen, nachvollziehen, einschätzen und selbst beurteilen können. Mindestens fünf Vorteile für die Evaluation ergeben sich daraus: eine verstärkte Partizipation, eine erhöhte Legitimation, die Ermöglichung von Diskurs, eine erhöhte Akzeptanz und ein besserer Schutz vor negativer Reaktion (Gerüchte, Diffamierungen, Blockaden, Angstreaktionen). Transparenz ist namentlich in folgenden Bereichen herzustellen:

- Ziele und Vorgehen: Die Ziele, die Fragen und das Vorgehen der Evaluation werden beschrieben und dokumentiert.
- Interessenkonflikte: Evaluatoren, Auftraggeber, Beteiligte und Betroffene haben ihre spezifischen Interessen, die zu Konflikten führen können. Diese Interessen sind deutlich zu machen, und es ist offen mit ihnen umzugehen, damit ihr negativer Einfluss auf die Evaluation möglichst gering ist.
- Ergebnisse: Selbstverständlich sind die Ergebnisse der Evaluation – zumindest in Form des Berichtes – allen Stakeholdern zugänglich zu machen.
- Schlussfolgerungen und Interpretationen: Die Schlussfolgerungen aus der Evaluation sind ausdrücklich zu begründen, und die Modelle und Werthaltungen hinter den Bewertungen und Interpretationen sind deutlich zu machen.

20 Zum Erfolgsfaktor der Partizipation Balthasar (S. 18, 21). Dazu auch Vedung (S. 248), Hornberger (S. 245ff., 253).

21 Zur Transparenz vgl. Widmer (2001, Standards N4, K5, K6, G3, G8), insbesondere zum öffentlichen Diskurs Widmer (2000, S. 84) und zur Begründung der Schlussfolgerungen und Interpretationen Klöti (S. 45) oder Vedung (S.213ff.).

3.7 Qualität abliefern

Die Qualität der eigentlichen Evaluationsarbeit i. e. S. (letztlich des Berichtes) ist selbstverständlich ein weiterer entscheidender Faktor für Erfolg und Misserfolg von Evaluationen. Er soll hier jedoch nicht vertieft erläutert werden. Die organisierte Welt der Evaluatoren entwickelt nach und nach ein gemeinsames Verständnis von Qualität (vgl. SEVAL Standards, Widmer 2001), während in der Praxis hierzu anscheinend noch unterschiedliche Auffassungen anzutreffen sind (Widmer, Rüegg, Neuenschwander 2001, 86). Nur einige Anmerkungen zur Qualität sollen hier gemacht werden:²²

3.7.1 Vorgehens-/Methodenqualität

Methodik, Analytik und Durchführung der Evaluation haben den gängigen Qualitätsstandards zu entsprechen. Zu erwähnen ist hier die bestehende Spannung zwischen Qualität in Methodik und Vorgehen und den Einschränkungen der praktischen Nützlichkeit, inklusive Datenlage, Kosten etc.

3.7.2 Informationsqualität

Die gesammelten Informationen haben aus verlässlichen Quellen zu stammen und der empirischen Sozialforschung folgend valide und reliabel zu sein.

3.7.3 Berichtsqualität

Die Qualität der Kommunikation der Ergebnisse ist sicherzustellen (v. a. in schriftlichen Berichten). Neben diversen Kriterien und Techniken der Verfassung von vollständigen und klaren Berichten ist ein Qualitätsmerkmal hier hervorzuheben: Der Bericht hat für die Zielgruppe verständlich zu sein. Er muss in Darstellung und Sprache die Adressaten und namentlich die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung erreichen können. Evtl. sind sogar für verschiedene Zielgruppen mehrere Berichte zu verfassen.

3.7.4 Qualitätskontrolle

Die Qualität von Evaluationen kann von den Evaluatoren selbst oder von aussenstehenden Sachverständigen durch Meta-Evaluation geprüft werden. Dabei ist die Evaluation selbst Gegenstand einer Evaluation.

3.8 Methode und Vorgehen anpassen

Für den Erfolg der Evaluation müssen Vorgehensweise und Methode für Datenerhebung und Auswertung sorgfältig ausgewählt werden.²³ Die Evaluation von Reformen der öffentlichen Verwaltung hat sich in der Methode namentlich a) dem Untersuchungsgegenstand, b) dem Stand der Verwaltungsreform bzw. den Charakteristika der Organisation und c) dem Ziel und Zweck bzw. der Fragestellung der Evaluation anzupassen.

Die Methodenwahl zeigt ein Dilemma: Es ist die Gratwanderung zwischen dem Bestreben des Evaluators, trotz Hindernissen eine (wissenschaftlich) solide Evaluation zu erwirken, und dem Ziel der Organisation bzw. der öffentlichen Verwaltung, unter politischen und wirtschaftlichen Zwängen Veränderung zu realisieren. Dabei ist die Wahl tatsächlich praktikabler Verfahren wichtig, damit neben besseren Ergebnissen vor allem deren spätere Anwendung in der Reform erreicht wird. Praktikable Verfahren implizieren folgendes:

3.8.1 Methoden

22 Zum Thema Qualität vgl. auch generell Widmer (2001) sowie im Speziellen die Standards G1, G2, G4, G5, G6, G10, N5 und zu Meta-Evaluationen (S. 27ff.). Zur Berichtsqualität bei Vedung (S. 244), Boulmetis/Dutwin (S. 139ff.), zudem Thoenig (S. 200). Zur Qualitätskontrolle auch Bussmann/Klöti/ Knöpfel (S. 116).

23 Für die Ausführungen zu Methoden und Verfahren vgl. insbesondere Vedung (S. 107, 109ff., 247), Hornberger (S. 249, 269), Chelimsky (S. 6), Widmer 2001 (Qualitätsstandards D1, G7), Thoenig (S. 200f., 203f.), Bussmann (1997b, S. 25), Wollmann (2001, S. 427), Haldemann (1997, S. 80).

Es empfiehlt sich, vorhandene Daten bzw. solche mit geringen Beschaffungskosten zu nutzen, auch wenn diese nicht perfekt sind. Zudem sind Indikatoren weniger, aber klar definierter Aspekte zu nutzen bzw. zu entwickeln, die als vernünftige und nützliche Approximationen gelten können. Anzustreben ist ein möglichst optimaler, von Fall zu Fall unterschiedlicher Mix adäquater Methoden. Zu berücksichtigen sind dabei wissenschaftlich-methodologische Anforderungen sowie ebenso die Anforderungen des praktischen Nutzens und der Anwendung für die öffentliche Verwaltung.

3.8.2 Vorgehen

Von der Organisation selbst durchgeführte Evaluationen haben Vorteile: Intensiveres Lernen, Nähe zum Objekt, bessere Akzeptanz, grösserer Praxisbezug usw. Sie sind aber auch mit Gefahren verbunden: Verminderte Unabhängigkeit, Verstrickung in interne Konflikte und Machtkämpfe, keine Anwendung aufgrund fehlender interner Kritikfähigkeit u. a. So sind sicherlich für Evaluationen zur Rechenschaftsablegung oder für die Forschung externe Evaluationen zu bevorzugen.

Sollen Evaluationen von Reformen in der Verwaltung neu eingeführt werden, so ist eine inkrementalistische und opportunistische Herangehensweise durchaus angebracht. Das bedeutet mit Pilotversuchen an einfachen, alltagsnahen Objekten zu arbeiten, dadurch schnelle, überzeugende Erfolge zu erzielen («quick wins»), mit kleinen Metaevaluationen zu lernen und Schritt für Schritt das Einsatzgebiet auszuweiten.

Bezüglich Zeitperspektive scheinen für Reformen der öffentlichen Verwaltung weder rein prospektive (unrealistisch wegen fehlender Zeit und Zieldefinitionen) noch rein retrospektive Evaluationen (weniger direkt «alltagsnützlich») ganz optimal zu sein. Die laufende, den Prozess begleitende Evaluation scheint, in allfälliger Ergänzung mit Ex-post-Teilstudien, die tauglichste Form zu sein. In diese Richtung gehen auch die Evaluationen von NPM/WOV in den Kantonen: Abschluss der Pilotphase, Information zum Erreichten, Lernen für die weiteren Reformschritte. Es ist zu hoffen, dass die flächendeckenden Einführungen in den Kantonen ebenfalls weiterhin begleitend mit Evaluationen unterstützt werden.

3.9 Professionell planen und durchführen

Evaluationen sind Projekte. Projekte müssen sauber geplant, organisiert, koordiniert, voran und zu Ende gebracht werden. Sie wollen «gemanaged» sein. Dabei sind alle bisher beschriebenen Erfolgsfaktoren durch das Projektmanagement abzudecken: politische Sensibilität, der Blick für den Entwicklungsstand und die Situation von Organisationen, die Gestaltung von Beziehungen zu Stakeholdern, die Sicherstellung und Kontrolle von praktischem Mehrwert, von Qualität und Transparenz sowie die Beurteilung und Auswahl von Methoden und Vorgehensweisen. Keine einfache Aufgabe. Dazu braucht es eine starke und professionelle Führung des Evaluationsprojektes. Was diese ausmacht und wie Projekte erfolgreich umzusetzen sind, ist hier nicht Gegenstand der Erörterungen; es ist lediglich zu erwähnen, dass dies ein entscheidender Faktor für den Erfolg von Evaluationen ist.

4 Zusammenfassung und Ausblick

4.1 Zusammenfassung

Gegenstand der Ausführungen waren Evaluationen von Reformprozessen der öffentlichen Verwaltung. Zusammengefasst ist argumentiert worden:

- Die öffentliche Verwaltung vollzieht internem wie externem Druck folgend eine Modernisierung durch Reformen in Strukturen, Prozessen, Kultur und Personen.
- Der Wandel der öffentlichen Verwaltung ist ein langfristiger, iterativer Such- und Experimentierprozess organisationalen Lernens, der mit Instrumenten der Informations- und Wissensverarbeitung wenn nicht gesteuert, so doch zumindest unterstützt werden kann.

- Die Evaluation der Reformprozesse ist einerseits ein Instrument zur Generierung von Information für das Controlling und Lernen im Wandel, und andererseits ist sie selbst Reformprozess bzw. direkter Prozesstreiber, indem in ihr und durch sie erstens gelernt wird und zweitens neue Realitäten in den Strukturen, den Prozessen, der Verwaltungskultur und den Personen geschaffen werden.
- Neun Bereiche sind hinsichtlich der Erfolgsfaktoren für Evaluationen von Reformen in der öffentlichen Verwaltung zu beachten: Nutzenstiftung, politische Situation, Organisationszustand, Gestaltung der Beziehung, Partizipation, Transparenz, Qualität, abgestimmte Methodologie und Projektmanagement.

4.2 Ausblick

Sind denn Evaluationen nur erfolgreich, wenn alle die zahlreichen Erfolgsfaktoren «erfüllt» sind? Dies wäre wohl eher entmutigend. Der Beitrag hat versucht aufzuzeigen, mit welchen Themen sich Evaluatoren von Verwaltungsreformen und Auftraggeber von Evaluationen beschäftigen sollten, wenn sie den erfolgreichen Einsatz ihres Instrumentes begünstigen wollen. Je nach Situation können sich einzelne Bereiche zu entscheidenden Faktoren von Erfolg oder Misserfolg auswachsen, während andere eher vernachlässigt werden können.

Zudem: Betrachtet man den Erfolgsfaktor des Organisationszustandes, so stellt sich die Frage, ob Evaluationen von Reformprozessen der öffentlichen Verwaltung nicht erst dann erfolgreich eingesetzt werden können, wenn die Reformen bereits die intendierten Veränderungen in Strukturen, Prozessen, Kultur und Personen vollbracht haben. Dies entspricht jedoch der Frage nach dem Huhn und dem Ei und bringt uns nicht weiter.²⁴ Vor diesem Hintergrund: Wie kann/soll in der öffentlichen Verwaltung mit der regelmässigen Nutzung von Evaluationen zur Stützung der Modernisierung begonnen werden?

- Gelegenheiten – «a window of opportunity» – suchen und nutzen. Klein anfangen, mit «ad-hoc reviews» von Massnahmen unter Benutzung verfügbarer Daten und von Approximationen. Dadurch die Organisation an den Prozess gewöhnen und ersten Nutzen erzielen. Danach können die Instrumente und die Analyse revidiert werden, und in einem nächsten Schritt kann der Prozess ausgedehnt und in grösserem Rahmen organisiert werden.
- Die Aufnahme und Integration der Evaluationsresultate in die öffentliche Verwaltung animieren und vorantreiben. Betriebsökonomisch kann dazu an drei Punkten angesetzt werden: erstens kann man durch Verbesserung des Produktes «Evaluation» eine erhöhte Akzeptanz beim Kunden erreichen (Produktionsstrategie), zweitens kann man die Verkaufskanäle für die Evaluation erweitern und optimieren (Diffusionsstrategie), und drittens kann man die Kunden beeinflussen und direkt versuchen, sie von dem Produkt zu überzeugen (Marketingstrategie).

Die öffentliche Verwaltung in der «Informations- und Wissensgesellschaft» muss sich Instrumente aneignen, welche Informationen bereitstellen, Wissen weiterentwickeln und Lernen in der Organisation ermöglichen. Nur so wird sie die Herausforderungen ihrer Modernisierung und der damit verbundenen Reformen meistern können. Die Evaluation ist ein solches Instrument; die Führung in Politik und Verwaltung kann es nutzen.

²⁴ Thoenig (S. 205) beschreibt dies schön bezüglich der Datenlage in der Organisation: «But to argue that it is pointless to undertake evaluation because adequate management data are lacking is to enter into a circular argument about cause and effect». Dies kann namentlich auf kulturelle Faktoren ausgedehnt werden.

Literatur

- Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation, 1991, Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge. Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Bern, EDMZ (Art.407.570d).
- Bach, Norbert/Brehm, Carsten, 2000, Wandlungscontrolling. In: Krüger, Excellence in Change. Wege zur strategischen Erneuerung. Wiesbaden, Gabler, S.324–361.
- Balthasar, Andreas, 2000, Evaluationssynthese: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen. *LeGes* 2000/1, S.13–25.
- Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz, 2001, Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. Opladen, Leske + Budrich.
- Böhret, Carl, 2000, Gesetzescontrolling – ein wichtiges Element der Gesetzesfolgenabschätzung. In: Budäus, Dietrich/Küpper, Willi/Streitferdt, Lothar, Neues öffentliches Rechnungswesen. Wiesbaden, Gabler, S. 551–569.
- Böhret, Carls/Konzendorf, Götz, 2000, Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin, Bundesministerium des Innern.
- Boulmetis, John/Dutwin, Phyllis, 2000, The ABCs of Evaluation. Timeless Techniques for Program and Project Managers, San Francisco, Jossey-Bass.
- Budäus, Dietrich, 2001, Innovation von Staat und Verwaltungen in Deutschland – Ausgewählte Probleme und Entwicklungsperspektiven. In: Hill, Hermann, Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie? Frankfurt/ New York, Campus, S. 305–324.
- Bussmann, Werner (Hg.), 1994, Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken, Chur/Zürich.
- Bussmann, Werner, 1997a, Die Methodik der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, *LeGes* 1997/3, S.109–136.
- Bussmann, Werner, 1997b, Evaluationen in der Schweiz. In: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/ Knoepfel, Peter, Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt, Helbing & Lichtenhahn, S.13–38.
- Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hgg.),1997, Einführung in die Politikevaluation, Basel/ Frankfurt, Helbing & Lichtenhahn.
- Caracelli, Valerie J., 2000, Methodology: Building Bridges to Knowledge. In: Stockmann, Reinhard, Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen, Leske + Budrich, S.165–192.
- Chelimsky, Eleanor, 1995, New dimensions in evaluation. In: World Bank Operations Evaluations Department. Evaluation and Development: proceedings of the 1994 World Bank Conference, Washington D.C., S.3–11.
- Delien, Hans-Ulrich, 1997, Die Entwicklung von Evaluationen im internationalen Kontext. In: Bussmann, Werner/ Klöti, Ulrich/Knöpfel, Peter, Einführung in die Politikevaluation. Basel/Frankfurt, Helbing & Lichtenhahn, S.4–11.
- Fürstenberg, Friedrich, 2001, Was heisst «Modernisierung von Organisationen»? , in: Hill, Hermann, Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie? Frankfurt/New York, Campus. S.45–55.
- Haldemann, Theo, 1997, Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen, Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten, *LeGes*, 1997/3, S.63–108.
- Haldemann, Theo, 2000, Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen – Erfolgs- und Wirkungskontrolle der neuen Steuerungsmodelle NPM und WOV, in: Hill, Hermann/Hof, Hagen, Wirkungsforschung zum Recht II, Baden-Baden, Nomos. S. 455–462.
- Haldemann, Theo/Marek, Daniel, 2001, Evaluationsstudien für ein tatsächlich wirkungsorientiertes NPM, *LeGes*, 2001/2, S.41–62.
- Holtbrügge, Dirk, 2000, Entwicklung, Evolution oder Archäologie? Ansätze zu einer postmodernen Theorie des organisatorischen Wandels, in: Schreyögg, Georg/Conrad, Peter, Organisatorischer Wandel und Transformation, Wiesbaden, Gabler, S.99ff.

- Hornberger, Sonja, 2000, Evaluation in Veränderungsprozessen, in: Schreyögg, Georg/Conrad, Peter, Organisatorischer Wandel und Transformation, Wiesbaden, Gabler, S.239–277.
- Kettiger, Daniel (Hg.), 2000, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Bern, Haupt.
- Kieser, Alfred, 1996, Moden/Mythen des Organisierens, Die Betriebswirtschaft. 1, S. 7–20.
- Kieser, Alfred/Kubicek, Herbert, 1992, Organisation, 3.Aufl., Berlin/New York, de Gruyter.
- Kieser, Alfred, 1999, Organisationstheorien, 3.Aufl., Stuttgart, Kohlhammer.
- Kissling-Näf, Ingrid/Knoepfel, Peter/Bussmann, Werner, 1997, Umsetzung von Lernen durch Evaluationen, in: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter, Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt, Helbing & Lichtenhahn, S.257–281.
- Klimecki, Rüdiger/Laßleben, Hermann/Thomae, Markus, 2000, Organisationales Lernen. Zur Integration von Theorie, Empirie und Gestaltung, in: Schreyögg, Georg/Conrad, Peter, Organisatorischer Wandel und Transformation, Wiesbaden, Gabler, S.63–98.
- Klöti, Ulrich, 1997, Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen, in: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter, Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt, Helbing & Lichtenhahn, S.39–57.
- Klöti, Ulrich/Schneider, Gerald, 1989, Die Informationsbeschaffung des Gesetzgebers. Eine vergleichende Evaluationsstudie zur Bedeutung von Wirkungsanalysen im Schweizer Legiferierungsprozess, Grünsch, Rüegger.
- Knoepfel, Peter/Bussmann, Werner, 1997, Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt, in: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter, Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt, Helbing & Lichtenhahn. S. 58–77.
- Ladner, Andreas/Steiner, Reto, 2001, Gemeindereform im Kanton Zürich. Ein Überblick und Vergleich, Bern, IPW/IOP.
- Nagel, Erik, 2001, Verwaltung anders denken. Schriftenreihe Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und öffentlicher Dienst, hrsg. von Klaus König/Franz Kroppenstedt, Bd 48, Nomos, Baden-Baden.
- Nullmeier, Frank, 2001, Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz, in: Blanke, Bernhard/von Baudemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik, Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen, Leske + Budrich. S. 357–363.
- Pede, Lars, 2000, Externe Wirkungsorientierte Prüfung der öffentlichen Verwaltung im Sinne des New Public Managements, Bern.
- Rieder, Stefan/Farago, Peter, 2000, Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich; Luzern/Zürich, Interface/Landert, Farago, Davatz & Partner.
- Rieder, Stefan/Ritz, Adrian, Evaluation FLAG – Konzept und Ergebnisse im Bereich des betrieblichen Wandels, LeGes 2000/1, S. 73–92.
- Ritz, Adrian, 1999, Die Evaluation von New Public Management (NPM), Bern, IOP (Institut für Organisation und Personal).
- Sägesser, Thomas, 2000, Kommentar, in: Sägesser, Thomas (Hg.), Die Bundesbehörden. Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern, Stämpfli, S. 135–538.
- Stockmann, Reinhard, 2000, Evaluation in Deutschland, in: Stockmann, Reinhard (Hg.), Evaluationsforschung, Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen, Leske + Budrich. S. 11–40.
- Toenig, Jean-Claude, 2000, Evaluation as Usable Knowledge for Public Management Reforms, in: Secretary-General of the OECD, Government of the Future, Getting from Here to There. Paris, OECD.
- Thom, Norbert/Balthasar, Andreas/Lehmann, Luzia/Rieder, Stefan/Ritz, Adrian, 2000, Evaluation FLAG. Vorläufige Gesamtbeurteilung. Bericht zuhanden der Steuergruppe FLAG, Bern/Luzern: IOP/Interface.
- Vedung, Evert, 1999, Evaluation im öffentlichen Sektor, Wien.
- Verband Bernischer Gemeinden et. al., 1999, NPM Wegleitung für kleinere und mittlere Gemeinden. Erste Erfahrungen – Beispiele – Anleitungen, Verlag/Vertrieb Peter Gaffuri, Bern.

- Weidner, Helmut/Knoepfel, Peter, 1997, Evaluation und Mediation, in: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter, Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt, Helbing & Lichtenhahn, S. 156–172.
- Wewer, Göttrik, 2001, Zieldefinition in der Verwaltung, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik, Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen, Leske + Budrich, S. 247–253.
- Widmer, Thomas, 2000, Qualität der Evaluation – Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird, in: Stockmann, Reinhard, Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen, Leske + Budrich, S. 77–102.
- Widmer, Thomas, 2001, Qualitätssicherung in der Evaluation – Instrumente und Verfahren, *LeGes* 2001/2, S. 9–39.
- Widmer, Thomas/Landert, Charles/Bachmann, Nicole, 1999, Evaluations-Standards. Empfohlen von der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL). Internet: <http://www.seval.ch>.
- Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin/Neuenschwander, Peter, 2001, Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund. Schlussbericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei. Zürich, Universität Zürich.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987, Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt a.M./New York, Campus.
- Wollmann, Helmut, 2000, Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und –modernisierung – zwischen Analysepotential und -defizit, in: Stockmann, Reinhard, Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen, Leske + Budrich. S. 195–231.
- Wollmann, Helmut, 2001, Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik, Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen, Leske + Budrich, S. 425–432.
- Wottawa, H./Thierau, H., 1998, Lehrbuch Evaluation, 2. Aufl., Huber, Bern/Göttingen.

Résumé

L'administration publique vit actuellement une modernisation (NPM, NGP et projets similaires) imposée tant de l'intérieur que de l'extérieur. Cette mutation prend la forme d'un processus d'apprentissage à long terme, basé sur la recherche et l'expérimentation et faisant appel à divers moyens de traitement de l'information et du savoir. La présente contribution traite du rôle et de la valeur de l'évaluation dans ce processus de modernisation et en décrit les facteurs déterminants. L'auteur arrive à la conclusion que l'évaluation du processus de réforme sert d'une part à générer les informations nécessaires au travail de controlling et d'apprentissage et, d'autre part, elle est elle-même le moteur de ce processus, car c'est par elle que passe l'apprentissage et grâce à elle qu'une nouvelle réalité est créée.