

Analysedimensionen kantonaler Verwaltungsreformen
Vergleich von Inhalten und Ergebnissen ausgewählter Evaluationen von
Verwaltungsreformen am Beispiel der Schweizer Kantone

Master-Arbeit, eingereicht an der Universität Bern

Betreuende Person: **Prof. Dr. Adrian Ritz**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Lodovico Samuele Paganini
aus Brusio (GR)
Matrikel-Nummer: 09612417
E-Mail-Adresse: lodovico.paganini@outlook.com

Bern, 10.02.2017

Zusammenfassung und Ergebnisse

Die vorliegende Arbeit setzte sich zum Ziel, allgemeine Erfolgselemente bzw. Problembereiche von kantonalen WOV-Reformen zu identifizieren. Zu diesem Zweck wurden die Evaluationsergebnisse von sieben Kantonen auf fünf unterschiedlichen Dimensionen verglichen. Die aus dem Quervergleich gesammelten Ergebnisse zeigen, dass WOV in den untersuchten Kantonen positive Auswirkungen insbesondere in Bezug auf den Handlungsspielraum der Verwaltung, auf die Ergebnisorientierung, auf das Kostenbewusstsein sowie auf die Kundenorientierung der Mitarbeitenden erzeugt hat. Die generellen negativen Aspekte hingegen betreffen die teilweise Praxisuntauglichkeit von theoretischen Konzepten wie die Wirkungsorientierung und die Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene. Im Allgemeinen wurde festgestellt, dass die operativen Einheiten der Verwaltung, nämlich Dienststellen bzw. Ämter, auf den untersuchten Dimensionen am stärksten von den Auswirkungen der Reformen betroffen wurden.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Ergebnisse.....	I
Inhaltsverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	III
1. Einleitung	1
2. Theoretische und konzeptionelle Grundlagen.....	7
2.1. Entwicklung von Verwaltungsreformen in der Schweiz	7
2.1.1. Gegenstand und Ziel von NPM-Verwaltungsreformen.....	7
2.1.2. Umsetzung von NPM-Verwaltungsreformen in der Schweiz	10
2.2. Evaluation von Verwaltungsreformen	15
2.2.1. Evaluationseigenschaften	15
2.2.2. Evaluationszwecke und -nutzen	17
2.2.3. Reform-Evaluationen in der Schweiz.....	19
3. Herleitung der Analysedimensionen	21
3.1. Auswahl der relevanten kantonalen Verwaltungsreformen.....	21
3.2. Inhalte und Zielsetzung der kantonalen Evaluationsberichte	31
3.3. Ermittlung relevanter Vergleichsdimensionen	36
4. Vergleich der Dimensionserkenntnisse	41
4.1. Quervergleich.....	41
4.1.1. Aufteilung der Führungskompetenzen	41
4.1.2. Steuerungsinstrumente	44
4.1.3. Ergebnisorientierung	47
4.1.4. Wirtschaftlichkeit	50
4.1.5. Kundenorientierung	52
4.2. Erfolgselemente und Problembereiche	54
5. Schlussfolgerung und Ausblick.....	58
Literaturverzeichnis	62

Abkürzungsverzeichnis

bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heisst
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
IAFP	Integrierter Aufgaben und Finanzplan
i. d. R.	in der Regel
KEF	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan
NEF	Neue Verwaltungsführung des Kantons Bern
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NPM	New Public Management
resp.	respektive
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
wif!	Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung des Kantons Zürich
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Analyse der Evaluationsberichte ausgewählter kantonaler Verwaltungsreformen. Es handelt sich somit um eine *substanzorientierte Meta-Evaluation*, in welcher es darum geht, die inhaltlichen Befunde aus verschiedenen Evaluationsstudien zu kombinieren, integrieren oder kumulieren (Widmer, 1996, S. 3).

Grundlegendes Ziel von (Politik-)Evaluationen ist es, Wissen über die Wirksamkeit von öffentlichen Politiken zu liefern, „sowohl um diese zu rechtfertigen als auch um sie zu verbessern“ (Sager & Hinterleitner, 2014, S. 458). Das Kriterium der Nützlichkeit von Evaluationsergebnissen steht dabei im Vordergrund (Stockmann, 2006, S. 24). Evaluationen können nämlich die politischen und sozialen Veränderungsprozesse nur dann beeinflussen, wenn sie nützlich sind (Stockmann, 2006, S. 24). In diesem Zusammenhang beobachtet Sager (2009, S. 366), dass ein hohes Interesse an Evaluationsergebnissen besteht.

Es stellt sich nun die Frage, ob man aus den Evaluationen der kantonalen Verwaltungsreformen neue Erkenntnisse gewinnen kann, die auch für künftige Reformprojekte nützlich sein können.

Hintergrund und Kontext

Die aktuellsten Verwaltungsreformen folgen vor allem dem Modell des New Public Management (NPM) (Sager, 2009, S. 363). Seit Anfang der 1990er Jahren hat sich eine Vielzahl von öffentlichen Verwaltungen auf der ganzen Welt mit der Reformbewegung des NPM auseinandergesetzt (Ritz, 2003, S. 2). Das NPM entstand als Antwort auf die Krise, welcher der europäische bürokratische Verwaltungsstaat aufgrund der neuen gesellschaftlichen Entwicklungen und der veränderten Anforderung ausgesetzt war (Thom & Ritz, 2008, S. 8). Beim NPM geht es somit um die Modernisierung öffentlicher Institutionen und um die Schaffung neuer Formen der Verwaltungsführung (Schedler & Proeller, 2009, S. 5). Die institutionelle Sichtweise der Verwaltung und die Frage nach einer verbesserten Steuerung solcher Institutionen, stellen das *Neue* am *New Public Management* dar (Schedler & Proeller, 2009, S. 5). Vor allem in den ersten Jahren wurde die NPM-Bewegung stark von modernen Managementkonzepten aus der Privatwirtschaft geprägt (Thom & Ritz, 2008, S. 10). Mit dem Ziel, die Steuerung der öffentlichen Verwaltung zu verbessern wurden diese Konzepte teilweise in angepasster Form auf den öffentlichen Sektor übertragen (Thom & Ritz, 2008, S. 10). Die Schweizerische Version von NPM weist eine sehr starke politische Ausprägung auf, wobei die Steuerung („steer, not row“) eine Aufgabe nicht nur der Exekutive ist, sondern auch des Gesetzgebers, der mit den Instrumenten der wirkungsorientierten Steuerung versehen wird

(Ritz & Sager, 2010, S. 120). Daher wurde die Reformbewegung in der Schweiz (und in Österreich) auch als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WOV) bezeichnet (Schedler & Proeller, 2009, S. 5). Der Einheitlichkeit halber werden in dieser Arbeit die kantonalen Verwaltungsreformen als WOV-Reformen bezeichnet, während der Begriff NPM für die allgemeine Reformbewegung benutzt wird. Die Reformwelle in der Schweiz umfasste alle drei föderalen Ebenen, nämlich der Zentralstaat, die Kantone und die Gemeinden (Ritz & Sager, 2010, S. 120). In einer ersten Phase ging aber die Entwicklung der WOV primär von den Kantonen aus (Moser & Kettiger, 2004, S. 6). Im Vergleich zu den anderen Ebenen, beobachtet man auf kantonaler Ebene dementsprechend auch eine höhere Reformintensität: Insgesamt haben 18 Kantone die Steuerungsinstrumente im Sinne der WOV direkt oder indirekt modernisiert (Schweizerischer Bundesrat, 2013, S. 814). Um Wirksamkeit und Auswirkungen der Reformvorhaben zu ermitteln, wurden zwischen 1990 und 2007 die WOV-Reformen in 13 Kantonen evaluiert (Sager, 2009, S. 364).

Bei einer Evaluation handelt es sich um „ein wichtiges Instrument zur Generierung von Erfahrungswissen“ (Stockmann, 2006, S. 15). Evaluationen erfolgen dementsprechend durch die Sammlung und anschliessende Bewertung von Informationen und werden als Basis für Entscheidungen eingesetzt (Stockmann, 2006, S. 15). Mit dem Begriff Evaluation werden gemäss Wollmann (2000, S. 197) vorwiegend Analysen bezeichnet, die sich mit der Erfassung der Wirkungen politischer Interventionen, Programmen, Projekten oder Massnahmen befassen. Evaluationen im politischen Prozess erfolgen meistens nicht aus eigenem Antrieb, sondern werden von externen Akteuren in Auftrag gegeben (Sager & Hinterleitner, 2014, S. 438). Evaluationen können also als *wissenschaftliche Dienstleistungen* verstanden werden und sind dementsprechend mit unterschiedlichen Erwartungen konfrontiert (Widmer, 2006, S. 90). Von einer Evaluation erwarten die Auftraggeber einen gewissen Nutzen, wie „die Beantwortung von Fragen, die Aufdeckung von Funktionsstörungen oder konkrete Verbesserungsvorschläge“ (Sager & Hinterleitner, 2014, S. 438). Evaluationsergebnisse können in diesem Sinne sowohl instrumentell, zur Umsetzung von Empfehlungen, als auch symbolisch, zur Legitimation der eigenen Position, von den Auftraggebern genutzt werden (Sager, 2009, S. 366).

Bei der vorliegenden Arbeit geht es aber weniger um die objektiv beobachtbare Nutzung oder um den Nutzen als subjektive Beurteilung der Qualität, sondern vielmehr um die Nützlichkeit einer Evaluation (Sager & Hinterleitner, 2014, S. 451). Die Nützlichkeit umfasst die Verwendbarkeit oder Verwertbarkeit einer Evaluation und beschreibt somit ihr Nutzungspotenzial (Sager & Hinterleitner, 2014, S. 451).

Fragestellung und Ziel der Untersuchung

Aus den obigen Ausführungen kann man entnehmen, dass sowohl die WOV-Reformen als auch die Evaluationspraxis auf kantonaler Ebene weit verbreitet sind. In den vergangenen 20 Jahren, nämlich seit den ersten Pilotprojekten im Rahmen der WOV-Reformen, wurde somit viel Wissen über die Wirksamkeit der spezifischen Reformvorhaben generiert. Es stellt sich nun die Frage, ob aus den Evaluationen auch ein allgemeiner Nutzen generiert werden kann und ob das spezifische Wissen auch für andere, künftige Reformvorhaben von Bedeutung sein kann.

Daraus ergibt sich folgende Fragestellung: Was kennzeichnet den Erfolg bzw. Misserfolg von kantonalen Verwaltungsreformen? Welches sind allgemeine Erfolgselemente bzw. Problembereichen von WOV-Reformen?

Die Analyse der Evaluationsberichte von kantonalen Verwaltungsreformen stellt somit das Kernstück der vorliegenden Arbeit dar. Aus der Gegenüberstellung der inhaltlichen Befunde der verschiedenen Evaluationsberichte und aufgrund ausgewählter Dimensionen werden die unterschiedlichen Ausprägungen der auf kantonaler Ebene umgesetzten Reformelemente hervorgehoben. Von besonderem Interesse wird die Ermittlung der Abweichungen zwischen der Zielsetzung der verschiedenen Verwaltungsreformen und den tatsächlichen Evaluationsergebnissen sein. Die darauffolgende Diskussion der Erkenntnisse soll dazu dienen, Erfolgselemente von Verwaltungsreformen zu identifizieren sowie übliche und bewiesene Schwierigkeiten bei der Umsetzung von NPM-Elementen zu erkennen. Letztendlich geht es darum, nutzenstiftende Erkenntnisse für zukünftige Verwaltungsreformen zu generieren. Von grosser Relevanz in diesem Zusammenhang ist das „Neue Führungsmodell des Bundes“ (NFB), das auf den 1. Januar 2017 flächendeckend in der Bundesverwaltung eingeführt wurde (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2016). Mit der Einführung des NFB auf den 1. Januar 2017, wird sich die ganze Bundesverwaltung mit neuen Instrumenten und Konzepten auseinandersetzen müssen. Es wurde auch bereits gesetzlich festgelegt (siehe FHG Art.63a), dass eine umfassende Evaluation zur Überprüfung der tatsächlichen Wirksamkeit und der erwarteten Auswirkungen des Reformvorhabens durchgeführt werden muss (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 808). Der entsprechende Evaluationsbericht muss vom Bundesrat spätestens 6 Jahren nach Inkrafttreten der Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG), nämlich nach der Einführung des NFB am 1. Januar 2017, der Bundesversammlung vorgelegt werden. In diesem Zusammenhang könnten die Erfahrungen aus den kantonalen WOV-Reformen nützliche Erkenntnisse liefern. Ferner bietet die vorliegende Arbeit mögliche Anknüpfungspunkte für künftige NPM-Projekte auf

kantonaler Ebene. Insbesondere für diejenigen Kantone, die über keine oder nur geringe Erfahrung mit dem NPM verfügen.

Die wissenschaftliche Relevanz der vorliegenden Arbeit ergibt sich aus ihrer Absicht, bestehende Erkenntnisse und Erfahrungen aus verschiedenen Evaluationsberichten zu integrieren und daraus neues Wissen zu generieren. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen dann primär nicht einen Nutzen für die ursprünglichen Verwaltungsreformen darstellen, sondern auf aktuelle Reformen bzw. künftige Evaluationen ausgerichtet sein. Diese Ausrichtung auf künftige Evaluationen – vor allem im Hinblick auf das NFB – weist auch auf die Aktualitäts- sowie Praxisrelevanz der Untersuchung hin.

Vorgehen und Aufbau der Arbeit

Die Masterarbeit ist als qualitative Studie konzipiert und orientiert sich an das *metaanalytische Verfahren* (auch Meta-Forschung). Dabei geht es um die Zusammenfassung und die Integration von Forschungsergebnissen (in diesem Fall von Evaluationsergebnissen), die aufgrund mehrerer individuellen Studien zum selben Thema vorliegen (Medjedović, 2014, S. 20). Unter dem Oberbegriff der „*Meta-Forschung*“ verstehen Bonfadelli & Meier (1984, S. 537) alle Aktivitäten, die die Ergebnisse verschiedenster Einzelstudien systematisch zusammenfassen und evaluieren. Ziel dabei ist „den Stand der Forschung auf einer höheren Ebene der Generalisierung als der der Einzelstudie zu synthetisieren“ (Bonfadelli & Meier, 1984, S. 537). Im Spezifischen lehnt sich das Vorgehen der Arbeit an die Methode des *propositionalen Inventars* nach Bonfadelli & Meier (1984, S. 543). Diese Methode gliedert sich in vier Stufen:

1. *Definition der Fragestellung* (siehe Einleitung)
2. *Suche nach allen thematisch relevanten, empirischen Primärstudien* (siehe Kapitel 3.1)
3. *Definition der Analysekriterien, mittels derer die untersuchten Primärforschungen systematisch hinsichtlich möglichst genau definierter Kategorien analysiert werden* (siehe Kapitel 3.2 und 3.3)
4. *Auswertung der Ergebnisse* (siehe Kapitel 4)

Der erste Teil der Arbeit (2. Kapitel) beschäftigt sich mit den relevanten Konzepten, der zugrundeliegenden Theorie sowie dem sachlichen und geographischen Kontext. Dabei werden zuerst die Verwaltungsreformen und ihre Umsetzung in der Schweiz erläutert; in einem zweiten Schritt wird das Thema der Evaluationen von Verwaltungsreformen näher betrachtet.

Der zweite Teil (3. Kapitel) widmet sich der Analyse der kantonalen Evaluationsberichte sowie der Herleitung der Vergleichsdimensionen. Auf eine Berücksichtigung sämtlicher kantonalen Verwaltungsreformen wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit verzichtet. Vielmehr werden nur diejenigen kantonalen Verwaltungsreformen untersucht, bei denen – ähnlich wie beim NFB

– eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung¹ (IAFP) mit flächendeckenden Globalbudgets eingeführt wurde. Die entsprechenden Evaluationsberichte beziehen sich auf die NPM-Verwaltungsreformen in den Kantonen Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn, Zug und Zürich. Diese sieben Kantone kennen sowohl Globalbudgets für alle Verwaltungseinheiten als auch integrierte Aufgaben- und Finanzplanungen (Schweizerischer Bundesrat, 2013, S. 815). Bei der Herleitung der Vergleichsdimensionen geht es darum, die wichtigsten Elemente der kantonalen Verwaltungsreformen zu identifizieren und diese übergeordneten Dimensionen zuzuschreiben. Mit diesem Vorgehen wird einerseits die systematische Gegenüberstellung der Inhalte der kantonalen Evaluationsberichte ermöglicht; andererseits sollen durch die Bildung von Dimensionen möglichst alle relevanten Aspekte einer Verwaltungsreform dargestellt werden, die bei künftigen Reformen (und ihren Evaluationen) berücksichtigt werden sollten. Zu diesem Zweck werden zunächst Zielsetzung und Ergebnisse der verschiedenen Berichte auf ähnliche und vergleichbare Inhalte untersucht. Eine Dimension wird dann erfasst, wenn ein bestimmtes relevantes Reformelement in möglichst allen Berichten diskutiert wird, das heisst im Rahmen möglichst aller untersuchten kantonalen Verwaltungsreformen in vergleichbarer Form umgesetzt und im Nachhinein evaluiert wurde. Die Inhalte der Evaluationsberichte werden, wo immer möglich, mit den in den vorherigen Kapiteln diskutierten theoretischen und konzeptuellen Grundlagen in Verbindung gebracht. Diese Vorgehensweise soll eine nachvollziehbare und begründete Herleitung der Dimensionen gewährleisten.

Aus der Analyse der Zielsetzungen und der Untersuchungselemente der Evaluationsberichte wurden folgende Vergleichsdimensionen identifiziert: Die *Aufteilung der Führungskompetenzen* (enthält Elemente wie Führungsorientierung, verbesserte Steuerungsfähigkeit und Kompetenzverteilung zwischen Politik und Verwaltung), die umgesetzten *Steuerungsinstrumente* (siehe Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen), die *Ergebnisorientierung* (z.B. Effektivität, Leistungsorientierung und Wirkungsorientierung), die *Wirtschaftlichkeit* (umfasst Elemente wie Transparenz, Kostenbewusstsein und Effizienz) und die *Kundenorientierung*² (eingebettet in den breiteren Kontext des kulturellen Wandels).

¹ Der IAFP ist das Instrument, das zur Darstellung von Konsequenzen für Kosten, Leistungen und Wirkungen auf mittlere Frist (4–6 Jahren) dient (Schedler & Proeller, 2009, S. 154). Der IAFP erfasst jede Veränderung und wird periodisch angepasst (rollende Planung). Er enthält folgende Informationen: Die prognostizierte und die angestrebte Entwicklung der Aufgaben; die prognostizierte und angestrebte Entwicklung der Finanzen; die notwendigen Massnahmen zur Korrektur bzw. Erreichung der prognostizierten bzw. gewünschten Entwicklung; die künftigen Problemfelder und die heute zur Verfügung stehende Handlungsspielräume (Schedler & Proeller, 2009, S. 154).

² Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit der Einfachheit halber nur die männliche Pluralform (hier z.B. Kunden) verwendet. Die weibliche Form (in diesem Fall Kundinnen) ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

Im dritten Teil der Arbeit (4. Kapitel) wird dann die Fragestellung beantwortet, indem die Evaluationen entlang der einzelnen Dimensionen verglichen werden. Aus diesem Quervergleich werden auf der einen Seite die unterschiedlichen Ausprägungen der Reformelemente auf kantonaler Ebene ersichtlich. Dabei geht es um Unterschiede bei der Gestaltung und der Umsetzung der verschiedenen Reformelemente, die auf spezifische kantonale Gegebenheiten zurückgeführt werden können. Auf der anderen Seite sollen vor allem auch die unterschiedlichen Ergebnisse des Evaluationsprozesses hervorgehoben werden. Die Untersuchung wird sich dabei mit den Abweichungen zwischen den bei der Umsetzung gesetzten Erwartungen und den aus der Evaluation ersichtlichen tatsächlichen Ergebnissen der kantonalen Verwaltungsreformen auseinandersetzen.

Anhand der Erkenntnisse aus dem Quervergleich wird es dann möglich sein, die wichtigsten Erfolgselemente bzw. Problembereiche von kantonalen Verwaltungsreformen zu identifizieren.

2. Theoretische und konzeptionelle Grundlagen

2.1. Entwicklung von Verwaltungsreformen in der Schweiz

Im diesem Kapitel werden in einem ersten Schritt die Grundlagen und Elemente von Verwaltungsreformen im Sinne des NPM erläutert; in einem zweiten Schritt werden die Eigenschaften der Umsetzung von NPM-Projekten in der Schweiz diskutiert.

2.1.1. Gegenstand und Ziel von NPM-Verwaltungsreformen

Anfangs des 20. Jahrhunderts war das Verwaltungsmodell durch Hoheits- und Ordnungsaufgaben gekennzeichnet (Ritz, 2003, S. 96). In diesem Kontext haben der von Max Weber bezeichnete Idealtypus³ der bürokratischen Verwaltung sowie das von Frederick Taylor entwickelte Organisationsmodell des *Scientific Management*⁴ zur Entwicklung von Organisationskonzepten mit starker Ordnungsmässigkeit, Rechtsmässigkeit und Kontrollierbarkeit beigetragen (Ritz, 2003, S. 96). Am Ende des 20. Jahrhunderts hat sich dennoch das traditionelle Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft im demokratischen Rechtsstaat verändert (Ritz, 2003, S. 96) und das bürokratische Verwaltungsmodell, das lange Zeit den staatlichen und gesellschaftlichen Bedingungen genügte, hat in dieser veränderten Umwelt zunehmend Schwächen gezeigt (Schedler & Proeller, 2009, S. 31). Die immer wichtigeren Elemente des Leistungs- und Wirtschaftsstaates waren durch das alte Verwaltungsmodell zunehmend behindert (Ritz, 2003, S. 96) und es stellte sich die Frage, ob und wie diese moderne Aufgaben des Staates durch die öffentliche Verwaltung zeitgemäss wahrgenommen und erfüllt werden können, ohne dabei fundamentale Legitimationsprinzipien wie Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip zu gefährden (Schedler & Proeller, 2009, S. 31).

In diesem Kontext setzte das NPM einen grundlegenden Wandel in der Verwaltung voraus. Unter NPM versteht man die „weltweit terminologisch einheitliche Gesamtbewegung der Verwaltungsreformen, die auf einer institutionellen Sichtweise basieren“ (Schedler & Proeller, 2009, S. 5). Gemäss dieser Reformbewegung sollten Verwaltungseinheiten mit Autonomie und entsprechendem Handlungsspielraum versehen werden, damit sie ihre Verwaltungstätigkeiten,

³ Nach einer umfangreichen Untersuchung der bürokratischen Verwaltungen gelangte Weber zur analytischen Kategorisierung eines rationalen bürokratischen Idealtypus, der durch sechs Merkmale charakterisiert ist: strenge Kompetenzordnung, feste Hierarchie, Grundsatz der Schriftlichkeit, Voraussetzung von Fachqualifikationen, hauptamtliche Tätigkeit, vorgegebenes System von Regeln bei der Aufgabenerledigung (Schedler & Proeller, 2009, S. 16)

⁴ Als *Scientific Management* bezeichnet man das Prinzip prozessgesteuerter Arbeitsabläufe, die von einem arbeitsvorbereitenden Management detailliert vorgeschrieben werden und auf die Produktivitätssteigerung menschlicher Arbeit zielen (Taylor & Roesler, 2011).

durch eine transparente Kostenstruktur und im Wettbewerb mit anderen Anbietern, wirksam und bürgerorientiert erbringen können (Ritz, 2003, S. 96).

Das NPM stellt keine eigene Theorie dar, sondern basiert auf verschiedenen theoretischen Überlegungen (wie die Public Choice Theorie, der Managerialismus und die Principal Agent Theorie) sowie empirischen Erkenntnissen (Lienhard, 2008, S. 183). Buschor (2002, S. 62) stellt fest, dass das NPM, im internationalen Kontext betrachtet, eher den Charakter einer Metatheorie aufweist. NPM wird tatsächlich je nach Land unterschiedlich definiert (Buschor, 2002, S. 62) und repräsentiert in diesem Sinne eher ein internationales Muster von Reformen mit verschiedensten Einflüsse und Abstufungen (Schedler & Proeller, 2009, S. 44). Dementsprechend kommen je nach Ausprägung der NPM-Reform auch unterschiedliche Kombinationen von Inhalten, Instrumenten und Ansätzen aus verschiedenen Disziplinen zum Zuge. Dies hat dazu geführt, dass verschiedene NPM-Modelle parallel entstanden sind, die jedoch gemeinsame Grundelemente teilen (Kaufmann, Haering, Ragoth, & Kistler, 2009, S. 6). Buschor (2002, S. 61-62) fasst die Grundidee des New Public Management in sechs Punkte zusammen. Als zentraler Punkt nennt der Autor die wettbewerbsorientierte Steuerung. Dabei geht es im Grunde um die Trennung zwischen Finanzierungsträger und Leistungserbringer (Buschor, 2002, S. 61). Zweitens geht man im NPM von einer Fokussierung auf Effektivität, Effizienz und Qualität der Leistungserbringung aus. Dies führt gemäss Buschor (2002, S. 61) dazu, dass häufig der *Output* bzw. der *Outcome*⁵ in den Vordergrund gestellt wird. Ein weiterer charakteristischer Punkt besteht in der Trennung der strategischen Führung, die etwa der Regierung oder dem Parlament obliegt, von der operativen Führung, die hingegen in den Kompetenzen der Verwaltung oder den einzelnen Betrieben liegt (Buschor, 2002, S. 61). Viertens erfordert diese Trennung instrumentell eine neue Ausstattung, nämlich in der Form von Globalbudgets. Idealerweise werden in Globalbudgets einerseits Leistungen und Ziele benannt und wenn möglich quantifiziert, andererseits wird eine pauschale Geldsumme zur Erfüllung der aufgelisteten Aufgaben bereitgestellt (Buschor, 2002, S. 61). Ein weiterer Kernpunkt des NPM ist die aktive Förderung der Innovation, in dem unterstreicht wird, dass „Innovation auf jeder Stufe der Verwaltungsführung notwendig ist“ (Buschor, S. 62). Letztlich soll im NPM sichergestellt werden, dass mittels Dezentralisierung die Delegation der Kompetenzen in den einzelnen betrieblichen Einheiten gefördert wird (Buschor, S. 62).

⁵ Mit *Output* werden die unmittelbaren Verwaltungsleistungen gemeint. Unter *Outcome* (oder auch *Impact*) versteht man hingegen darüber hinausgehende Wirkungen, die durch das Verwaltungshandeln ausgelöst werden (Wollmann, 2006, S. 208).

Auch gemäss Schedler & Proeller (2009, S. 66 ff.) sind allen Ausprägungen des NPM zentrale Grundsätze gemein. Diese können wie folgt als strategische Ziele formuliert werden: die *Kundenorientierung*, die *Leistungs-/Wirkungsorientierung*, die *Qualitätsorientierung*, die *Wettbewerbsorientierung*.

In Anlehnung an Buschor und Schedler gliedert hingegen Ritz (2003, S. 114) die Hauptinhalte des NPM und die in der Praxis verwendeten Ansätze in fünf Kernbereichen: Die *Kulturorientierung*, welche Elemente wie die Kundenzufriedenheit, die Mitarbeiterzufriedenheit, das Qualitätsmanagement, neue Führungsstile, die Unternehmungskultur und die Personalentwicklung umfasst; die *Ziel- und Leistungsorientierung*, die Inhalte wie Kostenrechnung, Controlling, Reporting, Globalbudgets, Anreizsysteme, Leistungslohn, Finalsteuerung, Leistungsvereinbarungen und Zielvereinbarungen enthält; die *Organisationsorientierung*, die aus Elementen wie Dezentralisierung, Holding-/Konzern-Strukturen, Agency-Bildung, schlanke Verwaltung, Verflachung der Hierarchien und Prozessmanagement besteht; die *Wettbewerbsorientierung*, welche die Instrumente des Kontraktmanagements, der internen Leistungsverrechnung und des Benchmarkings beinhaltet und letztlich die *Wirkungsorientierung*, die von Evaluationen, Auditings und Wirkungsindikatoren charakterisiert ist (Ritz, 2003, S. 114).

Im Folgenden werden die beiden zentralsten NPM-Steuerungsinstrumente, namentlich der Leistungsauftrag und das Globalbudget, näher erläutert (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 5). Wie bereits angedeutet, zeichnet sich das NPM unter anderem durch die Wirkungsorientierung des staatlichen Handelns aus. Gemäss diesem Prinzip werden Wirkungsziele festgelegt und Leistungen vorgegeben, die zur Erreichung dieser Ziele notwendig sind, sowie die finanziellen Mittel für die Umsetzung der vereinbarten Ziele bereitgestellt (Schmidt, 2008, S. 16). Um diese Wirkungsziele sowie die Vorgaben der finanziellen Mittel und der Leistungen von bestimmten Aufgabenbereichen beeinflussen oder die übergeordnete Planung mitbestimmen zu können, stellt das NPM den Parlamenten Steuerungsinstrumente zur Verfügung (Schmidt, 2008, S. 16). Als zentrale Instrumente für die Durchführung dieses Konzeptes stehen die für das NPM typischen Kontrakte zur Verfügung. Auf der Finanzseite steht das Globalbudget im Zentrum (Schmidt, 2008, S. 16). Dieses ist dadurch gekennzeichnet, dass den verschiedenen Leistungsbereichen die Mittel für die Leistungserfüllung in Form eines globalen *Netto-Voranschlagskredites* zugewiesen werden (Schedler & Proeller, 2009, S. 169). Innerhalb eines Globalbudgets können Verwaltungseinheiten höhere Aufwendungen tätigen, sofern sie diese mit zusätzlichen Einnahmen decken können (Schedler & Proeller, 2009, S. 169). Auf der Seite

der Leistungen und der Wirkungsziele befinden sich die sogenannten Leistungsaufträge. Darunter werden Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen verstanden, die „Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten, und Dritten regeln“ (Schedler & Proeller, 2009, S. 158). Durch die Verbindung der beiden Instrumente der Globalbudgetierung und der Leistungssteuerung erreicht man eine Verknüpfung von politisch vorgegebenen Leistungszielen und dafür verfügbaren Ressourcen (Schedler & Proeller, 2009, S. 169). Diese geforderte Kombination beider Instrumente findet ihre Anwendung in der kurzfristigen (ein Jahr) oder mittelfristigen (3-4 Jahre) Steuerung (Schmidt, 2008, S. 16).

2.1.2. Umsetzung von NPM-Verwaltungsreformen in der Schweiz

Begriffsverständnis und Ausgestaltung des NPM sind von Staat zu Staat verschieden (Lienhard, 2008, S. 183). Die ökonomischen, politischen und rechtlichen Ursprünge des NPM weichen auch von den schweizerischen Gegebenheiten teilweise erheblich ab (Lienhard, 2008, S. 183). Für den gesamten deutschsprachigen Raum waren die Ausführungen zu modernen Verwaltungsmanagements in neuseeländischen Städten entscheidend (Schedler & Proeller, 2009, S. 38). Diese wurden insbesondere von den heimischen Betriebswirten als Vorbilder betrachtet und an die schweizerischen Eigenschaften adaptiert (Schedler & Proeller, 2009, S. 38). Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist der Beitrag von Ernst Buschor und Kuno Schedler, die 1995 mit dem Steuerungsmodell der *wirkungsorientierten Verwaltungsführung* (WOV) eine Adaptation für das schweizerische System vorgelegt haben, die in den folgenden Jahren in Kantonen, Bund und Gemeinden ganz oder teilweise umgesetzt wurde (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 785). Das New Public Management entwickelte sich bald vom ausländischen Reformmodell zum hiesigen anhaltenden Reformprozess (Ritz, 2003, S. 113). Im Gegensatz zu anderen Staaten, entwickelte sich das NPM in der Schweiz zu einer verbreiteten Reformbewegung, die sich nicht nur auf die Verschlinkung und Reorganisation der Verwaltungsstrukturen beschränkt, sondern das gesamte politisch-administrative System umfasst (Moser & Kettiger, 2004, S. 5).

Was die Ursachen der Reforminitialisierung und der raschen Expansion angeht, hält Ritz (2005, S. 50) fest, dass die finanziellen Schwierigkeiten Ende des 20. Jahrhunderts, zusammen mit zunehmender Kritik an der mangelnden Effizienz und Dienstleistungsorientierung öffentlicher Verwaltungen einen starken Einfluss auf die Bereitschaft der Kantone ausübte, sich mit den international und schweizweit immer stärker etablierenden Reformen des NPM zu beschäftigen. Die internationale Reformwelle profitierte somit in einer ersten Phase vor allem

auf kantonaler Ebene von reformwilligen Akteuren und Verwaltungseinheiten, die bereit waren, Ressourcen zur Reformsteuerung einzusetzen (Ritz, 2003, S. 113). Mit der Zeit hat die Expansion der Reform dann auch die Gemeinden und die Bundesebene erfasst (Lienhard, 2008, S. 183).

Die ersten Pilotprojekte zur Einführung des New Public Managements bzw. der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung wurden in der Schweiz vor rund 22 Jahren eingeführt (Moser & Kettiger, 2004, S. 4). In dieser ersten Phase ging die Entwicklung der WOV primär von den Kantonen aus (Moser & Kettiger, 2004, S. 6). Die fünf Kantone Bern, Neuenburg, Solothurn und Thurgau gelten schweizweit als Pioniere. In diesen Kantonen wurden Pilotversuche ab dem Jahr 1996 initiiert (Ritz, 2005, S. 47). Verwaltungsreformen im Sinne des NPM betreffen aber weitere Kantone, welche ihre Bestrebungen bis 2001 begannen, der Kanton Zug als letzter ab dem Jahr 2005. Einführungsmodalität und Umfang der kantonalen Reformen weichen je nach Kanton ab. In einige Kantone wurde die Reform definitiv umgesetzt, in anderen wurden Pilotprojekte initiiert; gewisse Kantone haben die Reform flächendeckend in der gesamten Verwaltung eingeführt, bei weiteren beschränkt sich die Neugestaltung auf bestimmte Verwaltungseinheiten (Schmidt, 2008, S. 15). Die Einführung von Pilotprojekten wurde in den meisten Kantonen einer folgenreichen flächendeckenden Einführung vorgezogen, um erste Erfahrungen zu sammeln und die Akzeptanz der Projektvorhaben bei den beteiligten Akteuren zu verbessern (Moser & Kettiger, 2004, S. 6). Pilotprojekte können eine wichtige Rolle spielen, um die anfängliche Skepsis gegenüber Verwaltungsreformen zu überwinden. Verwaltungsreformen sind nämlich aufgrund „des hohen Neuigkeitsgrad und der nicht unmittelbar zur Veränderung zwingenden Rahmenbedingungen im politisch-administrativen System“ mit verschiedenen Widerständen konfrontiert (Haering, 2002, S. 18). Die Umsetzung der Pilotphasen betrug zwischen drei und sechs Jahren und endete meist zwischen 2000 und 2003 (Schmidt, 2008, S. 15). Bei der Ausdehnung der Reform wurde die Zahl der Piloteinheiten entweder sukzessive in mehreren Schritten (z.B. Luzern, Schwyz, Thurgau, Graubünden) oder in zwei getrennten Startfenstern (z.B. Aargau, Bern, Solothurn) erhöht (Moser & Kettiger, 2004, S. 6). Darüber hinaus stellt man Unterschiede auch in der Reformentwicklung fest: Während in einigen Kantonen in vergleichsweise kurzer Zeit umfassende Verwaltungsreformen umgesetzt wurden (z.B. Aargau, Luzern, Solothurn und Zürich), entwickelte sich die Reform in anderen Kantonen langsamer und unvollständiger oder kam es sogar zum Projektabbruch wie im Kanton St. Gallen (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 814).

Bei einer Erhebung im Jahr 2008 gaben 16 Staatskanzleien an, dass in ihrem Kanton die wirkungsorientierte Verwaltung eingeführt wurde (Schmidt, 2008, S. 15). Aus derselben Erhebung ging hervor, dass selbst diejenigen Kantone, bei denen nach eigenen Angaben keine WOV-Reform im Gange ist, in verschiedenen Formen Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltung übernommen wurden (Schmidt, 2008, S. 15). Die letzten Entwicklungen zeigen, dass insgesamt 18 Kantone⁶ – in der Regel unter dem Oberbegriff der WOV – die Instrumente zur Steuerung des Budgets direkt oder indirekt modernisiert haben (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 816). Daraus folgt, dass die herkömmliche Steuerung auf kantonaler Ebene zu einem grossen Teil durch die Einführung von WOV-Instrumenten ersetzt wurde (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 54). Dennoch handelt es sich nicht in jedem Fall um eine Reinreform im Sinne des NPM bzw. WOV (Ritz, 2005, S. 47). Was man seit Mitte der 1990er Jahre in fast alle Kantone beobachten kann, ist eher eine Tendenz zur Umsetzung von Verwaltungsreformen, welche auf die Steigerung der Effektivität und Effizienz zielen (Ritz, 2005, S. 47).

Im Vergleich zu den Inhalten der internationalen NPM-Reform weisen die Bestrebungen der kantonalen WOV-Reformen im Prinzip kaum Abweichungen von ihrem Ursprung auf (Ritz, 2005, S. 51). Grundsätzlich ging es bei sämtlichen kantonalen Reformvorhaben darum, die Politik in die Lage zu versetzen, Leistungen und Wirkungen des staatlichen Handelns zu definieren und gleichzeitig die Verwaltung mittels Globalbudgets mit erhöhter Entscheidungsautonomie in der Verwendung der finanziellen Mittel zu versehen (Schedler, 2012, S. 4). Im spezifischen wurden durch die WOV in den schweizerischen Kantonen die Ressourcenhaushalte durch Globalbudgets ersetzt (Schedler & Summermatter, 2009, S. 395). Der Fokus wurde somit von den Inputs auf die Outputs verschoben und die Budgets an die Erfüllung bestimmter Leistungen gebunden. In dieser neuen Steuerungslogik erfolgt die Quantifizierung der definierten Produkte anhand von Leistungsvereinbarungen, in denen die verschiedenen Leistungen in Indikatoren oder Kennzahlen operationalisiert werden (Schedler & Summermatter, 2009, S. 395).

Mit den WOV-Reformen geht folglich eine „massive Verschiebung der Kompetenzen zugunsten der Parlamente“ einher (Schedler, 2012, S. 4). Früher beschlossenen die Parlamente mit dem Budget lediglich Kredit-Obergrenzen, durften aber keine Verpflichtung zu konkreten Leistungen festlegen (Schedler, 2012, S. 4). Dank WOV wurde die Möglichkeit geschaffen, der Verwaltung konkrete Aufträge bezüglich den zu erbringenden Leistungen und Wirkungen zu

⁶ Dabei handelt es sich um folgende Kantone: Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Luzern, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Wallis, Zug und Zürich (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 815).

erteilen (Schedler, 2012, S. 4). Auch erhalten die Parlamente erheblich mehr Informationen zu konkreten Mengen, Qualität und Kosten der Verwaltungsleistungen (Schedler, 2012, S. 4). Informationen zu den Kosten von bestimmten Leistungen können sie durch WOV in den Budgets sowie in den Aufgaben- und Finanzplänen nachlesen. Mit der WOV sollen die Tätigkeiten der Verwaltung fassbarer werden. Dies ermöglicht den Parlamenten, die Natur der Aufgaben i.d.R. rascher nachzuvollziehen (Schedler, 2012, S. 4).

Auch in der Bundesverwaltung werden seit Jahren Anstrengungen im Sinne des WOV unternommen, insbesondere zur Verbesserung der Ziel- und der Ergebnisorientierung (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 774). Von zentraler Bedeutung war dabei das Führungsmodell *Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudgets* (FLAG). Das 1997 eingeführte FLAG ist „das Steuerungsmodell zur integrierten, ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung der zentralen Bundesverwaltung“ (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 774). Mit der Einführung des FLAG wurde das Ziel verfolgt, die Effektivität und Effizienz der Verwaltungstätigkeit zu erhöhen und der Politik Instrumente zur Verfügung zu stellen, um die vorhandenen Ressourcen gezielter einzusetzen (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 776). FLAG beinhaltet standardisierte Führungsinstrumente, die finanzielle Mittel, Leistungen und Wirkungen enger miteinander verknüpfen. In den Leistungsaufträgen des Bundesrates werden strategische Vorgaben und Ziele definiert, welche die einzelnen FLAG-Einheiten mit jährlich verabschiedeten Globalbudgets erreichen müssen (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 776). Die Prozesse zur Erreichung dieser vorbestimmten Vorgaben und Ziele werden durch das Controlling gesteuert (Blatter, 2005, S. 13). Im FLAG erfolgt dies mittels Kostenrechnung und Indikatoren (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 776). Diese Instrumente wurden in rund einem Drittel der Verwaltungseinheiten eingeführt, welche ungefähr 30 Prozent des Eigenaufwandes des Bundes ausmachen (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 774).

Gestützt auf die Beratung des im Jahr 2009 verfassten FLAG-Evaluationsberichts und auf die Einschätzung des Parlaments hat der Bundesrat am 4. Mai 2011 beschlossen, ein Projekt für ein neues Führungsmodell für die gesamte Bundesverwaltung – das *neue Führungsmodell des Bundes* (NFB) – zu initiieren (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 774). Mit dem NFB wird ein integrierter Aufgaben- und Finanzplan für den gesamten Bundeshaushalt sowie Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets für die einzelnen Verwaltungseinheiten eingeführt. Neben den vorhandenen Instrumenten der Wirkung- und Ergebnisorientierung soll eine stärkere Orientierung des Budgetprozesses und Finanzplanung auf Leistungen und

Wirkungen – dem sogenannten *Performance Budgeting*⁷ – gezielt verfolgt werden (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 774).

Das Neue Führungsmodell des Bundes lehnt sich an die Konzepte des NPM und im spezifischen der WOV an (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 785) und wurde mit Hilfe der internen Erfahrungen des Bundes mit dem FLAG-Programm und der kantonalen Erfahrungen mit der WOV entwickelt (Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, 2013, S. 43). Mit dem NFB sollen die Vorteile des FLAG-Modells auf die ganze Bundesverwaltung ausgedehnt werden (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 783). Die Absicht des Bundesrates ist dabei, ein „einfaches und pragmatisches Modell mit wenigen, aber tauglichen Instrumenten und Berichten“ zu realisieren (Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, 2013, S. 43). Die mit dem NFB eingeführten Instrumente sollen im Grunde die politische und die betriebliche Planung und Steuerung näher zusammenführen (Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, 2013, S. 3). Anhand dieser Instrumente werden insbesondere drei Ziele des NFB angestrebt: die Verbesserung von Planung, Steuerung und Vollzug des Haushalts mittels IAFP, die Weiterentwicklung der Verwaltungsführung und der Verwaltungskultur mittels Leistungsvereinbarungen sowie Kosten- und Leistungsrechnungen und die Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bundesverwaltung mittels Globalbudgets und erweiterten betrieblichen Handlungsspielräumen (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 784). Die Instrumente des NFB lassen sich in drei Ebenen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten zuordnen (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 787). Auf der Ebene der politischen Planung befindet sich der *Legislaturfinanzplan*, der vom Bundesrat dem Parlament zu Beginn jeder Legislaturperiode unterbreitet wird. Der *Legislaturfinanzplan* dient der Verknüpfung von Aufgabenplanung und Finanzplanung und wird auf mittel- bis langfristige Entwicklungstendenzen bei Aufgaben und Finanzen ausgerichtet (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 789). Der *Legislaturfinanzplan* wird im sogenannten *Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan* (VA mit IAFP) konkretisiert und rollend aktualisiert. Der VA mit IAFP befindet sich auf der Ebene der politischen Steuerung und wird dem Parlament für den jährlichen Budgetbeschluss präsentiert. Er enthält sowohl die Finanzplanzahlen der Planjahre 2, 3, und 4 als auch die zusätzlichen Leistungsinformationen für alle vier Jahre (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 787). Mit dem VA mit IAFP zielt man auf die Stärkung

⁷ Mit *Performance Budgeting* ist im Grunde eine Budgetdarstellung gemeint, die es ermöglicht, im Budgetprozess die Ressourcenzuweisung an den zu erzielenden Leistungen statt an Aufwandarten zu binden. Diese Darstellung gibt somit Auskunft darüber, „welche Verwaltungseinheiten mit welchen finanziellen Mitteln (Input) welche Leistungen (Output) und Wirkungen (Impact/Outcome) erzielen sollen“ (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 775).

der prospektiven Sicht im Budgetprozess (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 791). Während bis jetzt der Fokus auf der finanziellen Entwicklung lag, sollen künftig die Informationen über finanzielle Mittel und Leistungen systematisch verbunden werden (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 792). Auf der Ebene der betrieblichen Steuerung findet man weiter die Leistungsvereinbarungen zwischen Departement und Amt, in denen die Vorgaben des Parlaments konkretisiert werden (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 787). Die Leistungsvereinbarung steht an der Verbindungsstelle zwischen politischer und betrieblicher Führung und ist das Instrument zur Erarbeitung der neuen Jahresziele einer Verwaltungseinheit (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 793).

2.2. Evaluation von Verwaltungsreformen

Dieses Kapitel setzt sich mit dem Thema der Evaluation von Verwaltungsreformen näher auseinander. Zuerst wird der Gegenstand der Evaluation von Verwaltungsreformen beschrieben und in einen theoretischen Kontext gestellt. Danach wird die Bedeutung des Evaluationszwecks und -nutzens in Bezug auf die vorliegende Arbeit diskutiert. Letztlich wird die Verbreitung von Evaluationen von Verwaltungsreformen auf kantonaler sowie Bundesebene thematisiert.

2.2.1. Evaluationseigenschaften

Betrachtet man die Evaluation hinsichtlich ihres Gegenstands, so stellt man leicht fest, dass sich „so gut wie alles in irgendeiner Form evaluieren“ lässt (Widmer, 2001, S. 14). Die Vielfalt potenzieller Evaluationsgegenstände ist daher enorm. Demzufolge sind vielfältige Begriffe entstanden, die einen bestimmten Evaluationstyp nach seinem Gegenstand spezifizieren. Man redet dann von Programmevaluation, Produktevaluation, Personalevaluation, Projektevaluation, Reformevaluation, Gesetzesevaluation, Massnahmenevaluation, Organisationsevaluation, Politikevaluation oder auch die Evaluation einer Evaluation, die sogenannte Meta-Evaluation. Bevor die Eigenschaften der Politikevaluation – und im Spezifischen der Evaluation von Verwaltungsreformen – näher diskutiert werden, sollen im Folgenden die Unterscheidungsmerkmale von Evaluationen kurz erläutert werden. Gemäss Widmer (2001, S. 14) ist bei der Spezifikation einer Evaluation die Frage nach deren Verortung wichtig. Hierfür werden die Orte der Steuerung, der Durchführung und der Nutzung unterschieden. Der Ort der Steuerung einer Evaluation bezeichnet jene Stelle, die für die Entscheidung bezüglich der Evaluationsthematik und -fragestellung sowie der Funktion einer Evaluation zuständig ist (Widmer, 2001, S. 14). Hier wird zwischen *Fremd- und Selbstevaluationen* unterschieden, in Abhängigkeit davon, ob die Steuerungskompetenz

ausserhalb oder innerhalb der zu evaluierenden Institution bzw. des zu evaluierenden Projektes liegt. Die beiden anderen Verortungen – also der Ort der Durchführung und der Nutzung einer Evaluation – werden ebenfalls im Rahmen der Evaluationssteuerung bestimmt (Widmer, 2001, S. 15). Unter dem Ort der Durchführung versteht man jene Instanz, die sich mit der operativen Ausführung der Evaluation auseinandersetzt und dadurch „die relevanten Informationen erhebt, erfasst und auswertet“ (Widmer, 2001, S. 15). Dementsprechend können Evaluationen extern in Auftrag gegeben oder intern durchgeführt werden. Letztlich versteht man unter dem Ort der Nutzung einer Evaluation jenen Raum, in dem die Wirkungen der Evaluationen eintreten sollen (Widmer, 2001, S. 15). Dabei unterscheidet man zwischen *summativen* und *formativen* Evaluationen, wobei *summative* Evaluationen nur nach Abschluss einer Evaluation in Form eines Berichtes erfolgen, während *formative* Evaluationen im Verlauf des Evaluationsprozesses oder sogar schon vor Evaluationsbeginn (präventive Wirkungen) durchgeführt werden. (Widmer, 2001, S. 15). Dementsprechend werden formative Evaluationen zur Überwachung der Umsetzung und Ausführung von laufenden Programmen eingesetzt. Sie dienen der Sammlung und Bewertung von Informationen über Verlauf und Ergebnisse des Programms, um frühzeitige Korrekturen zu ermöglichen (Stockmann, 2006, S. 18). *Summative* Evaluationen (auch „begleitende Evaluationen“ genannt) kommen nach Abschluss der Umsetzung eines Projektes zum Zuge und zielen darauf, die durch das Projekt ausgelösten Effekte zu erfassen und zu bewerten sowie Zusammenhänge aufzudecken (Stockmann, 2006, S. 18). Daraus folgt, dass Evaluationen einen eher *formativen* Charakter haben können, indem sie aktiv gestaltend, prozessorientiert, konstruktiv und kommunikationsfördernd strukturiert sind, oder einen mehr *summativen* Charakter aufweisen, d.h. zusammenfassend, bilanzierend und ergebnisorientiert angelegt sind (Stockmann, 2006, S. 19).

Im Falle von Politikevaluationen lassen sich Evaluationsgegenstände in Bezug auf die Art der öffentlichen Politiken in zwei Kategorien unterteilen: *substanzielle* und *institutionelle* Politiken (Ritz, 2003, S. 179). Verwaltungsreformen im Sinne des NPM, aber auch bspw. Regierungs- und Parlamentsreformen gehören zu Letzteren. Die Evaluation institutioneller Politiken kann weiter in die *Institutionenevaluation* und in die *Reform-Evaluation* (auch als Evaluation institutionellen Wandels bezeichnet) differenziert werden (Ritz, 2003, S. 191). Bei der *Reform-Evaluation* geht es um die Bewertung des Wandels von Institutionen. Im Fokus dabei stehen die „Veränderungen im Institutionengefüge, die aufgrund eines geplanten Wandels eintreten“ (Ritz, 2003, S. 190). Evaluationsgegenstände von Reform-Evaluationen sind daher die eingesetzten Inputs, die Veränderungen bei den Strategien, Strukturen, Prozessen, Kulturen

sowie die daraus resultierenden Effekte im Vergleich zur Situation vor dem Wandel (Ritz, 2003, S. 191). Bei der Reform-Evaluation steht die Verbesserung der gesamten Führung von Verwaltungseinheiten, deren Leistungserbringung und die dadurch veränderte Rolle des öffentlichen Sektors in der Gesellschaft im Vordergrund (Ritz, 2003, S. 180). Die in der vorliegenden Arbeit diskutierten Verwaltungsreformen im Sinne des NPM bzw. WOV sind ein „exemplarisches Beispiel“ für Reform-Evaluationen (Ritz, 2003, S. 190).

Im Zusammenhang mit Evaluationen von NPM-Reformen treten gemäss Ritz (2003, S. 192) auch Schwierigkeiten auf, die eine exakte Erfolgsbewertung komplexer machen. Das Hauptproblem besteht darin, dass mit dem NPM nicht nur instrumentelle Veränderungen, sondern vielmehr ein Kulturwandel in Verwaltung und Politik verfolgt wird. Dies führt zu einer hohen Zielheterogenität, indem bei NPM-Reformen nebst quantitativen Zielen auch qualitative Elemente verfolgt werden. Der Zielkatalog und die Kriterien zur Veränderungsmessung werden im Gegensatz zur Evaluation substanzieller Politiken breiter und undeutlicher. Darüber hinaus weisen NPM-Reformen eine grosse Anzahl von *Stakeholdern* auf, die in verschiedenen Art und Weisen von der neuen Verwaltungsführung betroffen werden (Ritz, 2003, S. 193). Dies bedarf einer umfassenderen Zielanalyse unter Einbezug aller *Stakeholder*. Die Komplexität von NPM-Reformen wird zusätzlich ausgedehnt, da beim NPM grundsätzliche politologische und juristische Fragen wie die Kompetenzverteilung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung tangiert werden (Ritz, 2003, S. 193).

2.2.2. Evaluationszwecke und -nutzen

Ritz (2003, S. 88) diskutiert in seinem Werk fünf verschiedene Kategorien von Evaluationszwecken, die im Folgenden kurz erläutert werden. Die erste beschriebene Kategorie der *Zielbeurteilung* dient der Beurteilung des Programms resp. der Reform. Diese Beurteilung erfolgt anhand eines Zielkataloges, der vor allem auf der Basis der Programm- resp. Reformziele aufgestellt wird. Den Zielkatalog können höchstens die Programmverantwortlichen beeinflussen, jedoch nicht die Betroffenen. Informationen werden nur dann für die Beurteilung eingesetzt, wenn sie sich auf den Zielkatalog beziehen und messbar sind. Der Soll-Ist-Vergleich stellt dabei das typische methodische Vorgehen dar. Die Evaluationsergebnisse richten sich an die Programmverantwortlichen. Sie haben ein primäres instrumentelles Nutzungsinteresse daran und sind letztlich für die Zielerreichung verantwortlich (Ritz, 2003, S. 89). Die zweite Kategorie wird als *Erkenntnisgewinnung* bezeichnet und richtet sich nach den theoretischen Erkenntnissen hinter dem Programm (Ritz, 2003, S. 89-90). Abnehmer solcher Evaluationsergebnisse sind nicht die

Programmverantwortlichen, sondern die wissenschaftliche Gemeinschaft und das gesellschaftliche Interesse. Das Nutzungsinteresse besteht in diesem Fall in der längerfristigen Wissenserweiterung und ist daher übergeordnet und nicht programmspezifisch (Ritz, 2003, S. 90). Die Kategorie der *Entwicklungsorientierung* geht in die Richtung der oben beschriebenen formativen Evaluation (Ritz, 2003, S. 90). Bei einer solchen entwicklungsorientierten Evaluation steht die Anpassung an neue Rahmenbedingungen, Projekterkenntnisse und -erfordernisse im Vordergrund, während die Überprüfung des Programmzustands mit den Zielgrößen eher von hintergründiger Bedeutung ist (Ritz, 2003, S. 91). Von zentraler Bedeutung ist daher die Veränderung in Richtung einer Programmverbesserung (Ritz, 2003, S. 91). Eine weitere Kategorie beschreibt diejenigen Evaluationen, die zur *Entscheidungsvorbereitung* für die Entscheidungsträger beitragen (Ritz, 2003, S. 91). In diesem Fall wirken verschiedene Anspruchsgruppen auf die Entscheidungsfindung ein, was zu einer aufwendigen Vielzahl von Kriterien und einer breiten Informationsbasis führt (Ritz, 2003, S. 92). Die Erwartungen der Entscheidungsträger sind in diesem Zusammenhang für die Evaluation von zentraler Bedeutung. Bei solchen Evaluationen werden die Ergebnisse zur politisch-instrumentellen Entscheidungslegitimation eingesetzt (Ritz, 2003, S. 92).

Die letzte Kategorie wird als *Demokratisierung* bezeichnet. Dabei steht der demokratische und partizipative Einbezug der Programmbetroffenen im Zentrum. Die von den Betroffenen formulierten Bewertungskriterien stellen in diesem Fall die einzigen Indikatoren für den Programmerfolg dar (Ritz, 2003, S. 93). Dem Evaluationsteam kommt die Aufgabe zu, die unterschiedlichen spezifischen Anliegen in Richtung eines institutionellen Konsenses zu steuern (Ritz, 2003, S. 93).

In diesem Zusammenhang stellt sich die für die vorliegende Arbeit relevante Frage, welchen Beitrag WOV-Evaluationen zu Lern- und Reformprozessen innerhalb von Verwaltung und Politik leisten können. Nach Ritz (2003, S. 94) dient die Evaluation von Verwaltungsreformen in erster Stelle der Zielbeurteilung, der Entwicklungsorientierung und der Entscheidungsvorbereitung. Ritz (2003, S. 94) stellt weiter fest, dass bei solchen Evaluationen die Erkenntnisgewinnung aufgrund der notwendigen Nähe zur Praxis und der sich laufend verändernden Bedingungen kaum gewährleistet werden kann.

Zu einem ähnlichen Schluss kommt auch Haering (2002, S. 18) in seiner praxisbezogenen Arbeit über die Erfahrungen aus WOV-Evaluationen. Die Autorin stellt fest, dass die Reichweite von Empfehlungen durch die fach- und themenspezifische Kompetenz der Evaluationsteams bestimmt und begrenzt ist. Die einzelnen Evaluationen ermöglichen es,

spezifische Probleme zu erkennen und Vorgehensweisen zur Problemlösung anzubieten. (Haering, 2002, S. 19). Aus einem einzelnen Evaluationsbericht können aber noch keine übergeordneten, wissenserweiternden Erkenntnisse gewonnen werden.

In der vorliegenden Arbeit wird ein Versuch unternommen, aus den einzelnen spezifischen Evaluationsstudien allgemeine Tendenzen (in Form von Erfolgsfaktoren und Problembereichen) betreffend die Umsetzung der WOV in der Schweiz im Sinne der oben beschriebenen *Erkenntnisgewinnung* zu identifizieren. Dies soll durch die Herleitung von gemeinsamen, nicht nur Reformspezifischen Dimensionen und dem darauffolgenden Vergleich der Evaluationsergebnisse entlang dieser Dimensionen ermöglicht werden.

2.2.3. Reform-Evaluationen in der Schweiz

Die Notwendigkeit, Modelle wie das New Public Management auf ihre Wirksamkeit zu evaluieren, wurde bereits zu jenen Zeiten erkannt, als die Einführung des NPM noch in der Anfangsphase war (Bussmann, 1997, S. 23). Aufgrund der beschriebenen Verbreitung der NPM-Reformbewegung entwickelte sich Mitte der 1990er Jahre ein Bedarf, die initiierten institutionellen Veränderungen umfassend zu evaluieren. In Antwort darauf wurden die ersten Evaluationsarbeiten in der wissenschaftlichen Literatur publiziert (Ritz, 2003, S. 192). In der Schweiz wurden dementsprechend verschiedene WOV-Projekte von externen Firmen systematisch evaluiert. Diese Evaluationen zielen darauf hin, Hinweise über die erkannten „positiven Auswirkungen und über problematische Punkte“ zu geben und somit die evaluierten Reform-Vorhaben womöglich zu verbessern (Moser & Kettiger, 2004, S. 12). Die Schweiz genießt in dieser Hinsicht im Gegensatz zum internationalen Umfeld eine privilegierte Stellung. International wurde die systematische Evaluation von NPM-Projekten, wenigstens in den ersten Jahren, nur begrenzt eingesetzt. Einzig die skandinavischen Länder stellen eine Ausnahme dar. Hier verfügt die Evaluation als Instrument der Politikvorbereitung und -überprüfung über eine grössere Tradition als in der Schweiz (Moser & Kettiger, 2004, S. 12). Zwischen 1997 und 2001 wurden nicht weniger als elf Evaluationen über Schweizer WOV-Projekte publiziert. Dies könnte darauf hinweisen, dass genügend Grundlagen für sachlich informierte Entscheide vorhanden sind (Moser & Kettiger, 2004, S. 13). Ob die Evaluationspraxis in der Schweiz tatsächlich zu besser fundierten Entscheidungen geführt hat oder nicht, soll in der vorliegenden Arbeit nicht weiter diskutiert werden. Wie Buschor (2002) diesbezüglich hervorhebt, stellt die Evaluationspraxis aber ohne weiteres eine Möglichkeit zur Selbstreflexion und Weiterentwicklung der WOV-Bewegung dar. NPM-Reformen könnten, über die in den Evaluationsberichten formulierten Empfehlungen zur Verbesserung des

Projektes hinaus, viel durch die methodischen Erfahrungen von Evaluation lernen. Ein Wissenstransfer bezüglich der korrekten Formulierung und der Messung von Leistungs- und Wirkungsindikatoren (die zum Kerngeschäft der Evaluation gehören) in NPM-Reformen, wäre zumindest wünschenswert, erfolgt in der Praxis aber nur selten (Rieder, 2007).

3. Herleitung der Analysedimensionen

3.1. Auswahl der relevanten kantonalen Verwaltungsreformen

Wie aus Kapitel 2 ersichtlich ist, wurden im Laufe der Jahre in einer Mehrheit der Kantone Verwaltungsreformen und/oder Projekte durchgeführt, welche die Umsetzung von unterschiedlichen WOV-Elementen und Strukturen als Gegenstand hatten. Im Folgenden wird eine Auswahl der für den Zweck der Arbeit relevanten Verwaltungsreformen getroffen.

Die zu analysierenden Reformvorhaben sollen gewisse Ähnlichkeiten in Bezug auf Elemente und Umfang der Reform aufweisen. Aufgrund der Relevanz des Vorhabens auf nationaler Ebene werden die im NFB enthaltenen Reform-Elemente als Anhaltspunkt für die Auswahl festgesetzt. Für die vorliegende Arbeit von Bedeutung werden somit diejenigen kantonalen Reformen sein, die sich mit der Umsetzung von ähnlichen NPM-Elementen in vergleichbarem Umfang wie das NFB beschäftigt haben.

Die Reformmodelle der Kantone lassen sich dementsprechend anhand von zwei Dimensionen der Verwaltungsführung in vier Grundtypen unterteilen (Schweizerisches Bundesrat, 2013, S. 814). Dabei geht es um die Steuerung der Kernverwaltung mit Globalbudgets und den integrierten Aufgaben- und Finanzplan (Schweizerisches Bundesrat, 2013). Von den insgesamt 18 Kantonen, die sich mit den Instrumenten zur Steuerung des Budgets auseinandergesetzt haben, kennen sieben sowohl Globalbudgets für sämtliche Verwaltungseinheiten als auch die Integration von modernisierten Finanzplanungen mit den Aufgaben und Leistungen der Direktionen und Ämter und weisen somit Eigenschaften auf, die am Ähnlichsten zu denen des NFB sind: Es handelt sich um die für die vorliegende Arbeit relevanten Reformen in den Kantonen Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn, Zug und Zürich (Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, 2013, S. 38).

Im Folgenden werden nun Entwicklung, Ziele und Elemente der ausgewählten kantonalen Verwaltungsreformen bzw. der entsprechenden Pilotprojekte dargestellt.

Aargau

Im Kanton Aargau setzte man sich ab 1995 mit der WOV auseinander. Zwischen 1995 und 1996 nimmt die Regierung drei Vorstösse des Grossen Rates zur WOV entgegen und es werden die Grundlagen für die Durchführung von Pilotprojekten erarbeitet (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 47). Mit der WOV im Kanton Aargau werden folgende Ziele verfolgt: die Verstärkung der Effizienz und der Effektivität des staatlichen Handelns, die konsequentere Konzentration des Parlaments neben seiner verfassungsrechtlich festgelegten Rechtssetzungs- und

Budgethoheit auf mittel- und langfristige strategische Entscheidungen und die Einführung einer neuen Führungsmethodik mit der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen in der Planung, Budgetierung und Berichterstattung sowie der Einführung eines angemessenen Controllings (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 47). Im Jahr 1998 werden die ersten Pilotprojekte in vier Betrieben (später auf neun ausgedehnt) eingeführt (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 48). Dank der Steuerung über die neu definierten Aufgabenbereiche und der Verknüpfung der Aufgaben mit den Finanzen sollte der Grosse Rat Einfluss auf die staatlichen Leistungen erhalten und damit die Möglichkeit zur wirkungs- bzw. leistungsorientierten Steuerung gewinnen. Weiter wurde das neue Instrumentarium (Entwicklungsleitbild, Aufgaben- und Finanzplan, Planungsberichte, Budget, Jahresbericht) für die Planung und Berichterstattung sowie die Kostenleistungsrechnung und Globalbudgetierung eingeführt und ein generelles Controlling etabliert. Der rollende Aufgaben- und Finanzplan löst die beiden bisherigen Instrumente Finanzplan und Legislaturplan ab (Kaufmann, Haering, Rageth, & Kistler, 2009, S. 15).

Nach den ersten Erfahrungen mit dem Pilotversuch herrschte ein breiter Konsens bezüglich der flächendeckenden Einführung der WOV in der kantonalen Verwaltung. Im Jahr 2000 wird ein Evaluationsbericht publiziert, welcher im Hinblick auf eine flächendeckende Einführung Empfehlungen zur Stärkung des WOV-Programms enthält. Die ersten konkreten Schritte hin zur flächendeckenden WOV-Verwaltungsreform erfolgen im Jahr 2001, als das Umsetzungsprojekt zur flächendeckenden Einführung gestartet wurde. Im Jahr 2005 wird das „Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF)“ verabschiedet und das Aargauer Stimmvolk genehmigt im Zusammenhang mit der Einführung von WOV eine Änderung der Kantonsverfassung. Ein Jahr später wird die flächendeckende Einführung von WOV abgeschlossen (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 48). Mit der umfassenden Umsetzung der Staatsleitungsreform (die nebst der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch eine Parlamentsreform umfasste) wurden die Staatsausgaben in 42 Aufgabenbereiche gebündelt (Kaufmann, Haering, Rageth, & Kistler, 2009, S. 15).

Bern

1994 wurde das Projekt „Neue Verwaltungsführung NEF 2000“ als Reformvorhaben vom Berner Regierungsrat mit der Absicht initiiert, die Prinzipien der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Kantonsverwaltung zu erproben (Finanzdirektion des Kantons Bern). Die ersten Pilotbetriebe wurden im Jahr 1996 in sieben und dann ab 1998 in weiteren fünf Verwaltungseinheiten eingeführt (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 14). Mit dem

Reformvorhaben NEF zielte man auf die Erreichung folgender vier Ziele: Dank einer besseren Führungsorientierung soll einerseits die politische Ebene in ihrer strategischen Führungsrolle gestärkt, andererseits die Verwaltung mit der nötigen Verantwortung und den Kompetenzen zur Umsetzung der politischen Vorgaben ausgerüstet werden. Weiter soll mit der Leistungsorientierung sichergestellt werden, dass die Verwaltung ihre Leistungen zur Zufriedenheit der Leistungsempfänger, in einwandfreier Qualität, zeitgerecht und mit angemessenen finanziellen Mitteln erbringt. Die Wirkungsorientierung soll gewährleisten, dass die staatlichen Leistungen sich an den politischen Zielen und den gewollten Wirkungen orientieren. Schliesslich wird mit der Kostenorientierung auf einen sparsamen und optimalen Einsatz der knapper werdenden Ressourcen gezielt (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 13). Im Jahr 2000 stimmte der Grosse Rat der endgültigen, flächendeckenden Einführung von NEF in der Zentralverwaltung (mit Ausnahme der Gerichte) zu (Finanzdirektion des Kantons Bern). Zwischen 2001 und 2004 fand die Vorbereitungsphase der flächendeckenden Einführung von NEF statt. Im Vordergrund standen dabei die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen, die Detailgestaltung und Einführung der Planungs- und Steuerungsinstrumente (namentlich Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag, Geschäftsbericht, Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung) sowie die Vorbereitung und Einführung der notwendigen Informationstechnologie (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 14). Die breite Einführung von NEF konnte mit dem Inkrafttreten am 1. Januar 2005 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0), das die Grundsätze für die Einführung der WOV enthält, definitiv gestartet werden (Finanzdirektion des Kantons Bern, ohne Datum). Mit der Erarbeitung des Voranschlags 2005 erfolgte somit die Umstellung der ganzen Zentralverwaltung auf das neue Steuerungsmodell. Seit 2005 werden verschiedene Optimierungs- und Konsolidierungsmassnahmen durchgeführt (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 14).

Graubünden

Im Kanton Graubünden kamen die ersten Impulse zu Einführung der WOV durch die Departementssekretären-Konferenz (DSK) des Kantons Graubünden. In ihrem „Bericht an die Regierung zur Einführung von New Public Management in der Kantonalen Verwaltung“ vom März 1996 schlug sie vor, das Modell NPM sollte in der kantonalen Verwaltung sorgfältig erprobt werden (econcept, 2002b, S. 1). Anschliessend verankerte die Regierung die Verwaltungsreform im Regierungsprogramm 1997 – 2000. Im Mai 1996 wurde das Reformvorhaben auch vom Grossen Rat grundsätzlich positiv aufgenommen. Im Dezember

1997 wurde das von einer Projektleitung ausgearbeitete Projektkonzept GRiforma von der Regierung verabschiedet. Die auf vier Jahre angelegte Pilotphase von GRiforma wurde am 1. Januar 1999 in folgenden fünf Dienststellen (eine Dienststelle pro Departement) eingeführt: Handelsregisteramt (DIV), Sozialamt (JPSD), Bündner Kantonsschule (EKUD), Amt für Informatik (FMD) und Amt für Wald (BVFD) (econcept, 2002b, S. 2).⁸ Ein Jahr später beschloss die Regierung, zwei weitere Dienststellen in das Projekt zu integrieren (econcept, 2002b, S. 1).

Ähnlich wie beim NEF im Kanton Bern stehen auch bei GRiforma die Führungsorientierung (Stärkung aller Ebenen der Verwaltungsführung durch stufengerechte Führung), Leistungsorientierung (Leistungserbringung durch die Verwaltung soll qualitativ einwandfrei, zur richtigen Zeit und mit angepassten finanziellen Mitteln erfolgen), Wirkungsorientierung (die Verwaltung soll mit ihren Leistungen politisch angestrebte Wirkungen erzielen und damit die Bedürfnisse der Gesellschaft gezielter befriedigen) und Kostenorientierung (die Verwaltung soll mit den knapper werdenden Ressourcen sparsamer umgehen) im Vordergrund. Mit GRiforma wird aber explizit auch ein Kulturwandel als Reformziel gefordert. Darunter wird verstanden, dass die Reform-Beteiligten ein Verhalten anstreben sollen, „das die Leistungsempfängerin und den Leistungsempfänger, die Kundin und den Kunden, die Bürgerin und den Bürger sowie die Gesellschaft ins Zentrum rückt“ (econcept, 2002b, S. 2).

Nach einer dreijährigen Pilotphase bewilligte die Regierung anfangs 2002 die Evaluation des Projektes (econcept, 2002b, S. 1). Ein Jahr später legte die Bündner Regierung dem Grossen Rat den Evaluationsbericht vor (Departement für Finanzen und Gemeinden, 2009). Aufgrund der berichteten Ergebnisse wurde die Pilotphase um drei weitere Jahre verlängert und 2006 stimmte der Grosse Rat der flächendeckenden Einführung in drei Etappen zu. Die flächendeckende Einführung wurde Ende 2009 erfolgreich abgeschlossen und die letzten Dienststellen der kantonalen Verwaltung stellten mit dem Budget 2010 auf die neue Art der Steuerung um (Departement für Finanzen und Gemeinden, 2009).

Luzern

Im Kanton Luzern wurde das ersten Fundament zur Einführung der WOV im Jahr 1995 gelegt, als der Grosse Rat einem vierjährigen Versuch (1996–1999) zustimmte. Ein Jahr später wird

⁸ DIV: Departement des Innern und der Volkswirtschaft, seit 2007 Departement für Volkswirtschaft und Soziales; JPSD: Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement, seit 2007 Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit; EKUD: Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement; FMD: Finanz- und Militärdepartement, seit 2007 Departement für Finanzen und Gemeinden; BVFD: Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement (Kanton Graubünden, 2016).

der WOV-Versuch mit acht Dienststellen gestartet und später auf 20 Verwaltungseinheiten erweitert (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 31).

Der WOV-Versuch wurde initiiert, um den Kanton Luzern attraktiv und wettbewerbsfähig zu erhalten (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 30). Dies sollte einerseits mit der Einführung eines neuen Steuerungsmodells, andererseits aber auch mit der Schaffung einer kunden- und leistungsorientierten Unternehmenskultur sowie einer koordinierten Personal- und Organisationsentwicklung erreicht werden. Mit der Einführung des WOV-Versuchs legte der Regierungsrat fünf Oberziele fest: Erstens sollte die Staatsverwaltung zu einem modernen und flexiblen Dienstleistungsunternehmen umgebaut werden, das auf Wirksamkeit ausgerichtet ist. Zweitens sollen die politischen und administrativen Tätigkeiten durch eine klare Trennung der Auftrags- von den Ausführungskompetenzen konsolidiert werden. Weiter soll die Einführung der neuen WOV-Instrumente (Legislaturprogramm, Integrierter Finanz- und Aufgabenplan, Voranschlag und Staatsrechnung) und der ganze Veränderungsprozess durch das Parlament begleitet werden. Schliesslich soll eine dem neuen Steuerungsmodell angepasste Veränderung der Unternehmenskultur angestrebt werden. Im Rahmen des Projektes ging es darum, Erkenntnisse darüber zu erlangen, ob eine Trennung der strategischen und operativen Funktionen und die Zuordnung zur entsprechenden Ebene möglich ist; ob für Parlament, Regierungsrat und Departemente bessere Entscheidungsinstrumente und verbesserte Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden können; ob die Preistransparenz der Leistungen gegeben ist; ob sich der Handlungsspielraum bei den am Versuch beteiligten Departementen und Dienststellen vergrössert hat und schliesslich ob Effektivität und Effizienz bei den Mitarbeitenden sowie das Kostenbewusstsein bei der Führung auf allen Ebenen gestiegen ist (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 30).

Im Jahr 2001 werden der Schlussbericht zur Einführung des WOV-Versuchs sowie die Änderungsentwürfe der Erlasse zur Einführung der WOV im Kanton Luzern gutgeheissen. Ab anfangs 2002 konnte die WOV in der ganzen Verwaltung definitiv eingeführt und in den Beziehungen zwischen Parlament und Regierung umfassend angewendet werden. Im Jahr 2005 wird der Kanton Luzern für sein Gesamtkonzept der WOV, die erzielten Erfolge und die Einbindung der Politik in dieses Gesamtkonzept mit dem Speyer-Preis gewürdigt. Per Anfang 2006 haben alle Dienststellen der kantonalen Verwaltung sowie die Spitäler und Schulen definitiv auf das neue WOV-Steuerungsmodell umgestellt (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 31).

Solothurn

Die ersten Schritte im Sinne der Einführung eines WOV-Modells im Kanton Solothurn wurden im Juni 1995 eingeleitet, als der Kantonsrat das Projekt „Schlanker Staat“ verabschiedete und anschliessend das Pilotprojekt „Leistungsauftrag mit Globalbudget“ erarbeitet wurde (Interface, 2000, S. 6). Im Januar 1996 wurde das Projekt WOV in den ersten Ämtern der solothurnischen Kantonsverwaltung gestartet (Staatskanzlei Kanton Solothurn, 2003). Der Versuchsbetrieb wurde in rund 30 Dienststellen aufgenommen (NZZ, 2004). Mit dem Versuchsbetrieb wurden die neuen Instrumente in der Verwaltungsführung und die entsprechenden Steuerungsinstrumente für das Parlament und die Regierung erprobt. Das Projekt zielte darauf, die strategische Führung auf der politischen Ebene zu stärken und gleichzeitig die Verwaltung mit erweiterter Verantwortung bezüglich der Leistungserbringung zu versehen (Staatskanzlei Kanton Solothurn, 2003). Mit den neuen Instrumenten soll sichergestellt werden, dass der Kantonsrat sich künftig auf die Vorgabe der politischen Richtung der Wirkungsziele des staatlichen Handelns konzentriert, während der Regierungsrat die dafür erforderlichen Massnahmen trifft und die zu erbringenden Leistungen bestimmt (NZZ, 2004). Die WOV verfolgt folgende Ziele, die inzwischen auch im Gesetz⁹ verankert wurden: die Wirkungsorientierung des staatlichen Handelns, die politische Steuerung der staatlichen Leistungen, die Erbringung eines bürger- und kundenfreundlichen Dienstes an der Öffentlichkeit sowie die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Parallel zur Erprobung von WOV wurde eine begleitende Evaluation durchgeführt. Das positive Ergebnis dieser Evaluation sowie die ermutigende Beurteilung des Projektes durch die politischen Behörden bewegten den Kantonsrat im Juni 2000 dazu, den Auftrag zur Vorlage der Rechtsgrundlagen für eine dauerhafte und flächendeckende Einführung von WOV zu erteilen (Staatskanzlei Kanton Solothurn, 2003). Im Herbst 2003 revidierte dann der Kantonsrat das WOV-Gesetz und beschloss drei Änderungen der Kantonsverfassung. Mit dem Grundsatzentscheid wurden die vier Leitsätze des Solothurner WOV-Modells in der Verfassung verankert (NZZ, 2004). Dabei geht es um die Verknüpfung von Leistungen und Finanzen, die Globalisierung der Budgetierung (durch finanzielle Vorgaben und Leistungsauftrag), die Ausrichtung der staatlichen Tätigkeit auf die Wirkungen und die Führung der Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb. Am 1. Januar 2005 wurde mit der definitiven und flächendeckenden Einführung der letzte Schritt vollzogen (NZZ, 2004).

⁹ Art. 1 Abs. 1 WoV-G des Kantons Solothurn

Zug

Im Kanton Zug wurden die ersten Impulse zur Einführung der WOV im Jahr 2003 gesetzt, als der Regierungsrat dem Kantonsrat den Bericht und Antrag zur Prüfung der neuen Steuerungselemente während einer fünfjährigen Pilotphase unterbreitete (Ernst & Young, 2008, S. 8). Das vom Regierungsrat vorgeschlagene Modell wurde von der vorbereitenden Kommission generell als zu kompliziert empfunden. Besonders kritisiert wurden die Vielzahl von neuen Planungs- und Steuerungsinstrumenten sowie die Geltungsdauer des Globalkredits von zwei Jahren. Mit dem revidierten Pilotprojekt zielte die Kommission darauf, eine einfache, transparente und den kantonalen Verhältnissen angepasste Lösung zu entwickeln und nannte es in diesem Sinne „Pragma“ (Ernst & Young, 2008, S. 8-9). Gegenüber dem Modell vom 1. Juli 2003 verzichtet die Kommission in ihrem Modell auf zweijährige Globalkredite und auf die Einführung von Leistungs- und Wirkungsprüfungen bei den Leistungsaufträgen. Die Geltung von Leistungsaufträgen (vom Regierungsrat erlassen und vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen) und Globalbudgets (vom Kantonsrat gesprochen) wird auf ein Jahr begrenzt¹⁰ (Ernst & Young, 2008, S. 9). Am 27. Mai 2004 beschloss der Zuger Kantonsrat, den Regierungsrat zur Erprobung der WOV zu ermächtigen. Das auf fünf Jahre angelegte Pilotprojekt Pragma startete plangemäss am 1. Januar 2005 mit den folgenden fünf Ämtern: Ambulante Psychiatrische Dienste, Amt für Berufsberatung, Amt für Lebensmittelkontrolle, Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungszentrum Schluechthof und Amt für Umweltschutz (Ernst & Young, 2008, S. 6). Ab 1. Januar 2007 wurde auch das Amt für Informatik und Organisation in das Pilotprojekt integriert (Ernst & Young, 2008, S. 6). Mit der Umsetzung moderner Führungs- und Steuerungsinstrumente verfolgte der Kanton Zug folgende Ziele: eine qualitätsorientierte Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung, die Transparenz von Leistungsangebot und -standard, die Verknüpfung von Leistungen und Ressourcen, ein kundenorientiertes und kostenbewusstes Handeln der Mitarbeitenden, die stufengerechte Ausgestaltung der Entscheidungskompetenzen sowie die Förderung eines flexiblen, eigenverantwortlichen und unternehmerischen Handelns (Direktionssekretariat des Kantons Zug, kein Datum). Nach der Annahme der Verfassungsänderung am 28. November 2010 durch das Stimmvolk, konnte der Kantonsrat die Leistungsaufträge der Ämter genehmigen. Die umfassende Einführung der neuen Verwaltungsführung mit flächendeckendem Einsatz von

¹⁰ Die Kommission übernahm die übrigen Modellvorschläge z.B. bezüglich der rechtlichen Stellung des Personals, der Vergabekompetenz der Amtsstellen, der Kosten-/Leistungsrechnung sowie des Controllings und Reportings unverändert (Ernst & Young, 2008, S. 9).

Leistungsaufträgen und Globalbudgets in der kantonalen Verwaltung erfolgte per 1. Januar 2012 (Direktionssekretariat des Kantons Zug, kein Datum).

Zürich

Mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung *wif!* setzte sich die Regierung des Kantons Zürich das Ziel, den Staat zu einem modernen den veränderten Anforderungen angepassten Dienstleistungsunternehmen umzuwandeln (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 21).

Im Zürcher Modell wurde auf die Durchführung von Versuchsprojekten verzichtet und nach dem Grundsatzentscheid der Regierung wurde ab 1995 direkt mit der Vorbereitungsphase gestartet, in welcher 18 von insgesamt 63 *wif!*-Projekten gestartet wurden (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 21–25). Anschliessend nahm das Zürcher Stimmvolk das Verwaltungsreform-Rahmengesetz an und zeigte somit seine Unterstützung für die Verwaltungsreform. Ab 1997 werden die Instrumente umgesetzt und die ersten 11 Verwaltungseinheiten erhalten ein Globalbudget (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 22). 1998 verabschiedete der Regierungsrat das Grobkonzept Controlling und das Detailkonzept für einen Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF). Mit dem KEF werden jährlich die zu erbringenden Leistungen, die dadurch zu erzielenden Wirkungen sowie die entsprechenden Kosten für die folgenden vier Jahre definiert (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 23). Der KEF kann man in diesem Sinne mit dem sonst als *Aufgaben- und Finanzplan* bekannten Instrument gleichsetzen. Im Jahr 1999 wurde dann der erste Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan 2000–2003 und das Konzept einer Kostenleistungsrechnung vom Regierungsrat verabschiedet. (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 22).

Mit *wif!* zielte man auf eine stärkere Zielorientierung und Effektivität der Verwaltungsführung, eine Erhöhung der Steuerungsfähigkeit, eine verbesserte Effizienz und Wirtschaftlichkeit sowie eine gesteigerte Bürger- und Kundenorientierung des staatlichen Handelns (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 21). Dabei wurde eine Trennung der strategischen von der operativen Führung und die Ablösung der inputorientierten Feinsteuerung der Ressourcen durch eine wirkungs- und leistungsorientierte Steuerung angestrebt. Weiter wurden die Verwaltungsstrukturen als flache Hierarchien gestaltet und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten dezentralisiert. Der Regierungsrat des Kantons Zürich verfolgte mit dem *wif!* einen Verwaltungsentwicklungsansatz, der in drei Phasen aufgeteilt war. In einer ersten Phase wurden die Abläufe, Prozesse und Instrumente geschaffen. In einer zweiten Phase konzentrierte man sich auf eine Verbesserung der Resultate auf der materiellen Ebene und schliesslich strebte man in einer dritten Phase einen Kulturwandel bei Kadern und

Mitarbeitenden an (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 21). Im Jahr 2000 wurde der flächendeckende Einsatz des neuen Planungs- und Steuerungsmodell vollendet (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 22).

Vergleicht man nun die kantonalen WOV-Projekte miteinander, so stellen sich gewisse Übereinstimmungen sowohl in den explizit formulierten Zielsetzungen als auch in ihren Prioritäten heraus. Folgende Ziel-Elemente sind gemäss Haering (2002, S. 9-10) für das „Schweizer WOV-Modell“ von fundamentaler Bedeutung:

- 1. Eine vermehrte Ziel- und Wirkungsorientierung der Verwaltungsführung.*
- 2. Das Trennen von strategischer und operativer Führung.*
- 3. Das Einführen von Leistungsvereinbarungen, Globalbudgets und Controlling als Instrumente der Verwaltungsführung.*
- 4. Eine verstärkte Kunden- und Bürgernähe der Verwaltungstätigkeit.*
- 5. Ein Kulturwandel innerhalb der Verwaltung sowie in deren Verhältnis zur Aussenwelt*

Die Tabelle auf der nächsten Seite fasst die Eckdaten der oben beschriebenen Verwaltungsreformen zusammen.

Tab.: Eckdaten der Verwaltungsreformen in den Kantonen Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn, Zug und Zürich

	Aargau	Bern	Graubünden	Luzern	Solothurn	Zug	Zürich
Reformbezeichnung	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)	Neue Verwaltungsführung (NEF 2000)	GRiforma	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)	Pragmatische Verwaltungsführung (Pragma)	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (wif!)
Beginn Versuchsbetrieb	1998	1996	1999	1996	1996	2005	kein Versuchsbetrieb
Flächendeckender Einsatz	2006	2005	2010	2006	2005	2012	2000
Wichtigste Planungsinstrumente (Beschlussfassendes Organ → RR: Regierungsrat, GR: Grosser Rat, KR: Kantonsrat)	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklungsleitbild (RR) - Aufgaben- und Finanzplan (GR) - Planungsbericht (RR und GR) - Budget (GR) - Jahresbericht (GR) 	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlinien der Regierungspolitik (RR) - Aufgaben- und Finanzplan (RR) - Voranschlag (GR) - Geschäftsbericht (GR) 	<ul style="list-style-type: none"> - Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (RR) - Planungsbericht/ Budget (GR) - Geschäftsbericht (GR) 	<ul style="list-style-type: none"> - Legislaturprogramm (RR) - Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (GR) - Voranschlag (GR) - Staatsrechnung (GR) 	<ul style="list-style-type: none"> - Legislaturplan (RR) - Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (RR) - Voranschlag (KR) - Staatsrechnung (KR) 	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzplan (RR) - Budget (KR) - Rechenschaftsbericht (KR) 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (RR) - Voranschlag (KR) - Geschäftsbericht und Staatsrechnung (KR)
Anzahl der am Versuch beteiligten Einheiten	Zuerst 4, später auf 9 erweitert	Zuerst 7, später auf 12 erweitert	Zuerst 5, später auf 7 erweitert	Zuerst 8, später auf 20 erweitert	~30	5	-

Quellen: econcept (2000a), econcept (2000b), econcept (2002a) econcept (2002b), Ernst & Young (2008), Finanzdirektion des Kantons Bern (2000), Heimgartner & Dietrich (2008), Interface (2000), Regierung des Kantons Graubündens (2006), Staatskanzlei Kanton Solothurn (2003), WoV-G (2003).

3.2. Inhalte und Zielsetzung der kantonalen Evaluationsberichte

Im Folgenden werden Inhalte und Zielsetzung der Evaluationsberichte zu den kantonalen WOV-Modellen zusammenfassend dargestellt. Bei allen Evaluationen, ausser bei der Evaluation des Zürcher *wif!*-Modells, handelt es sich um extern durchgeführte Evaluationen der jeweiligen kantonalen Pilotprojekte. Im Kanton Zürich fand kein Versuchsbetrieb statt, es wurde dementsprechend das flächendeckende Gesamtprojekt direkt evaluiert. Die untersuchten Evaluationsberichte wurden zwischen 2000 und 2008 publiziert. In den Kantonen Aargau und Bern wurde zu einem späteren Zeitpunkt auch das flächendeckende Gesamtprojekt in Bezug auf die Qualität der umgesetzten Instrumente und die Auswirkungen auf die Beteiligten umfassend evaluiert. Die entsprechenden Evaluationsberichte werden im Folgenden nur punktuell in Betracht gezogen, da sie sich im Vergleich zu den anderen Berichten in Umfang und Zielsetzung unterscheiden. Weiter liegt es in der Absicht der vorliegenden Arbeit aufzuzeigen, mit welchen Schwierigkeiten sich NPM-Reformvorhaben in der Entwicklungs- bzw. Pilotphase konfrontiert sahen und ob gemeinsame Erfolgsfaktoren resp. Problembereiche bestehen, die bei der Planung von zukünftigen Projekten in Betracht gezogen werden können.

Aargau

Im Jahr 1998 beschloss der Regierungsrat des Kantons Aargau, den WOV-Versuch hinsichtlich seiner Wirkungen evaluieren zu lassen (econcept, 2000a, S. 4). Die Evaluation wurde zwischen April 1999 und Mitte September 2000 durch die Firma econcept AG durchgeführt und stellt somit eine prozessbegleitende Evaluation dar (econcept, 2000a, S. 7). In dieser Evaluation wurde, basierend auf den Zielsetzungen des WOV-Projektes, folgende Fragestellung untersucht: Zuerst wurde der Frage nachgegangen, ob mit den eingesetzten Instrumenten die Verknüpfung von Ressourcen und Leistung erreicht wurde. Weiter wurde untersucht, ob das Zusammenspiel der Instrumente ein funktionierendes Controlling ergab und wie sich die angestrebte Zusammenarbeitskultur entwickelt hat. Schliesslich, ob sich die Wirkungen und Leistungen der Verwaltung verbessert haben (econcept, 2000a, S. 4). Ein weiterer Punkt bezüglich des Einflusses der WOV-Einführung auf die bestehende Rechtsordnung (und teilweise auch die Frage nach der Zusammenarbeitskultur) wurde durch den Rechtsdienst des Regierungsrates untersucht. Mit dem Schlussbericht wurden der Regierungsrat und der Grosse Rat in möglichst kurzer und prägnanter Form darüber informiert, ob und inwieweit das WOV-Modell seine ursprünglich gesetzten Ziele (siehe Seite 21–22) erreicht hatte. Der Schlussbericht lieferte somit die Grundlagen für die positive Entscheidung zur flächendeckenden Einführung der WOV (econcept, 2000a, S. 1).

Bern

Im Kanton Bern wurde die externe Projektevaluation von NEF im Jahr 1999 durchgeführt. Ziel der Evaluation war es aufzuzeigen, inwiefern die gesetzten Ziele erreicht wurden und zu welchen Entwicklungen das Projekt geführt hatte. Die Ergebnisse der externen Evaluation wurden im „Bericht NEF 2000“ des Regierungsrates präsentiert (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 8–9). Dieser Bericht, in dem der Regierungsrat die Erfahrungen aus der Versuchsphase aus politischer Sicht betrachtet, soll aufzeigen, inwieweit die vier oben beschriebenen Ziele der Führungs-, Leistungs-, Wirkungs- und Kostenorientierung im Sinne der WOV erreicht bzw. umgesetzt werden konnten und inwieweit die NEF-Elemente zur Erreichung der Ziele beitragen konnten (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 19). Grundlagen für die Evaluationen der Zielerreichung des Projektes stellten die von den Pilotbetrieben gesammelten Erfahrungen sowie die Ergebnisse aus der externen Evaluation (siehe Landert, Farago & Davatz. (2000). *Evaluation des Pilotprojekts „Neue Verwaltungsführung“ (NEF) im Kanton Bern, 2. Etappe*. Zürich) (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 19).

Graubünden

Das Programm zur Evaluation von GRiforma wurde anfangs 2002 von der Regierung des Kantons Graubünden genehmigt (econcept, 2002b, S. I). Das Finanz- und Militärdepartement des Kantons Graubünden kümmerte sich um die präzise Umschreibung der summativen und formativen Aspekte des Evaluationsauftrags und vergab ihn im Rahmen eines Submissionsverfahrens an die Firma econcept AG. Das externe Evaluationsteam wurde mit der Aufgabe betraut, den Zielerreichungsgrad von GRiforma zu untersuchen sowie allfällige Lücken, Lern- und Verbesserungspotenziale zu identifizieren. In diesem Zusammenhang stand die Beantwortung folgender Fragen im Vordergrund: Bezüglich der Zielerreichung sollte geklärt werden, inwieweit das Pilotprojekt GRiforma zur Erreichung der gesetzten Ziele der verbesserten Wirkungs-, Leistungs-, Kosten- und Führungsorientierung sowie dem angestrebten Kulturwandel beitragen konnte. Weiter sollte die Frage beantwortet werden, ob sich die implementierten Elemente und Instrumente als geeignet erwiesen hatten. Darüber hinaus sollten Fragen in Bezug auf die Beurteilung des politischen Steuerungsmodells durch Parlament, Regierung und Verwaltung, die Beurteilung der Schnittstellen zu den parallel laufenden Reformprojekten sowie die Qualität des Einführungsprozesses geklärt werden. Schliesslich wurde das Evaluationsteam aufgefordert Empfehlungen und Handlungsstrategien zum weiteren Verlauf von GRiforma zu erarbeiten (econcept, 2002b, S. 2–3)

Luzern

Im Kantons Luzern wurde die Entscheidung zur Evaluation des Projektes WOV im Sommer 1999 getroffen (econcept, 2000b, S. 2). Der Regierungsrat entschied sich dabei für eine dreistufige Evaluation, die neben einer Fremdevaluation durch eine externe Firma auch eine Selbstevaluation sowie eine vergleichende interkantonale Evaluation umfasste. Der Evaluationsauftrag für die Fremdevaluation wurde im August 1999 ausgeschrieben und dem Beratungsunternehmen econcept AG vergeben (econcept, 2000b, S. 2). Diese wurde gemäss Evaluationsauftrag mit der methodischen Unterstützung der Projektleitung WOV, bei der Durchführung und Auswertung der Selbstevaluation, mit der Durchführung der Befragungen für die vergleichende interkantonale Evaluation sowie insbesondere mit der Durchführung der Fremdevaluation und der Mithilfe bei der Umsetzung der Evaluationsergebnisse beauftragt. Bei der Fremdevaluation stand die Klärung von folgenden auf der Zielsetzung des WOV-Projektes basierenden sechs Fragen im Vordergrund: Erstens, ob es möglich ist, strategische und operative Funktionen zu trennen und jeweils der entsprechenden Ebene zuzuteilen. Zweitens ob für Parlament, Regierungsrat und Departemente bessere Entscheidungsinstrumente und verbesserte Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden können. Drittens, ob die Preistransparenz der erbrachten Leistungen gegeben ist. Viertens, ob sich der Handlungsspielraum bei den beteiligten Departementen und Dienststellen vergrössert hat. Fünftens, ob Effektivität und Effizienz bei den Mitarbeitenden gewachsen und das Kostenbewusstsein gestiegen ist. Schliesslich sollten die für einen flächendeckenden Betrieb nötigen Systemänderungen identifiziert werden (econcept, 2000b, S. 2).

Solothurn

Auch im Kanton Solothurn hielt die Regierung in einer Botschaft fest, dass eine Evaluation des Gesamtprojektes durchzuführen war (Interface, 2000, S. 18). Mit der Durchführung der Evaluation wurde im Jahr 1998 das Interface Institut für Politikstudien beauftragt. Dabei ging es um die kritische Untersuchung der Umsetzung von WOV bzw. dessen Instrumente auf Stufe Parlament, Regierung, Departementen und Amtsführungen sowie um die Ermittlung des Einflusses von WOV auf die Dienstleistungen der Verwaltung (Interface, 2000, S. 18). Als Basis für die Evaluation diente ein Wirkungsmodell, das vier Ebenen unterscheidet: die politische Steuerungsebene (Gegenstand ist dabei der Umgang von Parlament und Regierung mit WOV), die betriebliche Steuerungsebene (die Umsetzung von WOV durch die Leitung der betroffenen Ämter und Dienststellen steht hier im Vordergrund), die Ebene des betrieblichen Wandels (der Fokus liegt hier auf den Veränderungen, welche WOV bei den Prozessen,

Strukturen und der Unternehmenskultur der Verwaltung auslöste) und die Ebene der Wirkungen (dabei geht es um Outputs und Impacts von WOV) (Interface, 2000, S. 18-19). Anhand diesem Wirkungsmodell wurden drei Module definiert, die für die Untersuchung im Vordergrund standen. Im Bereich der Ebene des betrieblichen Wandels führte die Projektleitung eigene Erhebungen durch und war nicht Gegenstand der Evaluation. Das erste Modul umfasste die politische Steuerungsebene von WOV und weist folgende Evaluationsgegenstände auf: die Einflussmöglichkeiten des Parlamentes auf WOV, die Veränderungen in der strategischen Planung bei Regierung und Parlament und die Tauglichkeit der neuen Führungsinstrumente auf Stufe Parlament und Regierung (Interface, 2000, S. 20). Das zweite Modul beinhaltete die Wirkungen auf der betrieblichen Führungsebene und zielte auf die Erfassung von Änderungen in der Führung der Dienststellen. Evaluationsgegenstand auf dieser Ebene war die strategische und operationelle Planung auf Stufe Amts- und Departementsführung (Interface, 2000, S. 21). Das dritte Modul wies die Wirkungsebene (Output und Impact) als Untersuchungsgegenstand auf. Dabei ging es um die Beantwortung von Fragen betreffend die Veränderung von Produktequalität und –menge, die Auswirkungen von WOV auf die Effizienz und Effektivität der einzelnen Ämter in Hinblick auf die erbrachten Leistungen sowie die Veränderung der Kundenzufriedenheit durch WOV (Interface, 2000, S. 21–22).

Zug

Im Kanton Zug fand die Evaluation des Pragma-Versuchs zwischen August und Dezember 2007 statt. In einem ersten Schritt wurde den Teilnehmern der Evaluation ein Fragebogen unterbreitet, der 43 Aussagen in Bezug auf die Auswirkungen des Pragma-Versuchs enthielt. Die zu evaluierenden Elemente wurden auf der Grundlage der zu Projektbeginn festgehaltenen Zielsetzungen des Pragma-Versuchs ausgearbeitet (Ernst & Young, 2008, S. 19). Dementsprechend standen für die Evaluation folgende Untersuchungsbereiche im Vordergrund: Auf der Ebene der politischen Steuerung ging es darum zu untersuchen, ob mit dem Pragma-Modell eine vermehrte Trennung der strategischen Steuerung (durch den Kantonsrat) und der operativen Steuerung (durch Regierungsrat und Verwaltung) erreicht wurde (Ernst & Young, 2008, S. 22). Auf der Ebene der betrieblichen Steuerung galt es aufzuzeigen, ob eine Verbesserung der Führung und Steuerung der Ämter durch die Direktionen stattgefunden hatte. In Anlehnung an die Zielsetzung von Pragma sollte auch untersucht werden, ob sich die Ziel- und Kundenorientierung sowie das Kostenbewusstsein bei den Mitarbeitenden verändert hatte (Ernst & Young, 2008, S. 29). Weiter fand eine Beurteilung

der Instrumente von Pragma statt, insbesondere des Globalbudget und der Leistungsaufträge (Ernst & Young, 2008, S. 34). Schliesslich enthielt der Evaluationsbericht eine generelle Beurteilung sowie eine Einschätzung bezüglich des Handlungsbedarfs bei einer, damals noch eventuellen, Fortführung des Projektes (Ernst & Young, 2008, S. 19). In einem zweiten Schritt wurden die gleichen Untersuchungsgebiete auch im Rahmen eines qualitativen Interviews mit den Teilnehmern der Evaluation thematisiert (Ernst & Young, 2008, S. 20).

Zürich

Im Jahr 2000 schrieb der Regierungsrat des Kantons Zürich die Gesamtevaluation der Verwaltungsreform öffentlich aus (econcept, 2002a, S. 1). Mit der Durchführung der Untersuchung wurde die Arbeitsgemeinschaft econcept AG/IPSO beauftragt, die Ende 2002 den Schlussbericht zur Evaluation von wif! dem Regierungsrat unterbreitete (Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 22). Zweck der Evaluation war gemäss Evaluationsauftrag die Untersuchung der Zielerreichung von wif! und das Aufzeigen möglichen Verbesserungspotenzials (econcept, 2002a, S. 1). Der Regierungsrat legte die mit der Evaluation zu beantwortenden Fragen wie folgt fest: Zuerst sollte untersucht werden, inwiefern die vier mit der Verwaltungsreform aufgestellten Hauptzielsetzungen (stärkere Zielorientierung und Effektivität der Verwaltungsführung, Erhöhung der Steuerungsfähigkeit der staatlichen Tätigkeit, vermehrte Bürger- und Kundenorientierung sowie verbesserte Effizienz und Wirtschaftlichkeit) erreicht werden konnten. Weiter ging es darum aufzuzeigen, ob eine umfassende Leistungs- und Trägerschaftsüberprüfung in der gesamten Kantonalverwaltung erfolgt war, inwiefern sich die Wirkungen und Leistungen der Verwaltung und der Regierung durch die Reform gegen innen und gegen aussen verbessert hatten; inwiefern die Verwaltungsreform die Rolle des Parlamentes verändert hatte; ob die Verwaltungsreform einen nachhaltigen Wandel eingeleitet hatte und schliesslich ob die Voraussetzungen für eine stufengerechte, wirkungs- und leistungsorientierte Steuerung der Ressourcen geschaffen wurden (econcept, 2002a, S. 2).

3.3. Ermittlung relevanter Vergleichsdimensionen

Aus den oben dargestellten Inhalten der kantonalen WOV-Reformen und den Zielsetzungen der Evaluationsberichte werden nun die relevanten Vergleichsdimensionen hergeleitet. Dabei geht es um die Identifikation von Elementen, die in möglichst allen untersuchten Berichten vorkommen und aufgrund gemeinsamer Eigenschaften einer einheitlichen Dimension zugeschrieben werden können. Bei der Aufstellung der Dimensionen wird es u.U. notwendig sein, gewisse Verallgemeinerungen zu treffen, da die evaluierten Instrumente, Elemente und Ziele der verschiedenen Reformen, trotz greifbaren Ähnlichkeiten, durchaus gewisse distinktive Besonderheiten aufweisen. Die resultierenden Dimensionen werden daher nicht redundanz- und kompromissfrei sein.

Eine erste Dimension, die aus der Analyse der Untersuchungselemente erfasst werden kann, betrifft die Bestrebungen zu einer Veränderung bzw. Verbesserung der *Aufteilung der politisch-administrativen Führungskompetenzen*. Diese Dimension basiert auf verschiedenen Grundideen bezüglich einer Anpassung der Führungsstruktur in der öffentlichen Verwaltung, die im NPM bzw. WOV gefordert werden. In diesem Zusammenhang wird in der NPM-Literatur die Aufteilung der Führungsaufgaben zwischen Politik und Verwaltung thematisiert. Diese Kompetenzverteilung kann vereinfacht dargestellt werden, indem die Parlamente die strategischen Ziele vorgeben sollen, während die Verwaltung die Ausführungsmodalitäten der vorgegebenen Ziele bestimmen (Schedler & Proeller, 2009, S. 63–64). In diesem Zusammenhang zielt das WOV auf eine Vergrößerung der Verantwortlichkeit der Verwaltungsstellen und auf die Erhöhung ihrer Steuerungs- und Handlungsfähigkeit hin (Schedler & Proeller, 2009, S. 88). Gleichzeitig erhalten aber die Parlamente, durch die Ausrichtung der Steuerung an der Leistungsseite, mehr Einfluss auf die tatsächlich erstellte Leistung der Verwaltung (Schedler & Proeller, 2009, S. 89). Ziel dabei ist es, eine klare Zuweisung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Politik und Verwaltung zu erlangen (Kaufmann, Haering, Rageth, & Kistler, 2009, S. 8).

In sämtlichen untersuchten Evaluationsberichten findet man diese Konzepte wieder, obwohl diese nicht immer mit denselben Begriffen beschrieben werden. So wird dieses Prinzip in den Kantonen Bern und Graubünden mit dem Begriff *Führungsorientierung* dargestellt und entsprechend evaluiert, in den Kantonen Luzern und Zug wird es unter dem Ziel der *Trennung der Auftrags- von den Ausführungskompetenzen* respektive *Trennung der strategischen Steuerung und der operativen Steuerung* präziser beschrieben, im Kanton Solothurn wiederum wurde dieses Prinzip unter dem Evaluationsgegenstand der *politischen Führungsebene*

(insbesondere unter den *Auswirkungen von WOV auf die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung*) untersucht und schliesslich findet man im Kanton Zürich diese Konzepte vor allem unter dem evaluierten Ziel der *Erhöhung der Steuerungsfähigkeit* wieder (z.T. auch in einzelnen anderen Evaluationsfragen, z.B. bezüglich der Veränderung der Rolle des Parlaments).

Eine weitere Dimension die sich aus den Inhalten der Evaluationsberichte ergibt, betrifft die Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten. Trotz kantonsspezifischer Unterschiede wurden in allen untersuchten kantonalen Reformen ähnliche Steuerungsinstrumente eingeführt. In der vorliegenden Arbeit werden insbesondere zwei Instrumente im Vordergrund stehen. Dabei handelt es sich einerseits um das in Kapitel 2.1.1. beschriebene Kerninstrument des NPM bzw. WOV, namentlich das Globalbudget, andererseits um kantonsspezifische Formen modernisierter Finanzplanungen, oft auch als IAFP bezeichnet. In der NPM-Literatur werden die Globalbudgetierung und die Leistungssteuerung als systematisch miteinander verbundene Instrumente verstanden (Schedler & Proeller, 2009, S. 168). Diese geforderte Kombination der beiden Instrumente wird in der Literatur auch als Kontraktmanagement bezeichnet und erfolgt zwischen Politik und Verwaltung, zwischen verwaltungsinternen Einheiten sowie zwischen Verwaltung und externen Organisationen (Schedler & Proeller, 2009, S. 157). Diese Verknüpfung von Globalbudget und Leistungsvereinbarungen findet ihre Anwendung in allen Steuerungsinstrumenten des NPM und insbesondere im bereits diskutierten Instrument des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (Schedler & Proeller, 2009, S. 169).

Die unterschiedlichen Begriffe, die in den untersuchten Reform-Kantonen für die Bezeichnung dieser Instrumente benutzt wurden, sind in der Tabelle auf Seite 30 unter den *wichtigsten Planungs- und Steuerungsinstrumenten* aufgelistet.

Eine dritte Dimension, die ähnliche Elemente und Konzepte aus den untersuchten Evaluationsberichten einbezieht, wird im Folgenden mit dem Begriff der *Ergebnisorientierung* bezeichnet. Nachstehend werden die Ursprünge dieses Konzeptes innerhalb der WOV-Bewegung näher erläutert.

Die Steuerung und Führung der traditionellen öffentlichen Verwaltung erfolgt alleine auf der Basis von Inputgrössen. Der zugrundeliegende Mechanismus sieht vor, dass die Verwaltungstätigkeit in bestimmten Aufgabenfeldern durch die Zuteilung verschiedener Inputs (z.B. finanzielle Mittel, Personal, Ausstattung usw.) initiiert werden kann (Schedler & Proeller, 2009, S. 71). Mit diesem Mechanismus, der das Verwaltungshandeln durch die Ressourcenzuteilung zu steuern versucht, werden aber systemhinderliche Anreize gesetzt. Im traditionellen Haushaltswesen führt nämlich eine Reduktion des Ressourcenverbrauchs eines

Amtes zu einer entsprechenden Reduktion der im nächsten Haushaltsjahr dem Amt zur Verfügung stehenden Mittel (Schedler & Proeller, 2009, S. 72). Diese Bestrafung von sparsamer Aufgabenerfüllung durch Budgetkürzungen resultiert in einem ineffizienten und ineffektiven Verwaltungshandeln und kann zu unerwünschten Phänomenen wie das *Dezemberfieber*¹¹ führen.

Dem Übergang von einer inputorientierten hin zur ergebnisorientierten Perspektive wird daher eine zentrale Bedeutung im NPM beigemessen (Schedler & Proeller, 2009, S. 72). Gemäss dieser neuen Logik sollen, anstatt der zur Verfügung stehenden Ressourcen, die erbrachten Leistungen oder auch die durch die Leistungen erreichten Wirkungen Bezugsgrundlage des Verwaltungshandelns (aber auch der politischen Steuerung) werden. Schliesslich geht es um die Erwartung, dass staatliche Institutionen ihre Ressourcen effizient und effektiv einsetzen sollen, unabhängig von der Art der zu erfüllenden Aufgaben (Thom & Ritz, 2008, S. 81). Im Zusammenhang mit der Ergebnisorientierung werden in der NPM-Literatur oft die damit verbundenen Begriffe der Leistungs- bzw. Wirkungsorientierung benutzt (Thom & Ritz, 2008, S. 81). Innerhalb der akademischen NPM-Gemeinschaft wurde lange darüber diskutiert, ob als ergebnisorientierte Zielgrösse für das Verwaltungshandeln Leistungen oder Wirkungen angegeben werden sollen (Schedler & Proeller, 2009, S. 72). Diesbezüglich behaupten Schedler und Proeller (2009, S. 73), dass Wirkungen die konzeptionell besseren Zielgrössen wären und das Verwaltungshandeln grundsätzlich auf die Wirkungen fokussiert sein sollte. Denn erst wenn die beabsichtigte Wirkung tatsächlich gemessen werden kann, gilt die staatliche Aufgabe als erfüllt. Dennoch fehlen heute meistens noch die nötigen Messinstrumente und die NPM-Praxis sieht sich gezwungen, sich oftmals noch auf die Leistungsorientierung zu beschränken. In den untersuchten Evaluationsberichten wird dieses Konzept mit unterschiedlichen Begriffen umschrieben. Im Kanton Bern sowie im Kanton Graubünden wurde dieses Konzept unter beiden Reformzielen der *Leistungsorientierung* und der *Wirkungsorientierung* formuliert und entsprechend evaluiert, im Kanton Luzern wurde die *Effektivität* evaluiert, im Kanton Solothurn die *Wirkungsebene* und im Kanton Zürich die *Zielorientierung und Effektivität*. Einzig in den Evaluationsberichten der Kantone Aargau und Zug wurde die Ergebnisorientierung als Reformziel in diesem Sinne nicht explizit untersucht.

Bei der nächsten Dimension, die aus den untersuchten Elementen identifiziert wurde, handelt es sich um das Konzept der *Wirtschaftlichkeit*, d.h. des effizienten Ressourceneinsatzes

¹¹ Unter Dezemberfieber versteht man das Verhalten, wonach die Behörden im letzten Monat des Budgetjahrs zugewiesene Budgetmittel komplett ausgeben, um eine Budgetkürzung zu vermeiden (Schedler & Proeller, 2009, S. 72).

innerhalb der öffentlichen Verwaltung und allgemein der Orientierung an den Kosten. In der traditionellen öffentlichen Verwaltung mit der klassischen Inputsteuerung ist die Kostenorientierung nur ansatzweise zu finden (Thom & Ritz, 2008, S. 85). Im Zusammenhang mit der neuen Reformentwicklung des NPM bzw. WOV ist jedoch mehr Transparenz und Handlungsspielraum im Bereich des Kosten- und Finanzmanagements staatlicher Institutionen gefragt. Auch im Hinblick auf den aufkommenden Leistungsvergleich im öffentlichen Sektor nimmt die stärkere Kostenorientierung eine zentrale Bedeutung ein (Thom & Ritz, 2008, S. 85). In Verbindung mit der Vergleichbarkeit von Kosten- und Leistungsdaten innerhalb der Verwaltung (und auch mit dem privaten Sektor), zeigt sich auch das Bedürfnis nach einem zeitgemässen Finanz- und Rechnungswesen, mit dem Ausbau der Kameralistik¹² in Richtung eines Informationssystems mit integrierter Kosten- und Leistungsrechnung, Investitionsrechnung, umfassendem Controlling sowie Wirkungsprüfung (Thom & Ritz, 2008, S. 85). Diese geforderte stärkere Orientierung an den Kosten wird tatsächlich in den meisten kantonalen Reformen und in den entsprechenden Evaluationen als ein Zielprinzip angegeben. Je nach Kanton wird dieses Konzept als *Wirtschaftlichkeit* (Kanton Zürich), *Effizienz* (Kantone Solothurn und Aargau), *Kostenorientierung* (Kantone Bern und Graubünden) oder *Kostenbewusstsein* (Kantone Luzern und Zug) bezeichnet.

Bei der letzten identifizierten Dimension handelt es sich generell um die von den WOV-Reformen (teilweise im Rahmen eines breiteren kulturellen Wandels) geforderten *Kundenorientierung* innerhalb der Verwaltung.

Obwohl die Reform der Strukturen, die Formulierung neuer Strategien und die Heranbildung eines neuen Potentials notwendige Elemente sind, geht das Verständnis von Verwaltungsreform im deutschsprachigen Raum einen Schritt weiter (Schedler & Proeller, 2009, S. 267). NPM geht davon aus, dass für eine echte Veränderung der Verwaltung diese Elemente noch nicht hinreichend sind und daher die Etablierung einer neuen Kultur in öffentlichen Institutionen notwendig ist (Schedler & Proeller, 2009, S. 267). Ein Beispiel dafür ist die (bedingte) Übertragung des privatwirtschaftlichen Kundenbegriffs auf den öffentlichen Bereich und die damit verbundene geforderte Öffnung der Verwaltung gegenüber den konkreten, erfragten Bedürfnissen der Bürger bzw. ihrer Kunden (Schedler & Proeller, 2009, S. 67–68). Eine grosse Anzahl der von der Verwaltung erbrachten Leistungen sind persönliche Dienstleistungen, die

¹² Unter Kameralistik versteht man ein Verfahren der Buchführung, nach dem Finanzströme dann erfasst werden, wenn sie als tatsächliche Geldflüsse (Zahlungen) auftreten (Schedler & Proeller, 2009, S. 177). Hingegen werden bei der heute in der Privatwirtschaft sowie in den meisten Kantonen eingesetzten doppelten Buchführung (auch Doppik genannt), die Finanzströme bereits zum Zeitpunkt der Entstehung von Forderungen und Verpflichtungen erfasst (Schedler & Proeller, 2009, S. 177).

eine direkte Interaktion zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger vorsehen (Schedler & Proeller, 2009, S. 271). Da diese Interaktion zwischen Angestellten und Kunden nicht durch eine zentrale Stelle beeinflusst oder kontrolliert werden kann, sind die Behörden in weiten Teilen der öffentlichen Verwaltung auf das Wohlverhalten der Angestellten angewiesen. Die informelle, kulturelle Qualitätskomponente spielt daher eine wichtige Rolle. Aus diesen Gründen wird eine Veränderung der Verwaltungskultur von vielen Autoren als ein Hauptziel der Verwaltungsreform erachtet (Schedler & Proeller, 2009, S. 271). Mit der Forderung einer neuen Verwaltungskultur ist in diesem Sinne nicht nur eine verstärkte Kundenorientierung gemeint. In ihrem abstrakten Verständnis versteht man Kultur als „Summe der von den Organisationsmitgliedern geteilten Wert- und Begriffsvorstellungen“. Darunter fällt eine Vielzahl von Elementen und Prozessen, die durch eine Reform tangiert werden können. Unabhängig davon wie Kultur definiert wird, ist neben der instrumentellen auch die menschliche Komponente für den Erfolg einer Organisation von grosser Bedeutung (econcept, 2002a, S. 102).

Die unterschiedlichen evaluierten Reformziele, die unter diese z.T. breit definierte Dimension fallen, werden mit den Begriffen *Kulturwandel* (Kanton Graubünden), *Veränderung der Kundenzufriedenheit* (Kanton Solothurn), *Kundenorientierung* (als Komponente der *Auswirkungen auf Effizienz und Effektivität* im Kanton Aargau), *Kundenorientierung* (als Komponente der *Auswirkungen auf betrieblicher Ebene* im Kanton Zug), *Kundenorientierung* (als Komponente der *Veränderung der Effektivität* im Kanton Luzern) und schliesslich *Bürger- und Kundenorientierung* (Kanton Zürich) definiert. Im Evaluationsbericht des Kantons Bern wurde diese Dimension nicht explizit untersucht.

4. Vergleich der Dimensionserkenntnisse

4.1. Quervergleich

In den nächsten Unterkapiteln werden für jede Dimension die verschiedenen Ergebnisse der kantonalen Evaluationsberichte in Bezug auf die Auswirkungen der Reformen und somit auch eventuelle Abweichungen von den Erwartungen an letztere vergleichend zusammengefasst.

4.1.1. Aufteilung der Führungskompetenzen

Aargau

Der Evaluationsbericht zum WOV-Projekt im Kanton Aargau (econcept, 2000a, S. 34) kommt zum Schluss, dass eine vollständige Trennung von politischer und betrieblicher Ebene nie erreicht werden wird. Dies liegt daran, dass man mit WOV das Recht des Grossen Rates, operative Details in Bereichen von staatspolitischer Bedeutung (z.B. Steuern) zu regeln, nicht beschränken will. Nichtsdestotrotz gibt es einige Hinweise, dass die durch den WOV-Versuch angestrebte Entflechtung der Führungskompetenzen begonnen hat. Erstens konnte bewiesen werden, dass der Handlungsspielraum aller von der WOV Betroffenen insgesamt gestiegen ist und zweitens, dass sich Grosser Rat und Regierungsrat noch stärker mit einer ebenen- und tiefengerechten Steuerung der Bereiche befassen (econcept, 2000a, S. 34).

Bern

Im Kanton Bern konnte die externe Evaluation (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 23) zeigen, dass mit der Einführung der NEF-Instrumente der Führung auf der Verwaltungsebene mehr betrieblicher und finanzieller Handlungsspielraum übertragen wurde. Weiter stellte sich heraus, dass die Verwaltung mehr Verantwortung für die Modalitäten der Aufgabenerfüllung übernehmen konnte (Erstellung der Produkte, Erreichung der entsprechenden Ziele und Einhaltung des vereinbarten Mitteleinsatzes) (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 23). Darüber hinaus wurde festgestellt, dass der Regierungsrat dank NEF bessere Entscheidungsgrundlagen zur Steuerung der Aufgaben und des Mitteleinsatzes erhält. Auf politischer Ebene konnte beobachtet werden, dass dem Grossen Rat neu Informationen zu den Aufgaben, den Zielen und dem dafür notwendigen Mitteleinsatz zur Verfügung stehen. Dadurch kann der Grosse Rat gezielter auf die Aufgaben, die Mittel und die Aufgabenerfüllung Einfluss nehmen (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 24).

Graubünden

Das Evaluationsteam (econcept, 2002b, S. 19) konnte feststellen, dass GRiforma eine verstärkte Führungsorientierung und damit verbunden erhöhte Eigenverantwortung und Motivation vor allem innerhalb der Verwaltung erzielen konnte. Insbesondere haben die Instrumente von GRiforma auf Ebene der Dienststellen und der Departemente gewirkt, d.h. dort wo hierarchische Strukturen und damit eine klare Kompetenzordnung sowie eine dichte Kommunikation im Alltag gegeben sind (econcept, 2002b, S. 19). Was die angestrebte Trennung von strategischen und operativen Funktionen anbelangt, kommt der Evaluationsbericht zum Schluss, dass diese im Alltag nur z.T. möglich ist. Die grössten Abgrenzungsprobleme wurden insbesondere auf und zwischen den Ebenen des Grossen Rats und der Regierung festgestellt. Als Gründe dafür nennt der Evaluationsbericht die sich laufend verändernde Trennungslinie und die unklare Kompetenzregelung zwischen Parlament und Regierung (econcept, 2002b, S. 21).

Luzern

Die Evaluation im Kanton Luzern (econcept, 2000b, S. 58) stellt fest, dass sich gemäss der Beurteilung der Dienststellenleiter und der Departementsvorsteher der Handlungsspielraum vergrössert hatte. Der grössere Handlungsspielraum auf operativer Ebene wurde von den Betroffenen als ein zentrales Erfolgselement des WOV-Versuches betrachtet (econcept, 2000b, S. 64). Weiter geht aus der Untersuchung hervor, dass „das WOV-Instrumentarium zu einer gewissen Klärung der Rollen und Zuständigkeiten“ beitrug, indem die umfangreichen Kompetenzen der Dienststellen in der WOV-Verordnung und z.T. in den Leistungsaufträgen klar geregelt wurden (econcept, 2000b, S. 31). Aufgrund der Leistungsaufträge steht die Leistungsfinanzierung klar dem Grossen Rat zu, während die Leistungserstellung in die Kompetenz der Verwaltung fällt (econcept, 2000b, S. 31). Auch in diesem Fall wurde aber festgestellt, dass die angestrebte Trennung von strategischen und operativen Funktionen in der Praxis schlecht bzw. nicht umsetzbar ist (econcept, 2000b, S. 31). Als Gründe für die Praxisuntauglichkeit nennt das Evaluationsteam einerseits die Tatsache, dass auf allen Entscheidungsebenen sowohl strategische wie auch operative Funktionen anfallen, andererseits das Widerstreben des Grossen Rates auf das Recht zu verzichten, bei politisch wichtigen Fragen auch auf der operativen Ebene einzugreifen (econcept, 2000b, S. 31).

Solothurn

Ähnlich wie beim Kanton Luzern kommt das Evaluationsteam im Kanton Solothurn zum Schluss, dass die grössten Erfolge von WOV auf der Führungsebene der einzelnen Ämter bzw.

Abteilungen erzielt wurden (Interface, 2000, S. 107). Auch in diesem Fall konnte, dank des Globalbudgets, ein Anstieg der Flexibilität auf der operativen Ebene festgestellt werden. Der neu gewonnene Handlungsspielraum im Bereich Personal, Budget und Produkte wurde auf Amtsstufe sehr geschätzt und von den meisten Interviewpartnern auch auf Departementsstufe als grösste Chance von WOV betrachtet (Interface, 2000, S. 47–48). Auf strategischer Ebene berichtet das Evaluationsteam, dass gemäss allen befragten Parlaments- und Regierungsmitgliedern das Parlament keinen Machtverlust zu Gunsten der Regierung erlitt. Der Kompetenzverlust hinsichtlich dem Eingriff in Details des Budgets konnte mit der Zunahme an neuen Instrumenten und an Information kompensiert werden (Interface, 2000, S. 34–35). Im Hinblick auf die Rolle der Departemente (zwischen strategischer und operativer Ebene) wird auch in diesem Fall die Praxistauglichkeit einer vollständigen Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene in Frage gestellt (Interface, 2000, S. 107).

Zug

Aus den Erkenntnissen des Evaluationsberichtes von Ernst & Young (2008, S. 32) stellt sich heraus, dass die Erwartungen der Amtsleitenden an das Projekt erfüllt wurden. Die positiven Auswirkungen auf Amtsstufe zeigten sich vor allem im vergrösserten Handlungsspielraum und in der gestärkten Eigenverantwortung. Darüber hinaus wurde eine Verbesserung der Führung der Ämter durch die Direktionen festgestellt (Ernst & Young, 2008, S. 32). Aus den Befragungen im Rahmen der Evaluation geht eine vermehrte Trennung der strategischen und der operativen Funktionen hervor. Das Pragma-Modell sieht in diesem Sinne vor, dass der Kantonsrat die Pragma-Ämter lediglich über das Globalbudget steuert, während die operative Steuerung des Regierungsrates über den Leistungsauftrag erfolgt. Diesen erhält der Kantonsrat zur Kenntnisnahme (Ernst & Young, 2008, S. 23). Gemäss den Befragten, die am Projekt beteiligt waren, wurden Handlungsspielraum und Kompetenzen des Kantonsrats durch das Pragma-Modell nicht verringert, während diese beim Regierungsrat zugenommen haben (Ernst & Young, 2008, S. 23).

Zürich

Der Evaluationsbericht des Kantons Zürich beobachtet, dass auf der operativen Ebene eine Erhöhung der Steuerungsfähigkeit erzielt wurde (econcept, 2002a, S. 29). Die von wif! geforderte stärkere Kompetenzdelegation zeigte sich in der höheren Eigenverantwortung der Mitarbeitende aus Amtsstellen mit wif!-Projekten (econcept, 2002a, S. 67). Auch in diesem Fall wurde die damit gewonnene Flexibilität von allen Beteiligten als zentraler Erfolg und bedeutende Verbesserung erachtet. Auf der strategischen bzw. politischen Ebene hingegen,

lässt sich in Bezug auf die Kompetenzen des Kantonsrats feststellen, dass seine Rolle sich grundsätzlich in Richtung grösserer strategischer Verantwortung verändert hat (econcept, 2002a, S. 73). Des Weiteren beobachtet das Evaluationsteam (econcept, 2002a, S. 73), dass theoretisch betrachtet der Kantonsrat eher mit einer leichten Verbesserung seiner Einflussmöglichkeiten (insbesondere der kantonsrätlichen Kommissionen) rechnen kann. Der Kantonsrat ging aber davon aus, dass durch wif! in erster Linie die Rolle der Verwaltung gestärkt und seine eigenen Steuerungsmöglichkeiten hingegen eingeschränkt wurden (econcept, 2002a, S. 96).

4.1.2. Steuerungsinstrumente

Aargau

Das Evaluationsteam (econcept, 2000a, S. 21) stellt fest, dass der durch WOV erreichte grössere operative Handlungsspielraum auf der Ebene der Pilotbetriebe u.a. dem Globalbudget (und der damit verbundenen freien Mittelverwendung) zu verdanken sei. Weitere Gründe dafür sind die Möglichkeit des produktegebundenen Saldovortrags, d.h. die Mehrjährigkeit, die zusätzlichen Freiheiten im Personalbereich, die freie Verwendung eines Teils der erzielten Saldoabweichung sowie die Möglichkeit, freiwillige Leistungen zu erbringen (econcept, 2000a, S. 21). Gemäss Beurteilung der Pilotbetriebsleiter stellen das Globalbudget und die zusätzlich höhere Ausgabenkompetenz die wichtigste „neue Freiheit“ im Rahmen der WOV dar (econcept, 2000a, S. 21).

Der Aufgaben- und Finanzplan war zur Zeit der Evaluation des Pilotbetriebs noch nicht Bestandteil der Reform. In Anlehnung an die Empfehlungen des Evaluationsberichts wurde dann ein solches Instrument der Mittelfrist-Rahmenplanung entwickelt (econcept, 2000a, S. 36). Gemäss dem Evaluationsbericht von 2009 (Kaufmann, Haering, Rageth, & Kistler, 2009, S. 102), in dem die Auswirkungen der umfassenden Einführung der neuen Instrumente untersucht wurden, konnte dank des mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplans die Lücke¹³ des inputgesteuerten früheren Systems geschlossen werden. Demzufolge sollte die Politik ihre strategische Führungsrolle stärken und der Verwaltung einen grösseren und längerfristig verbindlichen Handlungsspielraum geben (Kaufmann, Haering, Rageth, & Kistler, 2009, S. 102).

¹³ Gemeint ist dabei „die Lücke zwischen den generellabstrakten Festlegungen der Gesetze und der individuell-konkreten Massnahmen- und Ressourcenplanung“ (econcept, 2000a, S. 36).

Bern

Im Evaluationsbericht über NEF wird festgehalten, dass das Instrument des Globalbudgets dem Regierungsrat mehr Handlungsspielraum zur sachgerechten Aufgabenerfüllung gegeben hat (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 40). Die Steuerung der Aufgaben- und Finanzplanung durch den Grossen Rat wurde neu durch die Verknüpfung der mittelfristigen Finanzplanung mit der mittelfristigen Aufgabenplanung (politische Planung) im Aufgaben- und Finanzplan verbessert (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 40). Das Evaluationsteam kommt zum Schluss, dass Globalbudget sowie Aufgaben- und Finanzplan Verbesserungsbedarf in Bezug auf politisch relevante Informationen zu den Produktgruppen und auf die Übersichtlichkeit der Darstellung aufweisen (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 25).

Graubünden

Im Rahmen von GRiforma wurden im Unterschied zu den anderen WOV-Pilotprojekten zwei verschiedene Varianten der Globalbudgetierung erprobt (econcept, 2002b, S. 56–57). Die erste erprobte Budgetvariante sah vor, dass das Parlament den Gesamtsaldo der Dienststelle beschloss und von den Produktgruppensaldi sowie von den übergeordneten Zielen lediglich Kenntnis nahm. Bei der zweiten Budgetvariante konnte das Parlament den Gesamtsaldo der Dienststelle sowie die Produktgruppensaldi und die übergeordneten Ziele beschliessen. Das Evaluationsteam beobachtet, dass die Verwaltung (und die Regierung) die erste Budgetvariante bevorzugte, da diese Variante einen grösseren Handlungsspielraum auf der operativen Ebene gewährleisten würde. Das Parlament hingegen sprach sich für die zweite Budgetvariante aus, da diese ihm Entscheidungskompetenzen auch über die Produktgruppensaldi und die übergeordneten Ziele einräumen würde (econcept, 2002b, S. 56–57). Bei der flächendeckenden Einführung der Verwaltungsreform wurde die erste Budgetvariante befürwortet (Regierung des Kantons Graubünden, 2006, S. 1013).

Die Einführung der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung war Teil eines von GRiforma separaten Projekts, das zum Zeitpunkt der Evaluation noch unter der Leitung der Standeskanzlei lag (econcept, 2002b, S. 45). Im Rahmen dieses Projektes wurde aber erkannt, dass die Integration mit GRiforma der besten Wege zur Einführung einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung war. Auf Empfehlung eines Zwischenberichts wurde deshalb die Integration des Projektes IAFP in GRiforma beschlossen (econcept, 2002b, S. 45).

Luzern

Das Evaluationsteam im Kanton Luzern stellt fest, dass das Globalbudget den Dienststellenleitern eine flexiblere Mittelzuteilung und eine schnellere Reaktion auf aktuelle

Entwicklungen erlaubte (econcept, 2000b, S. 60). Zudem waren 8 von 9 Befragten der Ansicht, dass der Entscheidungsspielraum bei betrieblichen Einzelheiten grösser geworden sei (bei einem Befragten ist er unverändert). Als eine der wichtigsten (wenn nicht die wichtigste) Ursachen für den vergrösserten Handlungsspielraum haben die Beteiligten wiederholt auf das Globalbudget hingewiesen. Die Möglichkeit, endlich Mittel dort einzusetzen, wo es die Notwendigkeiten des Alltags erfordern, wird von den Beteiligten enorm geschätzt (econcept, 2000b, S. 60). Auch im Kanton Luzern lag die integrierte Finanz- und Aufgabenplanung (sowie das Regierungscontrolling) zum Zeitpunkt der Evaluation erst als Konzept vor und konnte deshalb innerhalb der Versuchsdauer nicht untersucht werden. Die Mehrheit der GesprächspartnerInnen war aber der Meinung, dass sie ein zentrales Instrument darstelle (econcept, 2000b, S. 38).

Solothurn

Die Untersuchung zeigt, dass die Erwartungen der untersuchten Ämter erfüllt wurden. Es wurde nämlich festgestellt, dass die untersuchten Ämter dank dem Globalbudget über mehr Handlungsspielraum gegenüber dem Departement, der Regierung und dem Parlament verfügen und diesen auch wahrnehmen (Interface, 2000, S. 55–56). Das Evaluationsteam beobachtet ferner, dass die grössere finanzielle Kompetenz der Ämter zur Verknüpfung von Aufgabenerfüllung und Ressourcenkompetenz beitrug. Besonders geschätzt haben die Amtsleiter die Möglichkeit, Budgetverschiebungen zwischen verschiedenen Leistungsgruppen vorzunehmen oder einen Mehraufwand mit einem Mehrertrag zu kompensieren. Der IAFP wurde im Evaluationsprozess nicht untersucht.

Zug

Im Rahmen der Evaluation im Kanton Zug wurde festgestellt, dass das Globalbudget sowie die Leistungsaufträge mit der Definition von Leistungsgruppen, Zielen und Indikatoren auf die Zustimmung aller Beteiligten stiessen (Ernst & Young, 2008, S. 34). Auch die Verabschiedung des Globalbudgets durch den Kantonsrat ist unbestritten (Ernst & Young, 2008, S. 48). Gemäss dem Evaluationsteam stellt die Erstellung der Leistungsaufträge mit den Leistungsgruppen, den Zielen und den Indikatoren ein wichtiger Organisationsentwicklungsprozess dar. Dank des Leistungsauftrags, heisst es im Evaluationsbericht, wurden die Ämter und ihre Mitarbeitenden in die Lage versetzt, die für die Tätigkeit eines Amtes zentralen Leistungen zu identifizieren sowie Wesentliches von Unwesentlichem zu unterscheiden (Ernst & Young, 2008, S. 34). Auch in diesem Fall wurde das Instrument der mittelfristigen Steuerung (der *Finanzplan*) nicht vertieft evaluiert. Das Evaluationsteam war aber der Meinung, dass die mittelfristige Planung

und Steuerung der Aufgaben und Finanzen der Kantonsverwaltung gestärkt werden müssten (Ernst & Young, 2008, S. 52).

Zürich

In Übereinstimmung mit den Erkenntnissen aus den anderen Kantonen stellt sich aus der Evaluation von wif! heraus, dass die operativen Einheiten durch das Globalbudget mehr Handlungsspielraum beim Einsatz der Mittel erhielten (econcept, 2002a, S. 29). Dies ermöglichte der Verwaltung eine effektive und bedarfsorientierte Steuerung (econcept, 2002a, S. 29). Weiter beobachtet das Evaluationsteam, dass dank der systematischen und rollenden Mittelfristplanung (der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan, KEF) eine verbesserte Planung und Weitsicht erreicht wurde (econcept, 2002a, S. 79). Dank des neu eingeführten KEF konnte gemäss dem Evaluationsbericht eine bessere Erkennung von mittelfristigen Chancen und Gefahren sowie eine Verbesserung der Planungsfähigkeit erzielt werden (econcept, 2002a, S. 33). Das Evaluationsteam kommt zum Schluss, dass wif! und insbesondere KEF den Kantonsrat klar in die Lage versetzt haben, seine (strategische) Planungsfunktion deutlich besser wahrnehmen zu können (econcept, 2002a, S. 73).

4.1.3. Ergebnisorientierung

Aargau

Diese Dimension wurde im Evaluationsbericht für den Kanton Aargau nicht explizit untersucht und es liegen diesbezüglich keine Angaben vor.

Bern

Bezüglich der Leistungsorientierung, d.h. der Steuerung der Verwaltung über Leistungsziele, wurde festgestellt, dass NEF (mit der Bestimmung der Produkte und Produktgruppen) die für eine effiziente und effektive Steuerung der Leistungen der Verwaltung nötigen Entscheidungsgrundlagen schaffte (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 30). Die dazu notwendigen Informationen werden durch das Controlling zur Verfügung gestellt, während sich die Leistungsvereinbarung als ein geeignetes Instrument erwiesen hat, um den Austausch zwischen dem Pilotbetrieb und der Direktion bzw. Staatskanzlei in Bezug auf Produkte, Leistungsziele und Indikatoren zu lenken (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 30). Was die Wirkungsorientierung angeht, wird beobachtet, dass die erhöhte Transparenz über Leistungen und Ressourcen sowie die konsequente Zielformulierung einen Ausgangspunkt für die Analyse der Wirkungen des staatlichen Handelns bilden könnten (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 32). Nichtsdestotrotz gelang die Bestimmung von übergeordneten Zielen in Bezug auf die mit den Produktgruppen beabsichtigten Wirkungen in allen Pilotbetrieben nur

ansatzweise (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 32). Die Darstellung von Wirkungszusammenhänge erwies sich überall dort als problematisch, wo bereits bei der Definition von Leistungszielen Schwierigkeiten aufgetreten waren (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 32). Wie auch bei anderen WOV-Versuchen, befanden sich die Überlegungen bezüglich der Ermittlung der Wirkungszusammenhänge erst in einer frühen Erprobungsphase (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 33).

Graubünden

Die Transparenz bezüglich der angestrebten Wirkungen der Verwaltungstätigkeit konnte gemäss Erhebungsergebnissen dank GRiforma verstärkt werden (econcept, 2002b, S. 10). Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist gemäss dem Evaluationsteam die Zunahme des Dialogs über die Zielsetzungen des Verwaltungshandelns (econcept, 2002b, S. 10). Daraus entnimmt man, dass GRiforma nicht nur Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung, sondern auch Aufgaben und Ziele an sich ins Zentrum der Diskussion gerückt hat (econcept, 2002b, S. 10). In Bezug auf die Ermittlung der beabsichtigten Wirkungen wurde festgestellt, dass die Überprüfung der Verwaltungstätigkeit auf der Wirkungsebene auch mit GRiforma noch nicht umfassend möglich war (econcept, 2002b, S. 13). Auf der Output-Ebene konnte hingegen eine verstärkte Leistungsorientierung registriert werden, die sich zum Zeitpunkt der Evaluation in erster Linie auf den Zusammenhang zwischen Leistungen und Kosten fokussierte (econcept, 2002b, S. 13).

Luzern

Im Kanton Luzern stellt das Evaluationsteam die Ablösung der detaillierten Inputsteuerung durch den Grossen Rat fest (econcept, 2000b, S. 58). Dabei konnte der Handlungsspielraum der Departementsvorsteher in der Prioritätensetzung innerhalb ihres Aufgabenbereiches gestärkt werden (econcept, 2000b, S. 58). Eine objektive Messung der Veränderung der Effektivität war aus unterschiedlichen Gründen nicht möglich. Einerseits lag dies an einem Mangel an Vergleichsgrössen (es liegen nämlich keine Leistungs- und Wirkungsdaten aus der Zeit vor dem WOV-Versuch vor). Andererseits wird im Evaluationsbericht darauf hingewiesen, dass nur für sehr wenige Produktgruppen wirkungsorientierte Indikatoren vorhanden waren. Schliesslich erweist sich die Beurteilung der Effektivität als problematisch, weil die Wirkung einer Leistung erst nach langer Zeit auftritt (econcept, 2000b, S. 68–69). Das Evaluationsteam beobachtet aber, dass die von den Aufgaben der Dienststellen erzielten Wirkungen immer wieder in Betracht genommen wurden (econcept, 2000b, S. 72).

Solothurn

Im Rahmen der Evaluation im Kanton Solothurn wurde eine deutliche Zunahme der Output-Orientierung vor allem auf Amtsebene festgestellt (Interface, 2000, S. 49). In diesem Zusammenhang meinten Amtsvorsteher sowie Departementsspitzen, dass die WOV-Ämter im Vergleich zu anderen Verwaltungsstellen eine stärkere Aufgabenorientierung aufwiesen.

In Bezug auf die Wirkungsorientierung wird aber beobachtet, dass in vielen Fällen ein Soll-Ist-Vergleich zwischen Zielen und Ergebnissen (sowie ein Controlling) nicht praktikabel war, weil Ziele und Indikatoren sowohl inhaltlich wie auch in Bezug auf die Messebenen (Output, Impact und Outcome) nicht aufeinander abgestimmt wurden (Interface, 2000, S. 108). Das Evaluationsteam hebt die Wichtigkeit der Einführung eines einheitlichen Konzepts zur Definition von Zielen und Indikatoren hervor, um die gleichen Probleme in der Zukunft zu vermeiden. Ohne ein konsistentes System von Zielen und Indikatoren der Departemente, meint das Evaluationsteam, können Regierung und Parlament nicht steuern (Interface, 2000, S. 108).

Zug

Auch in diesem Evaluationsbericht haben verschiedene Gesprächspartner auf die Schwierigkeit hingewiesen, die bei der Definition von sinnvollen Indikatoren und der Messung der entsprechenden Zielerreichung festgestellt wurde (Ernst & Young, 2008, S. 34). Weiter wird beobachtet, dass die Leitenden der Pragma-Ämter die Fokussierung auf Leistungsziele anstatt auf Wirkungsziele bevorzugten (Ernst & Young, 2008, S. 34). Gemäss Beurteilung der Amtsleitenden konnte aber die Zielerreichung von den Amtsstellen nur teilweise beeinflusst werden (Ernst & Young, 2008, S. 34).

Zürich

Im Kanton Zürich berichtet das Evaluationsteam von einer weitgehenden Abkehr von der Inputsteuerung. Anstelle dieser wurde mit wif! ein System koordinierter Steuerung von Leistungen und Finanzen eingeführt (econcept, 2002a, S. 79). Nichtsdestotrotz stellt das Evaluationsteam fest, dass sowohl Kantonsrat wie auch Regierung nur beschränkt ergebnisorientiert handeln (econcept, 2002a, S. 68). Das hatte gemäss dem Evaluationsbericht z.T. damit zu tun, dass auf Stufe des Kantonsrats Unklarheit darüber herrschte, welche Indikatoren tatsächlich steuerbar sind (econcept, 2002a, S. 33). Weitere Gründe für die mangelhafte wirkungsorientierte Steuerung auf der politischen Ebene liegen in der in vielen Fällen noch ungenügenden Aussagekraft von Wirkungsindikatoren sowie in der Tatsache, dass sich die jährlichen Wirkungsziele als wenig sinnvoll erwiesen, da die Wirkungsentfaltung in

vielen Fällen mehr Zeit braucht (econcept, 2002a, S. 76). In diesen Fällen lassen sich Leistungen und Indikatoren nicht steuern (econcept, 2002a, S. 31).

4.1.4. Wirtschaftlichkeit

Aargau

Gemäss den Untersuchungsergebnissen führte die WOV bei den Pilotbetrieben im Kanton Aargau zu einer effizienteren Leistungserbringung (econcept, 2000a, S. 34). Das Evaluationsteam stellt fest, dass 1999 die WOV-Pilotbetriebe jeweils ein leicht bis deutlich besseres Ergebnis erwirtschaftet haben als geplant, und dies bei weitgehender Erfüllung der beabsichtigten Leistungen (econcept, 2000a, S. 25). Dazu haben die WOV-Pilotbetriebe ihre Aufgaben effizienter als der Durchschnitt der übrigen Verwaltungseinheiten erfüllt (econcept, 2000a, S. 25).

Bern

Im Kanton Bern wurde festgestellt, dass das Kosten- und Erlösbewusstsein der Führungskräfte und Mitarbeitenden dank NEF und der damit verbundenen höheren Transparenz, der neuen Führungsinstrumente (Kostenrechnung, Controlling, Besondere Rechnung, Leistungsvereinbarung) und des grösseren finanziellen Handlungsspielraums gesteigert werden konnte (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 36). In diesem Zusammenhang gewann die Optimierung der Kosten und Erlöse aufgrund der finanziellen Führung der Produktgruppen und Produkte über Saldi an Bedeutung (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 34). Weiter wurde auch eine zunehmende Erwägung der finanziellen Konsequenzen bei der Aufgabenerfüllung und der Festlegung der Qualität beobachtet (Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000, S. 34).

Graubünden

Gemäss den Erhebungen führte GRiforma zu einer besseren Transparenz sowie zu einer damit verbundenen verstärkten Kostenorientierung (econcept, 2002b, S. 15). Zudem wurden weder die Qualität der Leistungen noch die verwaltungsinterne Zusammenarbeit von diesen positiven Entwicklungen negativ beeinflusst (econcept, 2002b, S. 15). Aus den Ergebnissen der Evaluation geht deutlich hervor, dass der Einfluss auf das Kostenbewusstsein umso grösser war, je operativer die Position der untersuchten Einheit war. Während GRiforma auf das Kostenbewusstsein des Grossen Rats praktisch noch keinen Einfluss hatte, konnte hingegen bei den Dienststellen ein starker Einfluss registriert werden (econcept, 2002b, S. 19).

Luzern

Auch im Kanton Luzern konnte eine Zunahme des Kostenbewusstseins festgestellt werden. 1998 erzielten die WOV-Dienststellen ein besseres Ergebnis im Vergleich zum Budget 1998 (econcept, 2000b, S. 66). Das Evaluationsteam schätzt, dass ein Teil dieser Mehreinnahmen (rund 5 Mio. Franken) als eine durch WOV bewirkte tatsächliche Einsparung bezeichnet werden kann (econcept, 2000b, S. 66). Darüber hinaus konnte diese Effizienzsteigerung gemäss der Mehrheit der Befragten ohne negative Auswirkungen auf die Leistungsqualität erzielt werden (econcept, 2000b, S. 71). Der Evaluationsbericht stellt fest, dass WOV das kostenbewusste Handeln insbesondere auf der Ebene der Dienststellen direkt beeinflussen konnte (econcept, 2000b, S. 67). Gemäss den Dienststellenleitern gründete die Erhöhung des Kostenbewusstseins vor allem in den neuentwickelten Instrumenten des Rechnungswesens und in der einhergehenden erhöhten Kostentransparenz (econcept, 2000b, S. 67).

Solothurn

Im Kanton Solothurn führte WOV gemäss den Evaluationsergebnissen zu einer, im Vergleich zu den Erwartungen, leicht positiven Tendenz hinsichtlich der Effizienz (Interface, 2000, S. 74). Weiter wird im Evaluationsbericht beobachtet, dass die WOV-Ämter einen beachtlichen Sparbeitrag erzielten, der vermutlich über dem Durchschnitt der Nicht-WOV-Ämter lag (Interface, 2000, S. 109). Die Erzielung von Effizienz- und Ertragssteigerungen durch die Ämter wurde auch dank der Globalbudgetierung gefördert: Dies motivierte die Amtsleiter, das Budget einzuhalten oder sogar zu unterbieten (Interface, 2000, S. 48). Das Evaluationsteam kommt zum Schluss, dass das Selbstvertrauen der Ämter gestiegen und ein Mentalitätswandel in Richtung Unternehmertum und Kostenbewusstsein initiiert werden konnte (Interface, 2000, S. 56).

Zug

Im Kanton Zug hat Pragma gemäss der Beurteilung der Amtsleitenden zu einer Verbesserung der Führungsprozesse innerhalb des Amtes und einem erhöhten Kostenbewusstsein geführt (Ernst & Young, 2008, S. 31).

Zürich

Das Evaluationsteam stellt fest, dass Teile der Verwaltung im Kanton Zürich dank wif! effizienter geworden sind (econcept, 2002a, S. 48). Die Einführung des Qualitätsmanagements sowie die gesetzliche Verankerung der Kostenleistungsrechnung und der Effizienzmessung führten zur Analyse und Optimierung der Prozesse (econcept, 2002a, S. 48–49). Gemäss den Evaluationsergebnissen konnten dank wif! strukturelle und nachhaltige Kosteneinsparungen

erzielt werden. Zudem wurde eine Erhöhung des Kostenbewusstseins der Verwaltungsmitarbeitenden sowie eine Zunahme an Bedeutung des betriebswirtschaftlichen Denkens festgestellt (econcept, 2002a, S. 48). Nichtsdestotrotz wird im Evaluationsbericht darauf hingewiesen, dass die Grundlageninstrumente wie Qualitätsmanagement, Benchmarking und E-Government, noch nicht flächendeckend implementiert wurden (econcept, 2002a, S. 49).

4.1.5. Kundenorientierung

Aargau

Im Kanton Aargau führte das Evaluationsteam explorative telefonische Kundenbefragungen durch, um die Kundenorientierung zu messen. Bei allen drei untersuchten Pilotbetrieben wurde eine hohe Kundenorientierung festgestellt (econcept, 2000a, S. 27). Dabei zeigte sich insbesondere, dass die bezogenen Leistungen in der Einschätzung der telefonisch Befragten eine hohe Qualität aufwiesen. Ein positives Urteil erzielte auch die Servicequalität. Gemäss den Befragten waren die Pilotbetriebe meistens für Auskünfte gut erreichbar, pflegten gute Umgangsformen, wickelten die Geschäfte schnell ab und gingen auch auf spezielle Bedürfnisse individuell ein (econcept, 2000a, S. 27).

Graubünden

Die Evaluation im Kanton Graubünden zeigt, dass sich die durch GRirforma eingeleiteten Veränderungen in einem grundsätzlichen Wandel der Verwaltungskultur in den Pilotbetrieben bemerkbar gemacht haben (econcept, 2002b, S. 46). Nichtsdestotrotz wird darauf hingewiesen, dass die angestrebten, nachhaltigen Wirkungen im Selbstverständnis der Verwaltungen noch nicht eingetreten sind. In diesem Sinne wurden insbesondere noch keine messbaren Veränderungen im Verhältnis zwischen Verwaltung und Kunden erkannt (econcept, 2002b, S. 46). Das Evaluationsteam kommt zum Schluss, dass das Ziel der vermehrten Kunden- und Bürgerorientierung erst teilweise erreicht wurde. Dabei fiel die Beurteilung durch Dienststellenleiter und Mitarbeitende am positivsten, bei den Mitgliedern des Grossen Rats am negativsten aus (econcept, 2002b, S. 11).

Luzern

Im Kanton Luzern hält das Evaluationsteam fest, dass die Kundenorientierung zugenommen hat (econcept, 2000b, S. 70). Diese Entwicklung widerspiegelt sich beispielsweise in der Tatsache, dass die Meinung der Kunden zum öffentlichen Leistungsangebot überhaupt eingeholt wurde. Weiter wurden auch organisatorische Massnahmen zur Verbesserung der Kundeninformation bezüglich des Leistungsangebots ergriffen und die Kunden es auch nutzen

können. Insgesamt ergibt sich auch aus der Befragung bei Kunden ausgewählter WOV-Dienststellen ein positives Bild in Bezug auf Freundlichkeit der Mitarbeitenden, individuelle Bearbeitung des Anliegens und Zufriedenheit mit dem Resultat (econcept, 2000b, S. 70).

Solothurn

Im Kanton Solothurn stellt das Evaluationsteam fest, dass WOV einen positiven Einfluss auf die Kundenorientierung hatte und die beobachtete Entwicklung unterstützte (Interface, 2000, S. 101). Dank des vergrösserten Handlungsspielraums konnten die Mitarbeitenden das Informationsmaterial kundenfreundlich gestalten und besser auf die Zielgruppen eingehen (Interface, 2000, S. 101). Dies führte in einigen Fällen zu einer Zunahme der Information und der Zufriedenheit der Kunden mit den Kontakten zur Verwaltung. Gemäss den Evaluationsermittlungen führte aber WOV in der Mehrheit der Fälle zu keiner Veränderung der Kundenzufriedenheit. Das Evaluationsteam kommt somit zum Schluss, dass WOV auf die Kundenzufriedenheit insgesamt einen geringen Einfluss hatte (Interface, 2000, S. 110).

Zug

Im Gegensatz zu den Ergebnissen aus anderen Evaluationen, fiel die Beurteilung der Mitarbeitenden bezüglich der Zielerreichung von Pragma auf der betrieblichen Ebene durchgehend schlechter aus als der Durchschnitt der Befragten (Ernst & Young, 2008, S. 31). So schätzten die Mitarbeitenden, dass sie mit Pragma weder ziel- und kundenorientierter arbeiteten noch motivierter und zufriedener als vor der Einführung von Pragma waren. Auch die Amtsleitenden stellten keine Verbesserung der Motivation, Zufriedenheit oder Kundenorientierung fest (Ernst & Young, 2008, S. 31).

Zürich

Der Evaluationsbericht beobachtet, dass die Kunden- und Bürgerorientierung insgesamt betrachtet verstärkt werden konnte. Diese Entwicklung konnte zudem mit dem Einbau kundenorientierter Indikatoren in die Globalbudgets institutionalisiert werden (econcept, 2002a, S. 36). Zu dieser Entwicklung haben gemäss dem Evaluationsbericht auch die Instrumente des „Leitfadens Kundschaftsbefragung“ und des Qualitätsmanagements beigetragen (econcept, 2002a, S. 63). Die Gesamtwirkung der höheren Kundenorientierung konnte aber im Rahmen der Evaluation nur schwer beurteilt werden und dem Evaluationsteam standen auch keine Angaben zu den Kosten-/Nutzenverhältnissen zur Verfügung (econcept, 2002a, S. 39). Das Evaluationsteam bemerkt, dass wif! den Kulturwandel und damit die weichen Faktoren der Verwaltungsreform im Allgemeinen zu wenig berücksichtigt hatte (econcept, 2002a, S. 102).

4.2. Erfolgselemente und Problembereiche

Anhand der im Quervergleich gesammelten Informationen sollen nun allgemeine Erfolgselemente bzw. Problembereiche identifiziert werden, die ein positives bzw. negatives Ergebnis in Bezug auf die Erwartungen möglicherweise aller kantonalen Reformvorhaben erzielt haben. Die zugrundeliegende Idee besteht darin, aus den einzelnen kantonalen Erfahrungen mit den Pilot- bzw. Versuchsprojekten verallgemeinerbare Erkenntnisse in Bezug auf die Implementation von WOV-Reformen und auf ihre Auswirkungen zu gewinnen.

Aus dem Vergleich auf der Dimension der *Aufteilung der Führungskompetenzen* hat sich ein erstes allgemeines Erfolgselement herauskristallisiert. Es handelt sich dabei um die in sämtlichen Evaluationsberichten festgestellte *Zunahme des Handlungsspielraums auf der operativen Ebene*. Es zeigt sich, dass WOV zu einem erhöhten operativen und finanziellen Handlungsspielraum der Verwaltung (und der Regierung) führen und zunächst überhaupt die Diskussion bezüglich einer ebenegerechten Kompetenzverteilung fördern kann. Ferner scheint WOV keinen (oder nur geringen) negativen Einfluss auf Handlungsspielraum und Kompetenzen der kantonalen Parlamente zu haben. Im Allgemeinen kann beobachtet werden, dass einerseits keine grossen Veränderungen in der Kompetenzaufteilung auf strategischer bzw. politischer Ebene zu registrieren sind. Andererseits jedoch wurden die positiven Auswirkungen des WOV-Instrumentariums auf operativer bzw. betrieblicher Ebene bei allen WOV-Projekten als zentrale Erfolgselemente betrachtet. Diese Erkenntnis findet auch eine Bestätigung in der Literatur. Moser & Kettiger (2004, S. 12) beobachten nämlich, dass die im Rahmen von WOV-Versuchen festgestellte Zunahme des Handlungsspielraums der Verwaltungen, insbesondere von den Verantwortlichen der Piloteinheiten, bestätigt wurde.

Auf der Dimension der *Aufteilung der Führungskompetenzen* stellt sich aber auch ein partieller Problembereich heraus. In vier von den sieben untersuchten Evaluationsberichten wurde explizit darauf hingewiesen, dass sich eine vollständige Trennung von strategischen und operativen Aufgaben als problematisch bzw. praxisuntauglich erwies. Diese imaginäre Trennung mag ein hilfreiches theoretisches Konstrukt sein, um die Rollen der verschiedenen Einheiten übersichtlich darzustellen (econcept, 2000b, S. 31). In seiner praktischen Anwendung erweist sich aber eine klare Unterscheidung zwischen operativen und strategischen Aufgaben als schwer realisierbar (Kaufmann, Haering, Rageth, & Kistler, 2009, S. 8). Wie auch im Evaluationsbericht über den WOV-Versuch im Kanton Luzern festgestellt wurde, ist diese Unterscheidung nicht zwingend notwendig, um Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten stufengerecht den einzelnen Entscheidungsebenen zuzuschreiben

(econcept, 2000b, S. 31). Gerade im Hinblick auf die Rolle der Departemente, die sich mitten auf der imaginären Trennungslinie zwischen strategischer und operativer Ebene befinden, erweist sich eine vollständige Trennung als wenig realistisch. Letztlich fallen auf allen Entscheidungsebenen sowohl strategische wie auch operative Funktionen an (econcept, 2000b, S. 31).

Die oben erwähnte Zunahme des Handlungsspielraums auf operativer Ebene konnte auch durch den Vergleich auf der Dimension der *Steuerungsinstrumente* bestätigt werden. Die Einführung des Globalbudgets als neues Steuerungsinstrument scheint dabei eine wichtige Rolle bei der Erzielung eines von WOV beabsichtigten stärkeren Handlungsspielraums der Verwaltung gespielt zu haben (Ritz, Sinelli, & Neumann, 2016, S. 99). In Bezug auf das Globalbudget kann weiter beobachtet werden, dass es in den untersuchten kantonalen Reformen von den meisten Beteiligten geschätzt und als zentrales Steuerungsinstrument erachtet wurde.

Bezüglich des Aufgaben- und Finanzplans wurden, ausser einem beobachteten (leichten) Anstieg in der strategischen, planerischen Verantwortung in einigen Kantonen, keine gemeinsamen Tendenzen und generalisierbaren Erkenntnisse identifiziert. Dies liegt z.T. daran, dass in vielen Kantonen dieses Instrument nicht (vertieft) evaluiert wurde. Es liegen daher nur beschränkte Informationen aus den Evaluationsberichten vor.

Ein weiteres (partiell) Erfolgselement ergibt sich aus dem Vergleich auf der Dimension der *Ergebnisorientierung*. Aus den Evaluationsergebnissen entnimmt man, dass mit WOV in den meisten untersuchten Kantonen die Grundlagen für eine Abkehr von der Inputsteuerung hin zu einer Outputsteuerung des Verwaltungshandelns geschaffen wurden. Mit der Forderung einer ergebnisorientierten Steuerung und der Einführung von Leistungszielen und Indikatoren rückt die Diskussion über die Leistungen, Zielsetzungen und beabsichtigten Wirkungen des Verwaltungshandelns in den Vordergrund. Auch Ritz et al. (2016, S. 99) beobachten, wie die WOV-Reformen die Entwicklung einer Führungsmentalität gefördert haben, die Ziele und Leistungen sowie deren Überprüfung anhand von Ergebnissen und Kosten in den Mittelpunkt stellt. Im Rahmen der kantonalen Versuche mit den WOV-Konzepten, konnten somit erste nützliche Erfahrungen mit der Steuerung über Leistungen (anstatt ausschliesslich über Finanzen bzw. Ressourcen) gesammelt werden. Eine komplette Umstellung in Richtung einer Steuerung der Verwaltungstätigkeit über die zu erzielenden Wirkungen, wie sie mit der *wirkungsorientierten Verwaltungsführung* idealisiert wurde, erfolgte in keinem der untersuchten Kantone.

In diesem Zusammenhang stellt man bei allen WOV-Projekten einen ersten gemeinsamen Problembereich fest. Aus den oben vorgestellten Evaluationsergebnissen geht nämlich hervor, dass eine umfassende Überprüfung der Leistungs- bzw. Wirkungsorientierung der Verwaltungstätigkeit zur Zeit der Evaluationen nicht möglich war und die tatsächlichen Wirkungen erst in Ansätzen erfasst werden konnten. Dabei erwies sich in vielen Fällen die Definition von sinnvollen Indikatoren zu den Leistungs- und Wirkungszielen bei den kantonalen Reformen als problematisch. Auch das Evaluationsteam im Kanton Solothurn bemerkt hierzu, dass die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Indikatoren nicht spezifisch für ein Pilotprojekt, sondern allgemein bekannt und auch in anderen WOV-Versuchen zu beobachten sind (Interface, 2000, S. 54 / 108).

In den Fällen, in denen die Definition von Indikatoren nicht eindeutig ist, erweist sich ein Soll-Ist-Vergleich zwischen Zielen und Ergebnissen als nicht praktikabel und Leistungs- und Wirkungsziele laufen Gefahr, ihren Zweck zu verlieren. Die festgestellten Schwierigkeiten in Bezug auf der Identifikation von aussagekräftigen Zielen und Indikatoren, stellt somit ein Problem im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit durch Regierung und Parlament dar. Die Steuerung über Leistungen und Wirkungen ist nämlich nur dann möglich, wenn Klarheit in Bezug auf Aussagekraft und Steuerbarkeit von Indikatoren herrscht (Schedler & Proeller, 2009, S. 75).

Schliesslich kann beobachtet werden, dass gewisse Erwartungen in Bezug auf die Wirkungsorientierung vermutlich zu hoch gesetzt wurden und dementsprechend in der Praxis nicht (völlig) erfüllt werden konnten (Thom, Lutz, & Bolz, 2004).

Aus dem Vergleich auf der Dimension der *Wirtschaftlichkeit* kann ein weiteres Erfolgselement der WOV-Versuche identifiziert werden. In allen untersuchten Kantonen konnte dank WOV eine Verbesserung hinsichtlich der Effizienz der Leistungserfüllung durch die Verwaltung erzielt werden. Ausser der generellen Zunahme der Effizienz wurde in den meisten Kantonen auch eine Erhöhung des Kostenbewusstseins festgestellt. Es ist in diesem Sinne neben der tendenziell höheren Fähigkeit von WOV-Einheiten, Kosteneinsparungen zu realisieren auch eine Veränderung auf der Ebene des Bewusstseins der Beteiligten festzustellen (Moser & Kettiger, 2004, S. 12).

Diese positiven Auswirkungen von WOV auf den kostenbewussten Umgang mit den Ressourcen zeigten sich vor allem auf den tieferen operativen Ebenen, d.h. auf Ebene der Dienststellen und der Ämter. Daraus kann geschlossen werden, dass die Grundidee einer

verstärkten Orientierung an den Kosten in den operativen Alltag der einzelnen Mitarbeitenden integriert werden konnte.

Ein letztes Erfolgselement wird aus der Dimension der *Kundenorientierung* abgeleitet. Aus dem Vergleich der Evaluationsergebnisse stellt sich heraus, dass WOV in der Mehrheit der Kantone (ausser im Kanton Zug, wo keine Verbesserung festgestellt wurde) zu einer stärkeren Kundenorientierung führte. In den Kantonen Aargau, Luzern und Solothurn wurde ferner auch eine Verbesserung der Servicequalität registriert. Diese Zunahme der Kundenorientierung der Verwaltung zeigt sich vorerst insbesondere auf Ebene des Bewusstseins (Moser & Kettiger, 2004, S. 12). Bezüglich der Entfaltung von nachhaltigen Auswirkungen der vermehrten Kundenorientierung, z.B. in Bezug auf die Kundenzufriedenheit, konnten die Evaluationen der WOV-Projekte noch keine bzw. wenige definitive Schlüsse ziehen. Es scheint aber, dass in den meisten untersuchten Kantonen die notwendigen Massnahmen für die Entwicklung einer vermehrten Kundenorientierung (und dementsprechend einer höheren Kundenzufriedenheit) eingeleitet und von den Beteiligten auch wahrgenommen wurden.

In Bezug auf die kulturelle Wirksamkeit der NPM-Reformen im breiteren Sinne, stellen Schedler & Proeller (2009, S. 272) im Rahmen einer explorativen Untersuchung¹⁴ einen Mangel an Bewusstsein für Verwaltungskultur fest. Auf der anderen Seite kommen aber die Autoren zum Schluss, dass die Kundenorientierung durch NPM gesteigert werden konnte (Schedler & Proeller, 2009, S. 274).

¹⁴ Die von den Autoren dargestellten Ergebnisse stammen aus explorativen Interviews, die mit Betroffenen von NPM-Reformen in Schweizer Ämtern durchgeführt wurden. Ziel dieser Interviews war es, die durch NPM-Reformen verursachten tatsächlichen kulturellen Veränderungen aufzuzeigen (Schedler & Proeller, 2009, S. 272).

5. Schlussfolgerung und Ausblick

Die vorliegende Arbeit setzte sich zum Ziel, allgemeine Erfolgselemente bzw. Problembereiche von kantonalen WOV-Reformen zu identifizieren. Im Folgenden werden zunächst die Hauptkenntnisse aus der Untersuchung der kantonalen Evaluationsberichte im Sinne der Beantwortung der Fragestellung zusammenfassend vorgestellt. Weiter sollen die Grenzen der vorliegenden Arbeit sowie der weitere Forschungsbedarf kritisch diskutiert werden.

Aus dem Quervergleich der Evaluationsergebnisse stellt sich heraus, dass WOV in den untersuchten Kantonen positive Auswirkungen insbesondere in Bezug auf den Handlungsspielraum der Verwaltung, auf die Ergebnisorientierung, auf das Kostenbewusstsein sowie auf die Kundenorientierung der Mitarbeitenden erzeugt hat. Die generellen negativen Aspekte hingegen betreffen die teilweise Praxisuntauglichkeit von abstrakten Konzepten wie die Wirkungsorientierung und die Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene. In diesem Zusammenhang kann vermutet werden, dass das Transfer von der Theorie zur Praxis nicht völlig gelungen bzw. noch verbesserungsbedürftig ist.

Im Allgemeinen kann festgestellt werden, dass die operativen Einheiten der Verwaltung, nämlich Dienststellen und Ämter, am stärksten von den Auswirkungen der Reformen auf den untersuchten Dimensionen betroffen wurden. Das Evaluationsteam von GRiforma beobachtet in diesem Zusammenhang, dass sich die Auswirkungen des WOV-Instrumentariums deutlicher auf operativer Ebene des Verwaltungshandelns als auf Ebene der politischen Führung gezeigt haben (econcept, 2002b, S. 56). Dies scheint tendenziell auch in den anderen Kantonen der Fall zu sein. Diese Überlegungen lassen vermuten, dass, obwohl die politische Entscheidungsmacht dem Parlament gehört, die positiven sowie negativen Auswirkungen auf betrieblicher Ebene nicht ignoriert werden sollten. Der politische Wille stellt nämlich eine notwendige Bedingung dar, um eine Reform zu initiieren; für die praktische Anwendung der Konzepte und die Entwicklung einer tiefgreifenden Veränderung innerhalb der Verwaltung ist dieser vermutlich aber nicht ausreichend. Hier spielen die tieferen operativen Einheiten eine wichtige Rolle, indem der Einbezug der Mitarbeiter notwendig ist, um nachhaltige Reformprojekte zu realisieren (Thom & Ritz, 2008, S. 100). Aus diesem Grund erscheint es wichtig, dass alle an der Reform Beteiligten über die zu implementierenden Konzepte und die zu erreichenden Zielen gründlich informiert und auch davon überzeugt sind. Die Reformziele sollten in das kollektiv geteilte Bewusstsein der Verwaltung eindringen.

Was die Grenzen der vorliegenden Arbeit angeht, muss zuerst darauf hingewiesen werden, dass nur eine beschränkte Anzahl der kantonalen Reformen untersucht wurden. Um den Rahmen einer Master-Arbeit nicht zu sprengen, wurden nur sieben der insgesamt 18 Kantone untersucht, die irgendeine Form der kombinierten Steuerung von Leistungen und Finanzen im Sinne des NPM kennen (Ritz, Sinelli, & Neumann, 2016, S. 95). An dieser Stelle muss jedoch hinzugefügt werden, dass nicht in allen dieser 18 Kantone eine Evaluation der Reformvorhaben durchgeführt wurde. Die Anzahl der zu untersuchenden Kantone war aus diesem Grund bereits von Anfang an begrenzt.

Weiter muss noch bemerkt werden, dass sich die aus den Evaluationen der Versuchs- und Pilotprojekten identifizierten Auswirkungen in jedem einzelnen Kanton und auf jeder Dimension in unterschiedlichen Formen zeigen. Die unterschiedlichen Reformvorhaben wurden nur auf generelle Weise, entlang der ermittelten Dimensionen, verglichen. Je nach Kanton bzw. Evaluation weichen aber die Interpretation und Implementation der verschiedenen Konzepte sowie Art und Weise der Messung der Zielerreichung ab. Je nach Kanton wird z.B. mit einer vermehrten Kundenorientierung ein leicht anderes Ziel angestrebt und die Messung der Zielerreichung erfolgt je nach Evaluation auf unterschiedliche Weise. Ziel der Arbeit war aber, eben über diese unvermeidbaren Unterschiede zwischen den kantonalen Ergebnissen hinaus, gemeinsame Erfolgselemente und Problembereiche zu identifizieren.

Ferner muss betrachtet werden, dass nur eine begrenzte Anzahl von Dimensionen ermittelt wurde. Die Anzahl der untersuchten Dimensionen wurde auf fünf begrenzt, um den Rahmen einer Masterarbeit nicht zu sprengen. Die Dimensionen wurden gestützt auf die zentralsten Zielsetzungen der kantonalen WOV-Reformen ermittelt. Um breitere Erkenntnisse aus den Evaluationsberichten zu gewinnen, könnten weitere Dimensionen untersucht werden.

In der Einleitung wurde darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit möglicherweise als Ansatzpunkte für künftige Reformen dienen könnten. Es werden in diesem Sinne aber keine Empfehlungen bezüglich der Entwicklung von erfolgssicheren WOV-Instrumenten formuliert. Die Identifikation von Faktoren, die den identifizierten generellen Auswirkungen zugrunde liegen war auch nicht Teil der Arbeit. In diesem Hinblick ist ein weiterer Forschungsbedarf geboten, um mögliche Faktoren der erkannten Erfolgselemente und Problembereiche zu untersuchen und somit auch konkrete Empfehlungen für neue Projekte zu formulieren. Die kantonale Zusammenarbeit bei der Durchführung von vergleichenden Evaluationen könnte in diesem Sinne ein hilfreiches Mittel sein, um allgemeine Tendenzen sowie die zugrundeliegenden Faktoren anhand einer einheitlichen Analyse von Primärdaten direkt zu erkennen. Eine solche Evaluation wurde 1999 in den Kantonen Aargau, Luzern,

Solothurn, Wallis und Zürich durchgeführt und ein Jahr später publiziert (siehe: Rieder & Farago, Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich, 2000).

Um die Ergebnisse aus der vorliegenden Arbeit im Hinblick auf die neusten Entwicklungen kritisch zu diskutieren sowie um Empfehlungen für künftige Projekte zu formulieren, könnten weitere Experteninterviews durchgeführt werden. Aus den Expertenmeinungen könnten zusätzlich zur Diskussion der allgemeinen Theorie und zur Analyse der Evaluationsberichte auch nützliche Erkenntnisse aus der aktuellsten Evaluations- und Reformpraxis gewonnen werden.

Absicht der vorliegenden Arbeit war es, auf allgemeine Tendenzen aufmerksam zu machen, die bei der Implementation von WOV-Reformen in Erscheinung treten. Die zugrundeliegende Idee ist, dass aus den vergangenen Erfahrungen Anderer nützliche Erkenntnisse für die Entwicklung neuer WOV-Reformen gewonnen werden können. Es stellte sich heraus, dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit den vergangenen Erfahrungen mit WOV interessante Erkenntnisse und möglicherweise Anknüpfungspunkte für aktuelle bzw. künftige Projekte liefern kann. Die erkannten generellen Auswirkungen sollen womöglich vor üblichen Schwierigkeiten warnen sowie die allgemeinen Vorteile zeigen, die mit der Einführung von WOV einhergehen können. Es kann aber nicht einfach erwartet werden, dass sich solche Auswirkungen mit Sicherheit zeigen werden. Eine angemessene Berücksichtigung der individuellen, strukturellen sowie kulturellen Gegebenheiten der zu reformierenden Verwaltung stellt eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der Reform dar (Thom & Ritz, 2008, S. 10 / 37). Nicht zuletzt hängt der Erfolg von NPM auch „von einem intakten Vertrauensverhältnis und einer guten Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten staatlichen Institutionen“ ab (Buchmann, 2005, S. 127).

Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 10.02.2017



Lodovico Paganini

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Bern, 10.02.2017



Lodovico Paganini

Literaturverzeichnis

- Blatter, H. (2005). Controlling – ein Führungsinstrument auch für Gemeinden. *Schweizer Gemeinde*, 42(9), 13-15.
- Bonfadelli, H., & Meier, W. (1984). Meta-Forschung in der Publizistikwissenschaft. Zur Problematik der Synthese von empirischer Forschung. *Rundfunk und Fernsehen*, 32(4), 537-550.
- Buchmann, T. (2005). Politische Steuerung unter NPM. Die Angst von Politik und Verwaltung vor dem Controlling. In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner, & A. Ladner, *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 121-130). Bern: Haupt.
- Buschor, E. (2002). Evaluation und New Public Management. *Zeitschrift für Evaluation*, 1(1), 61-73.
- Bussmann, W. (1997). Evaluationen in der Schweiz. In W. Bussmann, U. Klöti, & P. Knoepfel, *Einführung in die Politikevaluation* (S. 13-36). Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Departement für Finanzen und Gemeinden. (2009). *GRiforma: Abschluss der flächendeckenden Einführung*. Abgerufen am 25. Oktober 2016 von Kanton Graubünden: <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2009/Seiten/2009121601.aspx>
- Direktionssekretariat des Kantons Zug. (kein Datum). *Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget*. Abgerufen am 20. November 2016 von Kanton Zug: <https://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/direktionssekretariat/WoV>
- econcept. (2000a). *Evaluation Gesamtprojekt WOV Kanton Aargau. Schlussbericht vom 21. November 2000*. Zürich.
- econcept. (2000b). *Evaluation des WOV-Versuches Kt. Luzern. Gemeinsame Evaluation von WOV und LOS. Schlussbericht vom 30. Mai 2000*. Zürich.
- econcept. (2002a). *Evaluation der Verwaltungsreform wif!. Schlussbericht vom 18. November 2002*. Zürich.
- econcept. (2002b). *Evaluation GRiforma. Schlussbericht vom 30. September 2002*. Zürich.
- Eidgenössische Finanzverwaltung. (17. Mai 2016). *Neues Führungsmodell NFB*. Abgerufen am 10. Juli 2016 von Eidgenössische Finanzverwaltung: <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/projekte/nfb.html>

- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD. (2013). *Bericht über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.
- Ernst & Young. (2008). *Evaluation des Pilotprojekts "PRAGMA" in der Verwaltung des Kanton Zug, Schlussbericht vom 8. Februar 2008*. Zürich.
- FHG. (2005). *Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005*, SR 611.0.
- Finanzdirektion des Kantons Bern. (2000). *Bericht NEF 2000 des Regierungsrates: Abschluss der Versuchsphase und breitere Einführung*. Bern.
- Finanzdirektion des Kantons Bern. (ohne Datum). *Evaluation Neue Verwaltungsführung NEF*. Abgerufen am 20. Oktober 2016 von Finanzdirektion des Kantons Bern: https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/evaluation_nef.html
- Haering, B. (2002). Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen. *LeGes*, 13(1), 9-21. Von https://www.bk.admin.ch/themen/lang/00938/02124/02640/index.html?lang=de#sprungmarke10_0 abgerufen
- Heimgartner, M., & Dietrich, A. (18. Dezember 2008). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen. Gegenwärtiger Stand*. Von Eidgenössische Finanzverwaltung: http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-3-3FLAG_Kurzbericht_Wirkungsorientierte_Steuerung_Kantone.pdf abgerufen
- Interface. (2000). *Evaluation des Pilotprojektes Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn – Beurteilung der Umsetzung und Wirkungen bei Parlament, Regierung und Verwaltung. Schlussbericht zu Handen der WOV-Kommission*. Luzern.
- Kanton Graubünden. (2016). *Mitglieder der Regierung des Kantons Graubünden von 1803 bis 2016*. Abgerufen am 15. November 2016 von <https://www.gr.ch/DE/institutionen/regierung/Seiten/bisherigeRegierungsraete.aspx>
- Kaufmann, Y., Haering, B., Rageth, L., & Kistler, D. (2009). *Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV), Kanton Aargau. Schlussbericht vom 19. Februar 2009*. Zürich: econcept.
- Lienhard, A. (2008). New Public Management im Staats- und Verwaltungsrecht. Grundlagen und Entwicklungstendenzen in der Schweiz. *Der moderne Staat (dms)*(1), 183-200.

- Medjedović, I. (2014). *Qualitative Sekundäranalyse: Zum Potenzial einer neuen Forschungsstrategie in der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Moser, C., & Kettiger, D. (2004). *10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven*. Bern: Arbeitspapier, PuMaConsult GmbH.
- NZZ. (2004). *Wirkungsorientierte Solothurner Verwaltung*. Abgerufen am 26. Oktober 2016 von NZZ: <http://www.nzz.ch/article9KKLH-1.249584>
- Regierung des Kantons Graubünden. (2006). *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Schlussbericht über die verlängerte Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform «GRiforma»*. Von https://www.gr.ch/Botschaften/2006/8_2006.pdf abgerufen
- Rieder, S. (21. März 2007). *Ungenutzte Synergien: Evaluationen und New Public Management*. Abgerufen am 15. Oktober 2016 von NZZ: <http://www.nzz.ch/articleF0Y7U-1.131105>
- Rieder, S., & Farago, P. (2000). *Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich*. Luzern und Zürich: Interface und Landert Farago Davatz & Partner.
- Ritz, A. (2003). *Evaluation von New Public Management*. Bern: Verlag Paul Haupt.
- Ritz, A. (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner, & A. Ladner, *10 Jahre New Public Management in der Schweiz* (S. 47-67). Bern: Haupt.
- Ritz, A., & Sager, F. (2010). Outcome-based Public Management and the Balance of Powers in the Context of Direct Democracy. *Public Administration*, 88(1), 120-135.
- Ritz, A., Sinelli, P., & Neumann, O. (2016). New Public Management in der Schweiz: Reform-Evaluationen und Stand der Entwicklungen. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, A. Lienhard, E. Nagel, A. Ritz, & R. Steiner, *Praxishandbuch Public Management* (S. 80-105). Zürich: Weka Business Media.
- Sager, F. (2009). Die Evaluation institutioneller Politik in der Schweiz. In T. Widmer, W. Beywl, & C. Fabian, *Evaluation: Ein Systematisches Handbuch* (S. 361-370). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Sager, F., & Hinterleitner, M. (2014). Evaluation. In K. Schubert, & N. C. Bandelow, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (3., aktualisierte und überarbeitete Auflage Ausg., S. 437-462). Oldenbourg: De Gruyter.
- Schedler, K. (August 2012). 15 Jahre NPM - was haben die Parlamente daraus gemacht? *Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, 15(2), S. 4-7.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2009). *New Public Management* (4 Ausg.). Bern: Haupt Verlag.
- Schedler, K., & Summermatter, L. (2009). Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz. *Der Moderne Staat (dms)*(2), 391-410.
- Schmidt, N. (2008). New Public Management in den Kantonen – Stand der Reformen und parlamentarische Steuerungsinstrumente. *Parlament: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*(2), 15-18.
- Schweizerisches Bundesrat. (2013). Botschaft vom 20. November 2013 über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB), BBI 767 ff.
- Staatskanzlei Kanton Solothurn. (2003). *Kantonsrat: Spezialkommission WoV nimmt Arbeit auf*. Abgerufen am 15. November 2016 von Kanton Solothurn: <https://www.so.ch/staatskanzlei/medien/medienarchiv-2000-2014/2003/maerz/kantonsrat-spezialkommission-wov-nimmt-arbeit-auf/>
- Stockmann, R. (2006). Evaluation in Deutschland. In R. Stockmann, *Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder* (3 Ausg., S. 15-46). Münster: Waxmann.
- Taylor, F. W., & Roesler, R. (2011). *Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung*. Paderborn: Salzwasser Verlag.
- Thom, N., & Ritz, A. (2008). *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Thom, N., Lutz, J., & Bolz, U. (2004). *Einbettung in eine neue Politik- und Verwaltungskultur: Bewährung für das New Public Management*. Abgerufen am 25. Oktober 2016 von NZZ: <http://www.nzz.ch/article9KPQ4-1.250585>

- Widmer, T. (1996). *Meta-Evaluationen: Kriterien zur Bewertung von Evaluationen*. Bern: Verlag Paul Haupt.
- Widmer, T. (2001). Qualitätssicherung in der Evaluation – Instrumente und Verfahren. *LeGes*(2), 11-39.
- Widmer, T. (2006). Qualität der Evaluation - Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird. In R. Stockmann, *Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder* (S. 85-112). Münster: Waxmann.
- Wollmann, H. (2000). Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung - zwischen Analysepotential und -defizit. In R. Stockmann (Hrsg.), *Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder* (S. 195-232). Opladen: Leske + Budrich.
- Wollmann, H. (2006). Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext. In R. Stockmann, *Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder* (3. Ausg., S. 207-234). Münster: Waxmann.
- WoV-G. (2003). *Gesetz [des Kantons Solothurn] über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 9. März 2003*, BGS 115.1.