

Staatsreformen und Evaluation: Konzeptionelle Grundlagen und Praxis bei den Schweizer Kantonen¹

Thomas Widmer, Universität Zürich

1. Einleitung

Dieser Beitrag befasst sich mit der Evaluation institutioneller Reformen des Staates. Gestützt auf konzeptionelle Überlegungen zeigt er anhand der bei den Schweizer Kantonen bestehenden Praxis vorhandene Schwachpunkte auf und weist auf Ansatzpunkte zur Überwindung der bisher bestehenden Schwächen hin.

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert. Im nächsten Kapitel werden einige konzeptionelle Überlegungen angeführt, wie Evaluationen bei Reformen des Staates konzipiert werden können. Anschliessend wird, gestützt auf Zwischenergebnisse eines durch uns durchgeführten Forschungsprojektes², ein Überblick über die institutionellen Reformtätigkeiten in den Schweizer Kantonen in den 1990er Jahren gegeben. Im vierten Abschnitt werden Evaluationsaktivitäten zu ausgewählten Reformaktivitäten vorgestellt. Zum Schluss werden aufgrund der vorangegangenen Überlegungen und der empirischen Beobachtungen Folgerungen dargelegt, die zur Überwindung der konstatierten Schwachpunkte beitragen können.

-
- 1 Eine frühere Fassung dieses Beitrages wurde präsentiert an der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation im Rahmen des Arbeitskreises ‚Evaluation und Verwaltung‘ am 4. und 5. Oktober 2001 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer.
 - 2 Das Forschungsprojekt ‚Kantone im Wandel. Voraussetzungen, Verlauf und Konsequenzen kantonaler Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreformen‘ wird im Rahmen des Schwerpunktprogrammes ‚Zukunft Schweiz‘ des Schweizerischen Nationalfonds durch das Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, und Interface – Institut für Politikstudien, Luzern durchgeführt. Der Autor dankt dem Forschungsteam (Erwin Rüegg und Marco Arni in Zürich sowie Stefan Rieder, Luzia Lehmann und Jonathan Winkler in Luzern) für die Zusammenarbeit und dem Schweizerischen Nationalfonds für die finanzielle Unterstützung. (Vgl. <http://www.research-projects.unizh.ch/phil/unit66700/area609/p2186.htm>)

2. Konzeptionelle Überlegungen zur Evaluation von Staatsreformen

Um Missverständnissen vorzubeugen, soll einleitend der Begriff Evaluation definiert werden. Unter Evaluation soll im folgenden eine wissenschaftliche Dienstleistung verstanden werden, die sich mit der systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstandes befasst.

Im Gegensatz zu Evaluationen substanzieller Politiken, womit auch die klassische Programmevaluation gemeint ist, kennzeichnet sich die Evaluation institutioneller Politiken, wie etwa die hier interessierende Evaluation von Staatsreformen, durch zwei spezifische Charakteristiken:

- Die zu untersuchenden Wirkungsketten sind im Vergleich zu substanziellen Politiken komplexer. Die beabsichtigten Wirkungen treten – falls überhaupt – vermittelt über mehr Stationen auf, was deren Evaluation massgeblich erschwert.
- Die Evaluation institutioneller Politiken erfolgt in der Regel losgelöst von materiellen Politiken, was wiederum den Abstraktionsgrad der Evaluationen erhöht.

Hinsichtlich des zweiten Punktes ist anzufügen, dass es selbstverständlich auch möglich – und zum Teil auch gängige Praxis ist –, spezifische Reformprojekte in bestimmten Politikfeldern einzeln zu evaluieren. In diesen Fällen ist der Abstraktionsgrad nicht per se höher als in Projektevaluation anderer Art.

Evaluationen können vier unterschiedliche Funktionen verfolgen. Es sind dies namentlich die Funktionen Verantwortlichkeit, Verbesserung, Wissenserweiterung und Strategie³. Besonders die beiden erstgenannten Funktionen sind hinsichtlich der Ausgestaltung einer Evaluation und speziell im Hinblick auf deren institutionelle Einbindung von hoher Relevanz. Im Prinzip handelt es sich dabei um zwei derart unterschiedliche Typen von Instrumenten, dass die Subsumierung unter dem Begriff Evaluation missverständnisanfällig werden lässt. In diesem Umstand kommt aber auch die hohe Flexibilität der wissenschaftlichen Dienstleistung Evaluation zur Geltung.

Nachfolgende Tabelle 1 stellt in idealtypischer Weise diese zwei Typen im Kontext der Staatsreform mit ihren jeweiligen Merkmalen dar. Dabei wird unterschieden zwischen *Evaluationen in Reformen* und *Evaluationen von Reformen*.

3 Vergleiche dazu die ausführlichere Darstellung in Widmer 2000: 80.

Tabelle 1: Evaluation in respektive von Reformprojekten

Merkmal	Evaluation	
	in Reform-Projekten	von Reform-Projekten
Evaluationsfunktion	Verbesserung	Verantwortlichkeit
Ziele der Evaluation	Verbesserung des Projekts, Qualitätsentwicklung	Entscheidungsgrundlage, Legitimation gegenüber Dritten
Relevante Bewertungsgrundlagen	Projektziele	Ziele des demokratischen Wohlfahrtsstaates
Träger der relevanten Werthaltungen	Projektleitung, beteiligte Amtsstellen	Politik, Öffentlichkeit
Ort der Steuerung der Evaluation	Projektleitung in Kooperation mit den betroffenen Amtsstellen	Parlament (evtl. Regierung)
Ort der Durchführung der Evaluation	intern oder extern	extern (evtl. auch Parlament)
Evaluationsmethodik	qualitativ	quantitativ
Terminierung der Evaluation	laufend/projektbegleitend	punktuell / nach einer bestimmten Zeit
Feedback aus der Evaluation	laufend	am Ende der Evaluation
Ort der Nutzung der Evaluation	Beteiligte (Projektleitung, Amtsstellen) (formativ)	Parlament, weitere Öffentlichkeit (summativ)

Einige der in der Tabelle enthaltenen Aussagen bedürfen eines Kommentars. Generell ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den genannten Merkmalen um graduelle Dimensionen handelt. Die beiden dargelegten Typen sind Idealtypen.

Zur Bestimmung der für die Evaluation einer Staatsreform einzusetzenden Bewertungskriterien sind je nach Typ verschiedene *Bewertungsgrundlagen* beizuziehen. Während im einem Fall die Projektziele des Reformprojektes im Vordergrund stehen (also innere Bewertungsgrundlagen), sind dies im anderen Fall die deutlich weiter gefassten Ziele des demokratischen Wohlfahrtsstaates (äussere Bewertungsgrundlagen). Letztere können grob mit den folgenden fünf Punkten umschrieben werden:

- demokratische Entscheidungsverfahren (Legitimation),
- innere und äussere Sicherheit,
- Ausgleich zwischen wirtschaftlicher Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit,
- Etablierung einer Zivilgesellschaft mit einem Zusammengehörigkeitsgefühl eines politischen Gemeinwesens (Identität) sowie
- Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit.

In Analogie dazu sind auch die *Träger der relevanten Werthaltungen* zu unterscheiden. Während bei der Evaluation in Reformprojekten primär die direkt beteiligten Stellen zu beachten sind, ist dies bei der Evaluation von Reformprojekten neben der Politik auch die breitere Öffentlichkeit. Demzufolge ist auch der *Ort der Steuerung der Evaluation*⁴ je nach Idealtyp anders zu lokalisieren. Bei der Evaluati-

4 Vgl. zu den Orten der Steuerung, der Durchführung und der Nutzung die Ausführungen in Widmer 2000: 79-80.

on in Reformprojekten handelt es sich um den Typus der Selbstevaluation (Steuerung im Projekt), bei der Evaluation von Reformen um jenen der Fremdevaluation (Steuerung ausserhalb des Projektes). Beim *Ort der Durchführung* steht bei der Evaluation in Reformprojekten die interne Evaluation im Vordergrund, die externe ist aber auch möglich. Im Gegensatz dazu sollte die Evaluation von Reformen extern durchgeführt werden. Je nach Definition der Systemgrenzen wäre auch das Parlament (respektive eine für das Parlament tätige Stelle) denkbar. Bezüglich *Evaluationsmethodik* sind auch klare Differenzen zu konstatieren. Die Verbesserungsorientierung im ersten Fall legt eine qualitative Methodik nahe, die eine geringe Standardisierung, Strukturierung und Determinierung zulässt und damit Lernchancen eröffnet. Ganz im Gegensatz dazu stehen bei der Evaluation von Reformprojekten quantitative Verfahren im Vordergrund, da sie mit ihrer hohen Standardisierung, Strukturierung und Determinierung die Grundlagen liefern, um gegen Aussen Geltung zu erreichen und damit auch gegenüber Dritten legitimierend wirken zu können.⁵ Auch in der *zeitlichen Planung* kommt die Differenz zwischen den beiden Ansätzen zum Ausdruck. Während die Evaluation in Reformprojekten durch eine begleitende Ausführung und laufende Rückmeldungen geprägt ist, hat die Evaluation von Reformprojekten eher den Charakter einer einmaligen (Ex-post-) Evaluation mit einer Rückmeldung am Schluss der Evaluation. Als letzter Unterschied ist auch der *Ort der Nutzung* zu nennen. Konform mit den zugrunde zu liegenden Bewertungskriterien ist dies im Falle der Evaluation in Reformen der Kreis der direkt Beteiligten, welche die Evaluation (Prozess wie Ergebnis!) in formativer Weise nutzen. Bei der Evaluation von Reformprojekten kommt es dagegen eher zu einer summativen Nutzung der Evaluationsergebnisse durch Parlament und breitere Öffentlichkeit.

Auch hinsichtlich der Qualitätserfordernisse, die an eine Evaluation gestellt werden, ergeben sich Differenzen zwischen den beiden skizzierten Typen. Während bei der Evaluation in Reformen die inneren Bewertungsgrundlagen, also die Ziele der Evaluation, im Vordergrund stehen, ist bei der Evaluation von Reformen verstärkt auf die äusseren Bewertungsgrundlagen, also die Evaluationsstandards, zu achten.⁶

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich im Zusammenhang mit Staatsreformen grundsätzlich zwei verschiedene Typen von Evaluationen unterscheiden lassen:

- erstens, die Evaluation *in* Staatsreformen, welche der Steuerung des Reformprojektes durch die Beteiligten dient und
- zweitens, die Evaluation *von* Staatsreformen, die eine Erfolgsüberprüfung der Reformprojekte zuhanden Dritter leistet.

5 Selbstverständlich sind diese Aussagen hinsichtlich der Evaluationsmethodik – wie auch die übrigen Charakterisierungen der beiden Evaluationstypen – Tendenzaussagen. Grundsätzlich sind Evaluationen (wie die einschlägigen Evaluationsstandards postulieren) immer auf qualitative wie quantitative Informationen abzustützen (siehe Joint Committee 2000; Widmer/Landert/Bachmann 2001).

6 Zur Qualität der Evaluation vgl. Joint Committee 2000 und Widmer 1996, 2000 und 2001; zu den Referenzebenen bes. Widmer 2000: 85 oder 2001: 19-20).

3. Staatsreformen bei den Schweizer Kantonen

Das schweizerische politische System ist äusserst fein gegliedert. Auf der ersten subnationalen Ebene existieren 26 Kantone, auf der zweiten über 2.900 Gemeinden. Von diesen Gemeinden sind gemäss Schweizer Definition⁷ rund 120 Städte. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die mittlere Staatsebene, also die Kantone; dies heisst aber nicht, dass auf den anderen Staatsebenen keine Reformen des Staates zu beobachten wären⁸.

Die Schweizer Kantone sind sehr heterogen. Die Einwohnerzahl schwankt zwischen 14.500 (Appenzell I. Rh.) und 2 Millionen (Zürich), die Fläche zwischen 37 km² (Basel-Stadt) und 7.100 km² (Graubünden). Auch die Besiedelung ist im kantonalen Vergleich starken Schwankungen unterworfen. Neben den sehr dicht besiedelten Stadtkantonen (Basel-Stadt und Genf mit 5.000 resp. 1.400 Einwohnern pro km²) stehen die eher ländlichen geprägten Bergkantone (Graubünden, Uri, Wallis und Glarus mit weniger als 60 Einwohnern pro km²). Die grosse Bandbreite zeigt sich aber auch genauso im sozialen und wirtschaftlichen Bereiche. Diese Differenzen machen sich selbstverständlich auch bei der Ausgestaltung der kantonalen Staatsstrukturen bemerkbar. Neben den grossen, bevölkerungsreichen Kantonen, die über ein funktional recht ausdifferenziertes Staatswesen verfügen, sind bei den kleineren, bevölkerungsarmen Kantonen ausgesprochen kleine Staatsapparate zu beobachten. Dies zeigt etwa ein Vergleich der kantonalen Ausgaben⁹. Während der Kanton Zürich im Jahre 1998 8.2 Milliarden Franken ausgegeben hat, waren dies im Kanton Appenzell I. Rh. nur gerade rund 100 Millionen Franken.

Das schweizerische politische System ist ausgeprägt föderalistisch organisiert. Der Bund hat zwar im Verlaufe der Zeit immer mehr Kompetenzen zugesprochen erhalten, trotzdem ist seine Zuständigkeit nach wie vor auf jene Gebiete beschränkt, in denen ein expliziter Verfassungsauftrag besteht. Weitgehend auf kantonaler Ebene verblieben sind insbesondere die Politikfelder Bildung und Gesundheit. Aber auch in diversen anderen Gebieten verfügen die Kantone nach wie vor über Kompetenzen, die weit über den klassischen Vollzugsföderalismus hinausgehen. Weiter trägt zur föderalistischen Struktur auch die ausgeprägte Gemeindeautonomie wesentlich bei, wobei hier zwischen den Kantonen wesentliche Differenzen bestehen¹⁰. Zur Veranschaulichung des Föderalismus in der Schweiz kann die Organisation des Steuerwesens dienen. Die Kommunen und die Kantone haben weitgehend die Kompetenz, ihre Steuersätze (Staats- und Gemeindesteuern) selbst zu bestimmen und über ihr Steuersubstrat eigenständig zu verfügen. Im Gegensatz dazu ver-

7 Als Stadt wird in der Schweiz eine Kommune bezeichnet, wenn sie mehr als 10.000 Einwohner zählt oder ein historisches Stadtrecht besitzt.

8 Neben den Reformen auf Bundesebene (für eine kurze Übersicht vgl. Rüegg/Widmer 2001: 15-6) haben auch sehr viele Städte und Gemeinden ihre institutionellen Grundlagen in den letzten Jahren reformiert oder sind daran, dies zu tun (vgl. Ladner/Steiner 1998, Ladner et al. 2000 und Ladner 2001).

9 Ohne Ausgaben der kommunalen Ebene. Ein Einbezug der Ausgaben der Städte und Gemeinden würde die Differenzen nochmals deutlich akzentuieren.

10 Diese interne Organisationshoheit wiederum kann als Beleg für die starke Position der Kantone gewertet werden.

fügt der schweizerische Bundesstaat nach wie vor über keine unbefristete Kompetenz zur Erhebung von direkten Steuern¹¹.

Betrachtet man die Reformtätigkeiten der Kantone in den Jahren 1990 bis 2000 lassen sich aufgrund unserer Erhebungen¹² verschiedene Beobachtungen machen¹³:

- In den 26 Schweizer Kantonen sind im Untersuchungszeitraum insgesamt 520 Reformprojekte durchgeführt worden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Ausmass eines einzelnen Reformprojektes aber auch seine Reichweite und seine Relevanz sehr unterschiedlich sein können. Trotzdem bleibt festzuhalten, dass die Schweizer Kantone im vergangenen Jahrzehnt eine rege institutionelle Reformtätigkeit entwickelt haben. Die Kantone befanden sich in den 1990er Jahren im Wandel.
- Die Reformprojekte verteilen sich sehr ungleich auf die Kantone. Sehr viele Reformprojekte weisen die Kantone Zürich (65 Projekte), Genf (53) und Bern (37) auf. Im Gegensatz dazu ist die Zahl der Reformprojekte in einigen Kantonen sehr klein. Am wenigsten Projekte haben wir in den Kantonen Neuenburg (2) und Tessin (4) erheben können. Diese Zahlen sind mit einem gewissen Vorbehalt zu versehen, da wie erwähnt, die Projekte sehr unterschiedliche Ausmasse annehmen können. Es wäre deshalb falsch, die Reformfreudigkeit Zürichs und die diesbezügliche Zurückhaltung Neuenburgs anhand dieser Zahlen belegen zu wollen. Der Schluss, dass die Reformtätigkeiten nicht gleichmässig auf die Kantone verteilt sind, scheint aber dennoch zulässig zu sein.
- Die weitaus grösste Zahl der institutionellen Reformen sind Verwaltungsreformen (205 Projekte). Als nächste Reformtypen folgen Reformen der politischen Rechte (111), Finanzreformen (zum Beispiel Finanzausgleich; 47), Parlamentsreformen (39), Justizreformen (38) und Privatisierungen (33). Relativ selten sind dagegen Regierungs- (23) und Gebietsreformen (21). Auch hier ist natürlich wiederum bezüglich der reinen Zahl der Projekte zu relativieren. Trotzdem scheint offensichtlich, dass bei der Verwaltung der grösste Reformbedarf diagnostiziert worden ist. Die recht hohe Zahl der Reformen, die sich mit den politischen Rechten befassen ist nicht zuletzt auch auf Reformen der direktdemokratischen Instrumente zurückzuführen und vermutlich eine Schweizer Besonderheit.

11 Die bestehende direkte Bundessteuer geht zurück auf die während des 2. Weltkriegs erhobene Wehrsteuer und ist bis heute befristet geblieben. Hingegen verfügt der Bund über verfassungsrechtlich unbefristet bestehende Einnahmen aus indirekten Steuern (wie etwa die Mehrwertsteuer). Rund 70 Prozent der Steuereinnahmen liegen bei den Kommunen und Kantonen. Die verbleibenden rund 30 Prozent entfallen auf die Bundesebene.

12 Zur Reformtätigkeit besteht unseres Wissens bisher keine vergleichbare Datengrundlage. Die von Bucher und Stamm (1998) präsentierten Befragungsergebnisse sind wenig systematisch und nicht flächendeckend.

13 Das nachfolgend dargestellte Datenmaterial entstammt dem bereits erwähnten Forschungsprojekt ‚Kantone im Wandel‘ (vgl. Fussnote 2). Die Datenerhebung und Validierung ist erst vor kurzem abgeschlossen worden. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich aufgrund der noch laufenden Projektarbeiten noch geringfügige Änderungen im Datenmaterial ergeben könnten. In diesem Sinne sind die nachfolgenden Angaben zur Reformtätigkeit als vorläufige Ergebnisse zu betrachten.

- Wie gross ist die Rolle von Reformen, die sich auf Konzepte des New Public Managements (NPM)¹⁴ stützen? Relativ häufig anzutreffen sind Projekte, die sich (auch) mit der Einführung der Instrumente Leistungsauftrag (63 Projekte), Führungsinformationssysteme (wie etwa ein Controlling; 50) oder Globalbudget (49) befassen. In 42 Fällen ging es in den Projekten (auch) um Flexibilisierungen im Personalbereich. Bereits weniger häufig anzutreffen sind Kosten- und Leistungstransparenz (28) oder Produktedefinitionen (24). Eher selten stösst man auf Output- und Wirkungsziele (24) und Evaluation (17). Bei den letzten beiden Elementen gilt es jedoch hervorzuheben, dass sie relativ eng definiert wurden. Die Absichtserklärung, Output- und Wirkungsziele zu definieren, reichte hier für eine Nennung nicht aus. Voraussetzung dazu war einerseits der effektive Einsatz dieser Ziele und zweitens die Konkretisierung in entsprechende operationale Indikatoren. Auch bei der Evaluation ist die verwendete Definition sehr eng. Hier geht es nur um die Evaluation als Bestandteil des Reformprojektes, also etwa die Einführung eines systematischen und nachhaltigen Selbstevaluationssystems.
- Insgesamt verfügen von den 520 Reformprojekte 149 über eines der genannten NPM-Elemente, 97 über deren zwei, 62 über drei und 23 über vier und mehr. Die Reformen, die sich auf NPM-Konzepte abstützen, weisen also eine recht hohe (zumindest zahlenmässige) Bedeutung auf. Sie bestehen auch bei allen 26 Kantonen. Es gibt also keinen Kanton, der in der Untersuchungsperiode nicht in irgendeiner Weise eine Reform mit NPM-Elementen durchführte.
- Wie später noch genauer darzulegen ist, werden Reformprojekte, die eine Affinität zu NPM haben, recht häufig einer Evaluation unterzogen. Dagegen sind Evaluationen von Reformprojekten ausserhalb dieses Bereichs – wie unsere Abklärungen ergaben – äusserst selten. Reformprojekte ohne Bezug zu NPM werden nur in Ausnahmefällen evaluiert. Hier besteht also hinsichtlich der Evaluation institutioneller Reformen noch eine erhebliche Lücke.

4. Praxis der Reformevaluation bei Schweizer Kantonen

Wir konzentrieren die nachfolgenden Betrachtung auf Reformen, die unter den Begriff NPM subsumiert werden können. Evaluationen sind in diesem Bereich bei den Schweizer Kantonen bereits eine ganze Reihe durchgeführt worden resp. werden zur Zeit bearbeitet. Daneben werden auch NPM-orientierte Reformen auf Bundesebene und in einzelnen Städten evaluiert¹⁵.

14 Der Begriff New Public Management (NPM) wird hier als Sammelbegriff für empirische Erscheinungen verwendet, die in der Praxis auch als Wirkungsorientierte Verwaltung(sführung), als Nouvelle gestion publique oder – in Deutschland – als Neues Steuerungsmodell bezeichnet werden.

15 Das Projekt des Bundes „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“ FLAG wurde einer Evaluation unterzogen (vgl. Balthasar et al. 2001). Zur allgemeinen Situation der Evaluation auf Bundesebene vgl. Widmer/Rüegg/Neuenschwander 2001. Das NPM-Projekt in der Stadt Bern („Neue Stadtverwaltung Bern NSB“) wurde ebenfalls evaluiert (siehe Farago/Sütterlin 2000b), in der Stadt Zürich wurde im Januar 2002 auch ein Evaluationsbericht zur „Wir-

Auf kantonaler Ebene wurden bzw. werden die NPM-Reformen recht häufig einer Evaluation unterzogen. Neben Evaluationen, die sich auf die kantonalen Gesamtprojekte beziehen und mit denen wir uns nachfolgend im Detail befassen werden, gibt es eine weitaus grössere Anzahl von Evaluationen, die sich mit der Bewertung von einzelnen Reformprojekten befassen und die zum Teil auch in der Form von Selbstevaluationen ausgeführt werden.

Zur Evaluation von kantonalen NPM-Gesamtreformen liegen uns insgesamt sechs Berichte vor¹⁶. Es sind dies im einzelnen:

Übersicht 1: Sechs kantonale Reformevalutationen

Aargau ¹⁷	econcept (2000b): Evaluation WOV Kanton Aargau. Schlussbericht. 22. November 2000. Aarau: Regierungsrat des Kantons Aargau.
Bern ¹⁸	Farago, Peter/Sütterlin, Josef (2000a): Evaluation des Pilotprojektes „Neu Verwaltungsführung“ (NEF) im Kanton Bern. 2. Etappe. Bericht im Auftrag der Projektleitung NEF vom 8. Februar 2000. Zürich: Landert Farago Davatz & Partner.
Genf ¹⁹	Inspection cantonale des finances (2001) : Rapport relatif au Bilan de l'expérience de gestion NPM. Audit sur mandat. 8 janvier 2001. Genève.
Luzern ²⁰	econcept (2000a): Evaluation des WOV-Versuches Kt. Luzern. Gemeinsame Evaluation von WOV und LOS. 30. Mai 2000. Luzern: Regierungsrat des Kanton Luzern.
Solothurn	Rieder, Stefan/Furrer, Cornelia (2000): Evaluation des Pilotprojektes Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn. Beurteilung der Umsetzung und Wirkungen bei Parlament, Regierung und Verwaltung. 18. Mai 2000. Luzern: Interface.
Wallis	Rieder, Stefan/Bächtiger, Christine (2000): Beurteilung der Einführung von Administration 2000 im Kanton Wallis. Kurzevaluation im Auftrag der Regierung des Kantons Wallis. Vorläufiger Bericht. 22. Mai 2000. Luzern: Interface.

Wie der Übersicht zu entnehmen ist, sind diese Berichte alle im Jahre 2000 oder 2001 erstellt worden. Auch wenn in Anbetracht der Tatsache, dass in sämtlichen Kantonen Reformen mit NPM-Charakteristiken vorgenommen wurden oder werden, die Zahl von sechs Evaluationsstudien als nicht besonders hoch erscheinen mag, zeigt die hohe Kadenz der Berichte doch eine hohe Bereitschaft, NPM-Reformen auch einer Evaluation zu unterziehen.

kungsorientierten Verwaltungsführung“ (WOV) vorgelegt, wobei der Bericht bisher durch den Auftraggeber nicht veröffentlicht wurde (Rieder/Schulz/Kurz 2002).

- 16 Weiter ist zur Zeit eine Evaluation der NPM-Reformen im Kanton Zürich (Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung des Kantons Zürich wif!) in Bearbeitung. Diese soll im Dezember 2002 abgeschlossen werden.
- 17 Im Kanton Aargau wurde ergänzend zu der hier diskutierten Evaluation auch noch eine Bewertung aus der Perspektive des Rechts (siehe Gerne/Dössegger 2000) und der Finanzkontrolle (Amt für Finanzkontrolle 2000) vorgenommen.
- 18 Im Kanton Bern besteht ergänzend zu der Evaluation ein Rechtsgutachten zu den Auswirkungen der NPM-Reform auf das Parlament (Zimmerli/Lienhard 1996).
- 19 Der hier zitierte Bericht zum Kanton Genf stützt sich auf verschiedene Einzelstudien ab.
- 20 Im Kanton Luzern wurde zusätzlich zur diskutierten Evaluation auch ein juristisches Gutachten eingeholt (siehe Zimmerli/Lienhard/Bolz 2000).

Tabelle 2: Merkmale der sechs kantonalen Reformevaluationen²²

Merkmal	Aargau WOV	Bern NEF	Genf NPM	Lucern WOV	Solothurn Schlanker Staat	Wallis Administration 2000
Evaluationsfunktion	Verantwortlichkeit	Verantwortlichkeit	Verantwortlichkeit	Verantwortlichkeit	Verantwortlichkeit	Verantwortlichkeit
Ziele der Evaluation	Entscheidungsgrundlage Projektziele	Entscheidungsgrundlage Projektziele	Entscheidungsgrundlage Projektziele	Entscheidungsgrundlage Projektziele	Entscheidungsgrundlage Projektziele	Entscheidungsgrundlage Projektziele
Relevante Bewertungsgrundlagen	Projektziele	Projektziele	keine Angaben	Projektleiter, Begleitkommission	Begleitgremium (Projektleitung u.a.)	unbekannt
Träger der relevanten Werthaltungen	Projektleitung	Projektleitung	Finanzdepartement	Projektleiter i.A. der Regierung extern	Projektleitung i.A. der Regierung extern	unbekannt
Ort der Steuerung der Evaluation	Projektleitung	Projektleitung	Finanzdepartement	Projektleiter i.A. der Regierung extern	Projektleitung i.A. der Regierung extern	unbekannt
Ort der Durchführung der Evaluation	extern	extern	+/- extern (Finanzinspektion)	Projektleiter i.A. der Regierung extern	extern	extern
Evaluationsmethodik	teilstandardisierte Interviews, Dokumente gegen Ende Pilotphase	Befragung (in zwei Wellen) begleitend	unklar (verschiedene Teilstudien) gegen Ende Ver- suchsphase	Einzel- & Gruppenterviews, Befragung gegen Ende Ver- suchsphase	Interviews, Befragung, Dokumente zweite Hälfte Pilotphase	Dokumente, halbstandard. Interviews gegen Ende Ver- suchsphase
Terminierung der Evaluation	Schlussbericht (ein Zwischenbericht)	Berichterstattung in zwei Etappen	Schlussbericht	Schlussbericht	Schlussbericht (begleitende Workshops)	Schlussbericht
Feedback aus der Evaluation	Regierung & Parlament (summativ)	Regierung & Parlament (summativ)	keine Angaben	Regierung & Parlament (summativ)	Parlament. Kommission (summativ)	Regierung & Parlament (summativ)
Ort der Nutzung der Evaluation	Regierung & Parlament (summativ)	Regierung & Parlament (summativ)	keine Angaben	Regierung & Parlament (summativ)	Parlament. Kommission (summativ)	Regierung & Parlament (summativ)

²² Die durch die tabellarische Form bedingte Kürze der Angaben hat zur Folge, dass die Evaluationen nicht in ihren Feinheiten dargestellt werden können. Es wurde jeweils versucht, die Studien möglichst prägnant zu charakterisieren. Für detailliertere Angaben sei auf die Evaluationsstudien verwiesen (siehe oben, Übersicht 1).

Weiter fällt auf, dass zwei externe Stellen je zwei der insgesamt sechs Evaluationen durchgeführt haben, nämlich die Büros econcept (Zürich) und Interface (Luzern)²¹. Die externen Evaluationstätigkeiten in Zusammenhang mit kantonalen NPM-Reformen scheinen also stark auf einige wenige Anbieter beschränkt zu sein.

Neben diesen Evaluationen gibt es eine Reihe weiterer Studien, welche die Reformen vergleichend bewerten (Ehrensperger 1999, Rieder/Farago 2000), die Evaluationsresultate synthetisieren (Rieder/Lehmann 2000, Daguati 2001), spezifische Querschnittsthemen für einen Kanton aufgreifen (vgl. etwa Imsand 1995, Zürcher 1999a,b und Ehrensperger 2000) oder Konzeptionen für Evaluationen von (Haldermann 1997, 2000) und in NPM-Reformen (Haldemann/Marek 2001) darlegen.

In der nachfolgenden Tabelle sind die oben (vgl. Kapitel 2) dargelegten Merkmale der sechs hier im Zentrum stehenden Evaluationen zusammengestellt.

Aufgrund der gebotenen Kürze, mussten die Angaben in der Tabelle recht knapp gehalten werden. Dies führt dazu, dass gewisse Feinheiten und Differenzen zu wenig zur Geltung kommen. Auch handelt es sich bei den Merkmalen ja zumeist um graduelle Dimensionen. Dies kommt in der vorliegenden, gerafften Form zu kurz. Andererseits bringen die Angaben in Tabelle 2 aber gewisse Eigenschaften deutlich zum Ausdruck.

Alle sechs der hier beigezogenen Evaluationen stellen den Anspruch, eine Evaluation von den Reformprojekten zu leisten. Dies zeigt sich sowohl im Hinblick auf die Evaluationsfunktion, die Evaluationsziele aber auch hinsichtlich des Ortes der Nutzung. In allen Fällen geht es in den Evaluationen darum, Entscheidungsgrundlagen zur Einführung oder Nicht-Einführung eines flächendeckenden NPM zuhanden der politischen Behörden (Regierung und Parlament).

In starkem Kontrast dazu stehen hingegen die Merkmale der Bewertungsgrundlagen, der Träger der Werthaltungen und des Ortes der Steuerung. In diesen Fragen orientieren sich die Evaluationen eindeutig an den Projekten selbst. Als Bewertungsgrundlage werden die Projektziele hinzugezogen, als Träger der relevanten Werthaltungen wie auch als Steuerungsinanz fungieren in der Regel die für die Reformprojekte zuständigen Projektleitungen. Dies kommt auch deutlich zum Ausdruck in folgendem Zitat, das aus einem Erfahrungsbericht einer beteiligten Evaluationsperson stammt:

„In allen von econcept AG durchgeführten WOV-Evaluationen gaben die Kantone die zentralen Evaluationsfragen vor. Diese Fragen bezogen sich auf die Zielsetzungen der WOV-Projekte und widerspiegeln gleichzeitig die unterschiedlichen ‚Versuchsanlagen‘, das heisst die Art und Weise, mit der WOV eingeführt wurde. Mit anderen Worten: Die WOV-Evaluationen bezogen ihre Evaluationsfragen, Beurteilungskriterien und Beurteilungsmassstäbe aus den ursprünglichen Zielsystemen der WOV-Projekte sowie aus den antizipierten Wirkungen der Massnahmen.“ (Haering 2002: 11)

Die in den Projektzielen nicht enthaltenen Wirkungsdimensionen werden kaum berücksichtigt. Vereinzelt gibt es zwar in den Studien Bemerkungen zu (positiven wie

21 Die econcept AG ist zudem an der laufenden Evaluation im Kanton Zürich beteiligt (Haering 2002), Interface an jener auf Bundesebene (Balthasar 2001) und jener in der Stadt Zürich (Rieder/Schulz/Kurz 2002). Auch das Büro Landert Farago Davatz & Partner (Zürich) bearbeitet neben dem kantonalen Berner Projekt auch noch jenes in der Stadt Bern (Farago/Sütterlin 2000b).

negativen) Nebenwirkungen. Dies geschieht jedoch nicht in systematischer Weise und erhält kaum Gewicht. In diese Richtung weisen auch die in den Evaluationen enthaltenen Empfehlungen. Teilweise wird zwar auf den Einführungsentscheid Bezug genommen, der weit überwiegende Teil der Empfehlungen ist formativer Art und primär auf die Verbesserung der Umsetzung der Reformkonzepte ausgerichtet. Eine gewisse Ausnahme spielt in dieser Hinsicht die Genfer Studie, in der Empfehlungen zur Abschaffung resp. Ausweitung verschiedener NPM-Instrumente nahegelegt werden.

Angaben zur Qualitätssicherung der NPM-Evaluationen finden sich in den vorliegenden Materialien zu den sechs Studien keine. Weder erfolgt eine Überprüfung der Qualität durch eine evaluationsunabhängige Stelle noch findet sich ein Verweis auf einschlägige Kriterien der Evaluationsqualität, wie etwa Evaluationsstandards²². Eine fundierte Analyse der in den hier diskutierten Studien effektiv erreichten Evaluationsqualität (etwa in der Form einer Meta-Evaluation; vgl. Widmer 1996) würde den hier gegebenen Rahmen sprengen, wäre aber aus meiner Perspektive durchaus angebracht. Das soll aber nicht etwa heissen, dass die für die Durchführung der Studien verantwortlichen Evaluatoreninnen schlecht gearbeitet hätten. Die – primär durch die verantwortlichen Auftraggeber – gesetzten Rahmenbedingungen hatten, so der Eindruck aufgrund einer nur unzureichenden Betrachtung, können in keinem der sechs Fälle als ausgesprochen qualitätsfördernd angesehen werden. Dies kommt auch etwa dadurch zum Ausdruck, dass die oben diskutierten Diskrepanzen zwischen „Faktizität und Geltung“ (Habermas 1992) der Studien oftmals schon in den Ausschreibungen angelegt waren. Auch dies wiederum mag nicht besonders erstaunen, haben doch die verantwortlichen Stellen kaum evaluationspezifisches Know how. In der Regel sind es Stellen, die nur selten oder vielleicht auch nur dieses eine Mal eine Evaluationsstudie durchführen lassen. Auch die oftmals beigezogenen externen Berater haben in den meisten Fällen einen anderen Hintergrund und kaum Erfahrungen in der Konzeption, Begleitung oder Durchführung von Evaluationen.

5. Fazit – Ein Plädoyer für eine grössere Offenheit

Angesichts der grossen Bedeutung, die *institutionellen Reformbestrebungen* auf kantonaler Ebene zukommt, ist das Mass, in der diese Staatsreformen evaluiert werden, ungenügend. Dies gilt weniger für die an NPM-Konzepten orientierten Reformprojekte als für die anderen Reformtypen, die wie gezeigt, auch sehr weit verbreitet sind. Dies gilt insbesondere auch deswegen, weil diese Reformprojekte sehr häufig mit einem prononciert innovativen Anspruch antreten. Ob diese – hohen – Ansprüche aber auch eingelöst werden und wie diese Reformen die Institution Staat verändern, wird kaum hinterfragt und nur im Ausnahmefall empirisch überprüft.

Etwas anders gestaltet sich die Situation bei den an *NPM-Konzepten orientierten Reformprojekten*. Hier besteht eine vergleichsweise intensive Evaluationsstätigkeit. Die Problematik liegt hier weniger darin, dass zu wenig evaluiert würde. Hin-

²² siehe etwa Joint Committee 2000 oder Widmer/Landert/Bachmann 2001; für die Evaluation von Reformen der öffentlichen Verwaltung, siehe auch Wüest-Rudin 2002.

gegen stellt sich hier die Frage, nach der Art, wie die Evaluationen konzipiert und ausgeführt werden. Wie oben dargelegt, ist bei deren Konzeption durchgängig eine deutliche Inkonsistenz zu konstatieren. Die etwas genauer betrachteten sechs Evaluationsstudien sind hinsichtlich ihres Anspruchs Evaluationen *von* Reformprojekten, in den ihnen zugrundeliegenden Bewertungsgrundlagen und bezüglich der Verortung der Steuerungskompetenzen aber Evaluationen *in* Reformprojekten. Besorgnis erregt dies besonders auch deshalb, weil die Evaluationen auch im Sinne der Evaluation *von* Reformprojekten genutzt werden. Die von Christopher Pollitt im Jahre 1995 thematisierte Problematik ist also – zumindest was die Schweizer Kantone betrifft – noch nicht überwunden.

Aufgrund dieser Feststellungen ist erstens darauf zu hoffen, dass sich in Zukunft auch Staatsreformen, die keinen Bezug zu NPM-Konzepten aufweisen, dem Instrument der Evaluation vermehrt öffnen. Zweitens würde eine Erweiterung des bisherigen Fokus' der Evaluationen von NPM-Reformen den Schritt von der „Pseudoevaluation“ (Suchman 1967: 143) zur Evaluation erlauben. Dies setzt jedoch voraus, dass die auftraggebenden Stellen der Evaluation den ihr gebührenden Handlungsspielraum zugestehen und die Evaluierenden die bestehenden Freiräume auch nutzen. Dies ist zwar zugegebenermassen für beide Seiten mit Risiken verbunden, bildet aber eine zwingende Voraussetzung für eine Evaluation, die ihre wissenschaftliche Dienstleistung effektiv erbringen soll.

6. Literatur

- Amt für Finanzkontrolle (2000): Zusammenfassung der Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Prüfungen im WOV-Bereich. Aarau: Finanzdepartement Aargau. (mimeo)
- Balthasar, Andreas/Thom, Norbert/Rieder, Stefan/Ritz, Adrian (2001): Evaluation FLAG. Schlussbericht. November 2001. Luzern und Bern: Interface und Institut für Organisation und Personal, Universität Bern. (mimeo)
- Bucher, Peter/Stamm, Barbara (1998): Umfrage zu laufenden Projekten der Verwaltungsreform in der Schweiz. Resultate präsentiert an der Herbsttagung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften. Olten: Arthur Andersen. (mimeo)
- Daguati, Remo (2001): NPM-Versuchsphasen: Ein Erfolg? Meta-Evaluation der in der Schweiz evaluierten WOV-Projekte, insbesondere des Einführungsentscheids. Diplomarbeit, Universität St. Gallen (HSG). (mimeo)
- econcept (2000a): Evaluation des WOV-Versuches Kt. Luzern. Gemeinsame Evaluation von WOV und LOS. 30. Mai 2000. Luzern: Regierungsrat des Kanton Luzern. (mimeo)
- econcept (2000b): Evaluation WOV Kanton Aargau. Schlussbericht. 22. November 2000. Aarau: Regierungsrat des Kantons Aargau. (mimeo)
- Ehrensperger, Marc (1999): Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreformen. Eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt. Cahiers de l'IDHEAP no. 183. Lausanne: IDHEAP.
- Ehrensperger, Marc (2000): Wirkungsorientierte Verwaltung – wirkungsloses Parlament? Diplomarbeit, Universität St. Gallen (HSG). (mimeo)
- Farago, Peter/Sütterlin, Josef (2000a): Evaluation des Pilotprojektes „Neu Verwaltungsführung“ (NEF) im Kanton Bern. 2. Etappe. Bericht im Auftrag der Projektleitung NEF vom 8. Februar 2000. Zürich: Landert Farago Davatz & Partner. (mimeo)
- Farago, Peter/Sütterlin, Josef (2000b): Evaluation der Pilotversuche einer neuen Verwaltungsführung in der Stadt Bern (NSB), 2. Etappe. Im Auftrag der Projektleitung „Neue Stadtverwaltung Bern (NSB)“ Zürich: Landert Farago Davatz & Partner. (mimeo)

- Gerne, Roland/Dössegger, Sandra (2000): Staatsrechtliche Evaluation. Die WOV-Pilotprojekte im Kanton Aargau 1998-2000. Oktober 2000. Aarau: Rechtsdienst des Regierungsrates, Staatskanzlei Aargau. (mimeo)
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Haering, Barbara (2002): Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen. In: *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*. 2002/1: 9-21.
- Haldemann, Theo (1997): Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten. In: *LeGes – Gesetzgebung heute*. 1997/3: 63-108.
- Haldemann, Theo (2000): Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen – Erfolgs- und Wirkungskontrolle der neuen Steuerungsmodelle NPM und WOV. In: Hill, Hermann/Hof, Hagen (Hg.): *Wirkungsforschung zum Recht II. Verwaltung als Adressat und Akteur*. Baden-Baden: Nomos: 455-62.
- Haldemann, Theo/Marek, Daniel (2001): Evaluationsstudien für ein tatsächlich wirkungsorientiertes NPM. In: *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*. 2001/2: 41-62.
- Imsand, Nathalie (1995): *Le projet Administration 2000 à l'état du Valais. L'analyse des prestations par les fonctionnaires*. Travail de mémoire DESMAP, Université de Genève. (mimeo)
- Inspection cantonale des finances (2001): *Rapport relatif au Bilan de l'expérience de gestion NPM*. Audit sur mandat. 8 janvier 2001. Genève. (mimeo)
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (Hg.) (2000): *Handbuch der Evaluationsstandards*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ladner, Andreas (2001): Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 7/3: 1-23.
- Ladner, Andreas/Arn, Daniel/Friederich, Ueli/Steiner, Reto/Wichtermann, Jürg (2000): *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Bern: Institut für Politikwissenschaft/Institut für Organisation und Personal, Universität Bern.
- Ladner, Andreas/Steiner, Reto (1998): *Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung*. Arbeitsbericht Nr. 28. Bern: Institut für Organisation und Personal, Universität Bern.
- Pollitt, Christopher (1995): Justification by Works or by Faith. In: *Evaluation*. 1/2: 133-54.
- Rieder, Stefan/Bächtiger, Christine (2000): *Beurteilung der Einführung von Administration 2000 im Kanton Wallis. Kurzevaluation im Auftrag der Regierung des Kantons Wallis*. Vorläufiger bericht. 22. Mai 2000. Luzern: Interface. (mimeo)
- Rieder, Stefan/Farago, Peter (2000): *Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich. Ein Vergleich des Projektstandes 1999*. 25. August 2000. Luzern und Zürich: Interface und Landert Farago Davatz & Partner. (mimeo)
- Rieder, Stefan/Furrer, Cornelia (2000): *Evaluation des Pilotprojektes Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn. Beurteilung der Umsetzung und Wirkungen bei Parlament, Regierung und Verwaltung*. 18. Mai 2000. Luzern: Interface. (mimeo)
- Rieder, Stefan/Lehmann, Luzia (2000): *Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland*. Paper presented at the 4th conference of the European Evaluation Society (EES) in Lausanne, October 12-14., 2000. (mimeo)
- Rieder, Stefan/Schulz, Hans-Rudolf/Kurz, Rachel (2002): *Evaluation der Verwaltungsreform WOV der Stadt Zürich*. Januar 2002. Luzern und Basel: Interface und Plattner Schulz Partner AG. (unveröffentlicht)
- Rüegg, Erwin/Widmer, Thomas (2001): *Schweizer Kantone im Wandel. „Better Governance“ durch Staatsreform? Papier präsentiert an der Tagung „Der Wandel föderativer Strukturen“*, Humboldt-Universität zu Berlin, 8./9. Juni 2001. (mimeo)
- Suchman, Edward A. (1967): *Evaluative Research*. New York: Russell Sage Foundation.
- Widmer, Thomas (1996): *Meta-Evaluation. Kriterien zur Bewertung von Evaluationen*. Bern: Haupt.
- Widmer, Thomas (2000): *Qualität der Evaluation – Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird*. In: Stockmann, Reinhard (Hg.): *Evaluationsforschung*. Opladen: Leske + Budrich: 77-102.

- Widmer, Thomas (2001): Qualitätssicherung in der Evaluation – Instrumente und Verfahren. In: *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*. 2001/2: 9-39.
- Widmer, Thomas/Landert, Charles/Bachmann, Nicole (2001): Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Bern/Genf: SEVAL.
- Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin/Neuenschwander, Peter (2001): Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund (EvalBund). Bern: Schweizerische Bundeskanzlei.
- Wüest-Rudin, David (2002): Evaluation von Reformen der öffentlichen Verwaltung: Bedeutung und Erfolgsfaktoren. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*, 2002/1: 57-82.
- Zimmerli, Ulrich/Lienhard, Andreas (1996): Gutachten zu den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000 auf Zuständigkeiten und Aufgaben des Grossen Rates. Bern: Universität Bern. (mimeo)
- Zimmerli, Ulrich/Lienhard, Andreas/Bolz, Urs (2000): Die staatsrechtliche Zulässigkeit und Zweckmässigkeit des Steuerungsmodells WOV im Kanton Luzern. Bern: Universität Bern und PricewaterhouseCoopers. (mimeo)
- Zürcher, Markus (1999a): Das Modell und die Praxis. Eine Untersuchung der leistungs- und Wirksamkeitsmessungen in den NPM-Projekten des Kantons Bern. Mai 1999. Lausanne: IDHEAP. (mimeo)
- Zürcher, Markus (1999b): Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management: Über Produkte, Indikatoren und die Wirksamkeit. In: *LeGes – Gesetzgebung heute*. 1999/2: 105-34.