

Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW)

Ziel- und Wirkungssystem zur Beurteilung von
Potenzial und Wirkungen einer Verwaltungsstelle

Daniel Hirsbrunner, Eidg. Personalamt
Dr. Stefan Rieder, Interface
Dr. Andreas Näf, Improve Consulting AG
Markus Zürcher, BDO Visura



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Département fédéral des finances DFF
Dipartimento federale delle finanze DFF
Departament federal da finanzas DFF



I N T E R F A C E

Institut für Politikstudien
Kapellgasse 1
CH-6004 Luzern
Telefon 041 412 07 12
Fax 041 410 51 82
www.interface-politikstudien.ch

Inhaltsverzeichnis

Dokumententitel	Aktuelle Fassung	Kapitel	Seite
Integrierte Leistungs- und	31.10.2000		
Wirkungssteuerung (ILW)			
Zusammenfassung			2
Einleitung			4
Rahmenkonzept		1	7
Wirkungsmodell		2	10
Potentialmodell		3	13
Ziel- und Indikatorensystem		4	19
Führungsprozess		5	39
Literatur		6	41
Anhang			44

Zusammenfassung

Das vorliegende Rahmenkonzept für eine integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW) stellt ein neues Instrument zur leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung dar. Es unterstützt die Bestrebungen, die staatlichen Leistungen zu dokumentieren und hinsichtlich Kosten und Wirkung offen zu legen.

Das Konzept der ILW dient den Verwaltungsstellen dazu, ihr bestehendes Führungsinstrumentarium um die Komponente der Leistungs- und Wirkungssteuerung zu ergänzen. Wo bereits wirkungsorientiert gearbeitet wird, steht eine gezielte Optimierung des bereits bestehenden Ziel- und Indikatorensystems im Vordergrund.

Im Zentrum der ILW steht ein Ziel- und Indikatorensystem (ZIS), welches die für die Führungsarbeit der Linie direkt relevanten Kenngrössen enthält. Damit wird das ZIS zu einer Art Navigationskarte, dem die folgenden Fragestellungen zugrunde liegen:

- Welche Leistungs- und Wirkungsziele sind zur Umsetzung des politischen Auftrages zu wählen?
- Wie muss das Potenzial des Amtes gepflegt und entwickelt werden, um auch langfristig den politischen Auftrag erfüllen zu können?

Der vorliegende Leitfaden zum Aufbau einer ILW soll zeigen, wie eine transparente leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung aufgebaut und wie die Leistungsfähigkeit einer Verwaltungsstelle zielgerichtet vorangetrieben werden kann. Der Aufbau basiert auf einem aus der Evaluationsforschung stammenden allgemeinen Wirkungsmodell und einem Potenzialmodell, das sich an einem angepassten EFQM-Modell orientiert.

Das **Wirkungsmodell** ist ein gedankliches Konstrukt, mit dessen Hilfe die Identifikation von Leistungen und Wirkungen des staatlichen Handelns erfolgt. Es beschreibt die von der Verwaltungsstelle aufgebrachte Leistung (Output), wie der Output auf die Zielgruppe einwirkt (Impact) und die Auswirkungen, welche die von der Verwaltungsstelle erbrachten Leistungen bei den verschiedenen Anspruchsgruppen bzw. im übergeordneten gesellschaftlichen Kontext haben (Outcome). In Kombination mit den aufgewendeten Ressourcen (Input) lassen sich verschiedene Kenngrössen zur Beurteilung der Verwaltungstätigkeit generieren. Ein wichtiger Schritt dabei ist, sich Klarheit darüber zu verschaffen, wer die Zielgruppe und die Betroffenen einer staatlichen Leistung überhaupt sind.

Das **Potenzialmodell** dient der Steuerung und Weiterentwicklung des innerbetrieblichen Leistungspotenzials. Führungsgegenstand ist damit die Aussage zur Gesamtfähigkeit der Verwaltungsstelle zur aktuellen und künftigen Leistungserstellung. Hierbei geht es um Fragen der Ausgestaltung der Strategie, der Führungs- und Wertschöpfungsprozesse und der benötigten Führungs- und Managementinstrumente, der Qualifikation des Personals usw. Auch werden zentrale Entwicklungsvorhaben der Verwaltungsstelle

wie ihre strategische Neuausrichtung, Produkteinnovationen, Reorganisationen usw. mit führungsrelevanten Kenngrössen versehen.

Schliesslich entsteht ein ausbalanciertes Kennzahlensystem (Tableau de Bord), welches sowohl Angaben zu den Ergebnissen (Leistung und Wirkung) als auch zur Leistungsfähigkeit einer Verwaltungsstelle macht. Dieses dient schliesslich zur Planung, zum Controlling und zur Kommunikation von Leistung und Wirkung und zeigt den Fortschritt in der Entwicklung des Amtspotentials auf.

Die Einführung der ILW soll einen Einstieg in die wirkungsorientierte Verwaltungsführung darstellen, ohne aber eine vollständige Umstellung auf FLAG vorzunehmen. Trotzdem erfordert der Aufbau einer Amtsstelle die Erfüllung gewisser Voraussetzungen. Im Vordergrund steht dabei die grundsätzliche Bereitschaft und der Durchsetzungswille zur Veränderung auf allen betroffenen Führungsstufen.

Der Aufbau der ILW kann sehr pragmatisch erfolgen und lässt Spielraum für eine individuelle Ausgestaltung. Die ILW kann modulartig eingeführt, nach Bedarf erweitert und im Laufe der Zeit auch verfeinert werden.

Mit der Integration der ILW in den bestehenden Führungsprozess wird der Betrieb des ZIS sichergestellt. Damit wird auch erreicht, dass mit der ILW nicht ein zusätzliches System entsteht, sondern der bestehende Planungsprozess um zusätzliche Komponenten erweitert wird.

Um den (Regel)-Kreis zu schliessen, ist ein wirkungsvolles und effizientes Controlling anzuschliessen und festzulegen. Es unterstützt als Steuerungshilfe die Führungsarbeit. Dazu stellt es die führungsrelevanten Informationen zur Verfügung und bereitet diese zu Entscheidungsgrundlagen auf. Im Rahmen des Controllings gilt es, die Einhaltung der formulierten Ziele mittels der festgelegten Indikatoren zu überwachen und zu steuern. Es beinhaltet nebst dem Soll-/Ist-Vergleich auch die Analyse der Abweichungen, das Festlegen von Korrekturmassnahmen und die Berichterstattung.

Damit der vorliegende Bericht seine Funktion als Leitfaden erfüllt, wird er durch Beispiele illustriert und durch einen umfangreichen Anhang mit zusätzlichen Handlungsanleitungen und Checklisten ergänzt.

Einleitung

Der öffentliche Bereich ist gefordert, für komplexe Problemstellungen mit knappen Mitteln effektive Lösungen zu erbringen. Die staatliche Leistung muss dokumentiert und hinsichtlich Kosten und Wirkung offengelegt werden. Neue Instrumente zur leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung kommen hierfür zum Einsatz.

Das neue Führungssystem unterscheidet grundsätzlich drei Ebenen:

- die Ebene der gesellschaftlichen/politischen Ziele,
- die Ebene der Umsetzung der Ziele auf Stufe Verwaltung und
- die Ebene der mit der Umsetzung erzielten Ergebnisse im gesellschaftlichen Kontext.

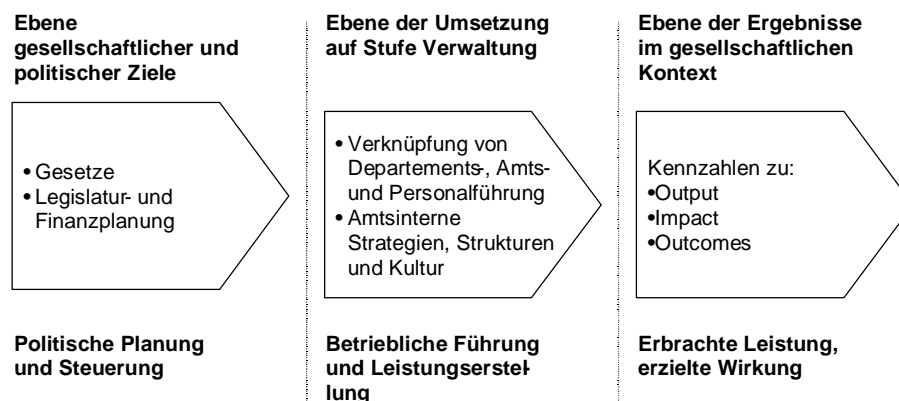


Abb. 1: Zusammenhänge eines leistungs- und wirkungsorientierten Führungssystems

Die **gesellschaftlichen Ziele** werden von der Politik (Parlament und Regierung) definiert und konkretisieren sich in Form von Gesetzen und politischen Planungsvorgaben.

Die **betriebliche Umsetzung** der politischen Vorgaben erfolgt über Führungsprozesse zwischen Departement und Amt bzw. nachgelagert zwischen Amt und Mitarbeitenden. Die Umsetzung kann in Form von Führungskontrakten, z.B. als Leistungsaufträge zwischen Departement und Amt, beziehungsweise als Zielvereinbarungen zwischen Amt und Mitarbeitenden geplant und vereinbart werden.

Das Amt legt die Strategien zur Umsetzung fest, gestaltet seine Prozesse und Strukturen, pflegt das Mitarbeiter/innenpotenzial und die Amtskultur. Es schafft die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen und effektiven Leistungserstellung und damit zur optimalen Erfüllung der im Leistungsauftrag konkretisierten politischen Vorgaben.

Die **Ergebnisse staatlichen Handelns** manifestieren sich schliesslich in Form von erbrachten Leistungen und erzielten Wirkungen. Ihre Dokumentation gibt Auskunft darüber, wie gut der gesellschaftliche Auftrag erfüllt wurde.

Ein Ziel- und Indikatorensystem bildet die Grundlage für die neuen Führungsinstrumente. Es ist ein ausbalanciertes Kennzahlensystem (Tableau de bord), welches sowohl Angaben zu den Ergebnissen als auch zum Potential des Amtes macht. Es dient zur Planung, zum Controlling und zur

Kommunikation von Leistung und Wirkung. Es legt den Fortschritt in der Entwicklung des Amtspotentials offen.

Das Modell zur Integrierten Leistungs- und Wirkungssteuerung ist ein offenes Rahmenkonzept. Es dient im öffentlichen Bereich als Grundlage für den Aufbau der neuen Führungsinstrumente. Es stellt die Kernfragen ins Zentrum:

- Welche Leistungs- und Wirkungsziele sind zur Umsetzung des politischen Auftrags zu wählen?
- Wie muss das Potential des Amtes gepflegt und entwickelt werden, um auch fürderhin den politischen Auftrag erfüllen zu können?

Das Modell integriert die Leistungs- und Wirkungsbetrachtung, die Aufgaben- und die Finanzplanung, die Ergebnis- und die Potentialsteuerung. Es lässt Spielraum für die individuelle Ausgestaltung zu. Es kann modulartig eingeführt und nach Bedarf erweitert werden. Das System gibt, verbunden mit den in diesem Bericht dargestellten Vorgehenshilfen, eine konkrete Antwort auf die immer ähnlichen Schwierigkeiten, mit welchen die Praxis konfrontiert ist, wie z.B.:

- Der politische Auftrag ist sehr generell formuliert und muss zur Umsetzung präzisiert und die auftragsbezogenen Wirkungsziele müssen erst ermittelt werden.
- Die Suche nach geeigneten, messbaren Indikatoren zur Beschreibung von Leistungen und Wirkungen ist schwierig und stellt die beteiligten Instanzen vor neuartige Aufgaben.
- Leicht entsteht ein Ziel- und Indikatoren-Wildwuchs mit geringem Zusammenhang und geringem führungsrelevantem Aussagegehalt, aber dennoch grossem Erfassungsaufwand.
- Die stufengerechte Kommunikation (Amt, Departement, Parlament) der Ziele und Ergebnisse erfordert ein leicht verständliches Berichtswesen. Jede Führungsstufe muss gezielt mit den für sie relevanten Führungsinformationen versorgt werden.
- Geringe Erfahrung im Aufbau von Systemen zur Leistungs- und Wirkungssteuerung, mangelnde Routine in ihrer Handhabung, z.T. auch fehlende Software-Unterstützung haben bis jetzt viel Geduld und Improvisationstalent gefordert.

Der Bericht dient einer Verwaltungsstelle:

- zur Erweiterung des bestehenden Führungsinstrumentariums um die Komponente der Leistungs- und Wirkungssteuerung,
- zur gezielten Optimierung eines bereits bestehenden Ziel- und Indikatorensystems,
- als Grundlage für die Einführung von Leistungsvereinbarungen zwischen Departementen und Aemtern.

Er zeigt auf wie:

- unter Einbezug aller für den Führungsprozess zuständigen Instanzen eine transparente leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung aufgebaut werden kann;
- die zukunftsgerichtete Entwicklung des Potentials der Verwaltungsstelle gezielt vorangetrieben werden kann;

- in geeigneter Form der Leistungs- und Wirkungsnachweis gegenüber Politik und Öffentlichkeit erbracht werden kann.

Der Bericht besteht aus 5 Teilen. In Kapitel 1 werden Inhalt und Absichten der ILW im Detail erläutert. Kapitel 2 erläutert die Zusammenhänge im Wirkungsmodell. Kapitel 3 beschreibt das Potentialmodell zur Weiterentwicklung des innerbetrieblichen Leistungspotentials. Kapitel 4 zeigt auf, wie ein Ziel- und Indikatorensystem zur integrierten Leistungs- und Wirkungssteuerung aufgebaut werden kann. Kapitel 5 stellt schliesslich dar, wie die ILW in den bestehenden Führungsprozess integriert werden kann.

Der Bericht wird ergänzt durch einen umfangreichen Anhang, der zusätzliche Handlungsanleitungen und Checklisten für die Einführung der ILW in einer Verwaltungsstelle enthält.

1 Rahmenkonzept ILW

Wir gehen zunächst auf Ziele des ILW ein, stellen die wichtigsten Elemente im Überblick vor, und wenden uns daraufhin dem Wirkungsmodell und zuletzt dem Potentialmodell zu.

1.1 Ziele für eine ILW

Die ILW soll die Steuerung von Leistungen und Wirkungen und die Entwicklung des Amtspotentials über die verschiedenen Führungsstufen gestützt auf operable Zielwerte und Kenngrössen erleichtern. Es soll:

- die Führungsstufen auf Stufe Amt, Departement, Regierung und Parlament mit entscheiderelevanten stufengerechten Führungsinformationen versorgen;
- die Grundlage für das fundierte Vereinbaren von Führungszielen bilden;
- im operativen Alltagshandeln der Verwaltungsstelle das sichere Navigieren zum Ziel hin ermöglichen;
- die Grundlagen für einen kontinuierlichen Entwicklungs-, Lern- und Innovationsprozess auf Stufe Verwaltungsstelle und Mitarbeitende schaffen;
- die Grundlage für die Zielvereinbarung auf Stufe Mitarbeiter/in bereitstellen und den Mitarbeitenden ihren konkreten Beitrag zur Schöpfung gesellschaftlichen Mehrwerts aufzeigen;
- ein partizipatives Verfahren bei der Ausgestaltung der Leistungs- und Wirkungsmessung zulassen.

1.2 Die Elemente der ILW

Die ‚Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung‘ besteht im wesentlichen aus vier Elementen:

Planungsinstrumente

Hierzu zählen auf politischer Ebene u.a. Finanz- und Legislaturplanung, gegebenenfalls Leistungsaufträge sowie das jährliche Budget. Auf Stufe Verwaltungsstelle kann eine Geschäftsplanung das massgebende Planungsinstrument sein.

Das Ziel- und Indikatorensystem (ZIS)

Dieses setzt die in den Planungsinstrumenten enthaltenen Ziele in messbare Werte um. Damit stellt es das Herzstück der ILW dar. Es ist eine Art **Navigationskarte** (Tableau de Bord), welche sich in einen Potentialteil und einen Ergebnisteil gliedert

Im **Potenzialteil** beschreibt die Verwaltungsstelle jene Eckwerte, welche zur Steuerung und Weiterentwicklung der betrieblichen Performance hilf-

Copyright © 2000 Eidgenössisches Personalamt

Ziel- und Indikatorensystem

Das Ziel- und Indikatorensystem enthält die für die Führungsarbeit der Linie direkt relevanten Kenngrössen. Es gliedert sich in einen Potenzialteil und einen Ergebnisteil (Leistung und Wirkung). Es umfasst damit auch die amtsbezogene Auswertung von Kennzahlen aus den Ressourcenämtern, wie bspw. die Fluktuationsrate.

Potenzialteil des ZIS

Führungsgegenstand des Potenzialteils ist die Gesamtfähigkeit der Verwaltungsstelle zur aktuellen und künftigen

reich sind. Hierbei geht es um Fragen der Ausgestaltung der Strategie, der Führungs- und Wertschöpfungsprozesse und der benötigten Führungs- und Managementinstrumente, der Qualifikation des Personals usw. Auch werden zentrale Entwicklungsvorhaben der Verwaltungsstelle wie ihre strategische Neuausrichtung, Produkteinnovationen, Reorganisationen etc. mit führungsrelevanten Kenngrössen versehen.

Der **Ergebnisteil** enthält Daten über die erbrachten Leistungen und die damit im gesellschaftlichen Kontext bei den Ziel- und Anspruchsgruppen ausgelösten Effekte (Wirkungen). Die erzielten Ergebnisse werden mittels eines aus der Evaluationsforschung stammenden allgemeinen Wirkungsmodells beschrieben und systematisiert. Das Wirkungsmodell ermittelt die von der Verwaltungsstelle aufgebrauchte Leistung (Output), wie der Output auf die Zielgruppe einwirkt (Impact) und die Auswirkungen, welche die von der Verwaltungsstelle erbrachten Leistungen bei den verschiedenen Anspruchsgruppen bzw. im übergeordneten gesellschaftlichen Kontext haben. In Kombination mit den aufgewendeten Ressourcen (Input) lassen sich verschiedene Kenngrössen zur Beurteilung der Verwaltungstätigkeit generieren.

Die Erhebungsinstrumente

Das ZIS kann nur zum Leben erweckt werden, wenn es mit entsprechenden Daten gefüllt wird. Für die Ermittlung der *Potenzialdaten* bieten Instrumente des Total Quality Management interessante Ansatzpunkte.

Die *Ergebnisdaten* lassen sich einerseits auf Basis der Finanzbuchhaltung, der Kosten-/Leistungsrechnung sowie dem Einsatz von Betriebsstatistiken ermitteln (vor allem Daten zum Output). Wirkungen im Bereich der Impacts und Outcomes machen den Einsatz von sozialwissenschaftlichen Erhebungsinstrumenten wie Befragungen, statistische Auswertungen, Schätzverfahren etc. notwendig.

Das Berichtswesen

Es dient der stufengerechten Information, konzentriert sich auf die Darstellung der wesentlichen führungsrelevanten Kenngrössen und zeigt in übersichtlicher und lesefreundlicher Form den Grad der Zielerreichung an.

Für FLAG-Verwaltungsstellen stellt sich das Berichtswesen aus den Leistungsberichten (3-4 mal jährlich) zuhanden des vorgesetzten Departements sowie dem jährlichen Geschäftsbericht zuhanden des Parlaments und der Öffentlichkeit zusammen. Für nur betriebsinterne Zwecke können bei Bedarf weitere detailliertere Berichtssysteme sinnvoll sein (z.B. Monatsreporting).

Die folgende Darstellung stellt die Elemente des ILW und ihre Zusammenhänge dar.

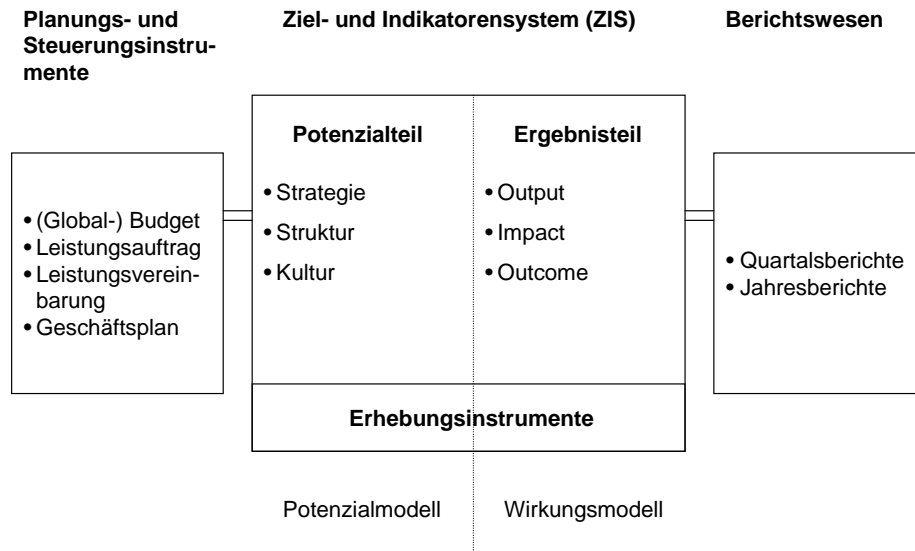


Abb. 2: Das Rahmenkonzept der ILW im Ueberblick

Diese Abbildung fasst die Elemente des ILW zusammen. Im Kern steht die Messung der Ergebnisse (Output, Impact und Outcome) der Verwaltungsstelle und des betriebsinternen Potenzials in Bezug auf Strategie, Struktur und Kultur. Als Vorgaben sind die Planungs- und Steuerungsinstrumente massgebend. Die Ergebnisse des ILW fließen wiederum in das Berichtswesen ein.

Im folgenden wird das Kernelement des ILW – das ZIS und seine beiden Teilelemente (Wirkungsmodell, Potenzialmodell) im Detail erläutert.

2 Das Wirkungsmodell zur Beschreibung der Leistungen und Wirkungen der Verwaltungstätigkeit

Die Policy-Analyse hat in den 80er Jahren begonnen, die Wirkungen der Politik nach Output, Impact und Outcome zu beschreiben (Knoepfel/ Weidner 1982). Diese Einteilung hat sich als analytisches Konstrukt insofern bewährt, als dass sie eine systematische Erfassung und Überprüfung der Wirkungen öffentlicher Politik erleichtert. Wie lassen sich die drei Arten von Wirkungen umschreiben und voneinander trennen?

Output

Eine Verwaltungsstelle produziert auf Grund von Zielsetzungen, welche in der Regel in einem Gesetz, einer Verordnung der Legislaturplanung oder einem internen Strategiepapier der Verwaltungseinheit festgelegt ist, Output. Diese haben verschiedene Formen, je nach Auftrag und konkreter Aufgabenstellung. Die Menge des erbrachten Output lässt sich in der Regel relativ einfach bestimmen. Liegt eine Kosten-Leistungs-Rechnung vor, so lassen sich ebenso die Kosten pro Outputeneinheit verhältnismässig einfach darstellen.

Impact

Im Hinblick auf die zu erfüllende Aufgabe soll der Output auf eine bestimmte Zielgruppe einwirken und diese zu Reaktionen bewegen. Die Reaktion der Zielgruppe wird als Impact bezeichnet. In der Regel ist damit ein bestimmtes erwünschtes Verhalten gemeint. Besteht der Output aus einem Verbot, wird die Einhaltung desselben als Impact bezeichnet. Eine Umgehung des Verbotes gilt als (negativer) Nebeneffekt und gehört ebenfalls zum Impact. Nebeneffekte können auch positiver Natur sein, wenn beispielsweise durch die Suchtprävention nicht nur die Zahl der Süchtigen zurückgeht, sondern gleichzeitig die Kosten für den Staat für die Betreuung von Abhängigen. Bei Subventionen wird von der Zielgruppe erwartet, dass sie sich in der vom Geldgeber gewünschten Art und Weise verhält (Anreizsystem). Wenn eine Zielgruppe Gelder im Sinne von Anreizen für eine Handlung erhält, die sie ohnehin an den Tag gelegt hätte, sprechen wir von sogenannten Mitnahmeeffekten. Praktisch alle finanziellen Anreize haben mit diesem Effekt zu kämpfen.

Outcome

Die bei der Zielgruppe erreichte Verhaltensänderung soll dazu beitragen, dass eine übergeordnete gesellschaftliche Aufgaben- oder Problemstellung gelöst werden kann. Diese Veränderung im relevanten übergeordneten gesellschaftlichen Kontext wird als Auswirkung staatlichen Handelns oder Outcome bezeichnet. Outcomes sind bei den Betroffenen zu beobachten und zu messen. Die Gruppe der Betroffenen ist in der Regel nicht deckungsgleich mit der Zielgruppe.

Beispiele für Output:

Physische Produkte, Erlasse und hoheitliche Entscheide (Bewilligungen, Verbote, Reglemente); Dienstleistungen (Beratung, Information, Expertisen); oder finanzielle Leistungen (Subventionen, Zuschüsse, Darlehen etc.).

Messung von Impact

Ein bekanntes Mass zur Erfassung von Impact ist die Kundenzufriedenheit. Sie ist gerade bei Dienstleistungen (z.B. Informationen, Beratung) ein wichtiger Indikator. Dabei gilt es aber zu beachten, dass sie ein tatsächliches Verhalten höchstens indirekt misst: Die Zufriedenheit beim Empfang von Subventionen ist fast immer relativ hoch, sie gibt bspw. über den Mitnahmeeffekt nur indirekt Auskunft. Zufriedenheitsmessungen sind daher ein notwendiger Indikator für die Impactmessung, hingegen nicht hinreichend für die Erfassung des Verhaltens.

Wirkungszusammenhänge

Entscheidend ist nicht alleine die Definition der Arten von Wirkungen. Es wird vielmehr ein Zusammenhang zwischen den politischen und gesellschaftlichen Zielsetzungen (festgelegt in Gesetzen und dergleichen; vgl. Abb. 1), Handlungen der Verwaltungsstelle (Umsetzung durch Führung und Wertschöpfungsprozess), dem Output, der Reaktion der Zielgruppen (Impact) und der Wirkungen bei den Betroffenen (Outcomes) postuliert. Das logische Ineinandergreifen von Zielen, Verwaltungshandeln und den Arten von Wirkungen bezeichnen wir als **Wirkungsmodell**. Es ist ein gedankliches Konstrukt, das die Planungs- und Steuerungsabsichten und die dabei unterstellten Annahmen explizit darstellen soll.

Das Arbeiten mit einem Wirkungsmodell unterstellt, dass bei jeder staatlichen Tätigkeit eine logische Abfolge von Output, Impact und Outcome definiert werden kann. Weiter geht diese Form der Analyse davon aus, dass ein stabiles und plausibles Wirkungsmodell vorliegen muss, damit staatliches Handeln Veränderungen bewirken kann. Output bildet die Vorbedingung dafür, dass Impact überhaupt auftreten kann und Impact ist eine notwendige Voraussetzung für Outcome. Ferner muss die Höhe der Wirkungen in einer Relation zu den Mitteln stehen, die auf der politischen Ebene zur Verfügung gestellt werden.

In der Praxis ist die Konsistenz von Wirkungsmodellen keineswegs gegeben. Fehlender Output oder unerwarteter Output lässt kein Impact zu (ein einfaches Beispiel ist eine zu lax kontrollierte Parkverbotsregelung, welche somit zu keiner Reduktion des Verkehrsflusses in die Wohnquartiere führt). Oft werden die Wirkungen von Massnahmen überschätzt und/oder es stehen (aus politischen Gründen) viel zu wenig Mittel zur Erreichung eines Outcome zur Verfügung (zu denken wäre an eine zu tiefe Lenkungssteuer bei der Vermeidung von Abwässern in der Industrie).

Beispiel:

Das vorerst abstrakt formulierte Wirkungsmodell kann am Beispiel des Investitionsprogrammes Energie 2000 erläutert werden (vgl. dazu Rieder 1999). Das Parlament setzte sich 1997 zum Ziel, die Baukonjunktur mittels eines Förderprogrammes anzukurbeln. Unter anderem wurden dabei 64 Mio. Franken für Subventionen zu Gunsten energiesparender Massnahmen bei privaten Bauherren bereitgestellt. Neben der konjunkturpolitischen Absicht wurde damit ein zweites, umweltpolitisches Ziel an den Anfang der Wirkungskette gesetzt (Verminderung von CO₂-Emissionen). Die Vergabe der 64 Mio. Franken wurde dem Bundesamt für Energie übertragen, welches seinerseits den Vollzug drei Bearbeitungszentren übertrug. Als Output resultierten ca. 3500 Entscheide über Gesuche, wovon 2400 genehmigt worden sind. Der Verwaltungsaufwand (Effizienz) wurde unter 5 Prozent der Subventionsgelder gehalten. Der Output lässt sich entsprechend nach Regionen, Kantonen und Empfängergruppen (Einfamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser, Gewerbe, Industrie) differenzieren. Der erwartete Impact bestand darin, dass Gebäudebesitzer auf Grund der Subvention bestehende Sanierungen umfangmässig ausdehnen (bessere Wärmedämmung, andere Heizsysteme etc.) oder für später geplante Sanierungen zeitlich vorziehen würden. Aus früheren Subventionsprogrammen war bekannt, dass sog. Mitnahmeeffekte auftreten können, d.h. Eigentümer von Gebäuden Geld für Sanierungen beantragen, die sie ohnehin durchgeführt hätten. Auch dieser unerwünschte Nebeneffekt zählt zu den Impact. Als Outcome der Aktion war

Beispiel Outcome

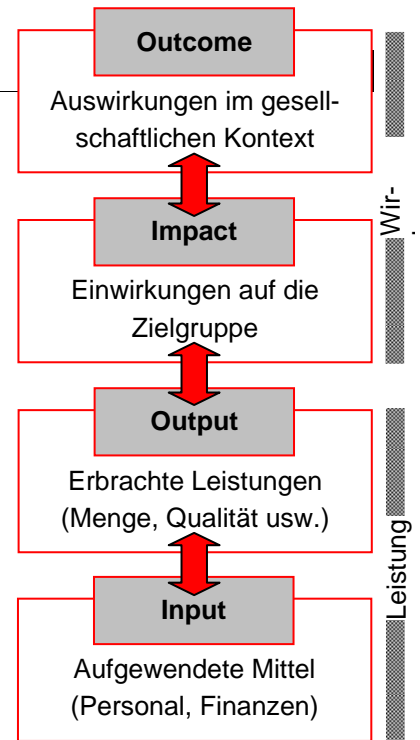
Eine umweltpolitisch motivierte Senkung der Höchstgeschwindigkeit auf Autobahnen führt zu einem Output (Geschwindigkeitsbegrenzung), welche die Automobilistinnen und Automobilisten zu langsamerem Fahren zwingen soll (Impact). Davon profitieren alle Anwohner in der Nähe einer Autobahn (Betroffene), weil sie mit weniger Lärm und Abgasen belastet werden (Outcome = Senkung der Immissionen bei den Betroffenen). Zielgruppe und Betroffene sind also nicht identisch. Die Betroffenen werden per Definition durch die Handlung der Zielgruppen positiv oder negativ beeinflusst.

Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell ist ein gedankliches Konstrukt, das die Planungs- und Steuerungsabsichten und die dabei unterstellten Annahmen explizit darstellt. Es ist von Zielsetzung zu Zielsetzung und Verwaltungsstelle zu Verwaltungsstelle verschieden. Einmal treten mehr, ein anderes mal weniger Impact auf. Einmal ist der Wirkungszusammenhang einfach, einmal verschlungen. Zielgruppen und Betroffene sind immer anders.

Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung

eine Steigerung der Zahl der Arbeitsplätze im Baugewerbe beabsichtigt. Zusätzlich wurde angestrebt, den Energieverbrauch der sanierten Gebäude zu senken und die Umweltqualität zu verbessern. Beide Effekte sollten dazu führen, dass bei den unmittelbar Betroffenen (Baugewerbe) mehr Arbeitsplätze entstehen. Die Bevölkerung (ebenfalls Betroffene) soll von der gestiegenen Umweltqualität profitieren. Diese kurz skizzierten Zusammenhänge bilden das Wirkungsmodell, welches hinter dem Subventionsprogramm steht. Das Wirkungsmodell war bei der Formulierung des Förderprogrammes im Parlament implizit vorhanden und wurde anschliessend "energiepolitisch angereichert". Explizit so aufgezeichnet wurde es erst später durch die Evaluation (vgl. Rieder 1999, S. 18).



3 Das Potenzialmodell zur Erhebung und Weiterentwicklung des innerbetrieblichen Leistungspotenzials

Führungsgegenstand des Potenzialmodells ist die Aussage zur Gesamtfähigkeit der aktuellen und künftigen Leistungserstellung (Zustand, Ziele, Fortschritt). Das Modell dient der Steuerung und Weiterentwicklung der betrieblichen Performance. Ihm liegt der Ansatz des "kontinuierlichen Lernens" mittels Selbstbewertung zugrunde. Daher soll es helfen, die strategische Ausrichtung eines Amtes mit der operativen Tätigkeit zu verknüpfen. Der Potenzialteil der ILW stellt sicher, dass die Arbeit einer Verwaltungsstelle nicht nur anhand der erzielten Ergebnisse beurteilt wird.

Das vorliegende Modell basiert auf einem an die Zielsetzungen der ILW angepassten EFQM-Modell (European Foundation for Quality Management) ¹⁾. Dieser Bezug zu einem auch in der öffentlichen Hand und in der Bundesverwaltung vielfach bewährten Modell soll gewährleisten, dass das Potenzialmodell auf einer gesicherten und insbesondere auch umfassenden Konzeption basiert. Damit ist auch sichergestellt, dass die Anschlussfähigkeit an das EFQM-Modell im Hinblick auf einen weiteren Ausbau gewährleistet ist.

Das Potenzialmodell konzentriert sich nur auf das **innerbetriebliche Leistungspotenzial**. Es soll daher auch nur zu den Kriterien des EFQM-Modells ein Bezug hergestellt werden, welche sich direkt auf das Leistungspotenzial, nicht aber auf die Ergebnisse (Wirkung) beziehen. Das heisst, dass sich unsere Betrachtungen (abgesehen von nachstehender Ausnahme) lediglich auf die sogenannten Befähiger-Kriterien des zugrunde liegenden Modells beziehen.

Zusätzlich soll jedoch das Kriterium "Mitarbeiterbezogene Ergebnisse" in den Potenzialteil einbezogen werden, da sich das Wirkungsmodell lediglich auf die externe Wirkung, nicht aber auf interne Faktoren, wie z.B. die Mitarbeiterzufriedenheit, bezieht.

Der Modellansatz beruht darauf, dass die Verwaltungsstelle aufgrund von fest vorgegebenen Fragestellungen ihre aktuelle Fähigkeit zur Leistungserstellung beurteilt. Daraus entwickelt das Amt Zielsetzungen und Massnahmen und legt zur Fortschrittsüberwachung Indikatoren fest.

¹⁾ Das EFQM-Modell für Excellence 1999

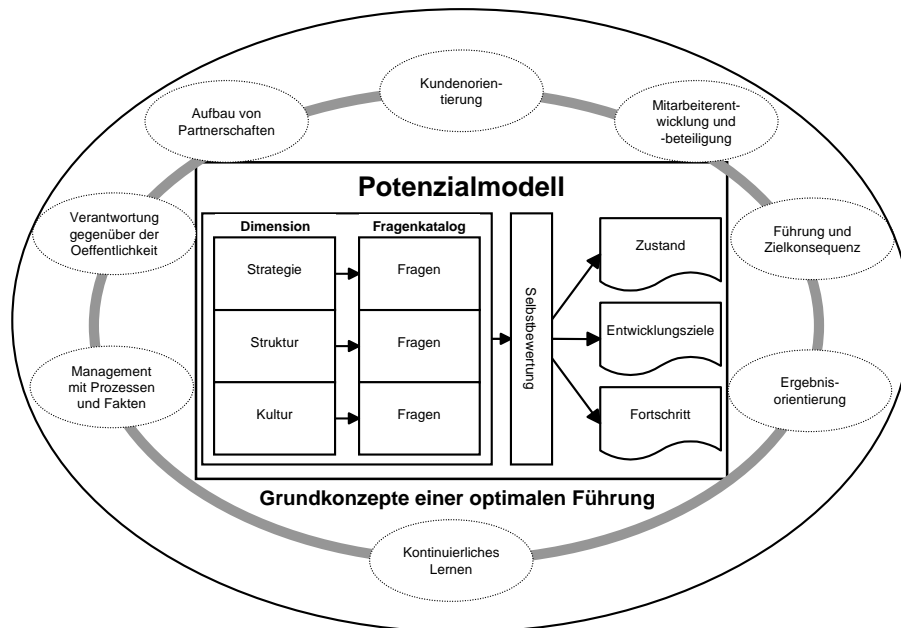


Abb. 3: Das Potenzialmodell im Ueberblick

Grundkonzepte zur Verbesserung der Führung einer Organisation

Unabhängig von der Art, Grösse und Struktur müssen Organisationen ein zweckmässiges und wirksames Managementsystem entwickeln. Die Berücksichtigung nachfolgender grundlegender Konzepte stellt sicher, dass das aktuelle Managementwissen Eingang in das Führungssystem findet und die Voraussetzungen (Fähigkeiten, Potenzial) geschaffen sind, überragende Ergebnisse (Leistungen, Wirkungen) zu erzielen.

- **Ergebnisorientierung**

Hervorragende Leistungen einer Organisation hängen davon ab, ob man die Interessen aller relevanten Interessengruppen in ein ausgewogenes Verhältnis bringt. Dazu gehören Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kunden, Lieferanten und die Gesellschaft im allgemeinen sowie diejenigen, welche ein finanzielles Interesse an der Organisation haben.

- **Führung und Zielkonsequenz**

Die Führungskräfte einer Organisation schaffen mit ihrem Verhalten in der Organisation Klarheit und Einigkeit hinsichtlich des Zwecks der Organisation. Im weiteren bemühen sie sich um ein Umfeld, in dem die Organisation und ihre Mitarbeitenden überragende Leistungen erbringen können.

- **Kundenorientierung**

Über die Produkte- und Dienstleistungsqualität entscheidet letztendlich die Meinung des Kunden. Kundenloyalität, Kundenbindung und Marktanteil werden am besten optimiert, wenn die Ausrichtung klar auf die Bedürfnisse von bestehenden und potentiellen Kunden erfolgt.

- **Mitarbeiterentwicklung und -beteiligung**

Das Potenzial von Mitarbeitenden wird am besten durch gemeinsame Werte und eine Kultur des Vertrauens sowie des eigenverantwortli-

chen Handelns freigesetzt. Daher sollen die Mitarbeiter auch ermutigt werden, sich zu beteiligen.

- **Aufbau von Partnerschaften**

Eine Organisation arbeitet effektiver, wenn sie für beide Seiten vorteilhafte Beziehungen mit ihren Partnern unterhält. Diese sollen auf Vertrauen, gegenseitigem Austausch von Wissen und Integration aufbauen.

- **Management mit Prozessen und Fakten**

Organisationen funktionieren effektiver, wenn alle miteinander verknüpften Aktivitäten verstanden und systematisch gemanagt werden. Entscheidungen über gegenwärtige Aktivitäten und geplante Verbesserungen werden aufgrund von zuverlässigen Informationen getroffen. Die Belange sämtlicher Interessengruppen werden dabei berücksichtigt.

- **Kontinuierliches Lernen, Innovation und Verbesserung**

Die Leistung einer Organisation wird gesteigert, wenn sie auf dem Management und dem Austausch von Wissen beruht. Ferner sollte die Organisation in eine Kultur von kontinuierlichem Lernen, Innovation und Verbesserung eingebettet sein.

- **Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit**

Den langfristigen Interessen der Organisation und ihrer Mitarbeiter ist am besten gedient, wenn sie jederzeit ethisch korrekt vorgeht und die Erwartungen / Vorschriften der Gesellschaft weitestgehend übertrifft.

Dimensionen

Die Dimensionen stammen aus dem betriebswirtschaftlichen Ansatz der Trilogie "Strategie-Struktur-Kultur"²⁾.

Dieser Ansatz basiert auf der Erkenntnis, dass eine optimale Gestaltung der Organisationspolitik und -strategie ebenso von der Organisationskultur sowie von der Struktur einer Organisation beeinflusst wird. Die drei Dimensionen eignen sich deshalb gut für eine ganzheitliche, strukturierte Betrachtungsweise des Potenzials einer Organisation und ermöglichen gleichzeitig das Erkennen von Handlungsbedarf bzw. Festlegen von Schwerpunkten für jede Dimension.

Im Zentrum der **Dimension Strategie** stehen die Aspekte im Zusammenhang mit dem Verhalten der Führungskräfte, der Strategie und den Zielen der Organisation sowie deren Abstimmung mit den Zielen der Mitarbeitenden. Insbesondere wird auch bewertet, ob das Potenzial für Wandel eine breitere Basis hat als nur die Inspiration einzelner Führungskräfte.

Die **Dimension Struktur** betrachtet das Management von Strukturen, Prozessen und Systemen. Eine systematische und nach der Strategie der Organisation ausgerichtete Gestaltung und Steuerung der wichtigsten Ressourcen beeinflusst die Ergebnisse einer Organisation im positiven Sinne. Eine starke Kundenorientierung trägt ebenso zum Erfolg der Organisation bei.

Innerhalb der **Dimension Kultur** werden die Organisationskultur, das Personal und deren Werte sowie die Identität und das vorhandene Knowhow

²⁾ vgl. Rühli, 1991a, S. 16 f. und Schellenberg (1992), S. 127 ff.

betrachtet. Mitarbeiterressourcen sollen konsequent geplant, gemanagt und verbessert werden. Auch die Zufriedenheit der Mitarbeitenden wird gemessen. Ausserdem geht es um die Aspekte der internen Kommunikation und der Bewirtschaftung und Entwicklung des vorhandenen Wissens. Die Mitarbeitenden sollen vermehrt ermächtigt werden, zu handeln und somit auch an der kontinuierlichen Verbesserung der Organisation mitzuwirken. Der Umgang mit Kunden, Partnern und Vertretern der Gesellschaft ist ebenfalls Bestandteil dieser Dimension.

Fragenkatalog

Als Grundraster werden im Potenzialteil konkrete Fragestellungen zu den Dimensionen Strategie, Struktur und Kultur vorgegeben. Die eingangs vorgestellten Grundkonzepte sind in den Fragestellungen implizit enthalten.

Die Behandlung der Fragen hat zum Zweck,

- mittels einer Selbstbewertung durch die Verwaltungsstelle den **Zustand der Organisation** bezüglich Potenzial zu ermitteln,
- Richtung und Priorität für die **Zukunftsentwicklung** zu bestimmen (Zielsetzungen, Massnahmen, Indikatoren) und
- den **Fortschritt** regelmässig zu überwachen.

Sowohl die Dimensionen, wie auch Anzahl und Formulierung der Fragen und deren Zuordnung zu einer konkreten Dimension sind im vorliegenden Modell zwecks Vergleichbarkeit im Quer- und Längsschnitt **fest vorgegeben**.

Selbstbewertung

Die Bestimmung der "kritischen Erfolgsfaktoren" für das Potenzialmodell (= Potenzialfaktoren) erfolgt mittels einer Selbstbewertung auf der Basis des festgelegten Fragenkataloges. Es ist allerdings zu beachten, dass allein durch eine Bewertung noch keine Verbesserung der betrieblichen Performance erreicht werden kann. Erst die Auseinandersetzung mit den einzelnen Fragen und Bewertungen und das Formulieren von Entwicklungszielen, Massnahmen und Indikatoren ermöglicht die eigentliche Verbesserung und Ueberwachung der innerbetrieblichen Leistungsfähigkeit.

Zustandsbeschreibung

Mit der Zustandsbeschreibung wird ermittelt, inwiefern eine Organisation mit ihren Fähigkeiten (= Potenzial) dort steht, wo sie eigentlich sein möchte respektive sein sollte. Die Lücke zwischen der aktuellen und der geplanten Situation stellt den Handlungsbedarf dar.

Was ist eine Selbstbewertung?

Eine Selbstbewertung ist eine umfassende systematische und regelmässige Ueberprüfung der Tätigkeiten und Ergebnisse einer Organisation. Die Selbstbewertung wird in Eigenregie, d.h. ohne Einbezug von externen Personen durchgeführt. Es entsteht ein Eigenbild der Organisation. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Konzept wird diese Selbstbewertung auf den Potenzialteil der ILW angewandt.

Die Fragen werden mittels eines vorgegebenen Bewertungsrasters bewertet und anschliessend nach den Dimensionen aggregiert. Alle Fragen gehen mit gleicher Gewichtung in die Bewertung ein. Ergebnis der Auswertung ist ein Profil, welches das Potenzial der Organisation in den drei Dimensionen darstellt.

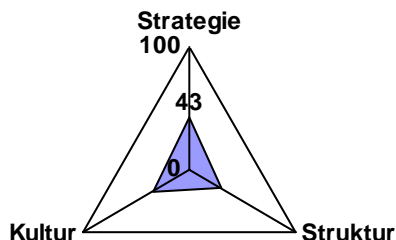


Abb. 4: Potenzialprofil der Organisation

Diese grafische Darstellung (Abb. 5) ermöglicht auf einfache Weise einen Längsschnittvergleich über mehrere Perioden und dokumentiert den Fortschritt in der Entwicklung der Verwaltungsstelle. Grundsätzlich sind damit auch Querschnittvergleiche über mehrere Verwaltungsstellen möglich. Der erreichte Wert stellt den **aktuellen Zustand** (= Potenzial) im Vergleich zum **vollen Potenzial** bezogen auf die entsprechende Dimension respektive zum gesamten Modell dar.

Entwicklungsziele und Massnahmen

Ausgehend vom bearbeiteten Fragenkatalog gilt es, mittels geeigneter Priorisierungsverfahren die für das Amt zentralen Themenbereiche herauszukristallisieren. Dabei ist der Kontext der Verwaltungsstelle, wie bspw. allfällige übergeordnete Strategien oder der eigentliche Amtsauftrag, ebenfalls zu berücksichtigen.

Für die ausgewählten Themenbereiche werden **strategische Zielsetzungen** bestimmt. Sie dienen dazu, die mittel- bis langfristige Marschrichtung festzulegen resp. nicht aus den Augen zu verlieren. Diese strategischen Entwicklungsziele sind Bestandteil des Leistungsauftrages resp. der Leistungsvereinbarung.

Zwecks weiterer Operationalisierung und Bestimmung der Stossrichtung bedarf es noch der Festlegung konkreter Schwerpunkte. Die einzelnen Schwerpunkte umschreiben, was man innerhalb eines priorisierten Themenbereiches unter Beachtung des festgelegten strategischen Zieles verbessern sollte.

Massnahmen mit Terminen und Verantwortlichkeiten konkretisieren die festgelegten Ziele und Schwerpunkte.

Ueberwachung des Fortschrittes

Aussagekräftige Indikatoren dienen als Gradmesser für den Fortschritt in der Zielerreichung und zur Steuerung. Sie zeigen an, woran eine Zielerreichung gemessen werden soll.

Im einfachsten Fall können die **drei aggregierten Dimensionswerte** als Indikatoren zur Ueberwachung und Steuerung der Leistungsfähigkeit einer Verwaltungsstelle herangezogen werden. Diese Indikatoren lassen aber

kaum detaillierte Aussagen über das Erreichen gezielter Schwerpunkte zu, weshalb die Festlegung zusätzlicher Indikatoren sinnvoll ist.

Die Auswahl geeigneter Indikatoren ist dann auch eine anspruchsvolle Aufgabe, insbesondere, wenn die Wirkungszusammenhänge zwischen den vollzogenen Massnahmen und dem erreichten Potenzialwert nachgewiesen werden sollen.

Der dargestellte Bewertungsprozess sollte in periodischen Abständen und Abstimmung mit dem geltenden Planungsprozess des Amtes durchgeführt werden (vgl. Kapitel 3).

4 Vorgehen: Wie baut man ein Ziel- und Indikatorensystem auf?

Dieser Abschnitt schildert den Aufbau eines ZIS. Dieses besteht aus zwei Teilen:

1. Der Wirkungsteil zeigt, welche Effekte das Verwaltungshandeln bei Zielgruppen und Betroffenen auslöst;
2. Der Potenzialteil bildet die innerbetrieblichen Prozesse, Struktur und Unternehmenskultur ab und gibt Auskünfte über die Art und Weise der Leistungserstellung. Das dabei verwendete Instrument wird als Potenzialmodell bezeichnet.

4.1 Voraussetzungen für den Aufbau und die Einführung auf Stufe Amt

Die Einführung von ILW soll einen Einstieg in die wirkungsorientierte Verwaltungsführung darstellen, ohne dass eine vollständige Umstellung auf FLAG unbedingt Voraussetzung ist (kein ausgebautes betriebliches Rechnungswesen, kein SAP, keine Leistungsaufträge, einfachere Leistungsvereinbarungen).

Trotzdem ist die Einführung von Leistungsvereinbarungen zwischen Departementen und Aemtern mit einem gewissen Aufwand verbunden.

Um den gewünschten Nutzen (vgl. Einleitung) zu erreichen, sind folgende Voraussetzungen in den Aemtern von Vorteil:

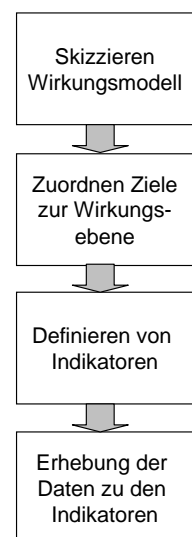
- Bereitschaft und Durchsetzungswille zur Veränderung ist auf allen Stufen vorhanden
- Bereitstellen einer Projektleitung im Amt (1/3 bis 1/2 Personenjahre) für den Aufbau
- Mitarbeit der Führungskräfte
- Ressourcen sind vorhanden oder zugesichert
- Nutzen für den Anwender klar ersichtlich
- Pragmatische Umsetzung der ILW
- Wille zur laufenden Verbesserung durch periodische Selbstbewertungen (Potenzialmodell)
- Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit externen Moderatoren

4.2 Aufbau eines Wirkungsmodells

Der Aufbau eines Wirkungsmodells umfasst vier Schritte:

1. Skizzieren des Wirkungsmodells
2. Zuordnung der Ziele zu den Wirkungsebenen
3. Suche nach Indikatoren zur Erfassung der Ziele
4. Konzept zur Erhebung der Indikatoren

Aufbau Wirkungsmodell



Die einzelnen Schritte werden im Detail beschrieben und mit Beispielen illustriert (*kursiv* gedruckt). Ein zusätzliches Beispiel pro Arbeitsschritt ist in Anhang 2 aufgezeigt. Dies soll es den Arbeitsstellen ermöglichen, ein ihren Bedürfnissen angepasstes Wirkungsmodell zu entwerfen. Im Anhang ist ferner eine Grobanleitung mit den wichtigsten Fragen aufgeführt, welche durch die vier Arbeitsschritte führt (Anhang 2).

Arbeitsschritte

1. Schritt: Skizzieren des Wirkungsmodells

An erster Stelle zur Gestaltung eines Wirkungsmodells sollte die Reflexion über die Wirkungszusammenhänge stehen. Es muss darum gehen, die Dreiteilung zwischen Output, Impact und Outcome auf eine reale Aufgabe zu übertragen. Dazu sollte eine möglichst homogene Einheit gewählt werden. Bei den mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführten Ämtern bietet sich ein Produkt oder eine Produktgruppe als Einheit an. Im Leistungsauftrag sind ferner die Ziele und der Bezugsrahmen bereits definiert. Wo kein Leistungsauftrag vorliegt, können die gesetzlichen Grundlagen aber auch die dazu gehörenden Materialien (Botschaften, Leitbilder, Angaben in der Legislaturplanung) herangezogen werden. Als Ausgangsbasis für das Wirkungsmodell liegen somit mehr oder weniger klare Ziele zu einer möglichst homogenen Massnahme oder einer Gruppe von Massnahmen vor.

Danach gilt es die erwarteten oder für plausibel erachteten Wirkungen auf Stufe Outcome, Impact und Outcome anzugeben. Hilfreich kann dabei eine Handskizze sein, die veranschaulicht, wie die Leistungen des Amtes die Zielgruppen beeinflussen soll und auf die Betroffenen einwirkt. Das Wirkungsmodell ist in den wenigsten Fällen auf der Ebene der Politik explizit vorgegeben. Diese Aufgabe bleibt in der Regel den vollziehenden Ämtern oder den Evaluatoren überlassen.

Wichtig bei diesem ersten Schritt ist es, sich Klarheit darüber zu verschaffen, wer die Zielgruppe und die Betroffenen überhaupt sind:

- Zielgruppe:
Jene Gruppe von Personen oder Unternehmen, welche unmittelbar mit dem Output (Gesetze, finanzielle Leistungen, Information, Beratung) in Kontakt kommen und von denen in der Regel eine Reaktion erwartet wird.
- Betroffene:
Jene Gruppe/n von Personen oder Unternehmen, welche durch das veränderte Verhalten der Zielgruppen Vor- oder Nachteile zu gewärtigen haben (Anspruchesgruppe/n).

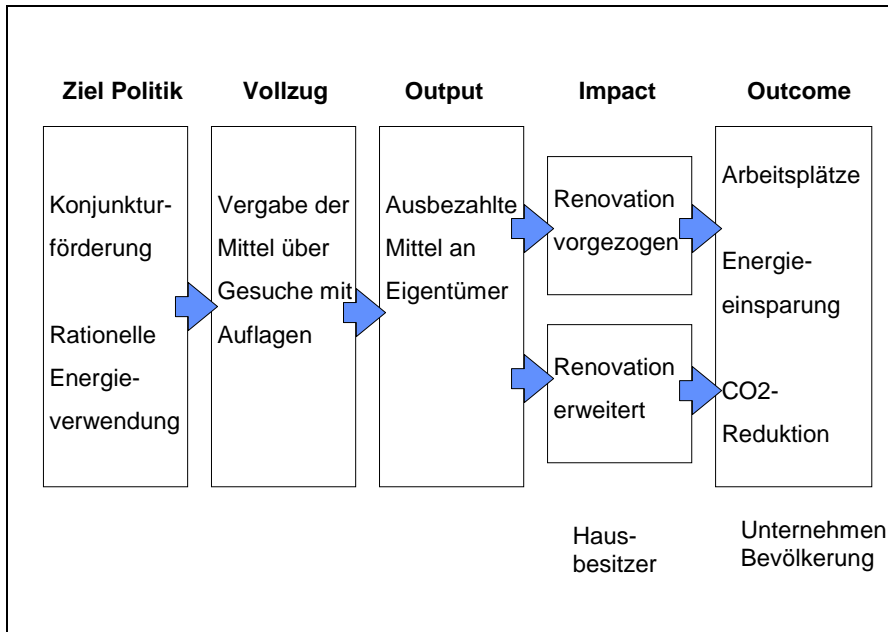
Beispiel

Das Wirkungsmodell des Investitionsprogrammes Energie 2000 beruht auf der Annahme, dass der Staat mittels eines Bewilligungsverfahrens Mittel an Besitzer von Gebäuden (Private und Unternehmen = Zielgruppen) vergibt. Damit sollen diese einen Anreiz erhalten, entweder anstehende Renovationen vorzuziehen oder aber geplante Renovationen im Umfang zu erweitern. Dies soll den Baufirmen (Betroffene

Skizze Wirkungsmodell

Die Skizze des Wirkungsmodells umfasst die Identifikation der Leistungen und Wirkungen nach den Ebenen Output, Impact und Outcome pro Produktgruppe resp. pro homogenem Aufgabenbündel und die Festlegung der Wirkungen pro Wirkungsebene.

nen) mehr Aufträge verschaffen, die Konjunktur beleben und somit der gesamten Wirtschaft (Bevölkerung = Betroffene) zum Aufschwung verhelfen.



Ziele pro Wirkungsebene
 Falls auf einer Wirkungsebene die Ziele des Gesetzgebers fehlen oder zu wenig präzise sind, müssen diese aus den bestehenden Quellen abgeleitet werden.

Das dargestellte Wirkungsmodell verkürzt die Realität drastisch: Das Verhalten der Zielgruppen (Hausbesitzer) ist auf zwei Varianten (Vorziehen der Renovation, Ausdehnen der Renovation) reduziert, die wirtschaftlichen Zusammenhänge auf einen Wirkungszusammenhang reduziert worden (mehr Renovation = mehr Arbeitsplätze). Dennoch ist die zentrale Wirkungskette benannt und eine Zielüberprüfung möglich. Hier liegt denn auch der Nutzen eines solchen Wirkungsmodells: Vereinfachung der Zusammenhänge und Konzentration auf das Wesentliche. In der Skizze sind wegen der Übersichtlichkeit die Mitnahme- und Nebeneffekte nicht aufgeführt. Im Falle des Investitionsprogrammes bestehen die Nebeneffekte darin, dass Bauherren, welche ohnehin im gewünschten Ausmass renoviert hätten, Gelder vom Bund erhalten. Solche Mitnahmeeffekte sind im günstigsten Fall voraussehbar. Dann können Vorkehrungen dagegen ergriffen werden. Im ungünstigsten Fall werden sie erst bei der Wirkungskontrolle erkannt. Ausser der Mitnahmeeffekte gibt es sogenannte Nebeneffekte zu beachten. Diese können in unserem Beispiel auf der Outcome-Ebene resultieren. Dazu zwei Hinweise: Im Falle des Investitionsprogrammes ist beispielsweise zu prüfen, ob die Mehrausgaben in einem Bereich der Baubranche (Isolation, Heizung) zu einer vergleichbaren Abnahme der Ausgaben in einem anderen Sektor geführt haben. Ferner gilt es, die Frage zu beantworten, wie weit Bauteile, Anlagen und Geräte aus dem Ausland importiert worden sind und daher im Inland nicht oder nur teilweise beschäftigungswirksam werden konnten.

2. Schritt: Definition von Zielen und Zuordnung der Ziele zu den Wirkungsebenen

Die Ziele einer Massnahme oder homogenen Massnahmengruppe (im Falle eines FLAG-Amtes pro Produkt oder Produktgruppe) müssen in einem

zweiten Schritt auf die drei Wirkungskategorien verteilt werden. Es gilt zu fragen, auf welcher Ebene die Ziele des Gesetzgebers ansetzen. Dies ist für die Ermittlung der angemessenen Indikatoren zentral.

Erfahrungsgemäss sind die den Gesetzen zu Grunde liegenden Zielsetzungen oftmals nicht präzise und weisen Lücken auf. Es kann daher notwendig sein, Ziele aus bestehenden Quellen abzuleiten oder sogar neu zu definieren, damit eine Wirkungsprüfung möglich wird. Dies gilt insbesondere für die Ebene der Outputs und Impacts. Dabei sollten zwei Aspekte beachtet werden. Die Ziele können qualitativer oder quantitativer Art sein. Sie sollten möglichst präzis definiert werden und wenn möglich mit einer zeitlichen Komponente verbunden werden, die angibt, in welchem Zeitraum das Ziel zu erreichen ist.

Beispiel

Im Beispiel des Investitionsprogrammes Energie 2000 (Rieder 1999) hat das Parlament als Oberziel die Förderung der Konjunktur formuliert. Diese allgemeine Formulierung wurde durch das federführende Amt in zwei Richtungen präzisiert: Es sollten mehr Arbeitsplätze geschaffen werden, indem besonders die Verbreitung neuer Technologien gefördert werden sollte. Zum konjunkturpolitischen Ziel gesellte sich die Absicht, energiesparende Technologien voranzubringen, den Energieverbrauch zu senken und eine Verminderung des Ausstosses an Treibhausgasen zu erzielen. Das vollziehende Bundesamt für Energie gab sich überdies die Vorgabe, die Kosten für den Vollzug unter 5 Prozent der Subventionen zu halten. Diese Zielvorgabe ist den eigentlichen Wirkungen vorgelagert und daher in der untenstehenden Abbildung nicht aufgeführt. Der Zielkatalog kann nun auf die Ebenen des Wirkungsmodells verteilt werden.

	Wirkungsebenen		
	Output	Impact	Outcome
Ziele	Keine Zielvorgaben	<ul style="list-style-type: none"> - Bauvorhaben müssen vorgezogen werden - Bauvorhaben müssen erweitert werden - Mitnahmeeffekt möglichst tief 	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung neuer Technologien bei Bauunternehmen - Mehr Arbeitsplätze - Reduktion des Energieverbrauchs und des CO2-Ausstosses

Es fällt auf, dass auf der Outputebene kein Ziel vorhanden ist. Denkbar wären beispielsweise Zielvorgaben für die geografische Verteilung der Gesuche oder Vorgaben über die absolute Zahl der Gesuche. Darauf wurde bei der Programmgestaltung explizit verzichtet. Es sollte nach dem Prinzip „first in – first out“ verfahren werden. Somit blieb es der Reaktion der Zielgruppe überlassen, wie sich die Zahl der Gesuche nach Region oder nach Grösse schliesslich zusammensetzte. Es galt einzig der Grundsatz, wonach keine Zielgruppen und Regionen bei der Gesuchstellung benachteiligt werden durften.

3. Schritt: Suche nach Indikatoren zur Messung der Ziele

Sind die Ziele hinreichend klar geordnet, stellt sich die Frage, wie sie sich messen lassen. Dabei gilt es zwei Punkte zu beachten:

Festlegen von Indikatoren

Auf der Suche nach Indikatoren zur Messung der Ziele, können qualitative und quantitative Indikatoren herangezogen werden.

Ziele und Indikatoren müssen dabei auf der gleichen Wirkungsebene ansetzen

Zur Zahl der notwendigen Indikatoren lassen sich keine allgemeinen Aussagen machen. Als Minimum gilt, dass für jedes Ziel mindestens ein Indikator definiert werden muss.

Erstens können zur Messung sowohl quantitative wie auch qualitative Indikatoren verwendet werden. Dabei sind die beiden Arten von Indikatoren, die richtige Messung vorausgesetzt, grundsätzlich gleichwertig. In der Praxis werden die quantitativen Indikatoren den qualitativen oft vorgezogen, weil sich erstere (scheinbar) besser beurteilen lassen. Es ist aber zu empfehlen, wann immer möglich, eine Kombination zwischen quantitativen und qualitativen Indikatoren anzustreben.

Zweitens müssen Ziele und Indikatoren auf der selben Ebene ansetzen. Dies klingt an und für sich selbstverständlich. Untersuchungen haben aber gezeigt, dass die Ziele oftmals den Outcome betreffen, die Indikatoren aber beim Output oder gar beim Vollzug ansetzen. Um dies zu vermeiden, wird die Verwendung folgender Darstellung empfohlen, die im Falle des Investitionsprogrammes wie folgt aussieht (es sind nicht alle Indikatoren aufgeführt).

Beispiel

	Wirkungsebenen		
	Output	Impact	Outcome
Ziele	kein Ziel	<ul style="list-style-type: none"> - Bauvorhaben müssen vorgezogen werden - Bauvorhaben müssen erweitert werden 	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung neuer Technologien bei Bauunternehmen - Mehr Arbeitsplätze - Reduktion des Energieverbrauchs und des CO₂-Ausstosses
Indikatoren	<ul style="list-style-type: none"> - Anzahl bewilligte und abgelehnte Gesuche - Verteilung der Gesuche nach Regionen, Gebäudetypen, Energieanwendungen - etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausgelöste Investitionen in Fr. - Höhe Mitnahmeeffekt in Prozent - Höhe zusätzlich ausgelöster Investitionen in Fr. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prozentsatz von Firmen, welche neue Techniken angewendet haben - Zahl neuer oder erhaltener Arbeitsplätze - Reduktion Energieverbrauch in kWh

Das hier dargestellte Schema ist kompatibel mit den Vorgaben, welche von FLAG-Ämtern im Rahmen des Leistungsauftrags (FLAG-Handbuch Kapitel 4) zu erbringen sind. Das Schema geht insofern einen Schritt weiter, als dass es die Ziele und Indikatoren zusätzlich den drei Wirkungsdimensionen zuordnet.

Zwei Elemente dieser Darstellung sind zu kommentieren. Auf der Outputebene sind Indikatoren aufgeführt, obwohl keine Ziele formuliert worden sind. Die Outputdaten sind von zentraler Bedeutung, weil ohne sie eine Beurteilung von Impact und Outcome nicht möglich ist. So lässt sich beispielsweise das Verhalten der Zielgruppen (ausgelöste Investitionen, Mitnahmeeffekt) ohne genaue Daten nicht messen. Das heisst, der Output muss systematisch erfasst werden, in diesem Fall heisst das, dass die Ad-

ressen der Beitragsempfänger, die Eigenschaften der Bauobjekte, Beitragshöhe, Art der Sanierung etc. laufend und vollständig aufgenommen werden müssen.

Zweitens fällt auf, dass die Höhe der Verwaltungskosten für den Vollzug in der Liste der Indikatoren nicht aufgeführt ist. Der Grund liegt darin, dass diese Kennzahl den Vollzug und nicht die Wirkung an sich beschreibt. Er fällt damit in den Leistungsbereich des Amtes. Obwohl in der Skizze nicht aufgeführt, stellt es für die Amtsleitung und in diesem Falle auch für die Politik einen wichtigen Indikator dar.

Beispiel für den Zusammenhang zwischen Zielen und Indikatoren:

Indikatoren zur Beurteilung der Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit in öffentlichen Gebäuden (Brandschutz) einer Dienststelle für Feuerwehr.

Für das im letzten Abschnitt präsentierte Beispiel einer Dienststelle für Feuerwehr können wir die gewählten Indikatoren angeben. Diese präsentieren sich wie folgt:

	Wirkungsebenen		
	Output	Impact	Outcome
Ziele	- öffentliche Bauherr-schaften - Gebäudekontrollen während der Bauzeit und bei bestehenden Gebäuden	- Förderung der Si-cherheit beim Bau und Betrieb öffentli-cher Gebäude durch Gemeinden	- Erhöhung der Si-cherheit aller öffentli-chen Gebäude und der Landschaft
Indikatoren	- Anzahl der geprüften Baubewilligungsgesuche	- Prozentsatz der Ge-bäude, welche den Sicherheitsnormen entsprechen	

Das Beispiel zeigt deutlich, wo die Möglichkeiten, aber auch die Lücken bei der Definition der Indikatoren liegen. Auf der Outputebene gibt die Zahl der geprüften Gesuche zwar Auskunft über die Kontrolltätigkeit am Schreibtisch. Es fehlt hingegen die Zahl der Kontrollen vor Ort und die Zahl der durchgeführten Beratungen. Auf der Impactebene ist ein adäquater Indikator gefunden worden.

An diesem Beispiel zeigt sich die Bedeutung der Methoden und Datenquellen bei der Erhebung von Indikatoren. Ein Teil der Informationen des Impact-Indikators stammt aus Kontrollen der kantonalen Behörde vor Ort, ein anderer Teil aus Berichten der kommunalen Sicherheitsbeauftragten. Die Angaben der Kantonsverantwortlichen darf als zuverlässig gelten, weil sie über die notwendige Fachausbildung verfügen. Bei den kommunalen Behörden variiert die Qualität der Daten gemäss dem Ausbildungsstand der verantwortlichen Personen.

Was fehlt, ist schliesslich ein Indikator auf der Outcome-Ebene. Dieser könnte beispielsweise in der Zahl der Schadenfälle in öffentlichen Gebäuden pro Jahr bestehen. Über die Zeit wäre hier ein Rückgang zu erwarten. Spätestens an dieser Stelle wird die Bedeutung von Messproblemen offensichtlich: Gehen wir von der Annahme aus, dass die Zahl der Schadenfälle tatsächlich zurückgeht, so müsste streng genommen der Beitrag der kantonalen Dienststelle an diesem Rückgang eruiert werden. Das wäre durch Plausibilitätsprüfungen unter Umständen möglich: Es liesse sich prüfen, ob in den Gemeinden, in denen die Gebäude den Vorschriften entsprechen und bei denen Beratung und/oder Kontrollen durchgeführt worden sind, weniger Schadenfälle aufgetreten sind. Eine solche Prüfung ist aber nur möglich, wenn die Outputdaten systematisch vorliegen (Zahl der Beratungen und Kontrollen) und Daten über mehrere Jahre zur Verfügung stehen. Die Bedeutung von systematischen Outputdaten wird somit deutlich unterstrichen. Aber auch wenn diese Bedingungen erfüllt sind und Outputdaten vorliegen, sind die Messprobleme nicht überwunden. Die Arbeit der kantonalen Stelle wird vermutlich überlagert z.B. durch die Brandverhütungsmassnahmen von Versicherungen und anderen Akteuren. Hier wird es nie ganz gelingen, die Wirkungen staatlicher Aktivitäten präzise zu isolieren. Hingegen sollte eine Evaluation mit vertretbarem Aufwand eine Tendenzaussage machen können.

4. Schritt: Erfassen der Indikatoren

Indikatoren müssen gemessen werden. Dabei gilt es im wesentlichen vier Punkte zu definieren:

- Bestimmen der Methode (Erhebungstechnik)
- Bestimmen der Periodizität (in welchen Abständen soll und muss gemessen werden?)
- Bestimmen, wer misst
- Schätzen der Kosten für die Messung

Erfassen der Indikatoren

Bei der Auswahl der Indikatoren und der Datenerhebung ist ein Mittelweg zwischen Aussagekraft der Daten und dem Erhebungsaufwand zu finden.

Die folgende Tabelle gibt eine summarische Antwort auf die vier angesprochenen Punkte.

	Output	Impact	Outcome
Wer misst?	Amt/Dienststelle	Amt Beauftragte Dritte Evaluation	Meist dritte z.B. im Rahmen einer Evaluation
Was messen?	Zahl und Qualität der Produkte, Leistungen, Eigenschaften der Empfänger	Verhalten der Zielgruppen Nebenwirkungen	Wirkung bei den Betroffenen Störgrössen
Häufigkeit	Permanent	Periodisch	Periodisch
Methode	Betriebsstatistiken Kosten-/Leistungsrechnung	Umfragen Kontrollen Interviews bei kleiner Zahl von Zielgruppen	Oft Schätzverfahren Ökonometrie Umfragen
Kosten	Tief	Mittel bis hoch	Mittel bis hoch
Genauigkeit	Hoch	Mittel	Mittel bis tief

Es gilt der Grundsatz, dass je weiter wir in der Wirkungskette nach hinten rutschen (also je stärker wir uns den Outcomes nähern), desto komplexer werden die Zusammenhänge, desto schwieriger wird die Wirkungsmessung und desto aufwändiger ist die Erfassung. Somit kann es durchaus vorkommen, dass ein unter Schritt drei definierter Indikator zwar äusserst gut passen würde, er auf Grund von methodischen Problemen und/oder der grossen Kosten nicht erhoben werden kann. Hier muss ein Mittelweg zwischen Aussagekraft der Daten und dem Erhebungsaufwand gefunden werden. Wo dieser Weg genau verläuft, lässt sich nicht generell sagen. An zwei Beispielen wollen wir die Möglichkeiten und Grenzen bei der Messung von Indikatoren aufzeigen. Nach den beiden Beispielen gehen wir detailliert auf die Messung von Indikatoren auf den drei Wirkungsebenen ein.

Beispiel

Das Bundesamt für Energie liess von einem externen Evaluatorenteam die Umsetzung und Wirkung der Bewilligungspflicht für Elektroheizungen prüfen, einer Bestimmung, die 1990 im Rahmen des Energienutzungsbeschlusses erlassen worden ist (vgl. Linder et al. 1993, Rieder 1996). Die Evaluatoren haben zunächst Outputdaten erhoben. Dies gestaltete sich sehr schwierig, weil der Vollzug bei den Kantonen lag und die Bewilligungsdossiers weder auf Computer vorlagen, noch systematisch nach Art des Entscheides (Ablehnung, Bewilligung etc.) oder den Merkmalen der Gesuchsteller geordnet waren. Die Evaluatoren haben daher bei vier ausgewählten Kantonen alle Dossier geprüft und Outputdaten zusammengestellt. Diese umfassten die Zahl der Gesuche über drei Jahre, Zahl der angenommenen und abgelehnten Gesuche, Gründe für den Entscheid über die Gesuche etc. Daraufhin wurde untersucht, wie die Zielgruppen (Gebäudebesitzer) reagiert haben. Dabei wurden keine direkten Befragungen der Zielgruppen durchgeführt, sondern indirekt über Interviews mit Handwerkern, Elektrizitätswerken und Herstellern vorgegangen. Diese

stehen mit den Zielgruppen unmittelbar in Kontakt und konnten Auskunft über deren Verhalten geben. Es zeigte sich, dass die Bewilligungspflicht eine starke präventive Wirkung entwickelt hat: Viele Bauherren verzichteten auf die Gesuchstellung, als sie sich über das Verfahren informierten und sahen, dass keine Aussicht auf Erfolg vorhanden war. Es zeigten sich aber auch Nebeneffekte in dem Sinne, dass auf mobile, steckbare Systeme ausgewichen worden ist, welche nicht der Bewilligung unterstehen. Hier zeigten sich die Grenzen der Wirkungskontrolle: Da die Unternehmen keine Verkaufszahlen für diese steckbaren Geräte zur Verfügung stellten, konnte das Ausmass des Nebeneffektes nicht eruiert werden. Der Outcome (eingesparte Energiemenge) der Bewilligungspflicht wurde mittels eines Modells geschätzt. Diese beruhte auf einer Reihe von Annahmen. Unter anderem wurde ein restriktiver Vollzug vorausgesetzt, dessen Wirkung auf Grund der ausgewerteten Dossiers geschätzt werden konnte. Die Kosten für die Wirkungsprüfung waren verhältnismässig hoch und beliefen sich auf über 120'000 Franken. Dies lag einerseits an der Komplexität des Vollzugs durch die Kantone und Gemeinden, andererseits an der schlechten Datenlage: Praktisch alle Daten auf der Ebene Vollzug und Output mussten durch die Evaluation entweder selber erhoben oder aber nachträglich aufbereitet werden. Zuverlässige Statistiken über die Zahl der Elektroheizungen bestanden nicht, weshalb aufwändige Recherchen notwendig wurden, um wenigstens annähernd einen Überblick über den Markt zu erhalten.

Indikatoren auf der Output-Ebene

Auf dieser Ebene sind Wirkungen am einfachsten zu messen. Idealerweise sollte der Output routinemässig im Arbeitsprozess erfasst und am besten in einer geeigneten elektronischen Form abgelegt werden. Typische Kenngrössen sind die Zahl der erteilten Bewilligungen, Anzahl verkaufte Produkte, durchgeführte Beratungen etc. Zentral ist die Feststellung, dass ohne eine Erfassung des Output eine Wirkungsmessung auf Ebene Impact und Output streng genommen nicht möglich ist. Umgekehrt formuliert: Je besser der Output erfasst wird, desto einfacher gestaltet sich die Messung von Impact und Outcome. Oft sind es gerade einfache Kenndaten, deren Erfassung im Nachhinein grossen Aufwand nach sich zieht: Bei der Erteilung von Bewilligungen ist beispielsweise die Erfassung der Adressen der Bewilligungsempfänger, eine grobe Einteilung derselben in bestimmte Kategorien und die Aktualisierung solcher Datensätze absolut zentral. Damit lässt sich später eine Kundenbefragung einfach vorbereiten und durchführen.

Beispiel

Bedeutung von Outputdaten am Beispiel der Kundenkartei einer Fachhochschule.

Die Fachhochschule X im Kanton Y hat sich als Pilotamt an einem WOV-Versuch beteiligt. Im Rahmen des Reporting sollen unter anderem vier Indikatoren gemessen und berichtet werden:

- *Die Zahl der Schüler mit Abschluss und ihre gegenwärtige Beschäftigung (Output)*
- *Die Zufriedenheit der Studierenden ein Jahr nach Studienabschluss (Impact)*
- *Die Zahl und Branchenzugehörigkeit von Unternehmen, welche sich an Weiterbildungskursen und Industrieprojekten beteiligt haben (Output)*
- *Die Zufriedenheit dieser Unternehmen mit der Dienstleistung (Impact).*

Output-Messung

Die Erfassung von Output-Daten ist zentral.

Streng genommen ist eine Wirkungsmessung auf den Ebenen Impact und Outcome ohne Erfassung des Output nicht möglich.

Umgekehrt formuliert: Je besser der Output erfasst wird, desto einfacher gestaltet sich die Messung von Impact und Outcome.

Die ersten beiden Indikatoren konnte die Schule einfach beibringen. Einer ihrer Dozenten hat nämlich im Rahmen der Qualitätskontrolle bei allen Studierenden ein Jahr nach deren Studienabschluss eine Umfrage durchgeführt. Die Adressen waren im Rahmen des Immatrikulationsverfahrens auf EDV erfasst worden und noch vorhanden. Die Ergebnisse der jährlichen Umfragen lagen für drei Jahre vor, ebenso Angaben zum gegenwärtigen Arbeitsplatz der Fachhochschulabsolventen. Dies erlaubte es der Schulleitung, mit geringem Aufwand die gewünschten Indikatoren beizubringen.

Anders gestaltete sich die Messung der Reaktion der lokalen Wirtschaft auf die speziell für sie zugeschnittenen Kurse und Weiterbildungen. Beim Versuche, Adressen für eine Umfrage zusammenzustellen, realisierten die Verantwortlichen, dass die Kursleiter nur teilweise vollständige Kurslisten geführt hatten. Oft fehlten die Angabe und der Name der Firma, eine Einteilung in Branchen war daher nicht möglich. Zudem waren die Adressen nur teilweise auf Computer erfasst worden und mussten nachträglich eingetippt werden. Schliesslich mussten sich die Verantwortlichen in Ermangelung geeigneter Daten auf die telefonische Befragung nur eines Teils der Kursteilnehmer beschränken. Dabei stellte sich heraus, dass die vorhandenen Adresslisten fehlerhaft waren: Es waren Adressen von Personen vorhanden, welche keinen Kontakt mit der Fachhochschule hatten. Die Befragung vermochte somit nur eine teilweise befriedigende Messung des Impact zu liefern. Der Grund lag im wesentlichen darin, dass der Output nicht sauber erfasst worden war. Der Aufwand für die Aufbereitung der Daten hat zudem das erwartete Mass deutlich überschritten.

Impact-Ebene

In der Regel müssen auf dieser Ebene Verhaltensänderungen gemessen werden. Folglich kommen oft Befragungen zum Einsatz. Die wohl bekannteste qualitative Impact-Messung ist die Kundenzufriedenheit. Je nach Umfang und Periodizität ist hier mit verhältnismässig hohen Kosten zu rechnen. Deren Abschätzung lässt sich in der Regel durch spezialisierte Dritte (Befragungsinstitute, Evaluatoren) gut abschätzen. In der Literatur sind ferner Standardinstrumente zur Erfassung der Kundenzufriedenheit vorhanden (vgl. z.B. Scharenbacher/Kiefer 1998). Ist die Zahl der Zielgruppe klein (z.B. eine bestimmte Zahl von Behörden auf kantonaler Ebene), können an Stelle von schriftlichen oder telefonischen Umfragen auch Interviews treten. Bei verschiedenen Leistungen sind nachträglich Kontrollen vorgesehen (z.B. bei der Vergabe von Subventionen, bei der Erteilung von Bewilligungen etc.). Diese bieten eine gute (oftmals leider nicht wahrgenommene) Möglichkeit, Verhaltensänderungen besonders genau festzustellen. Finden Vor-Ort-Kontrollen statt, sollten diese wann immer möglich mit Befragungen verbunden werden. Die Zusatzkosten sind dabei marginal.

Die Isolierung der Wirkungen einer Massnahme bei den Zielgruppen bildet auf der Impact-Ebene das grösste Problem. In wissenschaftlichen Untersuchungen wird dem mit der Bildung von Kontrollgruppen begegnet. Dies ist bei der Wirkungskontrolle wegen der Kosten nur in Ausnahmefällen möglich. Es ist hingegen eher möglich, durch periodische Erfassung der Wirkung brauchbare Zeitreihen aufzubauen, welche eine Veränderung bei den Zielgruppen über die Zeit abbilden können.

Impact-Messung

Auf der Impact-Ebene steht die Messung von Verhaltensänderungen im Vordergrund. Dafür sind Befragungen zur Kundenzufriedenheit geeignet, die aber nach Umfang und Periodizität verhältnismässig hohe Kosten verursachen können.

Outcome-Ebene

Die Wirkung bei den Betroffenen zu messen ist weitaus am schwierigsten. Zwei Möglichkeiten bieten sich an: Die Wirkung wird bottom-up hochgerechnet. Bei einem Subventionsprogramm im Konjunkturbereich wird die Summe der verteilten Gelder mit dem sog. Multiplikator hochgerechnet und daraus eine Zahl von neuen Arbeitsplätzen geschätzt. Ein anderes Verfahren besteht darin, top-down auf Grund von aggregierten Daten die Wirkungen zu ermitteln. Im Falle eines Subventionsprogrammes könnte dieses Vorgehen darin bestehen, aus der Beschäftigungsstatistik die Wirkung des Subventionsprogrammes herauszulesen. Am einfachsten lassen sich bottom-up und top-down in ökonomischen und naturwissenschaftlich geprägten Politikbereichen realisieren. Schwieriger wird es im Bereich sozialer Aufgaben des Staates. Dennoch muss auch hier nach Daten gesucht werden, mit denen sich Outcomes messen lassen. Bei der Verwendung aggregierter Daten ist Vorsicht geboten, wie das folgende Beispiel zeigt.

Beispiel:

Problematik der Verwendung von aggregierten Daten

Die Statistik bietet mittels verschiedener Verfahren die Möglichkeit an, top-down mit Hilfe von aggregierten Daten Entwicklungen von gesellschaftlichen Prozessen (die mit Outcome-Indikatoren oftmals abgebildet werden) zu erläutern. Dass die dabei ermittelten statistischen Zusammenhänge nicht immer kausal zu sein brauchen, zeigt das "Storchenbeispiel": Es lässt sich nämlich in Europa in einem bestimmten Zeitraum ein perfekter Zusammenhang zwischen dem Rückgang der Zahl der Störche und der rückläufigen Zahl der Geburten feststellen. Obwohl statistisch hoch signifikant, haben beide Datenreihen offensichtlich keinen kausalen Zusammenhang (vgl. Krämer, 1994, S.128).

Beide Verfahren beruhen auf Annahmen und bieten letztendlich mehr oder weniger gute Schätzungen der Outcomes. Das Problem liegt darin, dass Outcomes noch viel stärker als Impact von anderen Effekten überlagert, verzerrt oder verschleiert werden. Die Isolierung der Wirkungen ist oft kaum möglich. Die methodischen Schwierigkeiten lassen sich dann am ehesten meistern, wenn die Zahl der Betroffenen sich einigermaßen bestimmen lässt. Oft sind die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz aber letztendlich die Betroffenen, so dass das Arbeiten mit aggregierten Daten notwendig wird. Es sollte in solchen Fällen geprüft werden, ob nicht Modelle zur Outcome-Schätzung schon bestehen. Gerade bei der Abschätzung von ökonomischen Effekten sind solche Überlegungen angezeigt.

Outcome-Messungen kämpfen meist mit Datenproblemen: Statistiken liegen entweder nur unvollständig vor, sind nicht dem Problem entsprechend gegliedert oder sind schlichtweg nicht zuverlässig.

Trotz dieser Probleme sind die Outcome-Messungen notwendig. Sie dienen nicht zuletzt der politischen Legitimierung der Massnahmen, denn hier wird direkt die Zielgrösse der Politik gemessen. Wegen der Unsicherheit der Messungen ist hier allerdings auch ein grosses Mass an Transparenz notwendig, um nicht Scheingenaugkeiten vorzutäuschen.

Outcome-Messung

Die Messung des Outcome dient letztlich der politischen Legitimierung der Massnahmen; hier wird direkt die Zielgrösse der Politik gemessen. Der Unsicherheit bei der Messung ist mit hoher Transparenz zu begegnen.

4.3 Ausgewählte Probleme der Wirkungsmessung

Auf Grund der Erfahrungen der Evaluation und der Policy-Analyse lassen sich einige allgemeine Problem der Wirkungsmessung formulieren (vgl. dazu auch Knoepfel/Varone 1999).

Hohe Komplexität der Wirkungskette

Bei dem weiter vorne verwendeten Beispiel der Subventionen von Energiesparmassnahmen handelt es sich um einen verhältnismässig einfachen Wirkungszusammenhang, der zudem aus früheren Erfahrungen und Untersuchungen relativ gut bekannt ist. In der Praxis ist es in der Regel so, dass ein Amt nicht nur eine Dienstleistung erbringt, sondern ein Bündel von Leistungen. Diese können sehr verschieden sein: Das Bundesamt für Landestopografie beispielsweise stellt u.a. ein Koordinatensystem zur Vermessung der Schweiz zur Verfügung, stellt Karten her und führt Messungen im Bereich der Geodäsie durch (um nur drei Leistungen zu nennen). Für jede der drei Leistungen sieht das Wirkungsmodell anders aus (andere Ziele, verschiedene Zielgruppen, teilweise diffuse Outcomes). Folgendes pragmatisches Verfahren erscheint bei einer Vielzahl unterschiedlicher Produkte bei der Ermittlung der Wirkungsketten angezeigt:

- Auf die Darstellung eines Wirkungsmodells soll auch bei komplexen und vielfältigen Leistungen nicht verzichtet werden.
- Bei einer Vielzahl von Leistungen soll nicht der Versuch unternommen werden, über alle Leistungen eines Amtes ein Wirkungsmodell konstruieren zu wollen. Vielmehr soll das Wirkungsmodell immer nur auf eine Massnahme oder eine Leistung ausgelegt sein. Dieses Vorgehen hat sich im Rahmen von Energie 2000 bewährt (vgl. Rieder/Varone 1992).
- Wenn die Zahl der Massnahmen/Dienstleistungen sehr gross ist, muss eine Prioritätenliste erstellt werden. Das heisst, das Wirkungsmodell und damit die Wirkungsüberprüfung konzentriert sich auf die Bereiche mit der grössten Bedeutung. Möglicherweise enthält der gesetzliche Auftrag eine solche Prioritätenliste. Ist dies nicht der Fall, muss sie ad hoc z.B. auf Grund der eingesetzten Mittel erstellt werden.
- Die Messung der Daten wird auf die einzelnen Wirkungsmodelle ausgerichtet.

Die Einführung von FLAG hat die Identifikation der Wirkungsmodelle sicherlich erleichtert. Es liegen in der Regel einzelne Produkte vor, die in sich homogen sein sollten und welche als Ausgangspunkt für die Definition der Wirkungsmodelle dienen können. In den Leistungsaufträgen sind die Zielgruppen der Leistungen benannt und Indikatoren zur Messung der Leistungen vorgegeben. Im günstigsten Fall sind viele Informationen zu den Wirkungsmodellen bereits bekannt und müssen nur in Zusammenhang gebracht werden.

Problematik der Komplexität

Je nach Komplexität und Umfang der Dienstleistungen eines Amtes und der Komplexität der Wirkungsketten bewährt sich ein pragmatisches Vorgehen.

Grundsätzlich sollte aber nicht auf die Darstellung eines Wirkungsmodells verzichtet werden.

Vielmehr gilt es, Prioritäten zu setzen, die sich beispielsweise aufgrund der eingesetzten Mittel ergeben.

Verknüpfung von Output, Impact und Outcome

Auf die Verknüpfung von Output, Impact und Outcome darf nicht verzichtet werden, auch wenn die Outcome-Messung schwierig ist. Denn nur eine Beobachtung der Outcome-Grössen gestattet es, Trends bei der Veränderung der Probleme an sich zu erkennen. Nehmen wir das Beispiel einer Beratungsstelle z.B. im Energiebereich nochmals auf: Die Output- und Impact-Daten können hier zwar stimmen (grosse Zahl an qualitativ guten Beratungen mit hohem Nutzen für die Zielgruppen) aber die Outcome-Daten (Energieverbrauch insgesamt) sind drastisch gesunken und das Problem gelöst. So kann es Sinn machen, die Beratung einzustellen oder ihre Aktivitäten zu verändern, obwohl sie an sich eine sehr gute Leistung erbringt.

Konzentration auf Outputdaten alleine ist ungenügend

Es ist verlockend, sich auf die Erfassung jener Daten zu konzentrieren, die am einfachsten zu messen sind, nämlich die Output-Daten. Solche Tendenzen sind vorhanden und können bei kantonalen NPM-Projekten regelmässig beobachtet werden. Neben der Unvollständigkeit der Wirkungsmessung entsteht zusätzlich die Gefahr, dass die Zielsetzung (welche sich meist auf Outcome-Wirkungen bezieht) aus dem Blickwinkel gerät. Ferner besteht die Tendenz bei einer reinen Erfolgskontrolle über Output-Daten langfristig jene Massnahmen zu fördern, die sich gut messen lassen; jene, welche schwierig zu messen sind, werden vernachlässigt. Das Beispiel einer Beratungsstelle kann dies verdeutlichen: Die Zahl der Beratungen ist zwar ein wichtiger Indikator, sagt aber alleine noch nichts aus über die Qualität der Beratung. Wenn die Erfolgsgrösse einer Beratungsstelle allein an der Zahl der Beratungen gemessen wird, rückt die Qualität der Beratung in den Hintergrund. Es braucht somit zwei Aspekte bei der Wirkungskontrolle: Der Output (Zahl und Dauer der Beratung) und der Impact (Hat die Beratung tatsächlich geholfen?).

Impact bedeutet nicht nur Kundenzufriedenheit

Die Kundenzufriedenheit ist im Rahmen des NPM eine sehr häufig verwendete (und wichtige) Kenngrösse auf der Impact-Ebene. Sie liefert Feedbacks, welche früher fehlten. Die Zufriedenheit der Kunden ist aber das eine, deren Verhalten unter Umständen etwas anderes. Zielgruppen können durchaus Gründe haben, ihre Absichten zu verschleiern (z.B. beim Mitnahmeeffekt) oder geben das Verhalten ungewollt nicht exakt wieder. Es muss demnach nicht nur die Zufriedenheit, sondern wann immer möglich, auch das effektive Verhalten gemessen werden. Kontrollen sind heute zwar verpönt, in der Praxis aber durchaus effektiv und sinnvoll gerade im Zusammenhang mit der Erfassung von Impact. Wie es zu Nebeneffekten kommen kann und weshalb deren Erfassung wichtig ist, zeigt das "Fahrstuhlbeispiel".

Beispiel

Das Fahrstuhlbeispiel als Illustration unerwarteter Reaktionen der Zielgruppen

Ein Enegiesparprogramm wollte bei grossen Gebäuden die Strom- und Unterhaltskosten für den Fahrstuhl senken. Der Hausmeister blockierte daher die Tasten im Fahrstuhl für die ersten drei Stockwerke. Dahinter stand die Annahme, dass die Bewohner dieser Stockwerke nun das Treppenhaus benutzen würden. Nach einiger Zeit stellte der Hausbesitzer fest, dass die Strom- und Unterhaltskosten nicht gesunken, sondern gestiegen waren. Was war der Grund? Die Zielgruppen hatten sich nicht so verhalten, wie erwartet. Statt von unten zu Fuss zu ihrer Wohnung zu laufen, fuhren vor allem die Einwohner des dritten Stockes in den vierten und benutzten von dort die Treppe in den dritten Stock. Es resultierten mehr Liftfahrten, und ein höherer Energieverbrauch war die Folge. Ferner machten einige der Hausbewohner ihrem Ärger über die unangekündigte Aktion des Hausbesitzers Luft, indem sie die Tastatur des Fahrstuhls beschädigten und dadurch zusätzliche Reparaturkosten verursachten.

Outcomes: Unklare politische Ziele schaffen Unsicherheit

Bei der Messung der Outcomes ist das Messproblem am grössten. Die in Ermangelung von genauen Daten durchgeführten Schätzungen sind oft die einzige Messmöglichkeit. Es besteht dabei aber die Gefahr, dass Scheingenauigkeiten entstehen, welche der Realität nicht entsprechen. Hier ist Transparenz über die Annahmen, welche Schätzungen zugrunde liegen, ein zentrales Thema.

Auf der Ebene der Outcome-Daten trifft sich die Wirkungsmessung mit den politischen Zielsetzungen. Dies hat zwei Implikationen: Erstens sind Output-Daten für die Legitimation staatlichen Handelns zentral. Zweitens tauchen immer dann Probleme bei der Outcome-Erfassung auf, wenn die Ziele von der Politik nicht präzise vorgegeben worden sind (was verhältnismässig oft der Fall ist). Eine Amtsstelle kann sich damit in einer heiklen Situation befinden: Soll sie das Ziel selber konkretisieren, um damit eine Outcome-Messung durchführen zu können? Ist es das ihre Aufgabe, wird damit indirekt Politik betrieben? Diese Fragen gilt es zu antizipieren, bevor Messungen durchgeführt werden. Das heisst, es gilt bei der Durchführung der Messungen auch gleichzeitig an die Verwendung der Resultate zu denken. Wenn ungenaue Ziele vorliegen und diese im Rahmen der Wirkungskontrolle konkretisiert werden, müssen mögliche politische Konsequenzen berücksichtigt werden.

Bewertung der öffentlichen Politik

Die Wirkungen auf Output, Impact und Outcome-Ebene sind Voraussetzung für eine Bewertung der Tätigkeiten eines Amtes und unterstreichen nochmals die Bedeutung einer Wirkungskontrolle. Es stellt sich aber die Frage, wie die gemessenen Wirkungen in die Bewertung einfließen sollen. Dazu können je nach Ansatz folgende Kriterien verwendet werden: Effektivität, Effizienz (hinsichtlich Produktion und Verteilung) und Zielerreichung. In Anlehnung an Knoepfel/Varone (1999) lassen sich diese Kriterien wie folgt definieren:

- *Effizienz Produktion:* Vergleich des Output mit den eingesetzten Ressourcen eines Amtes (Kosten-Nutzen-Relation der Produktion). Fragestellung: Was hat ein Amt produziert und zu welchem Preis?
- *Effektivität:* Vergleich der Zielsetzungen mit den eingetretenen Verhaltensänderungen (Impact). Fragestellung: Konnte tatsächlich ein Effekt im Sinne des Wirkungsmodells erreicht werden und ist der Effekt genügend gross?
- *Effizienz der Mittel-Allokation:* Vergleich der eingesetzten Mittel (Ressourcen) mit dem erzielten Outcomes. Fragestellung: Ist die Wirkung gemessen an den eingesetzten Ressourcen vertretbar? Hätte die Wirkung mit einem Einsatz der Mittel für eine andere Massnahme kostengünstiger erreicht werden können?
- *Zielerreichung:* Vergleich der Outcomes mit den Zielsetzungen. Fragestellung: Steht der Mitteleinsatz in einem sinnvollen Verhältnis zum Zielerreichungsgrad?

Zentral ist die Frage, welches Kriterium bei der Bewertung herangezogen werden soll. Dazu gibt es keine allgemeingültige Antwort. Wird hingegen ein Kriterium ausgewählt, ergeben sich daraus Konsequenzen für die Erfassung der Wirkungen.

4.4 Aufbau eines Potenzialmodells

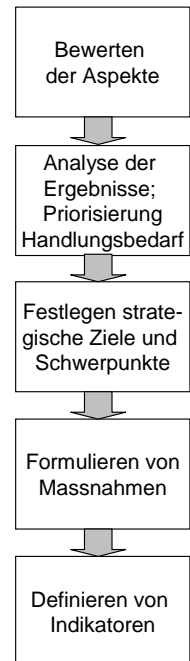
Das Potenzialmodell basiert, wie unter Kapitel 1.4 dargestellt, auf einem fest vorgegebenen Fragenkatalog⁴⁾, welcher durch das Amt im Rahmen einer Selbstbewertung bewertet wird. Der Fragenkatalog dient schliesslich auch dazu, die für Entwicklung der Verwaltungsstelle relevanten Ziele zu definieren.

Der Aufbau des Potenzialmodells erfolgt in folgenden Schritten:

1. Bewertung der Fragen aus dem Fragenkatalog und Auswertung
2. Analyse der Ergebnisse und Priorisierung des Handlungsbedarfs
3. Festlegen der strategischen Ziele und Schwerpunkte
4. Formulierung von konkreten Massnahmen
5. Definition von Indikatoren zur Fortschrittsüberwachung und Steuerung

Die einzelnen Schritte werden nun im Detail beschrieben und mit einem konkreten Beispiel verdeutlicht, welches sich durch den gesamten Ablauf durchzieht.

Aufbau Potenzialmodell



⁴⁾ Der vollständige Fragenkatalog ist in Anhang 5 enthalten.

Arbeitsschritte

1. Schritt: Bewertung der Fragen und Auswertung

Primäres Ziel der Bewertung der Fragen ist die Ermittlung des aktuellen Zustands der Organisation.

Um die Beantwortung der Fragen zu erleichtern, sind sämtliche Fragen durch eine beispielhafte Auswahl von Erläuterungen ergänzt. Diese Erläuterungen sollen die Bedeutung der Fragestellung etwas detaillierter erklären. Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und kann, um den unterschiedlichen Bedürfnissen der Aemter Rechnung zu tragen, bei Bedarf ergänzt werden.

Beispiel:

Dimension <i>Kultur</i>
Fragestellung / Aspekt <i>Sind die Kommunikationsbedürfnisse innerhalb der Organisation optimal abgedeckt und umgesetzt?</i>
Erläuterungen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Sind die Kommunikationsbedürfnisse innerhalb der Organisation identifiziert?</i> ▪ <i>Bestehen Strategien und Pläne zur Abdeckung der Kommunikationsbedürfnisse?</i> ▪ <i>Wurden adäquate Kommunikationskanäle geschaffen?</i>

Grundsätzlich können die Fragen mit JA/NEIN beantwortet werden. Dadurch würde in der Beurteilung jedoch der qualitative Aspekt vernachlässigt, was die Aussagekraft einer Bewertung einschränken würde.

Deshalb erfolgt die Bewertung nach einer vorgegebenen Skalierung (siehe Anhang 3, Beilage Bewertungsraster). Bei der Beantwortung der Fragen werden jeweils zwei Aspekte betrachtet:

- Solidität / Effektivität des Vorgehens
- Umfang des Vorgehens bzw. Anwendung im Vergleich zum vollen Potenzial

Die Ueberlegungen und Feststellungen zur Beurteilung werden direkt in einem Arbeitsblatt mit der Fragestellung festgehalten. Damit lässt sich die Bewertung jederzeit nachvollziehen. Zudem liefern diese Informationen Ansatzpunkte für den noch zu bestimmenden Handlungsbedarf bzw. die Schwerpunkte.

Bestimmen des Zustands

Der Zustand der Organisation wird durch Bewertung des Fragenkataloges nach den Aspekten Solidität des Vorgehens und dem Umfang der Anwendung beurteilt.

Dieser Schritt dient einerseits dem Bestimmen der Ausgangslage, andererseits aber auch der Messung des Fortschritts.

Beispiel:

Dimension Kultur
Fragestellung / Aspekt Sind die Kommunikationsbedürfnisse innerhalb der Organisation optimal abgedeckt und umgesetzt?
Beurteilung (der Situation im Amt) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Kommunikationsbedürfnisse im Amt wurden vor einem Jahr im Rahmen einer Umfrage erhoben und dokumentiert. ▪ Es existiert ein Kommunikationskonzept, welches festlegt, wann wer in welchem Fall durch wen und womit zu informieren ist. ▪ Die Kommunikationskanäle sind noch nicht optimal genutzt. ▪ Das Intranet ist grundsätzlich für sämtliche Mitarbeitenden verfügbar.
Bewertung -> B
Begründung der Bewertung <ul style="list-style-type: none"> ▪ Klarer Nachweis, dass die interne Kommunikation gut abgedeckt ist ▪ Es finden regelmässige und routinemässige Ueberprüfungen des Kommunikationskonzeptes im Rahmen von Mitarbeiterbefragungen statt. ▪ Das Potenzial, insbesondere dasjenige der neuen elektronischen Medien, ist aus der Sicht der Verwaltungsstelle noch nicht voll ausgeschöpft.

Die Bewertung kann von einer Einzelperson oder von mehreren Personen unabhängig voneinander vorgenommen werden. Bei einer Bewertung durch eine Einzelperson besteht die Gefahr, dass das Resultat stark subjektiv geprägt ist. Wenn mehrere Personen bei der Bewertung mitwirken, ergibt sich eine Streuung in der Bewertung. Diese zeigt auf, wo es grosse Unterschiede in der individuellen Wahrnehmung gibt. Den Gründen für allfällige grosse Unterschiede muss dann in einem Prozess der Konsensfindung nachgegangen werden.

Die bewerteten Fragen werden anschliessend mittels eines Auswertungsrasters (Anhang 3, Beilage Auswertungsraster) aggregiert. Sämtliche Fragen gehen mit gleicher Gewichtung in die Bewertung ein. Ergebnis der Auswertung ist ein Profil, welches das Potenzial der Organisation in den drei definierten Dimensionen darstellt. Diese Auswertung ermöglicht auf einfache Weise einen Längsschnittvergleich über mehrere Perioden und dokumentiert den Fortschritt in der Entwicklung der Verwaltungsstelle. Grundsätzlich sind damit auch Querschnittvergleiche über mehrere Verwaltungsstellen möglich.

Der erreichte Wert stellt den **aktuellen** Zustand (= Potenzial) im Vergleich zum **vollen Potenzial** bezogen auf die entsprechende Dimension resp. zum gesamten Modell dar.

An dieser Stelle sei nochmals der Hinweis angebracht, dass allein durch diese Quantifizierung noch keine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Organisation erzielt wird. Vielmehr dienen diese quantitativen Werte dazu, den Fortschritt über mehrere Perioden hinweg aufzuzeigen.

Beispiel:

Bewertungsraster

Die Bewertung der Fragen stellt eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Dies liegt nicht unbedingt an der Komplexität der Fragen, sondern viel mehr im umfassenden Verständnis jeder Frage sowie in der aufrichtigen und realistischen Bestimmung der Bewertung für Ihre Organisation. Obwohl es manchmal verlockend ist, eine Organisation etwas besser darzustellen als sie in Wirklichkeit ist, sind die Fragen so objektiv und realistisch wie möglich zu beantworten. Nur so werden die Leistungen der Vergangenheit korrekt bewertet und die zukünftigen Leistungspotenziale bestimmbar.

Auswertung des Fragenkataloges am Beispiel der Dimension Strategie:

Dimension Strategie	D	C	B	A
Anzahl Nennungen pro Antwortklasse	1	2	1	0
Faktor / Gewichtung	0	33	67	100
Anzahl * Faktor = Wert	0	66	67	0
Total / Anzahl / Erfolg	133	4	33	

Insgesamt wird die Dimension **Strategie** mit einem erreichten Potenzial von 33% im Vergleich zum vollen Potenzial (= 100%) bewertet. D.h. die Organisation weist in der Dimension Strategie noch ein beträchtliches Entwicklungspotenzial auf.

2. Schritt: Analyse der Ergebnisse und Priorisierung des Handlungsbedarfs

Die Diskussion des Profils, d.h. der Ausprägungen der einzelnen Dimensionen, gibt einen ersten Anhaltspunkt für möglichen Handlungsbedarf, kann doch von der Annahme ausgegangen werden, dass ein ausgewogenes Verhältnis bei den Dimensionen grundsätzlich sinnvoll ist.

Der Gewichtung der einzelnen Themenbereiche kommt nun eine grosse Bedeutung zu. Mittels geeigneter Priorisierungsverfahren werden die zentralen Themenbereiche für die Verwaltungsstelle herauskristallisiert. Damit erfolgt eine Konzentration der Kräfte auf die für die Verwaltungsstelle zentralen Themen, für welche in den nächsten Schritten Verbesserungsmaßnahmen festgelegt werden.

Bei der Priorisierung stehen folgende Fragen im Mittelpunkt:

- Wo liegen die Stärken, die man erhalten sollte?
- Wo liegen die Stärken, die noch weiterentwickelt und noch mehr genutzt werden sollten?
- Welche Verbesserungspotenziale wurden erkannt, die nicht weiterverfolgt werden sollten?
- Welche Verbesserungspotenziale müssen vordringlich bearbeitet werden?

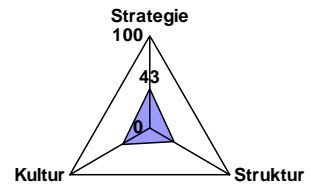
Im Zusammenhang mit der Priorisierung ist der Kontext der Verwaltungsstelle, wie bspw. allfällige übergeordnete Strategien oder der eigentliche Amtsauftrag, ebenfalls zu berücksichtigen.

Beispiel

Das Amt hat in der Behandlung der Frage nach der "Güte der internen Kommunikation" ein Verbesserungspotenzial mit hoher Dringlichkeit und Notwendigkeit festgestellt.

Auswertung Fragenkatalog

Das Ergebnis der Auswertung ist ein Profil, welches grafisch in Form einer Pyramide dargestellt werden kann. Damit wird ein einfacher Quer- oder Längsschnittvergleich ermöglicht.



Schritt 3: Festlegen der strategischen Ziele und Schwerpunkte

Für die von der Verwaltungsstelle ausgewählten zentralen Themenbereiche sind nun entsprechende strategische Ziele zu bestimmen. Sie dienen dazu, die mittel- bis langfristige Marschrichtung festzulegen und im Auge zu behalten.

Hinsichtlich der Umsetzung der Ziele ist es wichtig, diese weiter zu konkretisieren. Durch Schwerpunktsetzungen soll umschrieben werden, welches die Stossrichtung der weiter zu treffenden Massnahmen ist.

Beispiel:

Das Amt hat festgestellt, dass die Kommunikationsbedürfnisse bei den Mitarbeitenden zwar identifiziert sind, aber die Nutzung der neuen Kommunikationsmedien wie bspw. Intranet, noch nicht befriedigend ist. Hier wird ein entsprechender Handlungsbedarf priorisiert.

Dimension Kultur
Fragestellung / Aspekt Sind die Kommunikationsbedürfnisse innerhalb der Organisation optimal abgedeckt und umgesetzt?
...
Strategisches Ziel Effiziente und effektive Kommunikation zwischen Führung und Mitarbeitenden sicherstellen.
Handlungsschwerpunkte Kommunikation via Intranet ausbauen und gezielter nutzen.

Schritt 4: Formulierung von konkreten Massnahmen

Zur Umsetzung der Ziele und Schwerpunkt sind möglichst konkrete Massnahmen zu erarbeiten. Es sind detaillierte Aktivitäten festzulegen, welche termingebunden und deren Verantwortlichkeiten ebenfalls festgelegt sind. Dadurch werden die Massnahmen mess- und überprüfbar. Diese Massnahmen bilden einen integralen Bestandteil der Jahresplanung für die Verwaltungsstelle (vgl. dazu auch Kapitel 4).

Beispiel:

Bezogen auf das oben dargestellte Ziel resp. Schwerpunkt können bspw. folgende Massnahmen festgelegt werden.

Massnahmen	Verantw.	Termin
Zusammenstellen einer Arbeitsgruppe	EW	KW 36
Verantwortlichkeiten betreffend Intranet-Informationen klar regeln	KY	KW 36
quartalsweise Mitarbeiter-Infos neu über Intranet verbreiten	DB	ab sofort
Verantwortlichkeiten bzgl. Ueberwachung der Informationsaktualität im Intranet festlegen	GW	KW 40

Schritt 5: Definition von Indikatoren zur Fortschrittsüberwachung und Steuerung

Aussagekräftige Indikatoren dienen als Gradmesser für den Fortschritt in der Zielerreichung und zur Steuerung der Verwaltungstätigkeit bezogen auf das Potenzial der Organisation.

Im einfachsten Fall können die **aggregierten Dimensionswerte** für Strategie, Struktur und Kultur als Indikatoren zur Überwachung und Steuerung der Leistungsfähigkeit einer Verwaltungsstelle herangezogen werden. Diese Indikatoren lassen aber kaum detaillierte Aussagen über das Erreichen der formulierten Schwerpunkte (siehe oben) zu, so dass die Festlegung weiterer Indikatoren sinnvoll ist.

Bei der Festlegung von Indikatoren ist darauf zu achten, dass diese auch tatsächlich geeignet sind, aufschlussreiche Antworten auf die gestellten Fragen zu liefern. Denn Indikatoren stellen einen Sachverhalt abstrakt dar. Deshalb ist es wichtig, die Aussagekraft von Indikatoren regelmässig zu hinterfragen und mit der (zu beantwortenden) Frage zu vergleichen.

Als generelle Führungsgrösse können bspw. **Umsetzungsgrad** und **Kostentreue** bezogen auf die festgelegten Massnahmen herangezogen werden.

Beispiel

Festgelegte Anzahl Massnahmen für eine Zeitperiode:	20
Umgesetzte Massnahmen für die relevante Zeitperiode:	12
Umsetzungsgrad:	60%

Darüber hinaus könnten für einzelne Schwerpunkte noch **konkretere Indikatoren** festgelegt werden, um die Fortschritte bzgl. Zielerreichung zu quantifizieren.

Beispiel:

Die Optimierung der internen Kommunikation via Intranet kann bspw. durch folgende Indikatoren überwacht werden:

- Mitarbeiterumfrage bzgl. Kommunikation (Zufriedenheit)
- Anzahl neu eingestellter Informationen im Intranet (im Vorjahresvergleich)
- Entwicklung der Anzahl Zugriffe auf das Intranet (Längsschnittvergleich)

Beispiele für weitere Indikatoren:

- Durchlaufzeit von Prozessen (z.B. Bearbeitungsdauer für Gesuche)
- Ausfälle Informatiksystem
- Fehlerhäufigkeit, Fehlerraten
- Überschreitung Produktgruppenbudget
- Termintreue (z.B. fristgerechte Aktenablage)
- Ausbildungsanteil in % im Vergleich zu den Gesamtressourcen der Verwaltungsstelle
- Kundenreklamationen
- Mitarbeiterzufriedenheit
- Fluktuationsrate
- Fehlzeiten

Indikatoren aus Querschnittsämtern

In einigen Fällen stellen Querschnittsämter bereits aussagekräftige Indikatoren, die in verwaltungsweiten Datenerhebungen quantifiziert werden. Hier empfiehlt es sich, bei der Suche nach Indikatoren zuerst zu prüfen, welche Informationen wo bereits erhoben werden.

Oft kann bereits – mindestens teilweise – auf bestehende Indikatoren und Messwerte zurückgegriffen werden.

Dies gilt analog auch für die Suche nach Indikatoren zum Wirkungsmodell.

- *Mitarbeiter-Beschwerden*
- *Eingereichte Verbesserungsvorschläge*
- *usw.*

Zu jedem Ziel ist mindestens ein Indikator festzulegen. In bestimmten Fällen dürfte auch das Festlegen mehrerer Indikatoren pro Ziel sinnvoll sein. Dabei ist der Aufwand für die Erfassung der Indikatoren immer auch zu berücksichtigen.

Nicht alle Indikatoren eignen sich gleichermassen für die Steuerung der Amtsentwicklung.

Beispiel

Das dargestellte Beispiel stammt aus einem kantonalen Amt:

Zielsetzung	Indikator	Problematik
<i>Sicherstellung einer fachkompetenten Leistungserstellung</i>	<i>Anteil Aus- und Weiterbildungskosten in % der gesamten Personalstunden</i>	<i>Ein hoher Wert zeugt von hohen Investitionen in die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden. Der Indikator sagt aber nichts aus zur Effektivität der Ausbildung, d.h. ob die Ausbildungsaktivitäten effektiv dazu verwendet wurden, um eine fachkompetente Leistungserstellung zu erreichen.</i>

Für die Suche nach Indikatoren und die notwendige Datenerhebung gilt grundsätzlich die gleiche Problematik wie beim vorgängig dargestellten Wirkungsmodell.

5 Die ILW im Führungsprozess

Die Einführung einer ILW ist nicht ein zusätzliches System. Vielmehr handelt es sich um eine Erweiterung des bestehenden Planungsprozesses, um die Wirkung des Verwaltungshandelns und die Leistungsfähigkeit einer Verwaltungsstelle mess- und steuerbar zu machen.

Nachfolgend wird beschrieben, wie der Aufbau und Betrieb des ZIS in den bestehenden Planungsprozess integriert werden kann.

5.1 Bestehender Führungsprozess

Die bestehende Geschäftsplanung lässt sich im Prinzip wie folgt darstellen:

<p>Strategische Geschäftsplanung (4-Jahres-Perspektive):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Standortbestimmung • Ziele, Massnahmenschwerpunkte, Grossprojekte • Finanzperspektive <p>Der strategische Geschäftsplan wird jährlich revidiert. Vor Beginn der Legislatur oder Leistungsauftragsperiode erfolgt eine vollständige Ueberarbeitung</p>	<p>Abschluss der Arbeiten im 1. Quartal</p>
<p>Operative Jahresplanung (1-Jahresperspektive)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politische u. strategische Vorgaben / Amtsziele • Massnahmen / Projekte • Budget, Eingaben Voranschlag und Finanzplan 	<p>2. und 3. Quartal</p>
<p>Zielvereinbarung und Ressourcenzuteilung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detailziele und –massnahmen, Meilensteine, Termine, Verantwortung • Ressourcenzuteilung 	<p>4. Quartal</p>
<p>Berichtswesen (Reporting)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soll-/Ist-Vergleich • Analyse • Vorschläge für Korrekturmassnahmen 	<p>Strategischer Teil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ende Legislatur • Ende Periode Leistungsauftrag • ad hoc bei Evaluationen <p>Operativer Teil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quartalsende • Jahresende

5.2 Integration der ILW in den Führungsprozess

Die Einführung der ILW macht eine Ueberarbeitung des bestehenden Führungsprozesses notwendig. Die in der ersten Spalte mit * gekennzeichneten Arbeitsschritte ergeben sich aus der Integration der ILW in den oben dargestellten Prozess.

	0	Legislatur- oder Leistungsauftragsperiode			
		1 ⁵⁾	2	3	4
Strategische Geschäftsplanung	1 ⁶⁾				
* Aufbau Wirkungsmodell gemäss Vorgehenskonzept (vgl. Anhang 2)	1				
* Aufbau Potenzialmodell gemäss Vorgehenskonzept (vgl. Anhang)	3				
* Bestimmen des Zustands der Organisation hinsichtlich der Festlegung neuer Massnahmen (vgl. Vorgehenskonzept Potenzialmodell)	3	3	3	3	
Operative Jahresplanung	3	3	3	3	
Zielvereinbarung und Ressourcenzuteilung	4	4	4	4	
Berichtswesen . operativer Teil . strategischer Teil		1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4 4
* Datenerhebung für Berichtswesen		lfd.	lfd.	lfd.	lfd.

⁵⁾ Jahr in Legislatur- oder Leistungsauftragsperiode

⁶⁾ Quartal innerhalb des Jahres

6 Literaturverzeichnis

- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), PEMU – Ein Einsteiger, Bern 1996
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Monitoring – Mit der Realität in Kontakt bleiben, Bern 1997
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Schlüsselfragen und Indikatoren, Bern 1999
- Eidg. Finanzdepartement, Handbuch Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, Bern 1999
- European Foundation for Quality Management, Selbstbewertung – Richtlinien für den öffentlichen Sektor: kommunale und staatliche Verwaltungen, Brüssel 1995
- Kaufmann, L., Balances Scorecard, in: Zeitschrift für Planung 4/97
- Bussmann W., Klöti U., Knoepfel P., 1997: Einführung in die Politikevaluation, Basel
- EFQM: Das EFQM-Modell für Excellence 1999, 1999, Brüssel
- EFQM: Das EFQM-Modell für Excellence, Oeffentlicher Dienst und soziale Einrichtungen, 1999, Brüssel
- EFQM: Excellence bewerten; Eine praktische Anleitung zur Selbstbewertung, 1999, Brüssel
- EFQM: Bestimmung von Business Excellence in kleinen und mittleren Unternehmen, Fragebogen-Methode, 1997, Brüssel
- EFQM: Bestimmung der Qualität von Unternehmensleistungen, Fragebogen-Methode, 1995, Brüssel
- Knoepfel P., Weidner H., 1980: Normenbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltungspolitiken, in: Mayntz R., Implementation politischer Programme, Königstein
- Linder W., Rieder S., Varone F., Spreng D., Aebischer B., 1993: Evaluation der Bewilligungspflicht für Elektroheizungen, Bundesamt für Energie, Bern.
- Rühli Edwin (Hrsg.): Strategisches Management in schweizerischen Industrie-Unternehmungen, Bern/Stuttgart 1991

- Scharenbacher K., Kiefer G., 1998: Kundenzufriedenheit, Analyse, Messbarkeit und Zertifizierung, München/Wien
- Rieder S., 1999: Evaluation des Investitionsprogrammes Energie 2000, Analyse der Vollzugstrukturen und Reaktion der Zielgruppen, Luzern.

Anhang 1: ILW im Kontext der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Die ILW geht von einem ganzheitlichen Führungsverständnis aus, das die verschiedenen beteiligten Instanzen (Verwaltungsstelle, Departement / Bundesrat, Parlament für FLAG-Verwaltungsstellen) stufengerecht in den Führungsprozess integriert. Im Kontext der ‚Wirkungsorientierten Verwaltungsführung‘ lassen sich im Hinblick auf die Leistungs- und Wirkungssteuerung modellhaft drei Arten von Führungsverantwortung unterscheiden (vgl. folgende Abbildung):

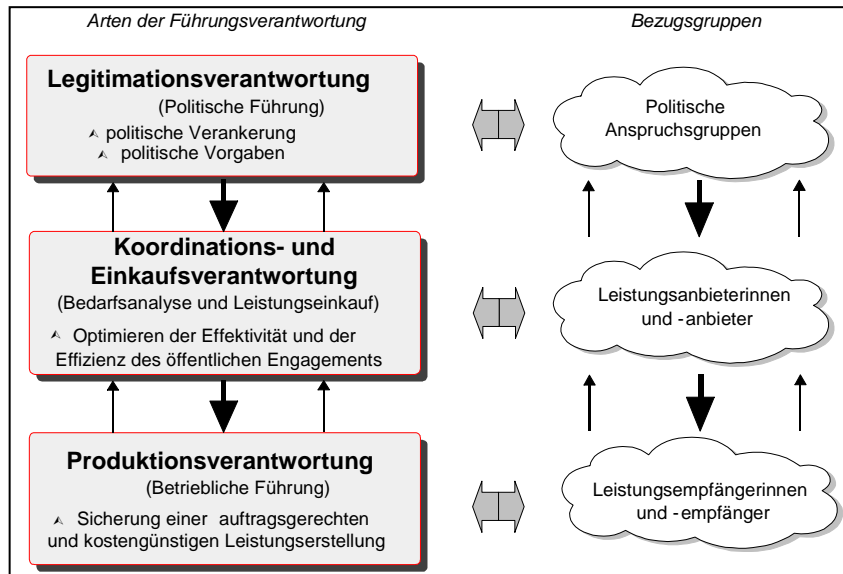


Abb. 5: Arten der Führungsverantwortung und Leistungsmessung

Die Darstellung ist kompatibel mit den in Abb. 1 (vgl. Einleitung) aufgeführten drei Ebenen:

- Die Legitimationsverantwortung ist auf der Ebene der politischen und gesellschaftlichen Zielformulierung anzusiedeln (Parlament).
- Die Produktionsverantwortung setzt auf der betrieblichen Ebene, der Umsetzungsebene an (Verwaltung).
- Die Koordinations- und Einkaufsverantwortung bildet das Scharnier zwischen politischen Zielen und Umsetzung (Regierung und Departemente).

Für die Ermittlung von Leistungs- und Wirkungsdaten ist entscheidend, für welche Ebene welche Daten zur Verfügung gestellt werden sollen. Als eine grobe Leitlinie gilt dabei der folgende Zusammenhang: Je weiter wir in den Bereich der politischen Führungsverantwortung gehen, desto mehr interessieren Impact- und vor allem Outcome-Daten. Je weiter wir in den Bereich der betrieblichen Führungsverantwortung kommen, desto mehr Bedeutung gewinnen Output-Informationen und betriebliche Potenzial-Kenngrößen an Bedeutung. Dieser Zusammenhang ist sicher nicht ausschliesslich. Natürlich interessiert sich auch die Amtsführung für die gesellschaftlichen Effekte der Verwaltungstätigkeit. Natürlich interessiert sich auch das Parlament dafür, wie die Unternehmenskultur der Verwaltung sich entwickelt. Von der Aufgabenteilung gemäss der oben stehenden Abbildung ergeben

Indikatoren, Wirkungsebene und Führungsverantwortung

Das Interesse an Daten und Informationen bezüglich der Wirkungsebenen (Potenzial-, Output, Impact- und Outcome-Indikatoren) ist abhängig von den einzelnen Anspruchsgruppen resp. Führungsebenen.

Diesem Umstand ist bei der Festlegung der Indikatoren, der Datenermittlung, aber auch dem Reporting (Controlling) angemessene Rechnung zu tragen.

sich jedoch klare Interessenschwerpunkte, denen es Rechnung zu tragen gilt. Die folgende Skizze fasst das Gesagte zusammen:

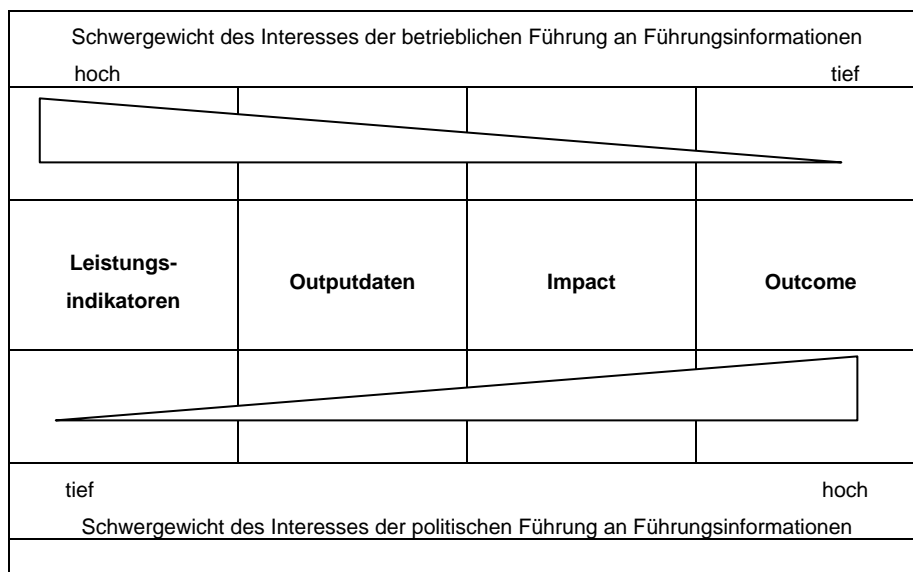


Abb. 6: Zusammenhang zwischen Art der Information und Bedürfnissen der Zielgruppen

In den folgenden Abschnitten gehen wir auf die Perspektiven der einzelnen Ebenen im Detail ein.

Die Legitimationsverantwortung

Die Legitimationsverantwortung konzentriert sich vor allem auf der Stufe des Parlaments und umfasst die politische Führung. Das öffentliche Engagement wird grundsätzlich und schwerpunktmässig ausgerichtet, legitimiert und finanziert. Diese Legitimationsverantwortung umfasst im Kontext der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung insbesondere:

- das Erkennen von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungstendenzen und Problemfeldern sowie des damit verbundenen Handlungsbedarfs;
- das Herausarbeiten von diesbezüglichen grundsätzlichen Lösungsstrategien über den politischen Entscheidungsprozess und fixieren von Wirkungszielen (z.B. Senkung der Arbeitslosigkeit);
- die Vorgabe von politisch-ethischen Leitlinien (z.B. Gleichbehandlung der Geschlechter), die den Rahmen für das öffentliche Engagement abstecken;
- die Legitimation der Lösungsansätze über den Gesetzgebungsprozess;
- die Finanzierung der Leistungsaufträge.

Zur Wahrnehmung der Legitimationsverantwortung interessiert das Parlament unter anderem die folgenden Fragen:

- Sind die gesellschaftlichen Ziele mit den vom Parlament beschlossenen Mitteln (Gesetzen, Finanzen etc.) erreicht worden?
- Sind die angenommenen Lösungsansätze tatsächlich wirksam?
- Haben die Verwaltungseinheiten die zur Verfügung gestellten Mittel effizient eingesetzt oder wären andere Instrumente kostengünstiger gewesen (Allokationseffizienz)?
- Ist das gesellschaftliche Problem, das in den Blick genommen worden ist, gelöst?

Die Fragen illustrieren deutlich, dass das Parlament nicht nur, aber in erster Linie an Wirkungen auf der Ebene der Impact und der Outcomes interessiert ist. Weniger von Interesse ist hingegen die Veränderung innerhalb der Verwaltung (Potenzialgrössen) und die qualitäts- und mengenmässigen Output. Daraus leitet sich auch die Aufgabe der politischen Führung im Rahmen der ILW ab:

Sie hat erstens strategische Ziele zu formulieren, die in der Regel auf der Outcome-Ebene angesiedelt sind. Zweitens hat sie die Erreichung dieser Ziele zu überprüfen und positive wie negative Sanktionen zu beschliessen. Die Informationen der ILW dienen in diesem Sinne der Legitimation politischer Entscheide.

Die Koordinations- oder Einkaufsverantwortung

Eine effektive und effiziente Umsetzung der politischen Vorgaben und damit die gezielte Leistungs- und Wirkungssteuerung auf der nächsten Führungsebene, der Departementsführung, basiert auf einem nach strategischen Gesichtspunkten ausgerichteten Festlegen und Koordinieren der Amtsaufgaben. Im weiteren Sinne kann sich das Departement wie ein Besteller oder Einkäufer von Leistungen und Problemlösungen verstehen, welche es bei den Ämtern in Auftrag gibt. Hierzu analysiert es den effektiven Bedarf und vereinbart den zu erbringenden Leistungsumfang bezüglich Menge, Qualität, Termine, Kosten und gegebenenfalls auch Wirkung. Das Departement muss im Hinblick auf einen gezielten Leistungseinkauf folgende Aufgaben erfüllen:

- Bezeichnen und Abstecken von Aufgaben- und Wirkungsbereichen, gegebenenfalls auch Märkten, in denen die Leistung zu erbringen ist.
- Einfordern strategischer Wirkungsziele für den Aufgaben- und Wirkungsbereich bei der politischen Führung.
- Bestimmen der Ziel- oder Bedarfsgruppen (z.B. arbeitslose Jugendliche) und Festlegen von Zielen (z.B. gezielter Aufbau von auf dem Arbeitsmarkt gefragten Kernkompetenzen bei arbeitslosen Jugendlichen).
- Vereinbaren von Leistungsaufträgen mit den Leistungsanbietenden und überprüfen, ob sie eingehalten werden.
- Rechtzeitige Wahrnehmung von Veränderungen im Bedarf (z.B. anhand des Rückgangs von Beschäftigung in einzelnen Branchen).
- Kommunizieren von Handlungsbedarf und erzielten Wirkungen an die politische Führung.
- Einhalten des (Global-)Budgets für den Leistungseinkauf.

Die Aufgabe des Departements begrenzt sich auf die Rolle des ausschliesslichen Leistungseinkäufers, wenn es zwischen verschiedenen Leistungserbringern Wahlfreiheit hat und den zur Aufgabenerfüllung bestgeeigneten evaluieren kann. In diesem Falle sind die Leistungserbringer ausserhalb der Bundesverwaltung angesiedelt, stehen untereinander im Wettbewerb und das Auftragsverhältnis hat privatrechtlichen Charakter. Liegt hingegen keine Wahlfreiheit vor und die Leistungserbringer zählen zur Bundesverwaltung, nimmt das Departement weitergehend als alleiniger Leistungseinkäufer auch die Führungsverantwortung im Rahmen des RVOG wahr.

Zur Wahrnehmung der Koordinations- oder Einkaufsverantwortung interessieren das Departement unter anderem folgende Fragen:

- Halten sich die Ämter an die im Rahmen der Leistungsvereinbarung beschlossenen Aufgaben?
- Werden die Output mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erbracht und weisen sie die vereinbarte Menge und Qualität auf?
- Wie ist das Kosten-Nutzenverhältnis der erbrachten Output zu beurteilen?
- Sind die Zielgruppen erreicht worden und wie haben diese reagiert (Impact, Effektivität der Massnahme)?

Der kurze Fragenkatalog zeigt, dass die Departementsspitze primär Informationen über die Einhaltung der Leistungsvereinbarung, den Umfang und die Qualität des Output sowie den Erfolg bei den Zielgruppen wünscht. Das Informationsbedürfnis liegt daher zwischen Parlament (Outcome) und Amtsführung (innerbetriebliche Leistungen). Ihre Aufgabe im Rahmen der ILW kann in der Vergabe von Evaluationen zur Ermittlung von Wirkungen der Amtstätigkeiten liegen. Daneben kontrolliert das Departement auf Grund der gelieferten Wirkungsdaten die Einhaltung der Zielvorgaben.

Die Produktionsverantwortung

Die Leistungs- und Wirkungssteuerung konkretisiert sich in der bedarfsgerechten Leistungserbringung. Die „**produktionsverantwortlichen**“ **Auftragnehmer** bewerben sich idealerweise um Leistungsaufträge, die ihrem Potenzial entsprechen, und stellen eine auftragsgerechte und kostengünstige Leistungserbringung sicher. Dazu gehören folgende Aufgaben:

- Positionierung von Organisation und Dienstleistung im (internen) Markt der Anbieter öffentlicher Dienstleistungen (z.B. durch Kommunikation der eigenen Kernkompetenzen und durch attraktive Kommunikation der eigenen Produkte);
- Kundengerechte Gestaltung und Kommunikation des Leistungssortiments;
- Sicherstellen bedarfsgerechter Leistungsqualität;
- effektiver und effizienter Ressourceneinsatz;
- Entwickeln und Offerieren von neuen Produkten;

- Abbau nicht effektiver Produktion.

Zur Wahrnehmung der Produktionsverantwortung interessieren die Verwaltungsstelle unter anderem die folgenden Fragen:

- Welche internen Leistungspotenziale sind zur Bereitstellung des Output vorhanden (Informationen über betriebsinterne Abläufe, Angemessenheit von Strukturen, Tauglichkeit der Instrumente usw.)?
- Wie verteilen sich die Kosten und Erträge auf die verschiedenen Einheiten innerhalb des Betriebes?
- Welcher Output wurde mit welchen Kosten, in welcher Stückzahl, zu welchem Zeitpunkt erbracht?

Das Amt ist in erster Linie für die Bereitstellung der Kenndaten verantwortlich. In der Regel kann es die internen Leistungskennziffern und einen grossen Teil der Outputdaten selber generieren. Für die Erhebung von Impact- und Outcomedaten ist es auf externe Evaluationen angewiesen.

Verantwortung von Querschnittsämtern

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, wie auch der gesamte FLAG-Prozess, zielt unter anderem auch auf eine Weiterentwicklung der Führungsbeziehungen zwischen den Departementen und ihren Ämtern ab. Was die Ressourcenseite der Leistungserstellung angeht, kommen vor allem mit der Finanzverwaltung und dem Personalamt weitere Akteure ins Spiel. Sie sind für die Festlegung und Durchsetzung übergeordneter Konzernrichtlinien und -standards zuständig.

Die Anliegen der Ressourcenämter müssen daher in die Ausgestaltung des ILW einfließen, insofern sie in einem direkten Bezug zu den Leistungs- und Wirkungsergebnissen der Verwaltungsstelle stehen. Weitergehende allgemeine Informationsbedürfnisse der Querschnittsämter allgemeiner statistischer Natur bilden keinen Gegenstand der ILW.

Anhang 2: Vorgehensschema zum Aufbau des Wirkungsmodells (Ergebnisteil)

Vorbemerkungen

Der Aufbau des Wirkungs- und Potenzialteils der ILW ist hier vollständig getrennt voneinander dargestellt, auch wenn in der Realität beide Teile nicht ohne weiteres losgelöst voneinander betrachtet werden sollten. Aufgrund der politischen Bedeutung des Wirkungsmodells und des beim gesamten Aufbau einer ILW anfallenden Aufwands für ein Amt mag eine serielle Bearbeitung der beiden Modellteile mit Priorität auf den Wirkungsteil durchaus Sinn machen. So ist die im Bericht und im Anhang gewählte Behandlungsfolge nicht nur zufällig.

Beim Vorgehen für den Aufbau des Ergebnisteils für die ILW muss zwischen zwei Typen von Aemtern unterschieden werden:

Typ A: Grundlagen wie Produkte, Produktgruppen, strategische Ziele sind vorhanden (z.B. FLAG-Amt, oder Amt, welches eine Strategie mit mittelfristigen Zielen und Massnahmen entwickelt hat).

Typ B: Es bestehen keine Grundlagen; Ziele und Leistungen sind lediglich aus den gesetzlichen Grundlagen und bisherigen Aktivitäten abgeleitet.

Vorgehen Amt Typ A

Aktivität	Bemerkungen, Methodik	Wer
Vorbereitung		
Studium des Konzeptes ILW (evtl. Kurzpräsentation durch EPA)	Zeitbedarf ca. 2 Stunden	Kader
Diskussion des Konzeptes ILW	Zeitbedarf mind. 4 Stunden	GL
Strategische Ziele für gesamte Verwaltungsstelle definieren (Impact- und Outcome-Ziele)	Evtl. Moderation durch einen Berater des EPA	
Ziele und Produktgruppen gemäss ILW strukturieren		
Erarbeiten Wirkungsmodell pro Produktgruppe: <ul style="list-style-type: none"> . Ziele ordnen . Indikatoren definieren . Datenerhebung festlegen 	In diesem Arbeitsschritt entsteht ein Konzept zur Wirkungserfassung pro Produktgruppe Zeitbedarf ca. 4 Std. pro Produktgruppe	VPG
Vorschläge für Anpassungen an Leistungsauftrag formulieren	Die Suche nach effektiven Erhebungsmethoden kann zusätzlichen Aufwand verursachen.	
Diskussion der Konzepte zur Wir-	Zeitbedarf ½ bis 1 Tag (je nach	GL

Aufbau Wirkungsmodell:

Der Aufbau des Wirkungsmodell ist je nach Voraussetzungen in den Verwaltungsstellen unterschiedlich.

Fehlen Grundlagen wie Produkte, Produktgruppen usw., muss eine Vorbereitungsphase eingeschoben werden.

In diesem Anhang sind beide Vorgehensvarianten dargestellt.

Aktivität	Bemerkungen, Methodik	Wer
kungserfassung pro Produktgruppe	Komplexität des Amtes) Evtl. Moderation durch einen Berater des EPA	
Uebearbeitung der Konzepte zur Wirkungserfassung; Festlegen von Verantwortlichkeiten	Zeitbedarf ca. 4 Std. pro Produktgruppe	VPG
Umsetzung der Wirkungserfassung		
Laufende Erhebung der Output-Daten		V
Durchführen von Erhebungen zur Messung von Inpacts und Outcomes		V
Berichterstattung (Controlling)		
Berichterstattung Output	mindestens einmal jährlich; in der Regel im Rahmen der Quartalsberichte	V
Berichterstattung Impact und Outcome	mindes einmal in der Periode des Leistungsauftrages; evtl. im 2-Jahres-Rhythmus	V

Vorgehen Amt Typ B

Bei Aemtern des Typs B muss eine zusätzliche Vorbereitungsphase eingeschoben werden. Der Gesamtaufwand für diese Vorbereitungsaktivitäten sind abhängig von der Grösse der Verwaltungsstelle und der Komplexität des gesamten Aufgabenbereiches.

Aktivität	Bemerkungen, Methodik	Wer
Vorbereitung		
Erarbeiten der Hauptaufgaben des Amtes	Zeitbedarf ½ Tag	Kader
Schwerpunkte der Aktivitäten (hauptsächlicher Mitteleinsatz)	Diese Aktivität dient dazu, Quasi-Produktgruppen in Form von homogenen Arbeitsschwerpunkten zu bilden	
Bilden von homogenen Arbeitsschwerpunkten		
Beschreiben der Arbeitsschwerpunkte in einem Dokument	Zeitbedarf ½ Tag	Kader

Legende: VPG: Verantwortliche Produktgruppen
V: Verantwortliche/r
GL: Geschäftsleitung

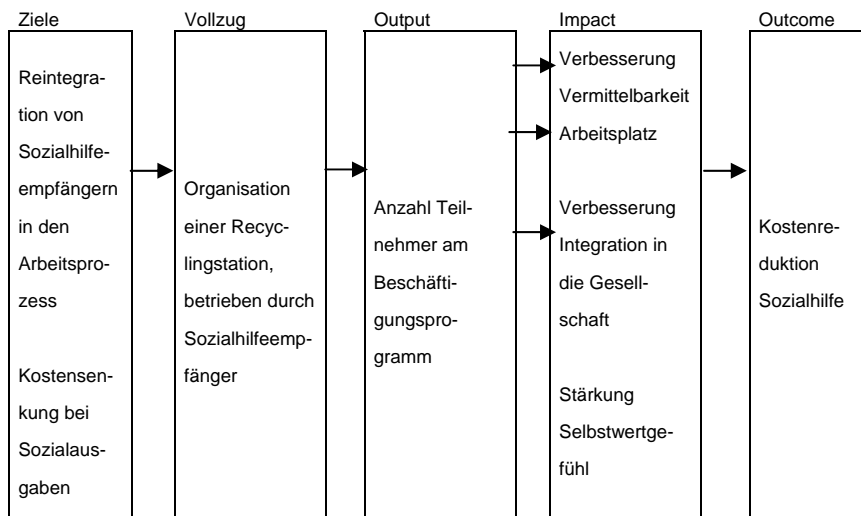
Anhang 3: Beispiel Aufbau Wirkungsmodell

In Ergänzung zu den Ausführungen im Kapitel 2 sind an dieser Stelle zusätzliche Beispiele für den Aufbau eines Wirkungsmodelles aufgeführt.

Zu Schritt 1: Skizzieren des Wirkungsmodells

Beispiel für Wirkungsmodell: Beschäftigungsprogramm für arbeitslose Sozialhilfeempfänger in Baar (vgl. Jans/Voegeli)

Die Gemeinde Baar startete ein Arbeitsprogramm für Sozialhilfeempfängerinnen und Empfänger. Das entsprechende Wirkungsmodell präsentiert sich wie folgt:



Das Beispiel zeigt die Komplexität von Wirkungszusammenhängen. Für die Verantwortlichen galt als oberstes Ziel, das Budget der Stadt im Sozialbereich zu entlasten. Dies setzt die Funktion des Arbeitsprogrammes voraus, das auf eine Verbesserung der persönlichen Befindlichkeiten der Zielgruppen (Impact= Verbesserung Selbstwertgefühl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger) und eine objektive Verbesserung der Vermittelbarkeit (=Impact) abzielte. Die Kostenfolgen lassen sich nur dann zuverlässig ermitteln, wenn die Wirkungskette stabil ist, das heisst, das Arbeitsprogramm effektiv einen substantiellen Beitrag zur Verbesserung der Vermittelbarkeit der Sozialhilfeempfänger führt und dadurch tatsächlich ein Teil der Zielgruppe neue Arbeit finden kann. Diesen Zusammenhang zu ermitteln ist anspruchsvoll. Aber bereits die Ermittlung der Kostenfolgen ist nicht ganz einfach: Untersuchungen haben gezeigt, dass das Beschäftigungsprogramm für die Stadt Baar unter günstigen Bedingungen kostendeckend ist. Für den Kanton ist es finanziell günstiger, weil er keine Sozialhilfebeiträge mehr bezahlen muss. Für die Arbeitslosenkasse hingegen nimmt der Aufwand zu, weil die Teilnehmer am Programm wieder Anrecht auf Arbeitslosengelder haben, wenn sie nach Ablauf des Beschäftigungsprogrammes keine Stelle finden. Für die öffentliche Hand ist die Aktion somit nur dann finanziell interessant, wenn es gelingt, den Sozialhilfeempfängern eine dauerhafte Stelle zu vermitteln. Diese kurze Betrachtung der finanziellen Folgen des Beschäftigungsprogrammes zeigt auf, dass bereits bei scheinbar einfachen Massnahmen sehr komplexe Wirkungsketten auftreten können.

Zu Schritt 2: Zuordnung der Ziele zu den Wirkungsebenen

Beispiel für Zuordnung der Ziele: Aufgaben einer Dienststelle für Feuerwehr in einem WOV-Kanton

Die verantwortliche Dienststelle eines Kantons hat sich Ziele für die Prävention von Brandfällen gesetzt. Dies geschah im Rahmen der Einführung eines WOV-Versuchs (WOV=Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bei den Kantonen).

	Wirkungsebenen		
	Output	Impact	Outcome
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> Beratungen öffentl. Bauherrschaften Gebäudekontrollen während der Bauzeit und bei bestehenden Gebäuden 	Förderung der Sicherheit beim Bau und Betrieb öffentlicher Gebäude durch Gemeinden	Erhöhung der Sicherheit aller öffentlichen Gebäude und der Landschaft

Das Beispiel zeigt deutlich die Hierarchie der einzelnen Ziele. Das Outcome-Ziel ist im entsprechenden Leistungsauftrag als strategische Zielsetzung definiert worden. Es ist dieses Ziel, welches für die Beurteilung durch die Politik zentral ist. Das Ziel auf der Impactebene gibt an, bei welcher Zielgruppe die Dienststelle mit ihren Tätigkeiten ansetzt (bei den Gemeinden). Die Outputziele haben bereits operativen Charakter. Sie zeigen auf, wie die Dienststelle ihre Ziele erreichen will (durch Beratung und Kontrollen). Nicht aufgeführt ist eine Zielsetzung, die direkt den Vollzug betrifft: Die Dienststelle hat sich zum Ziel gesetzt, dass der Kanton einen Fachspezialisten ausbilden und einsetzen soll, der Projekte der Gemeinden prüft und Kontrollen vornehmen kann. Es fällt bei dieser einfachen Darstellung bereits auf, dass das Outcome-Ziel zwei Aspekte enthält: Vermeidung von Bränden bei Gebäuden und in der Landschaft (v.a. Wäldern). Für den zweiten Aspekt gibt es keine entsprechenden Ziele auf der Output- und Impactebene. Dies lässt vermuten, dass entweder keine Massnahmen vorgesehen sind oder die entsprechende Zielformulierung unterblieben ist. Ein Nutzen der geschilderten Systematik liegt folglich darin, ein vollständiges und konsistentes System von Zielsetzungen zu formulieren.

Zu Schritt 3: Suche nach Indikatoren zur Messung der Ziele

Beispiel für Zusammenhang zwischen Zielen und Indikatoren: Ziele und Indikatoren bei vier ausgewählten WOV-Dienststellen eines Kantones.

Im Rahmen einer WOV-Evaluation eines Kantons wurden bei vier Ämtern die in den Controllingberichten aufgeführten Indikatoren und Ziele miteinander verglichen: hier das Ergebnis, geordnet nach Dienststellen und Produktgruppen.

Amtsstelle	Produktgruppe	Quantita- tiver Output	Qualita- tiver Output	Impact	Outcome
Strafanstalt	– PG Vollzug	I, Z		Z	
	– PG Dienstleistungen	I, Z	Z	Z	
	– PG Konsumgüter	I, Z	Z		
Fachhochschule	– PG Ausbildung	I, Z		(I)	
	– PG Weiterbildung	I, Z		(I)	
	– PG Angewandte Forschung/Entw.	I, Z		(I)	
Kulturamt	– PG Kulturpflege und Subventionen	I		Z	Z
	– PG Kunst- und Kultur- förderung	I		Z	Z
	– PG Museum	I		I, Z	(I)
Durchsachenzentrale	– PG Lagerartikel	I	I, Z		
	– PG Druckerzeugnisse	I, Z	Z		
	– PG Dienstleistungen	I	Z		Z

Legende: I = Indikator, (I) = Indikator vorhanden für Teilziele, Z = Ziel

Die Darstellung zeigt, dass die Leistungsziele der Produktgruppen häufig auf der Impact- oder Outcome-Ebene ansetzen. Die aufgeführten Indikatoren dienen jedoch meist der quantitativen Outputmessung. Somit befinden sich Ziele und Indikatoren vielfach auf einer unterschiedlichen Ebene, womit ein Soll-Ist-Vergleich misslingen muss. Bei der Fachhochschule und der Strafanstalt liegen Ziele und Indikatoren meist auf der gleichen Ebene, allerdings decken sie sich inhaltlich nicht. Für die Zielüberprüfung der Leistungen konnten daher selten die festgelegten Indikatoren benutzt werden. Das Problem wurde beim Reporting erkannt und es wurden ad hoc neue Indikatoren formuliert oder eine beschreibende Selbsteinschätzung vorgenommen. Aus Sicht der für die Wirkungsprüfung verantwortlichen Departemente und des Parlamentes vermag dieses Vorgehen nicht zu genügen. Das hier geschilderte Problem ist kein Einzelfall. Es kann in einer Reihe von WOV-Kantonen, aber auch beim Bund beobachtet werden⁷.

Zu Schritt 4: Erfassen der Indikatoren

Beispiel für die Erfassung von Indikatoren

Im Beispiel der Dienststelle für Feuerwehr, welche Brandverhütung betreibt (vgl. vorne), wäre folgendes Konzept zur Erhebung der Daten denkbar. Die Output- und Impact-Indikatoren (Zahl der Beratungen, Zahl der geprüften Baubewilligungen, Anzahl der kontrollierten Gebäude, welche den Bestimmungen entsprechen etc.) können durch die zuständige Dienststelle selber erhoben werden. Der Aufwand dafür ist relativ gering und lässt sich in die Alltagsroutine integrieren. Spezielle Messmethoden sind nicht notwendig. Es ist lediglich notwendig, dass die Mitarbeitenden der Dienststelle die Daten im Tagesgeschäft erheben und die zuständigen

⁷ vgl. dazu: Zürcher, M.: Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management: Über Produkte, Indikatoren und die Wirksamkeit, in: LeGes 1999/2, S.105 ff.

Stellen in den Gemeinden verpflichtet werden, ihre Prüfergebnisse standardisiert zu bestimmten Stichtagen einzuschicken. Die entsprechenden Daten können halbjährlich (Outputdaten) oder einmal pro Jahr (Output und Impact) zusammengestellt und interpretiert werden.

Die Messung der Outcome-Indikatoren (Reduktion der Schadenfälle durch die Aktivitäten der Dienststelle, Isolation der Beiträge der Dienststelle an der Vermeidung von Brandfällen) könnte einem externen Evaluator übertragen werden. Dieser hätte die Aufgabe, mittels Aufbereitung der Statistiken (Brandfälle), der Befragung von Personen in Gemeinden, Interviews mit Experten aus der Versicherungsbranche die Wirkungen der Dienststelle qualitativ und quantitativ zu umschreiben. Eine solche Untersuchung könnte erstmals nach drei Jahren durchgeführt werden und liesse sich später relativ einfach aktualisieren.

Anhang 4: Modellablauf Workshops zum Aufbau des Potenzialmodelles

Vorbemerkungen

Der nachfolgend dargestellte Modellablauf für den Workshop, resp. die Erarbeitung des Potenzialmodelles geht vom Einsatz eines externen Moderators aus.

Workshop-Ablauf

Aktivität	Bemerkungen, Methodik	Wer
Vorbereitung		
<ul style="list-style-type: none"> Festlegen Teilnehmerkreis Einarbeiten in ILW-Grundlagen 	Vor dem eigentlichen Workshop wird der Teilnehmerkreis festgelegt. Beim erstmaligen Aufbau empfiehlt sich eine Einschränkung auf die Geschäftsleitung der Verwaltungsstelle	GL
Durchführung Workshop		
Initialisierung		
Erläuterungen zum Modell, Vorgehen, Bewertungsraster	Schaffen der Voraussetzungen für die Selbstbewertung Hilfsmittel: - ILW - Potenzialteil	Ext.
Bildung von Arbeitsgruppen	Je nach Grösse des Teilnehmerkreises empfiehlt sich die Bildung von Arbeitsgruppen. Eine Teilnehmerzahl von 6 – 9 Personen dafür ist angemessen.	GL
Schritt 1: Bewertung der Fragen	Für die Bewertung sämtlicher Fragen stehen rund 2 – 2 ½ Std. zur Verfügung. Dieser enge Zeitrahmen lässt keine umfangreichen Diskussionen zu. Hilfsmittel: - Fragenkatalog - Arbeitsblätter - Bewertungsraster	AG
Präsentation der Ergebnisse der Arbeitsgruppen	Für das weitere Vorgehen ist es wichtig, dass sämtliche Teilnehmer über die erarbeiteten Ergebnisse Bescheid wissen. Für die Präsentation der Ergebnisse ist somit entsprechend Zeit zu berücksichtigen. Hilfsmittel: - Bewertete Fragen auf Arbeitsblättern	AG

Aktivität	Bemerkungen, Methodik	Wer
Auswertung der Ergebnisse	<p>Die Ergebnisse werden mittels Auswertungsraster zusammengefasst; als Ergebnis entsteht ein Profil der Organisation</p> <p>Hilfsmittel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Auswertungsraster - Profil 	GL
Planung		
<p>Schritt 2: Analyse der Ergebnisse und Festlegen der für die Verwaltungsstelle zentralen Themenbereiche</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diskussion des Profils und der Ergebnisse • Schlussfolgerungen aus übergeordneten Strategien, Amtsauftrag usw. (z.B. mittels Kartenabfrage, Brainstorming) • Ermitteln der 5 zentralen Themenbereiche mittels Punktebewertung durch die Teilnehmer <p>Ungefäher Zeitbedarf ca. 1 Std.</p> <p>Hilfsmittel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Profil - Ausgefüllte Arbeitsblätter 	GL
<p>Schritt 3: Formulieren von strategischen Zielen und Schwerpunkten</p>	<p>Für jeden zentralen Themenbereich wird ein strategisches Ziel festgelegt. Die Stossrichtung wird mittels Schwerpunkten konkretisiert.</p> <p>Zeitbedarf ca. 1 ½ Std. inkl. Präsentation im Plenum.</p> <p>Motivation für die Aufgabe und Ergebnisqualität können stark von der Zusammensetzung der Arbeitsgruppen abhängen, weshalb der Gruppenbildung besondere Aufmerksamkeit beigemessen werden sollte.</p> <p>Ziele und Schwerpunkte werden später in Leistungsauftrag resp. Leistungsvereinbarung übernommen.</p> <p>Hilfsmittel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arbeitsblätter 	AG

Aktivität	Bemerkungen, Methodik	Wer
Schritt 4: Entwickeln von Massnahmen	<p>Mittels Massnahmen ist die Umsetzung des strategischen Zieles und dessen Schwerpunkte weiter zu konkretisieren.</p> <p>In Arbeitsgruppen werden für ein Arbeitsblatt Ideen für Massnahmen entwickelt.</p> <p>Eine detaillierte und umfassende Massnahmenplanung ist aber nicht Gegenstand des Workshops.</p> <p>Im Rahmen der ordentlichen Geschäftsplanung sind alle Ziele durch konkrete Massnahmen zu konkretisieren.</p> <p>Zeitbedarf im Workshop ca. 1 Std.</p> <p>Hilfsmittel:</p> <p>- Arbeitsblätter</p>	AG

Der für den Modellaufbau vorgesehene eintägige Workshop stellt lediglich einen Einstieg in das Potenzialmodell dar. Für die Ausarbeitung konkreter Massnahmen und Formulierung von Indikatoren sind weitere Arbeitssitzungen vorzusehen:

Weiterbearbeitung der Massnahmen		GL, AG
Schritt 5: Festlegen von Indikatoren	vgl. Kapitel 2.4	GL, AG

Legende:

VPG: Verantwortliche Produktgruppen

V: Verantwortliche/r

GL: Geschäftsleitung

AG: Arbeitsgruppe/n

Ext. Externer Moderator

Anhang 5: Hilfsmittel für den Aufbau des Potenzialteils der ILW

In Anhang 4 ist der Modellablauf eines Workshops zum Aufbau des Potenzialmodelles dargestellt. Anhang 5 enthält die dafür notwendigen Hilfsmittel.

Fragenkatalog

Dim		Frage / Erläuterungen
Strategie	1.	<p>Haben die Führungskräfte eine Mission, Vision sowie Werte für die Organisation erarbeitet und leben sie letztere auch vor?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wurden die Mission und Vision der Organisation erarbeitet und dokumentiert? • Wurden Werte erarbeitet, um die angestrebte Kultur der Organisation zu schaffen und werden diese Werte auch vorgelebt? • Arbeiten Führungskräfte mit, um gemeinsam mit den Mitarbeitenden und Kunden Verbesserungen zu erarbeiten (z. B. Vorgesetzten-Beurteilung, Kunden bei Gesprächen auf Zufriedenheit ansprechen usw.) • Werden Selbstverantwortung, Kreativität und Innovation gefördert und wird zur Zusammenarbeit in der Organisation angeregt (z. B. Anerkennung für gute Vorschläge, Förderung von Teamarbeit, Führungs- oder Qualitätszirkel usw.)?
Strategie	2.	<p>Wird die Geschäftsstrategie abgestimmt, überprüft und auch nachgeführt?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ist die Geschäftsstrategie im Einklang mit der Mission, Vision und den Werten der Organisation? • Werden die Bedürfnisse und Erwartungen von Interessengruppen gegeneinander abgewogen und entsprechend in der Geschäftsstrategie berücksichtigt? • Wurden kritische Erfolgsfaktoren identifiziert (Geschäftsstrategie messbar gemacht)? • Wird die Geschäftsstrategie periodisch überprüft und gegebenenfalls nachgeführt?
Strategie	3.	<p>Beruhet die Geschäftsstrategie auf den gegenwärtigen und zukünftigen Bedürfnissen bzw. Erwartungen der Interessengruppen?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werden Informationen über die Bedürfnisse und Erwartungen der einzelnen Interessengruppen gesammelt und analysiert? • Sind die Entwicklungstrends im Umfeld der Organisation bekannt und wird die Geschäftsstrategie wenn möglich entsprechend angepasst?

Aspekte der Dimension Strategie

Im Zentrum der Dimension Strategie stehen die Aspekte im Zusammenhang mit dem Verhalten der Führungskräfte, der Strategie und den Zielen der Organisation sowie deren Abstimmung mit den Zielen der Mitarbeitenden. Insbesondere wird auch bewertet, ob das Potenzial für Wandel eine breitere Basis hat als nur die Inspiration einzelner Führungskräfte.

Strategie	4.	Beruht die Geschäftsstrategie auf Informationen von Leistungsmessungen sowie anderen relevanten Daten? Erläuterungen: <ul style="list-style-type: none"> • Wird mit internen Leistungsindikatoren gearbeitet und werden diese gesammelt? • Werden wirtschaftliche und demographische Indikatoren identifiziert? Werden Ideen/Anregungen von Interessengruppen analysiert und wenn möglich verwendet?
Strategie	5.	Wird die Geschäftsstrategie kommuniziert und eingeführt? Erläuterungen: <ul style="list-style-type: none"> • Wird die Geschäftsstrategie stufenweise heruntergebrochen und soweit zweckmässig kommuniziert? • Wird die Geschäftsstrategie als Grundlage für die Ziel- und Massnahmenplanung verwendet? • Werden Pläne, Ziele und Teilziele aufeinander abgestimmt, priorisiert, vereinbart und kommuniziert? • Wird das Bewusstsein bezüglich der Geschäftsstrategie periodisch untersucht (z. B. mittels Mitarbeiterumfragen, Zielsetzungen)?
Struktur	6.	Stellen die Führungskräfte sicher, dass das Führungssystem der Organisation entwickelt, eingeführt und kontinuierlich verbessert wird? Erläuterungen: <ul style="list-style-type: none"> • Ist die Organisationsstruktur so ausgerichtet, dass sie die Realisierung der Geschäftsstrategie unterstützt? • Gibt es einen definierten Prozess für das Erarbeiten, Umsetzen und Nachführen der Geschäftsstrategie? • Gibt es einen definierten Prozess für die Messung, Ueberprüfung und Verbesserung von festgelegten kritischen Erfolgsfaktoren?
Struktur	7.	Wird die Geschäftsstrategie durch eine Struktur von Schlüsselprozessen umgesetzt? Erläuterungen: <ul style="list-style-type: none"> • Sind Schlüsselprozesse identifiziert und erarbeitet, welche benötigt werden, um die Geschäftsstrategie umzusetzen? • Sind die Verantwortlichkeiten für diese Prozesse festgelegt? • Wurden zu den Schlüsselprozessen auch die dazugehörigen Interessengruppen definiert?
Struktur	8.	Werden die Prozesse systematisch gestaltet und gemanagt? Erläuterungen: <ul style="list-style-type: none"> • Werden Systemnormen angewendet (z. B. Qualitätssysteme wie ISO 9000, Umweltsysteme, Gesundheitssysteme usw.)? • Wurden Prozessmessgrössen eingeführt und Leistungsziele festgelegt? • Wurden Schnittstellen innerhalb der Organisation und mit externen Partnern bereinigt, um Prozesse effektiv zu gestalten (Gesamt Betrachtung der Wertschöpfungskette)?

Aspekte der Dimension Struktur

Die Dimension Struktur betrachtet das Management von Strukturen, Prozessen und Systemen. Eine systematische und nach der Strategie der Organisation ausgerichtete Gestaltung und Steuerung der wichtigsten Ressourcen beeinflusst die Ergebnisse einer Organisation im positiven Sinne. Eine starke Kundenorientierung trägt ebenso zum Erfolg der Organisation bei.

Struktur	9.	<p>Werden Prozesse verbessert, um den Kundennutzen bzw. denjenigen anderer Interessengruppen zu optimieren?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werden Verbesserungsmöglichkeiten und andere Veränderungen identifiziert und weiterverfolgt? • Werden die Mitarbeitenden, Kunden und Partner bei Verbesserungsbestrebungen miteinbezogen? • Wurden geeignete Methoden zur Einführung von Änderungen festgelegt (Vorschlagswesen)? • Werden Prozessänderungen jeweils allen betroffenen Interessengruppen bekannt gemacht und werden die Mitarbeitenden entsprechend eingeführt?
Struktur	10.	<p>Ist sichergestellt, dass der Einsatz der finanziellen Mittel effizient und effektiv erfolgt?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wurden finanzielle Grundsätze und Prozesse entwickelt und eingeführt und sind diese mit der Geschäftsstrategie abgestimmt? • Werden finanzielle Kennzahlen verwendet, um einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz sicherzustellen (Controlling)?
Struktur	11.	<p>Werden Gebäude, Einrichtungen und Material effizient bewirtschaftet?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werden Wartung und Nutzung des Anlagevermögens (Gebäude, feste Einrichtungen) gemanagt, um deren gesamte Lebenszyklusleistung zu verbessern? • Wird die Sicherheit des Anlagevermögens gemanagt (Gebäude, feste Einrichtungen)? • Werden die Entwicklungen in der Informations-Technologie (IT) verfolgt, neue Möglichkeiten für die Organisation geprüft und wenn möglich auch angewendet? • Wird der Verbrauch an Versorgungsgütern laufend optimiert (ökologisch, wirtschaftlich)?
Struktur	12.	<p>Werden Produkte und Dienstleistungen anhand der Bedürfnisse und Erwartungen der Kunden entworfen und entwickelt?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werden Kundenumfragen und andere Formen von Feedback genutzt, um die Bedürfnisse und Erwartungen an Produkte und Dienstleistungen zu bestimmen und wird auch untersucht, wie Kunden bestehende Produkte und Dienstleistungen wahrnehmen (z. B. unmittelbares Feedback nach einer Leistungserbringung)? • Werden wenn möglich neue Produkte und Dienstleistungen entworfen und entwickelt, um den Bedürfnissen und Erwartungen von Kunden Rechnung zu tragen? • Werden die Kunden bei der Neuentwicklung von Produkten und Dienstleistungen miteinbezogen?

Struktur	13.	Werden Produkte und Dienstleistungen bestehenden oder potenziellen Kunden bekannt gemacht und wenn möglich vermarktet? Erläuterungen: <ul style="list-style-type: none"> • Besteht ein definiertes Vorgehen, um Produkte und Dienstleistungen bestehenden oder potenziellen Kunden bekannt zu machen und nach Möglichkeit zu vermarkten (z. B. Prospekt über angebotene Produkte/Dienstleistungen, Mailing bei neuen Produkten/Dienstleistungen usw.)?
Kultur	14.	Sind die Kommunikationsbedürfnisse innerhalb der Organisation optimal abgedeckt und umgesetzt? Erläuterungen: <ul style="list-style-type: none"> • Wurden die Kommunikationsbedürfnisse identifiziert? • Bestehen Strategien und Pläne zur Abdeckung der Kommunikationsbedürfnisse? • Wurden adäquate Kommunikationskanäle geschaffen (Intranet, Hauszeitung, Meetings, Sitzungen usw.)? • Wird die Wirkung der Kommunikation überprüft (z. B. mittels Mitarbeiterumfragen, Mitarbeiterbeurteilung)?
Kultur	15.	Werden das Wissen und die Kompetenzen der Mitarbeitenden ermittelt, aufrecht erhalten und auch ausgebaut? Erläuterungen: <ul style="list-style-type: none"> • Sind Ausbildung/Wissen der Mitarbeitenden schriftlich festgehalten und klassifiziert sowie mit den Bedürfnissen der Organisation abgestimmt? • Werden regelmässig Mitarbeiterbeurteilungen vorgenommen? • Bestehen Schulungs- und Entwicklungspläne für die Mitarbeitenden? • Wird Teamarbeit praktiziert und gefördert?
Kultur	16.	Sind die Mitarbeitenden am Geschehen im Unternehmen beteiligt und zu selbständigem Handeln ermutigt? Erläuterungen: <ul style="list-style-type: none"> • Werden in der Organisation Veranstaltungen durchgeführt, welche die Mitarbeitenden zur Beteiligung ermutigen (z. B. Infoveranstaltungen über Zukunftspläne/Probleme der Organisation mit der Aufforderung an die Mitarbeitenden, Vorschläge zu machen)? • Werden die Mitarbeitenden ihrem Potenzial entsprechend zum Handeln ermächtigt (Kompetenzen)?
Kultur	17.	Werden die Mitarbeiterressourcen optimal geplant, betreut und auch verbessert? Erläuterungen: <ul style="list-style-type: none"> • Wurden Personalpolitik, -strategie und -pläne entwickelt? • Sind die Personalpläne mit der Strategie und den Prozessen der Organisation abgestimmt? • Werden Personalbeschaffung und Karriereentwicklung geplant? • Fliessen die Ergebnisse aus den Mitarbeiterbeurteilungen in die Personalpolitik ein?

Aspekte der Dimension Kultur

Innerhalb der Dimension Kultur werden die Organisationskultur, das Personal und deren Werte sowie die Identität und das vorhandene Know-how betrachtet. Mitarbeiterressourcen sollen konsequent geplant, gemanagt und verbessert werden. Auch die Zufriedenheit der Mitarbeitenden wird gemessen. Ausserdem geht es um die Aspekte der internen Kommunikation und der Bewirtschaftung und Entwicklung des vorhandenen Wissens. Die Mitarbeitenden sollen vermehrt ermächtigt werden, zu handeln und somit auch an der kontinuierlichen Verbesserung der Organisation mitzuwirken. Der Umgang mit Kunden, Partnern und Vertretern der Gesellschaft ist ebenfalls Bestandteil dieser Dimension.

Kultur	18.	<p>Bemühen sich die Führungskräfte um die Kunden, Partner und Vertreter der Gesellschaft?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werden die Bedürfnisse und Erwartungen der Kunden, Partner und Vertreter der Gesellschaft verstanden und werden diese befriedigt? • Werden partnerschaftliche Beziehungen auf- und ausgebaut? • Werden gemeinsam Verbesserungsmaßnahmen vereinbart und wird auch daran mitgewirkt (Betrachtung der gesamten Wertschöpfungskette)?
Kultur	19.	<p>Werden Kundenbeziehungen gepflegt und auch vertieft?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werden die Bedürfnisse von Kunden nach Kontakten im Tagesgeschäft (= tägliche Kontakte mit Kunden) ermittelt? • Werden Feedbacks aus Kontakten im Tagesgeschäft einschliesslich Beschwerden weiter bearbeitet? • Besteht eine proaktive Zusammenarbeit mit Kunden, um deren Bedürfnisse und Erwartungen zu besprechen und sich darum zu kümmern? • Werden regelmässig Umfragen und andere Formen der strukturierten Datenerhebung dazu verwendet, um die Kundenzufriedenheit zu ermitteln und zu steigern?
Kultur	20.	<p>Wird nach Möglichkeit mit anderen Partnern zusammengearbeitet und werden diese Partnerschaften auch gepflegt und weiterentwickelt?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wurden mögliche Partner in Übereinstimmung mit der Geschäftsstrategie identifiziert? • Wird mit den Partnern auch zusammengearbeitet und versucht, innovative Lösungen zu finden? • Ergeben sich durch die Zusammenarbeit mit Partnern auch Synergien (Prozessverbesserungen, Verbesserung der Wertschöpfung) und werden diese auch genutzt?
Kultur	21.	<p>Motivieren und unterstützen die Führungskräfte die Mitarbeiter der Organisation und anerkennen sie deren Leistungen?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunizieren die Führungskräfte persönlich die Werte, Politik und Strategie, Pläne sowie Ziele der Organisation? • Sind die Führungskräfte für die Mitarbeiter ansprechbar, hören sie ihnen aktiv zu und gehen sie auch auf sie ein? • Helfen die Führungskräfte den Mitarbeitern, ihre Pläne zu realisieren und ihre Ziele zu erreichen (Mitarbeitergespräche, Coaching)? • Werden die Mitarbeiter dazu ermutigt und dazu befähigt, an Verbesserungsaktivitäten mitzuwirken? • Werden die Bemühungen von Teams und von Einzelnen rechtzeitig und auf angemessene Weise anerkannt?

Kultur	22.	<p>Werden Informationen und Wissen gemanagt?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werden Informationen und Wissen gesammelt und strukturiert, so dass sie den Bedürfnissen der Organisation möglichst optimal entsprechen? • Wird den Benutzern ein geeigneter Zugriff auf entsprechende Informationen und Wissen ermöglicht? • Werden Aktualität, Verlässlichkeit und Schutz der Information sichergestellt und laufend verbessert? • Bemüht man sich, Wissen zu erwerben, zu vermehren und zu nutzen (z. B. Weiterbildung, eigene Bibliothek usw.)?
Kultur	23.	<p>Werden regelmässig Messungen durchgeführt, welche Trends bei der Zufriedenheit und Motivation der Mitarbeitenden vorhersagen oder diese beeinflussen?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • z. B. Produktivität, Mitwirkung in Verbesserungsteams, Beteiligung am Vorschlagswesen, Rücklaufzeiten bei Mitarbeiterumfragen, Niveau der Fehlzeiten und krankheitsbedingten Abwesenheiten, Unfallhäufigkeit, Beschwerden, Personalfuktuation usw. • Einflussfaktoren auf die Zufriedenheit und Motivation der Mitarbeitenden: Genauigkeit der Personalsysteme, Effektivität der Kommunikation, Reaktionszeit bei Anfragen, Bewertung der Schulung usw. • Werden diese Kennzahlen analysiert und interpretiert (auch Trendmessungen) und werden Schlüsse bzw. Massnahmen daraus abgeleitet? • Fliessen die Ergebnisse dieser Messungen in die (Geschäfts-) Planung ein?
Kultur	24.	<p>Werden regelmässig Feedbacks darüber eingeholt, wie die Mitarbeitenden die verschiedenen Aspekte der Organisation sehen?</p> <p>Erläuterungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • z. B. Mitarbeiterumfragen, welche folgende Aspekte enthalten können: Karriereentwicklung, Kommunikation, Ermächtigung, Chancengleichheit, Beteiligung, Führung, Anerkennung, Zielsetzung und Beurteilung, Aus- und Weiterbildung, Politik und Strategie der Organisation, Anstellungsbedingungen, Einrichtungen und Dienstleistungen, Gesundheitsfürsorgebedingungen am Arbeitsplatz, Entlohnung und Sozialleistungen, Verhältnis zu Kollegen, Management von Veränderungen, Rolle der Organisation in der Gesellschaft, Betriebsklima usw. • Werden diese Ergebnisse analysiert und interpretiert (auch Trendmessungen) und werden Schlüsse bzw. Massnahmen daraus abgeleitet? • Fliessen die Ergebnisse dieser Umfragen in die (Geschäfts-) Planung ein?

Bewertungsraster

Die Bewertung der Fragen stellt eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Dies liegt nicht unbedingt an der Komplexität der Fragen, sondern vielmehr im umfassenden Verständnis jeder Frage sowie in der aufrichtigen und realistischen

Bestimmung der Bewertung für Ihre Organisation. Obwohl es manchmal verlockend ist, eine Organisation etwas besser darzustellen als sie in Wirklichkeit ist, bitten wir Sie, die Fragen so objektiv und realistisch wie möglich zu beantworten. Nur so werden die Leistungen der Vergangenheit korrekt bewertet und die zukünftigen Leistungspotenziale bestimmbar.

Um die Selbstbewertung einfach handhabbar zu gestalten, gibt es für die Beantwortung jeder Frage nur vier Kategorien. Nachfolgend ist definiert, was eine A-, B-, C- oder D-Bewertung bedeutet:

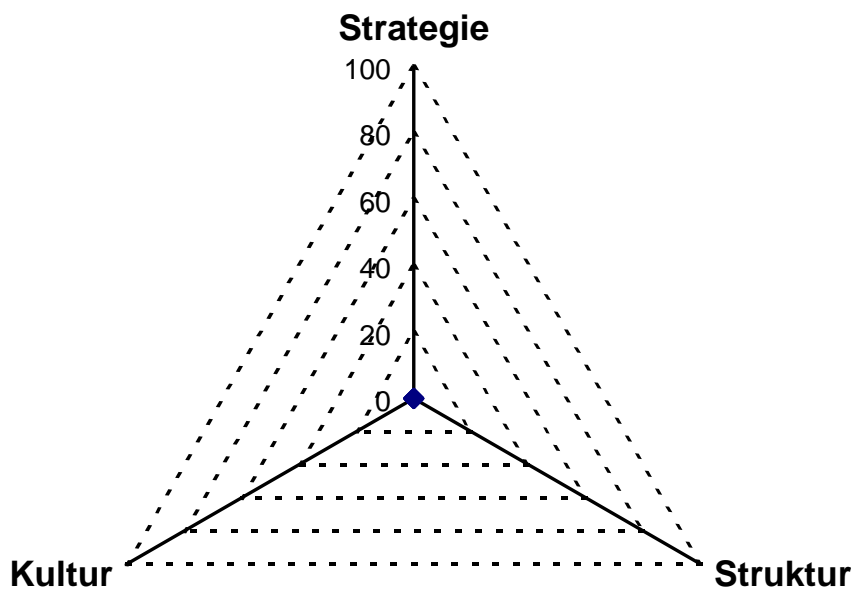
Bewertung	Leistung	Erläuterung
D	noch nicht begonnen	<ul style="list-style-type: none"> • Es passiert sehr wenig; vereinzelte gute Ideen, die aber kaum über Wunschdenken hinausgegangen sind.
C	gewisse Fortschritte	<ul style="list-style-type: none"> • einige Anzeichen dafür, dass tatsächlich etwas passiert • gelegentliche, eher zufällige Ueberprüfungen, welche zu Verbesserungen führen • Inseln mit erfolgreichen Einführungen oder positiven Ergebnissen
B	beträchtliche Fortschritte	<ul style="list-style-type: none"> • klarer Nachweis, dass dieser Aspekt gut abgedeckt ist • regelmässige und routinemässige Ueberprüfungen • gewisse Bedenken, dass die Einführung nicht flächendeckend erfolgt ist oder ihr Potenzial nicht voll ausgeschöpft ist
A	vollständig erreicht	<ul style="list-style-type: none"> • ein flächendeckendes, hervorragendes Vorgehen oder Ergebnis • eine vorbildliche Lösung oder Leistung; eine signifikante Verbesserung ist kaum vorstellbar

Auswertungs- und Profiltraster

Dimension Strategie	nicht begonnen	gewisse Fortschritte	beträchtliche Fortschritte	vollständig realisiert
Anzahl Nennungen pro Antwortklasse				
Faktor / Gewichtung	0	33	67	100
Anzahl * Faktor = Wert				
Total / Anzahl / Erfolg				

Dimension Struktur	nicht begonnen	gewisse Fortschritte	beträchtliche Fortschritte	vollständig realisiert
Anzahl Nennungen pro Antwortklasse				
Faktor / Gewichtung	0	33	67	100
Anzahl * Faktor = Wert				
Total / Anzahl / Erfolg				

Dimension Kultur	nicht begonnen	gewisse Fortschritte	beträchtliche Fortschritte	vollständig realisiert
Anzahl Nennungen pro Antwortklasse				
Faktor / Gewichtung	0	33	67	100
Anzahl * Faktor = Wert				
Total / Anzahl / Erfolg				



Beispiel einer Bewertung des Fragenkataloges

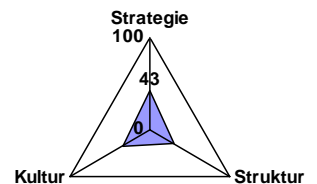


Abb. 7: Raster für die Darstellung des Potenzialprofils

Anhang 6: Aufbau des internen Controllings auf der Basis der ILW

Was ist Controlling?

Controlling ist Ausdruck einer **Führungshaltung**, die systematisches, bewusstes **Steuern** von zielgerichteten Prozessen auf das angestrebte Ziel hin in den Mittelpunkt stellt.

Controlling ist als zentrale Führungsaufgabe durch alle Vorgesetzten auf allen Führungsebenen zu leisten. Es setzt Steuerungswillen, -können und -kompetenzen voraus.

Controlling als Steuerungshilfe

Controlling unterstützt als Steuerungshilfe die Führungsarbeit. Es ermittelt führungsrelevante Informationen und bereitet diese zu Entscheidungsgrundlagen auf. Hierzu begleitet es kontinuierlich:

- die Planung und Zielvereinbarung (werden die richtigen Ziele vereinbart?)
- den Planungsvollzug und die Leistungserstellung (kann der Plan eingehalten werden?)
- die Bewertung (Evaluation) der Ergebnisse (entsprechen die Ergebnisse den Zielvorgaben?)

Controlling als Managementsystem

Zur Durchführung des Controlling werden die Instrumente, Vorgehensschritte und Zuständigkeiten systematisch aufeinander abgestimmt und organisatorisch in die Verwaltungsstelle eingebunden. Das Controlling orientiert sich am Führungs- und Berichtsrhythmus der Verwaltungsstelle.

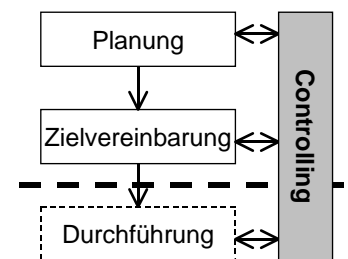
Das Controlling auf Stufe Verwaltungsstelle dient in erster Linie als Steuerungshilfe für die eigene Führungsarbeit. Darüber hinaus bildet es die Grundlage für das Berichtswesen zuhanden des Departements. Damit wird es selbst zu einem Bestandteil von dessen Controllingssystem.

Abgrenzung ILW und Controlling

Die ILW stellt im Sinne der nebenstehenden Grafik ein Planungswerkzeug dar, welches als zentrales Element ein Ziel- und Indikatorensystem (Tableau de bord) bereitstellt. Damit sollen Leistungen, Wirkungen und die "inneren" Fähigkeiten einer Amtsstelle mittels Indikatoren gesteuert werden.

Den vollen Nutzen kann die ILW erst dann entwickeln, wenn zusätzlich ein wirkungsvolles Controlling implementiert wird.

Führungsfunktionen



Die Planung stellt auf übergeordnete Vorgaben ab.

Die Zielvereinbarung betrifft die nachgelagerte/n Führungsstufe/n

Die nachfolgende Grafik zeigt die Anforderungen an ein zeitgemässes Controlling schematisch auf.

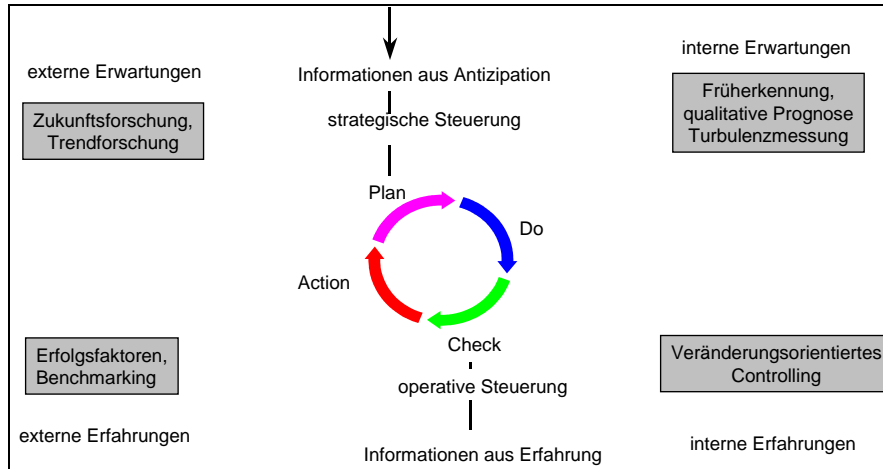


Abb. 8: Anforderungen an das Controlling (Quelle: Chancen im Controlling, Horvarth und Partner GmbH)

Im Rahmen des Controllings gilt es, die Einhaltung der formulierten Ziele mittels der festgelegten Indikatoren zu überwachen und zu steuern. D.h.:

- Soll-/Ist-Vergleiche
- Analyse der Abweichungen
- Festlegen von Massnahmen
- Berichterstattung / Reporting

Das Berichtswesen konzentriert sich dabei auf die zentralen führungsrelevanten Kernaussagen (Kennziffern, Zielfortschritt, Abweichungen Massnahmen und erwartete Ergebnisse) und orientiert sich am Führungs- und Bereichsrhythmus der Verwaltungsstelle (siehe auch Kapitel 3 des ILW-Konzeptes).

Elemente des Controllings

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Elemente eines Controlling-systemes für eine Verwaltungsstelle auf. Sie kann als eine Art "Checkliste" für den amtsspezifischen Aufbau angewendet werden.

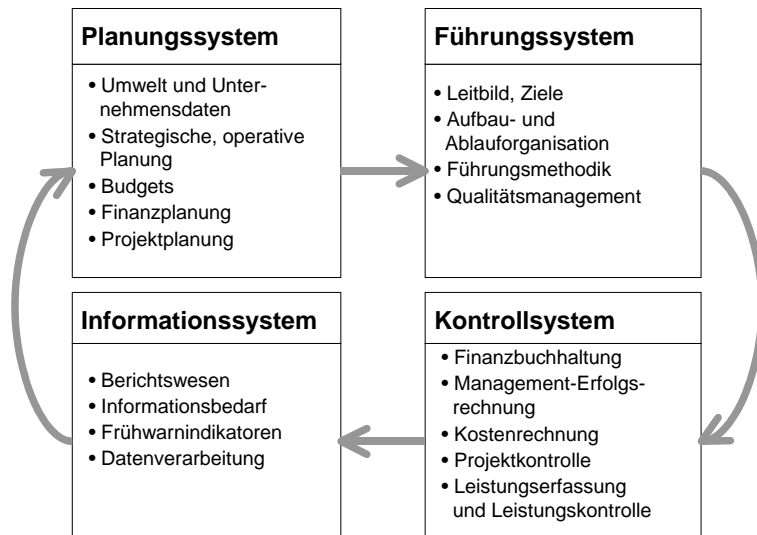


Abb. 9: Elemente des Controllings

Ein Controlling ist dann gut, wenn es:

- von allen Führungskräften eingesetzt wird,
- bedarfs- und stufengerecht ausgestaltet ist,
- quantitative und qualitative Führungsinformationen zeitgerecht bereitstellt,
- kontinuierlich und systematisch betrieben wird,
- an veränderte Steuersituationen angepasst wird,
- nach den Grundsätzen der Wirksamkeit aufgebaut ist,
- unbürokratisch betrieben wird.