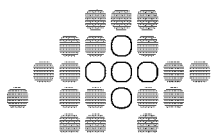


# Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung

Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren  
in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG

Dr. Stefan Rieder

Luzern, 9. Oktober 2003



Eidgenössische Finanzverwaltung EFV  
Administration fédérale des finances AFF  
Amministrazione federale delle finanze AFF  
Administraziun federala da finanzas AFF

I N T E R F A C E

Institut für Politikstudien

Seidenhofstr. 12  
CH-6003 Luzern  
Telefon 041 412 07 12  
Fax 041 410 51 82  
[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)

## Inhalt

|          |                                                                                                                  |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Einleitung</b>                                                                                                | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Das Grundgerüst der Leistungs- und Wirkungsmessung</b>                                                        | <b>5</b>  |
| 2.1      | Das Wirkungsmodell zur Beschreibung der Leistungen und Wirkungen der Verwaltungstätigkeit                        | 5         |
| 2.2      | Einfaches Beispiel für ein Wirkungsmodell                                                                        | 8         |
| <b>3</b> | <b>Arbeitsschritte bei der Umsetzung der integrierten Leistungs- und Wirkungssteuerung</b>                       | <b>11</b> |
| 3.1      | Arbeitsschritt 1: Definieren von Produkten und Produktgruppen                                                    | 11        |
| 3.2      | Arbeitsschritt 2: Skizzieren des Wirkungsmodells                                                                 | 15        |
| 3.3      | Arbeitsschritt 3: Definition von Zielen und Zuordnung der Ziele zu den Wirkungsebenen                            | 17        |
| 3.4      | Arbeitsschritt 4: Suche nach Indikatoren zur Messung der Ziele                                                   | 19        |
| 3.5      | Arbeitsschritt 5: Messen der Werte für Indikatoren                                                               | 23        |
| <b>4</b> | <b>Fragen und Antworten zur Leistungs- und Wirkungsmessung</b>                                                   | <b>27</b> |
| <b>5</b> | <b>Literaturhinweise</b>                                                                                         | <b>35</b> |
|          | <b>Anhang</b>                                                                                                    | <b>36</b> |
| A 1      | Beispiel zu Arbeitsschritt 1: Definieren Produkten und Produktgruppen                                            | 36        |
| A 2      | Beispiel zu Arbeitsschritt 2: Skizzieren eines Wirkungsmodells                                                   | 37        |
| A 3      | Beispiel zu Arbeitsschritt 2: Wirkungsmodell des Investitionsprogrammes Energie 2000                             | 39        |
| A 4      | Beispiel zu Arbeitsschritt 2: Fehlerhaftes Wirkungsmodell mit unerwarteten Wirkungen und negativen Nebeneffekten | 41        |
| A 5      | Beispiel zu Arbeitsschritt 2: Wirkungsmodell bei Querschnittsleistungen                                          | 42        |
| A 6      | Beispiel zu Arbeitsschritt 5: Möglichkeiten und Grenzen der Messung von Indikatoren                              | 43        |
| A 7      | Beispiel zu Arbeitsschritt 5: Messen der Werte für Indikatoren                                                   | 45        |
| A 8      | Leitfaden und Checkliste zu den Arbeitsschritten 1 bis 5 für die erfolgreiche Leistungs- und Wirkungsmessung     | 47        |

## 1 Einleitung

Die Formulierung von Zielen und die Überprüfung der Zielerreichung sind Herausforderungen, denen sich heute eine moderne Verwaltungsführung stellen muss. Ziele und Indikatoren bilden insbesondere ein wichtiges Element der wirkungsorientierten Verwaltungsführung FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget). Wie soll dabei vorgegangen werden? Das vorliegende Handbuch möchte eine Antwort auf diese Frage geben. Ziel ist es, Schritt für Schritt den Aufbau einer Leistungs- und Wirkungsmessung zu schildern. Es soll gezeigt werden, wie Ziele und Indikatoren gesetzt werden können, um Leistungen und Wirkungen effektiv messen zu können. Als Basis dient ein Konzept aus der Policy-Analyse und der Evaluation.<sup>1</sup> Dieses wird so aufbereitet, dass es in der Praxis verstanden und umgesetzt werden kann.

Die hier vorgestellte Methodik wird *integrierte* Leistungs- und Wirkungssteuerung genannt und wurde im Auftrag der Programmleitung FLAG entwickelt. Integriert darum, weil das Konzept in bestehende Prozesse der Verwaltung eingebunden und zu einem festen Bestandteil der Unternehmensführung werden soll. Insbesondere kann diese im Rahmen der Formulierung von Leistungsaufträgen geschehen.

### *Lesehilfe*

Das Handbuch ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel zwei erläutert die theoretische Basis, auf die sich die Leistungs- und Wirkungssteuerung abstützt. Die Ausführungen sind bewusst knapp gehalten. Zu Gunsten der Lesbarkeit wurde auf eine wissenschaftliche Diskussion verzichtet.
- Kapitel drei enthält das Herzstück des Handbuchs. Es wird ein Vorgehen in fünf Schritten beschrieben, das es den Verantwortlichen einer Dienststelle erlauben soll, ein konsistentes Ziel- und Indikatorensystem aufzubauen.
- In Kapitel vier werden häufig gestellte Fragen diskutiert. Der Leser und die Leserin können hier gezielte Informationen zu ausgewählten Themen finden.

---

<sup>1</sup> Als Quelle im Bereich der Policy-Analyse sei auf Knoepfel/Weidner 1980 verwiesen. Für eine Anwendung im Bereich der Evaluation vgl. Bussmann/Klöti/Knoepfel 1997.

- In Anhang A 1 bis A 7 ist eine Reihe von Beispielen zu den in Kapitel drei beschriebenen Arbeitsschritten aufgeführt. Die Beispiele dienen primär der Illustration und stellen eine Ergänzung zu den Arbeitsschritten dar.
- Anhang A 8 enthält schliesslich einen Leitfaden mit Kontrollfragen zu den fünf Arbeitsschritten. Diese Checkliste soll die praktischen Arbeiten beim Aufbau der Leistungs- und Wirkungssteuerung unterstützen.

Verschiedentlich sind im Text Faustregeln angegeben. Diese sind auf Grund der Erfahrungen in der Praxis formuliert worden und lassen sich in dem Sinne nicht „wissenschaftlich“ belegen. Sie sollen den Praktikern im Zweifelsfall eine konkrete Handlungsanleitung mitgeben.

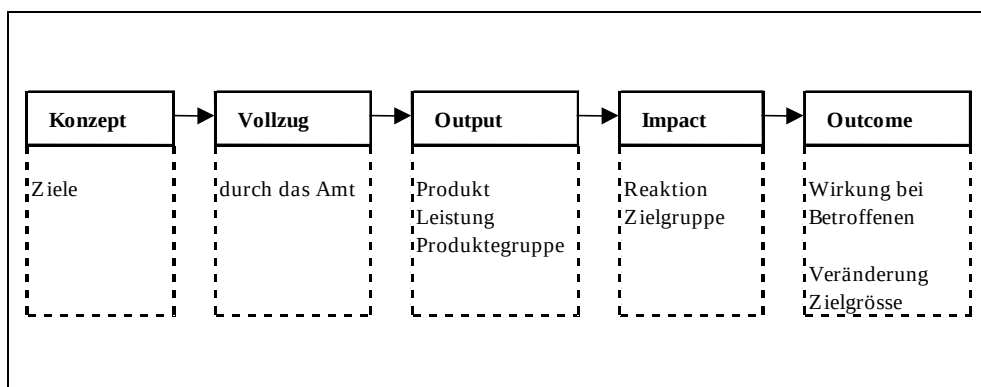
## 2 Das Grundgerüst der Leistungs- und Wirkungsmessung

Das Grundgerüst der hier vorgestellten Leistungs- und Wirkungsmessung ist ein einfaches Modell staatlichen Handelns. Dieses basiert auf fünf Elementen: Konzept, Vollzug, Output, Impact und Outcome. Zunächst stellen wir eine allgemeine Beschreibung dieser fünf Elemente vor und illustrieren sie an einem einfachen Beispiel.

### 2.1 Das Wirkungsmodell zur Beschreibung der Leistungen und Wirkungen der Verwaltungstätigkeit

Die Policy-Analyse geht davon aus, dass hinter jeder öffentlichen Policy (Energiepolitik, Gesundheitspolitik, Umweltpolitik, Verkehrspolitik usw.) eine explizite oder implizite Vorstellung steht, wie der Staat die Gesellschaft beeinflussen kann. Diese Vorstellung wird mit dem Begriff „Wirkungsmodell“ bezeichnet. Es ist ein analytisches Konstrukt und eine grobe Vereinfachung der Realität. Das Wirkungsmodell stellt in der Regel eine Kette von „Wenn-Dann-Beziehungen“ her: Wenn der Staat diese oder jene Massnahme ergreift, so verändert sich die Realität in dieser oder jener Weise. Das Wirkungsmodell dient dazu, die Planungs- und Steuerungsabsichten und die dabei unterstellten Annahmen explizit darzustellen. Dieses Vorgehen hat sich insofern bewährt, als dass es eine systematische Erfassung und Überprüfung der Wirkungen öffentlicher Politik erleichtert. In seiner allgemeinsten Form präsentiert sich das Wirkungsmodell wie folgt.

*D 2.1: Wirkungsmodell der Leistung eines Amtes oder einer Dienststelle*



### *Konzept*

Das Konzept beschreibt die *erwartete* Wirkungsweise des staatlichen Handelns. Oftmals wird auch von staatlichen Programmen gesprochen. Sie sind in der Regel in einem Gesetz oder einem Strategiepapier der Verwaltung festgehalten. Oftmals sind die Konzepte aber auch nur implizit „in den Köpfen“ der für eine Massnahme oder ein Programm verantwortlichen Akteure existent. Von einem theoretischen Standpunkt aus sollte ein Konzept mindestens Ziele, Massnahmen, Ressourcen, Organisationsstrukturen und einen Zeitplan zur Umsetzung staatlichen Handelns enthalten. Vielfach sieht die Realität so aus, dass kein konsistentes Konzept vorliegt. Für die Wirkungskontrolle ist das Konzept insofern von Bedeutung, als dass hier Ziele formuliert werden, welche es in der Leistungs- und Wirkungsmessung zu überprüfen gilt.

### *Vollzug*

Mit dem Vollzug wird das Zusammenspiel der verantwortlichen Akteure bei der Umsetzung der Konzeption bezeichnet. Im klassischen Vollzug sind eine oder mehrere Verwaltungsstellen betroffen. Deren Ressourceneinsatz, die Regeln die befolgt werden, die Absprachen, die Verfahren und Prozesse gehören in diesen Bereich. Zum modernen Vollzug gehören nicht nur öffentliche Verwaltungsstellen. Gerade das politische System der Schweiz beruht darauf, staatliche Vollzugsaufgaben gemeinsam mit Privaten durchzuführen oder an diese zu delegieren. Für die Leistungs- und Wirkungsmessung ist der Vollzug insofern von Bedeutung, als dass sich Mängel auf dieser Ebene auf die Zielerreichung auswirken.

### *Output (Leistungen der Vollzugsstellen)*

Die vom Vollzug erbrachten Leistungen werden als Output bezeichnet. Es handelt sich um dingliche oder nicht dingliche Leistungen. Typische Outputs sind Verfügungen, ausbezahlte Geldleistungen, angebotene Informationen, aber auch Strafen, Entscheide, durchgeführte Expertisen usw. Die Menge des erbrachten Outputs lässt sich in der Regel einfach bestimmen. Liegt eine Kosten-Leistungs-Rechnung vor, können ebenso die Kosten pro Output Einheit dargestellt werden.

### *Impact (Wirkungen der Leistungen bei den Zielgruppen)*

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 bestimm-

tes erwünschtes Verhalten gemeint. Besteht der Output aus einem Verbot, wird die Einhaltung desselben als Impact bezeichnet. Bei einer Umgehung des Verbotes bleibt der Impact aus, die Massnahme ist wirkungslos.

Es können auch positive wie negative Nebeneffekt auftreten. Ein positiver Nebeneffekt tritt dann ein, wenn auf Grund von Sanierungsverfügungen bei Heizanlagen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Hauptwirkung besteht in einer Verbesserung der Luftqualität, die zusätzlichen Arbeitsplätze sind in Zeiten schlechter Konjunktur ein willkommener Nebeneffekt. Gleiches gilt für eine erfolgreiche Suchtprävention, welche nicht nur die Zahl der Süchtigen senkt, sondern gleichzeitig die Betreuungskosten für den Staat reduziert. Ein negativer Nebeneffekt wäre eine Marktverzerrung, welche von der Subvention einer bestimmten Branche oder eines bestimmten Produktes ausgeht.

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 so genannten Mitnahmeeffekten. Praktisch alle finanziellen Anreize haben damit zu kämpfen.

#### *Outcome (Wirkungen bei den Betroffenen)*

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. Diese Unterscheidung ist bedeutsam, weil staatliche Interventionen sehr oft nur indirekt über Zielgruppen auf die Betroffenen wirken. Reagieren die Zielgruppen nicht im intendierten Sinne, bleibt auch die Wirkung bei den Betroffenen nicht aus. Die Zielgruppen im Falle eines Tempolimits sind zum Beispiel die Autofahrenden, die Betroffenen die Fussgängerinnen und Fussgänger oder die Anwohner einer Strasse. Im Rahmen von FLAG ist die Erfassung der Outcomes nicht zwingend vorgeschrieben.

#### *Wirkungszusammenhänge*

Entscheidend ist nicht alleine die Definition der Elemente des Wirkungsmodells. Entscheidend ist das logische Ineinandergreifen von gesellschaftlichen Zielsetzungen (enthalten im Konzept), Handlungen der Verwaltungsstellen

(Vollzug), der erbrachten Leistungen (Output), der Reaktion der Zielgruppen (Impact) und den Wirkungen bei den Betroffenen (Outcome).

Für die Leistungs- und Wirkungsmessung ist insbesondere der Zusammenhang zwischen Output, Impact und Outcome zentral. Sie müssen eine logische Abfolge bilden. Ist diese vorhanden, sprechen wir von einem konsistenten Wirkungsmodell. Der Output bildet die Vorbedingung dafür, dass Impact überhaupt auftreten kann und Impact ist eine notwendige Voraussetzung für die Outcomes.

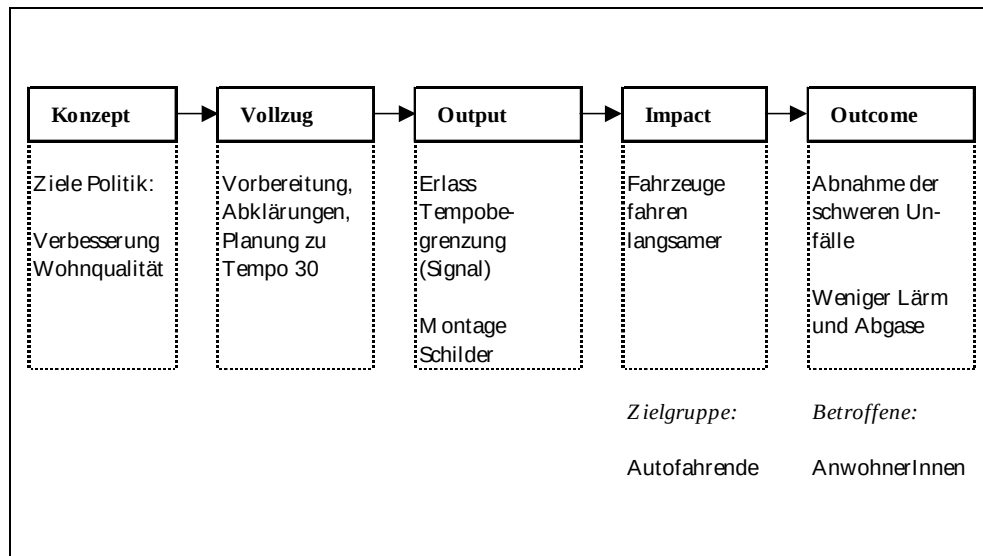
In der Praxis ist die Konsistenz von Wirkungsmodellen keineswegs gegeben. Ein einfaches Beispiel ist eine zu lax kontrollierte Parkverbotsregelung, welche somit zu keiner Reduktion des Verkehrsflusses in die Wohnquartiere führt. Oft werden die Wirkungen von Massnahmen überschätzt und/oder es stehen (aus politischen Gründen) viel zu wenig Mittel zur Erreichung eines Outcome zur Verfügung. Ein weiteres Beispiel für fehlerhafte Wirkungsmodelle findet sich im Anhang A 4.

## **2.2 Einfaches Beispiel für ein Wirkungsmodell**

Als Konkretisierung des Wirkungsmodells dient uns hier das Beispiel einer Einführung von Tempo 30-Zonen in Quartieren. Die untenstehende Darstellung zeigt die Wirkungskette auf, ausgehend von dem politischen Ziel „Verbesserung der Wohnqualität“ (Konzept) bis hin zu den Wirkungen bei den Betroffenen (Outcome) auf. Auf der allgemeinen Ebene müssen sich die Ziele des Konzeptes mit den Outcomes wieder treffen: Eine Abnahme der Unfälle und der Luftbelastung stellt einen Beitrag zur verbesserten Wohnqualität in Quartieren dar.



### D 2.2: Konkretisierung des Wirkungsmodells: Tempo 30 in Quartieren



Das Beispiel ist in seiner Grundkonzeption sehr einfach. Es unterstellt einen Zusammenhang zwischen einem Gebot, der Einhaltung desselben durch die Autofahrenden und damit verbunden einem positiven Effekt für die Quartierbewohner im Sinne von mehr Sicherheit und weniger Emissionen. Bereits dieses einfache Modell zeigt aber bei genauem Hinsehen, dass die Wirkungskette durchaus fragil ist. Es ist bekannt, dass Tempolimiten oft nicht eingehalten werden. Die Reaktion der Zielgruppe ist daher nicht sicher. Möglicherweise wird Tempo 30 gar als Schikane begriffen und absichtlich schneller gefahren. Wir sprechen von unerwarteten Impacts. Das unterstellte Wirkungsmodell erweist in solchen Fällen als falsch. Es kann sogar zu negativen Nebeneffekten kommen, wenn die Autofahrenden Tempo 30 Quartiere umfahren und die Belastung auf andere Stadtteile verlagert wird.

Das Modell wird sofort komplizierter, wenn die Verwaltung auf unerwartete Wirkungen reagiert und weitere Outputs bereitstellt wie beispielsweise Kontrollen, den Bau von Schwellen oder die Durchführung von Informationskampagnen. Diese Outputs können zu einer Steigerung der erwarteten Wirkungen bei Zielgruppen führen nach dem Muster „mehr Kontrolle – mehr Effekte“. Der Bau von Schwellen kann aber wiederum zu unerwünschten Nebeneffekten führen, wenn sich der Lärm beim Überfahren der Schwellen störend auswirkt. Das einfache Beispiel zeigt, dass das Wirkungsmodell Überlegungen in Richtung erwarteter und unerwarteter Wirkungen stimulieren soll. Es zeigt aber auch, dass eine Vereinfachung der Zusammenhänge notwendig ist im Sinne einer Konzentration auf die wesentlichen Effekte.

Zwei weitere Beispiele für Wirkungsmodelle finden sich in Anhang A 2 und A 3.

### 3 **Arbeitsschritte bei der Umsetzung der integrierten Leistungs- und Wirkungssteuerung**

Wie kann ein Amt oder eine Dienststelle vorgehen, wenn es Leistungen und Wirkungen messen und steuern möchte? Ein Vorgehen in fünf Schritten soll dabei helfen. Die einzelnen Schritte werden im Detail beschrieben und mit Beispielen illustriert.

#### 3.1 **Arbeitsschritt 1: Definieren von Produkten und Produktgruppen**

Eine Leistungs- und Wirkungsmessung ist erst dann möglich, wenn die Tätigkeiten der Verwaltung systematisch beschrieben und geordnet sind. Dies erfolgt zum Beispiel im Rahmen des New Public Managements (NPM), indem Produkte und Produktgruppen definiert werden. NPM ist aber keine Voraussetzung für die Leistungs- und Wirkungsmessung. Auch kann der Begriff des Produktes oder der Produktgruppe ersetzt werden durch Begriffe wie Leistungen und Leistungsgruppen. Entscheidend ist, dass die Aktivitäten eines Amtes systematisch zusammengefasst und beschrieben werden. Um diesen Vorgang zu illustrieren, beschreiben wir im Folgenden die Anforderungen an die Definition von Produkten und Produktgruppen, die sinngemäss auch ausserhalb von NPM-Projekten Verwendung finden können.

##### *Was ist ein Produkt?*

Ein Produkt ist eine Leistung, welche das Amt erbringt und sich an eine bestimmte Zielgruppe richtet. Für die Definition von Produkten gelten zwei allgemeine Bedingungen:

- Die Leistungen verlassen das Amt. Das heisst, es handelt sich bei der Leistung nicht um internen Service oder ein Zwischenprodukt wie beispielsweise interne Rechtsauskünfte.
- Die Leistungen stellen entweder eine Dienstleistung (Beratung, Information, Hilfestellung), einen regulierenden Eingriff (ein Verbot, eine Erlaubnis, eine Bewilligung) oder einen finanziellen Anreiz (Subvention, Zuwendung, usw.) dar.

Anhand der nachfolgenden tabellarischen Darstellung und der aufgeführten Beispiele soll verdeutlicht werden, bei welchen Leistungen es sich um Produkte handelt und bei welchen nicht. Zusätzlich sind einige Grenzfälle aufgeführt, die in der Praxis eine Bedeutung haben.

### D 3.1: Produkte, interne Leistungen und Grenzfälle

| Kategorie                          | Beispiele                                                                                                          |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1 Typische Produkte</b>         | • Subventionen                                                                                                     |
|                                    | • Zulassungen z.B. von Fahrzeugen und Anlagen                                                                      |
|                                    | • Bewilligungen, Genehmigungen usw.                                                                                |
|                                    | • Informationsbroschüren, Internetauftritte usw.                                                                   |
|                                    | • Beratung, Ausbildungskurse usw.                                                                                  |
|                                    | • Bussen, Strafen                                                                                                  |
| <b>2 Als Produkte gelten nicht</b> | • Interne Rechtsauskünfte, Buchhaltungsleistungen, Rechnungsführung usw.                                           |
|                                    | • Leistungen der EDV-Abteilung für andere interne Abteilungen                                                      |
|                                    | • Interne Statistiken, welche eine Abteilung des Amtes im Auftrag einer anderen Abteilung desselben Amtes erbringt |
|                                    | • Erstellung interner Hilfsmittel (Messinstrumente, Formulare, Ausbildung)                                         |
|                                    | • Call-Center, welches alle Anrufe entgegen nimmt und an andere Abteilungen innerhalb des Amtes weiterleitet       |
| <b>3 Grenzfälle</b>                | • Interne Vorleistungen (z.B. Statistiken) welche auch an Dritte ausserhalb des Amtes abgeliefert werden           |
|                                    | • Dienstleistungen, welche primär für andere Amtsstellen erstellt werden                                           |
|                                    | • Dienstleistungen für die Regierung und das Parlament                                                             |

Die Leistungs- und Wirkungsmessung lässt sich nur bei Produkten (Kategorie 1) durchführen. Die in der zweiten Kategorie aufgeführten Beispiele lassen sich nicht sinnvoll in die Wirkungsmessung im vorliegenden Sinne integrieren. Auf die Grenzfälle gehen wir etwas ausführlicher ein.

#### Wie soll mit Grenzfällen umgegangen werden?

Bei den Grenzfällen handelt es sich in der Regel um interne Vorleistungen, welche auch von Dritten verwendet werden oder um Vorleistungen eines Amtes für andere Ämter innerhalb einer Verwaltung. Folgende Faustregeln sollen beim Entscheid helfen, ob die Grenzfälle bei der Leistungs- und Wirkungsmessung berücksichtigt werden sollen.

**Faustregel 1:** Die genannten Grenzfälle sollen nur dann auf ihre Wirkung hin überprüft werden, wenn sie im Vergleich zu den anderen Produkten quantitativ eine gewisse Bedeutung haben oder

einen wesentlichen Teil der Ressourcen eines Amtes absorbieren. Dies ist typischerweise bei Materialzentralen der Fall, welche ausschliesslich Dienstleistungen für andere Amtsstellen erbringen.

*Faustregel 2:* Wenn einer der aufgeführten Grenzfälle tatsächlich als Basis für die Leistungs- und Wirkungssteuerung verwendet wird, dann sollen „nur“ Output- und Impact-Ziele erfasst werden. Die Outcome-Ziele sind kaum zu messen und sollen darum weggelassen werden (vgl. dazu auch Anhang A 5).

*Faustregel 3:* Oft auftretende Grenzfälle sind Leistungen von Verwaltungen an das Parlament (Beantwortung von Anfragen, Bereitstellung von Informationen, Studien und Abklärungen). Hier raten wir zu grosser Zurückhaltung beim Einbezug in die Leistungs- und Wirkungskontrolle. Grund dafür ist der Umstand, dass die Instanzen, welche Adressaten der Ergebnisse der Leistungs- und Wirkungsmessung sind, gleichzeitig die Nutzniesser der Leistungen sind. Sie müssen also im Extremfall bei der Leistungsmessung angeben, wie zufrieden sie sind und auf dieser Basis über die Weiterführung der Leistung entscheiden. Obwohl theoretisch denkbar führt dies in der Praxis zu seltsamen Konstellationen. Wenn diese Arten von Leistungen eher gering sind, plädieren wir dafür, sie nicht in die Leistungs- und Wirkungserfassung aufzunehmen.

In Anhang A 5 wird im Detail aufgezeigt, wie eine verwaltungsinterne Leistung (Querschnittleistungen) konzeptionell in das Wirkungsmodell eingebaut werden können.

#### *Was ist eine Produktgruppe?*

Die Produkte eines Amtes sollen zu Produktgruppen zusammengefasst werden. Jedes Produkt gehört einer Produktgruppe an. Diese soll so gestaltet werden, dass sie möglichst viele der folgenden Bedingungen erfüllen kann:

- *Die Produkte gehören inhaltlich zusammen.* So könnten beispielsweise die Produkte „Anmeldung zu Fahrerprüfungen“, „Abnahme von Fahrerprüfungen“ und „Ausstellung des Führerausweises“ zusammen eine Produktgruppe bilden.
- *Die Produkte einer Produktgruppe folgen der gleichen Wirkungslogik.* So lassen sich finanzielle Anreize in einer Produktgruppe zusammenfassen.
- *Die Produkte bedienen die gleiche Zielgruppe.* Die Produkte „Schulärztlicher Dienst“ und „Schulzahnpflege“ sowie Information über die „Zahnpflege“ bilden eine Produktgruppe, weil sie sich beide an Schülerinnen und Schüler wenden.

Es können so genannte *Restproduktgruppen* gebildet werden, die den vorangegangenen Kriterien nicht zu genügen brauchen. Restproduktgruppen sind dann sinnvoll, wenn es mindestens zwei oder mehrere Produkte gibt, die weder eine Haupttätigkeit des Amtes darstellen (z.B. Erstellen von Statistiken, Erstellen von Gutachten für Dritte) noch einer Produktgruppe zugeordnet werden können. Dennoch müssen die Produkte der Restproduktgruppen von einer gewissen Bedeutung sein, so dass sie ausgewiesen werden sollen (z.B. Beratungstätigkeit des Leiters des Amtes für Gesundheitsvorsorge für das Departement und für andere Kantone).

Die Definition von Produkten und Produktgruppen gestaltet sich in der Praxis auf den ersten Blick nicht immer einfach. Die oben aufgeführten drei Bedingungen lassen sich vielfach nicht gleichzeitig erfüllen. Oft gelingt es nur, eine von dreien zu erreichen. Für das Erkennen und Definieren der Produkte und der Produktgruppen sind folgende Faustregeln hilfreich:

*Faustregel 4:* Wenn Probleme bei der Definition von Produktgruppen auftreten, soll zuerst die **Zielgruppe identifiziert werden**: Welches sind die wichtigen Akteure, die profitieren oder zu beeinflussen sind? All jene Produkte, welche sich an dieselbe Zielgruppe richten, bilden eine Produktgruppe. Wenn ein Produktgruppe sich an mehr als drei von einander stark verschiedene Zielgruppen richtet, muss die Produktedefinition nochmals überprüft werden.

*Faustregel 5:* Als Erfahrungswert kann gelten, dass eine Produktgruppe zwischen zwei bis maximal sechs Produkte umfassen sollte. Ein Amt sollte über zwei bis maximal sechs Produktgruppen verfügen.

Oftmals haben die Ämter die Qual der Wahl: Sie sind unsicher, wie detailliert sie die Produkte auflisten sollen und ob die Produktgruppen auch alle noch so kleinen Leistungen erfassen sollen. Um den Blick auf das Wesentliche zu wahren, empfehlen wir in solchen Fällen die Anwendung von Faustregel 6:

*Faustregel 6:* Bei sehr vielen, komplexen und vielschichtigen Produkten jene Produkte auswählen, die

- viele Mittel binden und/oder
- politisch brisant sind und/oder
- eine hohe Wirkung versprechen.

Nebensächliche, quantitativ unbedeutende Produkte sollen zu Gunsten der Übersichtlichkeit und der Konzentration auf das Wesentliche weggelassen werden.

In Anhang A 1 ist ein weiteres Beispiel für die Definition von Produkten und Produktgruppen aufgeführt.

### 3.2 Arbeitsschritt 2: Skizzieren des Wirkungsmodells

Das Wirkungsmodell reflektiert die Zusammenhänge zwischen öffentlichen Leistungen und Effekten bei den Zielgruppen. Es muss darum gehen, die Dreiteilung zwischen Output, Impact und Outcome auf ein Produkt oder eine Produktgruppe zu übertragen. Bei den mit Leistungsauftrag und Glo-

balbudget geführten Ämtern bietet sich eine Produktgruppe als Einheit für die Gestaltung eines Wirkungsmodells an.

*Faustregel 7:* Wenn noch nie mit Leistungs- und Wirkungsmessung gearbeitet worden ist, empfiehlt es sich zu Übungszwecken das Wirkungsmodell an einem einzigen Produkt durchzuspielen. Ist die Methodik erkannt, soll das Wirkungsmodell grundsätzlich für eine Produktgruppe erstellt werden.

#### *Idee und Absichten des Gesetzgebers müssen bekannt sein*

Die Absicht des Gesetzgebers muss bekannt sein, um ein Wirkungsmodell formulieren zu können. Wo ein Leistungsauftrag vorliegt, lassen sich daraus Anhaltspunkte ableiten. Ebenso leisten die gesetzlichen Grundlagen aber auch die dazu gehörenden Materialien (Botschaften, Leitbilder, Angaben in der Legislaturplanung) gute Dienste bei der Bestimmung der Grundidee, welche hinter staatlichen Aufgaben stehen. Meist enthält diese Grundidee eine mittel- oder langfristige Zielsetzung, die oft nicht sehr präzise formuliert ist, aber die Absicht einer Massnahme wenigstens errahnen lässt. Dazu ein Beispiel: „Die staatlichen Beiträge an die Besitzerinnen und Besitzer von Gebäuden sollen die Bauwirtschaft ankurbeln, die Konjunktur beleben und mehr Arbeitsplätze schaffen.“ Als Ausgangsbasis für das Wirkungsmodell liegt somit eine mehr oder weniger klare Grundidee vor, die hinter einem Produkt oder einer Gruppe von Produkten steht.

#### *Was tun, wenn keine explizite Absicht oder Zielsetzung erkennbar ist?*

Falls Ziele des Gesetzgebers fehlen oder zu wenig präzise sind, müssen diese basierend auf den bestehenden Quellen konkretisiert werden. Dies ist typischerweise dann notwendig, wenn eine Produktgruppe auf einer alten Gesetzesgrundlage beruht, welche lange Zeit nicht mehr hinterfragt worden ist. Oftmals befindet sich die Dienststelle in der Situation, dass sie Grundlagen interpretieren und konkretisieren muss und dabei die ursprüngliche Idee einer Massnahme auf dem aktuellen Hintergrund der Politik reflektieren muss. Auch wenn dies eigentlich Aufgabe von Regierung und Parlament wäre, muss bei Fehlen von konkreten Zielen und Absichten die Verwaltung diese Lücke wohl oder übel selber schliessen.

#### *Handskizze um Wirkungszusammenhänge zu erkennen*

Liegen Produkte und allgemeine Ziele vor, gilt es, die erwarteten oder für plausibel erachteten Wirkungen auf Stufe Output, Impact und Outcome anzugeben. Wir empfehlen dabei eine Handskizze anzufertigen, die veran-



schaulich, wie die Leistungen des Amtes die Zielgruppen beeinflussen sollen und auf die Betroffenen einwirken. Im Anhang A 2 und A 3 sind Beispiele dazu aufgeführt. In Anhang A 3 wird zudem eine ausführliche Beschreibung eines Wirkungsmodells dargestellt.

Wichtig bei der Darstellung der Handskizze ist es, sich Klarheit darüber zu verschaffen, wer die Zielgruppe und die Betroffenen überhaupt sind:

1. *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.
2. *Betroffene*: Jene Gruppe/n von Personen oder Unternehmen, welche durch das veränderte Verhalten der Zielgruppen Vor- oder Nachteile zu gewärtigen haben (Anspruchsgruppe/n).

*Faustregel 8:* Wir empfehlen, die Handskizze im Sinne einer Übersichtlichkeit rein linear aufzubauen und keine Rückkopplungsschlaufen einzubauen. Die Handskizze soll die wesentlichen Prinzipien veranschaulichen und nicht die Realität in allen Details abbilden.

Ein Beispiel für ein Wirkungsmodell mit unerwarteter Reaktion der Zielgruppe findet sich in Anhang A 4.

### 3.3 **Arbeitsschritt 3: Definition von Zielen und Zuordnung der Ziele zu den Wirkungsebenen**

Die allgemeine Absicht oder Zielsetzung einer Massnahme oder einer homogenen Massnahmengruppe (im Falle eines FLAG-Amtes die Produktgruppe) müssen in einem zweiten Schritt auf die drei Wirkungskategorien verteilt respektive heruntergebrochen werden. Die allgemeinen Ziele werden so konkretisiert, dass sie überprüfbar sind und auch kurzfristig handlungsleitend sein können.

*Wie formuliere ich ein gutes Ziel?*

Grundsätzlich spiegeln sich in den Zielen die strategische Ausrichtung eines Amtes und seine Ambitionen hinsichtlich der Wirkungen. Diese können je nachdem höher oder tiefer sein. Dazu lassen sich kaum allgemeine Aussagen machen. Hingegen lassen sich einige Grundsätze zur formalen Ausgestaltung der Ziele machen:

- Ziele sollten einen zu erreichenden Zustand angeben. Am besten ist es, wenn dieser Zustand zeitlich fixiert wird. Dies kann in der Praxis für die Unfallverhütung in Betrieben etwa so lauten: „80 Prozent der Firmen im Kanton mit über 200 Beschäftigten müssen bis in drei Jahren mindestens einen internen Kurs zur Unfallprävention durchgeführt haben.“
- Ziele sind so konkret wie möglich zu definieren, so dass sie möglichst präzise gemessen werden können. Man sollte nicht wie folgt formulieren: „Die Zufriedenheit soll möglichst gross sein“ sondern statt dessen einen Vergleichsmassstab einführen: „Die Zufriedenheit der Grosskunden soll in den nächsten zwei Jahren um zehn Prozent steigen.“
- Zielgrössen lassen sich präzisieren im Vergleich zu einer Vorperiode (gleicher Wert oder tieferer/höherer Wert als in der Vorperiode, man spricht von einem Längsschnittvergleich), im Vergleich mit einem vergleichbaren Amt (man spricht von Benchmarking oder einem Querschnittsvergleich) oder im Vergleich mit einer (willkürlichen) Sollgrösse (Senken der Kosten um 2 Millionen, Reduktion der Kosten um 10 Prozent). Im letzten Fall spricht man oft auch von einem Soll-Ist-Vergleich. Streng genommen handelt es sich hier ebenfalls um einen Längsschnittvergleich, weil zu verschiedenen Zeitpunkten gemessen wird und weil es eine Veränderung über die Zeit zu messen gilt. Im Unterschied zu einem „reinen“ Längsschnittvergleich braucht sich der Sollwert nicht auf eine Vorperiode abzustützen. Er kann frei zum Beispiel nach Massgabe der Ressourcen festgelegt werden.

#### *Ein Beispiel für die Konkretisierung von Zielen*

Das Parlament hat 1997 zur Förderung der Konjunktur einen Kredit von 60 Millionen Franken gesprochen, um damit neue Arbeitsplätze zu schaffen (vgl. allgemeine Abschnitt 3.2; für eine ausführliche Beschreibung des Beispiels Anhang A 3). Das federführende Amt hat diese Vorgabe in zwei Richtungen präzisiert: Die Schaffung neuer Arbeitsplätze sollte primär über eine grössere Verbreitung neuer Technologien im Baubereich erreicht werden. Private Besitzerinnen und Besitzer von Gebäuden erhielten einen finanziellen Anreiz, in einer bestimmten Periode ihre Gebäude mit Bundesunterstützung zu sanieren. Zum konjunkturpolitischen Ziel gesellte sich zudem 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 fünf Prozent der zur Verfügung stehenden Subventionen von 60 Millionen Franken zu halten. Diese

allgemeinen Ziele lassen sich nun auf die drei Kategorien Output, Impact und Outcome verteilen.

*D 3.2: Beispiel für die Konkretisierung allgemeiner Zielvorgaben auf die drei Wirkungsebenen*

|              | Wirkungsebene                                                                                           |                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              | Output                                                                                                  | Impact                                                                                                                                                                           | Outcome                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Ziele</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kosten des Vollzugs maximal 5% der Gesamtsubvention</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bauvorhaben müssen vorgezogen werden</li> <li>- Bauvorhaben müssen erweitert werden</li> <li>- Mitnahmeeffekt möglichst tief</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderung neuer Technologien bei Bauunternehmen</li> <li>- Mehr Arbeitsplätze</li> <li>- Reduktion des Energieverbrauchs und des CO<sub>2</sub>-Ausstosses</li> </ul> |

Beispiel ist im Vergleich zum effektiven Fall aus didaktischen Gründen vereinfacht.

Insbesondere die Impact-Ziele mussten aus den allgemeinen Zielvorgaben des Parlaments abgeleitet werden. Dahinter steht die Überlegung, dass die finanziellen Anreize Besitzerinnen und Besitzer dazu bewegen, Investitionen heute durchzuführen, welche sie ansonsten später realisiert hätten. Ebenso ist erwünscht, wenn laufende Investitionen erhöht werden. Gleichzeitig muss es aber das Ziel sein, die Höhe des Mitnahmeeffektes tief zu halten.

Manchmal besteht das Problem weniger darin, Ziele und Indikatoren zu finden, sondern vielmehr eine Auswahl zu treffen. Wie viele sollen es sein, was ist überhaupt messbar. In solchen Fällen empfehlen wir die Anwendung von Faustregel 9.

**Faustregel 9:** Es sollten maximal acht Ziele auf der Output-Ebene, maximal vier Ziele auf der Impact-Ebene und maximal zwei Ziele auf der Outcome Ebene vorhanden sein.

### 3.4 Arbeitsschritt 4: 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 drei Punkte zu beachten:

- 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 derselben 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.
- Drittens muss pro Ziel mindestens ein Indikator definiert werden.

#### *Beispiel eins für die Darstellung von Zielen und Indikatoren*

Um zu vermeiden, dass es zu Inkonsistenzen zwischen Zielen und Indikatoren kommt, empfehlen wir die Verwendung der folgenden Darstellung. Es handelt sich um das bereits vorne verwendete Beispiel des Investitionsprogrammes, nunmehr ergänzt zu einem vollständigen Set von Zielen und Indikatoren.

### D 3.3: Beispiel eins für die Darstellung von Zielen und Indikatoren

|                    | <b>Wirkungsebenen</b>                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                       |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | <b>Output</b>                                                                                                                                                                                                                      | <b>Impact</b>                                                                                                                                                                                                 | <b>Outcome</b>                                                                                                                                        |
| <b>Ziele</b>       | 1 Fördermittel sollen unter Einhaltung der Förderkriterien ausgeschöpft werden<br>2 Maximale Anzahl der Rekurs gegen Zuwendungsentscheide liegt bei X Prozent der Gesuche<br>3 Kosten des Vollzugs maximal 5% der Gesamtsubvention | 1 Bauvorhaben müssen vorgezogen oder erweitert werden, maximal X Prozent Mitnehmer<br>2 Durch die Subvention ausgelöste Investitionssumme soll mindestens um den Faktor vier grösser sein, als die Subvention | 1 Förderung neuer Technologien bei Bauunternehmen<br>2 Mehr Arbeitsplätze<br>3 Reduktion des Energieverbrauchs und des CO <sub>2</sub> -Ausstosses    |
| <b>Indikatoren</b> | 1 Bewilligte und abgelehnte Gesuche<br>2 Effektive Anzahl der Rekurse<br>3 Effektive Verteilung der Kosten                                                                                                                         | 1 Höhe Mitnahmeeffekt in Prozent<br>2 Höhe der ausgelösten Investitionen in Fr. im Verhältnis zur Investition                                                                                                 | 1 Prozentsatz von Firmen, welche neue Techniken angewendet haben<br>2 Zahl neuer oder erhaltener Arbeitsplätze<br>3 Reduktion Energieverbrauch in kWh |

Die verwendeten Ziele und Indikatoren sind aus didaktischen Zwecken vereinfacht und angepasst worden.

Das hier dargestellte Schema ist kompatibel mit den Vorgaben, welche von FLAG-Ämtern im Rahmen des Leistungsauftrags zu erbringen sind.<sup>2</sup> Der einzige Unterschied besteht darin, dass im Leistungsauftrag zu Handen des Parlamentes auf die letzte Spalte verzichtet werden kann.

Die Darstellung zeigt Folgendes auf:

- Auf der Output-Ebene sind Indikatoren in der Regel direkt aus den Zielen abzuleiten, respektive mit diesen identisch: Die angestrebte Zahl der Rekurse ist das Ziel, die effektiv eingegangenen Rekurse der dazugehörige Indikator.
- Die Outputdaten sind oft einfacher Natur. Dennoch ist ihre Erfassung 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 aus den Outputs (Anzahl und Verteilung der Gesuche) nicht messen. Das heisst, der Output muss systematisch erfasst werden. In unserem

<sup>2</sup> Vgl. dazu Eidg. Finanzdepartement 1999, Kapitel 4.

Beispiel bedeutet dies, dass die Adressen der Beitragsempfänger, die Eigenschaften der Bauobjekte, Beitragshöhe, Art der Sanierung usw. laufend und vollständig aufgenommen werden müssen.

#### *Beispiel für Fehler bei Zielen und Indikatoren*

Die folgende Tabelle zeigt Ziele und Indikatoren zur Beurteilung der Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit in öffentlichen Gebäuden (Brandenschutz). Verantwortlich dafür ist ein kantonales Amt für Sicherheit und Feuerwehr.

#### *D 3.4: Beispiel zwei für Fehler in der Darstellung von Zielen und Indikatoren*

|                    | Wirkungsebene                                                                                                                      |                                                                                      |                                                                         |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|                    | Output                                                                                                                             | Impact                                                                               | Outcome                                                                 |
| <b>Ziele</b>       | 1 Flächendeckende Information öffentlicher Bauherrschaften<br>2 Gebäudekontrollen während der Bauzeit und bei bestehenden Gebäuden | 1 Förderung der Sicherheit beim Bau und Betrieb öffentlicher Gebäude durch Gemeinden | 1 Erhöhung der Sicherheit aller öffentlichen Gebäude und der Landschaft |
| <b>Indikatoren</b> | 1 nicht definiert<br>2 Anzahl der geprüften Baubewilligungsgesuche                                                                 | 1 Prozentsatz der Gebäude, welche den Sicherheitsnormen entsprechen                  |                                                                         |

Effektives Beispiel aus einem Kanton, zu didaktischen Zwecken leicht modifiziert.

Die Ziele und Indikatoren zeigen die Stossrichtung der Bemühungen des Amtes. Es möchte mit Information und Gebäudekontrollen die Sensibilität der öffentlichen Bauherrschaft für die Sicherheit im Brandfall erhöhen.

Das Beispiel zeigt deutlich, wo die Möglichkeiten, aber auch die Lücken bei der Definition der Indikatoren liegen.

- Auf der Output-Ebene gibt die Zahl der geprüften Gesuche zwar Auskunft über die Kontrolltätigkeit am Schreibtisch. Es fehlen hingegen die Zahl der Kontrollen vor Ort und die Zahl der durchgeführten Beratungen. Letzteres wurde schlichtweg nicht erfasst.
- Auf der Impact-Ebene ist das Ziel grundsätzlich richtig gesetzt. Es ist allerdings sehr allgemein formuliert. Es könnte zum Beispiel differenziert werden zwischen dem Bau und beim Betrieb von Gebäuden. Es liessen sich ferner Angaben zum Zeithorizont vornehmen: „Maximal fünf Pro-

zent der neu erstellten Gebäude bis ins Jahr XX weisen Mängel bei den Sicherheitsnormen auf“ oder „Jedes Gebäude wird während des Betriebs mindestens einmal in vier Jahren von den Verantwortlichen auf Sicherheit geprüft“. In der vorliegenden allgemeinen Form ist das Ziel wenig griffig.

- Der Indikator auf der Impact-Ebene ist formal richtig. Dahinter verbirgt sich aber ein grosses Messproblem. Die Meldungen über die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften stammen aus zwei Quellen: Ein Teil der Informationen stammt aus Kontrollen der kantonalen Behörde vor Ort, ein anderer Teil aus Berichten der kommunalen Sicherheitsbeauftragten. Die Angaben der Kantonsverantwortlichen dürfen 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. Der Indikator in seiner allgemeinen Form spiegelt dieses Problem nicht. Es wäre daher besser, den Indikator präzise auszuweisen: „Effektiv festgestellte Mängel bei den Kontrollen kantonaler Inspektoren“.
- Es fehlt 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.

Das Beispiel weist auf die Bedeutung von Messproblemen hin. Gehen wir von der Annahme aus, dass die Zahl der Schadenfälle tatsächlich zurückgeht (Outcome), 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. Aber auch diese Überlegung birgt noch Unsicherheiten. Die Arbeit der kantonalen Stelle wird vermutlich überlagert durch beispielsweise 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.

### 3.5 Arbeitsschritt 5: Messen der Werte für Indikatoren

Bei der Auswahl der Indikatoren und der Datenerhebung ist ein Mittelweg zwischen Aussagekraft der Daten und dem Erhebungsaufwand zu finden. Bei der Messung von Indikatoren gilt es zu definieren, wer misst, was gemessen werden soll und wie häufig Messung vorgesehen sind. Ferner soll

die Methode, die Kosen und die erwartete Genauigkeit der Messungen definiert werden. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht.

*D 3.5: Übersicht über die Möglichkeiten zur Messung von Indikatoren*

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

Grundsätzlich gilt: Je weiter wir in der Wirkungskette nach hinten rutschen (also je stärker wir uns dem Outcome 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 Arbeitsschritt vier definierter Indikator zwar äusserst gut passen würde, er auf Grund methodischer 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. Im Folgenden versuchen wir bestimmte Eigenheiten der Messung auf den drei Ebenen zu beschreiben.

*Messen von 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 usw. Oftmals reicht eine Strichliste bereits aus, um erste Anhaltspunkte zu liefern.



### *Messen von Indikatoren auf der 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.<sup>3</sup> 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 usw.). 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 diesem 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.

### *Messen von Indikatoren auf der 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 einem Modell hochgerechnet und daraus eine Zahl von neuen Arbeitsplätzen geschätzt. Ein anderes Verfahren besteht darin, top-down auf Grund aggregierter Daten die Wirkungen zu ermitteln. Im Falle eines Subventionsprogrammes könnte dieses Vorgehen darin bestehen, aus der Beschäftigungsstatistik die Wirkung des Subventionsprogrammes herauszulesen.

Beide Verfahren beruhen auf Annahmen und bieten letztendlich mehr oder weniger gute Schätzungen der Outcomes. Das Problem liegt darin, dass Out-

---

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Scharenbacher/Kiefer 1998.

comes noch viel stärker als Impacts 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. 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.

Das zentrale Problem beim Erkennen sich überlagernder Effekte liegt darin, dass mit statistischen Methoden zwar Zusammenhänge, aber nicht Kausalitäten messbar sind. So genannte Scheinkorrelationen können zu falschen Schlüssen verleiten. Dies gilt es insbesondere bei der Messung von Outcomes zu beachten. Zwei Beispiele sollen dies illustrieren:<sup>4</sup>

- Es lässt sich in bestimmten Regionen 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. Als entscheidende Drittvariable tritt hier die zunehmende Urbanisierung in Erscheinung, welche zu einem Rückgang der Geburten und einem Verschwinden der Lebensräume der Störche führt.
- Die Redewendung „auf grossem Fuss leben“ kommt nicht von ungefähr: Es lässt sich statistisch nachweisen, dass das Einkommen einer Personen mit der Schuhgrösse zunimmt. Aber auch hier besteht natürlich kein kausaler Zusammenhang. In diesem Fall ist das Geschlecht die entscheidende Drittvariable: Männer verdienen im Schnitt mehr als Frauen und haben auch grössere Füße.

Trotz grosser Messprobleme ist die Ermittlung von Outcomes notwendig. Sie dienen nicht zuletzt der politischen Legitimierung der Massnahmen. Wegen der Unsicherheit der Messungen ist hier allerdings auch ein grosses Mass an Transparenz bezüglich der Messung notwendig, um nicht Scheingenauigkeiten vorzutäuschen.

Zwei weitere Beispiele zur Messung von Indikatoren finden sich in Anhang A 6 und A 7.

---

<sup>4</sup> Diekmann 1999: 57f.

#### 4 Fragen und Antworten zur Leistungs- und Wirkungsmessung

In der Praxis stellen sich immer wieder die gleichen Fragen zur Leistungs- und Wirkungsmessung. Im Folgenden haben wir die wichtigsten Fragen und Antworten zusammengestellt.

*Die Komplexität der Wirkungskette ist zu hoch! Was können wir tun?*

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 unter anderem 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 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.<sup>5</sup>
- 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 (vergleiche Faustregel 6).

*Wir können nur Outputs messen, alles andere ist zu kompliziert! Macht die Leistungs- und Wirkungsmessung dann noch einen Sinn?*

Auf die Verknüpfung von Output, Impact und Outcome darf nicht verzichtet werden, auch wenn die Outcome-Messung schwierig ist. Denn nur eine Beobachtung der Impact und der Outcome-Grössen gestattet es, Trends bei der Veränderung der Probleme an sich zu erkennen. Betrachten wir eine Beratungsstelle im Energiebereich. Es ist verlockend, sich auf die Erfassung der

---

<sup>5</sup> Vgl. Rieder/Varone 1992.

Output-Daten zu beschränken und einfach die Zahl und die Kosten der durchgeführten Beratungen sowie die Anzahl verschickter Beratungsmittel zu zählen. Diese Werte sind zwar wichtig, sagen aber alleine noch nichts über die Qualität der Beratung selber aus. Die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden kann durchaus schlecht sein, obwohl viele Beratungen durchgeführt werden und zahlreiche Werbemittel zum Einsatz kommen. Ferner kann eine reine Konzentration auf Outputdaten dazu führen, dass strategische Ziele aus dem Auge verloren werden. Vielleicht haben sich die Bedürfnisse der Zielgruppen verändert, vielleicht ist das Problem gelöst und es braucht die Massnahme gar nicht. Um dies zu erkennen braucht es Impact- und Outcome-Daten.

*Es reicht doch, wenn wir die Kundenzufriedenheit messen! Wozu brauchen wir noch andere Zielwerte?*

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. bei finanziellen Anreizen) 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 Impacts.

*Die Politik gibt uns keine Ziele vor. Können wir trotzdem Ziele und Indikatoren bestimmen?*

Ja, und zwar aus zwei Gründen. Erstens führt die Definition von Zielen durch die Verwaltung oft zu einer Gegenreaktion der Politik. Diese reagiert entweder positiv oder negativ auf die Vorschläge der Verwaltung. Obwohl dieser Prozess nicht immer angenehm ist, führt er doch zu einer Klärung der Zielsetzungen. Dies ist für jede Verwaltungseinheit langfristig positiv. Zweitens sind gerade die Impact- und Outcome-Ziele sehr wichtig für die Legitimität staatlichen Handelns. Werden sie zu lange nicht geklärt, kann sich ein Amt plötzlich in einem politischen Vakuum befinden und seine Aufgaben werden drastisch eingeschränkt. Es ist besser, durch eine eigene Zielformulierungen die Grundsatzdiskussion selber zu lancieren, als dass sie unvorbereitet aufkommt und kurzfristige Reaktionen notwendig macht.

*Was bedeuten die Begriffe Effizienz und Effektivität? Welche Bedeutung haben sie bei der Leistungs- und Wirkungsmessung?*

Die Begriffe lassen sich wie folgt konkretisieren:<sup>6</sup>

- *Effizienz Produktion:* Vergleich des Outputs 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 auf der Impact-Ebene mit den eingetretenen Verhaltensänderungen. 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 politischen Zielsetzungen im Konzept. Fragestellung: Steht der Mitteleinsatz in einem sinnvollen Verhältnis zum Zielerreichungsgrad?

*Die Abgrenzung von Output zu Impact ist uns nicht ganz klar. Wo liegen dort die Grenzlinien?*

Bestimmte Leistungen wie Anzahl Gesuche, Anzahl Anfragen und ähnliches können theoretisch sowohl als Output (Zahl materieller Leistungen) wie auch als Impact (eine Anfrage durchführen oder ein Gesuch einreichen ist an sich eine Reaktion der Zielgruppe) definiert werden.

Da aber primär die Verhaltensänderung im materiellen Sinne angestrebt wird (nicht nur das Starten einer Anfrage sondern auch das Durchführen eines Projektes) werden alle Anfragen, Bestellungen von Unterlagen, welche eine weitere Aktivität der Verwaltung erfordern, als Output definiert. Zum Output zählen demnach: Anzahl Anfragen, Anzahl Kontrollen, Anzahl Bestellungen von Unterlagen usw.

---

<sup>6</sup> Vgl. auch Knoepfel/Larrue/Varone 2001, S. 272.

*Wir sind ein Querschnittsamt und haben keine externen Kunden. Lohnt sich die Leistungs- und Wirkungsmessung?*

Ja sie lohnt sich auf jeden Fall. Allerdings sollten folgende Einschränkungen beachtet werden:

- Die Leistungs- und Wirkungsmessung sollte sich auf die Outputs und Impacts konzentrieren.
- Die Impacts sind bei anderen Ämtern zu messen. Zentral ist hier die Kundenzufriedenheit.
- Auf der Output-Ebene ist bei Querschnittsämtern immer der Preis der Produkte entscheidend insbesondere im Vergleich zur Privatwirtschaft. Dies gilt besonders bei Materialzentralen, EDV usw.
- Auf die Messung von Outcomes soll verzichtet werden.

Eine schematische Darstellung ist im Anhang A 5 aufgeführt.

*Die Messung unserer Indikatoren ist uns zu teuer! Gibt es Alternativen?*

Die Wirkungsmessung kostet Geld und ist intern mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden. Dies ist klar festzuhalten und muss klar sein beim Entscheid, die Wirkungsmessung durchzuführen. Es gibt aber Möglichkeiten, die Kosten zu reduzieren:

- Die Outputs sollen möglichst im Verlauf des Arbeitsprozesses laufend erfasst werden. Dies ist günstig und erspart die zeitaufwendige Recherche im Nachhinein.
- Wirkungsmessungen im Bereich der Kundenumfragen oder auf der Ebene der Outcomes lassen sich sinnvollerweise nur in grösseren Abständen durchführen (bspw. alle 3 bis 4 Jahre). Die Kosten verteilen sich somit über eine längere Periode.
- Die Messung von Kundenzufriedenheiten ist ausserordentlich gut dokumentiert und methodisch gut entwickelt. Es lassen sich Konzepte und Fragebogen aus der Literatur übernehmen und anpassen, was Kosten spart. Ferner lassen sich Kundenumfragen mitunter gemeinsam mit anderen Dienststellen durchführen. Auch so können Kosten reduziert werden.

Was hingegen in den wenigsten Fällen gelingt, ist die Übernahme von Zielen und Indikatoren sowie Erhebungsinstrumenten von anderen Verwaltungen (z.B. aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland).

*Wie gross ist der Aufwand für die Erarbeitung eines Wirkungsmodelle und von Indikatoren in einem Amt?*

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über den Ablauf der Erarbeitung von Wirkungsmodellen und Indikatoren unter der Voraussetzung, dass noch keine Grundlage besteht und alles neu erarbeitet werden muss. Die Angaben in der letzten Spalte sind Schätzungen, welche je nach Grösse des Amtes variieren können.

*D 4.1: Musterablauf für die Erarbeitung von Wirkungsmodellen und Indikatoren in einem Amt*

| <b>Arbeitsschritte zur Erarbeitung des Wirkungsmodells und der Indikatoren</b>                                                                                                 | <b>Aufwand für das Amt ohne Beratungsleistungen durch Externe</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Arbeitsschritt 1:<br>Vorstellung des Konzeptes und Planung der Umsetzung mit internem Verantwortlichen und/oder Geschäftsleitung                                               | ca. ½ Tag                                                         |
| Arbeitsschritt 2:<br>Workshop mit den Produktgruppen- oder Produkteverantwortlichen; Einführung in die Theorie, Erarbeitung eines Wirkungsmodells an einem Beispiel in Gruppen | ca. 1 Tag für alle Teilnehmenden                                  |
| Arbeitsschritt 3:<br>Erarbeitung eines Wirkungsmodells mit Zielen und Indikatoren durch die Produktgruppenverantwortlichen                                                     | ca. 3 Tage                                                        |
| Arbeitsschritt 4:<br>Vernehmlassung des Wirkungsmodells bei Externen                                                                                                           | ½ Tag                                                             |
| Arbeitsschritt 5:<br>Vorstellung und Modifikation des Wirkungsmodells an einem zweiten Workshop                                                                                | ½ Tag für alle Teilnehmenden                                      |
| Arbeitsschritt 6:<br>Bereinigung der Ziele und Indikatoren                                                                                                                     | 1 Tag                                                             |

Ein wesentlicher Teil des Aufwandes ergibt sich durch die Einbindung des Kaders. Diese ist aber unbedingt notwendig, sollen Ziele und Wirkungen effektiv akzeptiert werden. Je nach Wissensstand lassen sich die Arbeitsschritte mit oder ohne externe Begleitung realisieren.

*Gibt es typische Fehler bei der Leistungs- und Wirkungserfassung?*

Typische Fehler treten in Bezug auf folgende Punkte auf:

- Ziele und Indikatoren liegen nicht auf der gleichen Ebene, das heisst es wird ein Outcome-Ziel gesetzt (z.B. Erhaltung der Biodiversität im Wald) und dazu ein Output-Indikator formuliert (z.B. verteilte Subventionen). Ziele und Indikatoren brauchen dabei nicht falsch zu sein, sie sind aber nicht verbunden.
- Zu viele Ziele und Indikatoren: Eine zu detaillierte Beschreibung der Leistungen mittels Produkten und eine zu detaillierte Aufsplitterung von Zielen in Unterziele und Indikatoren bringt das System zum Erliegen. Es gilt die Regel, dass bei zu hoher Komplexität nach den Kriterien Mitteleinsatz, politische Bedeutung und erwartete Wirkungen Prioritäten gesetzt werden.



- Einseitige Beschränkung auf Outputindikatoren: Diese wird mit dem Hinweis auf die Kosten und die Komplexität der Impact und Outcome aufgegeben. Ein solches Vorgehen bringt langfristig kaum Vorteile.
- Produkte und Produktgruppen sowie die Ziele werden kurzfristig geändert: Die Leistungs- und Wirkungsmessung lebt davon, dass sie im Zeitvergleich vorgenommen wird. Wenn die Grundlagen dabei zu oft verändert werden, steigt der Aufwand stark, die Motivation des Personals sinkt und die Aussagekraft der Ziele und Indikatoren bleibt beschränkt.

*Wo liegen die Unterschiede zwischen Leistungs- und Wirkungsmessung und dem Controlling?*

Controlling kann verschiedenartig definiert werden. Wenn es lediglich auf das Finanz- und Personalcontrolling reduziert wird, so ergeben sich kaum Berührungspunkte mit der Leistungs- und Wirkungsmessung. Das Controlling ist in diesem Fall auf den Vollzug beschränkt.

In den letzten Jahren wurde der Controllingbegriff stark ausgedehnt. Mittlerweile umfasst er den gesamten Bereich der strategischen und operativen Steuerung eines Amtes oder Dienststelle. Aus dieser Perspektive gehört auch die Formulierung von Zielen, die Bestimmung und Messung von Indikatoren sowie deren Aufbereitung zum Controlling. Diese umfassende Definition in Richtung eines wirkungsorientierten Controllings wird im Rahmen von FLAG ebenfalls verwendet.

*Hat die Leistungs- und Wirkungsmessung etwas mit Evaluation zu tun?*

Ja, und zwar dann, wenn die Impacts und Outcomes entweder intern oder extern im Rahmen einer Evaluationsstudie erfasst werden. Die Evaluation liefert dann Ergebnisse zu den vorgängig gesetzten Zielen und Indikatoren.

*Hat Monitoring etwas mit Leistungs- und Wirkungsmessung zu tun?*

Monitoring bedeutet an und für sich die periodische Überwachung der Entwicklung einzelner Kenngrößen. Dies kann beispielsweise im Umweltbereich wichtig sein, um Gefahren rechtzeitig zu erkennen und reagieren zu können. Sehr oft setzt ein Monitoring auf der Ebene der Outputs an. Leider sind die so erhobenen Daten für die Leistungs- und Wirkungsmessung nicht direkt verwendbar. Der Grund liegt darin, dass die Monitoringdaten wohl eine wichtige Entwicklung angeben, aber keine Kausalaussagen zulassen. Das heisst: Die Ozonwerte sind eine wichtige Grösse für jedes Umweltamt, sie

sagen aber alleine noch nichts aus über die Wirksamkeit von Massnahmen der öffentlichen Hand zur Beeinflussung dieser Ozonewerte.

*In der Literatur finden sich auch andere Definitionen von Impact und Outcomes. Was gilt nun eigentlich?*

Es trifft zu, dass die Begriffe Impact und Outcome in der Literatur nicht einheitlich verwendet werden. Im vorliegenden Konzept stützen wir uns auf die Variante, welche sich in der Policy-Analyse und der Evaluation in der Schweiz eingebürgert hat.<sup>7</sup> Daneben gibt es insbesondere in der NPM Literatur andere Definitionen. Schedler definiert die Abfolge als Output, Outcome und Impact. Dabei sind die Definitionen von Outcome und Impact materiell die gleichen wie im vorliegenden Leitfaden, es wird einfach die Reihenfolge vertauscht.<sup>8</sup> Allerdings geht die unterschiedliche Terminologie in der Literatur noch weiter: Im englischen Sprachraum wird die Reihenfolge und Bedeutung der Begriffe ebenfalls verschieden gebraucht. So wird von verschiedenen Autoren und Organisationen (z.B. der OECD) die Reihenfolge Output, Outcome, Impact verwendet und auch die Inhalte neu definiert.<sup>9</sup>

Wir verwenden in diesem Handbuch die Abfolge Output, Impact und Outcome darum, weil sich die Wirkungslogik damit besser darstellen lässt. Es braucht eine Beeinflussung von Zielgruppen, damit Effekte in der Realität auftreten, die zur Erreichung der politischen Ziele beitragen. Für die Praxis ist dieser Prozess gut nachvollziehbar und entspricht den Erfahrungen der Verantwortlichen am besten.

---

<sup>7</sup> vgl. Knoepfel/Weidner 1980; Bussmann/Klöti/Knoepfel 1997.

<sup>8</sup> Schedler/Proeller 2000, S. 115.

<sup>9</sup> Für einen Überblick dazu vergleiche Ritz 2003, S. 183.

## 5 Literaturhinweise

Bussmann W., Klöti U., Knoepfel P., 1997: Einführung in die Politik-evaluation, Basel.

Diekmann, A., 1999: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 5. Auflage, Reinbek bei Hamburg 1999.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), 1997: Monitoring – Mit der Realität in Kontakt bleiben, Bern.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), 1996: PEMU – Ein Einsteiger, Bern.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), 1999: Schlüssel-fragen und Indikatoren, Bern.

Eidg. Finanzdepartement, 1999: Handbuch Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, Bern.

European Foundation for Quality Management, 1995: Selbstbewertung – Richtlinien für den öffentlichen Sektor: kommunale und staatliche Verwal-tungen, Brüssel.

Knoepfel P., Weidner H., 1980: Normenbildung und Implementation: Inte-ressenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepoli-tiken, in: Mayntz R., Implementation politischer Programme, Königstein.

Knoepfel, P., Larrue C., Varone F., 2001: Analyse et pilotage des politiques publiques, Genève, Bâle, Munich.

Linder W., Rieder S., Varone F., Spreng D., Aebischer B., 1993: Evaluation der Bewilligungspflicht für Elektroheizungen, Bundesamt für Energie, Bern.

Rieder S., 1999: Evaluation des Investitionsprogrammes Energie 2000, Ana-lyse der Vollzugstrukturen und Reaktion der Zielgruppen, Luzern.

Ritz, A., 2003: Evaluation von New Public Management, Haupt Bern

Scharenbacher K., Kiefer G., 1998: Kundenzufriedenheit, Analyse, Messbar-keit und Zertifizierung, München/Wien.

Schedler K., Proeller I., 2000: New Public Management, Haupt Bern.

## Anhang

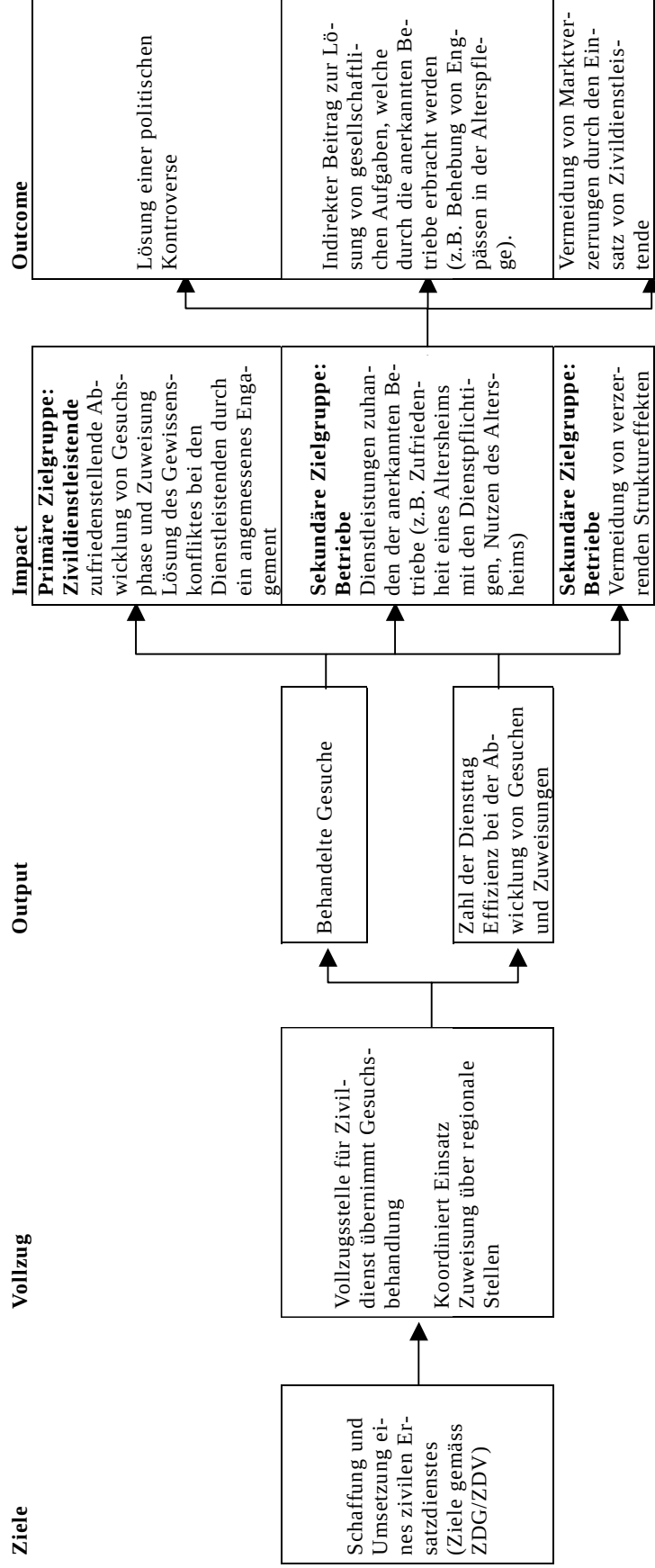
### A 1 **Beispiel zu Arbeitsschritt 1: Definieren Produkten und Produktgruppen**

Die folgende Beschreibung einer Produktgruppe „Sanierungen“ (es handelt sich um Sanierungsverfügungen für Unternehmen) eines Umweltamtes (AfU) soll das Vorgehen bei der Definition von Produktgruppen illustrieren:

- Zielgruppen sind Unternehmen, Besitzer von belasteten Böden und Besitzer von Anlagen zur Wassernutzung; die Zielgruppen sind klar identifizierbar und einigermaßen homogen
- Leistungen zur Beeinflussung der Zielgruppen sind Verfügungen, Kontrollen und ein Kataster der zu sanierenden Betriebe, alle Leistungen zielen auf eine Verhaltensänderung bei den gleichen Zielgruppen hin
- Die Produktgruppe besteht also aus Einzelprodukten welche inhaltlich homogen sind (es geht immer um Sanierungen), die Produkte zielen auf die gleiche Zielgruppe (es geht immer um eine Reaktion von Betrieben oder Besitzern von Boden und Anlagen) und können somit zu einer Produktgruppe zusammengefasst werden.

## A 2 Beispiel zu Arbeitsschritt 2: Skizzieren eines Wirkungsmodells

Das folgende Wirkungsmodell beschreibt die Leistungen der Dienststelle für Zivildienst. Diese ist für die Beurteilung von Zivildiensteanträgen und den Einsatz der Zivildienstleistenden verantwortlich.





### A 3 **Beispiel zu Arbeitsschritt 2: Wirkungsmodell des Investitionsprogrammes Energie 2000**

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 CO<sub>2</sub>-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 usw.) 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 Effekt zählt zu den Impacts.

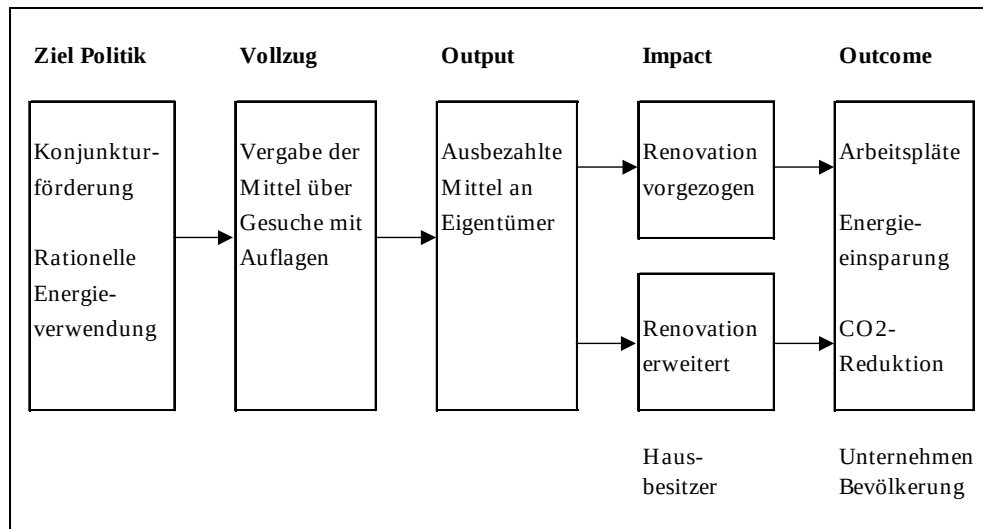
Als Outcome der Aktion war eine Steigerung der Zahl der Arbeitsplätze im Baugewerbe beabsichtigt. Zusätzlich wurde angestrebt, den Energieverbrauch der sanierten Gebäude zu senken und die Umweltqualität zu verbessern. Beide Effekte sollten dazu führen, dass bei den unmittelbar Betroffenen (Baugewerbe) 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.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. Rieder 1999, S. 18.

### D 0.1: Wirkungsmodell Investitionsprogramm Energie 2000



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 Mitnahmeeffekte 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.



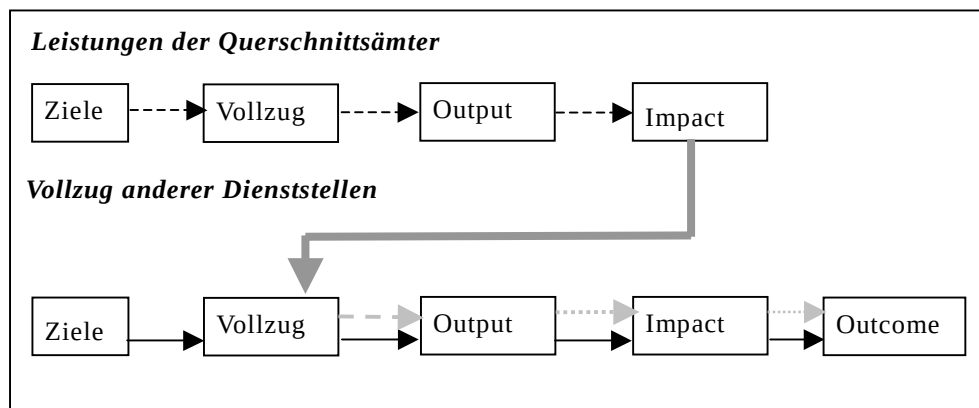
#### **A 4      Beispiel zu Arbeitsschritt 2: Fehlerhaftes Wirkungsmodell mit unerwarteten Wirkungen und negativen Nebeneffekten**

Ein Energiesparprogramm 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. Das unterstellte Wirkungsmodell erwies sich als falsch. Die Annahme über das Verhalten der Zielgruppe war zu wenig reflektiert. 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. Dies bezeichnen wir als unerwünschten, negativen Nebeneffekt.

## A 5 Beispiel zu Arbeitsschritt 2: Wirkungsmodell bei Querschnittsleistungen

Querschnittsleistungen wie etwa die Erbringung von EDV-Leistungen, Rechtsberatung (Rechtsdienste), Organisationsentwicklung und Administration (Personalämter), Dienstleistungen der Druck- und Materialzentralen usw. sind immer „Vorprodukte“ staatlicher Leistung. Sie werden innerhalb der Verwaltung erbracht und sollen deren Leistungsfähigkeit sicherstellen, unterstützen oder steigern. Das Wirkungsmodell lässt sich für solche Fälle wie folgt anpassen:

### D 0.2: Darstellung der indirekten Wirkungen eines Regelungskonzeptes



Die Zielgruppen der Querschnittsämter sind nicht direkt Zielgruppen außerhalb der Verwaltung, sondern liegen innerhalb der Verwaltung. Wir plädieren dafür, lediglich auf der Wirkungskette der Querschnittsämter bis auf die Stufe Impact zu gehen bei der Leistungs- und Wirkungsmessung, hingegen die indirekten Wirkungen bei den anderen Dienststellen nicht zu berücksichtigen. Dies wäre methodisch äusserst schwierig und aufwendig. Somit soll ein Querschnittsamt primär die Qualität seiner Outputs (Preis, Umfang, Termine usw.) messen sowie die Kundenzufriedenheit bei den anderen Dienststellen erfassen.

## A 6 **Beispiel zu Arbeitsschritt 5: Möglichkeiten und Grenzen der Messung von Indikatoren**

An zwei Beispielen wollen wir die Möglichkeiten und Grenzen bei der Messung von Indikatoren aufzeigen.

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.<sup>11</sup> 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 usw.) 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 usw. 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 Fehler im Wirkungsmodell. Die Hersteller von Elektroheizungen wichen auf mobile, steckbare Systeme aus, 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 dieses Fehlers im Wirkungsmodell 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

---

<sup>11</sup> Vgl. Linder et al. 1993, Rieder 1996.

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.

## A 7 **Beispiel zu Arbeitsschritt 5: Messen der Werte für Indikatoren**

Die Fachhochschule X im Kanton Y hat sich als Pilotamt an einem WOV-Versuch beteiligt. Wichtige Produkte waren die Ausbildung in regulären Studiengängen sowie Kurse und Industrieprojekte für die regionale Wirtschaft. Im Rahmen des Reporting sollen unter anderem vier Indikatoren gemessen und berichtet werden:

- 1 Die Zahl der Schüler mit Abschluss (Output)
- 2 Der Ort der Beschäftigung der Schüler nach Abschluss (Output) und die Zufriedenheit der ehemaligen Schülerinnen und Schüler mit der Praxisrelevanz der Ausbildung
- 3 Die Zahl und Branchenzugehörigkeit von Unternehmen, welche sich an Weiterbildungskursen und Industrieprojekten beteiligt haben
- 4 Die Zufriedenheit dieser Unternehmen mit den Weiterbildungskursen und Industrieprojekten (Impact).

Die ersten beiden Indikatoren konnte die Schule einfach beibringen. Die Anzahl der Abschlüsse pro Jahr liess sich aus einer internen Adresskartei mühelos ermitteln. Diese enthielt zudem auch die Privatadressen der Studierenden. Einer der Dozenten führte im Rahmen der Qualitätskontrolle bei allen Studierenden ein Jahr nach deren Studienabschluss eine Umfrage durch. Die Ergebnisse der jährlichen Umfragen lagen für drei Jahre vor, ebenso die darin enthaltenen Angaben zum gegenwärtigen Arbeitsplatz der Fachhochschulabsolventen. Dies erlaubte es der Schulleitung, mit geringem Aufwand die gewünschten Indikatoren eins und zwei beizubringen.

Anders gestaltete sich die Messung von Indikatoren drei und vier. Beim Versuche, die Zahl und Branchenzugehörigkeit von Unternehmen zu ermitteln, stellte sich heraus dass die Kursleiter nur teilweise vollständige Kurslisten geführt hatten. Teilweise lagen somit keine vollständigen Angaben über den Output vor. Die vorhandenen Kurslisten enthielten oft nur unvollständige Angaben zum Name der Firma, Adresse, Branchenzugehörigkeit usw. Dies wurde festgestellt, als ein Adressdatensatz für ein Umfrage erstellt werden sollte. Einige der Kurslisten waren ferner nicht auf EDV erfasst worden und mussten nachträglich eingetippt werden. In Ermangelung geeigneter Daten musste sich die Umfrage auf einen Teil der Kursteilnehmer beschränken. Dabei stellte sich heraus, dass auch die vorhandenen Adresslisten fehlerhaft waren: Es waren Adressen von Personen vorhanden, welche keinen Kontakt

mit der Fachhochschule hatten. Ein Teil der Antworten war damit wertlos. Der wesentliche Grund für dieses unbefriedigende Ergebnis lag darin, dass die Outputs nicht sauber erfasst worden sind.

## **A 8 Leitfaden und Checkliste zu den Arbeitsschritten 1 bis 5 für die erfolgreiche Leistungs- und Wirkungsmessung**

### **Arbeitsschritt eins: Beschreibung von Produkte- und Produktgruppen**

Beschreiben sie die Leistungen ihres Amtes. Fassen sie gleichartige Leistungen zu Produktgruppen zusammen. Prüfen sie dabei, ob die Grundidee der Produkte identisch ist und ob ein thematischer Zusammenhang besteht.

*Kontrollfragen zu den Produktgruppen:*

- ☐ Ist die Zahl der Produkte und Produktgruppen nicht zu hoch (Beachtung von Faustregel 5)
- ☐ Haben Sie versehentlich internen Vorleistungen als Produkt definiert?
- ☐ Sind die Produktgruppen gegenüber den Zielgruppen homogen? Haben Sie nicht zu viele Zielgruppen pro Produktgruppe (Faustregel 4)?
- ☐ Sind die Produktgruppen inhaltlich homogen? Haben sie einen materiellen Zusammenhang?
- ☐ Bestehen Grenzfälle bei den Produktgruppen und Produkten? Haben Sie Faustregeln 1 bis 3 beachtet?

### **Arbeitsschritt zwei: Beschreibung des Wirkungsmodells für eine Produktgruppe**

Folgende drei Schritte sind durchzuführen:

- 1 Beschreiben Sie mit einem kurzen Text und/oder mit einer Skizze (oder mit beidem) die zentralen Wirkungszusammenhänge, auf die Sie mit Ihrer Leistung (Produktgruppe) abzielen. Formulieren Sie zuerst die Grundidee, die hinter Ihren Aktivitäten steht und dann die Wirkungen auf den drei Ebenen Output, Impact und Outcome. Beschränken Sie sich bei der Beschreibung des Wirkungsmodells auf die Kernzusammenhänge, welche den überwiegenden Teil Ihrer Ressourcen im Rahmen einer Produktgruppe (Personal, Finanzen) binden. Lassen Sie jene Aspekte oder Produkte weg, welche lediglich ergänzenden Charakter haben oder sich auf einen weniger bedeutsamen Bereich konzentrieren. Diese Beschreibung sollte gleichzeitig die Produktgruppenbeschrei-

## Checkliste

---

bung im Leistungsauftrag bilden. Verwenden Sie eine Sprache möglichst frei von Fachausdrücken, die auch ein Aussenstehender verstehen kann.

- 2 Zeichnen Sie zum Text eine Handskizze, die auch ein Aussenstehender verstehen muss. Beschränken Sie die Skizze auf ein A4 Blatt quer. Alles was nicht auf dieses Blatt passt, ist zu viel. Trennen Sie die Skizze in die fünf Teile: Ziele, Vollzug, Output, Impact und Outcome, wobei der Schwerpunkt auf den letzten drei Teilen liegt.
- 3 Wenn Sie die Skizze für eine Produktgruppe nicht schaffen, versuchen Sie es zu Übungszwecken zuerst mit einem Produkt. Zeichnen Sie vorerst nur die beabsichtigten Wirkungen ein. Erst wenn Sie dies geschafft haben, können Sie allfällige Nebeneffekte einbeziehen. Zeichnen Sie die Skizze primär linear und versuchen Sie auf Feedbackschlaufen zu verzichten, auch wenn Sie damit grob vereinfachen müssen.
- 4 Wenn es mehrere gleich wichtige Wirkungsketten innerhalb einer Produktgruppe gibt, beschreiben Sie beide.

Die folgende Liste von Fragen soll überprüfen helfen, ob das Wirkungsmodell vollständig ist und alle wichtigen Elemente beachtet worden sind.

### *Kontrollfragen zum Output:*

- ☐ Haben Sie Ihren Output definiert?
- ☐ Lassen sich eindeutige Schwerpunkte beim Output feststellen?

### *Kontrollfragen zum Impact:*

- ☐ Welches sind die Zielgruppen?
- ☐ Gibt es mehrere Zielgruppen?
- ☐ Welches Verhalten möchten Sie bei den Zielgruppen erwirken?
- ☐ Lassen sich analog zum Output Schwerpunkte bei den Zielgruppen definieren?
- ☐ Beeinflussen Sie Mittler (Berater, Verbände, Organisationen usw.), um damit indirekt die Zielgruppen zu beeinflussen? Sind diese Mittler im Wirkungsmodell abgebildet?



## Checkliste

---

- ☐ Kennen Sie wichtige Störgrößen, welche Ihre Aktivitäten positiv wie negativ beeinflussen?

### *Kontrollfragen zum Outcome:*

- ☐ Welches sind die Betroffenen?
- ☐ Welche Effekte wollen Sie bei diesen auslösen?

Versuchen Sie den Outcome so konkret wie möglich zu fassen. Wenn Sie in einem bestimmten Bereich (Teil der Bevölkerung, bestimmte Bevölkerungsgruppe, bestimmte Produkte auf einem Markt usw.) besonders grosse Wirkung erzielen wollen, umschreiben Sie diesen Bereich und zeigen Sie erst dann auf, welche langfristigen gesellschaftlichen Wirkungen angestrebt werden.

### *Kontrollfragen zur Handskizze*

- ☐ Ist die Skizze übersichtlich? Haben sie die Faustregel 6 beachtet?
- ☐ Haben Sie keine überflüssigen Nebenzweige aufgezeigt, die den Blick auf das Ganze verstellen?
- ☐ Sind Zielgruppen und Betroffene sauber getrennt?
- ☐ Können Sie einem Aussenstehenden Ihre Leistungen mit Hilfe der Skizze erklären? Versuchen Sie dies gedanklich einmal durchzuspielen, indem Sie an einen Bekannten oder eine Bekannte denken, der Ihre Tätigkeit nicht kennt.

## Checkliste

---

### Arbeitsschritt drei: Definition von Zielen und Zuordnung zu den Wirkungsebenen

Bei der Formulierung von Zielen und Indikatoren sollten Sie sich an folgende Regeln halten:

- Definieren Sie für Output, Impact und Outcome mindestens ein Ziel. Tendenziell haben Sie mehr Ziele und Indikatoren auf der Output-Ebene, weniger oder sogar nur ein Ziel und Indikator auf der Outcome-Ebene.
- Versuchen Sie alle Ziele möglichst genau zu definieren, so dass sich die Erfassung der Zielerreichung einfach gestaltet. D.h. geben Sie an, welchen Zustand sie erreichen möchten (z.B. Prozentzahl, Anzahl Einheiten usw.). Wenn dies nicht möglich ist, geben sie Tendenzen an (hoch, sehr hoch, sehr tief usw.). Versuchen Sie die Ziele so zu definieren, dass sie sich auf einen bestimmten Zeitraum beziehen, in dem sie erreicht werden sollen (z.B. pro Jahr, Dauer eines Leistungsaustrag).
- Verwenden Sie folgendes Raster, um die Ziele aufzuschreiben.

|      | Output | Impact | Outcome |
|------|--------|--------|---------|
| Ziel |        |        |         |

#### Kontrollfragen zu Zielen

- ☐ Ist für jede Wirkungsebene ein Ziel definiert worden?
- ☐ Sind die Ziele konkret genug, dass man sie messen kann?
- ☐ Sind die Ziele konkret genug? Beschreiben sie einen Zustand, der erreicht werden soll?

### Arbeitsschritt vier: Fixieren der Indikatoren zur Messung der Ziele

Verwenden Sie folgende Tabelle, um Ziele und Indikatoren zu definieren. Verwenden Sie für Ziele und Indikatoren eine einheitliche Numerierung, so dass sie den Zusammenhang optisch leicht ersehen können.

## Checkliste

|           | Output                       | Impact | Outcome |
|-----------|------------------------------|--------|---------|
| Ziele     | 1. Ziel<br>2. Ziel           |        |         |
| Indikator | 1. Indikator<br>2. Indikator |        |         |

*Kontrollfragen zu den Indikatoren*

- ☐ Haben sie für jedes Ziel mindestens einen Indikator definiert?
- ☐ Ist der Zusammenhang zwischen Ziel und Indikator klar ersichtlich?

**Arbeitsschritt 5: Messen der Werte und Indikatoren**

Die Erhebung der Indikatoren muss amtsintern geplant werden. Im Leistungsauftrag sind summarische Angaben über die Erhebung zu machen. Für die interne Planung soll die folgende Tabelle eine Hilfestellung bieten.

|             | Wer misst? | Wie häufig messen? | Messmethode | Kosten der Messung? | Bestehende Datenquellen? |
|-------------|------------|--------------------|-------------|---------------------|--------------------------|
| Indikator 1 |            |                    |             |                     |                          |
| Indikator 2 |            |                    |             |                     |                          |
| Indikator n |            |                    |             |                     |                          |

Zu den einzelnen Spalten lassen sich folgende Erläuterungen geben:

*Wer misst?*

Folgende Möglichkeiten gilt es zu erwägen: Sie erheben Daten selber, Sie erhalten Daten von Dritten oder Sie beauftragen Dritte mit einer Erhebung

*Wie häufig messen Sie?*

- Mehrmals pro Jahr (z.B. quartalsweise, nur bei Outputs notwendig)
- Einmal im Jahr (z.B. Ende Jahr, in der Regel bei Outputs)

## Checkliste

---

- Einmal pro Periode des Leistungsprogrammes (dies gilt in der Regel für Impact und Outcomes)
- Es kann auch sein, dass beispielsweise die Outcomes sinnvollerweise nicht innerhalb einer Leistungsauftragsperiode gemessen werden können. In diesem Fall ist anzugeben, in welchem Zeitraum gemessen wird und weshalb die Leistungsauftragsperiode überschritten werden muss.
- Bestimmte Outcomes sind sehr schwer zu messen, weil Drittfaktoren die Wirkung des Amtes sehr stark verwischen oder die Kosten für eine Messung sehr gross sind. In solchen Fällen kann auf die Messung verzichtet werden und statt dessen eine Schätzung oder eine Plausibilitätsüberlegung angestellt werden.

### *Messmethode*

Mögliche Messmethoden sind Umfragen, Auswertung von Statistiken, Schätzungen, Plausibilitätsüberlegungen usw.

### *Kosten*

Schätzen Sie die Kosten für die Erhebung der Daten.

### *Kontrollfragen zur Messung von Indikatoren*

- ☐ Haben sie die Aufgaben zur Erhebung der Indikatoren klar verteilt insbesondere jene der laufenden Erhebung der Outputs?
- ☐ Haben Sie die Periodizität der Messung berücksichtigt?
- ☐ Haben Sie geprüft, ob sie nicht schon über Daten aus Studien, Umfragen, KLR verfügen, die Sie verwenden können?