



Einführung

## Wirtschaftlichkeitsprüfungen als Herausforderung für die Evaluation

**Werner Bussmann** | Während die Verwendung von Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen seit mehr als einem Jahrzehnt kontinuierlich zugenommen hat und auf grundsätzlich gute Akzeptanz stösst, ist dies bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen noch nicht durchwegs der Fall. Der Workshop des Netzwerks «Evaluation in der Bundesverwaltung» und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft vom 9. März 2006 zum Thema «Wirtschaftlichkeitsprüfungen – Möglichkeiten und Grenzen» bezweckte, das Potenzial der Wirtschaftlichkeitsprüfungen zur Verbesserung öffentlicher Politik aufzuzeigen und die Vorbehalte gegenüber diesem Instrument und dessen (vermeintlichen) Unzulänglichkeiten zu thematisieren. Der vorliegende einführende Beitrag zeigt auf, wie Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen gemeinsam mit Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu einer wirksameren und wirtschaftlicheren Politik beitragen können.

### Inhaltsübersicht

- 1 Wirtschaftlichkeitsprüfungen: Kleinkrämerei oder umfassende Bewertung?
- 2 Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation: zwei verschiedene Paar Schuhe?
- 3 Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluationen: welches ist der traditionsreichere Zweig?
- 4 Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen: kein Beitrag zur Wirtschaftlichkeit?
- 5 Wirtschaftlichkeitsprüfungen: was ist ihr Mehrwert?
- 6 Wirtschaftlichkeitsprüfungen in der Schweiz: alles paletti?

### 1 Wirtschaftlichkeitsprüfungen: Kleinkrämerei oder umfassende Bewertung?

Seit langem und vor allem infolge der lange dauernden Wachstumsschwäche der Schweizer Wirtschaft ab den 1990er Jahren steht die «Wirtschaftlichkeit» oder gleichbedeutend die «Effizienz»<sup>1</sup> als Thema weit oben auf der politischen Agenda. In allen Verwaltungen der Schweiz sind in den letzten Jahrzehnten Aufgabenüberprüfungen, Effizienzübungen, Personalstrafungen, Reorganisationen u.a.m. durchgeführt worden. Was Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind, müsste eigentlich allen klar sein. Aber dies ist keineswegs der Fall. Um das Thema «Wirtschaftlichkeitsprüfungen» ranken sich nämlich sechs Missverständnisse, die hier behandelt werden sollen.



*Erstes Missverständnis: Das Praxisfeld der Wirtschaftlichkeitsprüfungen ist klar umrissen und homogen.*

Häufig wird davon ausgegangen, das Praxisfeld Wirtschaftlichkeitsprüfungen erschöpfe sich in betriebswirtschaftlichen Optimierungsbestrebungen (Ablaufoptimierung, Reorganisationen, Einsatz von Informationstechnologie usw.). Dies ist aber nicht richtig. Die Praxis der Wirtschaftsprüfungen ist nicht einheitlich, sondern besteht aus zwei unterschiedlichen Feldern:<sup>2</sup>

- Die *Outputoptimierung* (outputbezogene Wirtschaftlichkeit) bezweckt die möglichst rationelle Erbringung der von öffentlichen Verwaltungen bereitgestellten Güter und Dienstleistungen. Die Organisation und die Abläufe werden gestrafft und professionalisiert, Informatikmittel werden zielgerichtet eingesetzt, der Personaleinsatz wird optimiert, die Betriebskultur wird verbessert u.a.m. Ausgangspunkt von Optimierungsprozessen ist der vorgesehene oder tatsächliche Output, der mit einem Minimum an Ressourcen erzeugt werden soll. Oder umgekehrt: Mit den vorhandenen Ressourcen soll der Output maximiert werden. Diese Form der Wirtschaftlichkeitsprüfung folgt dem Motto «Die Dinge richtig tun». Dieses Praxisfeld ist von betriebswirtschaftlichen Ansätzen und Vorgehensweisen gekennzeichnet.
- Die *Wirkungsoptimierung* (wirkungsbezogene Wirtschaftlichkeit) bezweckt die möglichst rationelle Lösung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme, die zu staatlichem Handeln Anlass geben. Sie fragt danach, ob die voraussichtlichen oder tatsächlichen Wirkungen einer Politik (z.B. Reduktion der Zahl der Strassentoten um einen bestimmten Prozentsatz, Reduktion der Kriminalität, Reduktion der Negativfolgen der Heroinsucht, Senkung der Zahl der Herzinfarkte usw.) mit weniger Ressourcen erzeugt werden könnten. Dabei stehen auch die ergriffenen oder bestehenden Massnahmen (und damit der „Output“) zur Disposition, das heisst, es wird nach möglichen Alternativen zu geltenden oder vorgesehenen Massnahmen oder Investitionen gesucht. Das Denken in Alternativen ist vor allem bei grossen Infrastrukturprojekten (Bahn, Strassen, Militär, Umweltschutz usw.) verbreitet. Die Wirkungsoptimierung folgt dem Motto «Die richtigen Dinge tun» (um einen bestimmten Politikzweck zu erreichen). Dieses Praxisfeld ist von sozial- und insbesondere von volkswirtschaftlichen Ansätzen und Vorgehensweisen gekennzeichnet.

In der nachfolgenden Abbildung 1 werden die Unterschiede zwischen den beiden Ansätzen dargestellt. In beiden Fällen geht es darum, aus gegebenen



Ressourcen ein Maximum an «Leistung» herauszuholen, bzw. eine bestimmte Leistung mit einem Minimum an Ressourcen zu erreichen. Unterschiedlich ist aber der Bezugspunkt der Überprüfungen und der Analysen: Output auf der einen, Politikwirkungen bzw. Outcome auf der anderen Seite.

Abb. 1: Unterschiede zwischen Outputoptimierung und Outcomeoptimierung

	<i>Outputoptimierung</i>	<i>Wirkungs- bzw. Outcome-optimierung</i>
<i>Bezugspunkt</i>	Output (Produkt)	zu erzielende (Politik)Wirkung (in Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt usw.)
<i>Praxisfeld</i>	Betrieb (Verwaltungseinheit/en)	Öffentliche Politik (Massnahme, öffentliche Investition)
<i>Gegenstand der Überprüfung</i>	Betriebsabläufe, -organisation und -kultur	(alternative) Massnahmen bzw. Investitionen
<i>Adressaten der Empfehlungen</i>	Top- und mittleres Management der Verwaltungseinheit	Amtsdirektion, Departementschef, Regierung, Parlament
<i>Beitrag zu öffentlicher Politik</i>	Betriebliche Optimierung	Politikbewertung bzw. Politikgestaltung
<i>Dominierende Disziplin</i>	Betriebswirtschaftslehre	Volkswirtschaftslehre

Im Workshop vom 9. März 2006 und dem vorliegenden sowie den nachfolgenden Beiträgen lag bzw. liegt der Fokus auf der Wirkungsoptimierung, da hier der grösste Bedarf für Verbesserungen liegt. Für die Behandlung von Fragen der outputbezogenen Wirtschaftlichkeit gibt es ausreichend andere Foren (z.B. die Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften und deren Schriftenreihe).

## 2 Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Evaluation: zwei verschiedene Paar Schuhe?

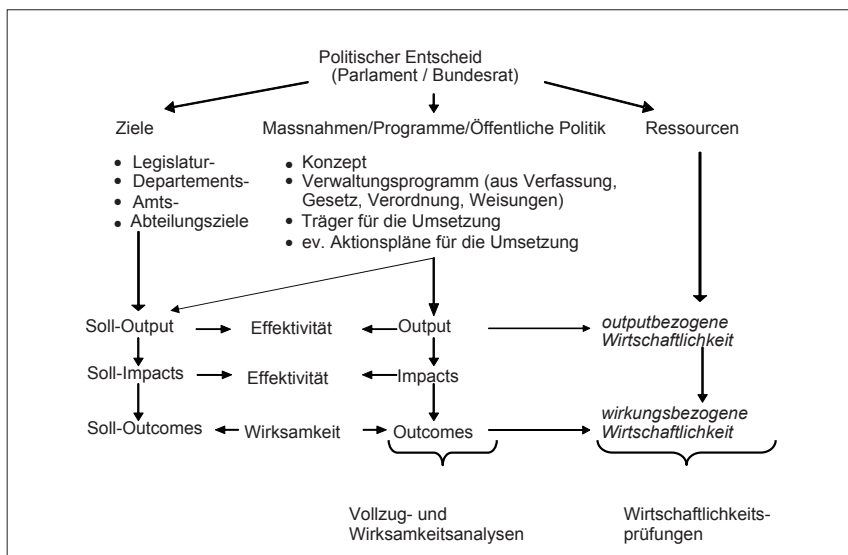
Zu Wirtschaftlichkeitsprüfungen gibt es nicht nur innerhalb der breiteren Öffentlichkeit, sondern auch in Teilen der Evaluationszunft Missverständnisse.

*Zweites Missverständnis: Wirtschaftlichkeitsprüfungen haben nichts mit Evaluation zu tun.*

Zwischen Wirtschaftlichkeitsprüfungen und der übrigen Evaluationstätigkeit gibt es häufig Berührungspunkte. Wirtschaftlichkeitsprüfungen werden von einzelnen Evaluatoreninnen und Evaluatoren (und anderen mehr!) als engstirnige Effizienzübungen, ja als Anleitung zum Staatsabbau betrachtet. Umgekehrt werden Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen von auf wirtschaftliches Denken ausgerichteten Personen gelegentlich als Glasperlenspiele und Sandkastenübungen wahrgenommen. Genährt werden diese Vorurteile durch einen unterschiedlichen disziplinären Hintergrund: Wirtschaftlichkeitsprüfungen werden in der Regel durch Fachpersonen in Betriebs- und Volkswirtschaft durchgeführt, Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen durch Angehörige anderer Zweige der Sozialwissenschaft (Fachpersonen in Politikwissenschaft, Soziologie, Psychologie, Pädagogik u.a.m.). Häufig wird kritisiert, dass sich die Wirtschaftlichkeitsprüfungen auf Marktprozesse und -preise abstützen und somit (fälschlicherweise) das Marktergebnis als Referenzpunkt nähmen.<sup>3</sup>

Bei all diesen (Vor-)Urteilen wird verkannt, dass Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen einerseits und Wirtschaftlichkeitsprüfungen andererseits einen engen Bezug zu einander haben und nur zusammen eine umfassende Überprüfung staatlicher Massnahmen ermöglichen. Die Zusammenhänge werden in Abbildung 2 dargestellt, die von drei unterscheidbaren, aber gleichzeitig miteinander verflochtenen Prozessen ausgeht:

*Abb. 2: Politikformulierung und -umsetzung*





Der *Zielbildungsprozess* legt für eine vierjährige (Legislaturplanung) oder eine einjährige Periode (übrige Planungen) die Ziele fest, die von der Regierung und Verwaltung erreicht werden müssen.

Der *Gesetzgebungs- und Umsetzungsprozess* legt in den einzelnen Aufgabengebieten die notwendigen Massnahmen und Programme fest und sorgt für deren Umsetzung. Es handelt sich um das Herzstück der behördlichen Aktivitäten. Sie folgen einem aufgabenbezogenen Rhythmus und sind durch zahlreiche Inputmöglichkeiten aus Politik (parlamentarische Vorstösse bzw. Initiativen, andere Verlautbarungen) und aus Regierung und Verwaltung (interne Berichte und Entscheide, interne Planung) geprägt. Der Verlauf der Aktivitäten vom Konzept über Verwaltungsprogramme bis zu den Outputs, Impacts und Outcomes ist eingehend beschrieben in Bussmann/Knoepfel / Klöti (1997, 69 ff.).

Der *Ressourcenzuteilungsprozess* legt die für die einzelnen Verwaltungseinheiten verfügbaren Ressourcen (Finanzen, Personal, Informatikmittel, Büros usw.) fest. Sein Kernstück ist die Budgetierung.

Die konkrete Politikgestaltung und –umsetzung wird durch Prozessschritte auf allen drei Ebenen beeinflusst, die in Harmonie oder Disharmonie sein können. Letzteres ist beispielsweise der Fall, wenn auf Verfassungs- oder Gesetzesebene konkrete Ziele vorgegeben sind, für deren Verwirklichung aber nicht die nötigen Ressourcen bereitgestellt werden. Dadurch kann «Politik-Stress» entstehen.

Als hauptsächliches Instrument zur Ermittlung des Erfolges einer Massnahme, eines Programms oder einer öffentlichen Politik dienen Evaluationen. Sie sind zeitlich begrenzte Untersuchungen mit dem Ziel, Konzept, Vollzug und Wirkungen staatlichen Handelns zu identifizieren sowie diese wenn möglich zu messen und auch eine Bewertung vorzunehmen, inwieweit sie zum gemeinsamen Wohlergehen beitragen (Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» 2004, 46). Die Geschäftsberichte des Bundesrats, der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle listen jährlich rund vierzig solcher Studien auf (Bussmann 2007); dazu kommen noch mindestens ebenso viele weitere, politisch weniger bedeutsame Studien. Zusammen mit Controllingberichten, Monitoringsystemen und anderen Informationsinstrumenten dienen Evaluationen dazu, dem Auftrag von Artikel 170 BV zur Überprüfung der Wirksamkeit der Bundesmassnahmen nachzukommen. Sie leisten für die Führungsinstanzen in der Verwaltung, für Regierungsmitglieder, Parlamente und die breitere Öffentlichkeit eine immer wichtiger werdende und stärker wahrgenommene Informationsaufgabe.



Innerhalb der Evaluation werden in der Regel folgende Typen unterschieden:<sup>4</sup>

*Vollzugsanalysen* machen empirisch abgestützte Aussagen über den Vollzug (Outputs und/oder Impacts) staatlicher Massnahmen. Sie untersuchen, inwieweit durch das Behördenhandeln die Outputziele (z.B. Bereitstellung von Kinderkrippenplätzen, Richtungstrennung von Strassen) und durch das Verhalten der Politikadressaten die Impactziele (z.B. Inanspruchnahme von Krippenplätzen, Befolgung der Verkehrsregeln) erreicht werden. Ergänzend und parallel zu Vollzugsanalysen können auch Analysen der outputbezogenen Wirtschaftlichkeit (Kap. 1) durchgeführt werden.

*Wirksamkeitsanalysen* machen empirisch abgestützte Aussagen, ob und inwieweit Massnahmen die intendierten Wirkungen in Gesellschaft, Wirtschaft oder Umwelt (z.B. ausreichendes Abdecken der Nachfrage nach Kinderbetreuung ausserhalb des Haushalts, Senkung der Strassenverkehrsunfälle) zeitigen. Sie machen Angaben über den Politikerfolg.

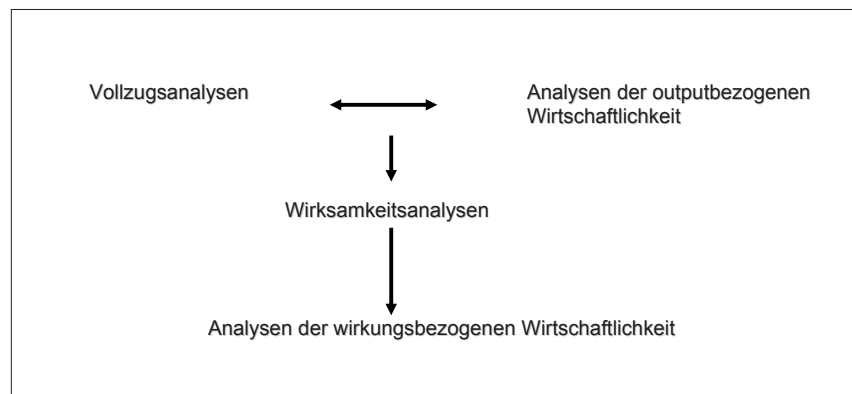
*Wirtschaftlichkeitsprüfungen* bezwecken eine Bewertung des Nutzens und der Kosten einer Massnahme bzw. einer Investition. Sie ermöglichen entweder einen Vergleich verschiedener alternativer Massnahmen bzw. Investitionen oder ein Gesamturteil über die Zweckmässigkeit einer Massnahme bzw. einer Investition. Letzteres, nämlich das zusammenfassende Urteil über den (inneren und äusseren) Wert eines «Gegenstandes» ist für Michael Scriven (z.B. 1991, 139 u. 1971, 53) die Kernaufgabe und damit die «Krönung» einer Evaluation. Allerdings sind wirkungsorientierte Wirtschaftlichkeitsprüfungen an verschiedene Voraussetzungen gebunden: Erstens bedarf es einigermaßen zuverlässiger Kenntnisse der Wirkungen einer (bestehenden oder geplanten) Massnahme oder Investition. Zweitens bedarf es einer empirisch sinnfälligen monetären Bewertung möglichst aller finanzieller und übriger Kosten sowie aller relevanter Wirkungen. Diese Voraussetzungen sind häufig schwierig zu erfüllen.

Die verschiedenen Typen von Evaluationen sind zum Teil informativ von einander abhängig (vgl. Abb. 3). Vollzugsanalysen und Analysen der outputbezogenen Wirtschaftlichkeit können unabhängig von einander oder im Rahmen eines gemeinsamen Evaluationsprojekts durchgeführt werden. Sie sind in der Regel eine Voraussetzung für Wirksamkeitsanalysen, da sie das Erreichen oder Nicht-Erreichen der beabsichtigten Wirkungen erklären kön-



nen. Kenntnisse über die Wirkungen von Massnahmen bzw. Investitionen bilden ihrerseits eine Voraussetzung für Analysen der wirkungsbezogenen Wirtschaftlichkeit. Dies bedeutet: Je bessere Informationen durch Wirksamkeitsanalysen über staatliche Massnahmen geschaffen werden, desto bessere Voraussetzung bestehen für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen.

Abb. 3: Informationsvoraussetzungen von Evaluationstypen



### 3 Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Evaluationen: welches ist der traditionsreichere Zweig?

In der Schweiz sind auf Grund verschiedener Faktoren (Nationales Forschungsprogramm 27, Evaluationsaktivitäten der Eidgenössischen Finanzkontrolle, der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle sowie verschiedener Bundesämter) Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen seit den 1990er Jahren in der Politik und der Öffentlichkeit immer präsenter geworden. Demgegenüber wurden (wirkungsbezogene) Wirtschaftlichkeitsprüfungen bisher nicht im selben Masse wahrgenommen.

Daraus ist das dritte Missverständnis entstanden: *Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind erst neueren Datums und methodisch noch nicht ausreichend ausgereift.*

Tatsächlich haben Wirtschaftlichkeitsprüfungen (z.B. Kosten-Nutzen-Analysen) aber eine längere Entwicklungsgeschichte als Wirksamkeitsanalysen. Sie sind in den USA in den 1950er Jahren entstanden, um grosse Infrastrukturinvestitionen in Bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit zu beurteilen. Einige Autoren datieren ihren Anfang gar in die Zeit des New Deal (1930er Jahre). Wirksamkeitsanalysen haben sich dagegen erst in den 1960er Jahren als eigenständiges Wissens- und Praxisfeld herausgebildet. Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind in der Schweiz bereits 1968 im Geschäftsverkehrsgesetz

(heute Parlamentsgesetz) verankert worden, allerdings ohne dass diese Bestimmung in der Folge seriös angewendet wurde. Wirksamkeitsanalysen wurden erst 1984 im Umweltschutzgesetz angewendet. Allerdings haben in der Folge Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen in der Schweiz eine stärkere Förderung erfahren als Wirtschaftlichkeitsprüfungen (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Entwicklung von Wirksamkeitsanalysen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen

	Wirksamkeitsanalysen	Wirtschaftlichkeitsprüfungen
<i>Genese</i>	1960er Jahre	1950er Jahre
<i>Erste Anwendungen (USA)</i>	Sozial- und Bildungsprogramme	Investitionen: Dammbauten, Häfen, Verkehr
<i>Wissenschaftliche Unterstützung (Schweiz)</i>	NFP 27	--
<i>Erste Verankerung (Schweiz)</i>	Umweltschutzgesetz (1984)	Geschäftsverkehrsgesetz (heute Parlamentsgesetz) (1968)
<i>Jüngste Entwicklungen (Schweiz)</i>	Artikel 170 BV (1999), Entscheidung des Bundesrates über die Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfung (2004)	Entscheid des Bundesrats über die Regulatorfolgenabschätzung (1999)

#### 4 Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen: kein Beitrag zur Wirtschaftlichkeit?

Wir kommen zum vierten Missverständnis: *Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen haben nichts mit Wirtschaftlichkeitsfragen zu tun.*

In der Tat könnte man meinen, solche Analysen würden primär zu Massnahmenverbesserungen beitragen, nicht aber zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Diese Auffassung ist aber nicht zutreffend.

Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen erlauben die folgenden Aussagen:

- *Die Umsetzung der Massnahme war bisher unzureichend,*
- *Die Zielgruppen sind teilweise erreicht worden.*





- Die beabsichtigte Hauptwirkung wurde erzielt, aber es wurden beträchtliche Nebenwirkungen festgestellt.

Mit solchen Aussagen werden mittelbar auch Aussagen zur Wirtschaftlichkeit gemacht. Wird im Rahmen einer Untersuchung ein mangelnder Vollzug festgestellt, dann wird mit hoher Wahrscheinlichkeit die Wirksamkeit und damit auch die Wirtschaftlichkeit der Massnahme verbessert, wenn es (beispielsweise durch eine verbesserte Zusammenarbeit der Behörden oder durch deren bessere Ausbildung) gelingt, die Umsetzung deutlich zu verbessern, ohne dass mehr Personal oder mehr finanzielle Mittel benötigt werden.

Erweist sich im Rahmen einer Wirksamkeitsanalyse eine Massnahme als unwirksam oder wenig wirksam, dann ist auch ihre Wirtschaftlichkeit sehr fraglich.<sup>5</sup>

Gibt es neben einer bestehenden Massnahme (z.B. herkömmlicher Strafvollzug im Gefängnis) alternative Massnahmen (wie Halbgefängenschaft, gemeinnützige Arbeit, elektronisch überwachter Strafvollzug) mit ähnlichen Auswirkungen (Rückfälligkeitsrate), aber geringeren Vollzugskosten, dann sind diese Alternativen in der Regel auch wirtschaftlicher (vgl. 5).

Somit können Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen in vielen Fällen indirekt zur Wirtschaftlichkeit von Massnahmen beitragen.

## 5 Wirtschaftlichkeitsprüfungen: was ist ihr Mehrwert?

Wenn, wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt, Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen indirekt zur Wirtschaftlichkeit beitragen, könnte man dem *fünften Missverständnis erliegen: Wir brauchen keine Wirtschaftlichkeitsprüfungen, um die Wirtschaftlichkeit zu verbessern.*

Mit dieser Aussage wird aber das Potenzial von Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen überschätzt und es werden deren Grenzen zu wenig beachtet. Letztere liegen darin, dass Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen keine Aussagen machen können über *alternative Massnahmen* bzw. Investitionen oder über die *Zweckmässigkeit einer geplanten oder bestehenden Massnahme* und somit keine Antworten geben können auf folgende und ähnliche Fragen:

- Welche von verschiedenen Massnahmen mit unterschiedlichem Ressourceneinsatz ist in Bezug auf die Erreichung von Ziel A die beste?
- Wie ist eine bestimmte Massnahme zu bewerten, welche zwar ein bestimmtes Hauptziel erreicht, aber mit wesentlichen Nebenwirkungen behaftet ist?



- Übersteigt der Nutzen einer bestimmten Massnahme deren volkswirtschaftliche Kosten?

Reife und gut ausgebaute Staatswesen, wie in der Schweiz die verflochtenen Systeme von Bund, Kantonen und Gemeinden, kommen nicht umhin, sich solchen Bewertungsfragen mehr und mehr zu stellen, um ihre staatlichen Leistungen optimal an die Bedürfnisse der Bevölkerung anzupassen. Angesichts verstärkten internationalen Wettbewerbs ist der Staat vermehrt herausgefordert, der Wirtschaftlichkeit seiner Massnahmen erhöhte Beachtung zu schenken. Dies zeigt sich beispielsweise in folgenden Bereichen:

- Das Strafrecht untersteht grundsätzlich dem Legalitätsprinzip, welches verlangt, dass jede Straftat geahndet wird. Faktisch hält aber mehr und mehr das Opportunitätsprinzip Einzug, das eine Strafverfolgung abhängig macht von der Schwere der Rechtsverletzung einerseits und dem Aufwand für eine Strafverfolgung andererseits. So konzentriert beispielsweise die Strassenverkehrspolizei ihre Kontrolltätigkeit auf neuralgische Punkte mit hohem Gefahrenpotenzial, oder beschränken sich wirtschaftspolizeiliche Verfahren auf Fälle mit grossem Sanktionspotenzial und nicht übermässig hohen Ermittlungskosten. Im Suchtmittelbereich werden neuerdings Verbote und Erleichterungen mit Kosten-Nutzen-Überlegungen gerechtfertigt (vgl. den Beitrag von Frei in diesem Heft).
- Die Umwelt- und Gesundheitspolitik wird ebenfalls mehr und mehr durch Opportunitätsüberlegungen gesteuert. Bei Schutzmassnahmen werden Risikoabwägungen vorgenommen, die den Nutzen eines Eingriffs dessen potenziellem Schaden gegenüberstellen. Während in den 1990er Jahren jeden Winter die zu hohen Nitratwerte im Salat beanstandet wurden, hat seither eine differenziertere Betrachtung Einzug gehalten: Die Gefahren hoher Nitratwerte werden weniger hoch veranschlagt und zudem dem gesundheitlichen Wert des Salatessens im Winter gegenübergestellt (vgl. Bundesamt für Gesundheit 2000, 29–34). Kosten-Nutzen-Überlegungen werden als Begründung für und gegen Eingriffe zum Schutz von Gesundheit und Umwelt angestellt (vgl. die Begründung von Massnahmen gegen Feinstaub mit Kosten-Nutzen-Überlegungen).
- Straf- und Massnahmenvollzug: In den vergangenen Jahren wurden verschiedene alternative Strafvollzugsformen (Halbgefängenschaft, gemeinnützige Arbeit, elektronisch überwachter Strafvollzug) entwickelt und getestet, welche bezüglich Kosten und Nutzen (Rückfallquote) dem her-



kömmlichen Strafvollzug (kurze Gefängnisstrafen) mindestens ebenbürtig sind.

- Verkehr: Bei Strassen- und Bahninvestitionen werden eingehende Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchgeführt, um diejenigen Investitionsprojekte zu ermitteln, die den grössten Nettonutzen erzielen (vgl. den Beitrag von Stefan Suter und Christoph Lieb in diesem Heft).
- Auch bei anderen Infrastrukturanlagen, insbesondere bei jenen, die Schutz vor Gefahren bieten (Wasserbauten, Lawinenschutz) wird nach einem Optimum an Investitionen gesucht. Die Kosten der Schutzmassnahmen werden den zu erwartenden Schadenfällen gegenübergestellt, um den Schutz zu optimieren.

Beim Einsatz von Wirtschaftlichkeitsprüfung in der Schweiz stehen sich drei Instrumente gegenüber, die sich in der Anwendung allerdings überschneiden:

- Die Regulierungsfolgenabschätzung, in der Schweiz auf Bundesebene seit 1999 verankert, strebt bei wirtschaftlich relevanten Vorlagen vor allem eine realistische Abschätzung der Kosten (einschliesslich der volkswirtschaftlichen Kosten) an (vgl. den Beitrag von Kölliker u. Wallart in diesem Heft). Sie lässt sich grundsätzlich erweitern in Richtung Kosten-Effektivitäts- und Kosten-Nutzen-Analyse. Die Regulierungsfolgenabschätzung wird zurzeit vor allem prospektiv, das heisst für Regulierungsvorhaben eingesetzt. Sie kann aber auch retrospektiv auf bereits bestehende Regulierungen angewendet werden.
- Die Kosten-Effektivitäts-Analyse vergleicht Massnahmen/Investitionen, deren Nutzen in quantitativen Einheiten (z.B. Verminderung der Anzahl Strassenunfälle mit tödlichem Ausgang um X%) ausgedrückt ist (vgl. den Beitrag von Buser in diesem Heft).
- Die Kosten-Nutzen-Analyse stellt den Nutzen und die Kosten einer Massnahme/Investition einander gegenüber und gelangt zu einer umfassenden Bewertung der Zweckmässigkeit einer Massnahme. Sie ist damit der Kosten-Effektivitäts-Analyse überlegen, erfordert aber entsprechend auch bessere Kenntnisse über den Nutzen und dessen monetären Wert.

Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen ermöglichen Aussagen zu untersuchten Massnahme sowie über Analogieschlüsse gegebenenfalls auch über weitere verwandte Massnahmen (ähnliches Instrument, ähnlicher Träger



usw.). Die drei erwähnten Instrumente der Wirtschaftlichkeitsprüfung ermöglichen eine Erweiterung der Aussagemöglichkeiten von solchen Analysen, insbesondere einen Vergleich alternativer Massnahmen mit ähnlichen Zielen (Kosten-Effektivitäts-Analyse), bzw. ein Urteil, ob der Nutzen einer Investition die Kosten rechtfertigt (Kosten-Nutzen-Analyse). Sie sind ein informatorisch anspruchsvolles und bezüglich der Aussagemöglichkeiten potentes Beurteilungsinstrument.

## 6 Wirtschaftlichkeitsprüfungen in der Schweiz: alles paletti?

Der hohe Stellenwert von Wirtschaftlichkeitsfragen in der öffentlichen Diskussion der Schweiz und eine gewisse Tendenz zur Selbstüberschätzung könnten zum letzten und *sechsten möglichen Missverständnis* führen: *In der Schweiz sind wir top in Wirtschaftlichkeitsprüfungen.*

Die Tagung vom 9. März 2006 und die Beiträge in diesem Heft zeigen, dass (wirkungsorientierte) Wirtschaftlichkeitsprüfungen in der Schweiz in beachtlichem Umfang praktiziert werden und dass wissenschaftlicher und administrativer Sachverstand dazu vorhanden ist. Dennoch lassen sich beträchtliche Lücken feststellen:

- Im Bereich der universitären Lehre werden an allen *ökonomischen Fakultäten* grundlegende Kenntnisse in Wirtschaftlichkeitsprüfungen vermittelt. Eine eigentliche Spezialisierung für diese Fragen gibt es aber nur an wenigen Universitäten (u.a. Prof. Claude Jeanrenaud, vgl. Beitrag in diesem Heft). Was die Beratung angeht, so haben sich verschiedene *Beratungsinstitute* Fachwissen in diesem Bereich angeeignet; spezialisiert sind indessen höchstens ein Dutzend solcher Büros.
- In der (*Bundes*)*Verwaltung* sind die Kenntnisse über die Methoden der Wirtschaftlichkeitsprüfung noch nicht weit verbreitet; das Interesse an der Tagung vom 9. März 2006 deutet aber auf eine zunehmende Sensibilisierung hinsichtlich der Fragen im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeitsprüfung hin.
- Am meisten Probleme und Fragen stellen sich im Bereich der *Interaktion Regierung – Politik*. Während Vollzugs- und Wirksamkeitsanalysen den politischen Instanzen in der Regel einen beträchtlichen Beurteilungsspielraum ermöglichen, geben Wirtschaftlichkeitsprüfungen häufig explizite Empfehlungen ab (beispielsweise der Bau der Hochgeschwindigkeitslinie C schaffe einen höheren volkswirtschaftlichen Nutzen als der Bau der Linien A, B und D). Damit machen solche Studien Aussagen zu



Fragen, deren Beantwortung in der Regel den politischen Instanzen obliegt. Für die Politik ist der Faktor des wirtschaftlichen Nutzens aber ein Kriterium unter anderen (z.B. regionalpolitischen). Entsprechend konfliktgeladen ist das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik: Studien werden schubladiert, ignoriert, mit fadenscheinigen Argumenten beiseite geschoben oder, falls sie einem nützen, unbesehen übernommen.

- Wichtig ist deshalb ein *kluges Timing* von Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Bisher wurden solche Studien häufig in Auftrag gegeben bzw. abgeschlossen, wenn die begleitenden Entscheide bereits gefällt waren. Sie waren deshalb in vielen Fällen wirkungslos. Die Resultate solcher Studien sollten aber vorliegen, bevor begleitende Entscheide anstehen.
- Wirtschaftlichkeitsprüfungen sollten die *Annahmen*, auf denen sie beruhen, *offen und transparent darstellen*. Wissenschaftliche Studien können vor allem dann politisch genutzt werden, wenn sie den Politikerinnen und Politikern noch Spielraum für Verhandlungen lassen.<sup>6</sup> Wirtschaftlichkeitsprüfungen sollten nicht alle Kosten- und Nutzelemente monetär bewerten. Dies trägt durchaus der modernen Entwicklungen der Wirtschaftlichkeitsprüfung Rechnung, die sich ihrer eigenen Erkenntnisgrenzen immer stärker bewusst wird (vgl. Adler/Posner 2000). Wirtschaftlichkeitsprüfungen können politisch vor allem dann relevant werden, wenn sie nicht versuchen, Entscheide vorwegzunehmen, sondern wenn sie Grundlagen für gehaltvollere Entscheide bereitstellen.



### Anmerkungen

- 1 Wir verstehen Wirtschaftlichkeit und Effizienz gleichbedeutend und zwar als Verhältnis zwischen Outputs bzw. Outcomes und eingesetzten Ressourcen. Andere Begriffsbestimmungen finden sich z.B. in Schedler/Proeller (2000, 64).
- 2 Die Unterscheidung zwischen den beiden Praxisfeldern hat sich leider noch nicht ausreichend durchgesetzt, weshalb es immer wieder zu Missverständnissen über den Einsatz von Wirtschaftlichkeitsprüfungen und deren Stellenwert kommt. Ähnliche Unterscheidungen wie zwischen output- und outcomebezogener Wirtschaftlichkeit (eingeführt durch Bussmann 1995, 53) gibt es im Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern 1998, S. 36 («Vollzugswirtschaftlichkeit» u. «Massnahmenwirtschaftlichkeit»), in General Accounting Office 2005 (Relationship between performance measurement and program evaluation: different focus) sowie in HM Treasury et al. 2001: 10 zwischen «Efficiency» und «Cost effectiveness/Value for money».
- 3 Ökonomen und Ökonomen sind sich indessen der Unvollkommenheiten realer Märkte (Externalitäten, Transaktionskosten, oligopolistische oder monopolistische Verhältnisse) durchaus bewusst.
- 4 So in der Bundesverwaltung im Rahmen der Umfrage des Forschungsinformationssystems ARAMIS.
- 5 Ein Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (2005, 52) zeigt auf, dass lange Ausschaffungshaft nicht zu entsprechend hohen Rückführungsquoten führt. Damit dürfte eine lange Ausschaffungshaft sich auch als unwirtschaftlich erweisen. Zwar kann dadurch eine Reduktion der Delinquenz von Ausländern und Ausländerinnen erreicht werden; es gibt für Letzteres aber kostengünstigere Massnahmen (z.B. geografische Eingrenzungen wie Rayonverbote).
- 6 Vgl. dazu Freiburghaus/Zimmermann (1985, 77).

### Literatur

Adler, Matthew and Posner, Eric A., (eds.), 2000, Cost-benefit analysis: legal, economic and philosophical perspectives. University of Chicago Press.

Bundesamt für Gesundheit, 2000, Bulletin 2.

Bussmann, Werner/Klöti Ulrich/Knoepfel, Peter, 1997, Einführung in die Politikevaluation, Basel, Helbing & Lichtenhahn. ([http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat\\_buerger/evaluation/materialien.Par.0003.File.tmp/politikevaluation.pdf](http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/evaluation/materialien.Par.0003.File.tmp/politikevaluation.pdf)).

Bussmann, Werner, 2007, Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz, Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie, in: Schäffer Heinz (Hrsg.), Evaluierung/Gesetzesfolgenabschätzung, Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft. Wien: Manz (im Erscheinen).

Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 1998, Erfolgskontrolle in der öffentlichen Verwaltung, Schwerin: Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern ([http://www.fm.mv-regierung.de/doksystem/hhrecht/publik/erfolgskontrolle\\_broschuere.pdf](http://www.fm.mv-regierung.de/doksystem/hhrecht/publik/erfolgskontrolle_broschuere.pdf)).

Freiburghaus, Dieter/Zimmermann, Willi, 1985, Wie wird Forschung politisch relevant? Erfahrungen in und mit den Schweizerischen Nationalen Forschungsprogrammen, Bern/Stuttgart, Haupt.

General Accounting Office, 2005, Performance Measurement and Evaluation. Definitions and Relationships. (GAO-05-739SP: <http://www.gao.gov/special.pubs/gg98026.pdf#search=%22Performance%20Measurement%20and%20Evaluation.%20Definitions%20and%20Relationships%22>).

HM Treasury et al. 2001. Choosing the right Fabric: A Framework for Performance Information. (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/EDE/5E/229.pdf>)

Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirksamkeitsprüfungen» 2004, Wirksamkeit von Bundesmassnahmen: Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung, Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern, Bundesamt für Justiz. ([http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat\\_buerger/evaluation.Par.0003.File.tmp/Wirksamkeit\\_von\\_Bundesmassnahmen-d.pdf](http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/evaluation.Par.0003.File.tmp/Wirksamkeit_von_Bundesmassnahmen-d.pdf)).

Parlamentarische Verwaltungskontrolle. Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Schlussbericht vom 15. März 2005 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (<http://www.parlament.ch/ed-pa-pvk-zwangsmassnahmen.pdf#search=%22Evaluation%20der%20Zwangsmassnahmen%20im%20Aus%C3%A4nderrecht%22>)

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2000, New Public Management, Bern, Haupt.

Scriven, Michael, 1971, Evaluating educational programs. In Caro, F. G. (ed.). Readings in Evaluation Research, New York, Russel Sage Foundation, p. 49-53.

Scriven, Michael, 1991, Evaluation Thesaurus, 4th ed. Newbury Park, Sage.





## **Résumé**

*Le recours à des analyses relatives à la mise en œuvre et à l'efficacité a augmenté de manière constante et est, en règle générale, bien accepté ; tel n'est pas le cas pour les évaluations de l'efficience. Le 9 mai 2006, le réseau «Evaluation dans l'administration fédérale» et la Société suisse d'évaluation ont organisé un workshop intitulé «Evaluation de l'efficience – possibilités et limites». Ce workshop visait à montrer le potentiel des évaluations de l'efficience pour améliorer les politiques publiques ; il avait également pour but d'ouvrir la discussion sur les réticences suscitées par cet instrument et les (prétendues) carences de celui-ci. Ce texte introductif montre comment les analyses de mise en œuvre et d'efficacité, jointes à des évaluations de l'efficience, peuvent contribuer à une politique plus efficace et plus efficiente.*

