

Werner Bussmann

**Rezension: Olivier Dolder, Wie beeinflussen sich Evaluation und New Public Management? Analyse am Beispiel von Schweizer Kantonsverwaltungen**

**Bern, Haupt 2019, 159 Seiten**

Beitragsart: Rezensionen

Zitiervorschlag: Werner Bussmann, Rezension: Olivier Dolder, Wie beeinflussen sich Evaluation und New Public Management? Analyse am Beispiel von Schweizer Kantonsverwaltungen, in: LeGes 31 (2020) 1

## **Die These: NPM und Evaluation sind auf unterschiedlichen Schienen in unterschiedliche Richtungen unterwegs**

[1] Wie verhalten sich New Public Management (NPM) und Evaluation zueinander? Haben sie einen gegenseitigen Bezug, und wenn Ja: ist er positiver (gegenseitige Befruchtung) oder negativer Art (gegenseitige Konkurrenz)? Diese Frage beantwortet OLIVER DOLDER in seiner Forschungsarbeit, einer an der Universität Luzern angenommenen Dissertation. DOLDER hat dazu in den Kantonen Basel-Stadt, Bern, Luzern, Wallis und Zürich insgesamt acht Verwaltungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung untersucht. Er hat mit Dokumentenanalysen (Evaluationstätigkeit, Leistungsaufträge und weitere Dokumente sowie Sekundärliteratur) und mit insgesamt 27 Interviews mit Verwaltungsvertretern und Vertreterinnen ermittelt, welche Einflüsse NPM sowie die Evaluationsinstitutionalisierung auf die Evaluationspraxis hatte und umgekehrt.

[2] Die Ergebnisse seien vorweggenommen: NPM und Evaluation seien letztlich unterschiedliche Instrumente, die unterschiedlichen Zwecken dienen (S. 137). NPM sei in erster Linie ein Managementinstrument, das den Verwaltungskadern diene – mit dem Fokus einerseits auf der Erreichung interner Leistungsziele und andererseits auf der Reduktion finanzieller Ausgaben. Evaluationen hingegen seien auf die Legitimierung staatlichen Handelns ausgerichtet. Genutzt würden sie, um «die Politik weiterzuentwickeln» (S. 137).

### **Drei Gründe**

[3] DOLDER führt im Wesentlichen drei Gründe auf, warum NPM und Evaluation auf unterschiedlichen Schienen und in unterschiedliche Richtung laufen. *Erstens* sind in allen acht untersuchten Dienststellen NPM und Evaluation *organisatorisch unterschiedlich angebunden*. NPM wurde top-down eingeführt und dient(e) der Verwaltungsführung. Evaluationen hätten sich demgegenüber bottom-up entwickelt, und sie seien policybezogen, d.h. auf Politikwirkungen ausgerichtet. *Zweitens* bestehen *Unterschiede in den Datengrundlagen*, und es mangelt an Synergien. Es wurden bzw. werden «durch NPM keine neuen Wirkungs- und Leistungsdaten generiert [...]. Aufgrund der beschränkten Ressourcen in den Verwaltungseinheiten werden Ziele und Indikatoren so formuliert, dass deren Überprüfung wenig Aufwand mit sich bringt» (S. 137). Zudem fokussierten sich die Verwaltungseinheiten deutlich mehr auf die Leistungen als auf die Politikwirkungen. «Die NPM-Ziele und -Indikatoren können weder eine Basis für Evaluationen legen, noch haben sie eine Pertinenz, die Evaluationen überflüssig zu machen» (S. 138). *Drittens* fehlt ein *gemeinsamer verantwortlicher Auftraggeber/Eigner* (Prinzipal), der NPM und Evaluationen mit Blick auf Wirkungen aktiv nutzen würde. Die kantonalen Parlamente jedenfalls nehmen eine solche Koordinationsrolle nur in Einzelfällen wahr. DOLDER sieht in den Milizstrukturen kantonaler Parlamente einen möglichen Grund für diese untergeordnete Rolle. Einen weiteren möglichen Grund sieht er in den Steuerungsinstrumenten: Über das Budget und mittels Gesetzesänderungen kann das Parlament die Politik und die Verwaltung gut steuern, und es muss sich nicht der NPM-Instrumente bedienen.

### **Übertragbarkeit der Ergebnisse?**

[4] Das Ergebnis von Dolders Untersuchung ist ernüchternd. Obwohl NPM und Evaluation beide mit dem Anspruch auf «Wirkungsorientierung» angetreten sind, weisen sie in den untersuchten acht Verwaltungseinheiten wenig Berührungspunkte auf. Was in Bezug auf NPM als «wirkungs-

orientierte Verwaltungsführung» angepriesen wurde,<sup>1</sup> ist in den real existierenden kantonalen Verwaltungen lediglich (aber immerhin) «leistungsorientierte Verwaltungsführung» (S. 138, in fine).

[5] DOLDER betrachtet seine Resultate in Bezug auf die kantonale Ebene als «robust», «denn die untersuchten Fälle sind heterogen, die Befunde aber homogen» (S. 136). Sie dürften die Situation in den Kantonen somit recht verlässlich abbilden.

[6] Es fragt sich, inwieweit die Ergebnisse, die sich in den kantonalen Verwaltungen zeigen, auf den Bund übertragbar sind. In Bezug auf die Situation von NPM und Evaluation gibt es nämlich zwei Unterschiede:

[7] *Erstens* hat beim Bund die Evaluation in vielen Ämtern eine längere Tradition als in den meisten Kantonen. Neben Bottom-up-Evaluationsaktivitäten in den Ämtern gab und gibt es mit Artikel 170 der Bundesverfassung und den sich darauf beziehenden «Entscheiden des Bundesrats vom 3. November 2004 zur Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen bei Bundesrat und Bundesverwaltung» auch Top-down-Elemente. Evaluation hat beim Bund eine längere Tradition und eine stärkere Verankerung als in den Kantonen, was wohl damit zusammenhängt, dass der Bund zwar Politiken steuern will, aber die Umsetzung den Kantonen und parastaatlichen Organisationen überlässt. Evaluationen liefern die notwendigen Informationen darüber, wie die Umsetzung erfolgt und ob die gesetzten Ziele erreicht werden.

[8] *Zweitens* ist NPM beim Bund später und mit bescheidenerem Anspruch eingeführt worden als in den Kantonen. Im Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung wird versucht, die Budgetinformation für das Parlament gezielt mit jährlichen Leistungs- und Wirkungsinformationen anzureichern. Gleichzeitig ist gemäss «Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)» vom 20. November 2013 aber auch eine *zweigleisige Strategie* vorgesehen: «Für die Planung und Steuerung des Ressourceneinsatzes in den Verwaltungseinheiten werden im NFB nicht die Auswirkungen (Outcome) im Vordergrund stehen. Das Messen und Beurteilen der späteren Wirkungen und Nebenwirkungen erfolgt nach Bedarf wie bereits heute über Evaluationen.»<sup>2</sup> NFB und Evaluation werden somit unterschiedliche Aufgaben vorgegeben, sodass die Situation ähnlich wie in den von DOLDER untersuchten acht Kantonen sein dürfte.

## Diskussion

[9] Trotz der gemeinsamen Orientierung auf «Wirksamkeit» liegen NPM und Evaluation unterschiedliche Ansätze zugrunde. Wurde damit eine Chance verpasst?

[10] Man kann einerseits argumentieren, mit einer besseren organisatorischen Integration, mit einer besseren Abstimmung der Daten und mit einer stärkeren Führungsrolle der Parlamente (s. o. «Drei Gründe») könnten NPM und Evaluation besser aufeinander abgestimmt werden und es liessen sich Synergien zwischen den beiden Ansätzen erreichen. Mit der Zeit könnte eine bessere Integration der beiden Ansätze erreicht werden, wenn der Wille dazu bestünde.

[11] Demgegenüber lässt sich andererseits argumentieren, die «Wirkungsorientierung» sei ein dermassen komplexes Anliegen und Phänomen, dass unterschiedliche Ansätze unausweichlich und

---

<sup>1</sup> KUNO SCHEDLER (1995): *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern, Haupt.

<sup>2</sup> BBl 2014 767, S. 843.

demzufolge problemadäquat seien. Evaluation bezieht sich in der Regel auf je *einzelne, konkrete Massnahmen bzw. Politiken* und versucht zu ermitteln, ob der Vollzug adäquat ist, ob die Ziele erreicht wurden und ob es noch ein Verbesserungspotenzial gibt. NPM demgegenüber hat in der Realität meist den Anspruch, Führungsentscheide zu verbessern und den Entscheidträgern dank gehaltvolleren Daten zu helfen, bessere (Budget)-Entscheide zu treffen. Bei Letzterem geht es um die Frage, welche finanziellen Mittel für einzelne Politiken bereitgestellt werden sollen. Das Setzen von Prioritäten und Posterioritäten beim Budget bedingt idealtypisch einen Vergleich der Kosten und des Nutzens einzelner Politiken. Evaluationen stossen hier sehr rasch an Grenzen, namentlich an Daten- und Kostengrenzen. Ob das auf Bundesebene real existierende NPM, das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB), Budgetentscheide ausreichend und im Vergleich zu früher merkbar verbessert, ist offen. Die bis am 1. Januar 2022 zu erstellende Evaluation des neuen Führungsmodells des Bundes nach Artikel 63a des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005 ist eine Chance, diese und weitere durch die Arbeit von DOLDER aufgeworfene Fragen zu klären.

---

WERNER BUSSMANN, ehem. Mitarbeiter des Bundesamts für Justiz.