

Ritz Adrian: Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung, Diss. rer. oec. Bern 2003, Paul Haupt, Schriftenreihe Public Management, XXI + 576 Seiten, ISBN 3-258-06597-7, Fr. 88.—

Nun liegt sie also vor, die Dissertation von Adrian Ritz: Welch ein umfassendes Werk! Dieses Buch beinhaltet auf 506 Seiten nicht weniger als vier selbständige, in sich geschlossene Publikationen: a) eine kleine Entwicklungsgeschichte der Evaluationsforschung (Kapitel 2), b) eine knappe Geschichte der Verwaltungstheorie (Kapitel 3), c) eine umfassende Herleitung der Fragestellungen für die Evaluation von New Public Management-Reformen (Kapitel 4) sowie d) eine detaillierte Zusammenfassung der Evaluation der Verwaltungsreform, „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“ (FLAG) im Bund (Kapitel 5). Der Autor schafft es, diese vier Teile zu integrieren und ein Fazit für Theorie und Praxis der Evaluationsforschung in der Schweiz zu ziehen. Das macht er gekonnt und wie folgt:

a) Die Grundlagen der Evaluationsforschung enthalten kurzgefasste Übersichten über elf unterschiedliche Ansätze der Evaluationstheorie, welche von der Programm- und Produktevaluation über die Projekt- und Prozessevaluation bis zur Management-orientierten Vollzugs- und Erfolgskontrolle reichen. In der anschliessenden Synthese gewinnt der Autor den Sinn und Zweck der Reformevaluation, nämlich künftige Entscheidungen vorzubereiten und laufende Entwicklungen zu verbessern.

b) Die Grundlagen der Verwaltungstheorie zeigen Inhalte und Erfolgskriterien für die NPM-Reformen auf: Insgesamt 28 Evaluations-Fragestellungen werden aus der Verknüpfung von betriebswirtschaftlichen Management-Techniken für die Leistungserstellung und von Motivations-Strategien für die MitarbeiterInnen einerseits, von politikwissenschaftlichen Zielformulierungen und von kausalen Wirkungsmodellen andererseits hergeleitet.

c) Die grundlegenden Fragestellungen werden sorgfältig in einen Bezugsrahmen eingepasst, welcher den politisch-administrativen Prozess von Héritier (1987) und den Steuerungsprozess von Mäder und Schedler (1994) verbindet. Adrian Ritz verwendet dafür zwei Analyseraster, den einen für substanzielle Politiken und den anderen für institutionelle Reformen. Er erweitert beide zu einer kombinierten Analyseperspektive für die Evaluation von NPM-Reformprojekten.

d) Die Zusammenfassung der Evaluationsstudien über die NPM-Reformen in der schweizerischen Bundesverwaltung beinhaltet eine kenntnisreiche Kurzbeschreibung der Reformprozesse in den drei FLAG-Ämtern swisstopo (VBS , ehemals Bundesamt für Landestopographie), MeteoSchweiz (EDI, ehemals Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie), Zentrale Ausgleichsstelle für Sozialversicherungen AHV/IV/EO (FD) sowie im Nicht-FLAG-Amt Institut für Geistiges Eigentum (EJPD, ehemals Bundesamt für Geistiges Eigentum).

Adrian Ritz entwirft aus diesen vier Teilen ein Evaluationsmodell für die Analyse und Bewertung des institutionellen Wandels in Politik und Verwaltung: Ausgehend vom entscheidungsorientierten Ansatz der Betriebswirtschaftslehre und der sozialwissenschaftlichen Evaluationsforschung wählt er einen explorativen Forschungsansatz zur theoriegeleiteten Konzeption seines Modells. Er ergänzt und überprüft seine Konzeption gleich selbst am Beispiel der NPM-Reformen in der schweizerischen Bundesverwaltung. Für die Beurteilung des Reformersfolgs wirft der Autor folgende Hauptfragen auf:

- Wurden die zielorientierte Führung der Kader und die ergebnisorientierte Arbeit der MitarbeiterInnen verstärkt? Wurden die politischen Ziele auf der Wirkungsebene tatsächlich erreicht?
- Wurde der Ressourceneinsatz verbessert? Wurde der Ressourcenverbrauch tatsächlich gesenkt?
- Wurde die KundInnen-Orientierung verstärkt? Wurde die KundInnen-Zufriedenheit tatsächlich verbessert?
- Wurde die Kosten-Orientierung erhöht? Wurden die Kosten tatsächlich gesenkt?

Adrian Ritz beschliesst seine Dissertation mit 12 Gestaltungsempfehlungen: Die praktischen Empfehlungen zu den NPM-Reformen im Bund zielen auf eine schrittweise Ausweitung des Projekts bzw. Programms FLAG zum umfassenden Planungs- und Steuerungssystem. Es gilt, die Gesetze und Rechtserlasse künftig final zu formulieren, Wirkungsindikatoren zu definieren sowie Wirkungsprüfungen institutionell zu verankern. Hier ist, wie der Autor zu recht postuliert, eine Neuausrichtung der Evaluationspraxis notwendig. In seinen theoretischen Empfehlungen fordert er vergleichende Analysen mit umfassenden Beurteilungskriterien für die NPM-Reformen, welche die Sicht der AuftraggeberInnen sowie der Beteiligten und Betroffenen gleichermaßen beinhalten.

Der Rezensent lobt die umfassende Darstellung der konzeptionellen und theoretischen Grundlagen des Evaluationsmodells sowie seine unmittelbare Anwendung für die detaillierte Analyse der NPM-Reformen im Bund. Das ist gut und sorgfältig gemacht. Die externe Validierung der gewonnenen Ergebnisse auf der betrieblichen Ebene sowie die Herleitung von Wirkungsketten gefallen sehr (S. 405ff, 450ff). Obwohl die Evaluationsstudie bloss drei FLAG-Ämter und nur 1% des Jahresbudgets auf Bundesebene umfasst, wurden viele typische Ergebnisse festgehalten, welche auf die NPM-Reformen anderer Staatsebenen übertragbar sind und dort - mit einem oft unterschiedlichen Engagement von Parlament und Regierung – auch erreicht wurden:

- Die zielorientiertere Führungsarbeit wurde intensiviert und auf politischer wie auf betrieblicher Ebene als grundsätzlich positive Veränderung wahrgenommen, bis hin zu den MitarbeiterInnen und KundInnen. Das Berichtswesen vermag den erhöhten Bedarf an Führungsinformationen jedoch (noch) nicht zu befriedigen.
- Die Ressourcen wurden vermehrt zum Abbau von Pendenzenbergen oder zur Verstärkung der Marketinganstrengungen eingesetzt. Nebenbei wird berichtet, dass swisstopo und MeteoSchweiz die Sparvorgabe von 10% ihres Aufwands innert vier Jahren problemlos eingehalten haben.
- Durch verbesserte Informationen konnten die Produktnachfrage, die Service-Qualität und die KundInnen-Zufriedenheit gesteigert werden. Dabei hat in den untersuchten FLAG-Pilotämtern ein eigentlicher Kulturwandel stattgefunden.
- Mit der Produktkalkulation zu Vollkosten wurden die Kostenorientierung, die Kostentransparenz sowie der Kostendeckungsgrad (in den neuen FLAG-Ämtern) auch nach Abschaffung der Sparvorgabe von 10% verbessert, nicht aber die Produktkosten gesenkt. Hier gehen die Ergebnisbeurteilungen durch die ParlamentarierInnen und durch die MitarbeiterInnen stark auseinander.

Bei der Weiterentwicklung seines Ansatzes sollte Adrian Ritz zwei Hauptfragen besser hervorheben bzw. zwei Wirkungsketten vertiefter behandeln: Die Entwicklung des Ressourceneinsatzes und die Entwicklungen der Leistungsmengen und -qualitäten lassen sich direkt miteinander vergleichen; aus veränderten Input-Output-Verhältnissen werden dann Effizienzverbesserungen konkret ersichtlich. Institutionelle und substanzielle Wirkungsziele lassen sich spezifischer definieren und detaillierter überprüfen; daraus werden dann Effektivitätsverbesserungen empirisch feststellbar. Noch stehen die KundInnen-Zufriedenheit, die Kostentransparenz und das

Kostenbewusstsein zu stark im Zentrum des Interesses auf der Wirkungsebene. Hier kann die im Kern betriebswirtschaftliche Strukturierung der Dissertation nicht mehr alle relevanten Dimensionen der Reform-Evaluation ausreichend mitberücksichtigen. So gesehen ist es schade, dass dem Autor der Ausbruch aus dem ‚Dreiklang von Strategie, Struktur und Kultur‘ des Doktorvaters (noch) nicht ganz gelungen ist.

Ich freue mich auf die Fortsetzung der Diskussion mit Adrian Ritz und wünsche mir eine rezeptbuchartige und zusammenfassende Kurzdarstellung, wie Evaluationen im Kontext des (New) Public Management und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung künftig zu planen, zu begleiten und zu nutzen sind.

Theo Haldemann, Finanzdepartement der Stadt Zürich

Angaben zum Autor dieser Rezension:

Theo Haldemann

Dr.oec.publ., Stabstelle Spezialprojekte, Departementssekretariat Finanzdepartement der Stadt Zürich

theo.haldemann@fd.stzh.ch