

Evaluation und (New) Public Management – Parallelen und Synergien

Stefan Rieder¹ | *Der Jahreskongress der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) 2013 war den Parallelen und Synergien von New Public Management (NPM) und Evaluation gewidmet. Die Tagung hat gezeigt, dass in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung der Schweiz Evaluationen gemeinsam mit Managementinstrumenten des NPM eingesetzt werden. Die Abgrenzung erfolgt meist in zweierlei Hinsicht: Evaluationen werden in grösseren zeitlichen Abständen durchgeführt, die Leistungs- und Wirkungsmessung in NPM-Modellen erfolgt dagegen oft jährlich oder in Abständen von vier Jahren. Evaluationen werden in der Regel punktuell zur Beurteilung ausgewählter Massnahmen durchgeführt, während im NPM Leistungen und Wirkungen flächendeckend über alle Themenbereiche erfasst werden sollen. Das Synergiepotenzial zwischen den Instrumenten moderner Verwaltungsführung und der Evaluation ist nicht ausgeschöpft, wiewohl konzeptionelle und praktische Ansätze dazu vorhanden sind. In Zukunft wird die Herausforderung darin liegen, ein gutes Verhältnis zwischen dem Mitteleinsatz für und dem Nutzen von Evaluation, Controlling und Monitoring zu finden. Eine grosse Gefahr besteht in der Entstehung einer zu aufwendigen Bürokratie. Ferner muss es gelingen, Leistungs- und Wirkungsinformationen so aufzubereiten, dass sie für die öffentliche Verwaltung und die Politik verständlich und anwendbar werden. Schliesslich wäre eine konzeptionelle wie praktische Weiterentwicklung der Schnittstelle zwischen Evaluation und NPM sinnvoll.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Zum Verhältnis von NPM und Evaluation
- 3 Evaluation und NPM in ausgewählten Bereichen
- 4 Fazit: Konkurrenz oder Symbiose?

1 Einleitung

Sowohl Evaluation als auch New Public Management (NPM) setzen die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen ins Zentrum ihres Interesses. Dies nahm die SEVAL zum Anlass, die Parallelen und mögliche Synergien zwischen Evaluation und NPM an ihrem Jahreskongress vom 6. September 2013 auszuloten. Rund 120 Personen haben sich dazu in Freiburg eingefunden.

Erstmals war eine Gastorganisation am Kongress eingeladen. Peter Grünenfelder, Staatsschreiber des Kantons Aargau und Generalsekretär der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), übermittelte eine Grussadresse der SGVW. Diese hatte bei ihren Mitgliedern für den Kongress geworben, was sich in einer höheren Anzahl Teilnehmenden niederschlug. Peter Grünenfelder wies auf die Gemeinsamkeiten von Evaluation und NPM hin und ortete auch Parallelen zwischen den Tätigkeiten der SEVAL und der SGVW. Er

brachte den Wunsch zum Ausdruck, dass sich die Kooperation zwischen den beiden Organisationen über den Anlass hinaus weiterentwickeln sollte.

Der Ablauf des Kongresses gestaltete sich wie folgt: Am Vormittag beleuchteten zwei Referenten und eine Referentin das Thema. Peter Dahler-Larsen, Professor am Departement für Politikwissenschaft der Universität Kopenhagen, fiel die Aufgabe zu, das Verhältnis zwischen Evaluation und NPM aus Sicht der Evaluation zu beleuchten. Isabella Proeller vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Universität Potsdam nahm die umgekehrte Perspektive ein: Sie ging der Frage nach, welche Rolle Evaluation heute im Rahmen des NPM spielt. Schliesslich berichtete Georges Godel, Finanzdirektor und Staatsrat des Kantons Freiburg, über die Erfahrungen einer kantonalen Exekutive mit NPM und Evaluation. Er formulierte insbesondere Anforderungen, die aus Sicht der Politik erfüllt sein müssen, damit Synergien zwischen NPM und Evaluation in der Praxis genutzt werden können.

Die Thematik wurde in vier parallelen Workshops vertieft. In Workshop 1 wurde am Beispiel des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) die Frage diskutiert, ob Evaluation als Instrument der Verwaltungsführung eingesetzt werden kann. Workshop 2 beleuchtete die Bedeutung von Evaluation im Rahmen von Leistungsaufträgen. Das Thema Evaluation und Public Management in Kantonen und Gemeinden war Gegenstand von Workshop 3. Die Teilnehmenden von Workshop 4 gingen der Frage nach, ob Evaluation, Controlling und Programmvereinbarungen eine natürliche Symbiose eingehen können.

Die Referate von Peter Dahler-Larsen und Isabella Proeller werden in diesem Band jeweils in einem eigenen Beitrag dargestellt. Zudem finden sich die Präsentationen aller Vortragenden auf der Internetseite der SEVAL.² Der Autor konzentriert sich daher an dieser Stelle auf eine generelle Beschreibung der Fragestellung des Kongresses, auf eine geraffte Darstellung der Ergebnisse aus den Vorträgen und Workshops und auf einige Schlussfolgerungen zum Thema.

2 Zum Verhältnis von NPM und Evaluation

Das Konzept der Evaluation hat Mitte der 1980er-Jahre, dasjenige des NPM Mitte der 1990er-Jahre in der Schweiz Fuss gefasst. Die Herkunft der beiden Ansätze ist verschieden: Die Entwicklung der Evaluation wurde massgeblich von der Forschung und den praktischen Erfahrungen in den USA geprägt und wurde in der Schweiz erstmals von der Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation (AGEVAL) systematisch untersucht. Das NPM hingegen ist zu einem guten Teil «bottom-up» entstanden, nicht zuletzt als Folge von Misserfolgen der traditionellen Verwaltungsführung oder getrieben von finanziellen Schwierigkeiten der öffentlichen Hand. In der Schweiz sind Anfang der 1990er-Jahre die ersten Ansätze dokumentiert.

Mittlerweile haben sich NPM und Evaluation in Teilen von Politik und Verwaltung der Schweiz etabliert. Ebenso liegt eine reiche theoretische wie empirische Literatur zu beiden Themen vor.

Evaluation und NPM: gleichwertig für die Steuerung öffentlicher Politik?

Lässt man theoretische Überlegungen und praktische Erfahrungen von Evaluation und NPM Revue passieren, so fallen dem Betrachter auf den ersten Blick Gemeinsamkeiten von NPM und Evaluation auf: Beide wollen die Wirkungen von staatlichen Programmen und Massnahmen mittels Zielen und Indikatoren messen. Sowohl Evaluation wie auch NPM sind darauf angewiesen, dass die von ihnen bereitgestellten Steuerungsinformationen und Resultate durch Verwaltungen, Regierungen und Parlamente verwendet werden. Diese und weitere Gemeinsamkeiten weisen zumindest theoretisch auf Synergiepotenziale hin.

Auf den zweiten Blick ist das Verhältnis zwischen Evaluation und NPM nicht mehr so eindeutig bestimmbar, insbesondere wenn der Betrachter jeweils den Standpunkt der Evaluation oder des NPM einnimmt. Der Autor hat dies an der Tagung an zwei zugespitzten Positionen illustriert.

- Position eins definiert sich aus Sicht des Public Management und begreift Evaluation als ein Instrument unter vielen, das sich zur Verwaltungsführung einsetzen lässt. Im besten Fall liefern Evaluationen Steuerungsinformationen, welche die Informationen aus anderen Managementinstrumenten ergänzen. Im schlechtesten Fall führt NPM dazu, dass die Zahl der Evaluationen zurückgeht, weil sie angesichts der neuen Führungsinstrumente als nicht mehr notwendig betrachtet werden. Mit anderen Worten: Die Evaluation ist für die moderne Verwaltungsführung bestenfalls eine Dienerin, der mitunter die Entlassung droht, weil ihre Dienste (scheinbar) nicht mehr gebraucht werden.
- Position zwei definiert sich aus Sicht der Evaluation und begreift namentlich die Leistungs- und Wirkungsmessung des NPM als einen wenig nützlichen Versuch, die Effektivität öffentlicher Politik zu erfassen. Vielmehr wird diese Aufgabe vollumfänglich der Evaluation zugeordnet. Das hat zur Konsequenz, dass sich das NPM aus Sicht der Evaluation primär auf die Handhabung der (vermeintlich simplen) betriebswirtschaftlichen Instrumente konzentrieren soll und allenfalls Output-Daten bereitstellen kann, die in Evaluationen als nützliche Grundlage Verwendung finden können. Die wirklich wichtigen Dinge, wie die Untersuchung von Wirkungszusammenhängen oder die Ermittlung von Daten zur Legitimierung öffentlicher Politik, sind hingegen

Sache der Evaluation. Als Konsequenz daraus wird die Zahl der Evaluationen zunehmen, weil diese für die Legitimation öffentlicher Politik immer wichtiger werden und die Durchführung von Evaluationen durch bestehende Output-Daten erleichtert wird.

Evaluation geht über die Funktion eines Managementinstruments hinaus

Wie beurteilen die Hauptreferenten und die Hauptreferentin dieses Verhältnis? Aus Sicht von Peter Dahler-Larsen kann Evaluation eine Funktion in der Logik des NPM übernehmen (vergleiche den Beitrag in dieser Ausgabe). Evaluation weist Gemeinsamkeiten mit Managementinstrumenten wie Audit, Benchmarking, Performance-Management und Akkreditierung auf und kann diese befruchten. Allerdings gehen die Möglichkeiten der Evaluation über die reine Funktion als Instrument des NPM hinaus: Evaluation bietet die Möglichkeit, Zusammenhänge der öffentlichen Politik aufzuzeigen, Debatten über die öffentliche Politik auszulösen und Lerneffekte zu initialisieren.

Evaluation muss sich den Bedürfnissen der Führung anpassen

Isabelle Proeller wies in ihrem Beitrag zunächst darauf hin, dass das NPM ein Konzept mit stark normativer Bedeutung darstellt und als solches nach wie vor als Referenzmodell für die Neue Verwaltungsführung Verwendung findet. Allerdings lässt sich im internationalen Vergleich keine Konvergenz bei der praktischen Umsetzung des NPM beobachten: Die Modelle unterscheiden sich von Land zu Land stark. Entsprechend schwierig ist es, das Verhältnis zwischen Evaluation und NPM in einer internationalen Perspektive zu umreißen. Trotz der Heterogenität der internationalen NPM-Ansätze weist Proeller auf einige Gemeinsamkeiten hin: So etwa besteht in der Regel ein Defizit an Wirkungsevaluationen, obwohl die Verfügbarkeit an Evaluationsdaten zugenommen habe. Dies bedeutet aber nicht automatisch, dass die (rare) Wirkungsevaluationen im Führungsprozess umso begieriger aufgenommen und Verwendung finden werden. Sollen Evaluationsergebnisse die Verwaltungsführung befruchten, sind zusätzliche Anstrengungen bei der Aufbereitung und Vermittlung von Evaluationsergebnissen notwendig.

Evaluation als eines von mehreren Instrumenten zur Steuerung komplexer Politiken

Georges Godel sieht aus Sicht einer Exekutive drei Trends, die den Bedarf nach Wirkungsinformationen steigen lassen: die zunehmende Komplexität eines Teils der öffentlichen Aufgaben, die limitierten Ressourcen der öffentlichen Hand und die steigenden Erwartungen an die Politik seitens der Gesellschaft. Als Folge da-

von steigt der Anspruch, Leistungen und Kosten zu verbinden, die Verantwortlichkeiten in der Verwaltung für Leistungen klarer zu definieren und die Effizienz und Effektivität zu optimieren.

Diese drei Trends lassen sich gemäss Ausführungen von Georges Godel mit dem Hinweis auf die starke Verbreitung des NPM in den Kantonen belegen. Im Kanton Freiburg tragen diese drei Trends zur Entstehung einer neuen Verwaltungskultur bei, die sich ihrerseits an neuen Steuerungsinstrumenten festmachen lässt: Dazu zählt *erstens* die mittelfristige Finanzplanung, die programmatischen Charakter aufweist, die Finanzziele mit den Leistungen verknüpft und Massnahmen aufweist, um den steigenden Defiziten zu begegnen. *Zweitens* äussert sich die Wirkungsorientierung in der periodischen Überprüfung von Subventionen, die in der Staatsverfassung verankert ist. Bei dieser Überprüfung von Subventionstatbeständen erweisen sich Evaluationen und die Evaluationsstandards als nützlich und sinnvoll. Die systematische Analyse der Leistungen des Staates mittels Selbstevaluation durch die Verwaltung selber stellt das *dritte* Instrument der Wirkungsorientierung dar. Ziel ist es, durch Einsparungen an einer Stelle Mehrleistungen an anderer Stelle zu ermöglichen. Die Umsetzung eines angepassten Konzepts des NPM stellt das *vierte* Instrument dar, das die Entstehung einer neuen Verwaltungskultur illustriert. NPM soll die Finalität des Staatshandelns an die Stelle der reinen Inputsteuerung treten lassen. Dieser Prozess sei im Kanton Freiburg allerdings noch im Gang, erste Schritte aber gemacht. Schliesslich werden *fünftens* punktuelle externe Evaluationen zur Wirkungsprüfung in Auftrag gegeben. Diese finden in Bereichen mit einer hoher Komplexität Anwendung und haben die Effizienz und Effektivität ausgewählter Leistungen, aber auch die Koordination des Verwaltungshandelns zum Gegenstand. Die Ergebnisse der externen Evaluationen bilden Entscheidungsgrundlagen für die Exekutive.

Georges Godel formulierte abschliessend einige Ansprüche der Exekutive an die externe Evaluation, die Parallelen mit den Folgerungen von Isabelle Proeller aufweisen: Die Methoden der Evaluationen müssen gut nachvollziehbar sein. Es brauche eine transparente Vorgehensweise der Evaluation mit klaren Bewertungskriterien. Gefälligkeitsgutachten sind unerwünscht, vielmehr ist eine möglichst grosse Objektivität anzustreben. Die Ergebnisse von Evaluationen müssen für die Nutzung durch die Politik einfach erklärt und verständlich formuliert sein. Abschliessend hielt Staatsrat Godel fest, dass alle Instrumente zur Verbesserung der Verwaltungsführung auf die Bedürfnisse der Verwaltung zugeschnitten sein müssen. Nur ein angepasstes Instrument habe Aussicht darauf, effektiv angewendet zu werden. Vor einem zu grossen Perfektionismus warnt Georges Godel ausdrücklich.

3 Evaluation und NPM in ausgewählten Bereichen

In vier Workshops wurde das Verhältnis von NPM und Evaluation vertieft diskutiert. Die Ergebnisse werden im Folgenden kurz vorgestellt.

Workshop 1: Evaluation und NPM auf Stufe Bund

Die Messung von Zielen und Indikatoren ist ein «schwieriges Geschäft». Die heutige Verwaltungsführung ist aber darauf angewiesen, dass sie entscheidungsrelevante Informationen sowohl über die Leistungs- als auch über die Wirkungsebene erhält. Welche Rolle kommt der Evaluation dabei in den Konzepten der neuen Verwaltungsführung zu? Welche Überlegungen gibt es diesbezüglich im Rahmen des Neuen Führungsmodells des Bundes (NFB)?⁹ Diesen und weiteren Fragen gingen die Teilnehmenden von Workshop 1 nach.

Der Programmleiter des NFB, Theo Haldemann, stellte zunächst das Modell des NFB vor und verdeutlichte, welche Bedeutung Zielen und Indikatoren im NFB zukommt. Sie werden auf der Grundlage von Wirkungsmodellen pro Leistungsgruppe erarbeitet und fliessen insbesondere in Voranschlag und Rechnung ein. Ziele und Indikatoren bilden wichtige Steuerungsgrössen für die strategische wie operative Steuerung der Verwaltung. Welche Rolle spielt die Evaluation im Konzept des NFB? Theo Haldemann führte aus, dass Evaluationen nicht als kurzfristige Führungs- und Steuerungsinstrumente vorgesehen sind. Dazu sind die Steuerungszyklen in Voranschlag und Rechnung zu kurzfristig angelegt. Hingegen sind Evaluationen in der Lage, aperiodisch Zusatzinformationen zu liefern, die wertvolle Grundlagen bei der Aufgabenüberprüfung bereitstellen sowie bei der Änderung und Neuausrichtung bestehender Politiken Verwendung finden können. In diesem Sinne liefern Evaluationen wichtige ergänzende Wirkungsinformationen, die in das NFB einfliessen können.

Dem widersprach Peter Knoepfel, Professor am Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) der Universität Lausanne, mit seinen Ausführungen. Seiner Ansicht nach ist das NFB abgekoppelt von den Politikgehalten, die Wirkungen der Bundespolitik bei den Zielgruppen, der Gesamtbevölkerung und der Umwelt würden zu wenig berücksichtigt. Die aus dem NFB resultierenden Ergebnisse zu Zielen und Indikatoren auf Stufe Leistungen und Wirkungen seien zu stark aggregiert, als dass sie im Rahmen von Evaluationen Verwendung finden könnten. Peter Knoepfel begründete dies unter anderem mit der im Vergleich zu den Aufgaben des Bundes geringen Zahl von nur rund 140 Leistungsgruppen, der geringen Zahl von Indikatoren und den vereinfachten, linearen Wirkungsketten im Rahmen des NFB. Zudem wird nach Ansicht von Peter Knoepfel die Bedeutung der Kantone bei der Messung von Leistungen und Wirkungen im NFB unterschätzt. Es bestehe ferner die latente Gefahr, dass «doppelte Datensätze»

zur Wirksamkeit resultieren würden: aus dem NFB und der Evaluation, was zu potenziellen Konflikten führen kann.

Auf die zentrale Frage, ob das NFB die Evaluation öffentlicher Politiken fördern würde, fielen die Antworten naturgemäss verschieden aus: Während Theo Haldemann diese Frage mit Ja beantwortete, dürfte gemäss Peter Knoepfel das NFB keine Impulse für die Evaluation auslösen. Die Fragen der Teilnehmenden hatten generell einen eher kritischen Unterton, was das NFB betrifft: So etwa wurden die Wirkungsketten als eher zu simpel, zu linear und am ehesten für technische Bereiche anwendbar kommentiert. Ebenso wurde bezweifelt, ob die Indikatoren tatsächlich sinnvolle Grundlagen für die Evaluation darstellen.

Workshop 2: Evaluation und Leistungsaufträge

Im Zuge des NPM werden vermehrt Aufgaben der öffentlichen Hand mittels Leistungsaufträgen an Dritte (z. B. private Institutionen) vergeben. Die inhaltliche Spannweite von Leistungsaufträgen ist gross. Allen gemeinsam ist aber die Formulierung von Zielsetzungen, die in einer bestimmten Zeitperiode zu erreichen sind. Vor Ablauf dieser Periode sollte die Zielerreichung überprüft und diskutiert werden. Wie aber wird dies in der Praxis umgesetzt? Welche Rolle spielen Evaluationen im Rahmen der Überprüfung von Leistungsaufträgen? Welche Erfahrungen sind diesbezüglich vorhanden?

Bea Troxler, Leiterin Kontraktmanagement im Sozialdepartement der Stadt Zürich, berichtete über ihre Erfahrungen. Sie zeigte auf, dass im Zuständigkeitsbereich des städtischen Sozialdepartements nicht weniger als 320 Leistungsvereinbarungen mit privaten Institutionen bestehen. Damit «kauft» die Stadt Zürich jährlich Leistungen von über 100 Millionen Franken in Bereichen wie der Soziokultur, der Kinderbetreuung, der Frühförderung, der Arbeitsintegration und der sozialen Integration ein. Das Kontraktmanagement erfordert einen erheblichen Personaleinsatz: 17 Mitarbeitende sind für die Vergabe und Überwachung der Leistungsaufträge zuständig. Die Ausgestaltung und Überprüfung von Zielen und Indikatoren in den Leistungsaufträgen gestaltet sich unterschiedlich: Es werden sowohl quantitative Vollzugs-, Leistungs- und Wirkungsdaten als auch qualitative Bewertungen, zum Beispiel im Rahmen von Gesprächen, erhoben. Diese laufende Prüfung der Leistungserstellung wird ergänzt durch externe Evaluationen. Entscheidende Anforderungen an die externen Evaluatorinnen und Evaluatoren sind deren Unabhängigkeit, eine zuverlässige und gute Berichterstattung, die klare Bewertung des Gegenstands und nachvollziehbare Empfehlungen sowie ein gutes Know-how im jeweiligen Politikfeld.

Ricarda Ettlin von «socialdesign» hat Evaluationen im Rahmen von Leistungsaufträgen durchgeführt. Aus ihrer Sicht fokussieren Evaluationen in Ergänzung

zum Controlling auf die mittel- und langfristigen Wirkungen. Ricarda Ettlín berichtete in ihrem Referat, dass die Evaluationen die geforderten Wirkungsnachweise aus methodischen Gründen und wegen fehlender Ressourcen nicht immer so zu erbringen vermögen, wie sie von Politik und Administration gefordert werden. Gerade die Messung von Outcomes (Wirkungen bei den Zielgruppen) und Impacts (Wirkungen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene) sind schwierig zu erheben. Grund dafür sind oftmals nur implizit vorhandene Ziele und Wirkungsmodelle. Dennoch ergänzen sich Controlling und Evaluation aus Sicht von Ricarda Ettlín im Rahmen von Leistungsaufträgen gut.

Die Diskussion zeigte, dass die festgelegten Zielsetzungen in Leistungsvereinbarungen und die Ergebnisse von Evaluationen sich gegenseitig positiv beeinflussen: Evaluationen können Inputs für die Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen auslösen. Leistungsvereinbarungen verlangen umgekehrt oft das Sammeln von Informationen, die helfen, Effizienz und Effektivität von Dienstleistungen zu messen.

Wie häufig soll evaluiert werden und wie viele Mittel sind dafür einzusetzen? Zu dieser Frage haben Workshop-Teilnehmende folgenden Vorschlag formuliert: Leistungsverträge werden kurz vor Ablauf ihrer Laufzeit evaluiert. Dabei finanzieren Auftraggeberinnen und Leistungserbringer die Evaluation gemeinsam über jährliche Rückstellungen aus der Leistungsfinanzierung. Die Evaluationsfragen werden gemeinsam zwischen Auftraggeberin und Leistungserbringer bestimmt. Dabei müssen nicht alle inhaltlichen Bereiche der Leistungen abgedeckt werden. Es können vielmehr spezifische Themen und Fragen bearbeitet werden, zu deren Wirkungen wenig bekannt ist. Generell ist der Bedarf nach Evaluationen bei jenen Leistungen am grössten, bei denen verhältnismässig viel Geld investiert wird und über deren Wirkungen man wenig weiss – wie etwa bei Pilotprojekten.

Insgesamt zeigte die Diskussion, dass sich (New) Public Management und Evaluation gegenseitig gut ergänzen und dass bei beiden Ansätzen sehr ähnliche Fragestellungen im Zentrum stehen. Während beim NPM das Controlling, das Monitoring oder die Qualitätssicherung im Fokus steht, gehen Evaluationen oft weiter, indem sie gezielt nach kausalen Wirkungszusammenhängen suchen. Evaluationen kommen seltener und oft situativ zum Einsatz.

Workshop 3: Evaluation und NPM in Kantonen und Gemeinden

Steuerungsinstrumente des NPM haben auf Stufe der Kantone etwa unter dem Titel der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) eine hohe Verbreitung gefunden. Im Vergleich zum Bund wurde NPM in den Kantonen früher eingeführt und ist weiter verbreitet. Bei der Institutionalisierung der Evaluation und

der Zahl der Evaluationen scheint die Situation gerade umgekehrt zu sein: Die Zahl der Evaluationen beim Bund ist höher. Warum ist das so? Werden Evaluationen unter WOV nicht mehr gebraucht? Gibt es geeignetere Ansätze innerhalb des NPM? Aus welchen Gründen? Diesen und weiteren Fragen gingen die Teilnehmenden in Workshop 3 nach. Basierend auf der von Peter Sinelli vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern erstellten Zusammenfassung, die auf der Internetseite der SEVAL verfügbar ist, präsentieren sich die Resultate des Workshops wie folgt.

Yvonne Kaufmann, Leiterin des Projekts Weiterentwicklung der Führungsinstrumente und Neugestaltung der Rechnungslegung (WOV-FIREL) im Kanton Aargau, führte in ihrem Referat die Bedeutung der Evaluation im Rahmen der WOV aus. Die WOV wird im Kanton Aargau seit 2005 flächendeckend umgesetzt und beruht für die kurz- und mittelfristige Steuerung auf den Instrumenten Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und Jahresbericht mit Jahresrechnung. Die 44 Aufgabenbereiche entsprechen den Abteilungen der Kantonsverwaltungen, die 150 Leistungsgruppen den Sektionen. Für die Evaluationen ist die Aufgabenplanung des AFP zentral. Diese zeigt die Entwicklungsschwerpunkte sowie die Ziele und Indikatoren auf. Evaluationen von staatlichem Handeln sind auf Verfassungs- und Gesetzesstufe geregelt. Dabei werden Evaluationen vorwiegend für strategisch wichtige Geschäfte und Reformen eingesetzt. Zukünftig soll die Evaluation systematischer und regelmässiger durchgeführt werden. Die Schaffung einer Fachstelle für Evaluation ist im Gespräch.

Andreas Schuppli hat die neusten Entwicklungen von PRIMA, dem seit 2003 praktizierten WOV-Ansatz der Gemeinde Riehen, vorgestellt. Die wichtigsten Steuerungsinstrumente sind die mehrjährigen Leistungsaufträge inklusive Globalkrediten des Einwohnerrats (Parlament) sowie ein jährlich aktualisierter vierjähriger Aufgaben- und Finanzplan des Gemeinderats. Im Rahmen von PRIMA kommen zur Messung, Beurteilung und Optimierung von Zielkonformität, Bürgernähe, Effektivität und Effizienz der erbrachten Leistungen verschiedene Instrumente zur Anwendung. Dazu zählen ein Reporting im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichts an den Einwohnerrat, Benchmarking-Projekte, gezielte Kundenbefragungen, Zertifizierungen und spezifische Evaluationen. Verwaltungsintern kommen weitere Instrumente zum Einsatz. Andreas Schuppli betonte, dass die Diskussion vom Ausgleich der Kräfte (Regierung, Parlament und Verwaltung) ein stetiger Prozess sein muss. Nur durch gute Kommunikation, teilweise auch mit geeignetem «Story-Telling», können die Beteiligten stetig Optimierungen anbringen.

Thomas Widmer, Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich, betonte in seinen Ausführungen, dass die beiden Beispiele deutlich

machten, dass in den letzten Jahren wesentliche Fortschritte erzielt werden konnten, auch wenn gewisse Planungsinstrumente an (weniger erfolgreiche) Vorläufer der Planwirtschaft erinnern. Er hob folgende Aspekte besonders hervor:

- Seiner Ansicht verdienen die Anstrengungen zur Verbindung von Zielen, Leistungen und Wirkungen auf Stufe Kantonen und Gemeinden ein grosses Lob.
- Es gelingt vermehrt, Instrumente der Beobachtung, Führung und Bewertung besser aufeinander abzustimmen und sowohl in horizontaler wie vertikaler Richtung zu koordinieren.
- Beide Beispiele haben gemäss Widmer gezeigt, wie sinnvoll es ist, Ressourcen für Evaluationstätigkeiten zu konzentrieren. Dabei sollen Schwerpunkte dort gebildet werden, wo von der Evaluation die grössten Effekte erwartet werden können. Eine solche wirksamkeitsorientierte Schwerpunktbildung erhöht das Nutzungspotenzial von Evaluationen und vermeidet aufgrund einer unzureichenden Ressourcenausstattung qualitativ minderwertige Evaluationen.
- Erfreulicherweise werden Instrumente wie Controlling, Monitoring oder Evaluation vermehrt gemäss ihren spezifischen Möglichkeiten eingesetzt. Die Praxis bemüht sich auch um eine stärkere funktionale Differenzierung von Evaluationen. Das Nebeneinander von Evaluationen und NPM-Instrumenten ist daher zu begrüssen, da sie funktional nicht äquivalent sind.

Workshop 4: Evaluation, Controlling und Programmvereinbarungen: Eine natürliche Symbiose?

Mit der Aufgabenentflechtung im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) wurden Programmvereinbarungen zu einem wichtigen Instrument des NPM. Gemäss Konzeption der Programmvereinbarungen legt der Bund die Strategie fest und die Kantone erhalten operativen Spielraum für die Umsetzung. Zur Messung und Beurteilung der Zielerreichung dienen Controlling-Aktivitäten und Evaluationen. Anhand der zwei Politikbereiche Regionalpolitik und Umweltschutz diskutierten die Teilnehmenden am Workshop das Verhältnis zwischen Evaluationen und Controlling im Rahmen von Programmvereinbarungen. Ergänzt wurden die Ausführungen durch Ergebnisse einer Untersuchung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK).

Evelyne Marendaz Guignet, Leiterin der Abteilung Arten, Ökosysteme, Landschaften beim Bundesamt für Umwelt (BAFU), stellte ihre Erfahrungen im Zu-

sammenhang mit den Programmvereinbarungen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes vor. Der Bund verteilt neu seine Subventionen im Rahmen von Globalbeiträgen. Allerdings zeigen sich dabei Umsetzungsschwierigkeiten: So etwa ist es schwierig, einen angemessenen standardisierten Preis für Natur- und Landschaftsschutzleistungen der Kantone zu definieren und deren Umsetzung zu überwachen. Ferner erhielt die Schweiz im Rahmen einer Evaluation der OECD schlechte Noten für ihren Natur- und Landschaftsschutz. Unter anderem als Reaktion darauf sind für die nächsten Jahre Schwerpunktsetzungen bei den Programmvereinbarungen vorgesehen. Um die damit verbundene Zielerreichung zu prüfen, ist vorgesehen, in Verhandlungen mit den Kantonen zentrale Indikatoren festzulegen. Das Controlling soll anschliessend den Fortschritt der Zielerreichung zu überwachen helfen und die Zuteilung der Mittel legitimieren. Evaluationen sind vorgesehen, um bei ausgewählten Schwerpunkten und prioritären Programmen die Zielerreichung zu ermitteln.

Regula Egli, stellvertretende Ressortleiterin Regional- und Raumordnungspolitik beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), stellte ihre Erfahrungen im Kontext der Programmvereinbarungen vor. Diese sind konzeptionell sehr ähnlich angelegt wie diejenigen des BAFU. Entsprechend haben Controlling und Evaluation eine vergleichbare Funktion: Die Zielerreichung der Programmvereinbarungen wird mittels jährlichen oder vierjährlichen Controlling-Berichten erfasst. Diese liefern kurz- und mittelfristige Steuerungsinformationen. Evaluationen kommen bei der Erneuerung der auf acht Jahre angelegten Mehrjahresprogramme zum Einsatz und sollen Hinweise für die Erneuerung dieser Programme liefern. Die Erfahrungen mit den Programmvereinbarungen haben gemäss Regula Egli gezeigt, dass sie im positiven Sinne zur stärkeren Wirkungsorientierung und zu einem stärker zielgerichteten Einsatz der Mittel beitragen. Schwierigkeiten zeichnen sich bei der Festlegung und Überprüfung von Zielen und Indikatoren ab. Diese ist momentan nicht befriedigend und müsste intensiviert werden. Allerdings besteht die Gefahr, eine teure Controlling- und Evaluationsbürokratie einzurichten. Um dies zu vermeiden, ist aus Sicht von Regula Egli ein Vertrauensverhältnis zwischen Bund und Kantonen aufzubauen und ein Kulturwandel in der Zusammenarbeit einzuleiten.

Dieter Lüthi hat im Rahmen seiner Tätigkeit als Wirtschaftsprüfer und Rechtsanwalt bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) die Umsetzung von Programmvereinbarungen untersucht. Er kommt wie Regula Egli zum Schluss, dass die Einführung von Programmvereinbarungen von einem Kulturwandel begleitet sein muss. Ferner entstehen aufgrund der verzögerten Wirkungen der Programmvereinbarung Probleme bei der Überprüfung von Zielen und Indikatoren. Und nochmals parallel zu den Ausführungen von Frau Egli weist Dieter Lüthi auf

die Gefahr einer Bürokratisierung der Prüfung der Programmvereinbarungen hin: Es besteht die Gefahr, dass das an sich verpönte Giesskannenprinzip bei der Vergabe der Subventionen weiterhin bestehen bleibt und gleichzeitig die kleinen Subventionsvolumen mit einem unverhältnismässigen Aufwand an Controlling und Evaluation begleitet werden. Dieter Lüthi plädiert daher für eine sorgfältige Kombination von Controlling- und Evaluationsaktivitäten. Während sich das Controlling um die finanzielle Überwachung und die Erfassung der Outputs konzentrieren sollte, ist es Aufgabe der Evaluation, die Wirkungen in ausgewählten Schwerpunktbereichen zu prüfen.

Die anschliessende Diskussion zeigte, dass mit der Einführung der Programmvereinbarung ein Wandel in Richtung einer verstärkten Wirkungsorientierung stattgefunden hat. Allerdings sind die bisherigen Erfahrungen bei der sinnvollen Kombination von Controlling und Evaluation noch stark verbesserungsfähig. Der Gefahr einer Bürokratisierung ist nicht von der Hand zu weisen.

4 Fazit: Konkurrenz oder Symbiose?

Wie kann das Verhältnis von Evaluation und NPM im Lichte der Ergebnisse des Kongresses beurteilt werden? Der Autor des vorliegenden Beitrags nimmt an dieser Stelle eine retrospektive Beurteilung vor.

Folgerung 1: Ein Synergiepotenzial zwischen Evaluation und NPM besteht

Die Ausführungen der Referenten und der Referentin wie auch die Ergebnisse aus den Workshops belegen, dass Synergiepotenzial zwischen Evaluation und NPM besteht. Dieses lässt sich dann ausschöpfen, wenn NPM-Instrumente und Evaluation komplementär und funktional differenziert eingesetzt werden. Controlling und Monitoring dienen der kurzfristigen, eher flächendeckenden Steuerung. Die Evaluation wird schwerpunktorientiert eingesetzt und konzentriert sich auf mittel- und langfristige Effekte. Wo liegen bei einer solchen Arbeitsteilung die Synergien? Diese können auf drei Ebenen auftreten: Erstens ist es hilfreich, dass sich NPM und Evaluation gleichermaßen auf Wirkungsmodelle abstützen. Dabei ist es nur logisch, dass die Evaluation die einfachen Wirkungsmodelle des NPM verfeinert und dort vertieft, wo ein zusätzlicher Bedarf an Leistungs- und Wirkungsinformationen besteht. Zweitens kann das NPM bei der Definition von Zielen und Indikatoren vom Know-how der Evaluation profitieren. Leider sind die zahlreichen vorliegenden Indikatoren-Sets des NPM aus Leistungsaufträgen und Programmvereinbarungen kaum systematisch aufbereitet worden. Dies könnte eine gemeinsame Aufgabe von Evaluation und NPM sein. Schliesslich zeichnet sich die Evaluation durch grosse Erfahrungen in methodischer Hinsicht aus (Einsatz von Erhebungsinstrumenten, Auswertungsver-

fahren, Fragebogentechniken usw.). Es bestehen Versuche, dieses Wissen für das NPM nutzbar zu machen. Oft sind die entsprechenden Publikationen und Handbücher leider nur Stückwerk geblieben. Namentlich bei der Definition von qualitativen Indikatoren besteht ein Klärungsbedarf.

Neben der Betonung der Synergien hat namentlich das Referat von Peter Dahler-Larsen gezeigt, dass Evaluation und NPM neben den Gemeinsamkeiten jeweils unterschiedliche funktionale Aufgaben wahrnehmen können. Dies soll aber kein Hindernis sein, die Synergiepotenziale auszuschöpfen.

Folgerung 2: Evaluation und NPM werden bereits koordiniert eingesetzt

In den von den Workshops und Referaten dargestellten Bereichen sind Aktivitäten zu beobachten, die als Ansätze zur Realisierung der Synergiepotenziale zwischen Evaluation und NPM zu bezeichnen sind. Konzeptionell ist dies beispielsweise beim Neuen Führungsmodell des Bundes oder auch beim WOV-Konzept des Kantons Aargau gut zu erkennen. In der Praxis am stärksten ausgeprägt sind die Schnittstellen wohl im Rahmen von Leistungsaufträgen und bei Programmvereinbarungen. Der Grund liegt auf der Hand: Beide Führungsinstrumente sind befristet, womit sich der Einsatz der Evaluation am Schluss einer Auftrags- oder Vereinbarungsperiode anbietet.

Auch haben Evaluation und NPM bereits Effekte ausgelöst, die in eine gemeinsame Richtung zielen: In verschiedenen Beiträgen wurde deutlich, dass Evaluation und NPM zur Wirkungsorientierung der Verwaltung und wohl weniger stark zur Wirkungsorientierung der Politik beigetragen haben, egal ob dies formal über die Definition von Wirkungsmodellen oder die Formulierung von Wirkungszielen abgelaufen ist. Lerneffekte finden diesbezüglich statt, allerdings nicht systematisch und oft nach dem Versuch-Irrtum-Verfahren. Ferner befassen sich die Vertreterinnen und Vertreter des NPM und der Evaluation meistens unabhängig voneinander mit der Problematik.

Folgerung 3: Die Kombination von NPM und Evaluation birgt Gefahren

Die Ergebnisse aus Workshop 4 weisen darauf hin, dass eine reine Aufsummierung von Managementinstrumenten und Evaluation wenig zielführend sein dürfte. Zu gross ist die Gefahr, dass dies in einer Bürokratisierung mündet. Diese zeigt sich in der Planung in Form überkomplexer Systeme von Zielen und Indikatoren, deren Überprüfung auf halbem Weg steckenbleibt, weil die Ressourcen fehlen, Messprobleme auftauchen und die Verantwortlichen beginnen, den Glauben an die Konzeption zu verlieren. Leider bieten sich in der Praxis keine Patentlösungen an. Eine Ursache dafür liegt in der Vielfalt der Managementsysteme. Dies gilt gemäss Ausführungen von Isabella Proeller auf der internationalen

Ebene und lässt sich bei den Kantonen ebenso feststellen. Selbst Programmvereinbarungen und Leistungsaufträge weisen eine solche Vielfalt von Formen und Ausprägungen auf, dass die Abstimmung zwischen NPM-Instrumenten und Evaluation individuell vorgenommen werden muss.

Folgerung 4: Die Ansprüche von Managerinnen und Managern der öffentlichen Verwaltung und der Politik sind hoch und teilweise nicht mit der Systematik des NPM und der Evaluation kompatibel

In verschiedenen theoretischen und praktischen Beispielen wurde darauf hingewiesen, wie schwierig die Kommunikation von Leistungs- und Wirkungsinformationen an die Adresse von Exekutiven und Parlamenten ist. Sowohl NPM wie auch Evaluation stehen vor der Herausforderung, einerseits sachgerecht, vollständig und differenziert zu berichten und andererseits kurz und verständlich zu bleiben, interessante Geschichten zu erzählen und diese am besten mündlich vorzutragen. Wie dieser Spagat zu bewältigen ist, bleibt offen. Zusätzlich stellt sich die Frage, ob die Rationalität, welche die politische Debatte beherrscht, überhaupt Raum bietet für die Verwendung von Leistungs- und Wirkungsinformationen. Deren mangelnder Transfer in die politische Arena würde demnach nicht an der Form scheitern, sondern an den Ansprüchen der Politik, die von NPM und Evaluation nicht befriedigt werden können.

Folgerung 5: Das Nachdenken über die konzeptionellen Aspekte ist notwendig

Das Nachdenken über die konzeptionellen Schnittstellen der Instrumente der Verwaltungsführung einerseits und der Evaluation andererseits ist offenbar keine beliebte Disziplin. Dennoch braucht es sowohl eine theoretische wie auch eine praktische Auseinandersetzung mit dem Thema, sollen die Synergien zwischen Evaluation und NPM stärker ausgeschöpft werden. Ferner wären gemeinsame Anstrengungen notwendig, um die vielfach verstreuten Ideen und Erfahrungen bei der Formulierung und Überprüfung von Zielen und Indikatoren zu sammeln und nutzbar zu machen.

Stefan Rieder, Dr. rer. pol., Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, E-Mail: rieder@interface-politikstudien.ch

Anmerkungen

- 1 Dieser Kongressbericht beruht in wesentlichen Teilen auf den Präsentationsunterlagen der Referentinnen und Referenten, den Zusammenfassungen der Moderatorinnen und Moderatoren der Workshops sowie eigenen Einschätzungen des Autors, der an der Vorbereitung und Leitung der Tagung massgeblich beteiligt war.
- 2 www.seval.ch > Veranstaltungen > SEVAL Kongresse
- 3 Vergleiche dazu: www.efd.admin.ch > Themen > Management und Personal > Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)

Résumé

Le congrès annuel 2013 de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) était consacré aux parallèles et synergies entre évaluation et nouvelle gestion publique (NGP). Les discussions menées à cette occasion ont montré que de nombreuses branches de l'administration publique en Suisse utilisent les évaluations conjointement avec les instruments de la NGP. La différence entre les deux s'opère principalement sur deux aspects: tandis que les évaluations sont effectuées à intervalles plus espacés, la mesure des performances et des résultats dans les modèles NGP a souvent lieu chaque année ou tous les quatre ans; par ailleurs, les évaluations sont en général effectuées de manière ponctuelle sur des mesures ciblées, alors que dans la NGP les performances et les résultats sont saisis de manière exhaustive dans tous les domaines. Le potentiel synergique entre les instruments de la gestion administrative moderne et l'évaluation n'est pas pleinement exploité, bien que des approches pratiques et conceptuelles existent à ce sujet. A l'avenir, le défi consistera à trouver un rapport idéal entre, d'une part, les avantages liés à l'évaluation, au contrôle et au suivi et, de l'autre, l'utilisation des fonds destinés à ces instruments. L'émergence d'une bureaucratie trop lourde constitue un danger important. Il faut en outre faire en sorte que les informations relatives aux performances et aux résultats soient comprises et utilisables par les politiques et l'administration publique. Enfin, il serait judicieux de développer les interfaces entre évaluation et NGP sur les plans pratique et conceptuel.