

Adrian Ritz

# **Evaluation von New Public Management**

Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung  
von Verwaltungsreformen in der  
schweizerischen Bundesverwaltung

Verlag Paul Haupt  
Bern • Stuttgart • Wien

## Inhaltsverzeichnis

Geleitwort aus der Wissenschaft.....	V
Geleitwort aus der Praxis.....	VII
Vorwort.....	IX
Inhaltsverzeichnis.....	XI
Abbildungsverzeichnis.....	XXI
Tabellenverzeichnis.....	XXIII
Abkürzungsverzeichnis.....	XXVII
Statistische Symbolik.....	XXXI
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemstellung und Relevanz des Themas.....	2
1.2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands.....	3
1.3 Entwicklung und Stand der Forschung.....	4
1.4 Wissenschaftstheoretische Grundposition.....	9
1.4.1 Entdeckungszusammenhang (Heuristik-Problem).....	11
1.4.2 Begründungszusammenhang (Induktionsproblem).....	15
1.4.3 Verwendungszusammenhang (Relevanzproblem).....	19
1.5 Zielsetzungen.....	19
1.5.1 Theoretische Zielsetzungen.....	20
1.5.2 Pragmatische Zielsetzungen.....	21
1.6 Methodisches Vorgehen.....	22
<b>Grundlagen der Evaluationsforschung.....</b>	<b>25</b>
Definition des Begriffs „Evaluationsforschung“.....	26
2.1.1 Kritische Überlegungen zu den Definitionsversuchen.....	28
2.1.2 Gegenstand und Begriff der „Reform-Evaluation“.....	29
Abgrenzung Evaluationsforschung - Grundlagenforschung.....	31

2.3	Evaluation und andere Ansätze der Erfolgskontrolle.....	36
2.3.1	Controlling.....	36
2.3.2	Monitoring.....	38
2.3.3	Qualitätsmanagement.....	40
2.3.4	Audit.....	41
2.3.5	Erfolgskontrollen im Vergleich.....	43
2.4	Arten der Evaluation.....	45
2.4.1	Gegenstand der Evaluation.....	45
2.4.2	Untersuchungsaspekte und Kriterien der Evaluation.....	47
2.4.3	Zeitpunkt und Nutzung der Evaluation.....	50
2.4.4	Steuerung der Evaluation.....	51
2.4.5	Durchführung der Evaluation.....	51
2.4.6	Umfang und Intensität der Evaluation.....	54
2.5	Ansätze zur Entwicklung einer Evaluationstheorie.....	56
2.5.1	Ralph. W. Tyler.....	58
2.5.2	Edward A. Suchman.....	59
2.5.3	Donald T. Campbell.....	61
2.5.4	Michaels. Scriven.....	63
2.5.5	CarolH. Weiss.....	66
2.5.6	Peter H.Rossi.....	69
2.5.7	Daniel L. Stufflebeam.....	72
2.5.8	Joseph S. Wholey.....	74
2.5.9	Robert E. Stake.....	77
2.5.10	Egon G. Guba und Yvonna S. Lincoln.....	79
2.5.11	Michael Q. Patton.....	84
2.6	Synthese zum Überblick der evaluationstheoretischen Ansätze.....	87
2.6.1	Inhalte der evaluationstheoretischen Entwicklungslinien.....	87
2.6.2	Folgerungen für die Reform-Evaluation.....	93
<b>3</b>	<b>Verwaltungsreform New Public Management.....</b>	<b>95</b>
3.1	Verwaltungsreformen und NPM.....	97
3.1.1	Typologien von Verwaltungsreformen.....	98

3.1.2	Ursachen von Verwaltungsreformen.....	102
3.1.2.1	Krisen im politisch-administrativen System.....	102
3.1.2.2	Systemverhalten und Akteure.....	105
3.1.2.3	Ursachen von NPM-Projekten in der Schweiz.....	110
3.2	Zentrale Inhalte von NPM.....	113
3.3	Theoretische Grundlagen und Hintergründe des NPM.....	115
3.3.1	Klassische Verwaltungstheorie.....	116
3.3.1.1	Umfeldentwicklungen.....	116
3.3.1.2	Zentrale Inhalte und NPM-Konformitäten.....	117
3.3.2	Neoklassische Verwaltungstheorie.....	120
3.3.2.1	Umfeldentwicklungen.....	120
3.3.2.2	Zentrale Inhalte und NPM-Konformitäten.....	120
3.3.2.3	Einflüsse weiterer Wissenschaftsrichtungen.....	122
3.3.2.3.1	Einfluss der Wirtschaftswissenschaften.....	122
3.3.2.3.2	Einfluss der Systemtheorie.....	123
3.3.2.3.3	Zentrale Inhalte und NPM-Konformitäten.....	125
3.3.3	Public Choice Theorie.....	128
3.3.3.1	Umfeldentwicklung.....	128
3.3.3.2	Zentrale Inhalte und NPM-Konformitäten.....	129
3.3.4	Neue Institutionenökonomik.....	135
3.3.4.1	Umfeldentwicklungen.....	135
3.3.4.2	Zentrale Inhalte und NPM-Konformitäten.....	136
3.3.4.2.1	Transaktionskostentheorie.....	137
3.3.4.2.2	Principal-Agent-Theorie.....	139
3.3.4.2.3	Property-Rights-Theorie.....	142
3.3.4.3	NPM-Konformitäten.....	143
3.3.5	Policy Analysis.....	147
3.3.5.1	Umfeldentwicklung.....	147
3.3.5.2	Zentrale Inhalte und NPM-Konformitäten.....	149
3.3.6	Managerialismus.....	156
3.3.6.1	Umfeldentwicklung.....	156
3.3.6.2	Zentrale Inhalte und NPM-Konformitäten.....	158
3.3.7	Staatsrechtliche und staatspolitische Aspekte.....	160
3.3.7.1	Staatsrechtliche Zulässigkeit von NPM.....	162
3.3.7.1.1	Legalitätsprinzip.....	163
3.3.7.1.2	Gewaltenteilung.....	165
3.3.7.1.3	Grundrechte.....	166

3.3.7.2	Rechtspolitische Zweckmässigkeit von NPM .....	168
3.3.7.2.1	Demokratieprinzip.....	168
3.3.7.2.2	Föderalismus und NPM.....	169
3.3.7.2.3	Anforderungen an Legislative und Exekutive.....	170
3.3.7.3	Relevante staatsrechtliche und staatspolitische Aspekte.....	173
3.4	Folgerungen für die Evaluation von NPM.....	174
<b>Bezugsrahmen der Reform-Evaluation.....</b>		<b>177</b>
4.1	Gegenstand der Reform-Evaluation.....	178
4.1.1	Öffentliche Politik als Evaluationsgegenstand.....	178
4.1.1.1	Substanzielle Politiken.....	180
4.1.1.1.1	Politikzyklus nach Heritier und Knöpfel....	180
4.1.1.1.2	Steuerungssprozess nach Schedler.....	184
4.1.1.2	Institutionelle Politiken.....	186
4.1.1.2.1	Bedeutung von Institutionen.....	187
4.1.1.2.2	Evaluation institutioneller Politiken.....	189
4.1.2	Schwierigkeiten bei der Evaluation institutioneller Politiken..	192
4.1.2.1	Schwierigkeiten aufgrund der NPM-Reform.....	192
4.1.2.2	Methodische Schwierigkeiten.....	194 ;
4.2	Elemente des Bezugsrahmens.....	195
4.3	Bedingungsgrössen der Reform-Evaluation.....	198 j
4.3.1	Externe Bedingungsgrössen.....	199
4.3.2	Interne Bedingungsgrössen.....	200 j
4.3.3	Analysebedarf hinsichtlich der Bedingungsgrössen.....	201
4.4	Mittelbare Aktionsparameter der Reform-Evaluation.....	201
4.4.1	Hypothesen des Wirkungsmodells.....	202j
4.4.2	Steuerungsebenen der Reform-Evaluation.....	204
4.4.2.1	Ebene der politischen Steuerung.....	204 j
4.4.2.1.1	Parlament.....	205
4.4.2.1.2	Regierung.....	206
4.4.2.2	Ebene der betrieblichen Steuerung.....	2071
4.4.2.3	Ebene des betrieblichen Wandels.....	2081
4.4.3	Analysebedarf hinsichtlich der Steuerungsebenen.....	2091

4.4.4	Arten des institutionellen Wandels.....	210
4.4.4.1	Strategiewandel.....	212
4.4.4.2	Struktur-und Prozesswandel.....	214
4.4.4.3	Kulturwandel.....	216
4.4.5	Analysebedarf hinsichtlich des institutionellen Wandels.....	219
4.4.6	Wirkungsmodell der Reform-Evaluation.....	220
4.4.7	Untersuchungsleitende Hypothesen.....	222
4.5	Unmittelbare Aktionsparameter der Reform-Evaluation.....	223
4.5.1	Kriterien und Standards der Reform-Evaluation.....	224
4.5.1.1	Wertproblematik im Rahmen der Kriterienwahl.....	224
4.5.1.1.1	Präskriptive Werttheorie.....	226
4.5.1.1.2	Deskriptive Werttheorie.....	227
4.5.1.2	Effizienz-und Effektivitätsanalyse.....	229
4.5.1.2.1	Effizienzanalyse.....	230
4.5.1.2.2	Effektivitätsanalyse.....	231
4.5.1.2.3	Verhältnis von Effizienz und Effektivität..	232
4.5.1.2.4	Effizienz- und Effektivitätskriterien- konzept.....	233
4.5.1.2.5	Effizienz- und effektivitätsorientierte Evaluationstypen.....	238
4.5.1.2.6	Analyse der Nebenwirkungen.....	242
4.5.1.2.7	Indikatorenbildung.....	242
4.5.2	Fragestellungen der Reform-Evaluation.....	244
4.5.3	Evaluationsmethoden und-design.....	251
4.5.3.1	Typische Probleme.....	251
4.5.3.2	Gütekriterien der Evaluation.....	253
4.5.3.2.1	Gütekriterien von Messinstrumenten .....	254
4.5.3.2.1.1	Objektivität.....	254
4.5.3.2.1.2	Reliabilität.....	254
4.5.3.2.1.3	Validität.....	255
4.5.3.2.2	Gütekriterien von Untersuchungsdesigns ..	257
4.5.3.2.3	Evaluationsstandards.....	259
4.5.3.3	Evaluationsdesign.....	261
4.5.3.3.1	Wahl des Evaluationsdesigns und der Evaluationsstrategie.....	261
4.5.3.3.2	Auswahl der Datenbasis.....	262
4.5.3.3.3	Einzelfalluntersuchung.....	263
4.5.3.3.4	Vergleichende Fallstudien.....	264

4.5.3.3.5	Querschnittsanalysen.....	265J
4.5.3.3.6	Quasi-experimenteller Vorher-Nachher-Vergleich.....	266J
4.5.3.3.7	Kombination unterschiedlicher Designs und Verfahren.....	267I
4.5.3.4	Evaluationsmethoden.....	268
4.5.3.4.1	Datenerhebung.....	268
4.5.3.4.2	Datenauswertung.....	
4.5.3.4.2.1	Quantitative Datenauswertung.....	271J
4.5.3.4.2.2	Qualitative Datenauswertung.....	279
4.6	Merkmale der Reform-Evaluation.....	281I
4.6.1	Ausgewählte Reform-Evaluationen.....	
4.6.2	Konzeptionell-theoretische Merkmale.....	286
<b>5</b>	<b>Evaluationsstudie in der schweizerischen Bundesverwaltung.....</b>	<b>297</b>
5.1	Merkmale und Rahmenbedingungen der Evaluation.....	298J
5.1.1	Objektmerkmale der Verwaltungsreform FLAG.....	298
5.1.1.1	Reformziele.....	2S
5.1.1.1	Führungs- und Steuerungsinstrumente.....	
5.1.1.2	Reformbetreffene Institutionen.....	303I
5. .2	Evaluationszweck und -ziel.....	305I
5. .3	Evaluatoren.....	<b>305I</b>
5. .4	Evaluationssteuerung.....	306I
5. .5	Adressaten und Nutzung der Evaluationsergebnisse.....	306I
5. .6	Ergebniserwartungen.....	307I
5. .7	Werttheorie.....	307I
5. .8	Evaluationsfokus.....	308I
5. .9	Evaluationskriterien.....	308i
5. .10	Fragestellungen der Evaluation.....	308J
5. .11	Evaluationsdesign und -methodik.....	311

## Inhaltsverzeichnis

5.2	Analyse der Bedingungsgrössen.....	317
5.2.1	Externe Bedingungsgrössen.....	317
5.2.2	Interne Bedingungsgrössen.....	320
5.2.2.1	Personelle Bedingungsgrössen.....	320
5.2.2.2	Institutionelle Bedingungsgrössen.....	321
5.2.2.3	swisstopo (Bundesamt für Landestopographie).....	323
5.2.2.4	MeteoSchweiz (Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie).....	324
5.2.2.5	Zentrale Ausgleichsstelle ZAS.....	325
5.2.2.6	Institut für Geistiges Eigentum IGE.....	329
5.2.2.7	Zusammenfassung.....	332
5.3	Evaluationsergebnisse.....	335
5.3.1	Ergebnisse auf der politischen Steuerungsebene.....	335
5.3.1.1	Ergebnisse beim Parlament.....	335
5.3.1.1.1	Funktionsweise der FLAG-Instrumente.....	336
5.3.1.1.2	Auseinandersetzung mit FLAG.....	338
5.3.1.1.3	Behandlung der Leistungsaufträge und Globalbudgets.....	341
5.3.1.1.4	Veränderung der Zusammenarbeit.....	343
5.3.1.1.5	Entscheidungsunterstützung.....	345
5.3.1.1.6	Auswirkungen auf das Parlament.....	348
5.3.1.1.7	Relevante externe Auswirkungen.....	354
5.3.1.2	Ergebnisse bei der Regierung.....	356
5.3.1.2.1	Rolle der Regierung.....	356
5.3.1.2.2	Rolle der Departemente.....	359
5.3.1.3	Zusammenfassung der Ergebnisse auf der politischen Steuerungsebene.....	363
5.3.2	Ergebnisse auf der betrieblichen Ebene.....	365
5.3.2.1	Veränderung der Arbeitszufriedenheit.....	366
5.3.2.2	Informationsstand der Mitarbeitenden.....	369
5.3.2.3	Einfluss der FLAG-Instrumente auf die Arbeit.....	371
5.3.2.4	Einfluss von FLAG auf die Gleichbehandlung.....	378
5.3.2.5	Strukturwandel.....	379
5.3.2.5.1	Organisationsstruktur der swisstopo.....	380
5.3.2.5.2	Organisationsstruktur des IGE.....	384
5.3.2.5.3	Organisationsstruktur der MeteoSchweiz.....	386
5.3.2.5.4	Organisationsstruktur der ZAS.....	387
5.3.2.5.5	Ergebnisse zum Strukturwandel.....	388



5.3.2.6	Kulturwandel.....	391
5.3.2.6.1	Erfassung der IST-Kultur.....	391
5.3.2.6.2	Veränderung der Organisationskultur.....	3S
5.3.2.6.3	Mitarbeiterorientierung.....	395!
5.3.2.6.4	Kundenorientierung.....	391
5.3.2.6.5	Innovationsorientierung.....	398;
5.3.2.6.6	Kostenorientierung.....	40
5.3.2.6.7	Ergebnisse zum Kulturwandel.....	402j
5.3.2.7	Zusammenfassung der Veränderungen auf der betrieblichen Ebene.....	403
5.3.3	Externe Validierung auf der betrieblichen Ebene.....	405
5.3.3.1	Allgemeine Arbeitszufriedenheit.....	403
5.3.3.2	FLAG-spezifische Vergleichsaspekte.....	401
5.3.3.3	Gesamtvergleich zwischen Departementen, Nicht-FLAG-Ämtern und FLAG-Ämtern.....	41(
5.3.4	Auswirkungen von FLAG auf die betrieblichen Outputs.....	412
5.3.4.1	Veränderungen der Outputs bei der swisstopo.....	412
5.3.4.2	Veränderungen der Outputs bei der ZAS.....	415
5.3.4.3	Veränderungen der Outputs beim IGE.....	411
5.3.4.4	Zusammenfassung der Veränderungen bei den Outputs.....	42Cj
5.3.5	Ergebnisse von FLAG auf der Kundenebene.....	421
5.3.5.1	Veränderung der Produktzufriedenheit bei der swisstopo.....	421
5.3.5.2	Veränderung der Produktzufriedenheit bei der ZAS..	424
5.3.5.3	Veränderung der Produktzufriedenheit beim IGE....	42(j
5.3.5.4	Auswirkungen von FLAG auf die allgemeine Kundenzufriedenheit.....	430
5.3.5.4.1	Konzept zur Erfassung der allgemeinen Leistungsmerkmale.....	430
5.3.5.4.2	Kundenzufriedenheit swisstopo.....	43
5.3.5.4.3	Kundenzufriedenheit ZAS.....	435:
5.3.5.4.4	Kundenzufriedenheit IGE.....	43Sf
5.3.5.4.5	Allgemeine Kundenzufriedenheit im Vergleich.....	445]
5.3.5.5	Zusammenfassung der Ergebnisse zur Kundenzufriedenheit.....	441

5.4	Herleitung von Wirkungsketten zu den Reformen.....	450
5.4.1	Verstärkung der zielorientierten Führung.....	450
5.4.2	Verbesserter Ressourceneinsatz.....	452
5.4.3	Gesteigerte Kundenorientierung.....	453
5.4.4	Zunahme der Kostenorientierung.....	455
<b>6</b>	<b>Bewertung und Schlussfolgerungen.....</b>	<b>459</b>
6.1	Präzisierte Bezugsrahmen.....	460
6.2	Bewertung der Reform.....	462
6.2.1	Strategie-, Struktur-, Prozess- und Kulturwandel.....	462
6.2.1.1	Strategiewandel.....	462
6.2.1.2	Strukturwandel.....	466
6.2.1.3	Prozesswandel.....	469
6.2.1.4	Kulturwandel.....	474
6.2.1.5	Zusammenfassung.....	478
6.2.2	Ämtervergleich.....	484
6.2.3	Schlussbewertung.....	487
6.3	Gestaltungsempfehlungen.....	487
6.3.1	Empfehlungen zur Reform.....	488
6.3.2	Empfehlungen zur Reform-Evaluation.....	497
6.4	Zusammenfassung und weiter führende Forschungsfragen.....	502
	Anhang A: Ausgewertete Items der Personalbefragung 2000.....	507
	<b>Anhang B:</b> Beispiel Interviewleitfaden.....	509
	<b>Anhang C:</b> Beispiel Begleitbrief Personalbefragung.....	513
	<b>Anhang D:</b> Beispiel Fragebogen Personalbefragung.....	514
	<b>Anhang E:</b> Übersicht zu den Merkmalen ausgewählter Reform- Evaluations.....	525
	irliteraturverzeichnis.....	537
	llWchwortverzeichnis.....	567