



Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung

Prüfung



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	1.10361.100.00373.10
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 6 „Wirtschaftlichkeit und Evaluation“
Complément d'informations	eMail: Laurent.Cremieux@efk.admin.ch
Informazioni complementari	eMail: Werner.Tschopp@efk.admin.ch
Further information	Telefon 031 323 11 12 oder 031 323 10 46
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Teste originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Executive summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung Prüfung

Das Wesentliche in Kürze

Seit dem 1. Januar 2000 verankert Artikel 170 der Bundesverfassung das Prinzip der Wirksamkeitsüberprüfung der Massnahmen des Bundes. Mehr als hundert verschiedene Gesetze und Verordnungen enthalten eine sogenannte Evaluationsklausel, welche die Bundesverwaltung verpflichtet, die Wirksamkeit von Programmen und Massnahmen zu evaluieren. Mit der vorliegenden Bestandesaufnahme wollte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) insbesondere untersuchen, ob diese Klauseln auch umgesetzt werden und deren Einhaltung überwacht wird. Auch soll die Frage beantwortet werden, ob die Evaluationen zu Empfehlungen führten und die Ergebnisse veröffentlicht werden. Schliesslich machte die EFK Aussagen über den Nutzen der Evaluationsklauseln.

Mittels Auswertungen der Liste der Evaluationsklauseln in der Bundesgesetzgebung sowie einer Liste der in den Jahren 2006 bis 2009 durchgeführten Evaluationen analysierte die EFK die Evaluationspraxis in der Bundesverwaltung. Ferner wurde bei 27 Bundesämtern eine Umfrage über die Umsetzung der Evaluationsklauseln sowie deren Auswirkungen und Nutzen durchgeführt.

Die Formulierung der Evaluationsklauseln ist oft unklar

Die EFK stellte fest, dass zahlreiche Evaluationsklauseln in den Gesetzestexten unklar formuliert sind. Es werden die verschiedenen Begriffe wie Zweckmässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und teils auch andere Begriffe wie Controlling und Monitoring verwendet. Aus historischen Gründen ist die Formulierung der Klauseln sehr heterogen und oft unpräzise, was zu vielen Unklarheiten in der Umsetzung führt. Die neueren, mehrheitlich nach dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung entstandenen Klauseln sind präziser formuliert.

Unterschiedliche Inhalte der Evaluationsklauseln

In lediglich 62 von 115 Evaluationsklauseln ist explizit die Rede von Evaluation im Sinne von Wirksamkeitsüberprüfung. Die restlichen Bestimmungen enthalten entweder Controlling- und Monitoringvorgaben oder erfüllen den Zweck einer Aufsichtsfunktion. Die 62 Klauseln lösten in den Jahren 2006 bis 2009 116 Evaluationen aus. Nur die politisch relevanten Untersuchungen werden im jährlichen Geschäftsbericht des Bundesrats aufgeführt.

Ungleiche departementale Verteilung der Evaluationen

Die Untersuchung der EFK zeigte, dass Evaluationen sehr ungleich auf die Aufgabengebiete des Bundes verteilt sind. Am meisten Evaluationsklauseln verzeichnen das Eidgenössische Department des Innern und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement mit einem sehr breiten Spektrum an Themen. Die Bereiche der Gesundheit, Wirtschaft, Bildung und Forschung, Umwelt und Raumordnung, soziale Wohlfahrt und Beziehungen zum Ausland sind die am meisten mit Evaluationsklauseln und Wirkungsanalysen abgedeckten Gebiete. Diese Verteilung widerspiegelt die Subventionswirklichkeit. Evaluationsklauseln sind in den einzelnen Subventionsgesetzen anzutreffen, häufig unabhängig vom finanzpolitischen Gewicht der Bundesaufgabe.

Die Bundesämter sind federführend und formulieren autonom die Evaluationsaufträge

Die EFK konnte feststellen, dass die Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung ordnungsgemäss angewandt und umgesetzt werden. Die Verwaltungseinheiten überwachen den Vollzug der Evaluationsklauseln. Die meisten Evaluationsaufträge werden durch die Verwaltungseinheiten selbst formuliert, und die Evaluationen werden vorwiegend durch private Büros durchgeführt, was eine gewisse Unabhängigkeit vom Auftraggeber gewährleistet. Hauptadressat der Berichte ist in rund 80 Prozent der Fälle die Exekutive mit den Ämtern, den Departementen und dem Bundesrat. Nur sieben Prozent der Berichte gelangen an das Parlament. Die Berichte dienen primär der Vollzugsoptimierung und der Rechenschaftsablage. Die Ergebnisse und Empfehlungen werden auch als Begründung für die Finanzierung von Rahmenprogrammen und Gesetzesrevisionen verwendet. Leider werden nicht alle Evaluationen vorschriftgemäss in der ARAMIS Datenbank des Staatssekretariats für Bildung und Forschung hinterlegt. Auch die seit dem 1. Januar 2010 neu in der Bundeskanzlei bestehende zentrale öffentliche Ablage aller Berichte der Bundesverwaltung enthält noch nicht alle kürzlich beendeten Evaluationsberichte.

Die Evaluationsklauseln dienen vorwiegend der Optimierung des Gesetzesvollzugs

Die Verwaltungseinheiten sehen den Nutzen der Evaluationen in 45 Prozent der Fälle in der Optimierung des Vollzugs, in 35 Prozent der Fälle in der Rechenschaftsablage und Berichterstattung. Neun Prozent der Evaluationen führen zu einer Gesetzesänderung. In den restlichen Fällen dienen sie der Rechtfertigung für die Finanzierung und Weiterführung von Programmen und Massnahmen des Bundes. Die EFK konnte feststellen, dass in diesen Verwaltungseinheiten eine eigentliche Evaluationskultur aufgebaut werden konnte.

Die Bundesämter sind die Hauptnutznießer der Evaluationsklauseln

Da die Verantwortung für die Auftragsvergabe und Durchführung von Evaluationen beim Amt liegt und die Berichtsergebnisse vorwiegend an das Amt adressiert werden, sind die Bundesämter die Hauptnutznießer von Evaluationsklauseln. In Ämtern, wo es keine Evaluationsklauseln gibt, besteht das Risiko, dass die Aufgaben nicht aus eigenem Antrieb überprüft und hinterfragt werden. Die EFK musste feststellen, dass die Umsetzung der Empfehlungen nicht überall überwacht wird, im Gegensatz zu den von der EFK und der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle durchgeführten Evaluationen.

Risiken

Die Analyse hat gezeigt, dass viele Evaluationsergebnisse durch die politischen Instanzen je nach Verwendungszweck in ein positives Licht gerückt werden. Oft wird der Schluss gezogen, dass ein Handlungsbedarf zurzeit aus diversen – expliziten oder nicht genannten Gründen – nicht gegeben ist.

Wegen der oft unpräzisen Formulierung der Evaluationsklauseln haben die zuständigen Verwaltungseinheiten die Tendenz, ihre Aktivitäten nicht kritisch zu hinterfragen, sondern mit Evaluation zu legitimieren. Die EFK stellte eine Tendenz fest, die Evaluationsklauseln geprägt von Eigeninteressen zu interpretieren und Evaluationsergebnisse opportunistisch in ihrem Sinne im politischen Prozess zu verwenden. Evaluationen können zudem in bürokratische Übungen ausarten. Auch der Mehrwert kann nicht immer nachgewiesen werden.

Nutzen der Evaluationsklauseln

Evaluationsklauseln zwingen einerseits Bundesrat und Verwaltung, den Nutzen von Bundesmassnahmen nachzuweisen und gegebenenfalls dem Parlament Vorschläge für Gesetzesänderungen zu unterbreiten. Sie sind nützlich, wenn sie den sparsamen Mitteleinsatz unterstützen, die Wirksamkeit der staatlichen Massnahmen erhöhen und den politischen Entscheidungsträgern helfen, die beschränkten Ressourcen auf die prioritären Aufgabengebiete zu konzentrieren. Dies setzt allerdings klar formulierte Evaluationsklauseln voraus, die zu aussagekräftigen Evaluationen führen. Die Ergebnisse sind zu veröffentlichen. Andererseits sind Evaluationsklauseln nicht Voraussetzung, dass Evaluationen durchgeführt werden. Sie fördern jedoch eine Evaluationskultur, sich kritisch mit der Zweckmässigkeit und Notwendigkeit einer Bundesmassnahme auseinander zu setzen.

Empfehlungen der EFK

Gestützt auf die Ergebnisse formulierte die EFK verschiedene Empfehlungen an die Adresse der Departemente, der Bundeskanzlei und des Bundesamts für Justiz. Insbesondere sollen die Evaluationsklauseln präziser formuliert werden. Die Verwaltungseinheiten sollen die Ergebnisse mit einer Stellungnahme veröffentlichen. Um die Transparenz zu erhöhen, sollen die Evaluationen in der ARAMIS Datenbank erfasst und auf der Website der Bundeskanzlei benutzerfreundlich veröffentlicht werden.

Insgesamt sind die Ämter mit der Orientierung der Empfehlungen einverstanden, geben jedoch keine näheren Informationen über die Massnahmen zu deren Umsetzung. Die Stellungnahmen befinden sich in den Anhängen 6 und 7. Die Finanzdelegation hat die Ergebnisse des Berichts zur Kenntnis genommen und wird die Umsetzung der Empfehlungen verfolgen.

Application des clauses d'évaluation au sein de l'administration fédérale

Audit

L'essentiel en bref

Le principe selon lequel l'efficacité des mesures prises par la Confédération doit faire l'objet d'une évaluation a été inscrit dans la Constitution (art. 170) le 1^{er} janvier 2000. Par ailleurs, plus de cent lois et ordonnances contiennent une clause dite d'évaluation qui oblige l'administration fédérale à évaluer l'efficacité des programmes et des mesures qu'elle met en œuvre. En effectuant un état des lieux, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a voulu notamment savoir si ces clauses sont effectivement appliquées et si leur respect est vérifié. L'examen montre également si les évaluations ont conduit à des recommandations et si leurs résultats sont publiés. Le CDF formule enfin quelques constats quant à l'utilité des clauses d'évaluation.

Se fondant sur une liste des clauses d'évaluation recensées dans la législation fédérale et sur une liste des évaluations réalisées durant la période 2006 à 2009, le CDF a entrepris d'analyser la pratique de l'administration fédérale dans ce domaine. Il a par ailleurs mené une enquête auprès de 27 offices fédéraux sur l'application des clauses d'évaluation, de même que sur leurs effets et leur utilité.

Manque de clarté dans la formulation

Le CDF a constaté que la formulation de nombreuses clauses d'évaluation manque de clarté. Dans les différents textes, on trouve des termes comme adéquation, efficacité, efficience, caractère économe ou encore d'autres notions comme contrôle de gestion et suivi. Les textes législatifs n'ayant pas tous été rédigés à la même période, la formulation de ces clauses varie beaucoup et s'avère souvent peu précise, d'où nombre de malentendus quant à leur application. Les clauses plus récentes, rédigées en majorité après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, sont formulées de manière plus claire.

Grande variabilité du contenu

Seules 62 clauses d'évaluation sur les 115 répertoriées mentionnent explicitement l'évaluation au sens de contrôle de l'efficacité. Les autres exigent soit un contrôle de gestion ou un suivi, voire assurent une fonction de surveillance. De 2006 à 2009, les 62 clauses explicites ont déclenché 116 évaluations. Seules les investigations qui sont considérées importantes politiquement sont citées dans le rapport de gestion du Conseil fédéral.

Répartition inégale entre les départements

En matière d'évaluations, l'examen du CDF a révélé une répartition inégale entre les divers domaines d'activités de la Confédération. Le Département fédéral de l'intérieur et le Département fédéral de l'économie comptent le plus grand nombre de clauses d'évaluation et d'évaluations, celles-ci couvrant un vaste éventail de thèmes. Les activités dont l'efficacité fait le plus souvent l'objet d'évaluations et d'analyses s'inscrivent dans les domaines suivants: santé, économie, formation et recherche, environnement et organisation du territoire, sécurité sociale et relations avec l'étranger. Cette répartition correspond à celle des tâches subventionnées. En effet, on retrouve des clauses d'évaluation dans les diverses lois instituant des subventions, mais souvent indépendamment de l'importance politique ou financière de la tâche concernée.

Compétence et autonomie des offices fédéraux

Le CDF a pu constater que l'administration fédérale applique correctement les clauses d'évaluation, les unités administratives veillant à leur mise en œuvre. La plupart des mandats d'évaluation sont formulés directement par les unités administratives concernées et les évaluations sont le plus souvent réalisées par des bureaux privés, système qui garantit une certaine indépendance à l'égard du mandant. Dans 80% des cas environ, les rapports sont adressés aux responsables des offices, des départements et au Conseil fédéral. Seuls 7% des rapports sont destinés au parlement. Les rapports servent en priorité à optimiser l'exécution de tâches et à rendre compte d'activités. Leurs résultats et leurs recommandations sont souvent utilisés pour motiver le financement de programmes-cadres et la révision de lois. Contrairement aux prescriptions, toutes les évaluations ne sont malheureusement pas enregistrées dans la base de données ARAMIS du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche. Même le site central de la Chancellerie fédérale, ouvert le 1^{er} janvier 2010 pour regrouper les rapports établis par des mandataires externes pour l'administration fédérale, ne contient pas encore les rapports de toutes les évaluations récemment achevées.

Objectif premier: optimiser la mise en œuvre des lois

Dans 45% des cas, les unités administratives estiment que les évaluations sont utiles, car elles améliorent l'exécution des lois, dans 35% parce qu'elles permettent de rendre des comptes ou d'établir un rapport d'activités. Sur l'ensemble, 9% des évaluations aboutissent à une modification de la loi. Dans les autres cas, elles servent à justifier le financement et la poursuite de programmes ou de mesures prises par la Confédération. Le CDF a constaté que ces unités administratives ont institué une véritable culture de l'évaluation.

Principaux utilisateurs: les offices fédéraux

Puisqu'il leur incombe d'attribuer les mandats d'évaluation et de réaliser des évaluations et que les rapports leur sont plus souvent adressés, les offices fédéraux sont les principaux bénéficiaires des clauses d'évaluation. Les offices qui en sont dépourvus risquent de ne jamais prendre l'initiative de vérifier la réalisation des tâches et de la remettre en question. Le CDF a par ailleurs observé que la mise en œuvre des recommandations ne fait pas toujours l'objet d'un suivi, contrairement à ce qui prévaut à l'issue des évaluations réalisées par le CDF et le Contrôle parlementaire de l'administration.

Risques

L'examen a montré que les instances politiques s'attachent, selon les circonstances, à souligner les aspects positifs de nombreux résultats d'évaluation. Elles concluent alors le plus souvent que, pour des raisons explicites ou implicites, aucun besoin d'agir ne s'impose. En raison de la formulation peu précise des clauses d'évaluation, les unités administratives compétentes tendent à utiliser l'évaluation non pas pour soumettre leurs activités à un examen critique, mais pour les justifier. Le CDF a décelé une tendance à axer l'interprétation des évaluations en fonction des intérêts du service concerné et à utiliser leurs résultats pour servir ses propres intérêts dans le processus politique. Les évaluations peuvent aussi devenir un exercice purement bureaucratique, dont il n'est plus toujours possible de dégager une plus-value.

Utilité des clauses d'évaluation

Les clauses d'évaluation contraignent le Conseil fédéral et l'administration à prouver l'utilité de mesures prises par la Confédération et, le cas échéant, permettent de proposer au parlement une modification de la législation. Elles s'avèrent utiles lorsqu'elles facilitent un emploi économe des ressources, accroissent l'efficacité des mesures étatiques et aident les décideurs politiques à concentrer les ressources limitées sur les domaines d'activités prioritaires. Pour remplir ce rôle, les clauses d'évaluation doivent être clairement formulées et déboucher sur des évaluations explicites, dont il importe de publier les résultats. Cependant, les clauses d'évaluation ne sont pas indispensables pour procéder à des évaluations. Favorisant une culture de l'évaluation, elles incitent toutefois à considérer d'un œil critique le bien fondé et la nécessité des mesures prises par la Confédération.

Recommandations du CDF

Se fondant sur les résultats de son examen, le CDF a adressé diverses recommandations aux départements, à la Chancellerie fédérale et à l'Office fédéral de la justice. Il importe en particulier de donner aux clauses d'évaluation une formulation plus précise. Les unités administratives doivent publier les résultats des évaluations en les assortissant d'une prise de position. Enfin, par souci de transparence, il convient d'enregistrer les évaluations dans la base de données ARAMIS et de les publier, sous une forme conviviale, sur le site internet de la Chancellerie fédérale.

Si les services concernés se montrent en général d'accord avec l'orientation des recommandations, ils ne donnent pas de précision sur les mesures qu'ils entendent prendre. Les prises de position se trouvent aux annexes 6 et 7 du rapport. La Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance des résultats de l'audit et veillera à la mise en œuvre des recommandations.

Texte original en allemand

Applicazione delle clausole di valutazione nell'Amministrazione federale

Verifica

L'essenziale in breve

Dal 1° gennaio 2000 l'articolo 170 della Costituzione federale sancisce il principio della verifica dell'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Oltre 100 leggi e ordinanze contengono una cosiddetta clausola di valutazione, che obbliga l'Amministrazione federale a valutare l'efficacia dei programmi e dei provvedimenti. Con la presente analisi della situazione, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha voluto in particolare verificare se le dette clausole sono anche applicate e se il loro rispetto è soggetto a sorveglianza. Ha voluto altresì appurare se le valutazioni hanno portato alla formulazione di raccomandazioni e se i risultati sono pubblicati. Il CDF ha infine espresso considerazioni sull'utilità delle clausole di valutazione.

Il CDF ha analizzato la prassi di valutazione nell'Amministrazione federale esaminando l'elenco delle clausole di valutazione nella legislazione federale, nonché un elenco di valutazioni effettuate tra il 2006 e il 2008. Inoltre, ha condotto un sondaggio presso 27 Uffici federali sull'applicazione delle clausole di valutazione, sui loro effetti e sulla loro utilità.

La formulazione delle clausole di valutazione spesso non è chiara

Il CDF ha constatato che numerose clausole di valutazione nei testi legislativi non sono formulate in modo chiaro. I concetti ricorrenti sono l'opportunità, l'efficacia, l'economicità e talvolta anche altri come il controlling e il monitoraggio. Per ragioni storiche la formulazione delle clausole è molto eterogenea e spesso imprecisa, con la conseguenza che la loro applicazione presenta troppe incertezze. Le clausole più recenti, introdotte soprattutto dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione, sono formulate in modo più chiaro.

Il contenuto delle clausole di valutazione non è omogeneo

La valutazione si riferisce esplicitamente alla verifica dell'efficacia in sole 62 delle 115 clausole. Le altre disposizioni contengono direttive concernenti il controlling e il monitoraggio o hanno una funzione di vigilanza. Tra il 2006 e il 2009 le 62 clausole hanno prodotto 116 valutazioni. Nel rapporto di gestione annuale del Consiglio federale vengono menzionate solo le verifiche politicamente rilevanti.

Le valutazioni sono ripartite in modo disuguale tra i dipartimenti

L'esame del CDF ha mostrato che le valutazioni sono ripartite in modo molto disuguale tra i settori di compiti della Confederazione. Sono il Dipartimento federale dell'interno e il Dipartimento federale dell'economia a registrare il maggior numero di clausole di valutazione con un'ampia gamma di temi. La sanità pubblica, l'economia, l'educazione e la ricerca, l'ambiente e l'assetto del territorio, la previdenza sociale e le relazioni con l'estero sono i settori interessati dal maggior numero di clausole e di verifiche dell'efficacia. Tale ripartizione riflette la realtà dei sussidi. È possibile ritrovare clausole di valutazione nelle singole legislazioni sui sussidi, spesso indipendentemente dall'importanza politica o finanziaria del compito in questione.

Gli Uffici federali sono responsabili ed elaborano autonomamente mandati di valutazione

Il CDF ha potuto constatare che le clausole di valutazione nell'Amministrazione federale sono impiegate e applicate correttamente. Le unità amministrative vigilano sull'esecuzione delle clausole di valutazione. La maggior parte dei mandati di valutazione viene elaborata dalle unità amministrative stesse e le valutazioni sono effettuate soprattutto da società private, cosicché è garantita una certa indipendenza nei confronti del mandante. Nell'80 per cento dei casi il destinatario principale dei rapporti è il Consiglio federale, unitamente agli Uffici e ai dipartimenti; solo il 7 per cento dei rapporti giunge in Parlamento. I rapporti sono innanzitutto finalizzati a ottimizzare l'esecuzione delle leggi e al rendiconto. I risultati e le raccomandazioni vengono anche utilizzati per giustificare il finanziamento di programmi quadro e di revisioni legislative. Purtroppo non tutte le valutazioni sono archiviate, come prescritto, nella banca dati ARAMIS della Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca. Anche l'archivio centrale pubblico di tutti i rapporti dell'Amministrazione federale in funzione dal 1° gennaio 2010 nella Cancelleria federale non custodisce ancora i rapporti di valutazione ultimati di recente.

Le clausole di valutazione servono soprattutto a ottimizzare l'esecuzione delle leggi

Secondo le unità amministrative le valutazioni sono utili per ottimizzare l'esecuzione delle leggi nel 45 per cento dei casi, mentre per il rendiconto e la presentazione dei rapporti nel 35 per cento dei casi. Il 9 per cento delle valutazioni porta a una modifica legislativa. Nei casi rimanenti, le valutazioni servono a giustificare il finanziamento e il proseguimento di programmi e misure della Confederazione. Il CDF ha potuto constatare che in queste unità amministrative si è sviluppata una vera e propria cultura della valutazione.

Gli Uffici federali sono i principali beneficiari delle clausole di valutazione

Dal momento che sono gli Uffici federali a essere responsabili dell'attribuzione dei mandati e dell'esecuzione delle valutazioni e i destinatari primari dei risultati dei rapporti, sono loro i principali beneficiari delle clausole. Negli Uffici in cui non vi sono clausole di valutazione sussiste il rischio che non si intraprenda nulla per controllare e analizzare con spirito critico i compiti. Il CDF ha dovuto constatare che l'applicazione delle raccomandazioni non è sempre soggetta a sorveglianza, contrariamente alle valutazioni effettuate dal CDF e dal Controllo parlamentare dell'Amministrazione.

Rischi

Dall'analisi è emerso che numerosi risultati delle valutazioni, a seconda dello scopo, sono stati presentati sotto una luce positiva dalle autorità politiche; inoltre si giunge spesso alla conclusione che attualmente, per molteplici ragioni esplicite o meno, non vi è alcuna necessità di intervenire.

A causa della formulazione spesso imprecisa delle clausole di valutazione, le unità amministrative competenti hanno la tendenza a non analizzare criticamente le loro attività bensì a legittimarle con la valutazione. Il CDF ha constatato che vi è una certa propensione a interpretare le clausole di valutazione eccessivamente sulla base dei propri interessi e a utilizzare i risultati delle valutazioni nel processo politico opportunisticamente a proprio favore. Le valutazioni possono inoltre degenerare in esercizi burocratici nei quali il valore aggiunto non può essere sempre dimostrato.

Utilità delle clausole di valutazione

Le clausole di valutazione obbligano il Consiglio federale e l'Amministrazione a dimostrare l'utilità delle misure adottate dalla Confederazione e, se del caso, il Parlamento a presentare proposte di modifiche legislative. Le clausole sono utili quando favoriscono un impiego parsimonioso delle risorse, accrescono l'efficacia delle misure statali e incoraggiano i decisori politici a concentrare nei settori di compiti prioritari le risorse limitate. È necessario però che le clausole siano formulate in modo chiaro, affinché producano valutazioni significative. I risultati devono essere pubblicati. D'altra parte, le clausole non costituiscono la premessa per lo svolgimento delle valutazioni. Promuovono tuttavia una cultura della valutazione e favoriscono un approccio critico nei confronti dell'opportunità e della necessità di una misura adottata dalla Confederazione.

Raccomandazioni del CDF

Sulla scorta dei risultati, il CDF ha formulato alcune raccomandazioni all'attenzione dei dipartimenti, della Cancelleria federale e dell'Ufficio federale di giustizia. In particolare, ha sostenuto che le clausole devono essere formulate in modo più preciso e che le unità amministrative devono pubblicare i risultati accompagnati da un parere. Per una maggiore trasparenza, le valutazioni devono essere inserite nella banca dati ARAMIS ed essere facilmente accessibili sul sito Internet della Cancelleria federale.

Se in generale i servizi interessati si mostrano d'accordo sull'orientamento delle raccomandazioni, non danno informazioni dettagliate sulle misure che intendono adottare. Le prese di posizione si trovano agli allegati 6 e 7 del rapporto. La Delegazione delle finanze ha preso conoscenza dei risultati della verifica e seguirà l'attuazione delle raccomandazioni.

Testo originale in tedesco

Review of the implementation of evaluation clauses in the Federal Administration

Key facts

The principle of checking the effectiveness of the measures undertaken by the Swiss Confederation has been enshrined in Article 170 of the Federal Constitution since 1 January 2000. More than a hundred different laws and ordinances contain what is known as an "evaluation clause" requiring the Federal Administration to assess the effectiveness of its programmes and measures. The main purpose of this status report is for the Swiss Federal Audit Office (SFAO) to examine whether these clauses are actually being implemented and their compliance monitored. It also attempts to answer the question whether the evaluations have led to recommendations and whether the findings are published. The review finishes with some SFAO comments on the benefit of evaluation clauses.

The SFAO analysed the evaluation practice in the Federal Administration by studying the list of evaluation clauses in the federal legislation as well as a list of the evaluations carried out over the period 2006 to 2009. A survey was also conducted among 27 federal offices concerning the implementation of evaluation clauses and their impacts and benefits.

The phrasing of evaluation clauses is often unclear

The SFAO found that numerous evaluation clauses contained in legal texts are not clearly formulated. A number of different terms are used such as effectiveness, efficacy, cost efficiency and occasionally other terms such as controlling and monitoring. Due to historical reasons, the phrasing of these clauses tends to be very inconsistent and often imprecise, leading to many ambiguities during implementation. The clauses that were drawn up more recently – mostly after the new Federal Constitution came into effect – are formulated more precisely.

Different contents in the evaluation clauses

Only in 62 of 115 evaluation clauses is evaluation explicitly referred to in the sense of an appraisal of effectiveness. The remaining provisions either deal with controlling and monitoring requirements or have a supervisory function. The 62 clauses gave rise to 116 evaluations over the period 2006 to 2009. Only the politically relevant investigations are included in the Annual Report of the Federal Council.

Evaluations spread unevenly across the federal departments

The SFAO's review found that the evaluations are distributed very unevenly across the Administration's different areas of authority. The highest number of evaluation clauses was recorded by the Federal Department of Home Affairs and the Federal Department of Economic Affairs, with a very broad range of themes. The areas of healthcare, commerce, education & research, business, environment & regional planning, social welfare and international relations are covered most extensively by evaluation clauses and impact analysis studies. This distribution reflects the reality of subsidies. Evaluation clauses are contained in the individual subsidy laws, often with no correlation to the weighting in terms of financial policy of the federal task.

The federal offices have overall responsibility and produce the evaluation mandates on their own.

The SFAO ascertained that the evaluation clauses are correctly applied and implemented in the Federal Administration. The federal authorities monitor the execution of the evaluation clauses. Most evaluation mandates are formulated by the federal authorities themselves, while the actual evaluations are for the most part carried out by private agencies, thereby ensuring a certain amount of independence from the commissioning client. In around 80 percent of cases the main recipient of the reports is the executive arm, i.e. the federal offices, departments and Federal Council. Only seven percent of reports reach the parliament. The main purpose of the reports is to optimise implementation and ensure accountability. The results and recommendations are used to argue the case for the financing of framework programmes and amendments to the law. Unfortunately not all evaluations are archived as per recommendations in the ARAMIS database maintained by the State Secretary for Education & Research. In addition, the new central public repository of all reports of the Federal Administration that opened on 1 January 2010 at the Federal Chancellery does not yet contain all the recently completed evaluation reports.

The main purpose of the evaluation clauses is to optimise law enforcement

The federal authorities see the benefit of the evaluations as lying in the optimisation of enforcement in 45 percent of cases, and in accountability and reporting in 35 percent of cases. Nine percent of the evaluations result in an amendment to the law. In the remaining cases they are used as justification for the financing and continuation of federal programs and measures. The SFAO was able to establish that these federal authorities had managed to build up an actual evaluation culture.

The federal offices benefit most from the evaluation clauses

Since the responsibility for issuing the mandate and performing evaluations lies with the federal office and the results of the report are addressed primarily to this office, the main beneficiaries of evaluation clauses are ultimately the federal offices. In offices where there are no evaluation clauses, there is a risk that no effort is made to check and question tasks. The SFAO found that the implementation of the recommendations was not consistently monitored in every case, in contrast to the evaluations carried out by the SFAO and the Parliamentary Administration Control.

Risks

The analysis has shown that political bodies throw a positive light on many evaluations, depending on the intended purpose in each case. The conclusion is often drawn that there is no need for action at present for various reasons – either explicit or unnamed.

Because the phrasing of the evaluation clauses is often imprecise, the responsible federal authorities tend not to critically question their activities, but to use an evaluation to try and legitimise them. The SFAO identified a trend for bodies to interpret evaluation clauses in a way that is biased towards their own interests and to use the results of the evaluation to their advantage in an opportunistic manner in the political process. Evaluations can also degenerate into bureaucratic exercises. Furthermore, it is not always possible to demonstrate the added value.

Benefits of the evaluation clauses

On the one hand evaluation clauses force the Federal Council and Administration to demonstrate the benefits of federal measures and if necessary to submit proposals to Parliament for the law to be amended. They are useful if they encourage the prudent use of resources, increase the effectiveness of state measures and help political decision-makers to concentrate limited resources on priority areas. But this requires clearly formulated evaluation clauses that result in meaningful evaluations. The results need to be published. On the other hand, evaluation clauses are not an essential precondition for carrying out evaluations. They do however promote an evaluation culture that questions the effectiveness and necessity of a federal measure.

SFAO recommendations

Based on the results, the SFAO submitted various recommendations for the attention of the federal departments, Federal Chancellery and Federal Office of Justice. In particular, the evaluation clauses need to be formulated more precisely. The federal authorities should publish the results with an official comment. To increase transparency, the evaluation should be entered in the ARAMIS database and published on the website of the Federal Chancellery in a user-friendly format.

In general the offices concerned agree with the orientation of the recommendations, however do not inform how they intend to implement them. Their comments are in the annexes 6 and 7 of the report. The Finance delegation of the Swiss Parliament has taken notice of the audit results and will follow up the implementation of the recommendations.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Warum dieses Thema?	3
1.2	Der institutionelle Kontext	3
1.3	Was versteht man unter Evaluation beziehungsweise Wirksamkeitsüberprüfung?	4
1.4	Einsatz von Evaluationen in der Bundesverwaltung	6
1.5	Methode und Vorgehen	8
2	Konzeption und Formulierung von Evaluationsklauseln	10
2.1	62 echte Evaluationsklauseln	10
2.2	Klassierung der Evaluationen in Zusammenhang mit den Evaluationsklauseln	11
2.3	Die durch die Evaluationsklauseln abgedeckten Aufgabengebiete sind unterschiedlich auf die Departemente verteilt	11
2.4	Ungleiche Verteilung der Evaluationen auf die Aufgabenbereiche	14
2.5	Die auslösenden Instanzen von Evaluationsklauseln sind oft die Ämter	15
2.6	Die Formulierung der Evaluationsklauseln ist oft lückenhaft	16
2.7	Neuere Evaluationsklauseln sind genauer formuliert	18
3	Umsetzung der Evaluationsklauseln	19
3.1	Die Evaluationsklauseln wurden ordnungsgemäss umgesetzt	19
3.2	Mehr als die Hälfte der Evaluationen hat eine Verbindung mit Evaluationsklauseln	20
3.3	Vielfältige Umsetzung in den Ämtern	22
3.4	Adressaten und Verwendungszwecke von Evaluationen	23
3.5	Publikation der Evaluationsergebnisse	23
3.6	Die ARAMIS Datenbank bringt Transparenz, bleibt aber unvollständig	23
3.7	Erstellung einer Geschäftsdatenbank für die Berichte bei der Bundeskanzlei	26
4	Nutzen der Evaluationsklauseln	27
4.1	Vorteile und Risiken von Evaluationsklauseln	27
4.2	Auswirkungen der von den Evaluationsklauseln ausgelösten Wirkungsanalysen	29
4.3	Tatsächlicher Nutzen der Evaluationsklauseln	32
5	Schlussfolgerungen und Antwort auf die Fragen	34
6	Empfehlungen	37

6.1	Mögliche Verbesserungen im Umgang mit Evaluationsklauseln	37
6.2	Fünf Empfehlungen	37

Anhänge

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Bibliographie

Anhang 2: Gesprächspartner

Anhang 3: Abkürzungen

Anhang 4: Instrumente der Erfolgskontrolle

Anhang 5: Evaluationsklauseln und Evaluationen - Datenbasis

Anhang 6: Stellungnahme der Bundeskanzlei

Anhang 7: Stellungnahme des Bundesamts für Justiz

1 Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Seit dem 1. Januar 2000 verankert Artikel 170 der Bundesverfassung das Prinzip der Wirksamkeitsüberprüfung der Massnahmen des Bundes. Verschiedene Bundesgesetze und Verordnungen enthalten eine Evaluationsklausel. Das Bundesamt für Justiz hat eine Liste mit Evaluationsklauseln in der Bundesgesetzgebung identifiziert und auf ihrer Webseite publiziert. Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) analysierte, wie die Bundesverwaltung diese Klauseln umsetzt. Die Prüfung soll folgende Fragen beantworten:

Frage 1: Werden die Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung umgesetzt?

Frage 2: Existieren Überwachungsmechanismen für die Einhaltung der Evaluationsklauseln?

Frage 3: Haben sich im Einzelfall daraus Empfehlungen und Massnahmen ergeben?

Frage 4: Werden die Evaluationsergebnisse publiziert?

Frage 5: Was ist der Nutzen der Evaluationsklauseln?

Frage 6: Sind diese nötig, um eine Evaluation auszulösen?

Bei dieser Analyse handelt es sich um eine Bestandsaufnahme der heutigen Praxis. Sie basiert insbesondere auf einer Typologie der Evaluationsklauseln sowie einem Inventar der Evaluationen, welche in den Jahren 2006 bis 2009 durch die Bundesverwaltung durchgeführt wurden und in der ARAMIS¹ Datenbank erfasst worden sind.

1.2 Der institutionelle Kontext

Am 1. Januar 2000 trat die neue Bundesverfassung Kraft. Gemäss Artikel 170 hat die Bundesversammlung dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Es ist weltweit die erste Verfassungsbestimmung, welche das Parlament auffordert, die Wirksamkeit seiner Erlasse zu überprüfen. Der Begriff „Wirksamkeit“ wird im nächsten Abschnitt näher erläutert. Die ersten Bundesgesetze mit Bestimmungen über Wirkungsüberprüfungen entstanden bereits in den 70er und 80er Jahren.

Es folgten weitere Evaluationsklauseln in den 90er Jahren. Artikel 26 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10) definiert die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Geschäftsführung der Exekutive mit den Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Zudem verlangt Artikel 141 von Botschaften des Bundesrates, dass Angaben über die personellen und finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs, über das Verhältnis von Kosten und Nutzen sowie über die Auswirkungen des Erlasses auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen gemacht werden.

¹ Administration Research Action Information Management System (vgl. www.aramis.ch)

Auch im Subventionsgesetz (SR 616.1) wird der Bundesrat in Artikel 5 verpflichtet, mindestens alle sechs Jahre zu prüfen und den eidgenössischen Räten zu berichten „ob die Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen den Grundsätzen [des Gesetzes] entsprechen“.

Im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010) wird der Bundesrat in Artikel 5 aufgefordert, die Aufgaben des Bundes und ihre Erfüllung sowie die Organisation der Bundesverwaltung regelmässig auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus Verfassung und Gesetz ergeben, zu überprüfen und zukunftsgerichtete Lösungen für das staatliche Handeln zu entwickeln.

Bei neuen Gesetzesnovellen beziehungsweise grösseren Gesetzesanpassungen schliesslich werden die zuständigen Ämter mit einer sogenannten Regulierungsfolgeabschätzung beauftragt, die wirtschaftlichen, finanziellen und gesellschaftlichen Folgen von neuen staatlichen Massnahmen zu evaluieren. Das Staatssekretariat für Wirtschaft unterstützt sie dabei und führt zusätzlich zusammen mit den betroffenen Ämtern Regulierungsfolgeabschätzungen durch, die in den Jahreszielen des Bundesrats jeweils aufgeführt sind.

1.3 Was versteht man unter Evaluation beziehungsweise Wirksamkeitsüberprüfung?

Der in Artikel 170 der Bundesverfassung enthaltene Begriff "Wirksamkeit" geht weit über die in der Evaluationsmethodologie üblicherweise verwendete Begriffsbestimmung von Wirksamkeit im Sinne von Zielerreichungsgrad der Massnahmen hinaus. Die Entstehungsgeschichte der Verfassungsbestimmung macht klar, dass die Überprüfung nicht auf die Wirksamkeit im engeren Sinne begrenzt ist, sondern auch den Vollzug, die Wirkungen sowie die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) der Massnahmen beinhaltet. Zeitlich werden die prospektive und die retrospektive Dimension abgedeckt. Die verwendeten Begriffe stammen vorwiegend aus dem Bericht der von der Generalsekretärenkonferenz einberufenen IDEKOWI².

Neuerdings wird auf Gesetzesebene eine Terminologie verwendet, welche den Begriff der Wirksamkeit etwas enger fasst und welche parallel dazu weitere Kriterien beinhaltet. Insbesondere Artikel 26 des Parlamentsgesetzes führt wie bereits erwähnt als Kriterien der Oberaufsicht zusätzlich zu Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit die Kriterien der Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit auf. Die IDEKOWI-Arbeitsgruppe hat empfohlen, auf Gesetzes- und Verordnungsebene den in der Verfassung verwendeten **Begriff Wirksamkeit** durch die drei Begriffe Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu konkretisieren. Diese Begriffe sind wie folgt zu verstehen:

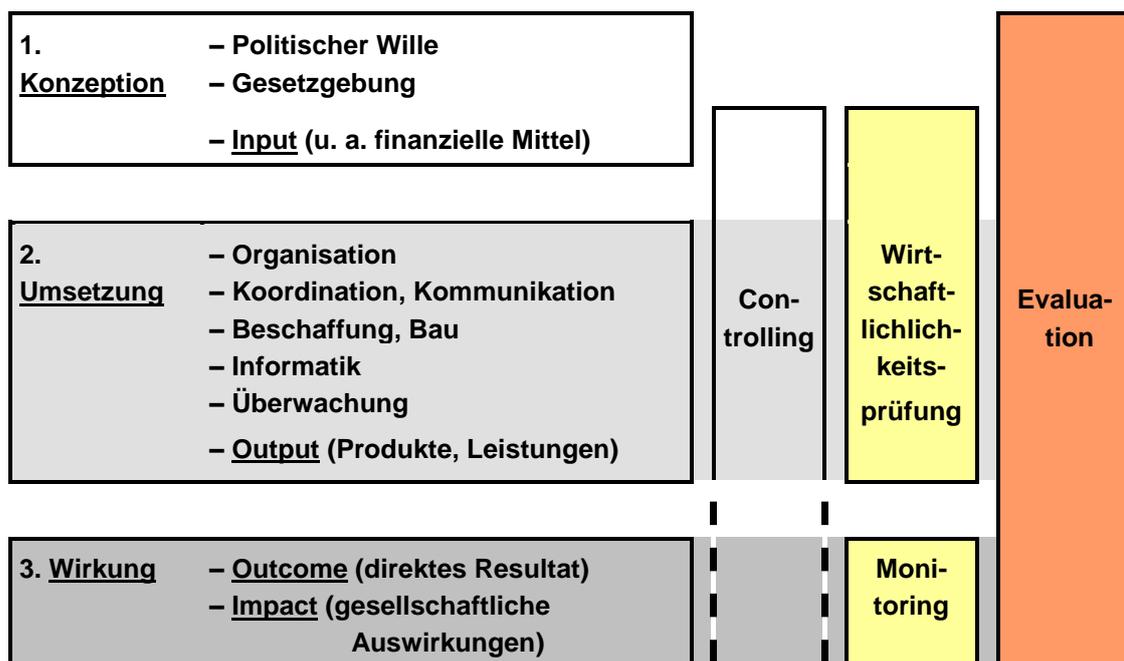
- Die **Zweckmässigkeit** bezieht sich auf das Ausmass der Eignung einer Massnahme, ein bestimmtes Problem zu beheben beziehungsweise ein bestimmtes Verfassungs-, Gesetzes- oder ein vom Bundesrat festgelegtes Ziel zu erreichen. Wirkungsschwächen einer Massnahme können nebst ungenügender Umsetzung auf eine nicht ausreichende Zweckmässigkeit der Massnahme zurückzuführen sein. Deshalb muss im Rahmen einer Wirksamkeitsüberprüfung in der Regel auch die Zweckmässigkeit der Massnahme überprüft werden.

² Interdepartementale Kontaktgruppe Wirkungsprüfungen

- Unter **Wirksamkeit** wird das Verhältnis zwischen den beabsichtigten und den tatsächlich eingetretenen Wirkungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt, die auf die staatliche Massnahme zurückzuführen sind (=Zielerreichungsgrad einer Massnahme) verstanden. Unter den tatsächlich eingetretenen Wirkungen sind auch unbeabsichtigte Wirkungen, die sogenannten Nebenwirkungen, einzubeziehen.
- Die **Wirtschaftlichkeit** schliesslich definiert das Verhältnis zwischen dem vorgesehenen oder tatsächlichen Output und den vorgesehenen oder tatsächlichen Ressourcen (=output-bezogene Wirtschaftlichkeit) beziehungsweise das Verhältnis zwischen den voraussichtlichen oder tatsächlichen Wirkungen und den vorgesehenen oder tatsächlichen Ressourcen (=wirkungsbezogene Wirtschaftlichkeit).

Die EFK hält sich an diese Definitionen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Evaluation, das Controlling, Monitoring, die Ressortforschung und das Audit. Die konkrete Ausgestaltung dieser Instrumente und ihre Verwendung in der Praxis variiert zum Teil beträchtlich. Die wichtigsten Merkmale dieser Instrumente sind in **Anhang 4** „Instrumente der Erfolgskontrolle“ beschrieben. Die nachstehende Abbildung verdeutlicht die Unterschiede zwischen den verschiedenen Instrumenten.

Abbildung 1: Unterschiede zwischen Evaluation, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Controlling und Monitoring



Quelle und Darstellung: EFK

Die Evaluation ist das klassische Instrument, um die Wirksamkeit von staatlichen Massnahmen zu messen. Sie umfasst die verschiedenen Phasen von der politischen Konzeption der Massnahmen mit ihrem Zweck, den bereitgestellten Mitteln (Input), der Umsetzung, dem Messen der Zielerreichung (Output) sowie der Analyse der direkten (Outcome) und indirekten Wirkungen (Impact). Eine Evaluation liefert den Entscheidungsträgern eine Rechtfertigung zur Weiterführung beziehungsweise zur Korrektur der staatlichen Massnahmen oder Gründe für deren Beendigung. Sie kann Gesetzesanpassungen auslösen.

Die EFK hat für Ihre Umfrage diejenigen Evaluationsklauseln aus der Liste des Bundesamts für Justiz näher betrachtet, welche dem erwähnten Begriff der Wirksamkeit entsprechen.

1.4 Einsatz von Evaluationen in der Bundesverwaltung

Durch die historische Entwicklung der Gesetze bedingt, enthält nur ein kleiner Teil der Gesetze Evaluationsklauseln. In den Jahren 2004 und 2005 wurden zwei Studien zum Thema der Umsetzung von Wirkungsanalysen in der Bundesverwaltung gemacht: Die bereits erwähnte IDEKOWI-Studie und die von der EFK im März 2005 publizierte Evaluation: „*Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions ?*“

Die beiden Studien forderten unter anderem verstärkte Aus- und Weiterbildungsanstrengungen im Bereich der Wirkungsanalysen und verlangten die Entwicklung von Amtsstrategien. Die mit Wirksamkeitsprüfungen beauftragten Stellen sollen mit den notwendigen Ressourcen und der erforderlichen Unabhängigkeit ausgestattet werden. Bei Gesetzesrevisionen sind die rechtlichen Grundlagen für den Datenzugang zu schaffen. Die Forschungsdatenbank ARAMIS für die systematische Erfassung der Evaluationen ist auszubauen. Bei Wirksamkeitsprüfungen schliesslich sollen die Wirtschaftlichkeit und das Kosten-Nutzen-Verhältnis berücksichtigt werden.

Der Bundesrat hat am 3. November 2004 den IDEKOWI-Bericht „Wirkungsprüfungen: Wirksamkeit von Bundesmassnahmen. Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung“ zur Kenntnis genommen und die Ämter, die Departemente und die Bundeskanzlei beauftragt, die von der interdepartementalen Kontaktgruppe vorgeschlagenen Massnahmen, mit wenigen Ausnahmen, umzusetzen.

Inzwischen erstellt der Bundesrat im Rahmen der Legislaturplanung eine Übersicht über die wichtigsten Evaluationen, welche auf der Basis von Artikel 170 der Verfassung geplant sind. Seit 2006 fliessen die Ergebnisse der Wirksamkeitsüberprüfungen in den jährlichen Geschäftsbericht des Bundesrats ein.

Abbildung 2: Die wichtigsten Wirksamkeitsüberprüfungen im Bericht des Bundesrates über die Jahresziele 2010

Ziel-Nr.	Kurze Zielbezeichnung	Anzahl Evaluationen	Evaluationsthemen
1	Den Wirtschaftsstandort Schweiz stärken	4	Diverse wirtschaftliche Themen
2	Bildung, Forschung und Innovation fördern	1	Bildungsbericht Schweiz
3	Nachhaltiger Bundeshaushalt und Steuerreform	2	Finanz- und Lastenausgleich
4	Leistungsfähigkeit der Infrastruktur optimieren	1	Umweltvorteil des öffentlichen Verkehrs
5	Die Sicherheit gewährleisten	0	
6	Internationale Zusammenarbeit im Justiz- und Polizeibereich verstärken	1	Polizeikooperationsabkommen mit Österreich und Fürstentum Liechtenstein
7	Sicherheitspolitik umsetzen	0	
8	Entwicklung einer kohärenten Familienpolitik	0	
9	Sozialwerke sanieren und sichern	2	BVG und IVG
10	Gesundheitskosten eindämmen – Gesundheit fördern	2	„eHealth“ und Tierseuchenauswirkungen
11	Gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern	1	Filmförderungskonzepte
12	Energieversorgung sicherstellen	0	
13	Schonender Umgang mit den natürlichen Ressourcen	3	Nachhaltige Entwicklung, Luftreinhaltung, Agglomerationspolitik
14	Beziehung zur EU konsolidieren	0	
15	Multilaterales Regelwerk gestalten	0	
16	Friedensförderung und Konfliktprävention	1	Menschenrechte
17	Armutsreduktion durch Hilfe zur Selbsthilfe	2	Energiebereich; Landwirtschaft
	Total Anzahl Evaluationen	20	

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

Elf dieser 20 Berichte gehen an den Bundesrat, neun an die Verwaltung und fünf an das Parlament sowie einer – der *erste Bildungsbericht Schweiz 2010* – an „die für die Steuerung des Bildungssystems verantwortlichen Behörden bei Bund und Kantonen“.

1.5 Methode und Vorgehen

Modul 1: Interviews

Es wurden mit der Bundeskanzlei (Sektion Planung und Strategie), dem Bundesamt für Justiz (BJ) (Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik) und dem Staatssekretariats für Bildung und Forschung (SBF) verschiedene Abklärungsgespräche geführt. Daraus stammen die Ausgangsinformationen mit folgenden beiden Listen:

- Liste der Evaluationsklauseln vom Bundesamt für Justiz, Stand Mitte 2009.
- Liste der in den Jahren 2006 bis 2009 abgeschlossenen Evaluationen aus der ARAMIS Datenbank.

Modul 2: Dokumentenanalyse

Anhand von relevanten Unterlagen (Gesetze, Geschäftsberichte, Evaluationsberichte, Studien) wurden die Grundlagen gesichtet, um ein Gesamtbild über das Thema zu erarbeiten. Diverse andere Auswertungen und Informationsquellen wie zum Beispiel die im Internet publizierten Evaluationen ergänzten die Datenbasis.

Modul 3: Analyse der ARAMIS Datenbank und der Liste der Evaluationsklauseln

Mit der Unterstützung des Bundesamts für Justiz wurde eine Typologie der Evaluationsklauseln erarbeitet. Dabei wurden folgende Klassen definiert:

- Echte Evaluationsklauseln im Sinne von Wirkungsanalysen
- Controlling und Monitoring
- Aufsichtsfunktion des Bundesamts verbunden mit der Pflicht der beaufsichtigten Organisationseinheiten, zu evaluieren (z.B. Kantone, Universitäten, Stiftungen)
- Andere Klauseln wie Organisationsverordnungen beziehungsweise diverse Vorgaben über Daten, Zuständigkeiten oder Qualitätssicherung.

Auf dieser Basis wurden 62 echte Evaluationsklauseln identifiziert (vgl. Anhang 5).

Modul 4: Umfrage bei 27 Bundesämtern

Auf der Basis der Fragestellung wurde ein Testfragebogen entwickelt und beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) ausgetestet, da dieses Amt seit Jahren zahlreiche Evaluationsklauseln umzusetzen hat.

Mit dem überarbeiteten Fragebogen wurden 26 je für die Umsetzung von Evaluationsklauseln zuständigen Ämter einbezogen. In dieser Phase wurden acht Ämter mit relativ zahlreichen Evaluationen in persönlichen Interviews berücksichtigt. Bei den restlichen Ämtern wurden die Auskünfte telefonisch und mit Emails eingeholt. Die vom Projektteam ausgefüllten individuellen Fragebogen und Listen wurden durch die Ämter überprüft und gegebenenfalls ergänzt.

Modul 5: Datenauswertung und Berichterstattung

Die erhaltenen Informationen wurden mittels Tabellen ausgewertet und verglichen. Diese dienten als Basis für die Synthese und die Berichterstattung.

Die Analyse der EFK wurde von Januar 2010 bis Oktober 2010 durchgeführt. Sie schildert die Situation per Ende 2009 auf der Basis einer Auswertung der in der ARAMIS Forschungsdatenbank erfassten Evaluationen. Die Verantwortung der Prüfung liegt bei der EFK. Das Projektteam setzte sich aus den Herren Werner Tschopp, Revisionsleiter, und Dr. Laurent Crémieux, Evaluations-experte zusammen.

Die Evaluation fusst auf überprüfbaren Selbstdeklarationen der Ämter über deren Umgang mit den Evaluationsklauseln sowie deren Praxis mit Evaluationen. Die Umfrage mit Interviews und strukturierten Fragebögen erfolgte bei den Verantwortlichen für Ressortforschung und Evaluationen.

Die EFK dankt allen Beteiligten für die gewährte wertvolle Unterstützung und die Zurverfügungstellung von Unterlagen. Dank gilt auch der Bundeskanzlei für die Dokumente im Zusammenhang mit den Geschäftsberichten des Bundesrats, dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung für die Auswertungen der ARAMIS Datenbank und dem Bundesamt für Justiz für die Mithilfe bei der Typologisierung der Evaluationsklauseln.

2 Konzeption und Formulierung von Evaluationsklauseln

Wie sieht das heutige Inventar der Evaluationsklauseln aus? Welche Instanz ist am Ursprung der Evaluationsklauseln? Wie werden diese generiert? Zu welchem Zeitpunkt im gesetzgeberischen Prozess entstehen diese? Wie sind und wurden diese Klauseln formuliert? Auf diese Fragen will das folgende Kapitel Antworten geben.

2.1 62 echte Evaluationsklauseln

In der Umfrage bei den Ämtern wurden die Evaluationsklauseln erhoben und einem der nachstehenden Typen zugeordnet (vgl. Ziff. 1.3).

Abbildung 3: Klassierung der Evaluationsklauseln gemäss Bundesamt für Justiz

Typ der Gesetzesklausel mit den Stichworten Evaluation	Anzahl Klauseln
Echte Evaluationsklauseln im Sinne von Wirkungsanalysen	62
Controlling- und Monitoring-Klauseln	16
Klauseln mit Aufsichtsfunktionen (andere Organisationseinheiten wie z.B. Kantone, Universitäten oder Stiftungen haben zu evaluieren)	15
Klauseln in Organisationsverordnungen z.B. mit Vorgaben über Daten, Zuständigkeiten oder Qualitätssicherung	22
Total	115

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

Die echten 62 Evaluationsklauseln sind in drei allgemeine und 59 spezifische Klauseln unterteilt. Die drei allgemeinen Evaluationsklauseln betreffen Artikel 170 der Bundesverfassung (Überprüfung der Wirksamkeit), Artikel 141 des Parlamentsgesetzes (Auswirkungen eines Erlasses) und Artikel 5 des Finanzkontrollgesetzes (Wirtschaftlichkeitsprüfungen). Sie waren nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation.

Weniger als 5% der Gesetze und Verordnungen, die in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht werden, enthalten eine echte Evaluationsklausel.

Die spezifischen Evaluationsklauseln decken 48 Sachgebiete ab. In einigen Bereichen gibt es mehrere sich überschneidende Evaluationsklauseln. Dies ist zum Beispiel bei den folgenden Klauseln der Fall:

- **Öffentlichkeitsgesetz** (SR 152.3) und Öffentlichkeitsverordnung (SR 152.31): Artikel 8 Absatz 5 des Gesetzes verankert unter anderem den Zugang zu Evaluationen, Artikel 21 der Verordnung legt den Ämtern die Pflicht auf, dem Beauftragten die dazugehörigen statistischen Daten wie zum Beispiel abgelehnte Gesuche und einkassierte Gebühren zu liefern und Artikel 19 des Gesetzes – eine echte Evaluationsklausel – regelt die Überprüfung des Vollzugs und der Wirksamkeit des Gesetzes.

- **Filmgesetz** (SR 443.1): Zwei Evaluationsklauseln (Art. 12 und 20) betreffen die Zweckmässigkeit der Filmförderung und die Angebotsvielfalt. In Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe c ist die vom Bundesrat eingesetzte Filmkommission zu den „Ergebnissen der Evaluation der Angebots- und Sprachenvielfalt“ anzuhören. Die Filmverordnung (SR 443.11) beauftragt das Bundesamt für Kultur mit der Evaluation der Angebotsvielfalt und gibt den Vertretern der Filmbranche die Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen.
- **Energiegesetz** (SR 730.0): Fünf Artikel regeln die Berichterstattung der Kantone, unter anderem die Daten, die sie zu liefern haben, die Evaluationen des Bundesamts für Energie, die Berichterstattung des Departments und die Beurteilung des Bundesrats über die Auswirkungen der Energiesparmassnahmen.

2.2 Klassierung der Evaluationen in Zusammenhang mit den Evaluationsklauseln

Die vorliegende Untersuchung betrachtet vorwiegend die 216 in ARAMIS in der Kategorie „Evaluation“ gespeicherten Wirkungsanalysen. Im Rahmen der Umfrage wurden noch weitere 104 Evaluationen identifiziert, welche zwar in ARAMIS als Ressortforschungsprojekte erfasst, aber nicht als Evaluationen gekennzeichnet sind und solche, die gar nicht im ARAMIS erfasst wurden.

Abbildung 4: Übersicht der Evaluationen und Evaluationsklauseln

	Evaluationsklauseln (EK) gemäss Liste BJ (115)					Evaluationen ohne spezifische EK
	Spezifische (59) <i>betreffend 48 Sachgebiete</i>	Generelle (3)	Controlling Monitoring (16)	Aufsicht (15)	Andere (22)	
	Anzahl effektive Evaluationen 2006-2009					
In ARAMIS als Evaluation registriert (216)	116	32	14			54

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

Die Tabelle zeigt, dass in ARAMIS 216 abgeschlossene Berichte unter dem Stichwort „Evaluation“ in den Jahren 2006 bis 2009 registriert wurden. Davon wurden 32 Berichte den drei allgemeinen und 116 den spezifischen Evaluationsklauseln zugeordnet. 14 Berichte sind mit anderen Klauseln verbunden und 54 Evaluationen wurden aus anderen Gründen ausgelöst.

Der Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung liegt primär auf den 59 spezifischen Evaluationsklauseln. Die entsprechenden 116 Evaluationen repräsentieren rund die Hälfte aller in ARAMIS unter „Evaluation“ registrierten Evaluationen. Etwa ein Drittel der Evaluationen wurde nicht gestützt auf diese Klauseln ausgelöst, sondern aus anderen Gründen.

2.3 Die durch die Evaluationsklauseln abgedeckten Aufgabengebiete sind unterschiedlich auf die Departemente verteilt

Eine Auswertung der in der Bundesgesetzgebung echten Evaluationsklauseln, welche die Wirkungen der politischen Massnahmen und Programme analysieren, ergibt folgendes Bild.

Abbildung 5: Verteilung der Evaluationsklauseln und Evaluationen auf die Departemente

Departemente	Aufwand Rechnung 2009 Mio Franken	Anzahl Evaluationsklauseln (EK)	Anzahl erfasster Evaluationen in ARAMIS auf der Basis von Evaluationsklauseln (2006-2009)
EDI	19'503	24	42
EVD	5'994	15	23
EDA	2305	3	23
UVEK	8'783	8	17
EFD	15'288	4	7
EJPD	1'388	3	4
VBS	6'269	2	0
Total spezifische EK		59	116
BK		1	1
PVK		1	15
EFK		1	16
Total generelle EK		3	32
Gesamttotal		62	148

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

Auffallend ist die hohe Anzahl Evaluationsklauseln im EDI, verteilt auf ein breites Spektrum von Aufgabenbereichen wie Gesundheit (BAG), Bildung und Forschung (SBF) und soziale Wohlfahrt (IV, BVG). Zusätzlich verordnet das EDI dem BAG in der Organisationsverordnung explizit, die Wirkung seiner Massnahmen mit Evaluationen zu überprüfen.

Es folgt das EVD mit verschiedenen Evaluationsklauseln im Kartellgesetz, in der Arbeitslosenversicherung, in der Bildung und Forschung und der Landwirtschaft, wo zahlreiche Evaluationen unter Ressortforschung laufen.

Das EDA teilt zwei Evaluationsklauseln mit dem SECO zwecks Überprüfung der Entwicklungshilfe und des Osthilfeprogramms. Die Projekte werden mit einem internen „Projektcontrolling“ überprüft. Gewisse Programme, bestehend aus mehreren Projekten, werden evaluiert und die Ergebnisse werden publiziert.

Das UVEK verfügt über Evaluationsklauseln, die sich vorwiegend auf Umwelt und Klima, Energie, Raumplanung, Verkehr und Stromwirtschaft konzentrieren. Auffallend ist die hohe Anzahl an Evaluationen pro Evaluationsklausel.

Das EFD kennt vier Evaluationsklauseln im Bereich der Subventionen, des Neuen Finanzgleichs und der Personalpolitik.

Das EJPD weist Evaluationsklauseln im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, beim Strafvollzug und bei der Opferhilfe sowie im Asylwesen auf.

Das VBS hat zwei Klauseln. Das Geoinformationsgesetz schreibt vor, die Einführung des Katasters über öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen in einigen Jahren zu evaluieren. Die politische Kontrolle im Militärgesetz ist generell und umfassend geregelt. Der Bundesrat hat periodisch der Bundesversammlung Bericht zu erstatten, ob die der Armee gesetzten Ziele erreicht wurden.

In Aufgabenbereichen mit Evaluationsklauseln machte sie im Untersuchungszeitraum verschiedene „evaluatorische Lücken“ wie zum Beispiel im Krankenversicherungsgesetz aus. Das Bundesamt für Gesundheit will das Engagement im KVG-Bereich erhöhen.

Auffallend ist auch, dass die Evaluationsklauseln und die effektiv durchgeführten Evaluationen – was immer der Auslöser dafür gewesen ist – nicht direkt mit dem finanziellen, politischen und wirtschaftlichen Gewicht der entsprechenden Aufgabengebiete korrelieren, dies aus zwei Gründen. Einmal sagt die Anzahl Evaluationsklauseln in Gesetzen nichts über den Umfang der einzelnen Evaluationen aus. Gibt es in einem Aufgabengebiet nur wenige Gesetze, welche grosse Bundesaufgaben mit hohen Ausgaben regeln, existieren auch nur wenige Evaluationsklauseln. Da zweitens im Unterschied zum Eigenaufwand der Bundesverwaltung jede Subvention eine gesetzliche Grundlage benötigt, dürften tendenziell Aufgabenbereiche mit einem hohen Anteil an Subventionen auch mehr solche Klauseln aufweisen als Aufgaben im Eigenbereich des Bundes.

2.4 Ungleiche Verteilung der Evaluationen auf die Aufgabengebiete

Die untenstehende Abbildung zeigt, dass die Evaluationsklauseln und die Evaluationen ungleich auf die verschiedenen Aufgabengebiete verteilt sind.

Abbildung 6: Evaluationsklauseln und Evaluationen pro Aufgabengebiet

Aufgabengebiete	Aufwand 2009		Anzahl Evaluationsklauseln			Anzahl Evaluationen in ARAMIS (2006-2009)	
	Mio Franken	%		(ohne Redundanzen)	%	Anzahl Evaluationen	%
Generelle Evaluationsklausel Art. 170 BV / PVK / EFK			3				
Soziale Wohlfahrt	18'049	31%	17	12	29%	23	13%
Finanzen und Steuern	10'241	18%	2	2	3%	1	1%
Verkehr	8'099	14%	2	2	3%	4	2%
Bildung und Forschung	5'715	10%	4	3	7%	28	15%
Landesverteidigung	4'515	8%	2	1	3%	0	0%
Landwirtschaft und Ernährung	3'692	6%	2	2	3%	1	1%
Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit	2'587	4%	3	3	5%	25	14%
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	2'482	4%	3	2	5%	8	4%
Ordnung und öffentliche Sicherheit	890	2%	3	3	5%	3	2%
Umweltschutz und Raumordnung	726	1%	3	3	5%	22	12%
Wirtschaft	560	1%	12	10	20%	31	17%
Kultur und Freizeit	395	1%	3	2	5%	3	2%
Gesundheit	276	0%	3	3	5%	35	19%
Total	58'228	100%	62	48	100%	184	100%

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

In der obigen Abbildung sind alle im ARAMIS im Zeitraum von 2006 bis 2009 erfassten Evaluationen aufgeführt, ob diese mit oder ohne Evaluation ausgelöst wurden. Auffallend im Verhältnis mit dem Aufwand ist insbesondere die hohe Konzentration von Evaluationen in den folgenden Aufgabengebieten:

- Gesundheit,
- Wirtschaft mit einem breiten Spektrum an Sachgebieten,
- Bildung und Forschung,
- Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit,
- Soziale Wohlfahrt,
- Umweltschutz und Raumordnung,

was die in Ziffer 2.3 erwähnten Befunde bestätigt.

2.5 Die auslösenden Instanzen von Evaluationsklauseln sind oft die Ämter

Die Umfrage der EFK zeigte, dass die Initiative für das Einfügen einer Evaluationsklausel in ein Gesetz oder in eine Verordnung vorwiegend aus den Ämtern kommt.

Abbildung 7: Auslösende Instanz bei den echten Evaluationsklauseln

Auslösende Instanz	Anzahl Antworten	Beispiele
Das Amt selbst	15	
Departement	5	3 EDI, 1 EJPD, 1 UVEK
Bundesrat	3	EGB, BWO, BAFU CO ₂
Parlament	6	BJ (Parlamentarische Untersuchungskommission, Dienst Analyse Prävention), BAK, BFS, EFD (FLAG-Ämter), BAFU (Umweltschutz-Gesetz), BAV
Keine Antwort	15	
Total (Mehrfachnennungen)	44	

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

Bei politisch wichtigen oder umstrittenen Themen kommt die Initiative vom Department beziehungsweise vom Bundesrat selbst. In einigen Fällen ist das Parlament die auslösende Instanz wie beispielsweise die PUK zur „Fichenaffäre“. Auch ohne Evaluationsklausel kann das Parlament jederzeit via Motion oder Postulat eine Evaluation zu einer Fragestellung verlangen.

Das untenstehende Beispiel illustriert die Entstehung einer Evaluationsklausel im Umweltschutzgesetz durch die vorberatende Kommission des Nationalrats vor 28 Jahren:

Entstehung von Artikel 44 des Umweltschutzgesetzes, SR 814.01 (USG)

Art. 44 Erhebungen über die Umweltbelastung

1 Bund und Kantone führen Erhebungen über die Umweltbelastung durch und prüfen den Erfolg der Massnahmen dieses Gesetzes.

Artikel 44 USG ist zu verstehen aus dem Umstand, dass mit der Schaffung des USG weitgehend das 1970 eingeführte Umweltschutzgesetz der USA für schweizerische Verhältnisse übernommen werden sollte. Das US-Gesetz enthielt von Anfang an eine Evaluationsklausel.

Die ersten Entwürfe der Verwaltung und des Bundesrates sahen aber noch keine Erfolgskontrolle vor. Die Evaluationsklausel wurde von der vorberatenden Kommission des Nationalrats auf einstimmig angenommenen Antrag von NR Ursula Mauch eingefügt. Vor dem Parlament wurde diese neu geschaffene Bestimmung damit begründet, dass allgemein der Evaluation gesetzgeberischer Massnahmen zu wenig Beachtung geschenkt würde (Amtl. Bull. N 1982 S. 439). In der Kommission wurde zusätzlich vorgebracht, dass mit einer solchen *Rückkopplung* die Grundlage für Anpassungen der Gesetzgebung und eine *dynamische Rechtsentwicklung* gelegt werde (Prot. N-Komm. vom 26.5.1982 S. 17).

In der parlamentarischen Beratung stellte NR Ursula Mauch den Antrag, die von der Kommission vorgeschlagene Evaluationsklausel sei wie folgt zu ergänzen: „Über den Erfolg der Massnahmen erstattet er (der

Bundesrat) der Bundesversammlung periodisch Bericht.“ In der Folge wurde über diesen Zusatzantrag debattiert und dieser dann mit 40 zu 55 Stimmen abgelehnt (Amtl. Bull 1982 S. 439).

In diesem Falle hat der Nationalrat die vorgeschlagene präzisere Formulierung abgelehnt. Die angenommene Klausel ist sehr generell gehalten. Der Normadressat ist der Bund anstatt der Bundesrat und die ausführende Instanz kann in der Praxis sowohl das Parlament, der Bundesrat, das Department oder das Amt sein. Der Berichtsadressat, das heisst die Bundesversammlung, wurde nicht mehr erwähnt.

2.6 Die Formulierung der Evaluationsklauseln ist oft lückenhaft

Die Evaluationsklauseln sind sehr heterogen und ungenau in den verschiedenen Gesetzen und Verordnungen formuliert. Es existiert keine *unité de doctrine*, da diese Klauseln historisch gewachsen sind und deren semantischer Sinn sich in der Zeit verändert hat. Unterschiedliche Formulierungen haben ihren Ursprung in den verschiedenen Textquellen, welche Juristen für die Rechtsetzung übernehmen und verwenden. Evaluationsklauseln können sich nur im Gesetz oder in Verordnungen befinden. In zahlreichen Fällen sind sie auf beiden Rechtsebenen verankert. Oft ist die Klausel lediglich eine Kann-Formel und demzufolge nicht zwingend.

Oft fehlen der Verantwortliche für die Evaluation (der Auslöser der Evaluation, der sogenannte „Normadressat“), der mögliche Berichtsadressat, der Gegenstand oder die Periodizität. Normalerweise beginnen die Evaluationsklauseln mit folgenden verschiedenen Begriffen und Formulierungen:

Modell-Syntax von Formulierungen von Evaluationsklauseln

- *Evaluation / Überprüfung der Wirksamkeit (der Massnahmen und/oder des Vollzugs) sowie Kosten der Umsetzung*
- *(Schlussevaluation über die) wirksame Verwendung (und Vollzug) der Mittel*
- *Evaluation / Evaluationsbericht der Auswirkungen beziehungsweise der getroffenen Massnahmen / der Stiftungstätigkeit*
- *Evaluation der Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit*
- *Wirkungsüberprüfung beziehungsweise -beurteilung des Vollzugs / Evaluation der Zielerreichung / Evaluation der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit*
- *Regelmässige Überprüfung der Auswirkungen*

Da es keine *unité de doctrine* gibt, führt diese Vielfalt zu Unklarheiten im Umgang mit den Evaluationsklauseln. Dazu kommen Übersetzungsschwierigkeiten in Zusammenhang mit den französischen und italienischen Versionen der Bundesgesetzgebung. Das nachstehende Beispiel zeigt eine unklar formulierte Klausel:

Artikel 32 Wirkungsanalyse - Verordnung über die Krankenversicherung (SR 832.102)

Das BAG führt in Zusammenarbeit mit den Versicherern, Leistungserbringern und Kantonen sowie Vertretern der Wissenschaft wissenschaftliche Untersuchungen über die Durchführung und die Wirkungen des Gesetzes durch.

Diese Klausel ist unklar formuliert, da das Bundesamt für Gesundheit (BAG) auf den Goodwill der verschiedenen Akteure und Beteiligten in Sachen Datenlieferung angewiesen ist. Diese werden nicht explizit verpflichtet, die dazu benötigten Daten zu liefern.

In den meisten Fällen werden die Evaluationsklauseln durch die zuständigen Fachverantwortlichen in den Ämtern formuliert. Diese werden durch die amtseigenen Juristen in die entsprechende rechtliche Form gebracht. Die Formulierungen sind generell präziser, wenn auch sachverständige Evaluationsverantwortliche des eigenen Amtes involviert werden. Der Gesetzgebungsleitfaden – Modul Gesetz 2008 – des Bundesamts für Justiz ist bekannt und dient den Ämtern als Richtschnur für die Gesetzgebung. Dieser Leitfaden gibt leider keinen Hinweis, wie eine Evaluationsklausel zu formulieren ist.

Das heutige Inventar der Evaluationsklauseln des Bundesamtes für Justiz zeigt folgendes chronologische Entstehungsmuster:

Abbildung 8: Zeitliche Entstehung der 115 Evaluationsklauseln

Entstehungsperiode	Anzahl Klauseln
Vor 1990	16 %
Zwischen 1990 und 2000	26 %
Seit 2000 bis heute	58 %
Total	100 %

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

Mehr als die Hälfte der 62 echten Evaluationsklauseln entstand nach dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, also nach 2000.

Die Auftraggeber oder Normadressaten sind hauptsächlich die Ämter mit 44 Nennungen, gefolgt vom Bundesrat mit 20 Nennungen und von den Departementen mit 10 Nennungen (EDI, EVD, EFD). In vier Fällen sind die Kantone beteiligt.

Was zu evaluieren ist, kann sowohl sehr allgemein, als auch sehr detailliert formuliert sein. De facto werden über 90 Prozent aller Evaluationen durch die Ämter ausgelöst. Im Rahmen der Aufsichts- und Controlling-Klauseln werden weitere 14 Instanzen ausserhalb der Bundesverwaltung benannt, welche finanzielle Zuwendungen erhalten und die dem Bund gegenüber mit Evaluationen rechenschaftspflichtig sind.

Abbildung 9: Die inhaltlichen Begriffe der 62 Klauseln

Inhaltlicher Begriff in der Formulierung	Anzahl Nennungen inkl. Mehrfachnennungen	Bemerkungen
Wirkungsanalyse	60	
Vollzugsevaluation	25	
Gewährleistung	24	
Wirtschaftlichkeit	18	
Rechtmässigkeit	3	Subventionsgesetz, Invalidenversicherung, Exportrisikoversicherung
Metaevaluation	2	PVK
Total	132	

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

In welchen zeitlichen Abständen soll evaluiert werden? In 23 Fällen präzisiert der Gesetzgeber eine *regelmässige* beziehungsweise *periodische* Evaluation, beispielsweise im Rahmen der *Legislatur-* beziehungsweise *Rahmenkreditperiode* (z.B. bei der Bildung und Forschung oder in der Landwirtschaft). Ein Drittel der Klauseln enthält keinen zeitlichen Rahmen.

Der **Adressat der Evaluationsberichte** ist in 20 Fällen das *Parlament*, in 15 der *Bundesrat*, die *Ämter* selbst in sechs Fällen und – so explizit im Filmgesetz – die *Öffentlichkeit*. Der Rest hat keinen expliziten Adressaten. Es kann jedoch aus dem **Öffentlichkeitsgesetz** abgeleitet werden, dass alle Evaluationen zu veröffentlichen sind. Artikel 8 Ziffer 5 verlangt, dass der Zugang zu Berichten über die Evaluation der Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen gewährleistet ist.

De facto werden die meisten durch das Amt ausgelösten Evaluationen und deren Empfehlungen für den eigenen Gebrauch benützt. In den wenigsten Fällen gehen die Berichte an den Bundesrat oder das Parlament.

2.7 Neuere Evaluationsklauseln sind genauer formuliert

Evaluationsklauseln neueren Datums sind genauer formuliert. Ein Beispiel dafür liefert das Bundesgesetz über den **Finanz- und Lastenausgleich FiLaG** (SR 613.2), wo Artikel 18 die Pflicht eines Wirksamkeitsberichts definiert:

Artikel 18
1 Der Bundesrat legt der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor.
2 Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und erörtert die möglichen Massnahmen für die kommende Periode.
3 Die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden gesondert dargelegt.

In der **Verordnung FilaV** (SR 613.21) wird in Artikel 46 der Inhalt des Wirksamkeitsberichts definiert:

Artikel 46

¹ Der Wirksamkeitsbericht hat folgenden Inhalt:

a. Er gibt Auskunft über:

1. den Vollzug des Finanzausgleichs, insbesondere die Beschaffung der Daten für den Ressourcen- und Lastenausgleich,
2. die jährliche Volatilität der Beiträge der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich und der Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone innerhalb der Berichtsperiode.

b. Er analysiert, inwieweit die Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs in der Berichtsperiode erreicht wurden.

c. Er erörtert mögliche Massnahmen, namentlich:

1. die Anpassung der Dotationen des Ressourcen- und Lastenausgleichs,
2. die vollständige oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs (Art. 19 Abs. 4 FiLaG),
3. die Notwendigkeit beziehungsweise Zweckmässigkeit einer Belastungsobergrenze der ressourcenstarken Kantone im horizontalen Ressourcenausgleich.

² Er kann Empfehlungen für die Überprüfung der Bemessungsgrundlagen des Ressourcen- und Lastenausgleichs enthalten.

³ Er enthält zudem in einer gesonderten Darstellung Angaben über die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemäss Artikel 18 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 11 FiLaG.

⁴ Der Wirksamkeitsbericht stützt sich bei der Beurteilung der Ziele insbesondere auf die Kriterien gemäss Anhang 17 ab und berücksichtigt anerkannte Standards der Evaluation.

⁵ Er gibt allfällige abweichende Meinungen innerhalb der paritätischen Fachgruppe wieder.

In diesem Beispiel präzisiert die Verordnung das Gesetz. Das Gesetz regelt die Berichterstattung des Normadressaten und die Periodizität. Die Verordnung regelt den Inhalt, die Datengrundlagen (Art. 47), die paritätische Fachgruppen zur Qualitätssicherung (Art. 44 und 45) und die Fachgruppe zum Wirksamkeitsbericht (Art. 48) zwischen Bund und Kantone sowie die Vernehmlassung des Berichts (Art. 49).

3 Umsetzung der Evaluationsklauseln

3.1 Die Evaluationsklauseln wurden ordnungsgemäss umgesetzt

Bei allen Evaluationsklauseln gab es in den Jahren 2006 bis 2009 mindestens eine Evaluation, ausser bei Evaluationsklauseln, die erst in Zukunft zum Tragen kommen.

Abbildung 14: Klauseln mit zukünftigen Evaluationen

Evaluationsklausel	Inhalt der Klausel
Art. 9 der Verordnung über ein Pilotprojekt zur Finanzierung von Massnahmen zur Gleichstellung von Frau und Mann in Unternehmen, SR 151.18	Das EBG sorgt für eine qualitative Evaluation der Auswirkungen der Finanzhilfen, die an Unternehmen vergeben werden. Es kann externe Fachpersonen damit beauftragen.
Art. 33 Opferhilfegesetz, SR 312.5	Der Bundesrat sorgt dafür, dass Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Massnahmen nach

	diesem Gesetz periodisch überprüft werden.
Art. 18 Abs. 2 Volkszählungsgesetz, SR 431.112	Der Bundesrat legt der Bundesversammlung zu gegebener Zeit einen Evaluationsbericht über die Volkszählung 2010 vor. Er stellt die Ergebnisse in den einzelnen Erhebungsbereichen dar und bewertet die Auswirkungen des Systemwechsels.
Art. 23 Stammzellenforschungsgesetz, SR 810.31	Der Bundesrat sorgt für die Evaluation der Wirksamkeit dieses Gesetzes.
Art. 14 der Verordnung über die Koordination der Politik des Bundes zugunsten der KMUs, SR 172.091	Das Koordinationsorgan für die KMU-Politik des Bundes und das KMU-Forum führen periodische Evaluationen ihrer Aktivitäten durch. Einmal pro Legislatur erstellen sie einen Bericht zuhanden des Bundesrates und des Parlaments.
Art. 43 Geoinformationsgesetz, SR 510.62	Der Bundesrat überprüft innerhalb von sechs Jahren nach Einführung des Katasters über öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen dessen Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Er erstattet der Bundesversammlung Bericht und macht darin Vorschläge für notwendige Änderungen.

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

Es handelt sich um neuere Erlasse, wo der Zeitpunkt der Wirkungsanalyse noch nicht aktuell ist beziehungsweise wo eine Evaluation bereits geplant oder sich im Gang befindet.

3.2 Mehr als die Hälfte der Evaluationen hat eine Verbindung mit Evaluationsklauseln

Die Auswertung aller 216 unter „Wirkungsanalyse“ registrierten im ARAMIS in den Jahre 2006 bis 2009 abgeschlossenen Projekte zeigt, dass rund zwei Drittel der Evaluationen mit einer Evaluationsklausel in Verbindung gebracht werden können.

Abbildung 10: Beispiele von generell formulierten Evaluationsklauseln mit vielen Evaluationen

Amt	Evaluationsklausel	Wortlaut der Gesetzesklausel	Anzahl Evaluationen 2006-2009
PA IV	BG über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, SR 193.9	Art. 5 Evaluation: Der Bundesrat wacht über die wirksame Verwendung der bewilligten Mittel. Er veranlasst regelmässige Evaluationen und erstattet der Bundesversammlung darüber für jede Kreditperiode Bericht.	13
DEZA SECO	BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, SR 974.0	Art. 9 al3: Der Bundesrat wacht über die wirksame Verwendung der nach diesem Gesetz bewilligten Mittel. Er erstattet darüber der Bundesversammlung Bericht, wenn er einen neuen Rahmenkredit beantragt..	9
BAFU	Umweltschutzgesetz, SR 814.01	Art. 44 Erhebungen über die Umweltbelastung: Abs. 1 Bund und Kantone führen Erhebungen über die Umweltbelastung durch und prüfen den Erfolg der Massnahmen dieses Gesetzes.	64 nicht alle im ARAMIS erfasst
BAFU	CO ₂ -Gesetz, SR 641.71	Art. 5 Evaluation: Abs. 1 Der Bundesrat beurteilt regelmässig die Wirkung der getroffenen und geplanten Massnahmen im Hinblick auf die Verminderung der CO ₂ -Emissionen.	18 nur eine Evaluation im ARAMIS erfasst
BLW	Landwirtschaftsgesetz, SR 910.1	Art. 185 Vollzugsdaten: Zur Beschaffung der für den Vollzug des Gesetzes und die Wirkungskontrolle unerlässlichen Grundlagen erhebt und registriert der Bund sowohl auf sektoraler als auch auf einzelbetrieblicher Ebene Daten: a. zur Durchführung von agrarpolitischen Massnahmen; b. zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft; c. zur Beobachtung der Marktlage; d. als Beitrag zur Beurteilung von Auswirkungen der Landwirtschaft auf die natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft.	19

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

Generell formulierte Klauseln mit einer regelmässigen oder periodischen Berichterstattung lassen den Ämtern einen grossen Spielraum für Evaluationen. Sie verfolgen diverse Zwecke, wie Rechenschaftsablegung oder Vollzugsverbesserungen. Die Ergebnisse vieler – im Rahmen dieser generell formulierten Gesetze – frei gewählten Evaluationsthemen fliessen in die bundesrätlichen Botschaften zwecks weiterer Finanzierungen der Programme ein.

Auffallend ist auch, dass die Evaluationsklauseln und die durchgeführten Evaluationen – was immer der Auslöser dafür ist – nicht direkt mit dem finanziellen, politischen, wirtschaftlichen Gewicht der entsprechenden Aufgabengebiete korrelieren. Die meisten Evaluationen werden ad

hoc in Funktion des politischen Tagesgeschäfts beziehungsweise in Funktion der Jahresziele des Bundesrats ausgelöst.

Ein Amt benötigt keine Evaluationsklausel, um die Wirkung seiner Aktivitäten zu evaluieren und deren Ziele zu überprüfen. Es liegt in seinem Interesse, den Vollzug der Massnahmen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Im EDI fordert die Organisationsverordnung in Artikel 3 Absatz 3b das Bundesamt für Gesundheit und das Bundesamt für Statistik explizit auf, die Wirkung rechtsetzender und anderer Massnahmen zu überprüfen. Im Umweltbereich wurden die 64 Evaluationen nicht wegen der Evaluationsklauseln realisiert, sondern aus Gründen der Überprüfung der Vollzugsmassnahmen im Umweltbereich. Im CO₂ Bereich wurde nur eine der 12 Evaluationen durch die Evaluationsklausel durchgeführt. Andere Evaluationen werden durch Postulate und Motionen des Parlaments ausgelöst. Die einzigen von der Exekutive unabhängigen Evaluationen erfolgen durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle und die Eidg. Finanzkontrolle.

3.3 Vielfältige Umsetzung in den Ämtern

Einige Ämter, welche routinemässig Evaluationen machen, wie zum Beispiel das BAG, das BLW oder das BFE verfügen über eigene Evaluationsdienste. Diese koordinieren alle Evaluationen und unterstützen die einzelnen Fachabteilungen mit ihrem Fachwissen in der Formulierung der Aufträge, im Vergabeprozess, in der Auswahl der Evaluierenden und in der Begleitung bis zur Qualitätskontrolle und der Berichterstattung. Die meisten Ämter mit einer Routinepraxis steuern ihre Evaluationen mit einer auf ihre Aufgaben ausgerichteten Amtsstrategie und einer entsprechenden Planung. Dazu gehören auch die nötigen finanziellen Ressourcen für die Vergabe an externe Auftragnehmer.

Die Evaluationen werden fast ausschliesslich durch externe Experten realisiert, welche nach den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens beauftragt werden. Dies sichert eine gewisse Unabhängigkeit und Ausgewogenheit der Ergebnisse gegenüber dem Auftraggeber. Dennoch besteht ein gewisses Risiko, dass Ämter durch die Auftragsformulierung ihre Arbeiten zu legitimieren suchen, anstatt ihre Tätigkeiten kritisch hinterfragen zu lassen.

Die zuständige Fachabteilung wählt den qualifizierten Anbieter teils mit Zuhilfenahme einer Begleitgruppe bestehend aus internen oder externen Experten aus. Die Selektion kann direkt auf der Basis der eingereichten Offerten erfolgen oder, bei grösseren Vorhaben, durch eine vorgängige Anhörung der vorselektierten Anbieter vor einer Begleitgruppe.

Die Betreuung der Evaluierenden erfolgt meistens durch die zuständige Fachabteilung beziehungsweise durch eine Begleitgruppe, die auch auf die Unterstützung von externen Spezialisten zugreifen kann. Diese prüfen auch die Qualität der Evaluation. Bei heiklen politischen Berichten können die Qualitätskontrolle und allfällige Korrekturen der Ergebnisse auch auf der Direktionsebene erfolgen.

3.4 Adressaten und Verwendungszwecke von Evaluationen

Abbildung 11: Die Adressaten und Verwendungszwecke der Evaluationsberichte auf der Basis von Evaluationsklauseln

Adressaten der Evaluationsberichte auf der Basis von Evaluationsklauseln (ohne PVK, EFK)			Verwendungszweck mit Mehrfachnennungen						
mit Mehrfachnennungen	Anzahl Nennungen	%	Vollzugs-optimierung	Rechenschaftsbericht	Gesetzesrevision	Andere Zwecke	keine Angaben	Total	%
Parlament	7	7	6	6	1			13	8%
Bundesrat	14	15	14	10	5	2	1	32	21%
Departement	1	1				1		1	1%
Verwaltung	68	71	45	38	7	10	1	101	66%
Andere, Kantone, Gemeinden, weitere Öffentlichkeit	6	6	4		1	1		6	4%
Total	96	100	69	54	14	14	2	153	100%
%			45%	35%	9%	9%	1%	100%	

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

Hauptadressat der Berichte ist in fünf Sechstel der Fälle die Exekutive mit den Ämtern (71%), den Departementen (1%) und dem Bundesrat (15%). Relativ wenige Berichte gelangen an das Parlament (7%) beziehungsweise an weitere Adressaten (6%).

Ob mit oder ohne Evaluationsklauseln liegt der Verwendungszweck der Berichte primär in der Vollzugsoptimierung und in der Rechtfertigung des vergangenen Vollzugs. In zehn Prozent der Fälle werden Evaluationen explizit mit der Absicht gemacht, das Gesetz zu revidieren. Die Ergebnisse sowohl von Vollzugs- wie auch von Rechenschaftsevaluationen dienen oft auch als Input für die Botschaften des Bundesrats zwecks Finanzierung von Rahmenprogrammen oder entsprechenden Gesetzesanpassungen.

3.5 Publikation der Evaluationsergebnisse

Bis auf einige Ausnahmen werden fast alle Evaluationen zu den meisten Evaluationsklauseln – allenfalls nach einer Bereinigung durch die nächsthöhere Instanz oder mit einer Stellungnahme – publiziert. Evaluationen mit schützenswerten oder vertraulichen Daten werden nicht veröffentlicht. Mit einer Stellungnahme begründet das Amt die Umsetzung oder die Ablehnung einzelner Empfehlungen. Falls das Amt mit den Ergebnissen der Evaluation nicht einverstanden ist, distanziert es sich von den Ergebnissen und qualifiziert diese als eine „Expertenmeinung“.

3.6 Die ARAMIS Datenbank bringt Transparenz, bleibt aber unvollständig

In ARAMIS sollen alle Forschungs- und Entwicklungsprojekte sowie Evaluationen erfasst werden, die ganz oder teilweise vom Bund finanziert oder durchgeführt werden³. Die Datenbank dient

³ Siehe die ARAMIS-Verordnung SR 420.31

hauptsächlich der Schaffung von Transparenz, der Datenbeschaffung sowie der Planung und Steuerung auf dem Gebiet der Forschung, Entwicklung und Evaluationen.

Die meisten Bundesämter erfassen ihre Evaluationen gemäss Vorgaben des Staatssekretariats für Bildung und Forschung in der ARAMIS Datenbank. Die Bundeskanzlei verschickt mit ihrem Auftrag zur Aktualisierung der Evaluationen einen vom Staatssekretariat für Bildung und Forschung erstellten Leitfaden als Hilfe für die Eintragungen. Jedes Amt entscheidet selbst, ob der Evaluationsbericht öffentlich zugänglich ist. Jedoch nicht alle Ämter erfassen ihre Evaluationen. In den kleinen Ämtern ist die Erfassung der Evaluationsdaten wegen mangelnden Benutzerkenntnisse in die ARAMIS Datenbank oft lückenhaft. Zudem werden vereinzelt Evaluationen zwar in ARAMIS erfasst, jedoch fälschlicherweise als „Ressortforschung“ und nicht als „Evaluation“ gekennzeichnet⁴. Dafür gibt es verschiedene Erklärungen.

Abbildung 12: Beispiele und Gründe für das Nicht-Erfassen in ARAMIS

AMT	Nicht erfasste Evaluationen	Gründe diese nicht in ARAMIS zu erfassen
ARE	Eine Evaluation wurde nicht im ARAMIS erfasst	Weil diese "nicht über den Forschungskredit finanziert wurde".
BAFU	64 Evaluationen im Umweltgesetz und 18 im CO ² -Gesetz befinden sich nicht im ARAMIS	Alle Ressortforschungen werden zentral im hauseigenen System erfasst und im ARAMIS; bei den Evaluationen gibt es lediglich eine dezentrale Erfassung durch die einzelnen Sektionen in das hauseigene System, da keine zentrale Stelle für die Eintragung in ARAMIS verantwortlich ist.
BAK	Unvollständige Erfassung der Evaluationen betreffend die Filmförderung	Viele Berichte über die Filmförderung werden als Evaluationen durch das BFS erstellt; diese werden jedoch nicht im ARAMIS erfasst.
BAP/ Fedpol	Tätigkeitsbericht „Innere Sicherheit“ (Nachrichtendienst; in der Zwischenzeit im VBS) nicht im ARAMIS erfasst	Evaluationsberichte werden nicht publiziert; jedoch publizierte das Fedpol jährlich einen öffentlichen Rechenschaftsbericht mit einem Teil „Nachrichtendienstliche Aufgaben“.
BFE	Nur ein Teil der Evaluationen, welche das Energiegesetz betreffen, sind im ARAMIS erfasst	Das BFE unterhält eine eigene Projektdatenbank; daraus werden die Forschungsprojekte automatisch an ARAMIS übermittelt. Evaluationsprojekte hingegen – welche nach Vorgaben der BK gegenüber F+E-Projekten zusätzliche Attribute angeben müssen – werden beim BFE von Hand unter einem separaten Mandanten „BFE-Eval“ erfasst. Weshalb dies unterlassen wird, ist nicht bekannt.
BLW	20 Evaluationen jährlich im Landwirtschaftsgesetz; mindestens 2 Evaluationen betreffen die Nachhaltigkeitsverordnung	Nur die im Auftrag der WAK über die Direktzahlungen erstellte Evaluation wurde im ARAMIS als „Evaluation“ abgelegt. Wegen der Ansicht des Amtes, dass nur Evaluationen, welche an das Parlament adressiert werden, zu erfassen sind, wird nur ein Teil als Evaluation im

⁴ Projekte in ARAMIS können als Forschungsprojekte, als reine Evaluationen sowie als Evaluationen mit einem Forschungsteil gekennzeichnet werden.

		ARAMIS erfasst. Weitere Evaluationen werden irrtümlicherweise als Ressortforschung erfasst.
Postreg	Keine Erfassung der Berichte zur Evaluation der schrittweisen Marktöffnung gemäss Postverordnung	Die Berichte werden nicht im ARAMIS erfasst, da das Amt die Ansicht vertritt, dass Artikel 41 und 44 der Postverordnung lediglich „Monitoring-Controlling“ Klauseln sind.

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

Auch werden die Evaluationen qualitativ in unterschiedlicher Art und Weise im ARAMIS erfasst. Die Datenbank kann nicht zu ihrem vollen Wert genutzt werden, da Einträge teilweise unvollständig bleiben.

Eine Ursachenanalyse ergibt folgendes Bild:

- Evaluationen werden oft nicht erfasst, weil keine zentrale Stelle dafür zuständig ist.
- Oft fehlt die Kenntnis einer Differenzierung zwischen Evaluation, Wirkungsanalyse und Ressortforschung.
- Im SECO und in der DEZA existieren amtsintern klare Regeln. Lediglich Programm-Evaluationen, welche eine Serie von Entwicklungsprojekten abdecken, sollen im ARAMIS erfasst werden. Projektevaluationen werden als Controlling-Instrument bezeichnet und nicht erfasst.
- BAFU und BFE, welche ihre Forschungs- und Evaluationsprojekte in eigenen Projektdatenbanken erfassen, verfügen über keine ausreichenden organisatorischen Regelungen zur Übermittlung der Evaluationsprojekte in ARAMIS.

Im Zuge der vorliegenden Prüfung wurden durch einige Benutzer Verbesserungsvorschläge geäußert, wie zum Beispiel:

- Zusätzlich zur Publikation der Berichte sollte auch die Erfassung der Stellungnahme des Amtes ermöglicht werden.
- Eine neue Spalte über die Auswirkungen der Evaluation sollte geschaffen werden, um Lerneffekte in der Praxis der Evaluationen zu erzeugen.

Die Anregungen wurden in der Zwischenzeit bereits durch die Betreuungsstelle von ARAMIS umgesetzt. Auch wünschen sich Ämter eine einfachere Benutzerführung.

3.7 Erstellung einer Geschäftsdatenbank für die Berichte bei der Bundeskanzlei

Mit einer Motion⁵ verlangte das Parlament vom Bundesrat die Erstellung einer „Geschäftsdatenbank“ im Internet für:

„Alle vom Bund und von Unternehmungen im Besitz des Bundes extern in Auftrag gegebenen Studien, Evaluationen und Berichte sind zu veröffentlichen, soweit sie nicht dem Geheimhaltungsvorbehalt unterliegen. Er bezeichnet dabei die Auftrag gebende Bundesstelle oder Unternehmung, den Auftragnehmer sowie die entstandenen Kosten und das zu belastende Budget. Die Veröffentlichung geschieht vorzugsweise über einen Link auf der Einstiegsseite der schweizerischen Bundesbehörden, der direkt zu den Studien führt, analog beispielsweise zur Systematischen Rechtssammlung des Bundes.

Die im Jahr 2005 angenommene Motion für den Teil „Bundesverwaltung“ wurde mit einer Ergänzung von Artikel 6 der Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei (OV-BK, SR 172.210.10) am 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt:

Artikel 6 Veröffentlichung der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden und von externen Studien, Evaluationen und Berichten.

1 Die Bundeskanzlei veröffentlicht in Zusammenarbeit mit den betroffenen Stellen Texte über das Bundesrecht, die für die Verwaltungspraxis von grundsätzlicher Bedeutung und für die Öffentlichkeit von Interesse sind und die namentlich vom Bundesrat, von den Departementen oder der Bundeskanzlei oder von einer anderen Einheit der Bundesverwaltung ausgehen (Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, VPB). Sie veröffentlicht die VPB periodisch in elektronischer Form.

2 Sie bietet an zentraler Stelle eine Plattform an, auf der bundesverwaltungsextern erstellte Studien, Evaluationen und Berichte veröffentlicht werden können. Die Veröffentlichung erfolgt zusammen mit Angaben insbesondere über die Auftraggebende Stelle, die Auftragnehmerin oder den Auftragnehmer, die Kosten und das belastete Budget. Sie erfolgt dezentral durch die Departemente und Bundesämter.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung hat die EFK die im März 2010 geschaffene **zentrale Plattform** der Bundeskanzlei für die Publikation von Studien, Evaluationen und Berichte geprüft. Mitte August wurde sie in Betrieb genommen. Leider enthält die zentrale öffentliche Ablage nicht alle seit Januar 2010 beendeten Evaluationsberichte. Für eine Beurteilung der Funktionsweise dieser Datenbank, dem Zusammenspiel mit ARAMIS und der Schnittstelle, um Doppelerfassungen zu vermeiden, ist es noch zu früh.

⁵ 04.3755-Motion Laubacher Otto, Geschäftsdatenbank, Zentrale Sammlung und Veröffentlichung von externen Studien. Die Motion wurde am 18.03.2005 vom Nationalrat und am 29.09.2005 vom Ständerat für den Teil „Bundesverwaltung“ angenommen.

4 Nutzen der Evaluationsklauseln

4.1 Vorteile und Risiken von Evaluationsklauseln

Die EFK sieht verschiedene Vorteile und Risiken von Evaluationsklauseln. Diese

- legen Rechenschaft über das staatliche Handeln ab,
- zeigen Ansatzpunkte für Verbesserungen und lösen Lernprozesse in der Vollzugsoptimierung aus,
- stellen Erkenntnisse für die Gestaltung und Anpassung staatlicher Massnahmen und deren Planung bereit und
- erweitern das Wissen über staatliche Massnahmen bzw. deren Erfolgsvoraussetzungen.

Diese Vorteile sind im Gesetzgebungsleitfaden⁶ des Bundesamts für Justiz aufgeführt. Im Gesetzgebungsprozess werden *ex ante* Evaluationen zwecks Regulierungsfolgeabschätzung einer neuen Novelle gemacht. Die Praxis unterscheidet auch zwischen *summativen* und *formativen ex post* Evaluationen.

Eine *formative* Evaluation ist eine vom Amt selbst ausgelöste Evaluation, welche als Lernhilfe dient, um die entsprechenden Abläufe zu verbessern. Sie sollen vor allem die Gestaltung des Evaluationsgegenstands begleiten, im Sinne von Verbesserungsmaßnahmen. Sie bringt Erkenntnisse über die Umsetzung, das Verhalten und die Befriedigung seines Zielpublikums sowie über die Wirkung der Amtshandlungen.

Eine *summative* Evaluation, welche durch eine Evaluationsklausel vorgegeben wird, soll die Güte und/oder die Tauglichkeit eines Evaluationsgegenstands prüfen. Sie ist so konzipiert, dass sie den Programmverantwortlichen, die finanziellen Grundlagen und Wirkungen bereitstellen, um weiter zu entscheiden, ob die Programme beibehalten oder abgeschafft werden sollen. *Summative* Evaluationen üben eher eine kontrollierende Funktion aus, indem sich das Amt für seine Tätigkeiten rechtfertigen muss. Die Unabhängigkeit der Ergebnisse ist tendenziell besser gewährleistet, wenn der Besteller und der Auftraggeber extern sind, und wenn der Hauptberichtsadressat amtsextern ist.

Eine auf Grund einer Evaluationsklausel ausgelöste *summative* Evaluation hat daher einen schwächeren Einfluss auf das Amt als eine aus eigenem Ermessen ausgelöste *formative* Evaluation, wo der Lerneffekt für das Amt an erster Stelle steht.

Bei den Risiken stellt sich die Frage, wie unabhängig die Ergebnisse einer Evaluation sind, wenn das Amt sowohl Auslöser, Auftraggeber, Abnehmer und Adressat einer Evaluation ist. Es werden vier verschiedene Typen von Risiken unterschieden:

- Eine starke Position des Auftraggeber
- Ein wenig unabhängiger Auftragnehmer
- Ergebnisse von schlechter Qualität

⁶ Siehe Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, Modul Gesetz 2008, Randziffer 183. Die Vorteile von Evaluationen sind bereits im IDEKOWI-Bericht, S. 46 aufgelistet.

- Ausarten in eine bürokratische Übung

Beim Auftraggeber besteht eine ganze Serie von inhärenten Risiken

Es können Fragen gestellt werden, welche die Aktivitäten des Amts *a priori* in ein positives Licht rücken. Dies kann zu einer starken Begleitung und einengende Instruktionen an den Auftragnehmer führen. Auch wenn ein externer Auftragnehmer die Evaluation macht, werden die zu beantwortenden Fragen durch das Amt definiert. Möglicherweise werden die sensiblen Fragen gar nicht gestellt. Ein Amt kann die Evaluationsklausel als Mittel zum Zweck verwenden, dies im Sinne einer Rechtfertigung der politischen Massnahmen. Dies könnte auch einen Einfluss auf die Formulierung der Evaluationsaufträge haben. W. Bussmann⁷ benennt dieses Risiko als „Tendenz von Dienststellen der Exekutive, Evaluationen als Wasser auf die eigenen Mühlen zu lenken, dass heisst ihre Tätigkeiten nicht kritisch zu hinterfragen, sondern mit Studien möglichst zu legitimieren“. Es ist das Amt, welches die Evaluatoren – mit oder ohne Hilfe von externen Experten – begleitet und die Ergebnisse validiert und akzeptiert. Das Amt bestimmt auch, ob und wie die Ergebnisse publiziert werden. Es kann dann eine selektive beziehungsweise opportunistische Verwendung der Ergebnisse bestimmen. Auch wenn die Ergebnisse durch das Amt akzeptiert werden, besteht nicht notwendigerweise ein Controlling über die Umsetzung der Empfehlungen.

W. Bussmann folgert daraus, dass externe Instanzen wie die Parlamentarische Verwaltungskontrolle und die Eidgenössische Finanzkontrolle wirkungsvolle Korrektive gegen solche Tendenzen bilden.

Ein wenig unabhängiger Auftragnehmer erstellt eine grundsätzlich positive Evaluation

Grundsätzlich hat das Amt ein primäres Interesse, seine Aktivitäten im Sinne eines Rechenschaftsberichts in einem guten Lichte zu zeigen. Da die Ämter einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Formulierung der Evaluationsaufträge besitzen, besteht ein Risiko bei der Unabhängigkeit des Auftragnehmers. So können durch die Ämter selbst ausgelöste Evaluationen durch die Fragestellung an externe Experten schwächere Ergebnisse und Empfehlungen zur Folge haben, da der Auftraggeber den Auftrag im Sinne einer Bestätigung seiner Aktivitäten formulieren kann und der Auftragnehmer den Bericht abschwächen könnte.

Die Evaluationsergebnisse können von mangelhafter Qualität sein

Die Qualität der Evaluationsergebnisse ist nicht *a priori* gewährleistet. Qualitätsmängel können entstehen, wenn die Ziele der Evaluation zu hoch gestellt werden und das Amt nicht die dazu nötigen Ressourcen zur Verfügung stellt. Auch eine ungenügende Fokussierung des Evaluationsauftrags kann zu einer mangelhaften Qualität der Ergebnisse führen. Die EFK stellte fest, dass nicht alles, was unter dem Namen von Evaluation publiziert wird, den Kriterien einer echten Evaluation entspricht.

Evaluationen können auch zu einer bürokratischen Übung ausarten

Als weiteres Risiko sind fehlende neue Erkenntnisse einer Evaluation. Diese werden nur realisiert, weil eine gesetzliche Evaluationsklausel das Amt dazu zwingt. Erwartungen sind keine damit

⁷ Bussmann Werner, Artikel „Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz“ in „Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgeabschätzung – Weitere Erfahrungsberichte in In- und Ausland / Staatspraxis und Wirtschaft“, Herausgeber Dr. Heinz Schäffer, Wien 2007, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

verbunden. Evaluationen arten dann zu einer bürokratischen Übung oder „Evaluitis“⁸ aus. Oft werden auch die direkten und indirekten Kosten unterschätzt. Es werden mit anderen Worten „viel zu viele und zu intensive Evaluationen durchgeführt als gesellschaftlich sinnvoll“ wären.

4.2 Auswirkungen der von den Evaluationsklauseln ausgelösten Wirkungsanalysen

Die Auswirkungen der Evaluationsklauseln und deren Evaluationen bestätigen die bereits in Abschnitt 3.5 erwähnten Verwendungszwecke. Die Umfrage bei den Bundesämtern ergab generell einen „hohen Nutzen“ der Evaluationsklauseln:

⁸ Siehe Bruno S. Frey, „Evaluitis – eine Neue Krankheit“, Working Paper No. 293, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, June 2006.

Abbildung 15: Auswirkungen der wegen Evaluationsklauseln erfolgten Evaluationen

Evaluationsklausel	Auswirkungen (Mehrfachnennungen wurden berücksichtigt)
Optimierung des Vollzugs (45 %)	
BAV: Verkehrsverlagerung	Die Klausel führte zur Installation eines Monitoring, um die Verlagerung zu messen, eine Voraussetzung, um die Wirkungen quantitativ zu untermauern.
BBT: Berufsbildung	Hilft bei den Projekten, die beste Praxis zu entwickeln.
BAG: Strahlenschutzverordnung	Optimierung des Vollzugs und Hinweise für eine Gesetzesrevision.
BAK: Filmproduktion und Filmkultur	Liefert wertvolle Erkenntnisse über Filmförderungsmassnahmen und dient der Verbesserung künftiger Förderreglemente.
BAG: Transplantationsgesetz	Anpassung von Vollzugsmassnahmen.
BFM: Asylgesetz	Ermöglicht eine fundierte Beurteilung der Integrationsförderungsmassnahmen und eine Optimierung der Programme.
SECO: Kartellgesetz	Optimierung des Vollzugs; Gesetzesänderung im Gang.
SECO: Regionalpolitik	Die Evaluation verschiedener Projekte führt zur Entwicklung eines "best practice" Projektleitfadens; Optimierung der Massnahmen und Rechenschaftsablegung.
SECO: Tourismus Beherbergungswirtschaft	Verbesserung der Geschäftsprozesse.
SECO: Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus	Optimierung des Vollzugs und der Wirkung.
Rechenschaftsablegung und Berichterstattung (35 %)	
BAG: Tabakpräventionsfonds	Dient der Rechenschaftsablegung.
EDA: Friedensförderung	Rechenschaftslegung und Führungsinstrument für die Managementsteuerung der Förderprogramme.
EDI: Behindertengleichstellungsgesetz	Dient der Überprüfung der Zielkonformität des Gesetzes.
EPA: Bundespersonalgesetz	Spezifische Klauseln erhöhen die Transparenz in der Berichterstattung.
Gesetzesänderung (9 %)	
BAG: Risikoausgleich in der Krankenversicherung	Drei Evaluationen führten zu einer Anpassung der Verordnung.
BAG: Pandemieverordnung	Die Evaluationsresultate fliessen in die Revision des übergeordneten Epidemiegesetzes ein.
BSV: Invalidenversicherung	Führte zur 6. IV-Gesetzesrevision mit dem Einbau des Assistenzbeitrags.
Andere Zwecke - Finanzierung (11 %)	
BBT, SBF: Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (2008-2011)	Die Botschaft über die „Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (2008-2011)“ enthält summarisch die Ergebnisse und Erkenntnisse von mindestens 100 Evaluationen. Diese legen Rechenschaft ab über die Verwendung und Auswirkungen der investierten Geldern und enthalten damit die Argumente für eine weitere Finanzierung.
BLW: Landwirtschaftsgesetz	Im BLW fliessen die Ergebnisse diverser Evaluationen in den jährlichen Agrarbericht und dienen als Belege für die vierjährigen Finanzierungsbotschaften.
BSV: Familienergänzende Kinderbetreuung	Dient der Weiterführung des Rahmenkredits.
BWO: Wohnförderungsgesetz	Dient der Rechtfertigung für eine weitere Finanzierungsbotschaft.
EDI, Fachstelle für Rassismus- bekämpfung:	Evaluation der laufenden Projekte zwecks „Sicherstellung der Finanzierung von rund 100 neuen Projekten in der folgenden Legislaturperiode“.
Total (100 %)	

Quelle und Darstellung: EFK (2010)

Somit liefern die Wirkungsanalysen aus Sicht der Ämter Ergebnisse und Inputs für die Gestaltung und Anpassung staatlicher Massnahmen und Planungen.

Die Umfrage der EFK zeigt verschiedene Verwendungszwecke von Evaluationen. Über den Nutzen können jedoch keine Aussagen gemacht werden. Andreas Balthasar⁹ erwähnt verschiedene Arten der Verwendung von Evaluationen:

Die **instrumentelle Verwendung** „meint den gezielten und unmittelbaren Gebrauch der Evaluationsbefunde durch Entscheidungsträger und weitere Akteure, wenn Evaluationen Impulse liefern, die bewusst und nachweisbar in die Politikformulierungsprozesse eingebaut werden“. Dies ist im oben genannten Beispiel der Fall, wo die Evaluationsergebnisse über das Pilotprogramm „Assistenzbeitrag“ in die laufende Revision des Invaliditätsversicherungsgesetzes einfließt.

Die **konzeptionelle Verwendung** „beschreibt jenen Gebrauch der Evaluationsresultate, der dazu führt, dass Entscheidungstragende ihre Ansichten, ihre Einstellungen oder ihre Begrifflichkeiten gegenüber bestimmten Aspekten des evaluierten Programms verändern. Diese Form der Verwendung kommt dadurch zustande, dass die Informationen, welche eine Evaluation bereitstellt, von den Entscheidungsverantwortlichen im Lichte ihrer eigenen Erfahrungen, ihres Wissens und ihrer Bedürfnisse betrachtet und interpretiert werden“. Davon wird dann gesprochen, wenn die Evaluationsinformationen nicht geradlinig umgesetzt, sondern in sozialen Handlungszusammenhängen verarbeitet werden.

Die **symbolische Verwendung** von Evaluationsergebnissen ist der Fall, „wenn Entscheidungstragende Evaluationen nutzen, um ihre Optik zu bestätigen und sich Legitimation zu beschaffen. Dies ist in Ordnung, wenn eine Evaluation belegt, dass der eingeschlagene Weg der richtige ist. Dies schafft der untersuchten Aktivität Legitimität. Eine andere Art symbolischer Verwendung ist dann festzustellen, „wenn die Verantwortlichen Evaluationen gezielt benutzen, um gefällte Entscheidungen im Nachhinein zu rechtfertigen. Hier handelt es sich um Pseudoevaluationen. So kann eine Evaluation als Symbol verwendet werden, um zu signalisieren, dass die Beteiligten ernsthaft bemüht sind, sich mit der Qualität ihres Handelns auseinanderzusetzen. Oder eine Evaluation kann dazu dienen, bevorstehende Entscheidungen zu verzögern, um – zum Beispiel – die Aufmerksamkeit in der Zwischenzeit auf andere Fragen zu lenken. Diese Art des Einsatzes von Evaluationen wird vielfach als missbräuchlich bezeichnet“.

Eine **prozessbezogene Verwendung** entsteht, „wenn sich unter den am Evaluationsprozess Beteiligten ein gemeinsames Verständnis bezüglich relevanter Probleme im Bereich der untersuchten Massnahme entwickelt und/oder mittels neuer Kontakte in einem Sachbereich ein Netzwerk von Beziehungen und Diskussionen entsteht, das die Evaluation selbst überdauert. Das Amt lernt dabei. Eine Verwendung erfolgt in diesen Fällen dadurch, dass Akteure allein durch die Teilnahme am Evaluationsprozess – und nicht aufgrund der Ergebnisse – Einblicke in das Programm gewinnen, die ihr Verhalten beeinflussen. Es versteht sich von selbst, dass über diese Prozesse oft Entwicklungen ausgelöst werden, welche auch die anderen Formen der Verwendung von Evaluationen beeinflussen“.

Bei **generellen Verwendungen** „handelt es sich nicht um eine weitere eigenständige Verwendungsdimension, sondern um eine Kategorie, welche die Einschätzung des Gesamtnutzens der Evaluation beinhaltet. Die Erfahrung aus anderen Projekten hat uns gelehrt, dass es Praktikerinnen und

⁹Andreas Balthasar „Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen, Rüegger Verlag, 2007, Seite 45 bis 48.

Praktikern oftmals leichter fällt, die Verwendung gesamthaft einzuschätzen, als Bewertungen im Hinblick auf die unterschiedlichen Arten der Verwendung abzugeben“.

4.3 Tatsächlicher Nutzen der Evaluationsklauseln

Empirisch enthalten nur sehr wenige Gesetze Evaluationsklauseln. Obwohl die Evaluationsklauseln eine summative Funktion haben, werden sehr wenige Berichte an das Parlament weitergeleitet. In der Praxis wird in der Behandlung und Verwendung der Evaluationsergebnisse kein Unterschied festgestellt, ob die Wirksamkeitsüberprüfung durch eine Evaluationsklausel oder aus einem anderen Grund ausgelöst wurde. In diesem Bereich haben die Ämter einen sehr grossen Ermessens- und Handlungsspielraum. Dieser ist auch eine Funktion der vorhandenen Evaluationskultur und -erfahrung.

Die praktischen empirischen Erkenntnisse bestätigen die Erkenntnisse von Thomas Widmer und Frans L. Leeuw¹⁰:

„Auf der Ebene des Grundgesetzes resp. der Verfassung stellt die Schweiz einen Sonderfall dar, da die Schweizerische Bundesverfassung mit Artikel 170 einen verfassungsrechtlichen Evaluationsauftrag kennt. [...] Neben diesen Grundlagen wohl der relevanteste Bereich von Evaluationsverpflichtungen in rechtlicher Form sind speziell für die Schweiz (Bussmann 2007; Widmer 2007), aber auch in den beiden anderen Ländern, die spezialgesetzlichen Regelungen, in denen sektorbezogene Vorgaben hinsichtlich der Durchführung von Evaluationen festgelegt sind. Dabei sind unterschiedliche Formulierungen anzutreffen, die verschiedene Bewertungskriterien (wie Wirksamkeit, Wirkung, Zielerreichung, Erfolg etc.) auf hohem Abstraktionsniveau nennen und zumeist auch eine Kompetenzzuweisung zur Evaluationsdurchführung formulieren. In der Regel enthalten diese Rechtsgrundlagen auf Ebene Gesetz oder Verordnung keine Angaben dazu, zu welchem Zweck Evaluationen durchgeführt werden sollten oder wie und durch wen die Evaluationen zu nutzen wären. Den zuständigen Stellen wird somit ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Erfüllung der rechtlichen Evaluationsverpflichtung überlassen. Es ist zu vermuten, dass die rechtsetzenden Instanzen zwar den Bedarf nach einer Überprüfung etwa der Wirksamkeit der entsprechenden Rechtsgrundlagen erkannt haben, eine funktionale Sichtweise dabei aber weitgehend fehlt. Auf diesem Hintergrund überrascht es kaum, dass die für die Realisierung der entsprechenden Evaluationen zuständigen Stellen je individuelle Interpretationen der Evaluationsklauseln vornehmen, die stark von Eigeninteressen geprägt sind – und vielfach aus einer Gesamtsicht betrachtet als dysfunktional bezeichnet werden müssen. Die spezialgesetzlichen Regelungen führen damit zu einer disparaten, bereichsspezifischen institutionellen Einbettung der Evaluation.“

Die Untersuchung der EFK zeigt, dass die federführende Dienststelle meistens den Impuls für eine gesetzliche Evaluationsklausel auslöst. Der Auftrag für eine Evaluation wird selbst formuliert. Der Bericht wird an das Amt adressiert. Dies bedeutet für Ämter, die heute eine grosse Evaluationspraxis haben, dass die am Beginn eingeführte Evaluationsklausel amtsintern die Sensibilisierung und die Legitimation für die Durchführung von Evaluationen in einer frühen Lernphase förderten und damit einen Beitrag zum Aufbau einer Evaluationskultur leisteten.

¹⁰ Widmer, Thomas and Frans L. Leeuw, (2009): „Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich“ in Widmer, Thomas, Beywl, Wolfgang, Fabian, Carlo (Hsg.) "Evaluation. Ein systematisches Handbuch“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Seite 64-71.

Aus Sicht des Amtes ist alles unter seiner (Selbst)-Kontrolle. Damit kann *vorausschauend* Evaluationsmaterial für Anfragen des Parlaments beziehungsweise für bundesrätliche Botschaften bereitgestellt werden. Ist die Praxis einer regelmässigen Evaluationskultur eingeführt, ist die Evaluationsklausel nicht mehr das primäre Auslösemoment einer Evaluation.

Im gegenteiligen Fall, wo keine Evaluationsklausel vorhanden ist, besteht die Gefahr, dass die eigenen Aktivitäten nicht aus eigenem Antrieb überprüft und hinterfragt werden. Es müssen zuerst Fehler passieren, bis eine externe Evaluation durchgeführt wird und die entsprechenden Empfehlungen zu organisatorischen Massnahmen führen.

Da sowohl die meisten Evaluationsklauseln und Evaluationen durch das Amt selbst ausgelöst werden, die Verantwortung für die Auftragsvergabe und Durchführung beim Amt liegt und die Berichtsergebnisse vorwiegend an das Amt adressiert werden, sind die Bundesämter selbst die Hauptnutznießer von Evaluationsklauseln. Diese dienen damit primär den Ämtern. Die Evaluationsklauseln liefern den Ämtern den **expliziten Auftrag** sowie die **Legitimität**, die Wirkung von politischen Massnahmen und dessen Vollzug zu überprüfen. Sie gewährleisten den legalen Zugang zu den benötigten Daten, beispielsweise Daten von Institutionen ausserhalb der Bundesverwaltung wie von Kantonen, Gemeinden oder vertraulichen Daten aus Spitälern oder Arztpraxen. Mit Evaluationsberichten legt das Amt **Rechenschaft** über sein Wirken ab und funktioniert als **lernende Organisation**, falls es dank den Ergebnissen und Empfehlungen seine Prozesse und Zielsetzungen anpasst. Es entsteht eine Rückkoppelung zum staatlichen Handeln, die zu Änderungen beziehungsweise Korrekturen der eingeleiteten Massnahmen führen kann, zu entsprechenden Gesetzesänderungen und den dazu nötigen Finanzierungsbotschaften. In einem Siebtel der Fälle ist der Auslöser einer Evaluation von Beginn an, die Wirksamkeit eines Gesetzes zu überprüfen und das Gesetz bei Bedarf anzupassen. In diesem Zusammenhang kommentiert eine interviewte Person die Frage über den „Nutzen der Evaluationsklausel“ wie folgt:

« De notre point de vue les clauses d'évaluation sont très utiles, elles s'insèrent parfaitement dans le cycle législatif. En effet, les lois ne sont pas quelque chose de statique mais quelque chose de dynamique. Quand une loi est en vigueur depuis longtemps, elle n'est plus forcément adaptée à la situation qui a évoluée et il faut la réviser. Une évaluation des effets de la loi permet ainsi de préparer cette révision. Une fois la nouvelle révision est entrée en vigueur, après quelques années il faut de nouveau la réévaluer et le cycle recommence. On remarque ainsi que certaines lois sont révisées à intervalles réguliers (par exemple, on en est déjà à la 12ème révision de l'AVS), alors que d'autres lois « dorment » parfois depuis plus d'un demi-siècle. Le côté dynamique des lois est essentiel, et les clauses d'évaluation permettent de favoriser ce côté dynamique. »

Wirkungsüberprüfungen, welche durch eine ausserhalb des Amtes stehende Instanz wie die PVK oder die EFK ausgelöst und durchgeführt werden, haben den Vorteil grösserer Unabhängigkeit. Die Umsetzung der Empfehlungen ist transparenter nachvollziehbar. Das Empfehlungscontrolling wird extern sichergestellt. Zudem kann die Umsetzung durch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und die zuständigen parlamentarischen Kommissionen überprüft werden.

5 Schlussfolgerungen und Antwort auf die Fragen

Die vorliegende Untersuchung hatte zum Ziel, die folgenden Fragen zu beantworten.

Frage 1: Werden die Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung umgesetzt?

Die EFK konnte feststellen, dass alle Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung durch die zuständigen Ämter angewandt und umgesetzt werden. Wo die Evaluationsklauseln kürzlich eingeführt wurden, sind Evaluationen bereits vorgesehen oder im Tun.

Frage 2: Existieren Überwachungsmechanismen für die Einhaltung der Evaluationsklauseln?

Die Überwachung für die Einhaltung der Evaluationsklauseln basiert primär auf der Selbstkontrolle der dafür zuständigen Bundesämter. Weder die Bundeskanzlei noch das Parlament überprüfen die Einhaltung der Evaluationsklauseln. Die Ämter kennen die für ihren Aufgabenbereich massgebenden Gesetze und lösen die durch die Evaluationsklauseln geforderten Wirkungsanalysen aus. Die wenigen Ämter mit mehreren oder generell formulierten Evaluationsklauseln produzieren viele Evaluationen und haben eine grosse Routine damit. Die meisten dieser Ämter haben auch eigene verantwortliche Fachspezialisten für ihre Evaluationen. Sie haben ein auf ihre Aktivitäten und Amtsstrategie angelegtes Vorgehen im Umgang mit Evaluationen und deren Planung. Alle Ämter setzen vorwiegend externe Auftragnehmer ein, soweit es sich nicht um intern erstellte Controlling-Berichte handelt (z. B. DEZA).

Frage 3: Haben sich im Einzelfall daraus Empfehlungen und Massnahmen ergeben?

Was auch immer der Auslöser einer Evaluation sein mag – ob mit oder ohne Evaluationsklausel – in 70 Prozent der Fälle gehen die Evaluationsberichte an die Verwaltung als Adressaten. In den meisten Fällen werden der Bundesrat und das Parlament über die Evaluationen und deren Ergebnisse nicht aktiv informiert. Die meisten Evaluationsberichte enthalten Empfehlungen, welche diverse Massnahmen auslösen können. Die meisten Evaluationsergebnisse dienen der Vollzugsoptimierung und Rechenschaftablegung. In nur einem Fünftel der Fälle finden Evaluationsergebnisse Eingang in Botschaften des Bundesrates.

In ganz wenigen Ämtern gibt es ein – formelles oder informelles – Controlling über die Umsetzung der Evaluationsergebnisse. Empfehlungen werden umgesetzt, sofern sich diese mit den Ansichten der Amtsführung decken und diese entscheidet, sie umzusetzen. Einige Ämter wie das BAG, die DEZA und das SECO planen die Einführung eines Empfehlungscontrollings.

Frage 4: Werden die Evaluationsergebnisse publiziert?

Die meisten Evaluationen werden durch die Bundesämter auf ihren Internetseiten publiziert. Dies ist nicht unbedingt der Fall, wenn der Bericht ungünstig für das Amt ausfällt beziehungsweise wenn es sich um sensible oder schützenswerte Daten handelt. Leider wird nur ein Teil aller Evaluationsberichte ordnungsgemäss im ARAMIS erfasst, wie dies 2004 vom Bundesrat zur

Umsetzung der Massnahmen des IDEKOWI Berichts beschlossen wurde. Auch entscheidet jedes Amt selbst, ob der Evaluationsbericht öffentlich zugänglich ist.

Die vom Parlament im Jahr 2005 beschlossene Schaffung einer zentralen Datenbank für die Publikationen sämtlicher durch die Bundesverwaltung extern in Auftrag gegebenen Studien, Evaluationen und Berichte bei der Bundeskanzlei, soweit sie nicht dem Geheimhaltungsvorbehalt unterliegen, ist zum heutigen Zeitpunkt operationell. Darin sollten sich sämtliche seit dem 1. Januar 2010 beendeten Berichte und Evaluationen befinden. Leider haben nicht alle Ämter ihre Berichte erfasst.

Frage 5: Was ist der Nutzen der Evaluationsklauseln?

Evaluationsklauseln, welche *ex post* Evaluationen verlangen, können nützlich sein. Damit verpflichtet der Gesetzgeber die ausführenden Instanzen, vorwiegend die Ämter und Fachstellen, in periodischen beziehungsweise regelmässigen Abständen, ihre Aktivitäten, Ziele sowie deren Voraussetzungen und die beabsichtigten Wirkungen der Massnahmen zu überprüfen.

Wegen der wenig präzisen Formulierungen der Klauseln (keine Angaben zum Zweck und Adressaten der Evaluation) haben die zuständigen Ämter einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Erfüllung der Evaluationsverpflichtung. Dies kann zu einer Tendenz führen, Evaluationen als „Wasser auf die eigenen Mühlen zu lenken“, das heisst ihre Tätigkeiten nicht kritisch zu hinterfragen, sondern mit Studien möglichst zu legitimieren. Auf diesem Hintergrund überrascht es kaum, dass die für die Realisierung der entsprechenden Evaluationen zuständigen Stellen je individuelle Interpretationen der Evaluationsklauseln vornehmen, die stark von Eigeninteressen geprägt sind. Evaluationsergebnisse werden im politischen Prozess opportunistisch verwendet. Auch können Evaluationen in eine bürokratische Übung ausarten und keine Erkenntnisse bringen, die dem zuständigen Amt nicht schon vorher bekannt waren.

Die Evaluationsklauseln dienen primär den Bundesämtern. Letztere sind deren Hauptnutznießer, da sowohl die meisten Evaluationsklauseln und Evaluationen durch das Amt selbst ausgelöst werden, die Verantwortung für die Auftragsvergabe und Durchführung beim Amt liegt und die Berichtsergebnisse vorwiegend an das Amt adressiert werden. Die Evaluationsklauseln liefern den Ämtern den **expliziten Auftrag** sowie die **Legitimität**, die Wirkung von politischen Massnahmen und dessen Vollzug zu überprüfen. Mit der Zeit führt dies in diesen Ämtern zu einer Evaluationskultur, zu einer lernenden Organisation, die ihre Aktivitäten selbständig überprüft.

Die Evaluationsergebnisse können Entscheidungsunterlagen liefern, ob die Gesetze ihren Zweck erfüllen und ob die Massnahmen weiterhin nötig sind oder gegebenenfalls beendet werden könnten. Regelmässige Evaluationsberichte legen Rechenschaft ab über die Verwendung von staatlichen Mitteln und können die Begründung für neue Rahmenkredite liefern, falls diese durch den Gesetzgeber nicht in Frage gestellt werden.

Nur sieben Prozent der Evaluationsberichte werden an das Parlament geleitet. Die Kenntnisnahme der Evaluationsergebnisse und –berichte auf den vielen jeweiligen Internetseiten setzt eine aktive Suche der Interessierten und der Spezialisten voraus; die entsprechenden Ergebnisse gelangen kaum an die Öffentlichkeit.

Im Lichte der oben genannten Vorteile und Risiken sind Evaluationsklauseln unter gewissen Voraussetzungen nützlich. Evaluationsklauseln sind, sofern die darauf beruhenden Evaluationsberichte mit den entsprechenden Empfehlungen zu einer Anpassung des Vollzugs staatlicher Massnahmen, sowie zu optimaleren amtsinternen Prozessen und zu einem periodischen Hinterfragen der Amtsziele und –funktionen führen, durchaus sinnvoll. Das Amt hat dadurch die Möglichkeit, sich als lernende Institution, an das schnell ändernde Umfeld anzupassen. Die Evaluationen können letztendlich zu entsprechenden Gesetzesanpassungen führen.

Die nachfolgenden Bedingungen sind nützlich für die Umsetzung der Evaluationsergebnisse:

1. Die Klausel ist spezifisch zu formulieren mit unter anderem dem Zweck der Wirkungsanalyse, dem Normadressat, dem Adressat des Berichts.
2. Die Klausel hat explizit den Begriff Wirksamkeit zu verwenden.
3. Falls Daten von Instanzen ausserhalb der Bundesverwaltung verwendet werden, ist der Zugang zu diesen Daten explizit zu nennen.
4. Die Periodizität ist zu definieren.
5. Wenn der Bericht publiziert wird, hat dieser in der ARAMIS Datenbank und in der zentralen Datenbank der Bundeskanzlei auf der Web-Seite www.admin.ch für die Öffentlichkeit verfügbar zu sein.

Frage 6: Sind Evaluationsklauseln nötig, um eine Evaluation auszulösen?

Ob eine Evaluation durch eine Evaluationsklausel ausgelöst wird oder nicht, führt zu keinem Unterschied in der Durchführung und in der Verwendung der Evaluationsergebnisse.

Der Gesetzgeber kann auf die Berichterstattung der Exekutive abstellen beziehungsweise auf eine Rechenschaftsablegung, welche er via Motion oder Postulat vom Bundesrat verlangt. Ohne Evaluationsklausel würde der Gesetzgeber einen Teil seiner Kontroll- und Überwachungsfunktionen abschwächen beziehungsweise der Exekutive delegieren.

In einigen Aufgabengebieten, wo es wenige oder gar keine Evaluationsklauseln gibt, wie zum Beispiel auf der Einnahmenseite des oder bei einigen vom Bund öffentlich-rechtlich verwalteten Fonds, wie zum Beispiel der AHV und ALV, hat es auffallend wenige oder gar keine Evaluationen. Explizite Evaluationsklauseln haben wenigstens den Vorteil, dass diese bei den betroffenen Bundesstellen eine Kultur der Wirkungsüberprüfung des eigenen Handelns ausgelöst haben.

6 Empfehlungen

6.1 Mögliche Verbesserungen im Umgang mit Evaluationsklauseln

Die vorliegende Untersuchung hat diverse Verbesserungspotentiale aufgedeckt.

- Evaluationsklauseln sollen klarer und praxisgerechter formuliert werden.
- Die Unabhängigkeit der Evaluationsergebnisse muss sichergestellt werden.
- Die Evaluationsberichte sollen transparenter und leichter zugänglich gemacht werden.

Heute sind die Evaluationsklauseln im Sinne von Wirkungsanalyse aus historisch gewachsenen Gründen vielfältig, heterogen und ungenau formuliert. Es fehlt an einer *unité de doctrine*. In Artikel 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR 172.010) wird der Bundesrat verpflichtet, die Bundesaufgaben „regelmässig auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen“ und „zukunftsgerichtete Lösungen für das staatliche Handeln zu entwickeln“. Eine allgemeine Verpflichtung zu Wirksamkeitsüberprüfungen kann von den zuständigen Linienorganen bedarfsgerecht und eigenverantwortlich wahrgenommen werden. Sowohl die interdepartementale IDEKOWI Gruppe, wie auch das Parlament und das Öffentlichkeitsgesetz fordern bereits seit fünf Jahren eine grössere Transparenz über die Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen. Die Empfehlungen der EFK nehmen Rücksicht auf diese Vorschläge.

6.2 Fünf Empfehlungen

Empfehlung 1

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Justiz, den Gesetzgebungslleitfaden mit Vorschlägen über die Formulierung von Evaluationsklauseln zu ergänzen.

Durch eine präzisere Normierung werden Unklarheiten im Zusammenhang mit Evaluationsklauseln vermieden. Solche Vorgaben können den zuständigen Verwaltungseinheiten mehr Klarheit und Sicherheit bei der Formulierung geben. Dadurch entsteht eine *unité de doctrine* in der Bundesgesetzgebung.

Eine Verankerung der Evaluationsklauseln im Gesetz ist notwendig, um die Wichtigkeit der Evaluation hervorzuheben. Im Gesetz sollen die Ziele und der Berichtsadressat der Evaluation formuliert werden. Die Verordnung soll den Inhalt und die Modalitäten der Evaluation präzisieren und den Zugang zu den Evaluationsdaten regeln, falls diese Daten ausserhalb der Bundesverwaltung entstehen.

Zur Formulierung hatte der IDEKOWI-Bericht bereits im 2004 einen formellen inhaltlichen Vorschlag unterbreitet, dem sich die EFK anschliesst.

Empfehlung 2

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Justiz, im Rahmen von Gesetzesrevisionen systematisch darauf hinzuweisen, dass die bestehenden veralteten Klauseln präziser und sachgerechter formuliert werden.

Empfehlung 3

Die EFK empfiehlt den Departementen, bei Evaluationen im Rahmen von Evaluationsklauseln bei den Ämtern sicherzustellen, dass die Ämter zu extern vergebenen Evaluationen eine Stellungnahme verfassen.

Die Umsetzung dieser Empfehlung durch die Verwaltungseinheiten soll regelmässig durch die Departemente überprüft werden. Damit kann Transparenz geschaffen werden. Der Öffentlichkeit kann somit aufgezeigt werden, was die Position der externen Büros und welches die Stellungnahme des Amtes ist.

Empfehlung 4

Die EFK empfiehlt den Departementen sicherstellen, dass die Evaluationen ab Planung in der ARAMIS Datenbank unter dem Begriff *Evaluation* erfasst werden.

Dabei sind folgende Punkte zu beachten:

- Evaluationsprojekte sollen frühzeitig erfasst werden, sobald das Thema definiert und die finanziellen Mittel bereitgestellt wurden.
- Die Departemente stellen sicher, dass Ämter mit eigenen Projektdatenbanken die hauseigenen Evaluationsprojekte frühzeitig ab Planung, vollständig, sachgerecht und mit den korrekten Parametern in ARAMIS eintragen.
- Die Verwaltungseinheiten sollen durch die Departemente aufgefordert werden, ihre Angaben zu überprüfen und die nicht erfassten Evaluationen sowohl in der Datenbank der Bundeskanzlei als auch von ARAMIS zu erfassen.

Eine frühzeitige Voranmeldung der geplanten Evaluation, würde gleichzeitig der Eidgenössischen Finanzverwaltung die Möglichkeit bieten, vorgängig bei der Formulierung des Evaluationsauftrages mitzuwirken und ihre Erfahrung einzubringen.

Wo technische Mängel der Erfassung der Evaluationen im Wege stehen oder sie diese erschweren, empfiehlt die EFK eine Erhebung durch die Fachstelle ARAMIS durchführen zu lassen, um diese aufzudecken und sachgerecht zu beheben. Weiter sollen die Verantwortlichkeiten und Abläufe zwischen dem Bundesamt für Justiz, der Bundeskanzlei und ARAMIS bei der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses zur Umsetzung der IDEKOWI-Empfehlungen überprüft werden, namentlich auch im Hinblick auf die Information der Bundesstellen.

Empfehlung 5

Die EFK empfiehlt der Bundeskanzlei sicherzustellen, dass der Schlussbericht einer Evaluation auch auf der Webseite www.admin.ch publiziert wird und mit ARAMIS koordiniert wird.

Wenn der Bericht publiziert wird, muss dieser zeitgleich in der ARAMIS Datenbank und in der zentralen Geschäftsdatenbank der Bundeskanzlei auf der Web-Seite www.admin.ch für die Öffentlichkeit auf Anhieb verfügbar und benutzerfreundlich zugänglich sein. Dies bedingt, dass die

Erfassung im ARAMIS und in der zentralen Berichtsdatenbank der Bundeskanzlei koordiniert werden muss. Die Erstellung einer Schnittstelle von ARAMIS in die neue Datenbank der Bundeskanzlei würde eine unnötige Doppelerfassung durch die Ämter vermeiden.

Anhang 1 : Rechtsgrundlagen und Bibliographie

Rechtsgrundlagen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 170, Überprüfung der Wirksamkeit, SR 101

Bundesgesetz über die Bundesversammlung, (Parlamentsgesetz, ParlG), SR 171.10

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, (RVOG), SR 172.010

Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei (OV-BK), SR 172.210.10)

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle, (Finanzkontrollgesetz, FKG), SR 614.0

Militärsgesetz (MG), SR 510.10, Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung: Art. 149b Politisches Controlling, Abs. 1 in Kraft seit 1. Jan. 2004.

ARAMIS-Verordnung, SR 420.31

Bibliographie

Balthasar Andreas, Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen, 2007, Rüegger Verlag, Zürich/Chur

Beywl Wolfgang, Niestroj Melanie, Das A-B-C der wirkungsorientierten Evaluation, Glossar – Deutsch-Englisch, 2008, Univation Institut für Evaluation, Köln

Bundesamt für Gesundheit, Leitfaden für die Planung von Projekt- und Programmevaluationen

Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, Modul Gesetz, 2008

Bundeskanzlei, Geschäftsberichte und Ziele des Bundesrates ab 2006, diverse Berichte

Bussmann Werner „Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz“ in „Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgeabschätzung – Weitere Erfahrungsberichte in In- und Ausland / Staatspraxis und Wirtschaft“, Herausgeber Dr. Heinz Schäffer, Wien 2007, Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung; Artikel

CDF, Evaluation « Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions », mars 2005, sur le site www.cdf.admin.ch

Frey Bruno S., „Evaluitis – eine Neue Krankheit“, Working Paper No. 293, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, June 2006

Interdepartementale Kontaktgruppe Wirkungsprüfungen (IDEKOWI), Wirksamkeit von Bundesmassnahmen, Vorschläge zu Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverfassung, Juni 2004, Bern

IDEKOWI, Définition des termes „évaluation, controlling et monitoring“ du groupe de travail, octobre 2004, Berne (<http://www.bag.admin.ch/evaluation>).

Keller-Ebert Cornelia et al, Evaluation praktisch, Wirkungen überprüfen, Massnahmen optimieren, Berichtsqualität verbessern, 2005, Hiba-Verlag, Heidelberg

Widmer Thomas, Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund, Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), 2005, Bern

Widmer, Thomas und Frans L. Leeuw, 2009, „Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich“ in Widmer, Thomas,

Beywl, Wolfgang, Fabian, Carlo (Hsg.) "Evaluation. Ein systematisches Handbuch", Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Seite 64-71

Internet

Diverse Internet- bzw. Intranet-Seiten enthalten eine weitergehende Dokumentation zum Thema Wirksamkeitsüberprüfungen.

Umsetzung von Artikel 170 BV in der Bundesverwaltung

- Beschlüsse der Bundesrats
- Umsetzung der Beschlüsse des Bundesrats
http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/umsetzung_art_170.html

Vorgaben der Bundeskanzlei für den Geschäftsbericht des Bundesrats

- Ziele des Bundesrats 2011, Band I
- Erfassen der Wirksamkeitsprüfungen in der ARAMIS Datenbank
<http://intranet.bk.admin.ch/dokumentation/planung/00271/01223/index.html?lang=de>

Vorgaben vom Bundesamt für Justiz

Die Web-Seite des Bundesamts enthält wertvolle Dokumente und Anleitungen.

- Unterstützung durch Bundesämter bei Wirksamkeitsüberprüfungen/Evaluationen
http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/umsetzung_art_170/hilfestellung_und.html

Anhang 2 : Gesprächspartner

BK Bundeskanzlei		
BK	Cascioni Lorenzo	Leiter Sektion Planung + Strategie
BK	Moore Jacqueline	Juristin, Sektion Recht
BK	Porfido Salvatore	Projektleiter, Service Center Informatik
BK	Troxler Gulzar Corinne	Sektion Planung + Strategie
EDA Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten		
DEZA	Bichsel Anne	Sektion Controlling, Programmbeauftragte
DEZA	Siegfried Gerhard	Chef Sektion Controlling
EDA	Müller Markus	Interne Revision, Leiter Evaluationseinheit
EDA PA IV	Egger Kissling Monika	Leiterin Strategisches Controlling
EDI Eidgenössisches Departement des Innern		
BAG	Brunold Herbert	Leiter Fachstelle Evaluation und Forschung
BAK	Steiert Laurent	Leiter Erfolg Filmförderung + Stv. Leiter Film
BFS	Sohm Regula	Wiss. Mitarbeiterin, Stv. Rechtsdienst
BSV	Wicki Martin	Bereich Forschung + Evaluation
BSV	Nydegger Bruno	Stv. Leiter Bereich Forschung + Evaluation
EGB	Voloder Aner	Spezialist Finanzhilfen EBG
EGBG	Rieder Andreas	Leiter EGBG
FRB	Galizia Michele	Leiter Fachstelle für Rassismusbekämpfung
Pro Helvetia	Knüsel Pius	Direktor
SBF	Rehmann Irene	Bereich Universitäten
SBF	Vock Patrick	Ressortleiter Strategie & Planung
EJPD Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement		
BAP	Moser Karin	Amtscontrollerin, Planung und Controlling
BJ	Bussmann Werner	Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik
BFM	Ruof Markus	Juristischer Mitarbeiter; Finanzen, Amtsplanung, Controlling, Statistik
VBS Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport		
swisstopo	Pickel Madeleine	Ressortleiterin Recht

VBS	Liechti Michel	Chef Nachrichtendienstliche Aufsicht; GS-VBS
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement	
EFV	Widmer Marianne	Leiterin Finanzdienst I
EPA	Hösli Corina	Verantw. Qualitatives Controlling + Stv. Leiterin Personalcontrolling
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	
BBT	Baechler Söderström Ariane	Leiterin Stab Bildungssteuerung & Projektmonitoring
BBT	Mure Johannes	Projektverantwortlicher Bildungssteuerung & Projektmonitoring
BLW	Kohli Dominique	Vizedirektor; Direktionsbereich Strategie und Evaluation
BLW	Jung Vinzenz	Stv. Fachbereichsleiter; Fachbereich Ökonomie und Soziales
BWO	Hauri Ernst	Direktor a.i.
SECO	Balestèr Peter	Ressortleiter Wachstum und Wettbewerbspolitik
SECO	Cudré-Mauroux Catherine	Stv. Ressortleiterin WECO; Evaluation / Controlling
SECO	Richoz Pascal	Leistungsbereichsleiter Arbeitsbedingungen
SECO	Scheidegger Eric	Leiter Direktion für Standortförderung
SECO	Wallart Nicolas	Leiter Regulierungsanalyse
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Energie und Kommunikation	
ARE	Scheidegger Stephan	Leiter Sektion Recht & Finanzen
BAFU	Zweidler Reinhard	Sektion Politische Geschäfte
BAKOM	Dönni René	Leiter Ökonomie und Statistik
BAV	Bolleter Thomas	Verantwortlicher Evaluation
BFE	Bisang Kurt	Leiter Stab
PostReg	Noguet Michel	Stv. Leiter PostReg

Anhang 3: Abkürzungen

ALV	Arbeitslosenversicherung	EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ARAMIS	Administrativ Research Action Management Information System	EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung	EGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
BAFU	Bundesamt für Umwelt	EGBG	Eidgenössisches Büro die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
BAG	Bundesamt für Gesundheit	EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
BAK	Bundesamt für Kultur	EPA	Eidgenössisches Personalamt
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation	ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
BAP	Bundesamt für Polizei	EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
BAV	Bundesamt für Verkehr	EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie	FLAG	Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget
BFA	Beratungsstelle für Arbeitssicherheit	GPK	Geschäftsprüfungskommission
BFE	Bundesamt für Energie	IDEKOWI	Interdepartementale Kontaktgruppe Wirkungsprüfungen
BFM	Bundesamt für Migration	IV	Invalidenversicherung
BFS	Bundesamt für Statistik	IVG	Invalidenversicherungsgesetz
BGÖ	Öffentlichkeitsgesetz	KVG	Krankenversicherungsgesetz
BJ	Bundesamt für Justiz	PA IV	EDA, Politische Abteilung römisch IV
BK	Bundeskanzlei	PostReg	Postregulationsbehörde
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft	PUK	Parl. Untersuchungskommission
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen	PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge	SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen	SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	USG	Umweltschutzgesetz
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern	UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement	VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Anhang 4: Instrumente der Erfolgskontrolle

Es gibt ein breites Spektrum von Instrumenten zur Wirkungsmessung, die nicht immer leicht zu unterscheiden sind. Controllingergebnisse beispielsweise können für eine Evaluation dienlich sein; im Gegensatz dazu eignen sich die aus einem Monitoring stammenden Informationen eher für eine Studie im Rahmen einer Forschungs- und Entwicklungsarbeit. Allerdings sind die Instrumente der Wirkungsmessung in Bezug auf ihre Verwendung oft komplementär. Umso wichtiger ist es, sich zu überlegen, worin der Zweck einer Wirkungsanalyse besteht, bevor man das entsprechende Instrument auswählt. Nachstehend eine kurze Definition der wichtigsten Instrumente.

Evaluation

Die Evaluation gilt als das klassische Instrument, mit dem die Wirkung einer staatlichen Massnahme gemessen wird. Generell umfasst sie die Analyse von Konzept, Umsetzung (Output) und Wirkung (Outcome und Impact) einer Massnahme. In einer Evaluation wird untersucht, wie diese Elemente mit den politischen Zielen zusammenhängen; die Evaluation geht anders gesagt der Frage nach, ob die Programme die erhoffte Wirkung erzielen und die gewünschten Folgen zeitigen. Sie ist deshalb dasjenige Instrument, das die umfassendste Analyse der direkten und indirekten Wirkungen liefert. Es kommt jedoch vor, dass die genannten Aspekte separat untersucht werden.

Controlling

Das Controlling ist ein Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung. Im Gegensatz zur Evaluation dient das Instrument des Controllings nicht dazu, das Verhältnis zwischen den Zielen und den Auswirkungen einer bestimmten Politik zu messen. Es erlaubt jedoch eine effiziente und wirksame Steuerung von Verfahren und Prozessabläufen. Sein Zweck besteht in der Definition und Umsetzung von Leistungszielen, in der Beobachtung der zur Zielerreichung erforderlichen Mittel und Verfahren, in der regelmässigen Überprüfung der Einhaltung und Konkretisierung der Zielsetzungen und im Aufspüren problematischer Prozesse, um unverzüglich reagieren zu können. Sowohl auf strategischer Ebene (Leistungsauftrag) wie auf operativer Ebene (Leistungsvereinbarung, Kosten-Nutzen-Rechnung) gelangen quantitative und qualitative Indikatoren zur Anwendung. Die im Hinblick auf die Verabschiedung eines FLAG-Systems angestellten Überlegungen führten dazu, dass das Controllinginstrument systematisch eingesetzt wird, weil es einem erlaubt, den Stand der Zielerreichung und die Wirksamkeit der unternommenen Aktionen zu analysieren.

Monitoring

Das Monitoring liefert regelmässig und systematisch Informationen, die aus einer kontinuierlichen Beobachtung stammen. Es dient dazu, die Wirkungen einer Aktion zu beobachten und zu überwachen, um in einem bestimmten Bereich konstant den Fortschritt und die Richtung der Veränderungen messen zu können. Es handelt sich also um eine beschreibende Tätigkeit. Hingegen erfolgt kein Nachvollzug der Kausalzusammenhänge, die zwischen den analysierten Objekten bestehen.

Forschung und Entwicklung

Der Begriff "Forschung und Entwicklung" umfasst alle Arbeiten, bei denen es darum geht, das Wissen zu vertiefen. Die Ressortforschung in der Bundesverwaltung umfasst sämtliche Studien

sowie alle verwirklichten Projekte; so kann das gesamte Wissen der Bundesdienste gesammelt und weiterentwickelt werden. Die Forschung erfolgt entweder in Zusammenarbeit mit Hochschulinstituten oder mit Laboratorien beziehungsweise Fachbeauftragten.

Weitere Instrumente wie Audit, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Qualitätssicherung

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung kann verschiedene Aspekte der Umsetzung betreffen und bis zur Analyse der Beziehung zwischen dem Konzept (Input) und der Umsetzung (Output) reichen. Das Audit betrifft im Allgemeinen einen Prozess und schliesst die Wirtschaftlichkeit nicht unbedingt mit ein. Die Qualitätssicherung muss eine kontinuierliche Anpassung der Aktionen an die Wünsche der Kunden ermöglichen.

Tipp: Die sprachlichen Unterschiede zwischen Evaluation, Controlling und Monitoring auf Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch werden im Dokument: ***Définition des termes „évaluation, controlling et monitoring“*** der Arbeitsgruppe IDEKOWI, Oktober 2004, erläutert.

Anhang 5: Evaluationsklauseln und Evaluationen - Datenbasis

Aufwand, Evaluationsklauseln und Evaluationen					AUFGABENBEREICHE												
Departement	Aufwand Bund 2009 Staatsrechnung Mio. CHF	Anzahl EK	Anz. Eval. 2006-2009 im Aramis als Evaluation	davon auf Basis Gesetz	Gesundheit	Wirtschaft	Bildung und Forschung	Umweltschutz und Raumordnung	Soziale Wohlfahrt	Beziehungen zum Ausland	Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	Verkehr	Kultur und Freizeit	Ordnung und öffentliche Sicherheit	Landesverteidigung	Landwirtschaft und Ernährung	Finanzen und Steuern
BK	50	1	1	1							1						
PVK	97	1	15	15	3		1	2	1		5		2			1	
EFK	20	1	16	16		3	1	4	2		2	1				2	1
Total generelle Evaluationsklausel		3	32	32	3	3	2	6	3	0	8	1	2	0	3	1	0
EDI	19'503	24	62	42	29		11		16		3		3				
EVD	5'994	15	61	23	6	28	17		7	2							1
UVEK	8'783	8	26	17				22				4					
EDA	2305	3	23	23						23							
EFD	15'288	4	7	7		3					3						1
EJPD	1'380	3	4	4							1			3			
VBS	6'269	2	1	0							1						
Total spezifische Evaluationsklausel		59	184	116	35	31	28	22	23	25	8	4	3	3	0	1	1
Total generelle Evaluationsklausel		3	32	32	3	3	2	6	3	0	8	1	2	0	3	1	0
Gesamttotal		62	216	148	38	34	30	28	26	25	16	5	5	3	3	2	1

Anhang 6: Stellungnahme der Bundeskanzlei



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundeskanzlei BK
Bundeskanzlerin

CH-3003 Bern, BK, BK/lac

Herr
Armin Vuillemin
Stellvertretender Direktor Prüfungsbereiche
EFK/efd
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

EFK 1. 10361. 100.00373.08
24. NOV. 2011 <i>wh</i>
<i>mark</i> <i>saem g</i>
<i>tsue</i> <i>crän</i>

Unsere Referenz: BK/tgc
Bern, 22. November 2011

Stellungnahme zum Prüfungsbericht „Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung“

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir zum obengenannten Prüfungsbericht Stellung. Es freut uns, dass die EFK zum Schluss gekommen ist, dass alle Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung ordnungsgemäss angewandt und umgesetzt werden. Wir befürworten klare Regeln zur Evaluationstätigkeit in der Bundesverwaltung und sind mit den von der EFK ausgearbeiteten Empfehlungen grundsätzlich einverstanden.

Empfehlungen 1 und 2: Formulierung der Evaluationsklauseln

Eine Vereinheitlichung der Evaluationsklauseln (*unité de doctrine*) ist anzustreben. Wir möchten jedoch betonen, dass eine gewisse Heterogenität der Evaluationsklauseln auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und Aufgaben der verschiedenen Ämter zurückzuführen ist. Diese betrachten wir als Bereicherung. Das BJ wird sich betreffend Empfehlungen 1 und 2 zudem direkt an die EFK wenden.

Empfehlung 3: Stellungnahme zu extern vergebenen Evaluationen

Wir erachten es grundsätzlich als sinnvoll, dass die Ämter zu den Evaluationen eine Stellungnahme verfassen. Allerdings soll darauf geachtet werden, dass diese nicht zu einem unangemessenen Zusatzaufwand führt.

Empfehlung 4: Erfassung der Evaluationen in der Datenbank ARAMIS

Auch hier erachten wir die korrekte und frühzeitige Erfassung der Evaluationen in der Datenbank ARAMIS sowie eine Sicherstellung und Überprüfung der Eintragungen durch die Departemente als sinnvoll. Ausnahmen (namentlich aus zeitlichen und organisatorischen Gründen) sollen dennoch möglich sein. Wir möchten jedoch darauf hinweisen, dass abgeklärt werden sollte, ob allenfalls eine Präzisierung der Regeln für die Eintragungen in die Datenbank ARAMIS notwendig ist.



Empfehlung 5: Publikation auf der Webseite www.admin.ch

Wir begrüssen die Publikation der Schlussberichte in ARAMIS sowie auf der Webseite www.admin.ch. Allerdings soll die Publikation nicht zu einem unnötigen Zusatzaufwand und zu Doppelspurigkeiten führen. Die Evaluationen sollen von den Ämtern nur einmal erfasst werden müssen. Eine Koordination zwischen der Datenbank ARAMIS und der BK-Webseite www.admin.ch ist daher notwendig.

Insgesamt ist darauf zu achten, dass die Umsetzung der Empfehlungen nicht zu einem unverhältnismässigen Zusatzaufwand führen und dass der Heterogenität des Charakters der Evaluationsprojekten der verschiedenen Ämter Rechnung getragen wird.

Mit freundlichen Grüssen

Corina Casanova

Anhang 7 : Stellungnahme des Bundesamts für Justiz



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ

P.P. CH-3003 Bern, BJ

Eidgenössische Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

EFK 1.10361.100.00373.05
- 1. NOV. 2011
MG NLC Saem

Referenz/Aktenzeichen: 0.3 Eval & Meth /11
Ihr Zeichen: 1.10361.100.00373.05
Unser Zeichen: WB
Bern, 26. Oktober 2011

Prüfbericht "Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung"

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum obgenannten Prüfbericht.

Wir können uns mit den beiden an unser Amt gerichteten Empfehlungen einverstanden erklären. Wir bitten sie aber zu beachten, dass auch bei vollständiger Umsetzung dieser Empfehlungen durch unser Amt die Evaluationsklauseln weiterhin eine gewisse Heterogenität aufgrund der unterschiedlichen zu regelnden Inhalte aufweisen werden.

Wir bitten Sie, den Hinweis auf den Gesetzgebungsleitfaden unseres Amtes auf Seite 22, zweiter Absatz, des Berichtsentwurfs zu korrigieren. Die richtigen Angaben zum Gesetzgebungsleitfaden finden sich bereits in Fussnote 7 auf Seite 32 Ihres Berichts. Für weitere redaktionelle Änderungen bitten wir Sie, mit Herrn Bussmann, unserem Verantwortlichen für Evaluation, Kontakt aufzunehmen.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Justiz BJ

Dr. Michael Leupold
Direktor