

EFK-Prüfung 2010-2011

„Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung“

Bern, Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung,
Donnerstag, 19. April 2012
Laurent Crémieux, Werner Tschopp, EFK

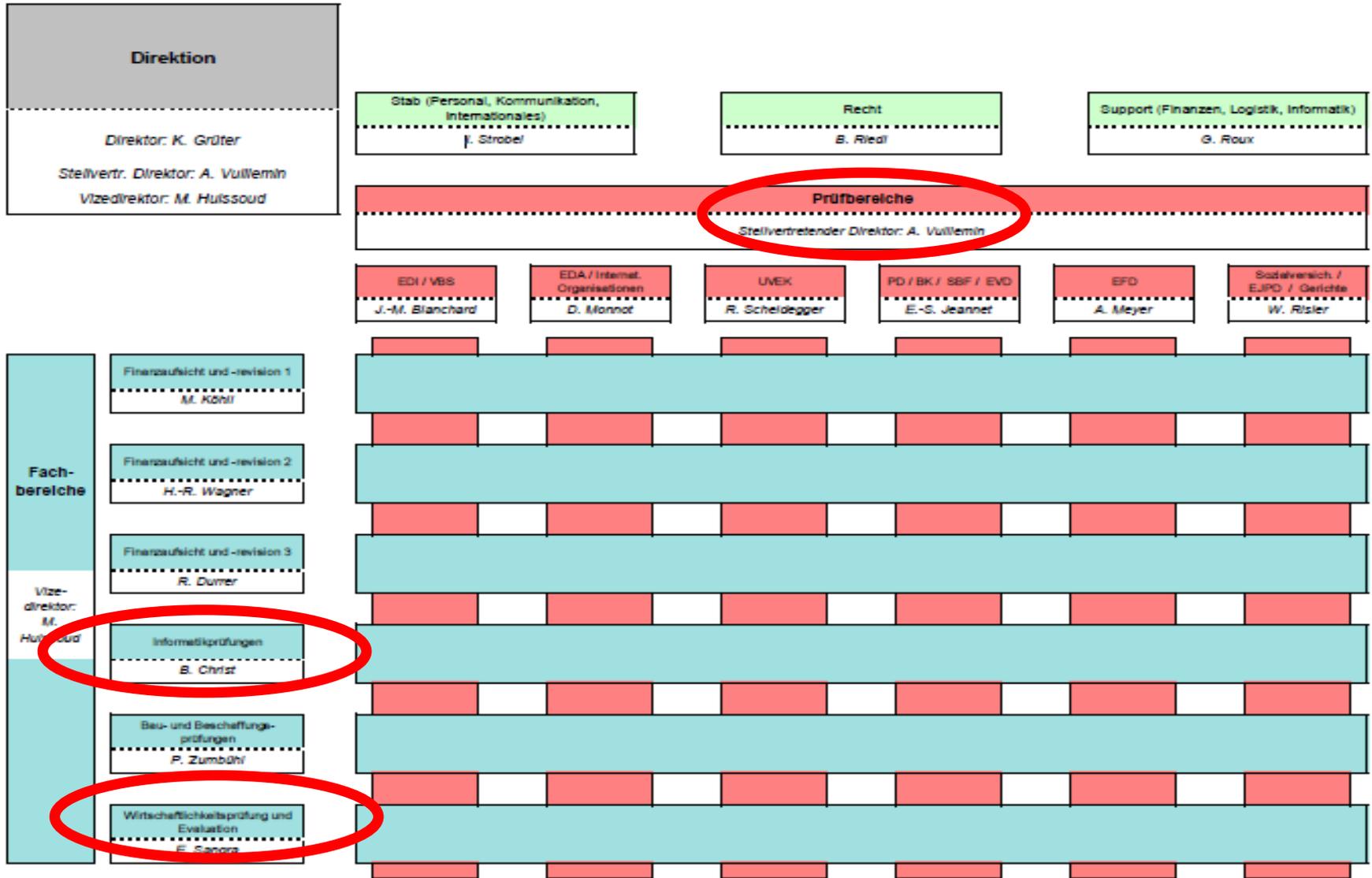


Prüfung - Evaluationsklauseln

Agenda

- Organisation und Team
- Die Prüffragen
- Die geprüften Bundesämter
- Chronologie der Prüfung
- Der Ablauf und die Methodik
- Formulierung einer Evaluationsklausel
- Die Ergebnisse: Datenbasis und Auswertung
- Der Nutzen und die Risiken der Evaluationsklauseln
- Die Antworten auf 6 Fragen
- Die 5 Empfehlungen
- Die Stellungnahmen zum Bericht
- Fragen und Diskussion

Prüfung - Evaluationsklauseln: Die EFK Organisation und das Team





Prüfung - Evaluationsklauseln

Die Prüffragen

- Fragen, welche der Prüfauftrag der EFK
Direktion beantworten sollte:
 1. Werden die Klauseln **umgesetzt**?
 2. Haben sich im Einzelfall daraus **Empfehlungen und Massnahmen** ergeben?
 3. Existieren **Überwachungsmechanismen** für die Einhaltung der Evaluationsklauseln?
 4. Werden die Evaluationsergebnisse **publiziert**?
 5. Was ist der **Nutzen** der Evaluationsklauseln?
 6. Sind diese **nötig**, um eine Evaluation auszulösen?

Ausgangspunkt: Das Bundesamt für Justiz hat 115 „Evaluationsklauseln“ in der Bundesgesetzgebung identifiziert.

Prüfung - Evaluationsklauseln „Geprüfte Bundesämter“

- Die Prüfung umfasst die Evaluationsklauseln und die Evaluationen von 27 Bundesämtern und repräsentiert nicht die gesamte Bundesverwaltung.

	Anzahl Bundesämter	Anzahl Evaluationsklauseln	Anzahl Evaluationen
Mit EK	27	62	116
		Keine	54
Ohne EK	Rest	Keine	???



Prüfung - Evaluationsklauseln

Chronologie der Prüfung

- Dez. 2009: Prüfauftrag durch die Direktion
- Frühjahr 2010: Informationen sammeln mit:
 - Auswerten der BJ Liste der Evaluationen
 - Auswerten der ARAMIS Datenbank
- Sommer 2010: Fragebogen entwickeln und Interviews
- Herbst 2010: Auswerten der Daten
- 1. Sem. 2011 mit Unterbruch: Berichtsredaktion
- Herbst 2011: Stellungnahmen GSK, BK, BJ
- Februar 2012: Diskussion FinDel und Publikation



Prüfung - Evaluationsklauseln

Der Ablauf und die Methodik (1)

- Die Liste der 115 Evaluationsklauseln (EK):
 - Diese mussten zuerst durch das BJ typologisiert werden.
 - Diese Typen waren: Spezifische, generelle, Controlling / Monitoring, Aufsicht, andere.
- Die Liste der explizit als „Evaluationen“ bezeichneten Evaluationen aus dem ARAMIS“
- Zusammenschluss der beiden Listen für alle 27 Bundesämter mit Evaluationsklauseln
- Diese Liste bildete der Ausgangspunkt für die Fragen an das jeweilige Amt



Prüfung - Evaluationsklauseln

Der Ablauf und die Methodik (2)

- Die Zuordnung EK und Evaluationen erlaubte die Aufteilung von 27 Ämtern für die Interviews:
 - 9 Ämter mit **Vor-Ort Interviews** mit einem detaillierten Fragebogen auf der Basis einer ersten Untersuchung im BAG, welche die Formulierung des definitiven Fragebogens erlaubte.
 - Die 18 Ämter mit wenig Evaluationsklauseln bzw. Evaluationen mit **telefonischen Interviews** anhand des reduzierten Fragebogens.
 - Im Laufe der Interviews tauchten bei den Ämtern diverse Evaluationen auf, die im ARAMIS als „Forschung“ bzw. gar nicht abgelegt waren!



Prüfung - Evaluationsklauseln

Formulierung einer Evaluationsklausel

Modell-Syntax von Formulierungen von Evaluationsklauseln u. a. für die Kosten / Nutzen von staatlichen Massnahmen.

- *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*



Prüfung - Evaluationsklauseln

Ergebnisse: Datenbasis & Auswertung

- Die Liste der Evaluationen wurde durch die Ämter teilweise vervollständigt mit folgendem Ergebnis:

Abbildung 4: Übersicht der Evaluationen und Evaluationsklauseln

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



Prüfung - Evaluationsklauseln

Ergebnisse: Datenbasis & Auswertung

- Typologie: Klassierung der 115 Evaluationsklauseln gemäss Bundesamt für Justiz
- 62 echte/spezifische Evaluationsklauseln:

Typ der Gesetzesklausel mit den Stichworten Evaluation	Anzahl Klauseln
Echte Evaluationsklauseln im Sinne von Wirkungsanalysen	62
Controlling- und <u>Monitoring</u>-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



Prüfung – Evaluationsklauseln

Ergebnisse: Datenbasis & Auswertung

- Die Evaluationsklauseln und Evaluationen:
 - Die Aufgabenbereiche und der Aufwand pro Departement

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



Prüfung - Evaluationsklauseln

Ergebnisse: Datenbasis & Auswertung

- 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



Prüfung - Evaluationsklauseln

Ergebnisse: Datenbasis & Auswertung

■ 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%



Prüfung - Evaluationsklauseln

Ergebnisse: Datenbasis & Auswertung

- Die auslösenden Instanzen von Evaluationsklauseln sind oft die Ämter

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	



Prüfung - Evaluationsklauseln

Ergebnisse: Datenbasis & Auswertung

- Adressaten und Verwendungszwecke von Evaluationen

Adressaten der Evaluationsberichte auf der Basis von Evaluationsklauseln (ohne PVK, EFK)			Verwendungszweck mit Mehrfachnennungen						
mit Mehrfachnennungen	Anzahl Nennungen	%	Vollzugs-optimierung	Rechen-schafts-bericht	Gesetzes-revision	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%	



Prüfung - Evaluationsklauseln

Nutzen & Risiken der Evaluationsklauseln

Vorteile von Evaluationsklauseln bzw. darauf beruhenden Evaluationen: Diese

1. Legen Rechenschaft über das staatliche Handeln ab,
2. Zeigen Ansatzpunkte für Verbesserungen und lösen Lernprozesse in der Vollzugsoptimierung aus,
3. Stellen Erkenntnisse für die Gestaltung und Anpassung staatlicher Massnahmen und deren Planung bereit und
4. Erweitern das Wissen über staatliche Massnahmen bzw. deren Erfolgsvoraussetzungen.

Risiken von Evaluationsklauseln bzw. Evaluationen:

1. Eine starke Position des Auftraggeber
2. Ein wenig unabhängiger Auftragnehmer
3. Ergebnisse von schlechter Qualität
4. Ausarten in eine bürokratische Übung



Prüfung - Evaluationsklauseln

Nutzen & Risiken der Evaluationsklauseln

Tatsächlicher Nutzen der Evaluationsklauseln: Evaluationsklauseln dienen primär den Ämtern!

- Sie liefern den **expliziten Auftrag**, die Wirkung von politischen Massnahmen und dessen Vollzug zu überprüfen.
- Sie gewährleisten den legalen **Zugang zu den benötigten Daten**.
- Damit legt das Amt **Rechenschaft** über sein Wirken ab und funktioniert als **lernende Organisation**.
- 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. |
- Eine bevorstehende Gesetzesrevision kann Auslöser einer Evaluation sein.



Prüfung - Evaluationsklauseln

Die Antworten auf 6 Fragen (a)

1. Werden die Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung **umgesetzt**?
Ja, diese werden umgesetzt.
2. Existieren **Überwachungsmechanismen** für die Einhaltung der Evaluationsklauseln?
Die Überwachung basiert primär auf der Selbstkontrolle der dafür zuständigen Bundesämter.
3. Haben sich im Einzelfall daraus **Empfehlungen und Massnahmen** ergeben?
Die meisten Evaluationsberichte enthalten Empfehlungen und die Evaluationsergebnisse dienen der Vollzugsoptimierung und Rechenschaftablegung. Es besteht bei fast allen Ämtern kein Empfehlungscontrolling.
4. Werden die Evaluationsergebnisse **publiziert**?
In den meisten Fällen ja, jedoch an unterschiedlichen Web-Seiten. Somit gelangen die Ergebnisse kaum an die Öffentlichkeit.



Prüfung - Evaluationsklauseln

Die Antworten auf 6 Fragen (b)

- 5.** Was ist der Nutzen der Evaluationsklauseln?
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.
- 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.



Prüfung - Evaluationsklauseln

Die 5 Empfehlungen

1. Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Justiz, den Gesetzgebungsleitfaden mit Vorschlägen über die Formulierung von Evaluationsklauseln zu ergänzen.
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.
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.
4. Die EFK empfiehlt den Departementen sicherstellen, dass die Evaluationen ab Planung in der ARAMIS Datenbank unter dem Begriff *Evaluation* erfasst werden.
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.



Prüfung - Evaluationsklauseln Stellungnahmen zum Bericht

- Der Bericht wurde im November 2011 auch an der Generalsekretärenkonferenz besprochen und ist in der Stellungnahme der Bundeskanzlei berücksichtigt.
- Stellungnahme der Bundeskanzlei
- Stellungnahme des Bundesamts für Justiz
- Behandlung durch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.



Prüfung - Evaluationsklauseln Fragen und Diskussion

Folgende Themen wären aus Sicht EFK interessant für die nachfolgende Diskussion:

- Allgemeine Bemerkungen
- Formulierung von Evaluationsklauseln
- Ergebniscontrolling und Stellungnahme des Managements zu den Evaluationsberichten
- Veröffentlichung der Evaluationsresultate.
- Nutzen von Evaluationsklauseln bzw. von Evaluationen?
Wem dienen diese?
- Weitere Bemerkungen

