

«Die Evaluationspraxis der Bundesverwaltung im Spiegel»

Veranstaltung des Netzwerks Evaluation in der Bundesverwaltung vom 17. April 2014

Prof. Andreas Balthasar (Interface und Universität Luzern) und Prof. Thomas Widmer (Universität Zürich) im Gespräch mit Werner Bussmann (BJ)

Was Evaluatorinnen/Evaluatoren brauchen, um qualitativ gute Evaluationen durchführen zu können

Thomas Widmer: Es gibt meines Erachtens drei Dinge, die für Auftragnehmer wichtig sind: Wir brauchen viel Zeit, wir brauchen viel Geld und wir brauchen viel Freiheit. Leider läuft die Entwicklung heute in eine andere Richtung. Zum Zeitfaktor: Wenn ich die Entwicklung bei Evaluationen anschau, dann haben wir immer kurzatmigere Evaluationsaktivitäten. Zum Budget: Wir haben eine immer kleinere Stückelung von Evaluationsprojekten, zudem immer häufiger völlig überfrachtete Evaluationsprojekte. Mein Wunsch wäre eine funktionale Differenzierung: Evaluationen sollten fokussiert sein und nicht alles abdecken, was man immer schon erledigt haben wollte. Und zur Freiheit: Wir beobachten häufig wenig zielsichere Vorgaben, welche die Evaluatorinnen und Evaluatoren in ihrer Freiheit einschränken. Wenn die Auftraggeber enge methodische Vorgaben formulieren, verschenken sie die Möglichkeit zu kreativen Lösungen.

Andreas Balthasar: Zum Faktor Zeit: Innerhalb von drei Wochen eine Offerte einzureichen, ist nicht unmöglich, aber schwierig. Wir erleben häufig, dass wir Fristen von 14 Tagen für die Offerteneinreichung erhalten, das Pflichtenheft vorher aber monatelang herumgelegen ist.

Wird das Richtige evaluiert?

Thomas Widmer: Die Verteilung der Evaluationsaktivitäten auf die verschiedenen Bundesaufgaben entspricht nicht der Verteilung der finanziellen Mittel und der Bedeutung dieser Aufgaben. Wenig Evaluationsaktivitäten finden sich in der klassischen Diplomatie des EDA und im VBS. Umgekehrt gibt es Bereiche, in denen jedes Projekt evaluiert wird.

Andreas Balthasar: Mehr machen könnte man bei der Konzeption, namentlich der Konsistenz von Politiken oder Programmen. Eine Konzeptevaluation ist relativ kostengünstig, sie lässt sich mit mehreren Gesprächen und mit Deskwork durchführen. Bereits bei der Konzeption von Programmen oder von Gesetzen sollten Evaluationsfachleute beigezogen werden.

Thomas Widmer: Wir haben relativ viel Wissen über den Vollzug durch Dritte. Nützlich wäre aber auch wenn man den Vollzug in der Bundesverwaltung, besonders die Kooperation zwischen Bundesämtern, vermehrt thematisieren würde.

Pflichtenhefte ohne Kostendach?

Thomas Widmer: Wenn ich Ausschreibungen sehe und darin kein Kostendach finde, dann halte ich das für schlechte Praxis. Der Wettbewerb sollte über die Qualität gehen und nicht über den Preis, weil die im Rahmen der Evaluation zu erbringenden Leistungen nicht präzise definiert werden können, wie in anderen Bereichen, etwa bei gewissen Produkten oder Bauleistungen.

Welche Vorgaben für Evaluationen?

Andreas Balthasar: Wir treffen bei Evaluationsausschreibungen oft auf Fragen der Feinsteuerung, während die grossen Fragen ausgeklammert werden. In der Ausschreibungspraxis gibt es eine immer grössere Formalisierung und dafür haben wir Verständnis. Aber Evaluation hat auch mit Beratung und Entwicklung zu tun und das ist bei solchen Prozessen ausgeschaltet.

Thomas Widmer: In letzter Zeit hat die Zahl der Fragen in Ausschreibungen exponentiell zugenommen. Bei mir treffen Pflichtenhefte mit 25, 30, 40 und in einem Fall mit 61 Fragen ein. Über so viele Fragen hat dann niemand mehr den Überblick, das Wesentliche droht verloren zu gehen.

Limitierte Seitenzahlen für Offerten vorgeben?

Thomas Widmer: Ich bin der Auffassung, dass man den Seitenumfang der Offerten klar limitieren sollte. Damit kann man vermeiden, dass die Auftragnehmer einen grossen Teil ihrer Ressourcen bereits in die Offertstellung investieren und dann zu wenig Ressourcen für die eigentliche Auftragsbearbeitung zur Verfügung haben.

Ausschreibung für Kleinprojekte?

Thomas Widmer: Keine Ausschreibung für Kleinprojekte! Eine durchschnittliche Offerte kostet uns etwa 5000 Franken. Werden bei einem Auftrag von 20'000 Franken drei Offerten eingeholt, resultieren bereits Kosten von 15'000 Franken alleine für die Angebote.

Andreas Balthasar: Wir rechnen mit 5'000 -10'000 Franken Kosten pro Offerte. Grundsätzlich haben die Auftraggebenden das Gefühl, in Konkurrenzverfahren würden sie bessere Offerten erhalten. Wenn sie aber bei einem kleinen Projekt von Anfang das Gespräch mit einer Evaluationsfachperson suchen und die Arbeiten dorthin lenken, wo sie möchten, dann kann es durchaus sein, dass Sie am Schluss mehr an Gegenwert erhalten, als wenn sie ein Pflichtenheft erarbeiten und nachher den ganzen Ausschreibungsprozess durchführen.

Auswahlkriterien

Thomas Widmer: Zum Teil wird Feldfachlichkeit deutlich stärker gewichtet als Evaluationsfachlichkeit. Das halte ich nicht unbedingt für sinnvoll.

Ausleseverfahren und Absagen: Fälle schlechter Praxis

Thomas Widmer: Zum Teil merkt man bei Absagen, dass die Offerte gar nicht richtig gelesen wurde. Oder man erhält 2-3 Monate gar keine Rückmeldung, fragt nach und erhält innerhalb eines Tages die Absage. Dann merkt man, dass diese schlicht vergessen wurde. Dies sind aber Ausnahmen, in der Regel laufen diese Verfahren, jedenfalls so weit ich das erkennen kann, korrekt ab.

Andreas Balthasar: Absagen gehören zum Geschäft. Bei der schriftlichen Absage müssen die Details nicht detailliert dargelegt werden, aber telefonisch sollten sie bekannt gegeben werden, damit wir daraus lernen können.

Externe Beratung bei der Vergabe von Evaluationen

Andreas Balthasar: Wenn eine Stelle intern keinen Sachverstand hat, macht es Sinn, wenn diese sich bei der Vergabe eines Auftrags für eine Evaluation von einer Evaluationsfachperson beraten lässt.

Begleitung von Evaluationen

Andreas Balthasar: Oft wird der verwaltungsinterne Aufwand der Begleitung unterschätzt, und dann fehlen die Ressourcen, beispielsweise um eine Sitzung zu organisieren, Kontakte zu schaffen oder Daten zu beschaffen.

Thomas Widmer: In der Regel ist die Projektbegleitung gut. Sie ist besonders dann meistens gut, wenn sich die auf Evaluationen spezialisierten Stellen um die Begleitung kümmern. Zum Teil gibt es eine gewisse Übersteuerung: Es werden viele und aufwändige Zwischenberichte verlangt, die viel an Ressourcen brauchen, obgleich man den Projektfortschritt einfacher kontrollieren könnte. Ab und zu gibt es auch unklare Zuständigkeiten, beispielsweise beim gleichzeitigen Bestehen einer Steuerungs- und einer Begleitgruppe. Diese Probleme lassen sich aber in der Regel leicht klären.

Veröffentlichungspraxis

Andreas Balthasar: Es gibt häufig kleinere Arbeiten, die nicht publiziert werden. Dies ist für uns nicht unproblematisch, weil wir gerne belegen, was wir erarbeiten.

Thomas Widmer: Für unsere Mitarbeitenden, die an einem Evaluationsprojekt mitarbeiten, namentlich die jüngeren, ist es enttäuschend, wenn sie trotz vorgesehener Publikation den Bescheid erhalten, dass der Bericht nicht veröffentlicht wird. Besonders ärgerlich ist, wenn Berichte, die auf Geheiss des Auftraggebers nicht öffentlich zugänglich gemacht werden, von der entsprechenden Stelle gezielt gestreut und dann von Dritten zitiert werden.

Zum Schluss – oder noch besser zu Beginn: Umsetzung von Resultaten

Thomas Widmer: Die Nutzung ist wichtig bei der Ausgestaltung der Evaluation, somit gleich zu Beginn. Die beabsichtigte Nutzung sollte bei der Gestaltung des Pflichtenhefts und bei der Ausschreibung im Vordergrund stehen.

Andreas Balthasar: Man sollte einen Bericht in Auftrag geben mit Neugierde und der Bereitschaft zu lernen - dann ist schon die halbe Miete drin. Es ist diese Neugierde, die ich häufig antreffe – da ist die Nutzung häufig schon mitgedacht. Ich erwarte nicht, dass alle Empfehlungen im Massstab 1:1 umgesetzt werden. Unsere Partner in den Projekten erlebe ich eigentlich immer als lernwillig und interessiert und dazu bereit, Dinge zu verändern, vielleicht nicht gerade so, wie wir es vorgeschlagen haben, aber immerhin bereit, Impulse aufzunehmen. Immer wieder höre ich, so ein zwei Jahre nach der Erarbeitung des Berichts, dass dieser der Verwaltung geholfen hat, dies oder jenes zu verändern. Es ist wichtig, dass die Verwaltung von Anfang an Mittel für die Umsetzung reserviert, beispielsweise für Referate oder Fachartikel.

27. Mai 2014

Werner Bussmann
BUNDESAMT FÜR JUSTIZ