



**Bundesamt für Justiz**  
**Office fédéral de la justice**  
**Ufficio federale di giustizia**  
**Uffizi federal da la giustia**

---

**Wirksamkeit von Bundesmassnahmen**  
**Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bun-**  
**desrat und Bundesverwaltung**

**Bericht der**  
**Interdepartementalen Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen"**  
**an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

**Bern, 14. Juni 2004**



## **Kurzfassung**

### **Wirksamkeitsüberprüfungen als Kontroll- und Steuerinstrument bei knappen Ressourcen**

Mit der zunehmenden Komplexität der Bundesaufgaben genügen die herkömmlichen Rückmeldungen wie Berichterstattung über Einzelfälle, politische Vorstöße, Gerichtsentscheide als Entscheidungshilfen nicht mehr, und es braucht bessere Instrumente. Diesem Bedürfnis kommen Wirksamkeitsüberprüfungen entgegen. Sie liefern Informationen darüber, wie Massnahmen des Bundes umgesetzt werden, wie ihre Adressaten darauf reagieren, ob und welche Nebenwirkungen resultieren und ob die Politik ihre Ziele erreicht oder nicht. Wirksamkeitsüberprüfungen werden je nach den benötigten Informationen ausgestaltet: Evaluationen der Umsetzung und der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeitsstudien, Controlling, Monitoring u.a.m.

Angesichts knapper Ressourcen werden Wirksamkeitsüberprüfungen zu einem unverzichtbaren Steuerungsinstrument. Sie helfen, Bundesbeiträge oder gesetzliche Regelungen besser auf ihr Ziel auszurichten. Sie haben eine Hebelwirkung im Hinblick auf einen gezielteren Einsatz von Finanzmitteln, rechtlichen Mitteln und personellen Ressourcen. Wirksamkeitsüberprüfungen verbessern den "Wirkungsgrad" öffentlicher Politik, ähnlich wie Bewegungsmelder den Wirkungsgrad der Beleuchtung und bessere Kommunikationssysteme bei Lastwagenflotten den Wirkungsgrad des Verkehrs verbessern. Wirksamkeitsüberprüfungen machen die Folgen staatlichen Handelns transparent und helfen bei der Rechenschaftslegung. Sie tragen zum Vertrauen in die staatlichen Institutionen bei.

### **Handlungsbedarf für Bundesrat und Bundesverwaltung**

Aus solchen Überlegungen hat das Parlament Artikel 170 in die neue Bundesverfassung eingefügt. Die Bestimmung verlangt vom Parlament, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Damit wird die Wirksamkeitsüberprüfung zu einer eigentlichen Staatsaufgabe.

Mit Blick auf diese neue Verfassungsbestimmung hat die Generalsekretärenkonferenz eine Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen" (IDEKOWI) eingesetzt und sie beauftragt, Empfehlungen zur Umsetzung von Artikel 170 bei der Exekutive zu unterbreiten.

Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben in den letzten 20 Jahren bei der Wirksamkeitsüberprüfung zahlreiche Verbesserungen getätigt. Dies genügt aber nicht. Denn gleichzeitig haben der Umfang an staatlichen Aufgaben, die internationalen Verflechtungen, die Dynamik und Mobilität, die Komplexität und damit die Anforderungen an die Zielgenauigkeit und Flexibilität staatlicher Politik stark zugenommen. Vollzugsdefizite, knappe Haushaltmittel und permanenter legislativer Änderungsbedarf rücken die Frage der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns immer mehr in den Vordergrund.

Auch sind Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund in den einzelnen Dienststellen zum Teil noch sehr unterschiedlich verankert. Überprüfungsgegenstände und

-instrumente werden häufig zufällig und auf Grund kurzfristiger Opportunitäten ausgewählt bzw. eingesetzt. Es fehlt an Planung und Koordination von Wirksamkeitsüberprüfungen. Die Ergebnisse werden nur unzureichend genutzt. Zudem sind angesichts der wirtschaftlichen Stagnation und der chronischen Haushaltsdefizite Wirtschaftlichkeitsüberlegungen stärker als bisher einzubeziehen. Bei allen Massnahmen sind Kosten (finanziell, allfällige negative Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft oder die Umwelt) und Nutzen kritisch zu überprüfen. Gegebenenfalls ist auf Massnahmen zu verzichten.

Die Aufträge von Artikel 170 BV richten sich primär ans Parlament. Indirekt angesprochen ist auch der Bundesrat. Auf Grund seiner Rolle als "oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes" (Art. 174 BV) gehört die Wirksamkeitsüberprüfung zu seinen wichtigsten Führungsaufgaben. Ihre Stärkung liegt in seinem ureigenen Interesse.

Bundesrat und Bundesverwaltung nehmen Artikel 170 BV zum Anlass, das bisher Erreichte kritisch zu würdigen und die bestehenden Schwachstellen zu beheben. Darin sind alle Dienststellen und die ganze Linie einzubeziehen.

Bei der Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen geht es nicht nur um eine Frage des „Mehr“. Es gilt, die Wirksamkeitsüberprüfungen generell besser für Entscheide zu nutzen. In einzelnen Dienststellen besteht noch ein Nachholbedarf an Wirksamkeitsüberprüfungen, und es sind die wichtigsten Schwachstellen zu beheben. Ferner ist der Einsatz der Wirksamkeitsüberprüfung dadurch zu optimieren, dass permanent und flächendeckend einsetzbare Instrumente wie das Controlling und Monitoring kombiniert werden mit dem vertieft und periodisch einsetzbaren Instrument der Evaluation. Im Rahmen der Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen wird auf Bestehendem aufgebaut.

### **Vier Schlüsselideen**

Vier Schlüsselideen sind wegleitend für die Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen:

#### **Ziel: Die Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung verstärken**

Staatliches Handeln legitimiert sich heute nicht allein durch die rechtmässige Erfüllung verfassungsmässiger und gesetzlicher Aufgaben, sondern vor allem auch durch eine wirksame, effiziente und nachhaltige Lösung öffentlicher Probleme. Es werden Wirkungsziele gesetzt. Die Erreichung dieser Ziele und der effiziente Einsatz öffentlicher Mittel werden regelmässig überprüft. Die Ergebnisse von Wirkungskontrollen fliessen in Entscheidungsprozesse ein und tragen zur Verbesserung der Konzeption und des Vollzugs der Massnahmen des Bundes bei.

Wirkungsorientierung setzt in der Bundesverwaltung ein gemeinsames Verständnis in grundlegenden Fragen (Transparenz, Qualitätsorientierung, einzusetzende Instrumente usw.) voraus. Dieses gemeinsame Verständnis wird vertieft durch den Erfahrungsaustausch unter Fachleuten, namentlich die Weiterverbreitung von „Best practice“ in der Bundesverwaltung, und durch Ausbildung.

## **Transparenz**

Transparenz ist eine grundlegende Voraussetzung für die gewinnbringende Nutzung von Wirksamkeitsüberprüfungen.

Transparenz über die *Aktivitäten* der Wirksamkeitsüberprüfungen wird durch eine ausreichende Amtsplanung und durch die Vernetzung dieser Planungen auf Stufe Departemente und Bundesrat geschaffen. Die Exekutive und das Parlament tauschen ihre *Planungsinformationen* aus. Weitere interessierte Stellen (z.B. Ämter in ähnlichen Aufgabengebieten, Querschnittämter wie die Finanzverwaltung, die Bundeskanzlei, das seco und das Bundesamt für Justiz) erhalten Gelegenheit, bei geplanten Wirksamkeitsüberprüfungen ihre Anliegen einzubringen.

Die *Ergebnisse* von Wirksamkeitsüberprüfungen sind dem Bundesrat zur Vorbereitung seiner Entscheide zu unterbreiten. Sie sind *grundsätzlich öffentlich und werden aktiv zugänglich gemacht* (Publikation und/oder Verbreitung übers Internet). Die Beteiligten und Betroffenen sowie die interessierte Öffentlichkeit werden mittels Präsentationen, Medienerklärungen und wissenschaftlichen Publikationen informiert.

## **Qualität**

„Die Dinge richtig tun“. Nur qualitativ hoch stehende Wirksamkeitsüberprüfungen sind glaubwürdig. Die Bundesverwaltung orientiert sich an Qualitätsstandards. Den Ämtern und Departementen wird empfohlen, die bestehenden Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft anzuerkennen und sich in ihrer Evaluationspraxis an ihnen zu orientieren. Das Beiziehen anderer Ämter und anerkannter Fachpersonen bei Wirksamkeitsüberprüfungen stärkt die Unabhängigkeit und Ausgewogenheit bei deren Durchführung. Die Auswärtsvergabe an kompetente Institutionen dient demselben Zweck.

## **Ein grösseres Gewicht für die Wirtschaftlichkeit**

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und die Haushaltsdefizite des Bundes verlangen eine stärkere Gewichtung der Wirtschaftlichkeit als Überprüfungskriterium. Die Finanzverwaltung beteiligt sich vermehrt an der Konzipierung und Steuerung von Wirksamkeitsüberprüfungen.

## **Fünf Handlungsfelder**

### **Massnahmen der Ämter**

Die Ämter tragen die Hauptverantwortung für Wirksamkeitsüberprüfungen und bauen sie in ihre Führungsstruktur ein. Sie entwickeln Strategien, organisieren die Wirksamkeitsüberprüfung und stellen die nötigen Ressourcen zur Verfügung. Sie schaffen bei Revisionen ihrer Erlasse angemessene rechtliche Grundlagen für den Datenzugang bei Wirksamkeitsüberprüfungen. Die Ämter machen die Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen öffentlich und sichern deren Qualität. Sie planen Wirksamkeitsüberprüfungen zu Händen des Departements, der Bundeskanzlei und des Bundesrates. Sie bemühen sich aktiv um die Koordination mit Fachkreisen und Querschnittämtern.

### **Massnahmen der Departemente und der Bundeskanzlei**

Die Departemente nehmen eine aktivere Rolle ein als bisher: Sie sorgen dafür, dass die Ämter den Anforderungen an Wirksamkeitsüberprüfungen nachkommen, unterstützen sie und ergreifen, falls nötig, Massnahmen. Sie entwickeln Strategien für die Wirksamkeitsüberprüfung in ihrem Bereich und machen gegebenenfalls den Ämtern Vorgaben. Sie überprüfen die Planungen sowie die Strategien der Ämter. Die Departemente koordinieren die Aktivitäten der Ämter und sprechen sich ab bei interdepartementalen Wirksamkeitsüberprüfungen. Sie bezeichnen je Ansprechpartner der Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen des Parlaments. Die Departemente und die Bundeskanzlei unterbreiten in Anträgen und Aussprachepapieren die für den Entscheid des Bundesrats relevanten Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen.

### **Massnahmen auf Stufe Bundesrat**

Der Bundesrat engagiert sich für eine angemessene Wirksamkeitsüberprüfung und setzt inhaltliche Schwerpunkte. Er kann im Rahmen der Legislatur- oder Jahresplanung den von den Ämtern vorgeschlagenen weitere Wirksamkeitsüberprüfungen hinzufügen oder Vorschläge streichen und er kann Schwerpunkte setzen. Er beschliesst Überprüfungen im interdepartementalen Bereich, wie beispielsweise zurzeit im Sicherheitsbereich. Der Bundesrat ist zentraler Adressat für die Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen und nutzt sie bei seinen Entscheiden. Der Bundesrat gibt im Rahmen der Geschäftsberichterstattung Auskunft über die Ergebnisse der wichtigsten Wirksamkeitsüberprüfungen.

### **Massnahmen der Querschnittämter**

Die Querschnittämter intensivieren ihre bisherigen koordinierenden und unterstützenden Funktionen in Richtung Wirksamkeitsüberprüfungen. Dies betrifft insbesondere die folgenden Aufgaben:

- Legislatur- und Jahresplanung und Geschäftsberichterstattung: Einbezug von Wirksamkeitsüberprüfungen und ihrer Ergebnisse (Bundeskanzlei).
- Rechtsetzung: Einbezug der Wirkungsdimension bei der Gesetzgebung und bei der Anpassung von Erlassen, Information und Beratung anderer Dienststellen über Instrumente und Vorkehren zur Wirksamkeitsüberprüfung, Erleichterung des Erfahrungsaustauschs (Bundesamt für Justiz).
- Verstärkter Einbezug des Kriteriums der Wirtschaftlichkeit von Bundesmassnahmen (Eidgenössische Finanzverwaltung und seco).
- Ausbildung: Kurse über die Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung (Eidgenössisches Personalamt).
- Forschung: Verbesserung und Vereinfachung des Informationssystems ARAMIS und Einrichtung einer Datenbank für Evaluationen (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft).

### **Verhältnis Parlament - Exekutive - Finanzkontrolle**

Die Zusammenarbeit der parlamentarischen Organe, der Exekutive und der Finanzkontrolle wird durch umfassende gegenseitige Information über geplante und die Ergebnisse durchgeführter Wirksamkeitsüberprüfungen optimiert. Die Generalsekretariate der Departemente und die Bundeskanzlei bezeichnen je eine/n Vertreter/in als Ansprechpartner. Diese interdepartementale Koordinationsgruppe „Wirksamkeitsüberprüfung“ unter dem Vorsitz der Bundeskanzlei stellt zusammen mit der Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen der eidgenössischen Räte die Kohärenz der Wirksamkeitsüberprüfungen nach Artikel 54 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes sicher. Die interdepartementale Koordinationsgruppe gewährleistet zudem die Kontrolle der Umsetzung von Artikel 170 BV und kann Empfehlungen zuhanden der Departemente und Ämter abgeben. Die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz unterstützen die interdepartementale Koordinationsgruppe.

### **Rechtliche Massnahmen**

Die rechtliche Umsetzung erfolgt durch eine Änderung von Artikel 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. Bereichsspezifische Evaluationsklauseln sollen inskünftig nur sparsam eingesetzt werden und höchstens für wichtige Erlasse oder Massnahmen vorbehalten bleiben.

## 1. Auftrag

Die Generalsekretärenkonferenz (GSK) hat an ihrer Sitzung vom 31. Mai 2002 beschlossen, eine Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen" (IDEKOWI) einzusetzen.

Diese erhielt von der Generalsekretärenkonferenz den Auftrag, bis Mai 2003 ein Aussprachepapier, gegebenenfalls einen Antrag an den Bundesrat und bis Mai 2004 ihren Schlussbericht zu Händen des Bundesrats über die Umsetzung von Artikel 170 BV innerhalb der Exekutive zu erarbeiten. Die Kontaktgruppe hat im Schlussbericht auch Vorschläge zu erarbeiten, die – nach Konsultation der Generalsekretärenkonferenz - dem Bundesrat in Form von Anträgen oder den Departementen in Form von Empfehlungen zu unterbreiten sind und welche folgende Fragen betreffen:

- Förderung der Evaluationskultur, namentlich in den Bundesämtern und Departementen
- Sinnvolle Strategievorschläge für die Aufgabenverteilung in der Wirkungsprüfung zwischen Regierung, Legislative und der Eidgenössischen Finanzkontrolle
- Zweckmässigkeit von Amts- und Departementsstrategien für Evaluationen
- Sicherstellung der Kohärenz von Wirkungsprüfungen (namentlich: prospektive und retrospektive Evaluationen sowie andere Informationsinstrumente)
- Grundsätze der Vergabe von Evaluationen
- Begriffliche Festlegungen zur Wirkungsprüfung, Qualitätssicherung und -kontrolle
- Rechtliche Sicherstellung von Evaluationen (Prüfung der Notwendigkeit, Ausgestaltung von Evaluationsklauseln)
- Transparenz über geplante und laufende Evaluationen
- Wissensmanagement, Sicherstellung der Zugänglichkeit von Evaluationen, departementsweise oder überdepartementale Aufbereitung von Evaluationsresultaten
- Koordination der Evaluationsanliegen unter Berücksichtigung bestehender Strukturen, Strategien und Perspektiven
- Öffentlichkeitsarbeit

Die Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen" (Liste der Mitglieder, vgl. Anhang 1) hat im Rahmen von 17 Sitzungen die vorliegenden Fragen bearbeitet. Sie hat der Generalsekretärenkonferenz am 10. April 2003 einen kurzen Zwischenbericht zugeleitet und unterbreitet nun ihren Schlussbericht.



## **2. Der Handlungsbedarf**

### **2.1 Wirksamkeitsüberprüfungen als Steuerungs- und Kontrollinstrument**

#### **2.1.1 Zunehmende Bedeutung der Wirksamkeitsüberprüfungen**

Zu Beginn der Legislaturperiode 2003-2007 steht die Schweiz vor grossen Herausforderungen<sup>1</sup>: Wachstumsschwäche der Wirtschaft, schwierige gesellschaftliche Problemlagen, kritische Lage des Bundeshaushalts u.a.m. Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Massnahmen des Bundes werden von verschiedenster Seite in Frage gestellt und es wird deren Überprüfung gefordert. Die Schweiz als Ganzes und der Bund im Besonderen sind herausgefordert, eine Situationsanalyse vorzunehmen und seinen Massnahmenbestand kritisch zu überprüfen. Die Massnahmen des Bundes sind erheblichen Veränderungsprozessen ausgesetzt und die Wirksamkeitsüberprüfung muss bei den entsprechenden Führungs- und Umsetzungsentscheiden Unterstützung anbieten können.

#### **2.1.2 Der Bedarf nach neuen Entscheidungsgrundlagen für das staatliche Handeln**

Mit der zunehmenden Komplexität der Bundesaufgaben genügen die herkömmlichen Rückmeldungen (wie Berichterstattung über Einzelfälle, politische Vorstösse, Gerichtsentscheide) nicht mehr als Entscheidungshilfen und es braucht bessere Instrumente. Diesem Bedürfnis kommen Wirksamkeitsüberprüfungen entgegen. Sie liefern Informationen darüber, wie Massnahmen des Bundes umgesetzt werden, wie ihre Adressaten darauf reagieren, ob und welche Nebenwirkungen resultieren und ob die Politik ihre Ziele erreicht oder nicht. Sie werden je nach den benötigten Informationen massgeschneidert eingesetzt (Evaluationen der Umsetzung und der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeitsstudien, Controlling, Monitoring u.a.m.). Anhang 3 gibt Aufschluss über Inhalt und Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung.

Angesichts knapper Ressourcen werden Wirksamkeitsüberprüfungen zu einem unverzichtbaren Steuerungsinstrument. Sie helfen, Bundesbeiträge oder gesetzliche Regelungen besser auf ihr Ziel zu lenken, Einsparungsmöglichkeiten zu ermitteln und gegebenenfalls auch zu identifizieren, welche Massnahmen, nicht (mehr) notwendig sind. Wirksamkeitsüberprüfungen haben, im Vergleich zum Aufwand und den Kosten, die sie verursachen, eine Hebelwirkung im Hinblick auf einen gezielteren Einsatz von Finanzmitteln, rechtlichen Mitteln und personellen Ressourcen. Sie verbessern den "Wirkungsgrad" öffentlicher Politik, ähnlich wie Bewegungsmelder den Wirkungsgrad der Beleuchtung und bessere Kommunikationssysteme bei Lastwagenflotten den Wirkungsgrad des Verkehrs verbessern, indem sie Leerfahrten vermeiden. Wirksamkeitsüberprüfungen machen die Folgen staat-

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundeskanzlei (Hrsg.) 2003. Herausforderungen 2003-2007. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabes der Bundesverwaltung. Bern; Bundeskanzlei (Hrsg.). Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007. Die Strategie des Bundesrates. Bericht des Bundesrates vom 25. februar 2004. Bern.

lichen Handelns transparent und helfen bei der Rechenschaftslegung. Sie tragen zum Vertrauen in die staatlichen Institutionen bei.

### 2.1.3 Auf Erfolgen bei der Wirksamkeitsüberprüfung aufbauen

Der Ausbau von Instrumenten der Wirksamkeitsüberprüfung kann sich auf vielfältige Erfahrungen abstützen, die im Rahmen der Forschung, bei den Ämtern und bei den Aufsichtsorganen gemacht worden sind. Der Beitrag von Wirksamkeitsüberprüfungen zu strategischen und operationellen Entscheiden lässt sich an folgenden Beispielen veranschaulichen:

- Eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) wies die enttäuschende Wirkung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt nach, das nach der Ablehnung des EWR-Abkommens als Teil des marktwirtschaftlichen Revitalisierungsprogramms der Schweiz vom Bundesrat lanciert wurde. Die Evaluation der PVK löste mehrere parlamentarische Vorstösse aus und wurde in der Diskussion über die notorische Wachstumsschwäche der Schweiz von Parlament und Öffentlichkeit breit rezipiert. Die Evaluationsergebnisse flossen im Frühsommer 2004 in die Vernehmlassungsvorlage eines Revisionsentwurfs zum Binnenmarktgesetz ein.
- Eine im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms "Wirksamkeit staatlicher Massnahmen" 1994 durchgeführte *Wirkungsanalyse der schweizerischen Hotellerieförderungspolitik* ergab eine grosse Bedeutung der gewährten Bürgschaften und Darlehen für die Fremdkapitalbeschaffung der Hotelbetriebe, aber einen nicht ausreichenden Innovationsgehalt der durchgeführten Investitionen und keine nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der unterstützten Betriebe. Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit beschloss in der Folge, die Zinskostenbeiträge in entsprechend höherer Dosierung auf besonders innovative Projekte zu fokussieren, und die Bundesversammlung beschloss gestützt auf die Studie, von einer weiteren Erhöhung der zinslosen Darlehen an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit abzusehen.
- Die Evaluation des ersten Nationalen *Alkohol-Präventionsprogramms* „Alles im Griff?“, (1999-2002) hat dessen Relevanz aufgezeigt, die Kohärenz in Frage gestellt sowie die Nachhaltigkeit einzelner Projekte bezweifelt. Die Zusammenarbeit des Bundesamts für Gesundheit mit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung hat sich bewährt. Als Folge der Evaluation wurden die Projektorganisation angepasst sowie ein Planungsprozess mit strategischer Neuausrichtung für das Nachfolgeprogramm eingeleitet.
- Die Evaluation des *Massnahmenpaketes Tabak* (1996-1999) hat fortlaufend Empfehlungen zur Verbesserung der Präventionsmassnahmen und des Implementierungsprozesses geliefert, die von der Projektleitung auch umgesetzt wurden. Im Weiteren hat die Evaluation dem Bundesamt für Gesundheit Handlungsoptionen für künftige Programme aufgezeigt und wichtige Hinweise für die Formulierung von Präventions-Politiken geliefert. Diese Informationen fanden Berücksichtigung im gegenwärtigen Nationalen Tabak-Präventionsprogramm (2001-2005).

- Als Antwort auf die massiven Drogenprobleme während der 80er und der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts beschloss der Bundesrat unter anderem, die *ärztliche Verschreibung von Heroin an schwer Drogenabhängige im Verbund mit psychosozialer Betreuung* in einem Versuch von 1994-1996 auf Machbarkeit und Zweckmässigkeit hin zu prüfen. Aufgrund der positiven Ergebnisse der Versuchsphase verabschiedete das Parlament 1998 den Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroin. Die Resultate der Evaluation bildeten eine wichtige Grundlage für die Ausarbeitung der entsprechenden Ausführungsverordnung. Als Teil der Begleitforschung wurde auch eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt. Diese belegt die Wirtschaftlichkeit der Heroinabgabe auf Grund massiver Einsparungen bei den Strafverfolgungs- und den Gesundheitskosten.
- Im Bereich "Straf- und Massnahmenvollzug" erwiesen sich die positiven Evaluationsergebnisse des *Modellversuchs zur gemeinnützigen Arbeit* als besonders nützlich. Die Resultate der Modellversuche haben Eingang in die bundesrätliche Botschaft über die Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs gefunden und sie haben dazu beigetragen, dass mittlerweile 24 Kantone die gemeinnützige Arbeit als Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe anbieten.
- In der Evaluation zur *Wirksamkeit öffentlicher Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktlicher Massnahmen* des Jahres 2000 konnte aufgezeigt werden, dass das Ziel einer „möglichst raschen und nachhaltigen Vermittlung“ der Erwerbslosen in eine neue Stelle nicht erreicht wurde. Nur wenige Massnahmen waren pauschal wirksam und einige nur für spezielle Gruppen. Lediglich die Vermittlung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren hat sich seit 1995 spürbar verbessert. Die Resultate haben dazu beigetragen, dass sich nun die Qualität der arbeitsmarktlichen Massnahmen erhöht hat und die Massnahmen *gezielter und spezifischer* eingesetzt werden. Dies hat nachweisbar zu einer Reduktion der strukturellen Arbeitslosigkeit geführt
- Im Anschluss an die Pilotphase des Projekts *FLAG<sup>2</sup> (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget)* wurde eine Evaluation durchgeführt. Sie ermöglichte Aussagen über die Wirksamkeit des Führungssystems auf den Stufen Parlament, Bundesrat, Departemente und Ämter sowie die Auswirkungen der FLAG-Reformen auf die Leistungen der untersuchten Ämter sowie die Kundenzufriedenheit. Die Empfehlungen aus der Evaluation lieferten den Projektorganen und dem Bundesrat wertvolle Hinweise für zielgerichtete Systemkorrekturen und die Formulierung der Entwicklungsstrategie des Führungssystems FLAG.
- Eine ausführliche Untersuchung der Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle über die *Eidgenössische Volkszählung* zeigte eine erfolgreiche Nutzenbilanz: Die Evaluation trug zu einer Klärung des Informationsauftrags der Volkszählung bei und löste verschiedene Reformen zu deren Erhebungsmethodik aus.

Der Hauptnutzen von Wirksamkeitsüberprüfungen lag bisher vor allem bei der Verbesserung der Umsetzung von Massnahmen. Damit konnte in zahlreichen Fällen auch ein verbessertes Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt werden. Wirksam-

---

<sup>2</sup> <http://www.flag.admin.ch>

keitsüberprüfungen können ihre Stärke vor allem bei klar fokussierten Fragestellungen ausspielen. Ihre Grenzen liegen bisher bei umfassenden und sehr komplexen politischen Fragen.

## **2.2 Die verfassungsrechtlichen Herausforderungen für die Exekutive**

### **2.2.1 Wirksamkeitsüberprüfung als Verfassungsneuheit**

Am 1. Januar 2000 ist die neue Bundesverfassung (BV) in Kraft getreten. Der darin neu eingefügte Artikel 170 (Überprüfung der Wirksamkeit) hat folgenden Wortlaut: "Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden."

Bei Artikel 170 BV handelt es sich um eine Verfassungsbestimmung, die in der alten Bundesverfassung noch nicht enthalten war, und somit um eine Neuerung.<sup>3</sup> Die Verfassungsbestimmung hat sogar weltweit Pioniercharakter: Zum ersten Mal wird in der Verfassung eines Staates die Verpflichtung zu einer breit verstandenen Wirksamkeitsüberprüfung verankert. Damit hat *verfassungsrechtlich die Wirksamkeitsüberprüfung in der Schweiz eine besondere Bedeutung*. Die Bestimmung verankert die *Wirksamkeit als Verfassungsprinzip* und verleiht der Wirksamkeitsüberprüfung ein stärkeres politisches Gewicht und höhere Legitimität (Mastronardi 2002: 1681).

Artikel 170 BV ist aber nicht nur eine Neuerung, sondern öffnet auch den Blick auf eine neue Realität. Seit längerer Zeit werden staatliche Massnahmen in Politik und Öffentlichkeit nicht mehr bloss durch ihre Rechtmässigkeit gerechtfertigt; Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sind zu zentralen Erfolgsfaktoren geworden. Neben der Rechtsetzung, der Umsetzung und der Rechtsprechung ist neu auch die Wirksamkeitsüberprüfung eine Staatsaufgabe. Sie ist denn auch bei der Exekutive, beim Parlament und bei der Finanzkontrolle in den vergangenen Jahr(zehnt)en ausgebaut worden.

### **2.2.2 Tragweite von Artikel 170 BV**

In Übereinstimmung mit der Mehrzahl der bereits erschienenen Verfassungskommentare<sup>4</sup> ist von folgender Tragweite der neuen Verfassungsbestimmung auszugehen:

---

<sup>3</sup> Sie ist vom Bundesrat in seiner Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung nicht vorgeschlagen, sondern erst im Rahmen der parlamentarischen Beratungen eingefügt worden. Ausgelöst durch einen Auftrag der Staatspolitischen Kommission schlug eine von Prof. Georg Müller geleitete Expertenkommission (Expertenkommission 1996) eine Verfassungsbestimmung vor, welche ein von der Bundesversammlung unabhängiges Evaluationsorgan verankern wollte. Im Laufe der Beratungen setzte sich dann die vorliegende Bestimmung durch.

<sup>4</sup> Sägesser 2000, Morand 2001, Mastronardi 2002 und Aubert 2003 sowie das Referat Mader an der Tagung vom 12./13. November 2001 über "Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund". Mastronardi 2002 und Sägesser 2000 gehen von einer umfassenderen Interpretation des Begriffs "Wirksamkeit" aus als Morand 2001; letzterer beurteilt die Rolle der Bundesversammlung in der Evaluation zurückhaltender als die beiden anderen Kommentatoren.

- Artikel 170 BV richtet sich zwar an die Bundesversammlung. Die Bestimmung beinhaltet aber *keine exklusive Kompetenz der Bundesversammlung* und auch keine Verpflichtung, dass diese selbst Wirksamkeitsüberprüfungen durchführt. Eigenständige Aktivitäten der Exekutive bleiben vorbehalten. Die Bundesversammlung ist befugt, Aufträge an den Bundesrat zu erteilen oder Vorschriften über die Durchführung der Wirksamkeitsüberprüfungen und die entsprechende Organisation zu machen.
- Das *Objekt* der Wirksamkeitsüberprüfung – Massnahmen des Bundes – ist breit zu verstehen. Darin eingeschlossen sind alle Formen staatlichen Handelns, unabhängig ihres rechtlichen Status (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Weisung, informelles Handeln) und aller Organe des Bundes (Parlament; Regierung und Verwaltung; Gerichte; ausgelagerte Organe; Kantone, soweit sie Massnahmen des Bundes umsetzen). In die Überprüfungen nach Artikel 170 BV können auch die eigenen Entscheide (z.B. Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments) einbezogen werden<sup>5</sup>.
- Mit dem Begriff "Überprüfung", und nicht "Evaluation" im deutschsprachigen Text<sup>6</sup> wird zum Ausdruck gebracht, dass in methodischer Hinsicht *ein möglichst offener* Ansatz gewählt werden soll. Die Verfassung schreibt nicht vor, welche Informationsinstrumente (Evaluation, Monitoring, Controlling, Qualitätskontrollen usw.) gewählt werden sollen.
- Artikel 170 BV umfasst in zeitlicher Hinsicht die *prospektive und die retrospektive* Dimension, somit die Vorbereitung und die nachträgliche Überprüfung von Massnahmen.
- Artikel 170 BV gibt den mit Wirksamkeitsüberprüfungen beauftragten Dienst-einheiten nicht die Kompetenz, automatisch *Informationen einzuholen*. Für die Datenerhebung ist eine gesetzliche Grundlage nötig, sei es im Rahmen spezi-algesetzlicher Regelungen oder sei es im Rahmen einer allgemeinen Norm zur Datenerhebung mit Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat.

### 2.2.3 Eine Aufgabe des Bundesrats und der Bundesverwaltung

Angesichts von Artikel 170 BV ist die Exekutive herausgefordert, ihre Position zu bestimmen: Will sie Artikel 170 BV proaktiv umsetzen oder will sie damit zuwarten, bis die Organe des Parlaments die entsprechenden Aufträge erteilen?

Wirksamkeitsüberprüfungen werden seit längerem eingesetzt (vgl. Ziff. 2.1.3) und gehören zu den Aufgaben des Bundesrats und der Bundesverwaltung. Rechtlich gesehen ergibt sich die Verpflichtung des Bundesrats zur Wirksamkeitsüberprüfung aus seiner Stellung als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes (Art. 174 BV). Implizit rufen verschiedene weitere Bestimmungen der Bundesverfassung nach Wirksamkeitsüberprüfungen (vgl. Anhang 2). Zudem muss die Exekutive in der Lage sein, Aufträge des Parlaments für Wirksamkeitsüberprüfungen sachgerecht zu erfüllen. Deshalb gehört die Wirksamkeitsüberprüfung zu den wichtigsten Führungsaufgaben des Bundesrats und ihre Stärkung liegt in seinem Interesse.

---

<sup>5</sup> S. 01.401. Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG) Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBI 2001, 3539 und Janett 2003: 107.

<sup>6</sup> In der französischsprachigen Bestimmung wird der Begriff "évaluation" verwendet.

Die Bundesversammlung hat im Parlamentsgesetz die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, um ihren Auftrag nach Artikel 170 BV wahrzunehmen (vgl. Anhang 2). Das darin verankerte Konzept, das auf der Selbstverantwortung der einzelnen Kommissionen und einem Mindestmass an Koordination beruht, belässt der Exekutive *ausreichende Handlungsspielräume*. Die damit verbundenen Herausforderungen gilt es anzunehmen.

Bundesrat und Bundesverwaltung nehmen Artikel 170 BV zum Anlass, das bisher Erreichte kritisch zu würdigen und die bestehenden Schwachstellen zu beheben. Darin sind alle Dienststellen und die ganze Linie einzubeziehen.

## 2.3 Bestehende Lücken bei der Wirksamkeitsüberprüfung

### 2.3.1 Entwicklungen im Laufe der letzten 20 Jahre

Auf Bundesebene sind *erhebliche Anstrengungen* zur Verbesserung der Wirksamkeitsüberprüfung gemacht worden. Zu erwähnen sind neben der Schaffung von Artikel 170 BV namentlich folgende Massnahmen (vgl. auch Mader 2003):

- Im Rahmen der *Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation" (AGEVAL)* (1987-1991) und namentlich im Rahmen des *Nationalen Forschungsprogramms "Wirksamkeit staatlicher Massnahmen" (NFP 27)* (1990-1996) wurden mit Evaluationen methodische Erfahrungen gesammelt und dadurch der Sachverstand bei der Evaluation verbessert<sup>7</sup>. Die AGEVAL unterbreitete zudem Vorschläge für die Verbesserung der Gesetzesevaluation (Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation" 1991).
- Das Parlament und die Eidgenössische Finanzkontrolle haben im Bereich der Wirksamkeitsüberprüfung Kapazitäten aufgebaut bzw. erweitert. Beim Parlament wurde die *Parlamentarische Verwaltungskontrolle* geschaffen. Diese hat sich mittlerweile als wichtiges Organ etabliert. Bei der *Eidgenössischen Finanzkontrolle* wurde durch eine Änderung von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0) die Grundlage für Wirtschaftlichkeitsprüfungen geschaffen. In jüngerer Zeit wurde der Fachbereich "Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation" ausgebaut.
- 1996 wurde die *Schweizerische Evaluationsgesellschaft (SEVAL)* ins Leben gerufen. Sie gab und gibt wichtige Impulse für die Professionalisierung der Evaluation.
- Seit der Schaffung der ersten *Evaluationsklausel* im Umweltschutzgesetz vor 20 Jahren hat sich deren Zahl auf über 60 erhöht (Übersicht auf der Homepage des Bundesamts für Justiz<sup>8</sup>).
- Die Zahl der Institutionen, welche professionell Wirksamkeitsüberprüfungen vornehmen, hat sich stark erhöht. Bei den *FLAG-Ämtern* ist ein professionelles Controlling eingeführt worden. Stark erhöht hat sich auch der *Output an Wirksamkeitsüberprüfungen*: Es wurden Monitoring- und Controlling-Systeme ein-

---

<sup>7</sup> S. Bussmann, Klöti und Knoepfel 1997.

<sup>8</sup> <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/evklausel-d.htm>

gerichtet und es wird jährlich eine erhebliche Zahl von Evaluationen durchgeführt. Auch deren Qualität hat sich zweifellos verbessert (Widmer, Rüegg und Neuenschwander 2001: 84).

- Heute gibt es im Bereich der Wirksamkeitsüberprüfung mehrere Netzwerke, welche den Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Stellen des Bundes sicherstellen und damit verhindern, dass überall das Rad neu erfunden werden muss. Es handelt sich v.a. um folgende Netzwerke: „*Evaluation in der Bundesverwaltung*“<sup>9</sup>, „*LEWICO*“ (Leistungs- und Wirkungscontrolling)<sup>10</sup> und „*Total Quality Management beim Bund*“<sup>11</sup>.

Auf Grund all dieser Anstrengungen hat sich die Situation bei den Wirkungsüberprüfungen in den letzten 20 Jahren stark verbessert (für die Evaluation: vgl. Widmer, Rüegg und Neuenschwander 2001: 83-89).

Das Potenzial von Wirksamkeitsüberprüfungen wird aber noch nicht vollständig ausgeschöpft. Wirksamkeitsüberprüfungen können effizienter als Hilfe bei Entscheiden genutzt werden.

### **2.3.2 Durchzogene Bilanz im internationalen Vergleich**

Seit einigen Jahren gibt es international vergleichende Studien zur Institutionalisierung und zur Praxis der Evaluation (Furubo, Rist und Sandahl 2002; Jacob und Varone 2003). Die Schweiz zählt zwar zu den rund zwei Dutzend fortgeschrittenen Ländern, aber es werden auch erhebliche Schwächen festgestellt. Im internationalen Vergleich ergibt sich ein durchzogenes Bild der Wirksamkeitsprüfung in der Schweiz (s. Ziff. 2.3.4).

### **2.3.3 Unterschiede zwischen Ämtern und Departementen**

Die auf Grund dezentraler Initiativen und damit von unten nach oben entstandene Praxis der Wirksamkeitsüberprüfung beim Bund weist naturgemäss eine grosse Vielfalt auf. *Im Quervergleich der Departemente und Ämter* wird in der Studie Widmer, Rüegg und Neuenschwander (2001: 83-89) auf grosse Unterschiede im Evaluationsverständnis, in der finanziellen und personellen Ausstattung der Dienststellen, in deren institutioneller Anbindung und in der Qualität von Evaluationen hingewiesen.

### **2.3.4 Stärken vorhanden, Verbesserungsbedarf gegeben**

Die in den letzten Jahren und Jahrzehnten beim Bund gemachten Anstrengungen zur Verbesserung von Wirksamkeitsüberprüfungen haben sich ausgewirkt. Zu den *Stärken* der Wirksamkeitsüberprüfung in der Schweiz zählen die vielfältigen dezentralen Ansätze (Bund, Kantone und Gemeinden: auf Bundesebene viele Dienststellen), der netzwerkartige Austausch, der öffentliche Diskurs über das Thema und die vielfältigen Anknüpfungspunkte für Wirksamkeitsüberprüfungen

---

<sup>9</sup> <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/netzwerk-d.htm>

<sup>10</sup> <http://www.educ.admin.ch/controlling/lewico/main.htm>

<sup>11</sup> [http://www.educ.admin.ch/oe/angebot/Qualitaetsmanagement/ag\\_total\\_quality\\_management\\_im\\_b.htm](http://www.educ.admin.ch/oe/angebot/Qualitaetsmanagement/ag_total_quality_management_im_b.htm)

(Wissenschaft, Aufsichtsorgane, bereichsspezifische Ansätze, neue Modelle der Verwaltungssteuerung wie FLAG u.a.m.).

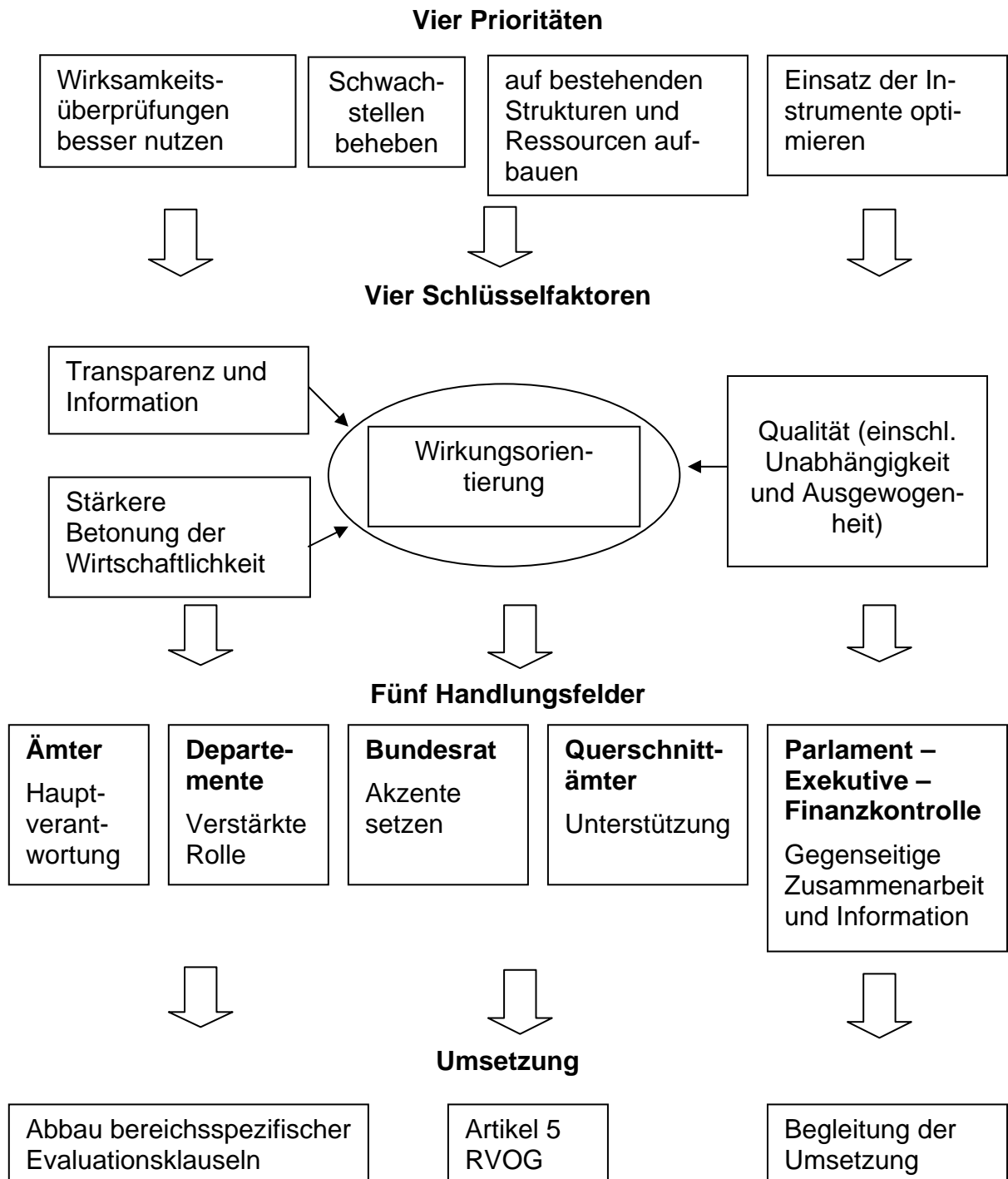
Die in den letzten 20 Jahren erzielten Verbesserungen genügen aber nicht. Gleichzeitig haben nämlich der Umfang an staatlichen Aufgaben, die internationalen Verflechtungen, die Dynamik und Mobilität, die Komplexität und damit die Anforderungen an die Zielgenauigkeit und Flexibilität staatlicher Politik stark zugenommen. Vollzugsdefizite, knappe Haushaltsmittel und permanenter legislativer Änderungsbedarf sensibilisieren zunehmend für die Frage der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns.

Damit treten auch die vorhandenen *Schwächen* stärker in den Vordergrund: eine ungenügende institutionelle (auch personelle) Verankerung der Wirksamkeitsüberprüfung bei der Exekutive und der schwache Anteil an Wirksamkeitsstudien im Verhältnis zu Output- und Vollzugsstudien, die Lücken bei der Evaluationsplanung und bei der ressortübergreifenden Koordination, die unsystematische und unreflektierte, häufig auf persönlichen Vorlieben und kurzfristigen Opportunitäten beruhende Auswahl der Evaluationsgegenstände und, last but not least, die noch unzureichende Nutzung von Evaluationen bei Entscheiden. Ferner zu erwähnen sind das Misstrauen der Entscheidungsträger gegenüber Evaluationen, ein unzureichender Informationsfluss über Evaluationsaktivitäten und ein mangelndes Know-how der mit Evaluation befassten Stellen über die Durchführung von Evaluationen als Evaluationsbeauftragte oder als Auftraggeber (Widmer, Rüegg und Neuenschwander 2001: 83-89). Die von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (2004) durchgeführte Bestandesaufnahme in 10 Ämtern legt das Gewicht auf die Behebung von Schwachstellen in den Ämtern mit bisher geringen Erfahrungen im Bereich von Wirksamkeitsüberprüfungen.



### 3. Leitideen für die Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfung

#### 3.1 Überblick über die Leitideen



### 3.2 Vier Prioritäten

Vier Prioritäten stehen bei der Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfung im Vordergrund:

1. *Die Nutzung der bestehenden Wirksamkeitsüberprüfungen wird verbessert.* Bereits heute werden bei der Exekutive beachtliche personelle und finanzielle Mittel für die Wirksamkeitsüberprüfung eingesetzt. Das Potenzial von Wirksamkeitsüberprüfungen wird aber noch nicht vollständig ausgeschöpft. Wirksamkeitsüberprüfungen können effizienter als Hilfe bei Entscheiden, auch finanzpolitischen und wirtschaftsrelevanten Entscheiden, genutzt werden. Sie sollen nicht als akademisches Instrument, sondern als Beitrag zur Führung verstanden werden. Ihre Resultate werden adressatengerecht an das jeweilige Zielpublikum kommuniziert.
2. *Die Schwachstellen bei Wirksamkeitsüberprüfungen werden behoben.* Die Ämter und Departemente stellen sicher, dass sie in ihrem Verantwortungsbereich ausreichende Informationen erhalten, um die Zielgenauigkeit ihrer Massnahmen beurteilen zu können. Sie formulieren Strategien, um die bestehenden Lücken zu füllen und setzen sie um.
3. *Die Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfung baut auf Bestehendem auf.* Es werden keine neuen Führungs- und Planungsinstrumente geschaffen. Damit soll vermieden werden, dass mit der Wirksamkeitsprüfung den bestehenden Führungs- und Planungsinstrumenten lediglich ein weiteres Instrument beigelegt wird. Vielmehr sollen die bereits bestehenden Ansätze für Wirksamkeitsüberprüfungen bedarfsgerecht ausgebaut und besser auf einander abgestimmt werden. Die Hauptverantwortung für die Wirksamkeitsüberprüfung wird weiterhin bei den Ämtern liegen: sie haben die fachlichen Kenntnisse im Rahmen ihrer je sehr spezifischen Aufgaben. Die Departemente nehmen bei der Koordination, Aufsicht und Unterstützung der Ämter eine verstärkte Rolle wahr; die Querschnittämter betten Wirksamkeitsaspekte verstärkt in ihre unterstützende und koordinierende Tätigkeit ein. Die Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen erfolgt insgesamt ressourcenneutral; bei einzelnen Ämtern mit grossen Lücken kann es zu einem Mehraufwand kommen.
4. *Den Einsatz von Wirksamkeitsüberprüfungen optimieren:* Die Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen nach den vorliegenden Schlüsselideen ist zugleich ehrgeizig und bescheiden. Ehrgeizig, weil die Verbesserungen auf breiter Front (d.h. unter Einbezug von Fach- und Querschnittämtern), auf der ganzen Linie (d.h. unter Einbezug des Bundesrats, der Departemente und der verschiedenen hierarchischen Stufen auf Ebene Amt) und in einem wohlabgestimmten Ganzen erfolgen sollen. Bescheiden, weil auf konkrete Vorgaben für die Wirksamkeitsüberprüfung (z.B. „Evaluation aller Bundesaufgaben alle vier Jahre“, „Erhöhung der Aufwendungen für Wirksamkeitsüberprüfungen um 20%“) verzichtet wird. Die konkrete Ausgestaltung der Wirksamkeitsüberprüfungen wird den Ämtern und Departementen übertragen. Das Ausmass und Endergebnis der Wirksamkeitsüberprüfungen bei der Exekutive wird nicht ein für allemal bestimmt, sondern es hängt ab von den Erfahrungen, die bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Verbesserungen gemacht werden.

### 3.3 Vier Schlüsselideen

Vier Schlüsselideen sind wegleitend für die Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfung:

#### 3.3.1 Ziel: Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung.

Von grosser Bedeutung für eine Wirkungsorientierung ist der Einbau von Wirkungsaspekten in den gesamten Führungsprozess, namentlich in Bezug auf folgende Aspekte:

- Bundesrat und Parlament: Akzeptanz und glaubhafte Vertretung der Idee der Wirksamkeitsüberprüfung
- Gesetzgebung und Gesetzesvollzug: klare Formulierung der Ziele von Gesetzesrevisionen, Zweckartikel des Erlasses, ggf. Vorkehren zur Wirksamkeitsüberprüfung, ev. Versuchserlass, Wirkungsziele bei der Umsetzung
- Finanzplanung, Voranschlag und Staatsrechnung: Wirksamkeitsüberlegungen bei der Finanzplanung und Budgetierung, Subventionsüberprüfung u.a.m.
- Legislatur- und Jahresplanung sowie Geschäftsberichterstattung: Legislatur- und Jahresziele, Überprüfung der Zielerreichung, Planung von Wirksamkeitsüberprüfungen, Berichterstattung über Ergebnisse
- Programm-/Projektvorbereitung und –umsetzung: Bedürfnisabklärung, Begleitung der Umsetzung, Ermittlung der Wirkungen

Wichtig ist dabei die zeitliche Dimension der Wirkungsorientierung. Sie wird im Rahmen prospektiver und retrospektiver Evaluationen berücksichtigt. Dabei sollen prospektive und retrospektive Evaluationen möglichst in einander greifen. In idealtypischer Sicht stellen *prospektive Evaluationen* den Zusammenhang her zwischen dem bestehenden Problem, den gesetzten Zielen, den zu ergreifenden Massnahmen (Träger, Instrument, Überlegungen zur Umsetzung) und den damit erwarteten Wirkungen (entsprechen sie den gesetzten Zielen?). Im Rahmen der prospektiven Evaluation werden häufig die Grundlagen (klare Ziele, Beschaffung von Daten) geschaffen, die eine spätere retrospektive Wirksamkeitsüberprüfung erleichtern. Die Anforderungen an die prospektive Evaluation sind in Artikel 141 des Parlamentsgesetzes sowie im Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates (Botschaftsleitfaden) der Bundeskanzlei<sup>12</sup> niedergelegt.

*Retrospektive Evaluationen* werden verwendet, sobald Massnahmen umgesetzt werden. Sie können Aufschluss geben über die Umsetzung der Massnahmen, über deren Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt und sie können auch Überlegungen über die Wirtschaftlichkeit anstellen. Retrospektive Wirksamkeitsüberprüfungen über bestehende Massnahmen ermöglichen vertiefte Kenntnisse über die Umsetzung und die Wirksamkeit der Massnahme und über das *Wirkungsmodell*. Letzteres stellt in nachvollziehbarer Form (schriftlich, graphisch) dar, durch welche Mechanismen ein Problem verursacht wird und auf welche Art und Weise dieses Problem durch staatliche Massnahmen zielgerichtet behoben werden kann.

---

<sup>12</sup> <http://www.bk.admin.ch/ch/d/bk/sprach/internet/bolf/>

In der Praxis werden prospektive und retrospektive Perspektiven häufig mit einander verbunden. Bei der *lernorientierten Begleitung* von Massnahmen (insb. neuen Projekten) wird die Umsetzung während einer gewissen Dauer beobachtet. Diese Beobachtungen sowie Überlegungen über mögliche Verbesserungen fliessen laufend in den Umsetzungsprozess ein. Hierzu gehört auch der *partizipative Ansatz*, bei dem die wichtigen internen und externen Akteure bzw. „stakeholders“ in die Wirksamkeitsüberprüfungen einbezogen werden. In einzelnen Fällen (z.B. Heroinversuch, vgl. Ziff. 2.1.3) werden Massnahmen im Rahmen von Modellversuchen eingehend (retrospektiv) evaluiert, bevor sie flächendeckend eingesetzt werden.

Auf Grund der wichtigen Rolle der Ämter und Departemente wird die Praxis der Wirksamkeitsüberprüfungen naturgemäss weiterhin durch Unterschiedlichkeit gekennzeichnet sein: Ämter (wie Swisstopo, MeteoSchweiz, METAS, SMINT) mit klar abgrenzbaren Produkten stehen andere Ämter (wie BSV, BAG, IMES, BAP, seco, BUWAL, BBT) gegenüber, deren Massnahmen im Rahmen komplexer Wirkungsverläufe die Gesellschaft, die Wirtschaft oder die Umwelt beeinflussen.

Die Unterschiedlichkeit der Situationen, in denen die Dienststellen des Bundes sich befinden, kann jedoch kein Freipass für Beliebigkeit und für Zufallsentscheide in der Wirksamkeitsüberprüfung sein. Die dezentrale Zuständigkeit darf nicht ausschliessen, dass eine gemeinsame Sprache gefunden wird, dass überall ein hohes Qualitätsverständnis besteht, dass die nötige Koordination erfolgt und dass Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Die für Wirksamkeitsüberprüfungen zuständigen Stellen des Bundes sollen sich deshalb an der "*Best practice*" orientieren und ihre Praxis entsprechend verbessern. Der gegenseitige Erfahrungsaustausch erlaubt, von einander zu lernen und ein gemeinsames Grundverständnis zu entwickeln. Das durch das Bundesamt für Justiz geleitete *Netzwerk „Evaluation in der Bundesverwaltung“* und das durch das Eidgenössische Personalamt geleitete *Netzwerk „LEWICO“* dienen beide als Foren für den Erfahrungsaustausch, insbesondere unter Auftraggebenden und Nutzenden. Die auf freiwilliger Teilnahme und Selbstkoordination basierenden Aktivitäten dieser und weiterer Netzwerke sind bei einer auf der Linie (Ämter und Departemente) beruhenden Verantwortung für Wirksamkeitsüberprüfungen weiterhin von grosser Bedeutung.

Eine grosse Bedeutung hat auch die Aus- und Weiterbildung. Namentlich im Evaluationsbereich sind, z.T. in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL), an den Hochschulen (Universität Bern, IDHEAP, Universität Freiburg) und den Fachhochschulen gute Grundlagen geschaffen worden. Die Ausbildungsangebote sind punktuell auszubauen (vgl. Ziff. 4.4).

Beispiele zur Förderung der Wirksamkeitsorientierung und damit zur Schaffung eines gemeinsamen Grundverständnisses finden sich im Anhang 4.

### **3.3.2 Transparenz**

Transparenz über Wirksamkeitsüberprüfungen ist eine *grundlegende Voraussetzung* für deren Qualität, Unabhängigkeit und Ausgewogenheit und somit auch für deren Glaubwürdigkeit. Sie betrifft die Aktivitäten der Wirksamkeitsüberprüfungen im Allgemeinen sowie deren Ergebnisse.

## Transparenz im Rahmen von Planung

Transparenz über die *Aktivitäten* wird durch eine ausreichende Amtsplanung und durch deren Vernetzung auf Stufe Departemente und Bundesrat geschaffen. Eine Planung der Wirksamkeitsüberprüfungen im Rahmen der Legislatur- und der Jahresplanung schafft innerhalb der Bundesverwaltung und gegenüber dem Parlament<sup>13</sup> *Übersicht* und *Transparenz*. Sie erlaubt dem *Bundesrat*, allfällige *Lücken* oder *Überschneidungen* bei Wirksamkeitsüberprüfungen zu identifizieren, die entsprechenden Tätigkeiten der Ämter und der Departemente zu koordinieren und eigene Akzente zu setzen. Die Planung ermöglicht zudem den *interessierten Dienststellen* (z.B. vorgesetzte Stellen, interessierte Ämter, Querschnittämter), ihre *Anliegen* in den Überprüfungsprozess *einzubringen*. Damit kann der Tendenz einzelner Ämter entgegengewirkt werden, Wirksamkeitsüberprüfungen als Wasser auf die eigenen Mühlen zu lenken.

Beim Einbezug von Wirksamkeitsüberprüfungen in die Legislaturplanung und Jahresziele bilden die Ämter und Departemente Schwerpunkte und treffen die Wahl der zu überprüfenden Massnahmen auf Grund systematischer Kriterien (vgl. Kettiger 2000: 47). Priorität haben Wirksamkeitsüberprüfungen für *wichtige Erlasse oder Massnahmen*. Dies sind Erlasse oder Massnahmen

- mit grosser Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft (beispielsweise Gesetze, die für alle Unternehmen gelten oder die für eine grosse Zahl von Personen unmittelbar relevant sind, wie Scheidungsrecht, Gleichstellungsgesetz);
- mit grosser Bedeutung für die Bundesfinanzen (in Analogie zu Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV können darunter Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen verstanden werden, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen);
- mit innovativem Charakter, deren Wirkungen noch nicht geklärt oder absehbar sind (z.B. Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen, Stammzellenforschung).

sowie Erlasse oder Massnahmen, die einzelne der nachfolgenden Kriterien in hohem Mass erfüllen:

- mögliche Umsetzungsschwierigkeiten (auf Seite der Behörden oder der Normadressaten, beispielsweise Akzeptanzprobleme)
- erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit
- mögliche Signalwirkung für weitere Massnahmen oder Erlasse.

Die *Bundeskanzlei* erstellt die jährliche Planung der Evaluationen aufgrund der Eingaben der Departemente und ihrer Ämter und unterbreitet sie im Rahmen der bestehenden Instrumente (Jahresziele) dem *Bundesrat*. Dieser leitet sie anschliessend dem Parlament und der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu. Die Schaffung einer Datenbank für Evaluationen (s. unten, Transparenz über die Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen) unterstützt den Planungsprozess.

---

<sup>13</sup> Namentlich im Hinblick auf dessen Auftrag zur Gewährleistung der Wirksamkeitsüberprüfungen.

## Transparenz über die Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen

Die Transparenz betrifft zweitens die *Offenlegung und Verbreitung der Ergebnisse*. *Die Ergebnisse von Evaluationen der Bundesverwaltung sind grundsätzlich öffentlich und werden aktiv zugänglich gemacht (Publikation und/oder Verbreitung übers Internet)*. Die Beteiligten und Betroffenen, und die interessierte Öffentlichkeit werden mittels Präsentationen, Medieneklärungen und wissenschaftlichen Publikationen informiert. Der Auftraggeber kann Ausnahmen gewähren, wenn einer Publikation besondere schützenswerte Interessen entgegenstehen.<sup>14</sup>

Im Bereich planerischer Vorentscheide, namentlich bei der Vorbereitung der Legislaturplanung, sollen die Ergebnisse der wichtigen Wirksamkeitsüberprüfungen besser berücksichtigt werden.<sup>15</sup> Die jährliche Liste zu den wichtigsten abgeschlossenen Wirksamkeitsüberprüfungen im Geschäftsbericht des Bundesrates soll die Übersicht über die wichtigsten Ergebnisse erleichtern.

Bei der Vorbereitung konkreter Einzelentscheide sollen die Ergebnisse der relevanten Wirksamkeitsüberprüfungen dem Bundesrat in geeignetem Detaillierungsgrad zur Kenntnis gebracht werden. Dies erfolgt idealerweise möglichst frühzeitig, d. h. bereits bei der Unterbreitung von Aussprachepapieren oder Vernehmlassungsvorlagen. Spätestens bei Anträgen zur Verabschiedung von Botschaften oder Verordnungen müssen die relevanten Ergebnisse ausgewiesen werden. Das Parlament soll in erster Linie im Rahmen von Botschaften, gegebenenfalls auch von periodisch zu erbringenden Berichten (wie Aussenwirtschaftsbericht) und selbstredend auch in Erfüllung von Evaluationsklauseln in Bundesgesetzen über die Ergebnisse von Wirksamkeitsprüfungen und die daraus zu ziehenden Schlüsse informiert werden.

Ausserdem ist eine *Evaluationsdatenbank* des Bundes aufzubauen. Diese wird aus Effizienz- und Kostengründen mit Vorteil einem schon bestehenden System angegliedert, nämlich dem Informationssystem ARAMIS<sup>16</sup>, das bereits von einigen Ämtern für die Eingabe von Evaluationsprojekten genutzt wird. Um im Rahmen des Wissensmanagements weitere Auswertungen vorzunehmen und Informationen zu gewinnen, ist eine konsequente, allenfalls erweiterte und systematische Erfassung erforderlich. Hinsichtlich der Benutzerführung ist es angezeigt, Vereinfachungen im System ARAMIS vorzunehmen und somit die Erfassung der Daten zu erleichtern und den Arbeitsaufwand möglichst gering zu halten.

---

<sup>14</sup> Vgl. den Publikationsgrundsatz für Berichte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht in Artikel 10 Absatz 6 der Parlamentsverwaltungsverordnung sowie die entsprechenden Grundsätze im Entwurf des Öffentlichkeitsgesetzes.

<sup>15</sup> Namentlich bei der Erarbeitung folgender synthetischer Planungsgrundlagen: Berichte des Perspektivstabs der Bundesverwaltung "Herausforderungen - Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik"; Berichte des Schweizerischen Bundesrates "Indikatoren als strategische Führungsgrössen für die Politik".

<sup>16</sup> [www.aramis-research.ch](http://www.aramis-research.ch)

### 3.3.3 Qualität

#### Standards für die Qualitätspflege

„Die Dinge richtig tun“: Dies gilt insbesondere für Wirksamkeitsüberprüfungen. Nur qualitativ hoch stehende Wirksamkeitsüberprüfungen sind glaubwürdig. Die Wirksamkeitsüberprüfung in der Bundesverwaltung orientiert sich an Qualitätsstandards.

Solche Standards erfüllen zwei Funktionen: Sie legen erstens Qualitätsnormen fest und fördern auf diese Weise die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen auf hohem Niveau. In prozeduraler Hinsicht gewährleisten Standards zweitens eine minimale Einheitlichkeit der ausgesprochen heterogenen und dezentralen Praxis der Wirksamkeitsüberprüfung beim Bund.

Standards sind normative Vorgaben für die Planung, Durchführung und Umsetzung von Wirksamkeitsüberprüfungen; im Sinne eines „soft law“ sind Standards einerseits von rechtlich bindenden Vorgaben, andererseits vom Gutdünken einzelner Fachpersonen zu unterscheiden.

Die Schweizerische Evaluationsgesellschaft (SEVAL) hat ausgehend von den Standards des amerikanischen Joint Committee (1981 und 2000) Evaluationsstandards erarbeitet und im Jahr 2001 verabschiedet (Widmer, Landert, Bachmann 2000). Die Standards der SEVAL verstehen sich als Beitrag zur Professionalisierung der Evaluation in der Schweiz. Sie richten sich an Evaluator/innen, Auftraggeber/innen und an weitere an Evaluationen beteiligte Personen<sup>17</sup>. Anhang 5 gibt einen Überblick über die SEVAL-Standards. Des Weiteren sind Standards für die Ressortforschung des Bundes in Erarbeitung.

Die SEVAL-Standards beziehen sich auf Evaluationen. Sie können nicht vollumfänglich auf andere bei der Wirksamkeitsüberprüfung zu benutzende Instrumente (z.B. Controlling, Monitoring) angewendet werden. Sie können aber als Inspirationen für die sachgerechte Verwendung dieser beiden und allfälliger weiterer Instrumente dienen.

Den Ämtern und Departementen wird empfohlen, die SEVAL-Standards anzuerkennen und sich in ihrer Evaluationspraxis an ihnen zu orientieren. Um diese Empfehlung zu bekräftigen, wird vorgeschlagen, in den Erläuterungen der Botschaft des Bundesrats, in welcher die Revision von Artikel 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (vgl. die Vorschläge in Ziff. 5.2) behandelt wird, die Geltung der SEVAL-Standards in der Bundesverwaltung zu postulieren. Die Standards haben den Status fachlicher Vorgaben und formulieren (abgesehen von ausgewählten Bestimmungen zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen, Datenschutz etc.) keine rechtsverbindlichen Ansprüche.

Die Einhaltung der SEVAL-Standards wird gewährleistet durch folgende Stellen:

- Ämter: Selbstkontrolle der verantwortlichen Evaluationsorgane sowie Qualitätskontrollen und Projektbilanzen zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber am Ende eines Projekts (vgl. Anhang 5: Die Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL)).

---

<sup>17</sup> Die SEVAL-Standards beinhalten keine Zertifizierung von Evaluationsfachleuten. Sie haben den Charakter eines öffentlichen Guts und setzen keine Mitgliedschaft bei der SEVAL voraus.

- Departemente: periodische Qualitätskontrollen (vgl. Ziff. 4.2).
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle und Fachbereich "Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation" der Eidgenössischen Finanzkontrolle: stichprobenförmige, umfassende Meta-Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht (vgl. Ziff. 4.5.1).

### Unabhängigkeit und Ausgewogenheit von Wirksamkeitsüberprüfungen

Eine gewisse Nähe der mit der Überprüfung beauftragten Instanz zur federführenden Dienststelle ist zweckmässig bei Wirksamkeitsüberprüfungen, welche bei der Umsetzung der Massnahmen (namentlich im administrativen Bereich) *Verbesserungspotenziale aufzeigen* sollen.

Ein möglichst hoher Grad an Unabhängigkeit und Ausgewogenheit der Wirksamkeitsüberprüfungen ist hingegen nötig bei Wirksamkeitsüberprüfungen, die *Rechenschaft ablegen* oder die generell das *Wissen* über staatliche Massnahmen bzw. die Erfolgsvoraussetzungen staatlichen Handelns *erweitern* wollen. Mit *Unabhängigkeit* ist dabei eine wissenschaftlich/methodischen Grundsätzen verpflichtete Bewertung von Massnahmen gemeint, mit *Ausgewogenheit* der Einbezug möglichst vieler relevanter Kriterien (und damit auch die Berücksichtigung allfälliger wichtiger Nebenwirkungen) bei der Beurteilung einer Massnahme.

Die Unabhängigkeit und Ausgewogenheit von Wirksamkeitsüberprüfungen als Bestandteil ihrer fachlichen Qualität sind eine notwendige Voraussetzung für deren *Glaubwürdigkeit* und Akzeptanz bei den für Entscheide zuständigen Instanzen (Bundesrat, Parlament) und in der Öffentlichkeit.

Die Ämter und gegebenenfalls die Departemente, welche Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen oder dafür Aufträge vergeben, tragen in erster Linie die Verantwortung für die Sicherstellung von Unabhängigkeit und Ausgewogenheit. Sie haben die folgenden Möglichkeiten:

- Vergabe der Durchführung einer Wirksamkeitsüberprüfung *an eine verwaltungsexterne Stelle* (Universität, privates Büro). Dies ermöglicht einen externen Blick auf die Massnahme, sichert allerdings nicht zwangsläufig die Unabhängigkeit und Ausgewogenheit der Wirksamkeitsüberprüfung. Die betroffene Dienststelle kann bei der Steuerung des Auftrags die Wirksamkeitsüberprüfung im Sinne ihrer Interessen mitgestalten. Zudem sind Forschungsinstitutionen häufig von der Vergabe weiterer Aufträge abhängig, was sie dazu verleiten kann, die ausgesprochenen und unausgesprochenen Erwartungen ihrer Auftraggeber stark zu berücksichtigen.
- *Entscheidungszuständigkeit oder zumindest Mitwirkung* einer der *Amtsdirektion* oder dem *Generalsekretariat des Departements* direkt unterstellten professionell ausgerüsteten Stelle (Stabsstelle, Forschungsabteilung o.ä.). Diese Lösung sichert eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber der für die Rechtsetzung und Umsetzung zuständigen Dienststelle (i.d.R. Sektion/Abteilung) und eine



erhöhte Ausgewogenheit der Wirksamkeitsüberprüfungen. Sie hilft auch, Wirksamkeitsüberprüfungen professionell zu vergeben und zu steuern.<sup>18</sup>

- *Berücksichtigung der Anliegen weiterer Bundesstellen* (mitinteressierte Ämter, insb. Querschnittämter, Departementsvertreter) *oder deren Beizug bei der Steuerung* und Begleitung der Wirksamkeitsüberprüfungen (z.B. bei der Formulierung des Pflichtenhefts, Beizug in die Steuerungs-/Begleitgruppe für eine oder mehrere Wirksamkeitsüberprüfungen).<sup>19</sup>
- *Beizug wissenschaftlicher Experten* in die Steuerungs-/Begleitgruppe für Wirksamkeitsüberprüfungen.
- Durchführung spezifischer Wirksamkeitsüberprüfungen durch die *Parlamentarische Verwaltungskontrolle*, die *Eidgenössische Finanzkontrolle* oder durch den *Schweizerischen Nationalfonds* (z.B. im Rahmen eines Nationalen Forschungsprogramms). Durch den Einbezug von Fachpersonen aus dem Ausland kann in geeigneten Fällen zusätzlicher unabhängiger Sachverstand einbezogen werden.

### Transparenz bei der Vergabe von Aufträgen an externe Stellen

Werden Wirksamkeitsüberprüfungen durch Externe durchgeführt, erfolgt die *Vergabe* nach *klaren Pflichtenheften* und *mit ausreichenden Fristen*. Die Vergabe soll auch unterhalb der Schwellenwerte für die Ausschreibung im Schweizerischen Handelsamtsblatt (gemäss WTO-Abkommen) wenn immer möglich im Rahmen eines *Konkurrenzverfahrens* erfolgen, somit einer öffentlichen Ausschreibung, eines selektiven Verfahrens oder eines Einladungsverfahrens (vgl. Anhang 6: Submissionsrechtliche Bestimmungen für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen des Bundes). Damit werden Kosten gespart, und alle potenziellen Anbieter erhalten bei der Vergabe eine Chance, ihre Stärken auszuspielen.

#### **3.3.4 Grösseres Gewicht für die Wirtschaftlichkeit**

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Schweiz und die Finanzprobleme des Bundes erfordern auf absehbare Zeit den verstärkten Einbezug des Kriteriums der *Wirtschaftlichkeit*<sup>20</sup> bei Wirksamkeitsüberprüfungen. Letztere können dazu beitragen zu ermitteln, wo Einsparungspotenziale bestehen, wie mit einem bestimmten Mitteleinsatz eine bessere Wirkung erzielt werden kann, welche mögliche Massnahme den grössten Nutzen erzeugt, wo Massnahmen des Bundes (bzw. gege-

---

<sup>18</sup> Ausgelöst durch einen Länderbericht der OECD (Development Assistance Committee DAC) hat beispielsweise die DEZA seit 2001 das Gewicht der unabhängigen Evaluation gestärkt. Eine der Direktion zugeordnete Stabsstelle vergibt eigenhändig Aufträge für rechnenschaftsorientierte Evaluationen, während die projektorientierten Evaluationen durch die Länderdienste in Auftrag gegeben werden.

<sup>19</sup> Während bei der Rechtsetzung durch das Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren eine Mitwirkung interessierter Ämter bzw. Departemente sichergestellt wird, fehlt bei der Wirksamkeitsüberprüfung bisher eine solche Mitwirkungsmöglichkeit. Die Mitwirkung weiterer interessierter Ämter in der Steuerungs-/Begleitgruppe einer Wirksamkeitsüberprüfung könnte – namentlich bei auf die Rechenschaftslegung ausgerichteten Überprüfungen – eine dem Ämterkonsultationsverfahren ähnliche Mitwirkung ermöglichen.

<sup>20</sup> Die Bedeutung des Begriffs wird zu Beginn des Anhangs 3 umschrieben.

benenfalls auch ihr Verzicht) mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sind und in welchen Fällen auf Grund nicht ausreichenden Nutzens im Vergleich zu den Kosten besser auf eine bestimmte Massnahme verzichtet wird.

Das Potenzial von Wirksamkeitsüberprüfungen (insb. von Evaluationen), die Wirtschaftlichkeit der Bundesmassnahmen zu verbessern, ist bisher nicht ausreichend genutzt worden. Vorgeschlagen werden deshalb die beiden folgenden Neuerungen:

1. Im Rahmen der Planung (Legislatur- und Jahresplanung) können Ämter und gegebenenfalls auch Departemente beauftragt werden, ihre Massnahmen vertieft unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu überprüfen. Gestützt auf entsprechende Wirtschaftlichkeitsüberlegungen erarbeiten die Ämter und Departemente anschliessend Vorschläge, um (je nach Auftrag) die volkswirtschaftlichen Kosten oder die budgetrelevanten Aufwendungen zu vermindern oder den volkswirtschaftlichen Nutzen zu erhöhen.
2. Die Planung der Wirksamkeitsüberprüfungen soll den Querschnittämtern und dabei insbesondere der Eidgenössischen Finanzverwaltung und dem seco ermöglichen, auf die *Pflichtenhefte* von Wirksamkeitsüberprüfungen Einfluss zu nehmen und dabei dem *Kriterium der Wirtschaftlichkeit* das nötige Gewicht zu geben. Auf Wunsch der Eidgenössischen Finanzverwaltung sollen ihre Mitarbeiter in *Steuerungs-/Begleitgruppen* für Wirksamkeitsüberprüfungen Einsitz nehmen können.

#### **4. Die Handlungsfelder sowie die entsprechenden Vorschläge für Massnahmen**

##### **4.1 Aufgaben der Ämter**

Innerhalb der Exekutive tragen die Ämter heute und auch inskünftig die *Hauptverantwortung* für Wirksamkeitsüberprüfungen. Bei ihnen liegt die *Sachkenntnis* für Rechtsetzung und Vollzug. Deshalb sind sie auch der privilegierte Ort für Wirksamkeitsüberprüfungen. Sie bauen mit Blick auf die ihnen übertragenen Aufgaben und abgestimmt auf ihre je spezifischen Bedürfnisse Instrumente wie Evaluation, Controlling und Monitoring in ihre *Führungsstrukturen* ein und *optimieren* das *gegenseitige Verhältnis* dieser Instrumente. Sie stellen den für Wirksamkeitsüberprüfungen zuständigen Facheinheiten die nötigen Ressourcen zur Verfügung. Diese Facheinheiten geben in Koordination mit der Amtsleitung Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag oder führen sie selbst durch, sie berichten über die Resultate und unterstützen die Umsetzung.

Namentlich *Ämter mit bisher ungenügenden Aktivitäten* der Wirksamkeitsüberprüfung *intensivieren ihre Anstrengungen*. In wenigen Einzelfällen kann auch ein leichter Abbau von Wirksamkeitsüberprüfungen angezeigt sein.

Die Ämter entwickeln ihre je *eigenen Profile für Wirksamkeitsüberprüfungen* und können sich dabei an "Best practice"-Modellen orientieren. Sie haben beispielsweise die Möglichkeit, Wirksamkeitsüberprüfungen als strategisches Instrument der Politikentwicklung zu benützen (wie etwa das BAG) und diese in ein umfassendes Projektmanagement einzubauen (wie etwa die DEZA). Sie können umfas-

sende Wirksamkeitsüberprüfungen vornehmen (wie etwa das BFE im Bereich "Energie Schweiz" oder das BJ in den Bereichen "Opferhilfe" und "Straf- und Massnahmenvollzug"). Sie können Controlling und Evaluation in ein System integrierter Leistungs- und Wirkungssteuerung (Rieder 2003) einbetten, wie dies die FLAG-Ämter tun.

### Vorschläge für Massnahmen der Ämter

#### Die Ämter

1. entwickeln unter Einbezug der Departemente eine Amtsstrategie für Wirksamkeitsüberprüfungen und datieren sie periodisch auf. Die Amtsstrategie *gibt namentlich Aufschluss* über:
  - die *Organisation der Wirksamkeitsüberprüfungen* (Ansiedlung der Wirksamkeitsüberprüfungen bei der Direktion und/oder in den Sektionen/Abteilungen);
  - die *Ziele und Ansätze der Wirksamkeitsüberprüfung* (insbesondere das Zusammenspiel der verschiedenen Informationsinstrumente und dabei namentlich das Verhältnis permanenter und punktueller Information);
  - die *Vorkehren zur Qualitätssicherung* und zur Sicherstellung der nötigen Unabhängigkeit und Ausgewogenheit der Wirksamkeitsüberprüfungen;
  - das *Konzept für die Berichterstattung* über die Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen;
  - die *vorgesehene Nutzung* der Wirksamkeitsüberprüfungen im Amt.
2. stellen die mit Wirksamkeitsüberprüfungen beauftragten Stellen mit den nötigen *Ressourcen* aus und gewährleisten die erforderliche fachliche *Unabhängigkeit*.
3. schaffen bei Revisionen ihrer Erlasse angemessene rechtliche Grundlagen für den Datenzugang im Rahmen von Wirksamkeitsüberprüfungen.
4. fördern die *Synergie* zwischen Evaluation, Controlling, Monitoring, Ressortforschung, Finanzinspektion etc. und koordinieren die Aktivitäten dieser Einheiten bzw. führen sie zusammen.
5. machen die *Resultate* von Wirksamkeitsüberprüfungen in gedruckter oder elektronischer Form *öffentlich zugänglich*. Über die Resultate informieren sie zudem adressatengerecht das zuständige Departement, die Querschnittämter sowie weitere interessierte Ämter, den Bundesrat, das Parlament (Fach-, gegebenenfalls auch Aufsichtskommissionen, National- und/oder Ständerat), die mit dem Vollzug beauftragten Organe (Kantone, Wirtschaftsverbände usw.) sowie die Medien.
6. erfassen ihre Evaluationsresultate in der *Evaluationsdatenbank* ARAMIS.
7. *planen* zu Handen des Departements, der Bundeskanzlei und des Bundesrats im Rahmen der Legislaturplanung und der Jahresziele die grösseren Wirksamkeitsüberprüfungen (insbesondere alle Evaluationen ab 50'000 CHF).
8. sorgen für einen optimalen Einbezug von *Wirtschaftlichkeitsaspekten* bei der Erarbeitung von Pflichtenheften und der Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen.

9. *koordinieren sich* mit anderen Akteuren. Sie beziehen die interessierten Fach- und Querschnittämter in geeigneter Weise (Mitsprache bei der Formulierung von Pflichtenheften für Aufträge, Einsitznahme in Steuerungs-/Begleitgruppen usw.) mit ein und sorgen dafür, dass deren Anliegen möglichst berücksichtigt werden.
10. *stellen die Qualität* der Wirksamkeitsüberprüfungen durch geeignete Vorkehrungen (Qualitätskontrolle durch auftraggebende Stelle, Berücksichtigung von Qualitätsstandards, ggf. Peer Review oder Meta-Evaluation) *sicher*.

#### **4.2 Aufgaben der Departemente und der Bundeskanzlei**

Die Departemente nehmen gegenüber heute bei der Umsetzung von Wirksamkeitsüberprüfungen eine verstärkte Rolle ein. Bisher haben die Departemente und ihre Vorsteher/innen erst in einzelnen Fällen die Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen zur Kenntnis genommen (z.B. Studien zur Krankenversicherung im EDI) oder selbst Wirksamkeitsüberprüfungen initiiert (z.B. vom UVEK beim holländischen Luft- und Raumfahrtinstitut NLR in Auftrag gegebene Studie über den Schweizer Luftverkehr).

#### **Vorschläge für Massnahmen der Departemente und der Bundeskanzlei**

Die Departemente und die Bundeskanzlei

1. *sorgen dafür, dass die Ämter den Anforderungen an die Wirksamkeitsprüfungen (s. Ziff. 4.1) nachkommen*. Sie ergreifen die entsprechenden Massnahmen, falls dies nicht der Fall ist.
2. *unterstützen die Ämter* bei Wirksamkeitsüberprüfungen und *stellen* im Rahmen ihrer Aufsicht *sicher, dass allfällige Lücken auf Amtsebene gedeckt* werden.
3. entwickeln *Strategien* für die Wirksamkeitsüberprüfung in ihrem Departement und machen gegebenenfalls den Ämtern Vorgaben.
4. überprüfen die *Planungen* der Ämter und leiten sie an die Bundeskanzlei weiter.
5. *koordinieren die Aktivitäten der Ämter* bei Politikbereichen, an denen mehrere Ämter beteiligt sind (z.B. Bundesamt für Verkehr, Bundesamt für Strassenbauten und Amt für Raumentwicklung im Verkehrsbereich) oder sorgen selbst für Wirksamkeitsüberprüfungen.
6. koordinieren sich untereinander bei *interdepartementalen Wirksamkeitsüberprüfungen* (z.B. im Bildungs-, Entwicklungshilfe- oder im Sicherheitsbereich).
7. bezeichnen je *Ansprechpartner* der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen des Parlaments zur Sicherstellung der Kohärenz der Wirksamkeitsüberprüfungen nach Artikel 54 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes (vgl. Ziff. 4.5.3).
8. unterbreiten in Anträgen und Aussprachepapieren die für den Entscheid des Bundesrats relevanten Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen.

Die *Departemente und die Bundeskanzlei* und namentlich ihre Vorsteher/innen können zudem Wirksamkeitsüberprüfungen als Instrument zur strategischen und operativen Überprüfung und Neuausrichtung von Bundesmassnahmen sowie der Organisation ihres Departements *nutzen*. Sie können deshalb bei Bedarf:

1. mit den Ämtern Ziele für ihre Tätigkeit vereinbaren und den Zielerreichungsprozess durch ein Controlling unterstützen<sup>21</sup>;
2. im Zusammenhang mit der Geschäftsberichterstattung Anforderungen an die *quantitativen und qualitativen Indikatoren der Geschäftsberichterstattung* der Ämter formulieren;
3. *weitergehende Vorgaben* im Hinblick auf die Evaluationsplanung, -durchführung und die Umsetzung der Ergebnisse machen und festlegen, in welchem Ausmass und wie der/die Departementsvorsteher/in in die Wirksamkeitsüberprüfungen einzubeziehen ist;
4. *Evaluationsaufgaben an sich ziehen*, namentlich bei kleinen Bundesämtern und
5. periodisch *Qualitätskontrollen* (v.a. Meta-Evaluationen) von durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen und/oder Gutachten über die Organisation, den Umfang und die Abläufe der Wirksamkeitsüberprüfungen in einzelnen Ämtern veranlassen.

#### **4.3 Bundesrat**

Die Ebene des Bundesrates bildet das gemeinsame Dach für die Aktivitäten der Ämter und Departemente. Die Unterstützung durch den Bundesrat mit klaren politischen Signalen und die Nutzung von Wirksamkeitsüberprüfungen ist für eine Kultur der Wirkungsorientierung eine unerlässliche Voraussetzung.

#### **Vorschläge für Massnahmen des Bundesrats**

1. Der *Bundesrat engagiert sich* für eine angemessene Wirksamkeitsüberprüfung und *setzt inhaltliche Schwerpunkte*. Er kann im Rahmen der Legislatur- oder Jahresplanung den von den Ämtern vorgeschlagenen weitere Wirksamkeitsüberprüfungen hinzufügen oder Vorschläge streichen und er kann *Schwerpunkte setzen*.
2. Der Bundesrat beschliesst *Überprüfungen im interdepartementalen Bereich*, wie beispielsweise zurzeit im Sicherheitsbereich.
3. Der Bundesrat ist *zentraler Adressat für die Ergebnisse* von Wirksamkeitsüberprüfungen und nutzt sie bei seinen *strategischen Entscheiden*.
4. Der Bundesrat gibt im Rahmen der *Geschäftsberichterstattung* Auskunft über die Ergebnisse der wichtigsten Wirksamkeitsüberprüfungen.

#### **4.4 Aufgaben der Querschnittämter**

Für die Umsetzung von Artikel 170 BV wird ein dezentraler Ansatz gewählt, der den einzelnen Ämtern und Departementen grosse Spielräume lässt und stark auf

---

<sup>21</sup> Vgl. Artikel 21 RVOV.

Selbstregulierung setzt. Es werden keine neuen Verwaltungseinheiten geschaffen, die Umsetzungsverantwortung für Artikel 170 BV liegt bei schon bestehenden Organen. Diese dezentrale Struktur setzt aber eine hohe Transparenz, eine effiziente Koordination und eine gewisse fachlich/organisatorische Unterstützung der Fachdienste für Wirksamkeitsüberprüfungen durch die Querschnittämter voraus, namentlich die folgenden:

#### Bundeskanzlei

Die Bundeskanzlei bezieht bereits heute Wirksamkeitsüberprüfungen in die Planung und die strategische Führung ein (vgl. auch Fussnote 1) und verstärkt diese Funktion. Die Bundeskanzlei soll die interdepartementale Koordinationsgruppe „Wirksamkeitsüberprüfung“ (vgl. Ziff. 4.5.3) leiten.

#### Bundesamt für Justiz

Das Bundesamt für Justiz nimmt bereits heute Beratungs- und Unterstützungsfunktionen bei der Erlassvorbereitung wahr. Es hat in Zusammenhang mit seinen Rechtsetzungsaufgaben auch den nötigen Sachverstand für Wirksamkeitsüberprüfungen aufgebaut<sup>22</sup> und diente mehrmals als Ansprechpartner parlamentarischer Kommissionen in Wirksamkeitsfragen. Das Bundesamt für Justiz soll deshalb *die Umsetzung von Artikel 170 BV unterstützen*. Es baut dabei seine schon bisher bestehenden Aufgaben (Beratung in Gesetzgebungs- und Evaluationsfragen, legitistische Ausbildung mit Einschluss von Wirkungsaspekten, Sekretariat des Netzwerks „Evaluation in der Bundesverwaltung“ und entsprechende Homepage) aus und bietet insgesamt folgende Leistungen an:

- Es ist *Informationsdrehscheibe* für Wirksamkeitsüberprüfungen innerhalb der Bundesverwaltung;
- Es *berät* in methodischer und organisatorischer Hinsicht und vermittelt Kontakte zu Experten innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung;
- Es betreibt eine umfassende *Homepage*; diese enthält u.a. die einschlägigen Evaluationsstandards des Bundes sowie diverse Hilfsmittel für deren Einhaltung (Checklisten, Wegleitungen, Literaturhinweise etc.);
- Es *koordiniert* das Netzwerk „Evaluation in der Bundesverwaltung“ und arbeitet mit ähnlichen Netzwerken wie z.B. „LEWICO“ (Leistungs- und Wirkungscontrolling) zusammen;
- Es ergreift Schritte, um die Vollständigkeit der *Evaluationsdatenbank* des Bundes sicherzustellen und nimmt unter Verwendung der Informationen des Kompetenzzentrums ARAMIS periodische Auswertungen zu Händen des Parlaments, des Bundesrates und der Eidgenössischen Finanzkontrolle vor.

---

<sup>22</sup> Artikel 7 der Organisationsverordnung EJPD hat dem Bundesamt für Justiz folgende Aufgaben bei der Wirksamkeitsüberprüfung übertragen:

<sup>1</sup> Das BJ bereitet in Zusammenarbeit mit ebenfalls zuständigen Ämtern in folgenden Rechtsbereichen die Erlasse vor, wirkt bei deren Vollzug und bei der Erarbeitung notwendiger internationaler Instrumente mit:

...  
<sup>4</sup> Es entwickelt methodische Grundsätze für die Vorbereitung von Erlassen und für die Evaluation staatlicher Massnahmen, insbesondere im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, und sorgt für adäquate Weiterbildungsmöglichkeiten.

### Eidgenössische Finanzverwaltung

Die Eidgenössische Finanzverwaltung intensiviert ihre Mitwirkung bei Wirksamkeitsüberprüfungen (Erarbeitung von Pflichtenheften, Steuerung/Begleitung von Wirksamkeitsüberprüfungen, Umsetzung der Resultate) namentlich im Hinblick auf deren Nutzung für finanzpolitische Entscheide. Detailliertere Angaben finden sich oben in Ziff. 3.3.4, Grösseres Gewicht für die Wirtschaftlichkeit.

### seco

Stärkere Einbindung der prospektiven Regulierungsfolgenabschätzung sowie der retrospektiven KMU-Tests

### Eidgenössisches Personalamt

Das Eidgenössische Personalamt bietet seit einigen Jahren Kurse im Bereich der wirkungsorientierten Verwaltungsführung an (vgl. [www.educ.admin.ch](http://www.educ.admin.ch)). Es ist vorgesehen, in Zusammenarbeit mit weiteren mit Wirksamkeitsüberprüfungen befassen Stellen das bestehende Kursangebot zu sichten und im Rahmen der bestehenden finanziellen und personellen Mittel auf die Bedürfnisse im Bereich der Wirkungsüberprüfungen abzustimmen. Dabei ist vorab auf bundesinterne Referenten und Beispiele zurückzugreifen, wie dies bereits im Bereich der Seminare zum wirkungsorientierten Controlling mit Erfolg geschieht.

Im öffentlichen und im privaten Sektor haben sich in den vergangenen Jahrzehnten spezifische Berufsbilder für Evaluation / Controlling herausgebildet. Dennoch bestehen bei den Evaluationsfachleuten des Parlaments, der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der einzelnen Verwaltungsstellen teilweise trotz ähnlicher Pflichtenhefte erhebliche Lohndisparitäten. Dies ist personalpolitisch unerwünscht und führt auf dem bundesinternen Arbeitsmarkt zu „Wettbewerbsnachteilen“ und wird als Lohnungerechtigkeit wahrgenommen. Es wird deshalb vorgeschlagen, nach erfolgter Institutionalisierung der Wirksamkeitsüberprüfung in den Departementen und Ämtern allfällige Konsequenzen auf die Stellenbeschreibungen für Fachpersonen in den Bereichen Evaluation, Controlling etc. des Parlaments, der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der einzelnen Verwaltungsstellen zu überprüfen.

### Bundesamt für Bildung und Wissenschaft

Anpassung der Benutzerführung von ARAMIS und Einrichtung einer Datenbank für Evaluationen. Detailliertere Angaben finden sich oben in Ziff. 3.3.2, Transparenz über die Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen.

### Bundesamt für Statistik

Datenbereitstellung, Auswertungen und Analysen.

### **Vorschläge für Massnahmen der Querschnittämter**

Die Querschnittämter intensivieren ihre bisherigen koordinierenden und unterstützenden Funktionen in Richtung Wirksamkeitsüberprüfungen. Dies betrifft insbesondere die folgenden Aufgaben:

1. Legislatur- und Jahresplanung und Geschäftsberichterstattung: Einbezug von Wirksamkeitsüberprüfungen und ihrer Ergebnisse (Bundeskanzlei).
2. Rechtsetzung: Einbezug der Wirkungsdimension bei der Gesetzgebung und bei der Anpassung von Erlassen, Information und Beratung über Instrumente und Vorkehren zur Wirksamkeitsüberprüfung, Erleichterung des Erfahrungsaustauschs (Bundesamt für Justiz).
3. Verstärkter Einbezug des Kriteriums der Wirtschaftlichkeit von Bundesmassnahmen (Eidgenössische Finanzverwaltung und seco).
4. Ausbildung: Kurse über die Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung (Eidgenössisches Personalamt).
5. Forschung: Verbesserung und Vereinfachung des Informationssystems ARAMIS und Einrichtung einer Datenbank für Evaluationen (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft).

## **4.5 Verhältnis Parlament – Exekutive – Finanzkontrolle**

### **4.5.1 Wirksamkeitsüberprüfung als gemeinsame Verantwortung**

Die Wirksamkeitsüberprüfung ist keinem Organ ausschliesslich zugeordnet, sondern liegt – mit je spezifischen Schwerpunkten – in der Verantwortung der Exekutive und des Parlaments.

#### Das Parlament

- ist *direkter Adressat* von Artikel 170 BV und hat eine *Gewährleistungspflicht* für die Wirksamkeitsüberprüfung von Massnahmen des Bundes,
- hat mit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle ein *eigenes Kompetenzzentrum* für Wirksamkeitsüberprüfungen (v.a. Evaluationen) aufgebaut; wobei der Aspekt der Rechenschaftslegung dominiert,
- kann den Bundesrat mit Wirksamkeitsüberprüfungen beauftragen (Art. 27 Bst. a ParlG),
- überprüft die Wirksamkeitsüberprüfung der Verwaltung und ihre Verwendung in Entscheidungsprozessen (Art. 27 Bst. b ParlG),
- *nimmt eine politische Würdigung vor und nutzt* in vielfältiger Weise die *Ergebnisse* von Wirksamkeitsüberprüfungen, namentlich bei der Rechtsetzung und der Oberaufsicht.

#### Die Exekutive

- ist *indirekter Adressat* von Artikel 170 BV,
- ist auf Grund mehrerer verfassungsrechtlicher Bestimmungen für Wirksamkeitsüberprüfungen verantwortlich (vgl. Anhang 2),
- setzt seit längerem Wirksamkeitsüberprüfungen auf Stufe Ämter, Departemente und Bundesrat ein,
- ist somit *zentraler Akteur bei der Wirksamkeitsüberprüfung*,



- ist gewillt, *Schwachstellen* bei der Wirksamkeitsüberprüfung zu beheben, den Einsatz der Wirksamkeitsüberprüfungen zu *systematisieren* und die *Professionalität, Qualität und Nutzung* zu verbessern.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle

- ist oberstes *Finanzaufsichtsorgan* des Bundes,
- führt *Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen* durch,
- kann Wirtschaftlichkeitsprüfungen der Exekutive auf ihre *Qualität überprüfen* (lassen).

#### **4.5.2 Berührungspunkte zwischen den Aufgaben des Parlaments, der Exekutive und der Eidgenössischen Finanzkontrolle**

Zwischen den Tätigkeiten des Parlaments, der Exekutive und der Finanzkontrolle gibt es Berührungspunkte. Umso wichtiger ist die *gegenseitige Information*.

Das *Parlament* will Wirksamkeitsüberprüfungen für die Rechtsetzung und Oberaufsicht, die Planung eigener Wirksamkeitsüberprüfungen und gegebenenfalls für die Oberaufsicht über die Umsetzung von Artikel 170 BV nutzen und *erwartet von der Exekutive*:

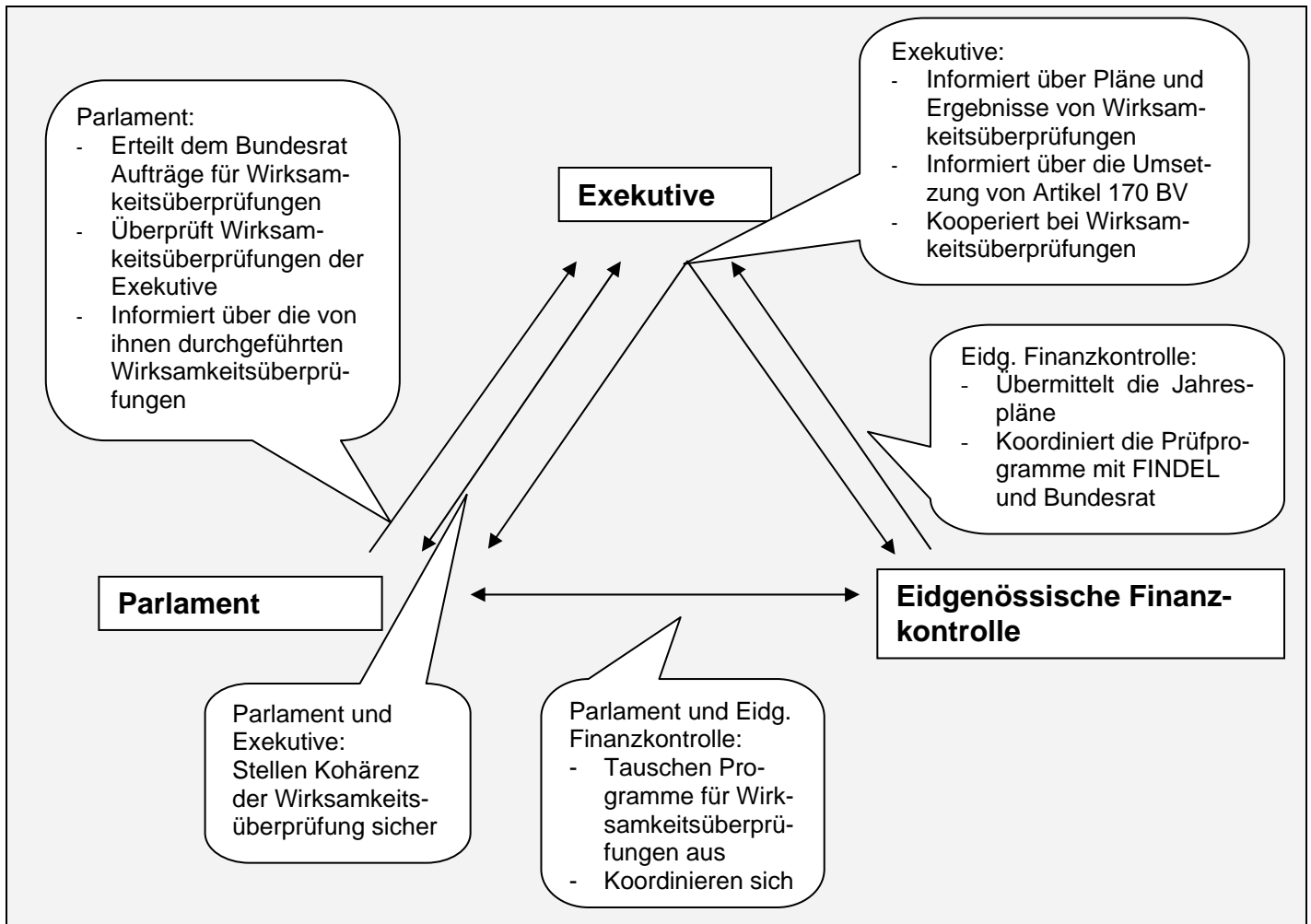
- eine *Übersicht über die durchgeführten, laufenden und vorgesehenen Wirksamkeitsprüfungen*,
- rasche, eingehende und verständliche *Informationen über die Ergebnisse* der durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen und der Schlussfolgerungen, welche der Bundesrat daraus zieht.

Die *Exekutive erwartet* vom Parlament und von der Eidgenössischen Finanzkontrolle

- eine *Koordination* der Prüfprogramme und eine *frühzeitige Information* über die beabsichtigten Prüfungen
  - innerhalb der Aufsichtsinstitutionen (z.B. zwischen Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen bzw. –delegationen) und
  - zwischen den Organen des Parlaments und der Finanzkontrolle.
- einen *fairen Einbezug* in die vorzunehmenden *Wirksamkeitsüberprüfungen* (z.B. Möglichkeit der Einsichtnahme und der Stellungnahme zu den Schlussfolgerungen noch vor deren Unterbreitung an parlamentarische Kommissionen und Subkommissionen und vor deren Veröffentlichung).

Die für eine gute Zusammenarbeit notwendigen Informationsströme sind in nachfolgender Abbildung dargestellt:

## Zusammenarbeit zwischen Parlament, Exekutive und Eidgenössischer Finanzkontrolle



### 4.5.3 Massgeschneiderter Ausbau der Zusammenarbeit und Information

Die bereits heute recht gute Zusammenarbeit und gegenseitige Information zwischen dem Parlament, der Exekutive und der Finanzkontrolle bei Wirksamkeitsüberprüfungen kann noch punktuell verbessert werden.

Nach Artikel 54 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes gewährleistet die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat die *Kohärenz der Wirksamkeitsüberprüfungen*. Voraussetzung für das Erfüllen dieser Koordinationsfunktion sind *Ansprechpartner auf Seite des Bundesrats* und die *gegenseitige Information über die Programme der Wirksamkeitsüberprüfung sowie deren inhaltliche Schwerpunkte*.

**Vorschläge für Massnahmen zur Zusammenarbeit Parlament – Exekutive – Eidgenössische Finanzkontrolle**

- Die Exekutive gibt im Rahmen der Legislaturplanung und der Jahresziele Aufschluss über die geplanten Wirksamkeitsüberprüfungen.
- Die Generalsekretariate der Departemente und die Bundeskanzlei bezeichnen je eine/n Vertreter/in als Ansprechpartner. Diese interdepartementale Koordinationsgruppe „Wirksamkeitsüberprüfung“ unter dem Vorsitz der Bundeskanzlei stellt zusammen mit der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen der eidgenössischen Räte die Kohärenz der Wirksamkeitsüberprüfungen nach Artikel 54 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes sicher. Die interdepartementale Koordinationsgruppe gewährleistet zudem die Kontrolle der Umsetzung von Artikel 170 BV und kann Empfehlungen zuhanden der Departemente und Ämter abgeben. Die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz unterstützen die interdepartementale Koordinationsgruppe.

## **5. Rechtliche Anpassungen, Begleitung der Umsetzung**

### **5.1 Allgemeine Verpflichtung zur Wirksamkeitsüberprüfung ist sinnvoll und nötig**

Ein wichtiger Ankerpunkt für die Umsetzung der Vorschläge ist eine *allgemeine Verpflichtung* zur Wirksamkeitsüberprüfung. Eine solche Bestimmung ist aus folgenden fünf Gründen sinnvoll und nötig:

1. Das Parlament hat Artikel 170 BV in den Artikeln 26, 27, 44, 54 Abs. 4 und 141 Parlamentsgesetz (ParLG) konkretisiert (vgl. Anhang 2). Auf Seite der Exekutive *fehlt eine entsprechende Konkretisierung*.
2. Artikel 170 BV richtet sich zwar direkt an das Parlament. Die Hauptarbeit der Wirksamkeitsüberprüfungen wird aber heute und sicher auch in Zukunft bei der Exekutive wahrgenommen. Mit einer entsprechenden Bestimmung signalisiert der Bundesrat, dass er seine *Verantwortung bei der Wirksamkeitsüberprüfung tatkräftig und proaktiv wahrnehmen* will. Er will damit einerseits die Steuerung und Kontrolle der Verwaltung verbessern und andererseits gegenüber dem Parlament, der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen und Transparenz schaffen.
3. Wirksamkeitsüberprüfungen werden in der Verwaltung im Vergleich zu Rechtssetzungs- und Umsetzungsarbeiten heute zum Teil noch als zweitrangig eingeschätzt. Mit einer für die ganze Bundesverwaltung geltenden Bestimmung erhält die Wirksamkeitsüberprüfung das *nötige Gewicht und die erforderliche Legitimität*.
4. Eine Verankerung in einem Gesetz bietet zudem die Möglichkeit, die vom Bundesrat bei der Wirksamkeitsüberprüfung verfolgte *Stossrichtung deutlich zu machen* und Anhaltspunkte für die künftige Arbeitsweise in diesem Bereich zu geben.
5. Die heutige Praxis der primär bereichsspezifischen Evaluationsklauseln ist abhängig von Zufälligkeiten bei der Gesetzgebung. Sie ist mit einer uneinheitlichen Praxis und mit Inkohärenzen verbunden und kann in einzelnen Fällen auch zu einem Übermass an Evaluation führen. Eine allgemeine Verpflichtung zu Wirksamkeitsüberprüfungen kann von den zuständigen Linienorganen *bedarfsgerecht und eigenverantwortlich* wahrgenommen werden.

### **5.2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz als geeigneter Anknüpfungsort**

Geeigneter Anknüpfungspunkt für die Verankerung der Wirksamkeitsüberprüfung bei der Exekutive ist das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG). Hier werden die Führungs- und Entscheidungsstrukturen sowie die Aufgaben von Regierung und Verwaltung festgelegt. Das RVOG ist auch *das Gegenstück zum Parlamentsgesetz*, welches die Umsetzung von Artikel 170 BV beim Parlament regelt.

Das RVOG wurde 1997 erlassen. Es ist im Zusammenhang mit anderen Erlassen häufig teilrevidiert worden. Das RVOG ist an sich einem zeitgemässen Führungsverständnis verpflichtet. Es umschreibt u.a. die Zuständigkeiten der Exekutive in

Planung, Koordination und Überprüfung. Unter dem Blickwinkel von Artikel 170 BV geht das RVOG aber von einem *zu engen Leistungsverständnis* aus. Es fokussiert die *Tätigkeiten innerhalb der Exekutive, nicht aber deren Auswirkungen* auf die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt. Es trägt der Tatsache zu wenig Rechnung, dass die Bundesverwaltung ihre Bedeutung nicht in erster Linie aus dem Vollzug von Bundesmassnahmen gewinnt, sondern aus rechtsetzenden, planenden und koordinierenden Tätigkeiten. Die Umsetzung von Bundesmassnahmen obliegt in der Regel anderen Organen (Kantone, Gemeinden, Städte, parastaatliche Organe usw.). Damit trägt das RVOG dem in Artikel 170 BV verankerten breiten Verständnis der Wirkungsweise von Bundesmassnahmen bisher nur unzureichend Rechnung. Eine Ergänzung und Änderung ist deshalb nötig.

Folgender *Grundgedanke* soll im RVOG verankert werden: Die Regierungs- und Verwaltungsbehörden treffen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten geeignete Vorkehren, um die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundesmassnahmen zu überprüfen. Sie tragen den Ergebnissen von Wirksamkeitsüberprüfungen in ihrer Tätigkeit Rechnung.

Damit beinhaltet die Verankerung der Wirksamkeitsüberprüfung im RVOG folgende *Stossrichtung*:

- Für die Wirksamkeitsüberprüfung ist, abgestuft nach ihren Zuständigkeiten, die *ganze Linie* zuständig. Sie muss sich um Wirksamkeitsüberprüfungen kümmern und kann diese Aufgabe nicht vollständig an die Stäbe delegieren.
- *Offenheit*: Das Gesetz soll bezüglich der konkret einzusetzenden Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung (Evaluation, Controlling, Monitoring, Qualitätskontrolle usw.) und bezüglich der Periodizität der Überprüfungen offen sein.
- *Verhältnismässigkeit*: Es ist ein Optimum (und nicht ein Maximum) an Wirksamkeitsüberprüfungen vorzunehmen, d.h. Aufwand und Informationsertrag müssen in einem günstigen Verhältnis zu einander stehen.
- Es sind – wiederum abgestuft nach Zuständigkeiten - geeignete Massnahmen zu treffen, um *Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen umzusetzen*. Sie sind bei Führungs- und Verwaltungsentscheiden einzubeziehen.

### 5.3 Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes

#### **Vorschlag zur Neufassung von Artikel 5 RVOG**

##### *Artikel 5      Wirksamkeitsüberprüfung*

<sup>1</sup> *Der Bundesrat überprüft die Massnahmen des Bundes und ihre Umsetzung sowie die Organisation der Bundesverwaltung regelmässig auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.*

<sup>2</sup> *Er entwickelt zukunftsgerichtete Lösungen für das staatliche Handeln und nimmt auf Grund der vorgenommenen Überprüfungen gegebenenfalls Anpassungen bei den Massnahmen des Bundes und der Organisation der Bundesverwaltung vor.*

Zu den vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 5 ist Folgendes zu bemerken:

1. Absatz 1 verlangt die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes und ihrer Umsetzung. Massnahmen sind die einzelnen Tätigkeiten oder Akte, welche zur Erreichung der verfassungsrechtlichen, gesetzlichen oder der daraus abgeleiteten Ziele des Bundesrats bzw. zur Behebung der bestehenden konkreten Probleme ergriffen werden. Das Gesetz äussert sich nicht spezifisch zu den Instrumenten und zur Periodizität der Überprüfung; dazu sind die Verhältnisse von Amt zu Amt und von Departement zu Departement zu unterschiedlich. Die für Wirksamkeitsüberprüfungen ergriffenen Massnahmen müssen den Kriterien der Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit genügen. Die Bedeutung der Begriffe "Zweckmässigkeit", "Wirksamkeit" und "Wirtschaftlichkeit" wird zu Beginn des Anhangs 3 erörtert. Ergeben Wirksamkeitsüberprüfungen oder weitere Überlegungen, dass ein Problem keiner staatlichen Massnahme bedarf oder dass alle denkbaren Massnahmen zur Behebung des Problems untauglich oder mit starken negativen Nebenwirkungen verbunden sind, ist auf solche Massnahmen zu verzichten.

In die Überprüfung ist auch die Organisation der Bundesverwaltung eingeschlossen. Überprüfungskriterium ist in der Regel ihre Zweckmässigkeit im Hinblick auf von der Bundesverwaltung zu erfüllende Massnahmen.

2. Absatz 2 beinhaltet den Auftrag zu strategischem Handeln. Der Bundesrat soll bei der Gestaltung der Bundespolitik den Entwicklungen und absehbaren Tendenzen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt Rechnung tragen und in diesem Sinn zukunftsgerichtete Lösungen entwickeln. In diese Überlegungen bezieht er auch die Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen ein. Wirksamkeitsüberprüfungen sollen demnach nicht Selbstzweck sein, sondern explizit in die Gestaltung der Massnahmen mit einbezogen werden. Soweit die Überprüfungen der Massnahmen (nach Abs. 1) einen Änderungsbedarf ergeben, hat der Bundesrat die nötigen Anpassungen vorzunehmen, im eigenen Kompetenzbereich durch Ände-

rung von Verordnungen und durch neue Gewichtungen bei der Aufgabenerfüllung. Gegebenenfalls beantragt er dem Parlament Änderungen von Gesetzen oder allenfalls der Verfassung.

#### 5.4 Bereichsspezifische Evaluationsklauseln: in Einzelfällen weiterhin sinnvoll

Es gibt im Bundesrecht zurzeit rund 60 Evaluationsklauseln und ihre Zahl nimmt ständig zu.

##### **Vorschlag zu den bereichsspezifischen Evaluationsklauseln**

1. Auf Grund der Einführung einer allgemeinen Klausel zur Wirksamkeitsüberprüfung im RVOG sollen bereichsspezifische Evaluationsklauseln sparsam eingesetzt und höchstens für *wichtige Erlasse oder Massnahmen* vorbehalten bleiben (s. die entsprechenden Kriterien in Ziff. 3.3.2, Transparenz im Rahmen von Planung).
2. Es soll aber nicht ausgeschlossen werden, dass den Departementen (in Verordnungen) auch in Zukunft Vorgaben für Wirksamkeitsüberprüfungen gemacht werden.

Wo bereichsorientierte Evaluationsklauseln als erforderlich erachtet werden, sollen sie sich vorzugsweise auf die Schnittstelle Bundesrat - Parlament konzentrieren: der Bundesrat soll Adressat der Bestimmungen sein. Im Rahmen von Botschaften, gegebenenfalls auch von periodisch zu erbringenden Berichten (wie Aussenwirtschaftsbericht) soll er das Parlament über die Ergebnisse von Wirksamkeitsprüfungen und die daraus zu ziehenden Schlüsse informieren.

Da mit dem allgemeinen Artikel 5 im RVOG Grundanforderungen an Wirksamkeitsüberprüfungen festgelegt werden, ist es von Vorteil, wenn Evaluationsklauseln möglichst konkret und verständlich die jeweiligen Normadressaten, die Adressaten der Ergebnisse, die Periodizität, die vorzunehmende Tätigkeit und den Untersuchungsgegenstand umschreiben.

<b>Vorschlag zur Formulierung der bereichsspezifischen Evaluationsklauseln</b>		
<b>Regelungsbereich</b>	<b>Möglichkeiten</b>	<b>Motivation der Unterschiede (kursiv) bzw. Kommentar</b>
<b>Normadressat</b>	Der Bundesrat erstattet den	
<b>Adressat der Ergebnisse</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- eidgenössischen Räten</li><li>- der zuständigen Parlamentskommission</li></ul>	<i>je nach Bedeutung des Erlasses bzw. der zu überprüfenden Massnahme</i>
<b>Periodizität</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- mindestens alle ... Jahre</li><li>- (spätestens)... Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes</li><li>- regelmässig</li></ul>	<i>Periodizität abhängig von der Bedeutung des Erlasses und der Notwendigkeit einer regelmässigen Information des Parlaments</i>

<b>Endprodukt</b>	Bericht über die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit <sup>23</sup>	darin eingeschlossen sind auch Vorschläge und Anträge für Änderungen, Verbesserungen oder die künftige Finanzierung
<b>Untersuchungsgegenstand</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- dieses Gesetzes</li><li>- der Massnahmen nach Artikel XX – XX.</li></ul>	Der Untersuchungsgegenstand kann auch konkret (beispielsweise "Integration der Behinderter") umschrieben werden

## **5.5 Begleitung der Umsetzung von Artikel 170 BV**

Es ist abzusehen, dass sich mittelfristig der Bedarf für eine verstärkte Begleitung und Kontrolle der Umsetzung von Artikel 170 BV ergibt, beispielsweise wenn das Parlament im Rahmen seines Gewährleistungsauftrags für die Wirksamkeitsüberprüfung vom Bundesrat entsprechende Angaben anfordert<sup>24</sup>. Die für die Koordination mit dem Parlament zu schaffende interdepartementale Koordinationsgruppe „Wirksamkeitsüberprüfung“ bestehend aus Vertretern/innen der Departemente und der Bundeskanzlei (vgl. Ziff. 4.5.3) zusammen mit den in Ziffer 4.4 erwähnten unterstützenden Stellen ist in der Lage, allfällige Aufträge des Bundesrats und des Parlaments im Hinblick auf eine Überprüfung der Umsetzung von Artikel 170 BV wahrzunehmen. Das Netzwerk „Evaluation in der Bundesverwaltung“ kann ebenfalls entsprechende fachliche Unterstützung bieten. Das Parlament führt im Übrigen im Rahmen seiner Oberaufsichtsfunktion eigene Kontrollen der Wirksamkeitsüberprüfung seitens der Verwaltung durch (vgl. auch Art. 27 Bst. b ParlG).

## **5.6 Schritte zu einem wirkungsvolleren Handeln des Bundes**

Mit dem vorliegenden Bericht werden der Handlungsbedarf, das Konzept und die Vorschläge für Massnahmen zur Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfung beim Bund unterbreitet. Die Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen" kommt damit dem Auftrag der Generalsekretärenkonferenz nach, einen Bericht über die Umsetzung von Artikel 170 BV bei der Exekutive vorzulegen. Die Vorschläge zielen darauf ab, das Potenzial von Wirksamkeitsüberprüfungen als Informations- und Steuerungsinstrument zu entfalten. Die bestehenden vielfältigen Ansätze bei Ämtern und Departementen sollen in Einzelbereichen verstärkt und zu einem Ganzen zusammengefügt werden. Wirkungsorientierung erfordert ein kontinuierliches Beobachten, ob mit den Bundesmassnahmen und den dafür eingesetzten Ressourcen die Ziele – auf wirtschaftlichste Art – erreicht werden. Dies

---

<sup>23</sup> Zur Trias "Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit" vgl. den Anfang von Anhang 3.

<sup>24</sup> Bisher haben die Geschäftsprüfungskommissionen mehrmals Anfragen an den Bundesrat gerichtet, insbesondere 1996, als die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom Bundesamt für Justiz eine Liste der 1991-1995 durchgeführten Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsanalysen verlangte; 2000, als die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte eine Übersicht über die geplanten und die im Berichtsjahr realisierten Wirksamkeitsüberprüfungen verlangten, sowie 2001, als die Präsidien beider Geschäftsprüfungskommissionen den Wunsch äusserten, der Bundesrat solle ihnen eine Liste zukommen lassen, die darüber Auskunft gibt, ob und wieweit zu den einzelnen Evaluationsklauseln entsprechende Evaluationen durchgeführt wurden bzw. in Arbeit sind oder geplant werden.



wird erhebliche Anstrengungen erfordern. Auf mittlere und längere Sicht wird eine Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfung aber dazu beitragen, dass das Handeln des Bundes den Interessen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger – als Empfänger von Leistungen und als Steuerzahler - besser entsprechen wird.

## Literatur

- Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation" 1991. *Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge*, Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Bern: EDMZ (vergriffen).
- Aubert, Jean-François et Mahon, Pascal 2003. *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. Art. 170; Évaluation de l'efficacité. Zurich: Schulthess: 1289-1293.
- Balthasar, A. 2003. Evaluation. In: Carigiet, E.; Mäder, U.; Bonvin, J.-M. *Wörterbuch der Sozialpolitik*. Zürich: Rotpunktverlag: 99.
- Balthasar, A. und Bächtiger, Chr. 2000. *Evaluationskonzept für die schweizerische Verkehrspolitik: Bestandesaufnahme bisheriger Ex-Post-Evaluationen und Eckpfeiler für die Weiterentwicklung*. Bern.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise 2002. Evaluation in the Netherlands 1990 – 2000: Consolidation and Expansion. In: Furubo, Jan-Eric, Rist, Ray C. und Sandahl, Rolf (Hrsg.). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick/London: Transaction: 93-114.
- Bundesamt für Justiz 2002. *Liste der gesetzlichen Evaluationsklauseln: Stand der Umsetzung. Schreiben vom 7. November 2002 an die Präsidien der Geschäftsprüfungskommissionen der Bundesversammlung*. Unveröffentlichtes Dokument.
- Bundeskanzlei 2003 (Hrsg.). *Herausforderungen 2003-2007. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik*. Bericht des Perspektivstabes der Bundesverwaltung. Bern.
- Bundeskanzlei (Hrsg.) 2004. *Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007. Die Strategie des Bundesrates*. Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2004. Bern.
- Bundeskanzlei und Bundesamt für Statistik (Hrsg.) 2004. *Indikatoren als strategische Führungsgrössen für die Politik*. Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2004 in Erfüllung des Postulats "Erarbeitung eines Indikatorensystems als Führungsinstrument" (00.3225) der Legislaturkommission 00.016 NR). Bern.
- Bussmann, Werner 1995. *Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen*, Ein Leitfaden, Chur, Rüegger.
- Bussmann, Werner 1996. Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsanalysen des Bundes 1991–1995. *SEVAL Bulletin 1995/2, November: 2-4* (<http://www.seval.ch/documents/bull02.pdf>).
- Bussmann, Werner, Klöti, Ulrich und Knoepfel, Peter 1997. *Einführung in die Politikevaluation*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Eidgenössische Finanzkontrolle 2004. *Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions? Evaluation du système d'information de dix offices fédéraux*. Projet de rapport, publication prévue en automne 2004.
- Forschungsgruppe Energieanalysen ETH Zürich und Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern 1993. *Evaluation der Bewilligungspflicht für elektrische Widerstandsheizungen*, BFE, Bern.
- Furubo, Jan-Eric, Rist, Ray C. und Sandahl, Rolf (Hrsg.) 2002. *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick/London: Transaction.

- Jacob, Steve und Varone, Frédéric 2003. *Évaluer l'action publique: état des lieux et perspective en Belgique*. Gent: Academia Press.
- Janett, Daniel 2003. Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament. Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung. In: Schweizer, Rainer J., Jeanrenaud, Claude, Kux, Stephan, Sitter-Liver, Beat (Hrsg.). *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*. Freiburg/Schweiz: Universitätsverlag: 97-109.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation 1981. *Standards for Evaluations of Educational Programs, Projects and Materials*, New York, McGraw-Hill.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (Hrsg.) 2000. *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2. Auflage, Opladen: Leske+Budrich.
- Kettiger, Daniel 2000. *Gesetzescontrolling, Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*, Wien: Haupt.
- Mader, Luzius 1985. *L'évaluation législative: Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne: Collection Juridique Romande.
- Mader, Luzius 2003. Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz. In: Karpen, Ulrich und Hagen, Hof (Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht IV. Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen*. Baden-Baden: Nomos: 96-110.
- Mastronardi, Philippe 2002. Art. 170: Überprüfung der Wirksamkeit, in: Ehrenzeller, Bernhard u.a. *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*. Zürich: Schulthess/Dike: 1677-1682.
- Morand, Charles-Albert 2001. L'évaluation des effets des mesures étatiques, paru dans: Thürer Daniel, Aubert Jean-François et Müller Jörg Paul (Ed.). *Droit constitutionnel suisse*. Zurich: Schulthess: 1119-1129.
- Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle 2000. *Evaluation: Wie offen ist der Schweizer Binnenmarkt?* Schlussbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Bern.
- Rieder, Stefan 2003. *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG*. Bern (unveröffentlichtes Typoskript).
- Rieder, Stefan und Ruth Bachmann 1998. *Wirkungen von Evaluationen im Energiebereich: Vier Fallstudien zu den Auswirkungen von Evaluationsergebnissen*. Luzern: Interface Institut für Politikstudien (Typoskript).
- Sägesser, Thomas (Hrsg.) 2000. *Die Bundesbehörden*. Bern: Stämpfli (Kommentar zu Artikel 170 BV: 345-353).
- Widmer, Thomas 2001. Qualitätssicherung in der Evaluation – Instrumente und Verfahren. *Leges 2001/2*: 9-39.
- Widmer, Thomas, Landert, Charles und Bachmann, Nicole 2000. *Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards)*, Bern, Genève, SEVAL.
- Widmer, Thomas, Rüegg, Erwin und Neuenschwander, Peter 2001. *Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund*. Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft (Internetadr.: [http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/div/20010309-  
evalbund.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/div/20010309-evalbund.pdf)).

## **Anhänge**

### **Anhang 1: Mitglieder der Interdepartementalen Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen"**

- Werner Bussmann (Bundesamt für Justiz: Leitung),
- Peter Müller, Generalsekretär des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (seit 10. März 2004; Vertretung der GSK) / Gabriella Bardin Arigoni (stv. Generalsekretärin des Eidgenössischen Departements des Innern, 2. April 2003 – 9. März 2004), ) / Claudia Kaufmann (Generalsekretärin des Eidgenössischen Departements des Innern, bis 1. April 2003)
- Claude-Fabienne Husson Albertoni (Generalsekretariat des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements; Vertretung der Departemente, bis 17. März 2004),
- Thomas Bürgi (Schweizerische Bundeskanzlei; seit 30. Juli 2003) / Michael Brändle (bis 30. Juli 2003),
- Daniel Janett (Parlamentsdienste),
- Emmanuel Sangra (Eidgenössische Finanzkontrolle )
- Marlène Läubli (Bundesamt für Gesundheit, zugleich Vertreterin des Netzwerks "Evaluation in der Bundesverwaltung").

Sekretariat, Thomazine von Witzleben (Bundesamt für Justiz)

## **Anhang 2: Rechtliche Bestimmungen für die Wirksamkeitsüberprüfung für das Parlament, für die Exekutive und für die Eidgenössische Finanzkontrolle**

### **Verfassung**

Auf Verfassungsebene verfügt nur das *Parlament* mit Artikel 170 BV über eine explizite Verfassungsgrundlage und einen entsprechenden Auftrag (vgl. Ziff. 2.2.1 und 2.2.2).

Für die *Exekutive* gibt es keine analoge explizite Regelung. Die Wirksamkeitsüberprüfung ist aber keine exklusive Kompetenz des Parlaments. Implizit ergeben sich nämlich die entsprechenden Aufgaben der Exekutive aus verschiedenen Bestimmungen im 3. Kapitel (Bundesrat und Bundesversammlung) des 5. Titels der Bundesverfassung:

- Artikel 174 BV: Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde
- Artikel 178 Absatz 1 BV: Bundesrat als leitendes Organ der Bundesverwaltung
- Artikel 180 BV: Regierungspolitik (Planung und Koordination, Information der Öffentlichkeit)
- Artikel 181 BV: Erlassvorbereitung
- Artikel 182 BV: Rechtsetzung und Vollzug
- Artikel 183 BV: Finanzen (Finanzplan, Voranschlag, Staatsrechnung, ordnungsgemässe Haushaltsführung)
- Artikel 187 BV: Aufsicht des Bundesrats über die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes, Berichterstattung über die Geschäftsführung sowie über den Zustand der Schweiz
- Artikel 169 BV und 170 BV: Rechenschaftspflicht gegenüber Parlament

Alle diese Tätigkeiten erfordern fundierte Kenntnisse des Bundesrats und der ihm nachgeordneten Behörden über die Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle wird in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich aufgeführt. Nach dem Finanzkontrollgesetz sind ihre Kompetenzen in den Artikeln 167, 169, 183 und 187 BV verankert.

### **Gesetze**

#### **Parlament**

Das Parlament hat im Parlamentsgesetz (ParlG) und in der Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV) folgende Eckpunkte für die Umsetzung von Artikel 170 BV gesetzt:

- Oberaufsicht (Art. 26);
- Überprüfung der Wirksamkeit (Art. 27);
- Aufgaben der Kommissionen (Art. 44 Bst. e) und Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen (Art. 54 Abs. 4);

- Botschaften zu Erlassentwürfen (Art. 141);
- Einholen von Berichten des Bundesrats (Art. 150 Abs.1 Bst. a)

### Exekutive

Zahlreiche Gesetze und Verordnungen verpflichten den Bundesrat bzw. die Bundesverwaltung, Evaluationen durchzuführen (Evaluationsklauseln, vgl. auch Ziff. 5.4). Die grosse Mehrheit der bestehenden Evaluationsklauseln bezieht sich indessen auf einzelne Aufgaben/Bereiche. Sie tragen den Anforderungen von Artikel 170 BV, welche die Überprüfung sämtlicher Bundesaufgaben auf ihre Wirksamkeit verlangt, noch nicht ausreichend Rechnung.

### Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0) bildet die gesetzliche Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle klärt ab, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, die Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen und finanzielle Aufwendungen die erwartete Wirkung haben.

### **Anhang 3: Inhalt und Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung**

#### **"Wirksamkeit": unterschiedliche Bedeutung in Verfassung und Gesetzen**

Der in Artikel 170 BV enthaltene *Begriff "Wirksamkeit"* geht *weit* über die in der Evaluationsmethodologie üblicherweise verwendete Begriffsbestimmung (Wirksamkeit = 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 und die Wirkungen (auch Nebenwirkungen) sowie die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) der Massnahmen beinhaltet. Zeitlich werden die prospektive und die retrospektive Dimension abgedeckt.

Auf Gesetzesebene wird neuerdings eine Terminologie verwendet, welche den Begriff der Wirksamkeit etwas enger fasst und welche parallel dazu weitere Kriterien beinhaltet<sup>25</sup>. Insbesondere Artikel 26 des Parlamentsgesetzes führt als Kriterien der Oberaufsicht des Parlaments (neben der "Rechtmässigkeit" und "Ordnungsmässigkeit", welche nicht zum Begriff der "Wirksamkeit" gehören) die "Zweckmässigkeit", "Wirksamkeit" und "Wirtschaftlichkeit" als separate Kriterien auf.

Wir empfehlen, auf Gesetzes- und Verordnungsebene den in der Verfassung verwendeten Begriff "Wirksamkeit" (im weiten Sinn) durch die drei Begriffe "Zweckmässigkeit", "Wirksamkeit" (im engen Sinn) und "Wirtschaftlichkeit" wiederzugeben und zwar in nachfolgender Bedeutung<sup>26</sup>:

- Der Begriff der *Zweckmässigkeit* bezieht sich auf das Ausmass der Eignung einer Massnahme, ein bestimmtes Problem zu beheben bzw. 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.
- Der Begriff der *Wirksamkeit* bezieht sich auf 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).<sup>27</sup> Unter die tatsächlich eingetretenen Wirkungen sind auch unbeabsichtigte Wirkungen (sog. Nebenwirkungen) einzubeziehen.
- Der Begriff der *Wirtschaftlichkeit* bezieht sich auf das Verhältnis zwischen dem vorgesehenen oder tatsächlichen Output und den vorgesehenen oder tatsächlichen Ressourcen (=outputbezogene Wirtschaftlichkeit) bzw. das Verhältnis zwischen den voraussichtlichen oder tatsächlichen Wirkungen und den vorge-

---

<sup>25</sup> Beispielsweise Artikel 5 Finanzkontrollgesetz (SR 614.0) und Artikel 26 Parlamentsgesetz.

<sup>26</sup> Vgl. auch 01.401. Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG) Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001, 3539.

<sup>27</sup> Mader 1985: 77.

sehenen oder tatsächlichen Ressourcen (=wirkungsbezogene Wirtschaftlichkeit).

## Wirksamkeitsüberprüfung als Bewertung

Nach dem Wortlaut von Artikel 170 BV soll die Bundesversammlung dafür sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Eine Überprüfung beinhaltet immer auch eine *Bewertung*. Sie darf nicht auf bloss impressionistische Weise vorgenommen werden, sondern soll *methodischen Charakter* haben: sie soll sich auf *nachvollziehbare Überlegungen und Aussagen* und auf *transparente Kriterien* stützen; sie soll auf einem *systematischen Vorgehen* beruhen, das eine umfassende Ermittlung der als bedeutsam erachteten Wirkungen anstrebt; sie soll dem Zweck dienen, *möglichst objektive Aussagen* über Wirkungszusammenhänge zu gewinnen (vgl. Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation" 1991: 13).

## Vielfältige Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung

Es gibt mehrere Informationsinstrumente, die im Sinne der vorliegenden Anforderungen für die Wirksamkeitsüberprüfung eingesetzt werden können: Evaluation, Controlling, Monitoring, Leistungsindikatoren, Qualitätssicherung (TQM), Politikfeldbeobachtung u.a.m.

Von besonderer Bedeutung für Wirksamkeitsüberprüfungen sind dabei insbesondere die folgenden drei Instrumente: Evaluation, Controlling und Monitoring. Die konkrete Ausgestaltung dieser drei Instrumente und ihre Verwendung in der Praxis variiert zum Teil beträchtlich. Im Folgenden werden die wichtigsten Kennzeichen der drei Instrumente aufgeführt.

### Evaluation als Untersuchungen zur Wirksamkeit

**Evaluation**<sup>28</sup> wird speziell als Instrument zur Beurteilung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen benutzt. Evaluationen sind gezielte und zeitlich begrenzte Untersuchungen mit folgenden Kennzeichen:

- Ihr **Ziel** ist es, Konzept, Vollzug und Wirkungen staatlichen Handelns zu identifizieren sowie diese wenn möglich zu messen und immer auch eine Bewertung vorzunehmen, inwieweit sie zum gemeinsamen Wohlergehen beitragen. Evaluationen dienen dem **Zweck**, (1) Rechenschaft über staatliches Handeln abzulegen, (2) Ansatzpunkte für Verbesserungen aufzuzeigen und Lernprozesse auszulösen, (3) Erkenntnisse für die Gestaltung und Anpassung staatlicher Massnahmen und deren Planung bereitzustellen und (4) generell das Wissen über staatliche Massnahmen bzw. die Erfolgsvoraussetzungen staatlichen Handelns zu erweitern.

---

<sup>28</sup> In Deutschland wird ausgelöst durch die Begriffsverwendung an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in verschiedenen (insb. juristischen) Kreisen an Stelle des Begriffs "Gesetzesevaluation" der Begriff "Gesetzesfolgenabschätzung" verwendet. Parallel dazu ist vielerorts aber auch der Evaluationsbegriff geläufig (z.B. in der Deutschen Gesellschaft für Evaluation, s. [www.degeval.de](http://www.degeval.de)). Siehe auch Balthasar 2003: 99.



- Ihre **Aufgabe** ist es, unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden, Antworten auf eine Vielzahl spezifischer Fragen in Bezug auf Wirkungen (positive/negative, erwartete/unerwartete Haupt-/Nebenwirkungen) staatlicher Massnahmen zu liefern. Dabei sollen unter Berücksichtigung relevanter (z.B. sozialer, ökonomischer, politischer) Einflussfaktoren Erklärungen für das Zustandekommen dieser Wirkungen (wie, unter welchen Bedingungen, für wen, etc.) und somit Hinweise über Kausalbeziehungen gegeben werden.
- Häufigste **Beurteilungskriterien** für die Evaluation staatlicher Massnahmen sind die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit (s. Anfang von Anhang 3).
- Evaluationen können sich auf die folgenden **Elemente** von Wirkungsketten beziehen: Konzept, Vollzug/Umsetzung sowie die Querbezüge zwischen staatlichen Massnahmen und dem (sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen etc.) Umfeld.
- Das **Ergebnis** besteht aus der Berichterstattung über das Resultat der Evaluation, aus den daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen sowie aus den Empfehlungen an verschiedene Beteiligte und Betroffene für ihr künftiges Handeln.
- In **zeitlicher Hinsicht** ist zu unterscheiden zwischen prospektiver (oder ex ante) Evaluation, welche die mutmasslichen künftigen Auswirkungen einer staatlichen Massnahme abschätzt, und retrospektiver (oder ex post) Evaluation, welche den tatsächlichen Vollzug und die Wirkungen empirisch ermittelt (vgl. oben, Ziff. 3.3.1)

Die Evaluation kann bei ihren Untersuchungen 'Monitoring'-Daten sowie die Resultate des 'Controlling' berücksichtigen.

Zur "Evaluation" gehören auch Instrumente, die unter anderem Namen bekannt sind, und ein eigenständiges Profil aufweisen, wie die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und die Nachhaltigkeitsbeurteilung. Die *Regulierungsfolgenabschätzung* ist ein Instrument zur Verbesserung der Gesetzgebung und unterzieht die Gesetzestexte vorgängig ihrer Verabschiedung einer Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Die *Nachhaltigkeitsbeurteilung* ist zurzeit noch in Erarbeitung. Sie soll als Instrument dienen, um politische Vorhaben und Geschäfte unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigen Entwicklung frühzeitig zu beurteilen und Optimierungen zu ermöglichen. In einer Erprobungsphase sind nebst institutionellen Fragen auch Synergien und Abgrenzungen zu bestehenden und geplanten Beurteilungs- und Prüfinstrumenten des Bundes zu klären<sup>29</sup>.

### Controlling als Führungsinstrument

**Controlling** ist als Führungstätigkeit zu verstehen und umfasst den gesamten Planungs- und Steuerungsprozess in einem bestimmten Aufgabenbereich. Das Controlling soll die Führungstätigkeit unterstützen.

---

<sup>29</sup> Ein Rahmenkonzept und die methodischen Grundlagen liegen vor. (<http://www.are.admin.ch/are/de/nachhaltig/beurteilen/index.html>); für weitere Informationen vgl.auch: [http://europa.eu.int/comm/sustainable/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/sustainable/index_en.htm).

- Sein **Zweck** ist es, durch effektive und effiziente Steuerung von Verfahren und Prozessen zur bestmöglichen Zielerreichung staatlicher Massnahmen beizutragen.
- Seine **Aufgabe** ist es, a) eine Definition und Operationalisierung von Leistungszielen vorzunehmen, b) die zur Erreichung dieser Leistungsziele eingesetzten Mittel und Verfahren zu überwachen, c) Soll- und Ist-Vergleiche vorzunehmen, d) Vergleiche mit als Leader anerkannten Institutionen vorzunehmen und entsprechende Verbesserungspotenziale zu prüfen (Benchmarking), und e) kritische Prozesse bzw. Verläufe rechtzeitig zu entdecken (Frühwarnsystem), damit Anpassungen vorgenommen werden können.
- Die **Beurteilungskriterien** sind unterschiedlich auf der strategischen und operativen Ebene und müssen für jeden Einzelfall, angepasst an die jeweiligen Bedürfnisse, definiert werden.
- **Elemente** der Analyse sind quantitative und qualitative Indikatoren, wie sie für die Zielerreichung (Erfolgskontrolle) auf strategischer (z.B. Leistungsauftrag) und operativer Ebene (z.B. Leistungsvereinbarung, Wirkungsvereinbarung, Wirkungsbeobachtung und –beurteilung, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Berichtswesen) definiert worden sind.
- Das **Ergebnis** ist ein permanentes und umfassendes System der Leistungsbeobachtung und -beurteilung.

Im Rahmen des Controlling können "Monitoring"-Daten und Evaluationsergebnisse einbezogen werden.

#### Monitoring als systematisches Datensammeln und –aufbereiten

**Monitoring** ist die routinemässige, permanente und systematische Sammlung von vergleichbaren Daten:

- Sein **Zweck** ist es, den verschiedenen Akteuren staatlicher Massnahmen zu helfen, Veränderungen und/oder Trends bei der Umsetzung, beim Verhalten der Zielgruppen oder bei den Wirkungen festzustellen.
- Seine **Aufgabe** ist es, über einen längeren Zeitraum systematisch Veränderungen zu messen.
- **Beurteilungskriterien** sind nicht explizit vorgegeben, da Monitoring nur beobachtet.
- **Elemente** des Monitoring sind die als Beobachtungsobjekte bestimmten Indikatoren.
- Das **Ergebnis** sind die Daten und die an Hand der gewählten Indikatoren festgestellten Veränderungen/Trends.

Ein prominentes Beispiel für das Monitoring ist das Indikatorensystem des Bundesrates "Indikatoren als strategische Führungsgrössen für die Politik (2004)",<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Bundeskanzlei und Bundesamt für Statistik (Hrsg.) 2004. Indikatoren als strategische Führungsgrössen für die Politik 2004. Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2004 in Erfüllung des Postulats "Erarbeitung eines Indikatorensystems als Führungsinstrument" (00.3225) der Legislaturkommission 00.016 NR). Bern

das auf die Lageanalyse, die Politikformulierung (Zielformulierung, politische Planung, speziell Legislaturplanung) und auf die Erfolgskontrolle zielt. Daneben gibt es in der Bundesverwaltung verschiedene bereichsspezifische Monitoringsysteme.

Evaluationen und Controllingprozesse können Hinweise auf geeignete "Monitoring"-Indikatoren und -systeme bereitstellen.

### Zwischen Führung/Projektmanagement und Ressortforschung

Die erwähnten Informationsinstrumente stehen im Spannungsfeld zwischen (Ressort-)Forschung und Führungsunterstützung. Mit Ressortforschung wird die Forschung der Bundesverwaltung bezeichnet; sie zielt ab auf den Erwerb und den Ausbau von Kenntnissen, auf denen die politischen Strategien des Bundes basieren. In vielen Fällen bildet die Nutzung von Informationsinstrumenten, namentlich der Evaluation, Bestandteil der Ressortforschung. Die erwähnten Informationsinstrumente greifen allerdings zum Teil auch über die Ressortforschung hinaus und dienen direkt der Führungsunterstützung. Der Aufbau und die Pflege solcher Führungsinstrumente (insb. Controlling und Monitoring) werden deshalb nur teilweise durch die Aktivitäten der Ressortforschung erfasst.

### Sinnvolles Zusammenspiel der Instrumente

Die bei der Wirksamkeitsüberprüfung verwendeten Instrumente überlappen sich zum Teil und können sich wechselseitig ergänzen. Ihr Einsatz hängt von der Zielsetzung und der Fragestellung der Wirksamkeitsüberprüfung ab. Aus mehreren Gründen (Methodik zur Erfassung von Wirkungszusammenhängen, Verankerung in Lehre und Forschung, Institutionalisierung in multinationalen Organisationen und zahlreichen Ländern, Entwicklung von Qualitätsstandards) dürfte dabei die Evaluation ein privilegiertes Instrument der Wirksamkeitsüberprüfung sein. Evaluationen können in vielen Fällen Hinweise über Wirkungsmechanismen bei der Umsetzung und bei den Wirkungen staatlicher Massnahmen geben. Evaluationen sind aber in Einzelfällen weder notwendig (auch andere Instrumente wie das Monitoring oder Qualitätskontrollen können eingesetzt werden), noch hinreichend (beispielsweise braucht es gegebenenfalls zur permanenten umfassenden Beobachtung und Kontrolle zusätzlich noch ein Controlling oder weitere Instrumente wie das "Performance Audit"). Evaluationen dienen durch ihre periodisch vertiefenden Analyseverfahren in vielen Fällen nicht allein der Überprüfung, sondern sie bezwecken Verbesserungen von Massnahmen (z.B. von Projekten, Programmen oder Gesetzen).

**Anhang 4: Beispiele zur Förderung einer Kultur der Wirkungsorientierung**

<b>Massnahmen</b>	<b>Nutzung vorhandener Strukturen/ Kompetenzen</b>
<p><b>Sensibilisierungsaktivitäten:</b>  <b>Adhoc-Präsentationen</b> von Spezialisten für Spezialisten über den Nutzen der Wirksamkeitsüberprüfung zur Entwicklung und effiziente Umsetzung öffentlicher Politik. Im Vordergrund stehen konkrete Beispiele für nutzbare Anwendungen.</p>	<p>Zum Beispiel:            Direktoren der Bundesämter (z. B. Prof. Zeltner für die Konferenz der Direktoren des Bundes vom EDI).            Veranstaltungen durch Fachpersonen aus dem Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung.</p>
<p><b>Jährliche Tagung</b> für die Führungskader des Bundes und die Fachpersonen zur Wirksamkeitsüberprüfung von Massnahmen des Bundes (analog der von Claudia Kaufmann und Luzius Mader im November 2001 organisierten Tagung „Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund“).</p>	
<p><b>Workshops zum Thema Wirksamkeitsüberprüfung für speziell Interessierte:</b>            Zum Beispiel wäre es sinnvoll, wenn Programm/Projekt-Verantwortliche das Thema Evaluation als wesentlichen Bestandteil ihrer Massnahmeprojekte vorstellen und in Beziehung setzen zu den Instrumenten der Wirksamkeitsüberprüfung.</p>	
<p><b>Verstärkung der Netzwerkaktivitäten:</b>            Regelmässige Treffen zwischen dem Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung und den anderen Netzwerken LEWICO und Ressortforschung.</p>	<p>Organisiert durch das Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung.</p>
<p><b>„Förderungs“-Aktivitäten (wie Transparenz):</b>            Eine Website („Homepage“) zur Förderung der Umsetzung von Artikel 170 BV sollte entwickelt werden, um die Bundesverwaltung über die Aktivitäten auf dem Laufenden zu halten. Diese „Homepage“ müsste die Nutzer mit den verschiedenen bestehenden Websites der Evaluationsorgane der Verwaltung verbinden und die verfügbaren Ressourcen aufzeigen, wie zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vorhandene Dokumente (Handbücher zur Planung von Evaluationen, Checklisten...);</li> <li>▪ Ansprechpersonen mit Evaluationskompetenzen (Evaluatorinnen und Evaluatoren, Meta- Evaluatorinnen und Evaluatoren, Verantwortliche für Wirksamkeitsüberprüfungen etc.);</li> <li>▪ Liste veröffentlichter/laufender Studien etc. mit politischen und strategischen Schlussfolgerungen;</li> <li>▪ Liste der Ausbildungskurse (siehe unten).</li> </ul>	<p>Sicherstellung der gemeinsamen Zugänglichkeit auf bereits vorhandene Dokumente (Handbücher der Wirksamkeitsüberprüfung des BJ, des BAG, der Checklisten des BAG, der Eidgenössischen Finanzkontrolle etc., sowie durch die Aufstellung vorhandener strategischer Führungskonzepte für die Wirksamkeitsüberprüfung in der Bundesverwaltung, etc) und Links auf vorhandene Webseiten.</p> <p>Nutzen der bereits existierenden Datenbank Evaluatorinnen und Evaluatoren der SEVAL.</p> <p>Weiterentwicklung auf der Basis bisheriger Arbeiten des Bundesamtes für Justiz, der Bundeskanzlei und der Datenbank ARAMIS.</p>

<p><b>Aktivitäten zur „Ausbildung“</b> Zur Förderung einer hohen Evaluationsqualität und gut durchgeführter Evaluationsaufträge, sind drei Kursarten notwendig:</p> <p>1) Kurse für Evaluatorinnen und Evaluatoren, die Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen – Basiskurse und Weiterbildungskurse;</p> <p>2) Kurse für Auftraggebende von Wirksamkeitsüberprüfungen (Basiskurse für die Entwicklung von Evaluationsdesigns, die Erstellung von Pflichtenheften, die Durchführung von Evaluationen und Meta-Evaluationen);</p> <p>3) Workshops von 1-2 Tagen, um den Austausch zwischen den Evaluatorinnen und Evaluatoren und den Auftraggebenden von Wirksamkeitsüberprüfungen zu verbessern.</p>	<p>1) Die Universitäten bieten bereits Weiterbildungskurse (Postgraduierten Kurse) für Evaluatorinnen/Evaluatoren (KWB der Universität Bern und IDHEAP) an. Auch die SEVAL befasst sich regelmässig mit der Organisation von Weiterbildungskursen (Qualitätsentwicklung).</p> <p>2) Das Eidgenössische Personalamt (EPA) unterstützt als Bundesstelle die Organisation und Entwicklung der internen Weiterbildung für die Bundesverwaltung und wäre geeignet, die Veranstaltungen zur Wirksamkeitsüberprüfung für Auftraggebende des Bundes anzubieten. Eine Arbeitsgruppe würde Hilfe bieten bei der Kursentwicklung. Sie könnte auch helfen, geeignete Lehrpersonen aufzufinden und zu verpflichten. Dabei sollten in erster Linie Evaluationsexperten, die bereits in der Bundesverwaltung diese Funktion ausüben, eingesetzt werden.</p> <p>3) Die KWB der Universität Bern organisiert eine solche Veranstaltung in Deutsch (einmal jährlich). Die SEVAL plant einen solchen Kurs in Französisch. Auch das EPA könnte einen solchen Kurs organisieren.</p>
<p><b>Unterstützung/Beratung:</b> Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Dienststellen der Bundesverwaltung ohne Erfahrung oder mit begrenzten Erfahrungen für Evaluationen auf eine schon bestehende Organisationskultur zurückgreifen können. Bei allfälligen <b>externen Beratungen geht es nicht darum, die Aufgaben zu lösen, sondern Hilfe anzubieten</b> – zum Beispiel durch Hinweise auf die Durchführung von Evaluationen, Evaluationsmethoden, Evaluationsstandards, durch Hinweise auf Kurse sowie auf die Evaluationsliteratur etc.</p>	<p>Die Datenbank Evaluatorinnen und Evaluatoren der SEVAL und weiter die Website zu Artikel 170 BV bieten Informationen.</p> <p>Eine weitere Möglichkeit ist das Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung.</p>

## **Anhang 5: Die Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL)**

### **Vier Qualitätsdimensionen**

Die insgesamt 27 Einzelstandards der SEVAL sind in folgende vier Qualitätsdimensionen gruppiert:

- Die Nützlichkeitsstandards (N1-8) stellen sicher, dass sich eine Evaluation an den Informationsbedürfnissen der vorgesehenen Nutzer/innen richtet.
- Die Durchführungsstandards (D1-3) stellen sicher, dass eine Evaluation realistisch, gut durchdacht, diplomatisch und kostenbewusst ausgeführt wird.
- Die Korrektheitsstandards (K1-6) stellen sicher, dass eine Evaluation rechtlich und ethisch korrekt durchgeführt wird und dem Wohlergehen der Beteiligten & Betroffenen gebührend Aufmerksamkeit widmet.
- Die Genauigkeitsstandards (G1-10) stellen sicher, dass eine Evaluation gültige und verwendbare Informationen hervorbringt und vermittelt.

### **Maximal-, nicht Minimalstandards**

Die SEVAL-Standards formulieren Maximalansprüche, nicht das absolute Minimum. Sie enthalten teilweise konkurrierende Ansprüche, die im konkreten Fall nicht alle gleichermassen berücksichtigt werden können.<sup>31</sup> Eine situationsspezifische Gewichtung im Einzelfall ist den Anwender/innen überlassen (Widmer/Landert/Bachmann 2000, und Widmer 2001, 26).

### **Übernahme der SEVAL Standards durch den Bund**

Die SEVAL-Standards stellen ein hochwertiges Instrument der Qualitätssicherung dar. Sie bedürfen aber für die Anwendung beim Bund noch gewisser Konkretisierungen und Ergänzungen. Die nachfolgende Darstellung der Standards nach den Phasen des Projektzyklus dient der Erleichterung der Benutzung.

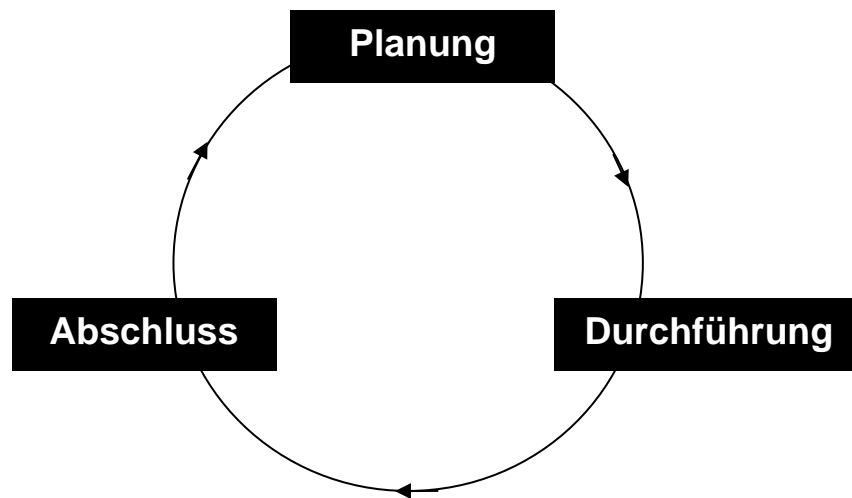
### **Standards im Projektzyklus**

Im Sinne der Benutzerfreundlichkeit präsentieren wir die wichtigsten Evaluationsstandards in der Reihenfolge eines idealisierten Projektzyklus, welcher folgende drei Phasen durchläuft:

---

<sup>31</sup> So können etwa hohe wissenschaftliche Genauigkeitsansprüche zu hohem Zeitaufwand führen und in Konflikt mit dem Standard der rechtzeitigen Berichterstattung geraten.

**Abb. Projektzyklus**



- Die *Planungsphase* umfasst die Feststellung des Evaluationsbedarfs, die Formulierung des Evaluationsmandats, der Entwurf eines Forschungsdesigns sowie die Festlegung der Projektorganisation einschliesslich eines Zeit- und Finanzplans. Ihr Produkt besteht, je nach Funktionsweise der betreffenden Evaluationsorgane, typischerweise aus Projektskizzen, Machbarkeitsstudien bzw. vertraglich festgelegten Pflichtenheften für externe Auftragnehmer. Die Auftragserteilung an Externe gehört auch zu dieser Phase.
- Die *Durchführungsphase* umfasst die interne oder externe Ausführung der geplanten Evaluation gemäss den methodischen und organisatorischen Vorgaben der Planungsphase. Ihr Produkt besteht in der Regel in der Erstellung von Evaluationsberichten zuhanden der Auftraggeber.
- Die *Abschlussphase* umfasst die Präsentation und Diffusion des Evaluationsberichts und der daraus abgeleiteten Empfehlungen, die Kenntnisnahme der Ergebnisse durch die Nutzer/innen und die Bilanzierung der Qualität und des Nutzens der Evaluation. Typische Produkte dieser Phase sind Präsentationen, Publikationen, Medienerklärungen, Beratungsgespräche und ggf. Meta-Evaluationen.

Im Sinne eines praxisorientierten Leitfadens ordnen wir im Folgenden die Standards den einzelnen Phasen zu; es ist aber ausdrücklich darauf zu achten, dass gewisse Standards in mehreren Phasen zu berücksichtigen sind.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Widmer (2001, 30) und das Joint Committee (2000, 13) warnen davor, sich bei Checklisten-Ansätzen jeweils strikt auf die jeweils in einer Phase als relevant deklarierten Standards zu beschränken.

## *Standards in der Planungsphase*

*(in Klammer jeweils der Verweis auf die entsprechenden SEVAL-Standards)*

Klärung des Evaluationsbedarfs (kein entsprechender SEVAL-Standard): Für das geplante Evaluationsvorhaben besteht ein nachweislicher Bedarf; Evaluation stellt für die Beantwortung der Frage das zweckmässige Instrument dar. Die geplante Evaluation ist auf bestehende und geplante Forschungsvorhaben innerhalb und ausserhalb der Bundes, die eine ähnliche Fragestellung aufweisen, sinnvoll abgestimmt.

Einbeziehung der Beteiligten und Betroffenen (N1, N8, D2). Die Beteiligten und Betroffenen („Stakeholders“) einer Evaluation werden ermittelt und in geeigneter Form an der Planung und Durchführung des Projekts beteiligt. Namentlich die Verantwortlichen für die Konzeption, Finanzierung und Umsetzung der zu evaluierenden Massnahme sowie deren Zielgruppen sind zu berücksichtigen, um Vertrauen und Kooperationsbereitschaft zu schaffen und so die Voraussetzungen für die spätere Nutzung der Evaluationsergebnisse zu optimieren. Die Evaluation berücksichtigt nach Möglichkeit auch die unterschiedlichen Positionen der Akteure im weiteren Umfeld des Evaluandums<sup>33</sup> (Interessengruppen etc.). Namentlich bei mehrere Ämter betreffenden Fragestellungen erweist sich die Bildung einer Begleitgruppe als unentbehrlich. Die Konsultation der Beteiligten und Betroffenen ist beim Vorliegen der Ergebnisse und am Ende der Durchführungsphase essentiell.

Klärung der Evaluationsziele (N2): Die Evaluation beantwortet eine eindeutig definierte Fragestellung und verfolgt ein klares Ziel, über das bei allen Beteiligten & Betroffenen Klarheit besteht. Dadurch werden Erwartungen geklärt und Missverständnisse ausgeräumt.

Glaubwürdigkeit (N3, K3): Die zuständigen Evaluator/innen sind kompetent und vertrauenswürdig, damit bei den Ergebnissen ein Höchstmass an Glaubwürdigkeit und Akzeptanz erreicht wird. Sie zeichnen sich durch fachliche und soziale Kompetenzen, Integrität, Unabhängigkeit und Fairness gegenüber dem Evaluandum aus.

Interne / externe Durchführungsinstanz (kein entsprechender SEVAL-Standard): Die Entscheidung über das Durchführungsorgan richtet sich nach der primären Funktion einer Evaluation. Während formative (lernorientierte) Evaluationen durchaus intern ausgeführt werden können, werden summative Evaluationen mit bilanzierendem Charakter aus Gründen der Glaubwürdigkeit mit Vorteil extern ausgeführt.<sup>34</sup>

Auswahl externer Evaluator/innen (kein entsprechender SEVAL-Standard). Die Auswahl externer Evaluator/innen erfolgt im Einklang mit den submissionsrechtlichen Bestimmungen für Dienstleistungsaufträge des Bundes (vgl. Anhang 6: Submissionsrechtliche Bestimmungen für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen des Bundes).

Formale Vereinbarungen (K1): Zu Beginn einer Evaluation werden alle wichtigen Regeln und Pflichten der Vertragsparteien schriftlich festgehalten. Präzise Festlegungen sind insbesondere betreffend Finanzen, Fristen, ausführende Personen,

---

<sup>33</sup> Darunter verstehen wir den Gegenstand der Evaluation (zu untersuchendes Programm, Massnahme, Projekt etc.).

<sup>34</sup> Vgl. auch Bussmann, 1995, 19ff.



Publikation, Untersuchungsfragen, Methodik und Vorgehen zu treffen. Werden im Projektverlauf Änderungen nötig, so besteht die Möglichkeit, die Bedingungen neu auszuhandeln.

### *Standards in der Durchführungsphase*

Verfahren der Informationsbeschaffung (N4, D1, D3). Umfang und Auswahl der erhobenen Informationen ermöglichen die Behandlung sachdienlicher Fragen zum Evaluationsgegenstand. Die eingesetzten Evaluationsverfahren richten sich nicht nur nach wissenschaftlichen, sondern auch nach praktischen Kriterien. Sie vermeiden eine unnötige Beeinträchtigung des Evaluandums. Sie generieren Informationen, deren Wert die eingesetzten Mittel rechtfertigt.

Fairness und Schutz individueller Rechte (K2, K3, N3): Die Interaktionen der an einer Evaluation Beteiligten sind von Respekt und Fairness geprägt. Die persönlichen Rechte einzelner Personen und ethische ‚common-sense-Regeln‘ werden berücksichtigt. Personen, die in eine Evaluation involviert werden, werden über diesen Umstand informiert. Die Verbreitung von Evaluationsergebnissen, die das Wohlergehen von Einzelpersonen gefährdet, erfolgt unter Berücksichtigung der persönlichen Rechte dieser Personen. Die Evaluatoren und ihre Auftraggeber sorgen für die Einhaltung von Datenschutzbestimmungen und einen ausreichenden Schutz ihrer Informationsquellen.

Informationszugang (kein entsprechender SEVAL-Standard): Die von einer Evaluation betroffenen Stellen bei Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten verhalten sich kooperativ und stellen den Evaluator/innen unter Wahrung der Datenschutzbestimmungen die zur Erfüllung ihres Auftrags benötigten Informationen zur Verfügung<sup>35</sup>. Für die Datenerhebung ist eine gesetzliche Grundlage nötig, sei es im Rahmen spezialgesetzlicher Regelungen, sei es im Rahmen einer allgemeinen Norm zur Datenerhebung mit Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat. Die entsprechenden Bestimmungen haben zentralen Grundsätzen des Staats- und Verwaltungsrechts (Gestaltungsfreiheit der Kantone beim Vollzug des Bundesrechts, Legalitätsprinzip, Verhältnismässigkeit und Datenschutz) zu entsprechen.

Deklaration von Interessenkonflikten (K6): Können potenziellen Interessenkonflikte zwischen den Evaluatoren sowie den Beteiligten und Betroffenen einer Evaluation nicht schon in der Planungsphase ausgeräumt werden (partizipatives Vorgehen bei der Formulierung des Evaluationsmandats, Wahl geeigneter Auftragnehmer etc.), so bemühen sich alle involvierten Akteure darum, dass diese transparent sind und aufrichtig behandelt werden.

Informationsgewinnung (G5, G6, G7): Die Verfahren der Informationsgewinnung genügen den Messkriterien der Validität (Gültigkeit) und Reliabilität (Verlässlichkeit). Die verwendeten Informationen werden mittels Plausibilitätstests, kommunikativer Validierung etc. systematisch auf Fehler überprüft. Die Auswertung der erhobenen Informationen erfolgt systematisch und nach den Regeln der qualitativen und quantitativen Methodik, wobei im Sinne der Triangulation die parallele Verwendung beider Ansätze oftmals zweckmässig ist. Für die Qualitätskontrolle von Zwischenprodukten der Evaluation werden entsprechende Ressourcen und Verfahren bereitgestellt.

---

<sup>35</sup> Als Anregung dazu vgl. z.B. die Informationsrechte der parlamentarischen Aufsichtskommis-sionen in Art. 153-157 ParlG).

Vollständigkeit und Klarheit des Berichts (N6, G1, G2, G3, G4, G8): Der Evaluationsbericht ist klar, vollständig und leicht verständlich. Der Evaluationsgegenstand und sein Kontext werden klar beschrieben; die Ziele, die Fragestellung und das methodische Vorgehen und die Ergebnisse werden ausreichend dokumentiert. Allfällige Abweichungen vom ursprünglich geplanten Vorgehen werden explizit begründet. Die benutzten Informationsquellen werden offen gelegt. Die in der Evaluation gezogenen Schlussfolgerungen werden im Sinne der Nachvollziehbarkeit explizit begründet.

Transparenz und Ausgewogenheit der Bewertung (N5, K4, G9): Die Perspektiven und Gedankengänge, auf denen die Interpretation der Ergebnisse beruht, werden so beschrieben, dass die Grundlagen der Werturteile klar ersichtlich sind. Die Bewertung ist unparteiisch, vollständig und fair. Ein Entwurf des Evaluationsberichts wird dem Evaluandum sowie den im Rahmen der Evaluation befragten Personen zur Konsultation vorgelegt.

Rechtzeitigkeit der Berichterstattung (N7): Wichtige Zwischenergebnisse und Schlussberichte werden so aufbereitet, dass sie von den vorgesehenen Nutzer/innen der Evaluation rechtzeitig verwendet werden können.

#### *Standards in der Abschlussphase*

Offenlegung und Verbreitung der Ergebnisse (K5): Die Ergebnisse von Evaluationen der Bundesverwaltung sind grundsätzlich öffentlich und werden publiziert. Die Beteiligten und Betroffenen und die interessierte Öffentlichkeit werden mittels Präsentationen, Medienerklärungen und wissenschaftlichen Publikationen aktiv informiert. Der Auftraggeber kann Ausnahmen gewähren, wenn einer Publikation besondere schützenswerte Interessen entgegenstehen.<sup>36</sup> In jedem Fall sind die Ergebnisse den betroffenen Personen zugänglich zu machen sowie all jenen, die einen ausgewiesenen Anspruch haben.

Kenntnisnahme der Beteiligten und Betroffenen (kein entsprechender SEVAL-Standard): Die Beteiligten und Betroffenen (insbesondere die Auftraggeber sowie die für die Konzeption, Finanzierung und Umsetzung der evaluierten Massnahme), nehmen von der Evaluation Kenntnis und berücksichtigen deren Ergebnisse in ihrem Handeln.<sup>37</sup>

Meta-Evaluation (G10): Im Laufe und am Ende eines Evaluationsprojekts erfolgt eine Qualitätskontrolle bzw. ein formativ ausgerichteter Erfahrungsaustausch über den Verlauf und die Ergebnisse des Projekts. Während umfassende Meta-Evaluationen aus Ressourcengründen eher die Ausnahme sein dürften, sollten Auftraggeber und Auftragnehmer eine rudimentäre Feedbackrunde über Ablauf, Qualität und Nutzen des Projekts auf jeden Fall einplanen.

---

<sup>36</sup> Vgl. den analogen Publikationsgrundsatz für Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht in Artikel 10 Absatz 6 der Parlamentsverwaltungsverordnung. Vgl. auch die einschlägigen Grundsätze im Entwurf des Öffentlichkeitsgesetzes.

<sup>37</sup> Vgl. die analoge Bestimmung für die Kommissionen der Bundesversammlung in Artikel 44 Absatz 1 Buchst. f. ParlG.

## Anhang 6: Submissionsrechtliche Bestimmungen für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen des Bundes

Die Vergabe von Evaluationsmandaten an verwaltungsexterne Auftragnehmer erfolgt im Rahmen der einschlägigen submissionsrechtlichen Bestimmungen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge durch den Bund ist im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BoeB, SR 172.056.1 und der entsprechenden Verordnung VoeB, SR 172.056.11) geregelt. Das BoeB seinerseits besteht hauptsächlich in der nationalen Umsetzung des internationalen WTO-Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA, SR 0.632.231.422).

Das BoeB sieht verschiedene Verfahrenstypen für die Vergabe von Submissionen vor. Deren Anwendung richtet sich nach dem so genannten Schwellenwert; dieser liegt gemäss der entsprechenden EVD-Verordnung für Dienstleistungsaufträge des Bundes im Jahr 2004 bei **Franken 248'950.-**.<sup>38</sup>

Gemäss untenstehendem Vergabeschema kann für Evaluationsaufträge unter diesem Schwellenwert das Einladungsverfahren bzw., für Auftragssummen unter 50'000 Franken das freihändige Verfahren angewendet werden.<sup>39</sup>

- Beim Einladungsverfahren sind vom Auftraggeber mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen
- Beim freihändigen Verfahren erfolgt eine direkte Vergabe an einen Anbieter.

Bei Aufträgen über dem genannten Schwellenwert ist gemäss BoeB grundsätzlich das offene oder selektive Verfahren anzuwenden; beide erfordern eine öffentliche Ausschreibung der zu vergebenden Leistungen im Schweizerischen Handelsamtsblatt.

- Beim offenen Verfahren können alle Anbieter/innen ein Angebot machen
- Beim selektiven Verfahren können aufgrund einer vorgängigen Einladung zur Angebotsabgabe nur ausgewählte Anbieter/innen einbezogen.
- Daneben ist für bestimmte Ausnahmefälle das freihändige Verfahren möglich.

Bei Aufträgen über dem Schwellenwert ist der Zuschlag zu publizieren. Den Zuschlag erhält grundsätzlich das wirtschaftlich günstigste Angebot. Dieses wird durch Zuschlagskriterien (wie z. B. Erfüllung der Anforderungen, Preis, Termin, Qualität) ermittelt. Gegen Entscheide der Auftraggeberin kann ein Rechtsmittel an eine unabhängige Beschwerdeinstanz (Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen) ergriffen werden.

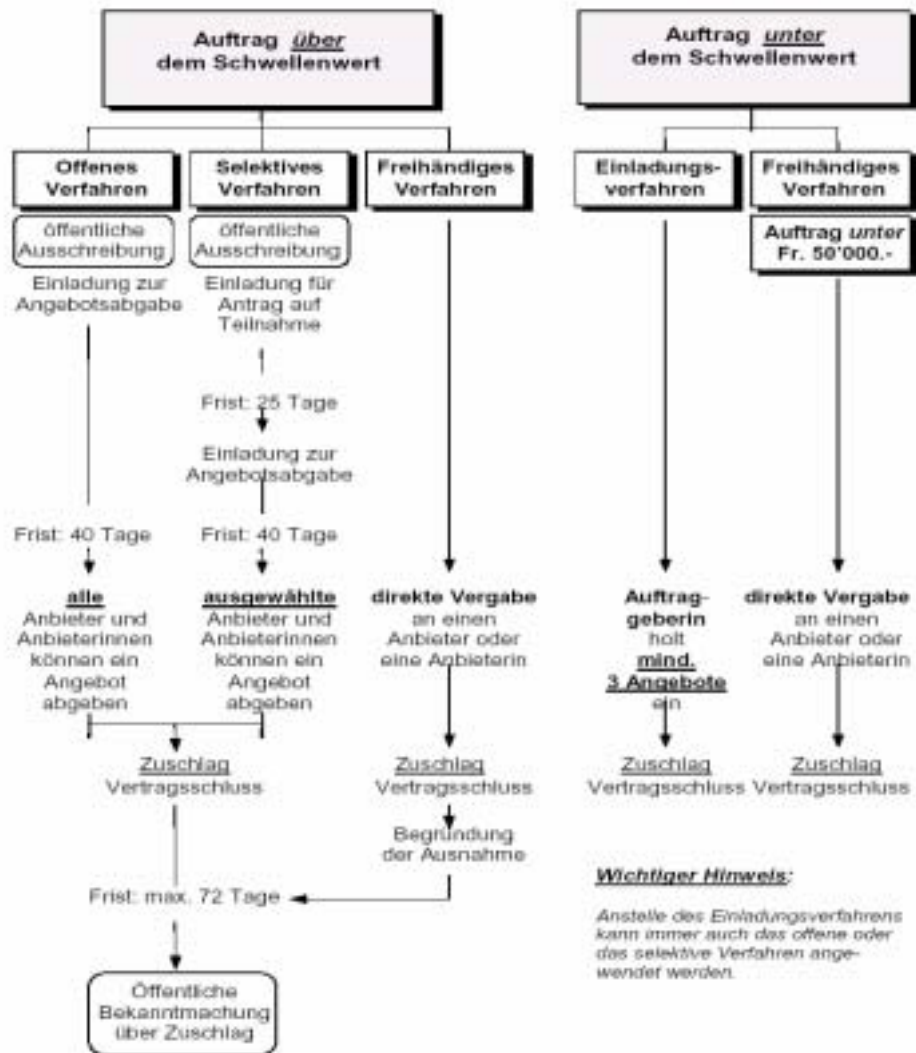
Wird der Schwellenwert nicht überschritten, handelt es sich um eine Beschaffung nach Kapitel 3 VoeB "Übrige Beschaffungen". Für diese Beschaffungen besteht kein Rechtsschutz und keine Beschwerdemöglichkeit.

---

<sup>38</sup> Artikel 1 Buchstabe b der Verordnung des EVD über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für das Jahr 2004 vom 13. Oktober 2003 (SR 172.056.12).

<sup>39</sup> Anstelle des Einladungsverfahrens kann immer auch das offene oder freihändige Verfahren eingesetzt werden.

Abb. Vergabeschema für Submissionen des Bundes



Quelle: [www.beschaffung.admin.ch](http://www.beschaffung.admin.ch)

## Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Auftrag .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Der Handlungsbedarf .....</b>	<b>7</b>
2.1 Wirksamkeitsüberprüfungen als Steuerungs- und Kontrollinstrument .....	7
2.1.1 Zunehmende Bedeutung der Wirksamkeitsüberprüfungen.....	7
2.1.2 Der Bedarf nach neuen Entscheidungsgrundlagen für das staatliche Handeln .....	7
2.1.3 Auf Erfolgen bei der Wirksamkeitsüberprüfung aufbauen.....	8
2.2 Die verfassungsrechtlichen Herausforderungen für die Exekutive .....	10
2.2.1 Wirksamkeitsüberprüfung als Verfassungsneuheit.....	10
2.2.2 Tragweite von Artikel 170 BV .....	10
2.2.3 Eine Aufgabe des Bundesrats und der Bundesverwaltung.....	11
2.3 Bestehende Lücken bei der Wirksamkeitsüberprüfung .....	12
2.3.1 Entwicklungen im Laufe der letzten 20 Jahre .....	12
2.3.2 Durchgezogene Bilanz im internationalen Vergleich .....	13
2.3.3 Unterschiede zwischen Ämtern und Departementen.....	13
2.3.4 Stärken vorhanden, Verbesserungsbedarf gegeben .....	13
<b>3. Leitideen für die Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfung .....</b>	<b>15</b>
3.1 Überblick über die Leitideen.....	15
3.2 Vier Prioritäten .....	16
3.3 Vier Schlüsselideen.....	17
3.3.1 Ziel: Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung.....	17
3.3.2 Transparenz .....	18
3.3.3 Qualität .....	21
3.3.4 Grösseres Gewicht für die Wirtschaftlichkeit .....	23
<b>4. Die Handlungsfelder sowie die entsprechenden Vorschläge für     Massnahmen .....</b>	<b>24</b>
4.1 Aufgaben der Ämter .....	24
4.2 Aufgaben der Departemente und der Bundeskanzlei.....	26
4.3 Bundesrat.....	27
4.4 Aufgaben der Querschnittämter .....	27
4.5 Verhältnis Parlament – Exekutive – Finanzkontrolle .....	30

4.5.1	Wirksamkeitsüberprüfung als gemeinsame Verantwortung.....	30
4.5.2	Berührungspunkte zwischen den Aufgaben des Parlaments, der Exekutive und der Eidgenössischen Finanzkontrolle .....	31
4.5.3	Massgeschneiderter Ausbau der Zusammenarbeit und Information.....	32
<b>5.</b>	<b>Rechtliche Anpassungen, Begleitung der Umsetzung.....</b>	<b>34</b>
5.1	Allgemeine Verpflichtung zur Wirksamkeitsüberprüfung ist sinnvoll und nötig .....	34
5.2	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz als geeigneter Anknüpfungsort .....	34
5.3	Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes .....	36
5.4	Bereichsspezifische Evaluationsklauseln: in Einzelfällen weiterhin sinnvoll .....	37
5.5	Begleitung der Umsetzung von Artikel 170 BV.....	38
5.6	Schritte zu einem wirkungsvolleren Handeln des Bundes.....	38
<b>Literatur</b>	.....	<b>40</b>
<b>Anhänge</b>	.....	<b>42</b>
Anhang 1:	Mitglieder der Interdepartementalen Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen".....	42
Anhang 2:	Rechtliche Bestimmungen für die Wirksamkeitsüberprüfung für das Parlament, für die Exekutive und für die Eidgenössische Finanzkontrolle .....	43
	Verfassung .....	43
	Gesetze.....	43
Anhang 3:	Inhalt und Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung .....	45
	"Wirksamkeit": unterschiedliche Bedeutung in Verfassung und Gesetzen .....	45
	Wirksamkeitsüberprüfung als Bewertung .....	46
	Vielfältige Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung .....	46
Anhang 4:	Beispiele zur Förderung einer Kultur der Wirkungsorientierung .....	50
Anhang 5:	Die Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) .....	52
	Vier Qualitätsdimensionen .....	52
	Maximal-, nicht Minimalstandards .....	52
	Übernahme der SEVAL Standards durch den Bund .....	52
	Standards im Projektzyklus .....	52

Anhang 6: Submissionsrechtliche Bestimmungen für die Vergabe von  
Dienstleistungsaufträgen des Bundes .....57