



Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung Prüfung

Das Wesentliche in Kürze

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

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

Die Formulierung der Evaluationsklauseln ist oft unklar

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

Unterschiedliche Inhalte der Evaluationsklauseln

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

Ungleiche departementale Verteilung der Evaluationen

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

Die Bundesämter sind federführend und formulieren autonom die Evaluationsaufträge

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

Die Evaluationsklauseln dienen vorwiegend der Optimierung des Gesetzesvollzugs

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

Die Bundesämter sind die Hauptnutzniesser der Evaluationsklauseln

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

Risiken

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

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

Nutzen der Evaluationsklauseln

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

Empfehlungen der EFK

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

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