

Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung

26. Februar 2008
Prospektive Evaluation

BJWB/WB Beiträge Evaluation&Methodik/Netzwerk.ppt

Prolog

MONSIEUR JOURDAIN.- Par ma foi, il y a plus de quarante ans que je dis de la prose, sans que j'en susse rien...

Molière, Le Bourgeois gentilhomme, 1670

Auch prospektive Evaluation als blosser neuer Begriff für etwas, das man immer gemacht hat?

Inhalt der Präsentation

Begrifflichkeit und Methodik

Rechtliche Anforderungen

Umsetzung: normativ

Umsetzung im Prozess

Gegenstände prospektiver Evaluation

- Konzepte, Strategien („policies“)
- *Gesetze*
- *Verordnungen*
- Programme
- Projekte
- Investitionen
- Organisationen
- USW.

Zweck der prospektiven Evaluation

Hauptziele

- Wahl der bestmöglichen Massnahme
- Optimale Ausgestaltung der Massnahme
- Solide Informationen über die Auswirkungen der Massnahme

Nebenziele (positiv)

- Gehaltvollere Informationen und Argumente (Parlament, Referendum)
- Hilfe für die Auslegung (vollziehende Behörden, Gerichte).
- Gegebenenfalls Grundlage für eine (retrospektive) Evaluation

Nebenwirkungen (negativ)

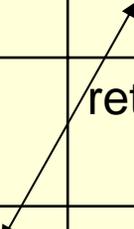
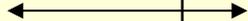
- Grösserer Aufwand und Zeitbedarf
- Umfangreichere Erläuterungen (Botschaft)
- Argumente für Gegner der Massnahme

Unterschiedliche Terminologie

	Vor dem Inkraftsetzen	Nach dem Inkraftsetzen
Deutsch	Evaluation / Gesetzesfolgen- abschätzung	Evaluation / Gesetzesfolgen- abschätzung
	prospektive / ex ante	retrospektive / ex post
Englisch	policy studies	evaluation
	policy analysis	
	logframe analysis	

Unterschiedliche Terminologie

	Lösungskonzept	Rechtsförmi- ger Entwurf	Während der Laufzeit des Programms	Nach Abschluss Programm
EU	ex ante analysis (Zielorientierung, Kosteneffektivität)  impact analysis (Nachhaltigkeit, Regulierungsfolgen)		ad interim evaluation	ex post evaluation
Entwicklungshilfe			midterm	end of project
Bussmann	prospektive Evaluation		retrospektive Evaluation	
Böhret/ Konzendorf	prospektive GFA	begleitende GFA	retrospektive GFA	

Kognitive Dimensionen der prospektiven Evaluation

Interventionsfeld („causal hypothesis“)

- Inhalt und Grenzen
- Einflussfaktoren und Dynamik
- Problem: Ursachen, Tendenzen

Massnahme/Intervention („intervention hypothesis“)

- Aspekte
 - Materiell
 - Rechtlich
- Inhalte
 - Instrumente
 - Organisation
 - Ressourcen

Auswirkungen

Methoden der prospektiven Evaluation Böhret/Konzendorf

Testverfahren

- Planspiele
- Praxistest

Prüfinstrumente

- Nutzwertanalyse
- Interdependenzanalyse
- Funktionendiagramm
- Schnittstellenanalyse
- Kostenfolgenanalyse
- Leistungsflussanalyse
- Personenaufwandschätzung
- Kosten-Nutzen-Analyse
- Prüfung von Systematik und Verständlichkeit

Methoden der prospektiven Evaluation Weitere

- Einzelfallanalysen (in der Sozialversicherung)
- Modellversuche
- Simulationen
- Rechtsvergleiche
- Prospektive Evaluationssynthese
- u.a.m.

Methoden der prospektiven Evaluation Dimensionen

Virtuell - real

- Gedankenspiele, Praxistest, Modellversuch

Qualitativ – quantitativ

- Verbale Umschreibung des Wirkungsmodells, Modellrechnungen, Simulation des Gesamtsystems

Top down – bottom up

- Planung ausgehend vom Willen des Gesetzgebers – Planung ausgehend von den Umsetzungs- und Normadressaten

Deskriptiv – bewertend

- Beschreibung des Wirkungspfads - Nutzwertanalyse / Kosten-Effektivitäts-Analyse / Kosten-Nutzen-Analyse

Begrifflichkeit und Methodik

Rechtliche Anforderungen

Umsetzung: normativ

Umsetzung im Prozess

Artikel 170 der Bundesverfassung

Inhalt

- **Artikel 170 Überprüfung der Wirksamkeit**

Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

- **Art. 170 Evaluation de l'efficacité**

L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation.

Bestimmung bezieht sich auch auf die prospektive Dimension

Artikel 141 Parlamentsgesetz

Botschaft zu Erlassentwürfen

- 1 Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung seine Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft.
- 2 In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind:
 - a. die Rechtsgrundlage, die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht;
 - b. die in einem Gesetzesentwurf vorgesehenen Kompetenzdelegationen;
 - c. **im vorparlamentarischen Verfahren diskutierte Standpunkte und Alternativen und die diesbezügliche Stellungnahme des Bundesrates;**
 - d. **die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren;**
 - e. **das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen;**
 - f. **die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, der Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;**
 - g. **die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt;**
 - h. das Verhältnis des Erlassentwurfs zur Legislaturplanung;
 - i. **die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann.**

Weitere Anforderungen an die prospektive Evaluation

- **Leitfaden für Botschaften des Bundesrats:** Ziffer 3 Auswirkungen:
 - auf den Bund,
 - auf die Kantone und Gemeinden,
 - auf die Volkswirtschaft,
 - andere Auswirkungen
- **Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)**
- **Gesetzgebungsleitfaden** des Bundesamts für Justiz (ab Ende 2008)

Begrifflichkeit und Methodik

Rechtliche Anforderungen

Umsetzung: normativ

Umsetzung im Prozess

Prospektive Evaluation

- ...als Alibiübung
 - Vorneweg neue Bestimmungen formulieren
 - Am Schluss ein Kapitelchen „Auswirkungen“ in der Botschaft schreiben
- ...als systematisches Vorgehen
 - seriöse Variantenabklärung
 - realitätsgerechte Abschätzung der Auswirkungen

Streubereich von Auswirkungen

Auswirkungen



Probleme der prospektiven Wirkungsabschätzung

- Relative kleine, aber breite Auswirkungen
 - z.B. Informationspflichten von Unternehmen oder von Einzelpersonen > Regulierungsfolgenabschätzung, Standardkostenmodell
 - z.B. Auswirkungen auf Umwelt, Energieverbrauch etc.
> separate Verfahren
- Hohe Komplexität > wissenschaftlicher Beizug
- Administrativ/institutionell nicht abgedeckte Aspekte (wie früher: Familie, Gesundheitsprävention usw.) > Schaffung spezieller Fachbereiche, welche Sachverstand in den Prozess einspeisen

Begrifflichkeit

Rechtliche Anforderungen

Umsetzung: normativ

Umsetzung im Prozess

Rationalität durch Verfahren

Phase	Interessenberücksichtigung
Erarbeitung Vorentwurf	Beizug von Sachverständigen aus anderen Bereichen
Ämterkonsultation	mitinteressierte Ämter
Mitbericht, Entscheid Bundesrat	als Kollegialorgan
Vernehmlassungsverfahren	Parteien, Kantone und Gemeinden, interessierte Kreise
Erarbeitung Botschaft	Zusammenarbeit mit anderen Ämtern
Ämterkonsultation	mitinteressierte Ämter sowie Querschnittämter (EFV, BK, BJ und ev. SECO, EDÖB, BFS, EBG, ESTV, EPA, DV, BIT)
Mitbericht, Entscheid Bundesrat	als Kollegialorgan

Epilog

Prospektive Evaluation als blosser neuer Begriff?

- Methodische Durchdringung der prospektiven Evaluation schafft Bewusstsein für das, was man macht und die damit verbundenen Vorteile, aber auch „Kosten“.
- Rechtsetzung wird immer mehr als wichtiger Governance-Faktor verstanden („better regulation“: OECD, EU).
- Prozessqualität führt in der Regel auch zu Ergebnisqualität.
- Beteiligung vieler Akteure als Hindernis und als Chance (z.B. Nutzung des Vernehmlassungsverfahrens zur Informationsbeschaffung).
- Herausforderung: immer differenzierteres Wissen in einen Gesamtprozess einbinden.