

Der Stellenwert der Evaluation am Beispiel des Kantons Bern

Kurt Nuspliger / *Damit Evaluationen wirkungsvoll durchgeführt werden können, müssen verschiedene Faktoren berücksichtigt werden. Dies gilt auch für Gesetzesevaluationen. Der Kanton Bern hat erste Erfahrungen mit der Wirksamkeitsüberprüfung von staatlichem Handeln gesammelt, und die Erfahrungen zeigen, welche Bedingungen notwendig sind, damit eine Gesetzesevaluation als Instrument der Politikberatung wirkungsvoll eingesetzt werden kann.*

1 Grundsätze

Evaluationen sind im Kanton Bern seit Jahren ein wichtiges Thema. Nach Artikel 101 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Bern (KV)¹ sind alle Aufgaben «periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu überprüfen». Der *Verfassungsauftrag* bezieht sich sowohl auf bestehende als auch auf neue Aufgaben. Damit sind retrospektive und prospektive Gesetzesevaluationen wie auch andere Formen der Aufgabenüberprüfung abgedeckt.

Auch im Kanton Bern wird zunehmend nach der Wirksamkeit staatlichen Handelns gefragt. Wenn zuverlässige Kenntnisse darüber gewonnen werden sollen, muss auf systematische Weise abgeklärt werden, ob die häufig in den Gesetzen formulierten Ziele staatlichen Handelns auch tatsächlich erreicht werden. Evaluationen sind demnach ein *Instrument der Politikberatung*. Erforderlich ist ein Zusammenspiel der Akteure auf den Feldern der Politik und der Evaluation. Mit Fragen der Evaluation befassen sich neben den sozialwissenschaftlichen Instituten an den Hochschulen auch spezialisierte Unternehmen im Dienstleistungsbereich. Das Zusammenwirken zwischen Politik und Evaluation ist anspruchsvoll. Politische Fragen müssen in die Fachsprache der Evaluatorinnen und Evaluatoren übersetzt werden und die Ergebnisse einer Evaluation müssen für die Politik verständlich formuliert werden. Erforderlich ist eine Kultur der Verständigung unter Wahrung einer klaren Rollenteilung der an einer Evaluation Beteiligten.

2 Gesetzesevaluation

Anknüpfungspunkte für *prospektive Gesetzesevaluationen* finden sich im Kanton Bern in verschiedenen Gesetzen, beispielsweise im Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), im Gesetz über die öffentliche Sozial-

hilfe (SHG) und im Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), welches die Grundlage für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist.² Nach Artikel 65 des Grossratsgesetzes (GRG)³ unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat zu jedem Erlass einen Vortrag, der «in einer dem Regelungsinhalt angepassten Weise» auch «Auskunft über die zu erwartenden Auswirkungen des Erlasses» erteilt. Diese Formulierung – sie wurde vom Grossen Rat bereits im Jahre 2002 beschlossen und trat am 1. Januar 2005 in Kraft – ist ein Anknüpfungspunkt für Evaluationen.

Die Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern äussern sich ebenfalls zur prospektiven Gesetzesevaluation.⁴ Die Entscheidung, ob eine prospektive Gesetzesevaluation durchzuführen ist, liegt in der Regel bei der zuständigen Direktion. Diese hat zu überprüfen, ob gestützt auf gesetzliche Vorgaben Handlungsbedarf besteht. Soweit auf eine Evaluation im engeren Sinn verzichtet wird, können nach den Rechtsetzungsrichtlinien im Sinne einer Checkliste zumindest folgende Kontrollfragen hilfreich sein:

- Ist eine gesetzgeberische Massnahme überhaupt notwendig?
- Wenn ja: Welche Auswirkungen auf das politische Gefüge, die Gesellschaft und die Wirtschaft sind zu erwarten?
- Mit welchen internen und externen Kosten ist zu rechnen?
- Stehen diese Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den erwarteten Wirkungen?
- Ist der Erlass vollständig und in sich sowie im Verhältnis zur übrigen Gesetzgebung widerspruchsfrei?

Diesen Rechtsgrundlagen ist zu entnehmen, dass im Kanton Bern keine flächendeckende Evaluation des staatlichen Handelns angestrebt wird. Die Politik hat aber die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass in ausgewählten Bereichen eine umfassende, wissenschaftlich abgestützte Analyse der Wirkungen des staatlichen Handelns ermöglicht wird.

Klauseln für *retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen* sind in zahlreichen Spezialgesetzen enthalten. Dazu folgende Beispiele:

- Artikel 4 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) beauftragt den Regierungsrat, spätestens nach Ablauf von vier Vollzugsjahren die Erfahrungen mit dem Gesetz und seine Auswirkungen zu überprüfen. Anschliessend soll er dem Grossen Rat einen Bericht oder eine Vorlage zur Änderung des Gesetzes vorlegen.
- Artikel 5 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (SHG) legt fest, dass die Leistungsangebote der Sozialhilfe allgemein zugänglich, qualitativ angemessen und wirkungsorientiert erfolgen sollen. Sie werden regel-

mässig auf das Erreichen der Ziele und auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis hin überprüft.

Die Überprüfung der Wirksamkeit staatlichen Handelns ist nicht nur eine Aufgabe der Exekutive. Auch das *Parlament* befasst sich mit der Wirkungskontrolle. Dies ist – wie die vorstehenden Beispiele zeigen – in einzelnen Erlassen festgeschrieben. Darüber hinaus legt Artikel 22 Absatz 2 des Grossratsgesetzes (GRG) in allgemeiner Weise fest, dass die zuständige Kommission des Parlaments die Aufgaben- und Massnahmenüberprüfungen des Kantons kontrollieren kann. Bei den «Massnahmenüberprüfungen» handelt es sich um einen Sammelbegriff. Darunter fallen neben eigentlichen Evaluationen auch andere Formen von Wirkungsprüfungen.

3 ERKOS

ERKOS ist nicht eine der 3054 griechischen Inseln, die in der Nähe von Samos oder Naxos zu suchen wäre. ERKOS ist die Abkürzung für *Erfolgskontrollen im Bereich der Staatsbeiträge*. Nach der bis Ende 2004 geltenden Staatsbeitragsgesetzgebung musste das gesamte Staatsbeitragsrecht periodisch einer Erfolgskontrolle (ERKOS) unterzogen werden. Die Staatsbeiträge wurden auf ihre Effektivität, Effizienz, Zielerreichung und Vorteilhaftigkeit geprüft.⁵ Für die Durchführung der Erfolgskontrollen waren die in der Sache zuständigen Direktionen und die Staatskanzlei verantwortlich. Diese konnten auf das Organisationsamt der Finanzdirektion als zentrale Unterstützungsstelle für Erfolgskontrollen zurückgreifen.

Im Dezember 2002 wurde dem Regierungsrat eine systematische Auswertung von 22 ERKOS-Untersuchungen vorgelegt.⁶ Die Auswertung aller abgeschlossenen ERKOS-Grobuntersuchungen aus drei Erfolgskontrollperioden zeigte, dass

- die Untersuchungsschwerpunkte richtigerweise bei der Vollzugskontrolle gesetzt wurden;
- die Ziele der Staatsbeiträge in den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen oft nicht umfassend und eindeutig formuliert und insbesondere Sollwerte selten zu finden waren;
- detaillierte Bewertungen und Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugsablaufs vorlagen;
- die Vorteilhaftigkeit der Staatsbeiträge in 70 Prozent der Fälle gegeben war;

- aufgrund der Ergebnisse zahlreiche Anträge an den Regierungsrat zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Staatsbeiträge gestellt worden waren;
- über ein Drittel dieser Anträge eine tendenzielle Sparwirkung aufwiesen;
- der Regierungsrat den Anträgen aus den Untersuchungen in hohem Masse gefolgt war.

Die Auswertung der Grobuntersuchung zeigte auch deren Grenzen auf: In zahlreichen Fällen war eine detaillierte Ermittlung von Wirkungen zu aufwändig oder gar unmöglich.

Sollen Wirkungen von Staatsbeiträgen umfassend ermittelt und bewertet werden, sind extern durchgeführte Detailuntersuchungen notwendig. Darin widerspiegelte sich ein Problem von ERKOS gegenüber Forderungen aus der Politik: Einerseits soll der Aufwand für die Untersuchungen tief gehalten werden, andererseits sollen möglichst gut abgestützte Aussagen zu den Wirkungen der Staatsbeiträge gemacht werden.

Erfolgskontrollen sind mit Kosten verbunden. Im Rahmen der Bestrebungen zur Sanierung des Staatshaushaltes beschloss der Grosse Rat im Jahre 2004 daher, Artikel 19 des Staatsbeitragsgesetzes (StBG) aufzuheben. Die Änderung trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Diese Gesetzesänderung, die auf den ersten Blick überraschen mag, wurde wie folgt begründet: Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung NEF 2000, die im Kanton Bern auf den 1. Januar 2005 in breiter Form eingeführt worden ist, seien sowohl ein periodisches Wirkungscontrolling als auch gezielte interne und externe Evaluationen vorgesehen. Ein paralleles Nebeneinander von ERKOS mit dem spezifischen Fokus auf Staatsbeiträgen und den neuen Instrumenten von NEF 2000 wurde als Doppelspurigkeit gesehen.

Noch vor dem Entscheid über die Aufhebung von Artikel 19 des Staatsbeitragsgesetzes (StBG) wurde das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern damit beauftragt, ERKOS einer Meta-Evaluation zu unterziehen. Der Schlussbericht lag am 27. Februar 2003 vor.⁷ Im Juni 2004 nahm der Regierungsrat von der Meta-Evaluation ERKOS und von einem diesbezüglichen Auswertungsbericht des Organisationsamtes des Kantons formell Kenntnis.⁸

Der Evaluationsbericht der Universität kam zum Schluss, dass die Wirkungen von ERKOS in die erwünschte Richtung gegangen seien. Das System ERKOS habe jedoch vor allem in organisatorischer Hinsicht Mängel aufgewiesen. Die Kurzfassung der Meta-Evaluation mit Bezug auf die vom Regie-

rungrat in Aussicht genommene Abschaffung von ERKOS hielt überdies Folgendes fest: «Die Abschaffung von ERKOS wurde unter anderem deshalb vorgeschlagen, weil aus ERKOS nicht das von der Regierung erhoffte Sparpotenzial resultierte. Diese Haltung reflektiert jedoch ausschliesslich den Verwaltungsinput. Die Diskussion über den generellen Nutzen von Erfolgskontrollen zeigt, dass Instrumente zur Qualitätssicherung oder Wirksamkeitsermittlung nicht nur von der Inputperspektive her betrachtet werden sollten. Es wäre eine sehr verkürzte Darstellung der Sachverhalte, wenn die Outputperspektive gänzlich ausgeblendet würde».⁹ Allerdings müssten letztlich nicht nur der Output staatlichen Handelns, sondern die realen Effekte öffentlicher Politiken bei den Adressaten (Impacts) und die auf öffentliche Politiken zurückzuführenden Änderungen in der Gesellschaft (Outcomes) untersucht werden. Die Evaluatoren regten an, dass die aus ERKOS gewonnenen Erfahrungen in irgendeiner Form in die neue Verwaltungsführung integriert werden sollten: «Diesbezüglich bietet sich primär die Möglichkeit an, dass das Kompetenzzentrum ERKOS in ein *Kompetenzzentrum Evaluation* überführt wird, das in der Staatskanzlei angesiedelt wird und mit der bewährten Methode von ERKOS Produkte oder sogar Produktgruppen periodisch auf ihre Wirksamkeit und Effizienz überprüft».¹⁰

Nach der Aufhebung von Artikel 19 des Staatsbeitragsgesetzes sollte es darum gehen, im Hinblick auf die breite Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ein *direktionsübergreifendes Kompetenzzentrum für Evaluationen (KPZ)* aufzubauen. Über die Schaffung und die verwaltungsinterne Ansiedlung dieses Kompetenzzentrums ist noch nicht entschieden worden. Das Zentrum sollte die folgenden Aufgaben wahrnehmen:

- Aufbau von Fachwissen und Knowledge-Management für Evaluationen;
- Erarbeiten von Evaluations-Hilfsmitteln zuhanden der Direktionen;
- Hilfestellung bei der Ausschreibung und Begleitung von externen Wirkungsüberprüfungen;
- Entwicklung von Qualitätsstandards;
- Aufbau von Ausbildungsangeboten.

4 Evaluation und wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Im Jahre 1994 initiierte der Regierungsrat das Projekt «Neue Verwaltungsführung NEF 2000». Vorerst wurden im Rahmen von Pilotprojekten Erfahrungen mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesammelt. Am 26. März 2002 verabschiedete der Grosse Rat das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), welches die rechtliche Grundlage für

die bernische Variante des New Public Managements darstellt. Die breite Einführung des neuen Steuerungsmodells ist per 1. Januar 2005 erfolgt.

Nach der Konzeption des FLG erfolgt die *Wirkungssteuerung grundsätzlich durch das Gesetz*. Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung kommt deshalb prospektiven und retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzungen eine wichtige Rolle zu.¹¹ Dabei ist zwischen dem Wirkungscontrolling und eigentlichen Evaluationen zu unterscheiden. Nach Artikel 65 FLG führen der Regierungsrat, die Direktionen und die Ämter ein angemessenes, aufeinander abgestimmtes Controlling durch. Das Controlling umfasst Wirkungen, Leistungen, Kosten und Erlöse sowie die finanziellen Eckwerte der Verwaltungsrechnung. Das Controlling basiert auf in der Regel relativ einfach messbaren Wirkungsindikatoren, die Hinweise auf die Erreichung der angestrebten Ziele geben. Der Geschäftsbericht nach Artikel 63 FLG dient der Rechenschaftsablegung über die Verwaltungstätigkeit und das Finanzgebaren während eines Kalenderjahres. Er enthält für jede Direktion und die Staatskanzlei unter anderem Auskünfte über die Schwerpunkte der Tätigkeit, die Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung der Produktgruppen sowie Informationen über Evaluationen. Nach den Gesetzesmaterialien soll der Geschäftsbericht nachvollziehbare und verständliche Informationen über die Erreichung von Wirkungs- und Leistungszielen liefern. Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe m FLG legt überdies fest, dass der Regierungsrat periodisch über ein Programm zur Aufgabenüberprüfung beschliesst. Eine ähnliche Vorschrift gab es im früheren Finanzhaushaltgesetz.¹² Über dieses Programm und über die Ergebnisse von Aufgabenüberprüfungen ist dem Grossen Rat Bericht zu erstatten (Art. 75 Abs. 1 Bst. m FLG, Art. 76 Abs. 1 Bst. m FLG). Artikel 65 des Grossratsgesetzes (GRG) umschreibt die Anforderungen, die an die Vorträge des Regierungsrates zu den *Erlassen* zu stellen sind. Der Regierungsrat hat in diesen Vorträgen in einer dem Regelungsinhalt angepassten Weise «Auskunft über die zu erwartenden Auswirkungen» eines Erlasses zu geben. Auch bei *Ausgabenbeschlüssen* zu grossen und wichtigen Vorhaben hat sich der Vortrag zu den zu erwartenden Auswirkungen zu äussern.¹³ Es geht in der Sache um Wirkungsprognosen, für die in bestimmten Fällen auch prospektive Evaluationen durchgeführt werden können. Ausdrücklich geregelt wird auch die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung. Nach Artikel 65a des GRG kann das Parlament in einem Erlass oder Beschluss ausdrücklich eine nachträgliche Evaluation vorsehen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Fragen der Gesetzesevaluation im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Verwaltungsführung an

Bedeutung gewinnen. Neben Evaluationen in der Konzeptphase (prospektive Gesetzesevaluation) kann in bestimmten Fällen auch eine begleitende Gesetzesevaluation (Monitoring) in Betracht gezogen werden. Hinzu kommen die retrospektiven Gesetzesevaluationen (Wirkungskontrollen) in der Vollzugsphase. Evaluationen können mit erheblichen Kosten verbunden sein. Es wird also im Einzelfall zu prüfen sein, ob Kosten und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.

Schliesslich enthält Artikel 90 FLG eine Evaluationsklausel für dieses Gesetz selbst. Die Bestimmung lautet wie folgt:

¹ Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat während der fünf auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden Jahre jährlich Bericht über den Stand der Einführung von NEF 2000 und über die Höhe der direkt zurechenbaren Kosten.

² Der letzte Bericht enthält eine kritische Gesamtwürdigung der Verwaltungsreform, des neuen Steuermodells sowie der gesetzlichen Grundlagen aus verwaltungswissenschaftlicher, betriebswissenschaftlicher und rechtlicher Sicht. Soweit erforderlich, legt der Regierungsrat dem Grossen Rat gleichzeitig eine Vorlage zu einer Revision der Gesetzgebung vor.

Artikel 90 Absatz 3 FLG hält weiter fest, dass auch die Auswirkungen des neuen Steuermodells auf die Tätigkeit des Parlaments zu evaluieren sind.

Die Evaluation des neuen Steuermodells bildet demnach ein Element in einem *iterativen Prozess*: Das FLG enthält klar definierte Ziele. Nach der Inkraftsetzung wird jährlich über die Erreichung der Ziele, über aufgetretene Probleme und eingeleitete Massnahmen berichtet.¹⁴ Das Steuermodell wird demzufolge laufend optimiert. Nach fünf Jahren findet schliesslich wie bereits erwähnt eine umfassende Gesamtbeurteilung (Evaluation) statt. Auf der Basis dieser Evaluation wird nötigenfalls eine Gesetzesänderung eingeleitet, damit Abweichungen von den übergeordneten Zielen korrigiert werden können. Dabei können auch die Ziele selbst angepasst werden.

5 Evaluation und Politik: Konflikte und Missverständnisse

Der moderne Staat soll nicht nur Leistungen erbringen, sondern politisch erwünschte Wirkungen in Wirtschaft und Gesellschaft hervorrufen. Die Wirksamkeit ist kein selbstständiger Massstab, sondern zielabhängig. Wirksamkeit ist zielkonforme Wirkung. Das Zusammenspiel unterschiedlicher

staatspolitischer Ziele erschwert daher die Wirkungsmessung. Dies ist ein Dilemma der Politik. Wenn die Politik für das staatliche Handeln mehrere grundsätzlich gleichrangige Ziele vorgibt, die zueinander in einem Spannungsverhältnis stehen, dann wird es schwierig, zielkonforme Wirkungen zu messen. Zwischen der Politik und den in der Evaluation tätigen Personen ist deshalb im konkreten Fall möglichst präzise zu vereinbaren, in welchem Verfahren und mit welchen Methoden jedenfalls die Wirkungen von Teilzielen möglichst präzise erfasst werden können. Es geht also um die Optimierung des *Dialogs zwischen Politik und Evaluation*. Auf einzelne Probleme wird nachfolgend näher eingegangen.

5.1 Grauzone aufhellen

Nicht jede Berichterstattung oder Überprüfung ist eine Evaluation. Es gibt auch impressionistische Formen der Wirkungsermittlung wie die Alltagsbeobachtung, den investigativen Journalismus und die politischen Debatten. Eine Evaluation dagegen ist eine umfassende, in der Regel wissenschaftlich abgestützte Analyse der Wirkungen staatlichen Handelns. Deshalb sind Evaluationen auch mit Zeitaufwand und grösseren Kosten verbunden. Evaluationen sollen

- sich auf nachvollziehbare Überlegungen und Unterlagen stützen;
- auf einem systematischen Vorgehen beruhen;
- einen interdisziplinären Ansatz aufweisen;
- möglichst objektive Aussagen über die Wirkungszusammenhänge gewinnen;
- in einer Form vorliegen, die ihren methodischen Charakter erkennen lassen.

Es können nicht alle Bereiche des staatlichen Handelns immer wieder evaluiert werden. Dies würde letztlich zu einem Systemkollaps führen. Die Politik muss deshalb festlegen, welche Bereiche prioritär evaluiert werden sollen.

5.2 Sanieren statt Evaluieren

Die öffentlichen Haushalte stehen unter starkem Druck. Die Verfassung verpflichtet die Behörden, darauf hinzuwirken, dass der kantonale Finanzhaushalt mittelfristig ausgeglichen ist. Der Finanzhaushalt muss sparsam, wirtschaftlich sowie konjunktur- und verursachergerecht geführt werden (Art. 101 Abs. 1 KV). Anfangs der 1990er-Jahre wies die laufende Rechnung im Kanton Bern noch regelmässig Defizite in der Höhe von mehreren 100

Millionen Franken auf. Dies veranlasste den Grossen Rat, einschneidende Vorgaben für eine konsequente Sanierungspolitik zu machen. Mit Hilfe von acht Sanierungspaketen ist es gelungen, den kantonalen Haushalt jährlich wiederkehrend um über 700 Millionen Franken zu entlasten. Die Staatsrechnung schloss im Jahr 2003 zum sechsten Mal in Folge mit einem Ertragsüberschuss in der laufenden Rechnung ab. Trotz dieser positiven Rechnungsabschlüsse sind die Schulden von rund 10 Milliarden Franken absolut und im interkantonalen Vergleich hoch. Es besteht ein latentes Zinsrisiko. Der Regierungsrat will deshalb die Schulden in einer ersten Phase stabilisieren und anschliessend abbauen. In der Zwischenzeit wurde eine Steuersenkungsinitiative eingereicht, die dem Staat jährlich Mittel in der Grössenordnung von 400 Millionen Franken zu entziehen droht. Überdies werden die Bestrebungen zur Sanierung des kantonalen Finanzhaushaltes durch Entlastungsprogramme des Bundes überlagert. Schon mit der Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 hat der Bundesrat dargelegt, dass zu einem nachhaltigen Ausgleich des Bundeshaushalts im Sinne der Schuldenbremse weitere Sanierungsschritte unerlässlich sein werden. Gleich verhält es sich beim Entlastungsprogramm 2004. Von diesen Sanierungsschritten sind die Kantone im Kern betroffen.

Es lastet ein grosser Druck auf der Regierung, den Sanierungsprozess rasch voranzutreiben. Ein Zeitdruck besteht auch deshalb, weil die in der Verfassung verankerte Defizitbremse festlegt, dass der Voranschlag keinen Aufwandüberschuss ausweisen darf (Art. 101a KV). In diesem Kontext ist davon abzuraten, Evaluationen als verkürzte Sparinstrumente einzusetzen.

5.3 Killerevaluationen und Rechtfertigungsevaluationen

Wer nach einer Evaluation ruft, hat häufig einen Hintergedanken: Er will ein Gesetz oder ein politisches Projekt verhindern oder nachträglich abschliessen. Zur Erreichung dieses politischen Ziels ist es dienlich darzulegen, dass das Gesetz oder das politische Projekt (relativ) wirkungslos ist oder unerwünschte Nebeneffekte nach sich zieht. Auf der anderen Seite können Verwaltungseinheiten oder politische Gruppierungen ein Interesse daran haben, die Kontinuität politischer Programme zu rechtfertigen und wissenschaftlich zu untermauern. Beide Ansätze – die Killerevaluation und die Rechtfertigungsevaluation – verstossen letztlich gegen den Grundsatz, dass Evaluationen das Ziel haben sollten, möglichst objektive Aussagen über Wirkungszusammenhänge zu gewinnen.

5.4 Dünen wandern

Zwischen dem Untersuchungszeitpunkt und dem Abschluss einer Evaluation kann sehr viel Zeit vergehen. Und mit dem Abschluss einer Evaluation sind die entsprechenden Resultate noch nicht umgesetzt. In dieser Zeitspanne kann sich die Situation stark verändern (beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt oder beim Zustrom von Flüchtlingen). Darüber hinaus ist das politische Umfeld dynamischer geworden. Die Vorausssehbarkeit und die Berechenbarkeit künftiger Entwicklungen nehmen ab. So können wichtige Entscheide auf nationaler Ebene den kantonalen Kontext verändern (beispielsweise kurzfristige Sanierungsmassnahmen), oder es kommt zu Nebenwirkungen wegen Regelungen in anderen Politikbereichen. Deshalb können Evaluationen eine sehr kurze Halbwertszeit haben.

5.5 Stirnlampe im dunklen Wald

Im Jahre 1636 schrieb Descartes im «Discours de la méthode» eine Passage, die Werner Bussmann wie folgt in die Alltagssprache übersetzt hat: Wenn jemand im Wald verloren geht, dann lohnt es sich nicht, den Weg zu erkunden. Um aus dem Dunkel herauszufinden ist vielmehr – durch Zufall oder Überlegung – irgendein Weg einzuschlagen und unbeirrt ans Ende zu gehen.

Wenn diese Erkenntnis in die Politik übertragen werden soll, dann müsste sie wie folgt lauten: Wer mit der Stirnlampe im Dunkeln die letzte Sicherheit über Wirkungszusammenhänge sucht, hat nicht die Garantie dafür, dass er auf jeden Fall den besten Weg zur Lösung eines Problems findet. Es kann erfolgversprechender sein, gestützt auf Alltagswissen und Intuition die Lösung eines Problems anzustreben. Vielleicht lassen sich durch ein solches Vorgehen sogar Energien freisetzen, die zu neuen und innovativen Lösungen führen.

6 Positives Umfeld schaffen

Wenn Evaluationen erfolgreich durchgeführt und umgesetzt werden sollen, ist in der Politik und in der Verwaltung ein positives Umfeld zu schaffen. Dazu gehören die folgenden Faktoren:

- In der Politik braucht es die grundsätzliche Akzeptanz, dass in wichtigen Fragen Evaluationen durchzuführen sind. Für grosse Evaluationen braucht es einen politischen Auslöser (Gesetz oder Einzelfallbeschluss).
- Evaluationen müssen durch die verantwortlichen Kader in der Verwaltung mitgetragen werden. Dies gilt für die Auslösung, die Begleitung und die Umsetzung von Evaluationen.

- Die Durchführung von Evaluationen ist keine Routineaufgabe. Dieser Grundsatz muss auch unter den Bedingungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gelten. Evaluationen sind zielgerichtet und für genau definierte Sonderfragen einzusetzen.
- Für die Vorbereitung, Begleitung und Durchführung von Evaluationen braucht es ein direktionübergreifendes Kompetenzzentrum(KPZ).
- Das Kompetenzzentrum hat auf die Qualität der Wirkungsprüfungen zu achten. Es sind Qualitätsstandards zu entwickeln. Auch ist aufzuzeigen, unter welchen Bedingungen die Vorteile der internen und der externen Evaluation kumuliert werden können. Die SEVAL-Standards für Evaluationen sind einzuhalten.
- Es braucht ein Umsetzungs-Controlling.

Welche Schlussfolgerungen sind aus diesen Überlegungen zu ziehen? Evaluationen müssen politisch abgestützt, in der Verwaltungshierarchie verankert und nach hohen Qualitätsmassstäben durchgeführt werden. Angezeigt ist ein pragmatisches Vorgehen. Auf eine umfassende Evaluation aller Politikbereiche muss aus Ressourcengründen verzichtet werden. Häufig muss es genügen, im Sinne der Checkliste zu den bernischen Rechtsetzungsrichtlinien ein paar intelligente Kontrollfragen zu beantworten, bevor ein Gesetz erlassen oder geändert wird. Die Objekte, an denen umfassende Evaluationen durchgeführt werden, sind zielgerichtet auszuwählen.

Anmerkungen

- 1 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).
- 2 Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAG; BSG 631.1); Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG; BSG 860.1); Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0).
- 3 Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21).
- 4 Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern, Modul 7: NEF-Rechtsetzung, Fassung vom 16. April 2003, Ziffer 3.4., S. 10 f.
- 5 Vgl. den bis Ende 2004 geltenden Art. 19 des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1) sowie den darauf beruhenden Art. 8 der Staatsbeitragsverordnung vom 23. März 1994 (StBV; BSG 641.11).
- 6 Vgl. den Beschluss des Regierungsrates vom 4. Dezember 2002 (RRB 4200/02) sowie den Bericht des Organisationsamtes des Kantons Bern [Kompetenzzentrum ERKOS] vom 23. September 2002 betreffend ERKOS-Umsetzungsreporting, Systematische Auswertung von 22 ERKOS-Untersuchungen.
- 7 Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, Metaevaluation ERKOS, Schlussbericht vom 27. Februar 2003.
- 8 Vgl. den Beschluss des Regierungsrates vom 2. Juni 2004 (RRB 1783/04) sowie den Bericht des Organisationsamtes des Kantons Bern [Kompetenzzentrum ERKOS] vom 28. April 2004 betreffend Metaevaluation von ERKOS, Auswertungsbericht.
- 9 Schlussbericht, S. 7.
- 10 Schlussbericht, S. 7.
- 11 Die Wirkungsorientierung umfasst insb. (a) die Ausrichtung des staatlichen Handelns an den politisch gesetzten Zielen, (b) die *vorgängige* Beurteilung möglicher Auswirkungen von Erlassen und Beschlüssen, (c) die qualitative und quantitative *Überprüfung der Auswirkungen* von Erlassen und Beschlüssen (Art. 3 Abs. 3 FLG).
- 12 Art. 30 Abs. 1 Bst. i des Gesetzes vom 10. November 1987 über den Finanzhaushalt (FHG).
- 13 Art. 65c Abs. 3 GRG.
- 14 Vgl. Art. 196 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1); vgl. zu den Zielen Art. 3 und 81 FLG.

Literatur

- Balthasar, Andreas, 2000, Evaluationssynthesen: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen, *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, H. 2000/1, S. 13 – 25.
- Bussmann, Werner, 1993, Aus Evaluationen lernen? *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, H. 1993/2, S. 39 – 57.
- Bussmann, Werner, 1997, Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation, *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, H. 1997/3, S. 109 – 136.
- Bussmann, Werner, 1997, Evaluation von NPM-Pilotprojekten, *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, H. 1997/3, S. 137 – 151.
- Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter, 1997, Einführung in die Politikevaluation, Basel und Frankfurt am Main.
- Finanzdirektion des Kantons Bern, 2001, Fachhandbuch Wirkungsorientierte Gesetzgebung, Bern.
- Haldemann, Theo/Marek Daniel, 2001, Evaluationsstudien für ein tatsächlich wirkungsorientiertes NPM, *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, H. 2001/2, S. 41 – 62.
- Haering, Barbara, 2002, Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen, *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, H. 2002/1, S. 9 – 21.
- Kettiger, Daniel, 2000, Gesetzescontrolling, Bern/Stuttgart/Wien.
- Kettiger, Daniel, 2001, Kantonsparlamente als wirkungsvolle Gesetzgeber – Gedanken zur Rolle der Parlamente bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung, *Parlament, Parlement, Parlamento*, H. 2, 21 – 27.
- Kettiger, Daniel, 2004, Ansätze zur Gesetzesfolgenabschätzung, *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)*, H. 2, S. 166 – 178.
- Nideröst, Bruno, 2002, Erfolgsbedingungen für Evaluationen, *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, H. 2002/1, S. 39 – 55.
- Ritz, Adrian, 2003, Evaluation von New Public Management – Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung, Bern.
- Widmer, Thomas, 2001, Qualitätssicherung in der Evaluation – Instrumente und Verfahren, *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, H. 2001/2, S. 9 – 39.
- Wüest-Rudin, David, 2002, Evaluation von Reformen der öffentlichen Verwaltung, Bedeutung und Erfolgsfaktoren, *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, H. 2002/1, S. 57 – 82.

Résumé

Selon les termes de la Constitution cantonale, chaque tâche sera périodiquement contrôlée afin de vérifier si elle est encore nécessaire et utile et si la charge financière qu'elle occasionne reste supportable. Ce mandat constitutionnel inclut les évaluations et les autres formes d'examen des prestations.

Dans le canton de Berne, on n'a pas l'ambition d'évaluer l'intégralité des activités de l'Etat. Cependant, les acteurs politiques ont fait en sorte que dans certains domaines précis, il soit possible de soumettre l'impact de ces activités à une analyse complète et scientifique.

La loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) est entrée en vigueur le 1er janvier 2005, ce qui a entériné la mise en place généralisée des méthodes de la Nouvelle gestion publique. Dans la philosophie de cette loi, le pilotage des effets est fondamentalement assuré par la loi, d'où l'importance de l'évaluation prospective et rétrospective de son impact.

L'interaction entre la politique et l'évaluation pose un certain nombre de difficultés. Pour que les évaluations puissent être menées de manière utile et que les conclusions qui en sont tirées puissent être traduites en faits, le climat doit y être favorable dans la classe politique et dans l'administration. Il faut que les acteurs politiques acceptent le principe de la nécessité des évaluations dans les questions importantes. De même, les cadres de l'administration doivent contribuer à porter l'évaluation.