



« Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions? »

Evaluation du système d'information de dix offices fédéraux

- Administration fédérale des contributions
- Administration fédérale des douanes
- Office fédéral des transports
- Office fédéral de l'aviation civile
- Office fédéral de l'assurance militaire
- Office fédéral de la culture
- Office fédéral de la police
- Office fédéral des eaux et de la géologie
- Office vétérinaire fédéral
- Forces aériennes

Mars 2005

Wie messen die Ämter die Wirkungen? ihrer Handlungen? Evaluation des Informationssystems in zehn Bundesämtern

Das Wesentliche in Kürze

Muss die Wirkungsanalyse in den Bundesämtern forciert werden? Diese Frage steht derzeit im Zentrum der Debatte über das wirkungsorientierte Handeln. Die Wirkungsanalyse dient der Rechenschaftsablage über die Tätigkeit der Bundesämter und gibt Aufschluss darüber, wie sich die von ihnen getroffenen Massnahmen auswirken. Sie liefert zudem Kriterien zur Beurteilung der Wirksamkeit der Programme und Empfehlungen im Hinblick auf deren Verbesserung. Das Instrumentarium der Wirkungsanalyse umfasst aber nicht nur Evaluationen. Die Evaluation ist bloss eine Ergänzung zu Controlling, Monitoring, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Benchmarking und Qualitätssicherung, von all diesen Verfahren jedoch das umfassendste. Auf Stufe Bund sind **weder Standards, noch ein einheitliches Vorgehen** definiert. Die Niederlande zum Beispiel haben sich für ein Prozedere entschieden, bei welchem das Finanzministerium Standards und Analyse Kriterien vorgibt, an die sich auch alle übrigen Ministerien halten müssen.

Im Juli 2002 beschloss die Eidgenössische Finanzkontrolle die Durchführung eines Projekts, mit dessen Hilfe untersucht werden soll, wie die Bundesämter die Wirkung ihres Handelns analysieren. Das Projekt ist Teil der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels 170, der besagt, dass alle Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden müssen. Es geht darum zu erheben, wie weit die Bundesämter mit den entsprechenden Vorbereitungen sind. Zehn Ämter wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt: Verantwortung für die Umsetzung von Massnahmen von grösserem finanziellen Ausmass, fehlende gesetzliche Evaluationsklauseln und fehlende Analysen mit Informationen über die Situation der betreffenden Dienstleistungen. Die Ergebnisse beschreiben die Situation der Ämter Ende 2003.

Die Analyse gelangt zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Allerdings unterscheiden sich die ausgewählten Bundesämter stark voneinander. Die Bereitschaft, die Wirksamkeit seines Handelns analysieren zu lassen, ist nicht überall gleich gross. Es bestehen signifikante Unterschiede, auch in der Praxis. Manche Ämter können bereits auf mehrere Jahre Erfahrung zurückblicken; andere befinden sich in einem weniger fortgeschrittenen Stadium. Es herrscht eine **grosse organisatorische Vielfalt**. Manche Bundesämter verfügen über eine zentrale Struktur und über ein einheitliches Konzept; andere dagegen überlassen die Initiative ihren Bereichen und Sektionen. Für einige Bundesämter existiert sogar auf Stufe Departement eine übergeordnete Kontrolle.

Manchmal existiert aber nicht einmal innerhalb des Bundesamtes ein einheitliches Konzept zur Durchführung von Wirksamkeitsanalysen. Das Lieblingsinstrument der Bundesämter ist eindeutig das Controlling. Es ermöglicht regelmässige Informationen über den Stand der Projektverwirklichung und die Zielerreichung. Beim Controlling wird hauptsächlich der Einsatz

der internen Ressourcen untersucht. Es besteht heute allerdings vermehrt auch die Tendenz zur Messung der externen Wirkungen.

Vertiefte Analysen werden nur sporadisch durchgeführt. **Es ist sehr schwierig, Prioritäten zu setzen.** Oft fehlt es an Indikatoren, um die Wirkung von Massnahmen systematisch messen zu können. Eine Grundvoraussetzung für die Durchführung vertiefter Analysen ist der Datenzugang. Dieser **gestaltet sich** für die Bundesämter manchmal **schwierig**, vor allem wenn die Daten beim Kanton geholt werden müssen. Die Komplementarität der verschiedenen Instrumente wird nicht immer ausgeschöpft: Zwischen den verschiedenen Instrumenten gibt es in der Tat Abgrenzungs- und Definitionsprobleme. Die Bundesämter wenden unterschiedliche Standards an. Die Eidgenössische Finanzkontrolle stellt interessanterweise fest, dass gegenwärtig in mehreren Bundesämtern eine gewisse **Sensibilisierung** für die Vorteile solcher Analysen als Führungsinstrumente und auch gewisse **Fortschritte** verzeichnet werden können. Angesichts der laufenden Entlastungsprogramme lässt sich die Nachhaltigkeit dieser Veränderungen jedoch schwer abschätzen.

Das Bundesamt für Veterinärwesen verfügt über zahlreiche Instrumente, legt Prioritäten fest und greift auch auf die Ergebnisse der Analysen zurück. Das Bundesamt für Polizei und dasjenige für Zivilluftfahrt haben dagegen bisher nur wenig Erfahrungen auf dem Gebiet der Wirksamkeitsanalyse sammeln können. Die Frage ist berechtigt, ob man nicht auf gewisse Lücken gestossen wäre und einige der gravierendsten Probleme der letzten Jahre hätte vermeiden können, wenn das Bundesamt für Zivilluftfahrt die Wirkungen seines Kontrollsystems systematisch analysiert hätte.

Das Bundesamt für Militärversicherung, das dieses Jahr der SUVA angegliedert wird, beschränkt sich auf die Analysen, die sich aus dem Controlling ableiten und führt nur selten eingehendere Untersuchungen durch. Im Bundesamt für Kultur wurden auf dem Gebiet der Wirkungsanalyse noch nicht viele Erfahrungen gesammelt; einige Sektionen haben jedoch selber die Initiative ergriffen und prüfen derzeit einen allfälligen Einbezug der Wirkungsanalyse von Projektbeginn an. Die Eidgenössische Steuerverwaltung tut fast nichts, um den Einsatz des Instruments Wirkungsanalyse zu fördern. Sie beschränkt sich im Allgemeinen darauf, auf parlamentarische Vorstösse oder äussere Ereignisse zu reagieren. Die Eidgenössische Zollverwaltung führte erst vor kurzem Leistungsverträge ein und definierte eine ganze Reihe leistungsbezogener Messindikatoren. Die Luftwaffe praktiziert systematisch das Benchmarking mit anderen Armeen, um die Leistungsfähigkeit der Kampfflugzeuge zu messen. Seit den Armeeformen dokumentiert die Luftwaffe zwar vermehrt ihre Ergebnisse, veröffentlicht sie jedoch praktisch nie. Das Bundesamt für Verkehr führt für einige Projekte eine Analyse der potenziellen Wirkungen durch, besitzt jedoch noch relativ wenig Erfahrung im Bereich der retrospektiven Evaluationen. Im Jahre 2003 entwickelte das Bundesamt für Verkehr für das ganze Amt ein neues Evaluationskonzept. Das Bundesamt für Wasser und Geologie führt vor allem technische Analysen durch und befindet sich in der komfortablen Lage, auf externe Institute zurückgreifen zu können.

Der Fall des Bundesamtes für Veterinärwesen zeigt, dass das Vorhandensein einer amtseigenen Struktur eine bessere Koordination der Informationen und eine optimale Planung der Analysen erlaubt. Das Beispiel des Bundesamtes für Kultur beweist, dass eine Sektion die Wirkungsanalyse durchaus auch auf eigene Initiative einführen kann. Das Vorgehen der Bundesämter, die sich auf ein Wirkungsmodell abstützen, ist kohärenter, weil sie ihre wichtigsten Produkte oder Leistungen und Ziele sowie die Art und Weise der Überprüfung der Zielerreichung und die Wirkungsanalyse im Voraus definiert haben. Ausschlaggebend bleibt weiterhin die Frage, viele Mittel für Analysen zur Verfügung stehen: Manche Bundesämter befürchten, nicht alle gewünschten Analysen durchführen zu können; andere ziehen es vor, ihre Ressourcen für rein operationelle Aspekte zu verwenden. Diese extreme Vielfalt unter den Bundesämtern rührt insbesondere daher, dass sie sehr unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen haben. Es ist deshalb notwendig, den Bundesämtern eine umfassende **Autonomie** bei der Wirkungsmessung einzuräumen, weil sie bei der Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung eine wichtige Rolle spielen. Die Vielfalt resultiert aber auch aus einer divergierenden Beurteilung der Notwendigkeit von Evaluationen und einem unterschiedlichen Erfahrungsstand. Die Praxis muss systematisiert und das Niveau der Bundesämter mit bisher noch geringen Erfahrungen angehoben werden. Anders gesagt müssen die Autonomie und die Steuerungsinstrumente so gut wie möglich miteinander in Einklang gebracht werden.

Artikel 170 der Bundesverfassung verlangt zudem bezüglich der vorhandenen Informationen einen **ganzheitlichen Ansatz**, unabhängig davon, ob die Daten vom Bundesamt oder von anderen Akteuren stammen: Analyse der erbrachten Leistungen (Anzahl, Kosten der Outputs), Wirkungsanalyse (Statistiken, Zufriedenheitsumfragen, Monitoring, usw.), Forschung und Entwicklung, Evaluationen. Diese Instrumente schliessen sich gegenseitig nicht aus, sondern sind komplementär. Es ist Sache des Bundesamtes, über den Aufbau dieses Informationssystems und die Höhe der für die Wirkungsanalyse eingesetzten Mittel zu bestimmen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle unterscheidet mehrere Aspekte, bei denen je nach amtinterner Situation bestimmte Verbesserungen denkbar sind. Die Sensibilisierung und grössere Bereitschaft mancher Bundesämter, die bisher erzielten Fortschritte und durchgeführten Reformen sowie die noch laufenden Reorganisationen bieten die Gelegenheit zum Aufbau und zur Förderung der Evaluationskultur in den Bundesämtern. Die jüngsten Entwicklungen haben gezeigt, dass sich einiges tut und dass die Ämter oder zumindest gewisse Verwaltungseinheiten grosses Interesse an der Einführung der Wirkungsanalyse signalisieren. Mut zu Neuem ist durchaus vorhanden.

In ihren Empfehlungen an die zehn untersuchten Ämter konkretisiert die Eidgenössische Finanzkontrolle verschiedene allgemeine Verbesserungsmöglichkeiten.

Ihre Empfehlungen flossen grösstenteils in den Bericht der Gruppe IDEKOWI ein. Diese interdepartamentale, von der Generalsekretärenkonferenz eingesetzte Kontaktgruppe wurde beauftragt, Empfehlungen zur Umsetzung von Artikel 170 bei der Bundesverwaltung zu unterbreiten. Der Bundesrat nahm von diesem Bericht im Oktober 2004 Kenntnis und genehmigte die meisten der darin enthaltenen Empfehlungen.