

# Evaluationsklauseln: Überlegungen aus gesetzesredaktioneller Sicht

Andreas Lötscher / *Die Variationen in den Formulierungen von Evaluationsklauseln in bestehenden Gesetzen sind historisch gewachsen und teilweise nicht materiell begründet. Eine solche inkohärente Redaktionspraxis ist unbefriedigend und kann möglicherweise auch materielle Unsicherheiten schaffen. In diesem Beitrag werden, ausgehend von den Vorschlägen der Interdepartementalen Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen», Vorschläge zu einer einheitlichen Redaktionspraxis bei der Formulierung von Evaluationsklauseln gemacht.*

## 1 Ausgangslage

Wie in Ziffer 2 des Beitrags von Werner Bussmann «Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln» in diesem Heft (Bussmann 2005, 97–102) ausgeführt wird, wird in den bestehenden Evaluationsklauseln in Bundeserlassen keine einheitliche Terminologie verwendet; allgemeiner kann man sagen, dass sie auch keiner einheitlichen redaktionellen Konzeption folgen. Die Vielfalt der geltenden Formulierungen für Evaluationsklauseln ist allerdings nicht zielgerichtet und mit bewusster Absicht entstanden, sondern hat sich aus den konkreten einzelnen Umständen ergeben. Der Wortlaut ist dabei jeweils wohl unabhängig oder in Unkenntnis von gleichartigen Bestimmungen in anderen Erlassen gestaltet worden. Dies ist auch vor dem Hintergrund des Umstandes zu vermuten, dass, wie Balthasar feststellt, «die Begriffe in der Verwaltung nicht einheitlich verwendet werden» (Balthasar 2005, 65–80) und «in der Politik vielfach unklar ist, was mit «Evaluation» genau gemeint ist.» (Balthasar 2005, 65–80). Unter diesen Gegebenheiten ist nicht klar, ob, und wenn ja, welche materiellen Unterschiede bei sprachlichen Variationen wie «evaluieren», «überprüfen» oder «Wirkungen beurteilen» jeweils beabsichtigt sind:<sup>1</sup>

- Die Auswirkungen [von xxx ] werden evaluiert
- Die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit [von xxx] wird überprüft.
- Der Bundesrat legt einen Evaluationsbericht [zu xxx] vor
- Der Bundesrat beurteilt die Wirkungen [von xxx]
- Der Bundesrat untersucht, wie sich die Massnahmen [auf xxx] auswirken.

Unabhängig von redaktionellen Überlegungen stellt die Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsüberprüfungen» in ihrem Schlussbericht fest:

*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. (Bericht S. 34)*

Es besteht also sowohl materiell wie redaktionell ein Bedarf nach Systematisierung und Vereinheitlichung bei der Formulierung von Evaluationsklauseln. Begriffe sollten klar und systematisch verwendet werden. Gleiches sollte gleich, Unterschiedliches unterschiedlich formuliert werden. Der Inhalt und die Reichweite der Bestimmungen und ihrer Termini sollten absehbar sein. Dies hat auch Auswirkungen für die Auslegung: Was verlangt eine Evaluationsklausel genau? Nur ein redaktionell systematisches Vorgehen kann hier Sicherheit schaffen.

## 2 Die Vorschläge der Interdepartementalen Kontaktgruppe «Wirkungsüberprüfungen»

Die Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsüberprüfungen» hat in Kapitel 5 ihres Schlussberichts Vorschläge zur Gestaltung von Evaluationsklauseln formuliert. Insbesondere hat sie vorgeschlagen, die bereichsspezifischen Evaluationsklauseln in einzelnen Gesetzen durch eine generelle Evaluationsklausel im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) teilweise abzulösen. Dies sollte durch eine Neufassung von Artikel 5 des RVOG geschehen:

### Art. 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.*

Dieser Vorschlag schafft sprachliche, damit aber auch sachliche Klarheit: In der Sachüberschrift wird als Terminus für «Evaluation» und ähnliche Aus-

drücke der Ausdruck «Wirksamkeitsüberprüfung» fixiert; die Wirksamkeitsüberprüfung ihrerseits wird als «Überprüfung der Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (einer Massnahme)» umschrieben.<sup>3</sup>

Der neu formulierte Artikel 5 RVOG sollte die Verpflichtung des Bundesrates, staatliche Massnahmen jeglicher Art in zweckmässiger Regelmässigkeit zu überprüfen, generell und einheitlich regeln. Einzelgesetzliche Evaluationsklauseln würden damit grundsätzlich überflüssig. Für begründete Einzelfälle sieht der Bericht gleichwohl noch die Möglichkeit bereichsspezifische Evaluationsklauseln vor. Auch für diese werden klare Vorgaben für die Formulierung gemacht:

Regelungsbereich	Möglichkeiten	Motivation der Untersuchungs (kurz) bzw. Kommentar
Namensadressat	Der Bundesrat; ersatzweise	
Adressat der Ergebnisse	- eidgenössischen Räten - der zuständigen Parlamentarischen Kommission	<i>je nach Bedeutung des Erlasses bzw. der zu überprüfenden Massnahme</i>
Periodizität	- mindestens alle ... Jahre - (spätestens) ... Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes - regelmässig	<i>Periodizität abhängig von der Bedeutung des Erlasses und der Notwendigkeit einer regelmässigen Information des Parlaments</i>
Endprodukt	Bericht über die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit	darin eingeschlossen sind auch Vorschläge und Anträge für Änderungen, Verbesserungen oder die künftige Finanzierung
Untersuchungsgegenstand	- dieses Gesetzes - der Massnahmen nach Artikel XX - XX	Der Untersuchungsgegenstand kann auch konkret (beispielsweise "Integration der Behinderten") umschrieben werden

Während der Bundesrat die meisten Vorschläge des Berichts gutgeheissen hat, hat er den Vorschlag der Kontaktgruppe abgelehnt, Artikel 5 des RVOG als generelle Evaluationsklausel auszugestalten. Wieweit die zusätzlichen Vorschläge zur Formulierung von bereichsspezifischen Evaluationsklauseln in der Praxis wirksam werden, ist konkret noch nicht abzusehen. Das Erfordernis einer einheitlichen und systematischen Gestaltung von Evaluationsklauseln ist damit aber nicht irrelevant geworden. Auch wenn weiterhin die Gesetzesevaluation jeweils bereichsspezifisch geregelt wird, bleibt die Notwendigkeit einer Systematisierung der Formulierungen bestehen. Der

erwähnte redaktionelle Grundsatz «Gleiches gleich, Unterschiedliches unterschiedlich formulieren» gilt auch über die Grenzen von einzelnen Gesetzestexten hinaus.

Die Vorschläge der Kontaktgruppe bilden eine tragfähige Grundlage für eine derartige Vereinheitlichung. Es wäre jedenfalls eine verpasste Gelegenheit, weiter im alten Stil Evaluationsklauseln ad hoc zu «basteln», ohne nach links und rechts zu schauen.

### 3 Grundsätze für die Redaktion von Evaluationsklauseln

Im folgenden werden auf der Grundlage der Vorschläge im Bericht der Kontaktgruppe einige Grundsätze für die redaktionelle Gestaltung und Bewertung von Evaluationsklauseln vorgeschlagen.

#### 3.1 Notwendigkeit einer Evaluationsklausel

Die erste Frage, die zu stellen ist, lautet: Ist eine Evaluationsklausel notwendig? Diese Frage ist auch dann zu stellen, wenn die Zielerreichung und Wirksamkeit eines Gesetzes an sich evaluierbar ist. In Anhang 2 des Berichts der Kontaktgruppe wird ausgeführt, dass die Aufgabe der Wirksamkeitsüberprüfung sich für die Exekutive implizit aus verschiedenen Bestimmungen im 2. Kapitel (Bundesrat und Bundesversammlung) des 5. Titels ergibt:

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 Haushaltführung)*

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*

Daraus kann grundsätzlich abgeleitet werden, dass an sich die Pflicht und die Kompetenz, für die einzelnen staatlichen Massnahmen regelmässig Wirksamkeitsüberprüfungen durchzuführen, Teil der normalen Aufgaben der Exekutive ist und damit als generelle Verpflichtung in einem einzelnen Gesetz nicht speziell statuiert werden muss. Eine unspezifische Evaluationsklausel in einem einzelnen Gesetz wie die folgende erscheint unter diesen Gesichtspunkten nicht sinnvoll:

*Die Auswirkung dieses Gesetzes wird regelmässig evaluiert.<sup>4</sup>*

### 3.2 Konkretisierung und Spezifizierung von Evaluationsklauseln

Evaluationsklauseln sind nach dem unter Ziffer 3.1 Gesagten sinnvoll, wenn sie den allgemeinen Evaluationsauftrag in bestimmten Gesichtspunkten präzisieren. Relevant sind namentlich die folgenden Elemente:

#### *Normadressat*

Wer führt eine Wirksamkeitsüberprüfung durch?

#### *Periodizität*

Wie oft oder innerhalb welcher Zeiträume wird eine Wirksamkeitsüberprüfung durchgeführt?

#### *Untersuchungsgegenstand*

Bezieht sich die Überprüfung auf eine bestimmte Massnahme oder auf bestimmte Auswirkungen von Massnahmen?

#### *Konsequenzen/Endprodukt*

Welche Massnahmen sind auf Grund einer Wirksamkeitsüberprüfung zu ergreifen? Sind zum Beispiel Berichte zu erstatten, Vorschläge und Anträge zu stellen usw.?

#### *Adressat der Ergebnisse*

An wen sind gegebenenfalls Berichte zu erstatten oder Anträge zu stellen?

#### *Einbezug von Dritten*

Können Dritte beigezogen werden oder Koordinationsaufgaben übernehmen?

### *Datenerhebung und -zugang*

Welche Daten sind von welchen Akteuren bereitzustellen? Auf welche bereits bestehenden Daten soll zurückgegriffen werden können?

Wenig sinnvoll dürfte jedoch die Vorgabe besonderer wissenschaftlicher Evaluationsmethoden und -verfahren sein, etwa, dass es sich um eine «wissenschaftliche Evaluation» handeln soll (Art. 5 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2001 über die Förderung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Schulen, SR 411.4; Art. 19 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über die Förderung der Beherbergungswirtschaft, SR 935.12) oder dass die Evaluation sich «auf statistische Erhebungen» stützen soll (Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen, SR 641.71). Die Methoden der Evaluation sind von den fachlichen und wissenschaftlichen Standards her vorgegeben und bestimmen sich nach dem Inhalt der Evaluation. Allenfalls ist in den Erläuterungen zu einer derartigen Bestimmung auf die wissenschaftlichen Standards, die Methodik und die Zielsetzungen von Evaluationen hinzuweisen.

### 3.3 Terminologie

Zur Vereinheitlichung der Terminologie ist mit Vorteil von der Formulierung der Kontaktgruppe in ihrem Vorschlag zur Neufassung von Art. 5 RVOG auszugehen: «Evaluieren» wird danach bezeichnet als «(Massnahmen und deren Umsetzung auf die Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit überprüfen». Offen muss hier bleiben, ob sämtliche Untersuchungskriterien (Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit) immer Gegenstand der Überprüfung sein sollen oder ob je nach Massnahmenbereich das eine oder andere Element wegzulassen ist.

### 3.4 Umschreibung der Kerntätigkeit

Im Vorschlag der Interdepartementalen Kontaktgruppe für bereichsspezifische Evaluationsklauseln basiert die Aussage der Musterformulierung auf der Verpflichtung, über eine Evaluation Bericht zu erstatten, etwa in der folgenden Form:

*Der Bundesrat erstattet den eidgenössischen Räten mindestens alle vier Jahre Bericht über die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Massnahmen nach den Artikeln xx – xxx.*

Die Umschreibung der Pflicht zu einer Wirksamkeitsüberprüfung als Pflicht zur Berichterstattung erscheint nicht optimal, da die eigentliche, zentrale Verpflichtung sprachlich damit nur implizit vorausgesetzt wird. Angemessener erscheint es, von der allgemeinen Formulierung im Vorschlag zu Artikel 5 RVOG auszugehen:

*<sup>1</sup> Der Bundesrat überprüft die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Massnahmen nach den Artikeln xx – xxx und erstattet den eidgenössischen Räten alle vier Jahre Bericht.*

Zusätzlich ist gegebenenfalls anzugeben, welche Anschlussbehandlungen an eine Evaluation durchzuführen sind, etwa nach dem folgenden Beispiel:

*<sup>2</sup> Falls erforderlich nimmt er aufgrund der Ergebnisse der Überprüfungen Anpassungen bei den entsprechenden Massnahmen vor/macht er im Bericht Vorschläge für Anpassungen der entsprechenden Massnahmen*

Derartige Prüflisten und Musterformulierungen sollen dazu dienen, eine sinnvolle Systematik in die Formulierung von Evaluationsklauseln zu bringen. Sie sollen selbstverständlich speziellere und anders ausgerichtete Verpflichtungen zur Überprüfung von Massnahmen nicht ausschliessen.

#### Anmerkungen

- 1 Diese Beispiele sind nur ein kleiner Ausschnitt aus der Vielfalt der vorkommenden Formulierungen.
- 2 Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirksamkeitsprüfungen" 2004. Wirksamkeit von Bundesmassnahmen: Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung: Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern: Bundesamt für Justiz <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/intro-d.htm>.
- 3 In Anhang 3 des Berichtes der Kontaktgruppe werden ausserdem Inhalt und Instrumente der Wirksamkeitsprüfung näher ausgeführt und Empfehlungen zur Verwendung der Begriffe «Zweckmässigkeit», «Wirksamkeit» und «Wirtschaftlichkeit» genauer umschrieben.
- 4 Art. 8 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, SR 861.

#### Literatur

- Balthasar, Andreas, 2005, Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir? *LeGes* 2005, H. 1, S. 65–80.
- Bussmann, Werner, 2005, Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln, *LeGes* 2005, H. 1, S. 97–102.
- Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirksamkeitsprüfungen» 2004, Wirksamkeit von Bundesmassnahmen: Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung: Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern: Bundesamt für Justiz <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/intro-d.htm>

## Résumé

*Les variations dans la teneur des clauses d'évaluation inscrites dans les lois n'ont pas de fondement matériel, tant il est vrai qu'elles sont simplement le résultat d'une évolution. Ce manque de cohérence dans la pratique rédactionnelle peut entraîner des incertitudes quant à la matière, ce qui débouche sur une situation peu satisfaisante. Dans la présente contribution, des propositions sont avancées dans l'optique d'une pratique cohérente pour la formulation des clauses d'évaluation, sur la base des propositions du groupe de contact interdépartemental consacré aux «Evaluations de l'efficacité».*