

No 16, juin 2001

Sommaire

Editorial

Jahrestagung 2001 / Congrès annuel 2001

Protokoll der Mitgliederversammlung 2001

African Evaluation Association

Tagungsvoranzeige

Editorial

Die neue Bundesverfassung erhebt Evaluationen zur verfassungsmässigen Aufgabe der Bundesversammlung. Das Ziel ist vorgegeben: Die Massnahmen des Bundes sind auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Wie die Bundesversammlung hierfür zu sorgen hat, bleibt aber offen. Der Entscheid über die institutionelle Verankerung der neuen Aufgabe ist an den Gesetzgeber delegiert. Der Entwurf zum neuen Parlamentsgesetz verschiebt diesen Entscheid nun aber weiter, indem er die Verantwortung für die Durchführung von Evaluationen sämtlichen ständigen Kommissionen überträgt. Den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) wird nur eine Koordinationsaufgabe zugesprochen. Genügt dies, um den Verfassungsauftrag zu erfüllen?

Richtig ist, dass Wirksamkeitsprüfung nicht, wie in der bisherigen Praxis der Bundesversammlung, weitgehend ein Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht sein soll. Das Instrument und die damit verbundene Denkweise muss im Parlament breit verankert werden. Die Kultur des wirkungsorientierten Denkens ist auch in den Legislativkommissionen zu pflegen. Die Schaffung neuer Instrumente und Institutionen nützt nichts, wenn der politische Wille, sie zu nutzen, fehlt und die Kunst, damit umzugehen, nicht geübt wird. Das spricht dafür, zunächst auf breiter Basis Erfahrungen zu sammeln.

Allerdings ist absehbar, dass etliche dieser Erfahrungen bei der geplanten Kompetenzordnung schlecht sein werden. Die geplante Lösung hat zwar den Vorteil, möglichst viele Parlamentsmitglieder für das Thema zu sensibilisieren, aber auch den Nachteil mangelhafter Professionalität im Umgang mit dem neuen Instrument. Enttäuschungen sind damit programmiert. Die vorgesehene Streuung der Evaluationen über alle Kommissionen gefährdet die Erfüllung der gestellten Aufgabe. Staatsziele und Staatsaufgaben lassen sich bekanntlich nur verwirklichen, wenn neben dem materiellen Auftrag auch die geeigneten Organisationen und Verfahren geschaffen werden, um sie umzusetzen. Die Delegation der Aufgabe an zwei Dutzend Kommissionen schafft die Gefahr, dass die Evaluation im parlamentarischen Pluralismus untergeht.

Die parlamentarische Betreuung von Evaluationen ist ein intensiver, zeitraubender, wenig spektakulärer und lang dauernder Prozess, wie die Mitglieder der GPK, welche damit seit rund 10 Jahren Erfahrungen gesammelt haben, bestätigen können. Er bedarf der Übersetzung politischer Bedürfnisse in die Fachsprache der Evaluato-

ren und der Rückübersetzung wissenschaftlicher Ergebnisse in die Sprache der Politiker. Dieser Prozess braucht viel Geduld und ist erst mit einiger Erfahrung erfolgversprechend. Der parlamentarische Lernprozess in Sachen Evaluation muss daher so gestaltet werden, dass die Erfahrungen akkumuliert und mögliche Synergien genutzt werden.

Dazu braucht das Parlament ein Kompetenzzentrum, welches alle Evaluationen betreut, die von ihm in Auftrag gegeben werden. Denkbar ist, dass die GPK eine kleine ständige Arbeitsgruppe bilden, welche diese Aufgabe mit Unterstützung der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) übernimmt. Die Legislativkommission, welche eine Evaluation auslösen will, bildet zu diesem Zweck eine Delegation, welche den Auftrag an den Evaluator zusammen mit der Arbeitsgruppe der GPK definiert, begleitet und auswertet. Je nachdem, ob die Ergebnisse der Evaluation Massnahmen auf der Ebene der Gesetzgebung oder des Vollzugs erfordern, werden diese von der Sachkommission oder von der GPK weiterverfolgt.

Fraglich ist ferner, ob es richtig ist, dass im Bund eine Vielzahl von Auftraggebern Evaluationen auslösen. Neben den zahlreichen Amtsstellen, welche für eigene Zwecke Aufträge erteilen, traten auf oberster Bundesstufe bis vor kurzem die PVK, die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und die nun aufgelöste Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) nebeneinander auf dem Evaluationsmarkt als Produzent und als Nachfrager auf. Statt die Zersplitterung der Kräfte dadurch zu erhöhen, dass sämtliche Parlamentskommissionen auch noch mitspielen, sollte die Gelegenheit genutzt werden, das Potenzial zu konzentrieren.

Beispielsweise könnte auf die ursprüngliche Absicht der GPK aus dem Jahre 1987 zurückgegriffen werden, die Eidgenössische Finanzkontrolle zur umfassenden Evaluationsinstanz auszubauen. Die VKB und die PVK sind ja nur nötig geworden, weil die damalige Finanzdelegation sich gegen gemeinsame Lösungen mit der GPK und dem Bundesrat wehrte. Aus der Sicht moderner Kontrollkonzepte ist diese Haltung zu überdenken. In der EFK müsste zu diesem Zweck eine Abteilung Evaluation geschaffen werden, welche die Verwaltung nicht aus der Sicht des Finanzhaushaltes, sondern aus der Sicht der Sachaufgaben des Bundes überprüfen würde (Stichworte: gesetzlicher Auftrag, Legislaturziele, „Leistungsrechnung“). Um dem Vorwurf zu begegnen, mit der Zuwei-

sung der Evaluation an die Finanzkontrolle werde der Staat noch mehr nur über die Finanzen gesteuert, wäre die Gleichwertigkeit der Leistungsseite neben der Finanzseite in der Arbeit der EFK institutionell zu gewährleisten. Z. B. könnte ein wissenschaftlicher Beirat die Auswahl der Projekte begutachten und die Arbeitsweise der Abteilung kritisch begleiten. Der Abteilung Evaluation könnte das Recht zugesprochen werden, mit Zustimmung des Beirats über einen Teil des Budgets der EFK für Evaluationen zu verfügen, damit neben den Aufträgen der Bundesversammlung und des Bundesrates auch ein autonomer Bereich geschaffen wird, wie er schon heute für die Inspektionen der EFK im Finanzbereich besteht.

Auf mittlere Frist könnten bei dieser Lösung die Kontrollstellen EFK und PVK zusammengelegt werden.

Da Evaluationen politisch heikler und mehr darauf angewiesen sind, politisch umgesetzt zu werden als Haushaltsprüfungen, ist auch eine Alternative zu bedenken, bei welcher eine gemischte Kommission die Evaluationen betreut, welche die Bundesversammlung oder der Bundesrat veranlassen wollen. In der Kommission hätten auch Mitglieder der eidgenössischen Räte mitzuwirken, welche die Verbindung zur Politik sicherstellen würden. Als Vorbild könnte die Genfer „Commission Externe d’Evaluation des Politiques Publiques“ dienen (vgl. Näheres dazu in diesem Bulletin). Auf die Bundesebene übertragen würde diese Kommission zwar nicht selber Daten erheben, wohl aber Aufträge dazu erteilen, Untersuchungsfragen und Untersuchungsmethoden genehmigen sowie die Evaluationsberichte zuhanden der Auftraggeber verabschieden. Auch hier müsste die Kommission über einen Teil ihres Budgets autonom verfügen können. Denkbar ist, dass die Evaluatorinnen, welche für die Kommission zu arbeiten hätten, administrativ bei der EFK angehängt würden.

Welche Lösung auch immer getroffen wird: Der Verfassungsauftrag verlangt eine institutionelle Umsetzung des Evaluationsauftrags. Dabei ist eine Verknüpfung von parlamentarischem Pluralismus und professioneller Qualitätssicherung herzustellen. Der Auftrag wird nicht erfüllt, wenn nur die eine Seite der Aufgabe umgesetzt wird. Schon das Parlamentsgesetz sollte daher der GPK Mitwirkungskompetenzen zusprechen und mindestens den Grundsatz der Konzentration festhalten, nach welchem die Vergabe von Evaluationsaufträgen auf der Stufe von Bundesversammlung und Bundesrat auszugestaltet ist.

Jahrestagung 2001:

"Welche Evaluationskultur braucht die Eidgenossenschaft?"

Congrès annuel 2001:

"Quelle culture d'évaluation pour la Suisse?"

Tagungsbeiträge

Philippe Mastronardi:

Die Tragweite von Art. 170 BV aus juristischer Sicht

Artikel 170 BV lautet: Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Der Verfassungsauftrag zur Wirkungsprüfung bedeutet zunächst, dass die Methodik der Evaluation nicht mehr allein eine Frage der disziplinären Logik ist. Die Evaluatoren erfüllen mit ihrer Arbeit eine Verfassungsaufgabe. Das können sie nur im Verbund mit den Politikern einerseits, den Juristen andererseits. Die Evaluation staatlichen Handelns wird zu einer Rechtsfrage. Denn im demokratischen Rechtsstaat sind alle wichtigen Ziele durch den Gesetzgeber festzulegen. Die Zielanalyse, welche den Massstab für die Wirksamkeit abgibt, besteht daher zunächst aus einer Gesetzesinterpretation. Dafür ist die Zusammenarbeit des Evaluators mit dem Juristen erforderlich. Die Festlegung von Kriterien der Wirksamkeit ist eine interdisziplinäre Aufgabe.

Der Verfassungsauftrag an die Bundesversammlung enthält sodann drei Elemente:

1. Die Evaluation wird der Bundesversammlung anvertraut, weil diese die demokratisch legitimierte Gesamtverantwortung für das Handeln des Bundes zu tragen hat;
2. die Bundesversammlung trägt dafür die umfassende Verantwortung, d.h., sie bestimmt Gegenstand, Umfang und Inhalt der Evaluation im Bund;
3. andererseits muss sie die Aufgabe nicht selber erfüllen, sondern nur dafür sorgen, dass sie erfüllt wird. Sie kann dafür geeignete Institutionen schaffen.

Die Wirkungsprüfung soll demnach ein Instrument in der Hand der obersten demokratischen Behörde des Bundes sein. Das Urteil über die Wirksamkeit der staatlichen Massnahmen ist letztlich nicht Sache der Experten, sondern der Politik. Die Legitimation des Staates über seine Wirksamkeit wird der demokratischen Legitimation untergeordnet.

Schliesslich erschöpft sich die Bedeutung von Art. 170 BV nicht im Evaluationsauftrag. Die Bestimmung geht von der weittragenden Voraussetzung aus, dass der Staat sich über die Wirkungen seines Handelns legitimiert. Der Auftrag zur Wirkungsprüfung ist nur sinnvoll, wenn die Outputlegitimation (Nützlichkeit) als verfassungsrechtlich anerkanntes Ziel neben die Inputlegitimation (demokratische und rechtsstaatliche Legalität) tritt.

Die Bestimmung errichtet implizit das Verfassungsprinzip der Effektivität staatlichen Handelns.

Die Beschlüsse der Behörden und der Vollzug durch die Verwaltung sollen nicht nur regelkonform, sondern auch im weitesten Sinne nützlich sein. Der Staat ist gehalten, seine Kompetenzen so zu nutzen, dass die von der Rechtsordnung gesteckten Ziele auch verwirklicht werden. Die Bundeskompetenzen und die bundesinternen Zuständigkeiten sind im Lichte dieses Wirkungsauftrags zu interpretieren.

Effektivität schliesst auch Effizienz ein. Sind die Strukturen, Verfahren und Handlungsweisen der Verwaltung ineffizient, so beeinträchtigt dies indirekt auch die Effektivität der staatlichen Massnahmen. Die Effizienz wird dadurch aber noch nicht zu einem Verfassungsprinzip. Vielmehr steht sie in einem dienenden Verhältnis zur Effektivität. Der Staat soll seine Wirkungsziele auf möglichst wirtschaftliche Weise erreichen. Die Frage nach der Effizienz hat somit Teil an der Pluralität politischer und rechtlicher Ziele staatlichen Handelns. Evaluationen dürfen sich daher nie auf blosse Effizienzfragen beschränken, sondern müssen die Wirkungsebene einschliessen. Ihre Fragestellungen müssen den Pluralismus der staatlichen Ziele einfangen.

Claudia Kaufmann:

« Quelle culture d'évaluation pour la Suisse ? »

Objectifs et problématique de la mise en oeuvre de l'art. 170 Cst. du point de vue de l'administration fédérale

- L'évaluation constitue un des éléments qui concourent à la légitimité de l'Etat prestataire de biens et de services.
- Cette fonction de l'Etat se base sur une législation dont le contrôle de la légalité (régularité) ne suffit plus. Elle demande une vérification par les effets.
- Les objectifs et les mesures d'une telle législation demandent une participation (une adhésion) de plusieurs partenaires.
- Les mesures agissent dans un contexte dynamique et le font évoluer.
- Chaque politique sectorielle a des effets sur d'autres domaines politiques (cohérence des activités étatiques).
- L'évaluation est un instrument de l'Etat démocratique: elle renforce la transparence des activités étatiques, elle est un médium entre la puissance étatique et les citoyens-nes.
- Elle est un enjeu politique.

- L'évaluation est d'abord une « préoccupation » de l'administration avant d'être une méthode ou avant de savoir sur quoi une évaluation doit porter.
- Même « préoccupation » que le Parlement ou les scientifiques ?

Oui, mais à partir de questions différentes (l'administration garante de l'intérêt général et de la mise en oeuvre des décisions du Parlement pouvoir discrétionnaire de l'administration)

Emmanuel Sangra:

Quels enseignements peut-on retenir au niveau fédéral de l'expérience genevoise?

L'exposé présente le modèle de la commission extraparlamentaire en tant qu'instance d'évaluation. Ce modèle est expérimenté depuis 1995 par le canton de Genève.

Assistée par un secrétariat professionnel, la commission externe d'évaluation des politiques publiques choisit ses propres thèmes d'évaluation, mais il lui arrive également d'être mandatée par le Conseil d'Etat ou par des commissions parlementaires. Ses résultats sont publiés. La commission est composée de seize membres qui sont choisis parmi la diversité culturelle et sociale du canton et font autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Ils n'appartiennent pas à l'administration.

Sous cette forme, la commission peut être considérée comme une instance pluraliste, mais qui n'intègre pas les acteurs mettant en oeuvre la politique évaluée. En tant qu'instance d'évaluation, elle allie ainsi plusieurs avantages en ce qui concerne l'indépendance et la qualité des résultats:

- indépendance dans le choix du thème, notamment possibilité de choisir un sujet que le gouvernement ou le parlement ne souhaitent pas forcément voir examiné,
- indépendance dans la fixation des questions d'évaluation, car le champ de l'évaluation n'est pas prédéfini par les acteurs concernés,
- indépendance dans le processus d'évaluation dont profitent également les éventuels mandataires de la commission,
- réunion des compétences apportées par les membres en matière de gestion publique et privée, ce qui contribue à la qualité des résultats, mais également à la pertinence des questions posées au départ de l'évaluation,
- réunion de sensibilités variées d'un point de vue culturel et social ce qui permet de mieux intégrer le contexte socio-politique d'une évaluation et qui renforce l'acceptabilité des résultats.

Sous cette forme et pour autant qu'elle ait suffisamment de moyens, une commission apparaît bien adaptée pour effectuer des évaluations récapitulatives « summative evaluations » qui permettent à des personnes étrangères au contexte du dispositif (autorités, usagers, médias, grand public, etc.) de mieux comprendre les effets d'une politique et, ainsi, de se faire une opinion sur des faits démontrés. Ce modèle permet de limiter au maximum les risques d'instrumentalisation de l'évaluation, que cela soit par l'autorité ou par l'administration en vertu de sa connaissance du terrain.

Dans le cadre de la réalisation de l'art. 170 de la constitution fédérale, il est essentiel de bien distinguer l'évaluation récapitulative, qui doit être confiée voire réalisée par un organe externe à l'administration, de l'évaluation endoformative, décidée par l'administration en vertu de sa propre logique d'action. Le but d'une évaluation conditionne ce qu'elle va apporter. Si l'aspect démocratique prédomine, une définition et une réalisation du mandat externe à l'administration est nécessaire. L'instance d'évaluation doit alors être en mesure de poser les questions d'évaluation pertinentes et de produire des résultats de qualité susceptibles d'être appliqués.

Rapports publiés par la commission externe d'évaluation des politiques publiques:

- Politique sociale du logement. Evaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997
- Politique de formation des personnes actives non qualifiées. Evaluation de la mise en oeuvre à Genève de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997
- L'Etat et ses contribuables. Evaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale aux yeux des contribuables, de leurs mandataires et de ses collaborateurs, septembre 1997
- Chômeurs en fin de droit. Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998
- Politique cantonale en matière de déductions fiscales: évaluation des déductions genevoises sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement, décembre 1998
- Politique énergétique des Services industriels: évaluation de la mise en oeuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie, mars 1999
- Politique cantonale d'éducation musicale: évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique, décembre 1999

- Subsidies en matière d'assurance-maladie: évaluation de la politique cantonale, février 2000
- Vitesse commerciale des TPG: évaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics, octobre 2000

Groupe de travail 2:

Pour qui les évaluations doivent être mises en place? (Présidence: Ernst Trachsler)

Res intellecta, in verbis simus facile

Schopenhauer, Eristische Dialektik

Si nous analysons les différentes étapes de l'évaluation, en débutant par le mandat en tant que tel et en débouchant sur la remise du rapport d'évaluation au mandant, il apparaît que la principale préoccupation de l'évaluateur est de savoir « pour qui les évaluations doivent être mises en place? ». Il est évident que le mandant lui-même se pose les mêmes questions, mais nous n'envisagerons ici que la perspective des mandataires, c'est-à-dire le point de vue des évaluateurs.

Trois questions principales sous-tendent finalement la problématique soulevée par le groupe de travail. C'est dans le cas des évaluations sommatives que ces trois questions se posent avec le plus d'acuité bien qu'il ne faille pas en sous-estimer l'importance dans les autres types d'évaluation.

Ainsi, quelle position prendre lorsque l'évaluateur qui agit, à travers son mandat, comme un catalyseur permettant à un projet (ou programme, stratégie etc.) évalué de s'améliorer, s'aperçoit d'un décalage entre les questions du mandat et les réels besoins des personnes faisant partie du projet (ou programme, stratégie etc.) que l'on évalue? Dans son souci légitime de valoriser l'évaluation, c'est-à-dire de lui donner une réelle utilité, se pose alors la question du choix de son bénéficiaire. Faut-il contenter les mandants ou bien répondre aux attentes provenant du « terrain »? Enfin se pose la question de la place de l'évaluateur dans ce contexte particulier.

Il apparaîtrait que, dans certains cas, le décalage qui existe entre les questions définies par le mandant et les attentes réelles des personnes travaillant sur le terrain serait le produit de la structure hiérarchique de l'administration, qui empêcherait au top management de cerner les véritables problèmes que rencontrent les personnes travaillant sur le terrain dans leur travail quotidien.

Toutefois une explication « culturelle » ou de pratique pourrait être envisagée. Aujourd'hui, dans l'administra-

tion, la culture de l'évaluation se résume généralement au double souci du respect du budget et de celui de la légalité. Or, une telle culture administrative ne peut que provoquer un décalage entre le top management et le « terrain », si ce n'est entraîner une véritable instrumentalisation de l'évaluation.

Afin de résoudre ce problème et d'arriver finalement au véritable objectif de l'évaluation, c'est-à-dire de faire évoluer, par l'apprentissage, un projet (ou programme, stratégie, etc.), il faut absolument que l'administration utilise l'outil d'évaluation avec une véritable culture de l'évaluation au sens, justement, d'outil d'apprentissage, et qu'elle fasse le deuil de ses vieux réflexes encore trop présents empêchant l'évaluation de déployer la globalité de ces effets.

Finalement, reste la question du positionnement de l'évaluateur. Force est de constater qu'il doit dire les faits, poser la situation et donner uniquement des recommandations intrinsèquement liées à ces faits. Quitte, alors, à renvoyer les questions « politiques » aux politiques.

Raphaël Audria

Collaborateur scientifique au Secrétariat général
de la Ville de Genève

Arbeitsgruppe 3:

"Wer soll die Evaluationen durchführen?"

(Leitung: Kurt Grüter)

Ausgangslage

Der Auftrag der Arbeitsgruppe hat darin bestanden, Grundsätze, Leitlinien und Vorschläge zur Umsetzung von Art. 170 BV zu formulieren. Als Grundlage zur Diskussion wurde den TeilnehmerInnen Thesen abgegeben (siehe Bellage). Ein ausführlicherer Bericht der Arbeitsgruppe ist auf der Website der SEVAL zugänglich. Auf eine vertiefte Diskussion des Auftrags des Parlaments, institutionelle Vorschläge zur Umsetzung von Art. 170 BV vorzulegen (siehe Editorial von Prof. Mastronardi), ist mit Blick auf den Vorbehalt parlamentarischer Entscheidung und aufgrund der Abwesenheit einer parlamentarischen Vertretung in der Arbeitsgruppe verzichtet worden.

Hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung von Art. 170 BV kann festgehalten werden:

- Art. 170 BV stellt keine Verpflichtung für irgendeine Stelle dar („Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden“).

- Bisher gibt es keinen Niederschlag im neuen Parlamentsgesetz. Überlegungen und Vorschläge der Aufsichtskommissionen liegen vor (siehe Editorial von Prof. Mastronardi).
- Es bestehen bereits andere Gesetze z.B. im Finanzbereich (Finanzkontroll-, Finanzhaushalts- und Subventionsgesetz), die als Grundlage einer Umsetzung des Verfassungsartikels dienen können.
- Zudem besteht eine Vielzahl von Evaluationsklauseln in Gesetzen. Deren Umsetzung ist bisher weitgehend an die Ämter delegiert.
Als zentrale Probleme der heutigen Situation sind genannt:
- Mängel einer effektiven Nutzung von Evaluationsergebnissen in der Gesetzgebung und im Vollzug;
- Fehlende Schwerpunktbildung in der Planung von Evaluationen auf allen Stufen des Bundes;
- Mangelnde Information bzw. Intransparenz der Durchführung von Evaluationen und der Nutzung von Evaluationsergebnissen;
- Unverbundenes Nebeneinander von Evaluationen und mangelnde Koordination zwischen verschiedenen Evaluationsstellen des Parlaments und der Bundesverwaltung;
- Probleme der Unabhängigkeit von Evaluationen als Mängel der Kooperation zwischen internen (Regierung und Verwaltung) und externen Evaluationsstellen (Parlament und Kontrollorgane); insbesondere Mängel der Unabhängigkeit bei Evaluationen mit gesetzlichem Auftrag (Evaluationsklauseln);
- Ungeklärtes Verhältnis zwischen Parlament, Kontrollorganen und Verwaltung bei der Umsetzung von Art. 170 BV (siehe Editorial von Prof. Mastronardi).

Ergebnisse der Diskussion:

Grundsätze, Leitlinien und Vorschläge zur Umsetzung von Art. 170 BV vorgeschlagen werden minimale Regelungen und Grundsätze auf Gesetzesstufe, eine Ausweitung bestehender Koordinationsverfahren sowie kulturelle, prozessuale und strukturelle Neuerungen. Auf Empfehlungen, wie sich das Parlament organisieren soll (siehe oben bzw. Editorial), wird verzichtet:

1. Evaluationen eines wirkungsorientierten Parlaments und einer wirkungsorientierten Verwaltung und Regierung dienen auf verschiedenen Stufen des Bundes unterschiedlichen operativen und strategischen, dezentralen und zentralen Informations-, Lern- und Kontrollbedürfnis-

sen. Aus dieser Perspektive sind entsprechende Freiheiten der Evaluation (pluralistische Evaluationskultur) bei der Umsetzung von Art. 170 BV zu gewährleisten.

2. Evaluationsklauseln sind im Rahmen der Gesetzgebung weiterhin zu verbreitern und zu verallgemeinern; In den Standards zu Botschaften des Bundesrats sollte ein Standard mit dem Inhalt, Evaluationsklauseln in Gesetzen vorzuschreiben aufgenommen werden;

3. Zwischen Evaluationen von Regierung und Management einerseits (Aufsicht, intern, formativ) sowie Parlament (GPK/PVK) und externen Kontrollorganen (EFK) andererseits (Oberaufsicht, extern, summativ) sollte die Koordination und Kooperation verstärkt werden;

4. Die Umsetzung von Art. 170 BV sollte sich an differenzierten Lösungen mit Blick auf unterschiedliche Stufen (Aufsicht, Oberaufsicht), funktionale Positionen (intern, extern) und Nutzungen (formativ, summativ) von Evaluationen orientieren;

5. Koordinations- und Kooperationsprozesse sollten auf der Grundlage von Pflichtenheften, differenziert nach unterschiedlichen Evaluationstypen und unterschiedlicher Relevanz von Evaluationen eingeführt werden; Die EFK kann in solchen Pflichtenheften als externe Beteiligte an Evaluationen der Verwaltung (z.B. mit der Funktion der Meta-Evaluation) beteiligt werden;

6. Evaluationen (Wirtschaftlichkeitsprüfungen) sollten seitens der EFK als externes Kontrollorgan im Rahmen der Oberaufsicht durchgeführt werden, insbesondere in überdepartementalen, risikoreichen, finanzrelevanten und wenig evaluierten Bereichen der Aufgabenerfüllung des Bundes; Meta-Evaluationen zur Überprüfung der Qualität und Nutzung von Evaluationen von Regierung und Verwaltung sollten durchgeführt werden;

7. Evaluationen seitens der GPK/PVK als externes Kontrollorgan sollten im Rahmen der Oberaufsicht des Parlaments durchgeführt werden;

8. Die Evaluationsplanung der Ämter und Departemente sollte in die bundesrätliche Legislaturplanung als zentrales Koordinations- und Legitimationsverfahren eingegliedert werden, dies, ohne die bestehende Pluralität der Evaluation(s)kultur im Sinne der grundsätzlichen Freiheit zur Evaluation zu beschränken;

9. Ein Koordinationsgesetz, das zu Koordinations- und Kooperationsprozessen im Bereich der Evaluation verpflichtet und das Instrument des Pflichtenhefts festlegt, sollte geschaffen werden;

10. An Evaluationspflichten im Rahmen des Finanzhaushalts- und Subventionsgesetzes sollte sich der Bund verstärkt orientieren;

11. Ein Kompetenzzentrum der Bundesverwaltung im operativen Bereich des Controlling, Coaching, fachliche Beratung, Herstellung von amts- und departementsübergreifender Information u.a.m. sollte geschaffen werden, dies zur Förderung und Unterstützung des Know-How und der Evaluationskultur (Übernahme von „Leadership“) in der Bundesverwaltung;

12. Die Evaluationsstandards der SEVAL sollten seitens der Evaluationsstellen des Bundes anerkannt werden. Die Durchführung von Evaluationen sollte sich an den entsprechenden Empfehlungen orientieren.

Arbeitsgruppe 4:

Welche Anforderungen stellt das Parlament an Evaluationen? (Leitung: Luzia Lehmann)

Die Parlamentarier haben ein Interesse zu begründen, dass gut ist, was sie tun, und wo es noch verbessert werden könnte. Dazu brauchen sie eine wissenschaftliche Untermauerung. Die kann nur von Evaluation kommen.

Wie die Evaluation gemacht wird, ist Sache der SpezialistInnen. Das Parlament will, dass das state of the art geschieht, kann und will dabei aber nicht mitreden.

Um die Qualität kontrollieren und garantieren zu können, müssen Standards vorhanden und generell anerkannt sein. Sie müssen aber sprachlich so abgefasst sein, dass sie für PolitikerInnen ohne weiteres verständlich sind. Kein Jargon.

Die seval-Standards können nur zum Teil erfüllt werden, vor allem was die Veröffentlichung von Evaluationsergebnissen angeht (setzt Genehmigung durch Kommission voraus). Aber das Parlament hat die Möglichkeit, die Qualität von Evaluationen durch zusätzliche Expertisen/Gutachten prüfen zu lassen (second opinion). Diese kann, muss aber nicht, aus der Verwaltung kommen.

Der Regelkanon der wissenschaftlichen Evaluation ist vorwiegend anhand kleiner, gezielter Themenbereiche entstanden. Für den Einsatz bei grösseren Themen (z.B. Gesetze) ist er nicht durchwegs optimal, noch auszubauen.

Die Aufgabe des Parlaments ist zu 80% erfüllt, wenn die Ziele der Evaluation klar definiert sind. Diese Zieldefinition passiert in einem Aushandlungsprozess zwischen politischer und wissenschaftlicher Rationalität.

Um das spezifische Know-how des Parlaments in diesem Bereich zu sichern und zu akkumulieren, ist die Einrichtung eines parlamentarischen Kompetenzzentrums denkbar, das Evaluationen in Gang setzt, verfolgt (Monitoring) und valorisiert.

Von seiten des Parlaments tritt eine Kommission als Auftraggeber von Evaluationen auf. Innerhalb der Kommission findet aber ein kollektiver Aushandlungs- und Entscheidungsprozess statt. Dessen Ergebnis ist in der Regel breit abgestützt (z.B. GPK NR 25 Mitglieder). In diesem Sinne ist ein parlamentarischer Evaluationsauftrag demokratisch legitimiert.

Ein Verwaltungsauftrag dagegen entspringt in der Regel dem Willen einer hierarchisch übergeordneten Stelle und kann deshalb tendenziell eher partikulären Interessen dienen: rationalisme pluraliste vs. rationalisme hiérarchique. Parlamentarische Meta-Evaluationen verwaltungsgesteuerter Evaluationen können partikularistische Verfälschungen nachweisen, ev. auch relativieren.

Im Bereich von Regierung und Verwaltung gibt es Evaluationen, sie folgen aber vielen verschiedenen Modellen und „Kulturen“.

Protokoll der Mitgliederversammlung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft, Olten, 4. Mai 2001

1. Genehmigung der Traktandenliste

Die Traktandenliste wird angenommen.

2. Genehmigung des Protokolls der Mitgliederversammlung vom 13. Oktober 2000 in Lausanne.

Das Protokoll wird einstimmig genehmigt.

3. Bericht des Vorstandes für das Halbjahr seit Herbst 2000

Der Vorstand umfasst seit Herbst 2000 drei neue Mitglieder. (Kurt Grüter, Christine Rothmayr, Adrian Vatter; siehe dazu CVs der Vorstandsmitglieder im SEVAL-Bulletin 15)

Am 30. März 2001 fand in Luzern ein Arbeitstreffen des Vorstandes statt. Im Mittelpunkt stand die strategische Weiterentwicklung der SEVAL. Zur Erarbeitung eines künftigen Schwerpunktes der Tätigkeit der SEVAL wurden folgende drei Arbeitsgruppen gebildet:

- Gruppe "Professionalisierung" (Zukunft der Professionalisierung, Aus- und Weiterbildung, Qualitätssicherung) unter der Leitung von Christine Rothmayr.
- Gruppe "Netzwerk / Marktübersicht" (Orientierungshilfen und Kontakte für EvaluatorInnen und AuftraggeberInnen) unter der Leitung von Marlène Laeubli-Loud.
- Gruppe "Nutzung von Evaluationen" (Politische Beachtung und Umsetzung von Evaluationsergebnissen erhöhen) unter der Leitung von Katia Horber-Papazian.

Diese Arbeitsgruppen werden dem Vorstand bis zur seiner nächsten Sitzung am 6. September 2001 konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der Tätigkeiten der SEVAL unterbreiten.

Am 16. und 17. Mai 2001 wird eine gemeinsame Tagung der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW), Schwerpunktprogramm "Zukunft Schweiz" des Nationalfonds (SPP) sowie der SEVAL zum Thema "Welche Qualität in den Sozialwissenschaften. Ansätze, Erfahrungen und Perspektiven" stattfinden.

Am 14. September 2001 veranstaltet die Arbeitsgruppe Verwaltungsreform der SEVAL in Luzern eine öffentliche Arbeitstagung zum Thema "Wirkungsorientiertes Führen - Ergebnisse von NPM- und WOV-Projektevaluationen besser kennen und nutzen".

4. Comptes 2000 et budget 2001

Die Revisoren haben die Rechnung 2000 geprüft und sie für richtig befunden. Sie empfehlen der Mitgliederversammlung die Rechnung anzunehmen.

Die Rechnung 2000 und das Budget 2001 werden von der Mitgliederversammlung einstimmig angenommen. Ein herzlicher Dank ergeht an den Trésorier Emmanuel Sangra.

EXPLOITATION

DEPENSES		PRODUITS	
EES-congrès Lausanne	19'962.50	EES-congrès Lausanne	1'200.00
Forums Standards (BE)	9'735.20	Forums Standards (BE)	4'710.00
Bulletins SEVAL	4'130.70	Cotisations 2000-2001	13'075.00
Internet + Informatique	1'013.25	Cotisations 1998-2000	2'200.00
Logo + impression	824.50	Intérêts bancaires	296.25
Panorama	3'230.00	SOUS-TOTAL	21'481.25
Comité	317.80	Excédents de dépenses	18'406.30
Impôt anticipé	103.70		
Frais bancaires	155.30		
Autres frais	414.60		
TOTAL	39'887.55	TOTAL	39'887.55

BILAN

ACTIF		PASSIF	
Compte CS	34'769.15	Capital	34'014.20
Caisse (secrétaire)	130.80	Passif transitoire (invitation EES)	19'362.50
Caisse (trésorier)	70.45		
Excédents de dépenses (1.1-31.12.99)	18'406.30		
TOTAL	53'376.70	TOTAL	53'376.70

SEVAL - BUDGET 2001 (actualisé au 31.3.01)

	Budget 2001	Comptes 2000
PRODUITS		
Cotisations (Fr. 100.- / Fr. 50.-)	17'000.00	15'275.00
Congrès et assemblée générale	8'000.00	1'200.00
Forum (NPM 2001 - standards 2000)	15'000.00	4'710.00
Autres revenus (dons, publications, etc.):	300.00	296.25
TOTAL	40'300.00	21'481.25

DEPENSES

Congrès et assemblée générale	7'000.00	-
Forum (NPM 2001 - standards 2000)	15'000.00	9'735.20
Travaux de groupe (frais + traduction)	4'500.00	-
Secrétariat (contribution)	6'000.00	-
Bulletin SEVAL (impression et envoi)	5'000.00	4'130.00
Internet + informatique	1'000.00	1'013.00
Panorama des évaluateurs (élaboration)	2'000.00	3'230.00
Comité	300.00	317.80
Logo + impression	1'000.00	824.50
Frais divers	600.00	673.60
Frais congrès EES (Lausanne)		19'962.50
TOTAL	42'400.00	39'887.55

Capital au 31.12.00	14'651.70
Manco selon budget 2000	-2'100.00
Solde prévu au 1.1.2001	12'551.70

5. Evaluationsstandards

Thomas Widmer berichtet aus der Arbeitsgruppe "Standards": Neben geringfügigen Modifikationen am deutschen, sowie am französischen Text (französische Übersetzung wurde sprachlich verbessert) wurden in der neuen Fassung der Standards folgende Anpassung gegenüber der Version von 1999 vorgenommen:

- Die Adressaten der Standards wurden deutlicher hervorgehoben: Es sind dies Evaluatorinnen und Evaluatoren (Durchführende) ebenso wie die Auftraggeber von Evaluationen.

- Ein Abschnitt über die Rolle der SEVAL wurde eingefügt; insbesondere beziehend auf eventuelle rechtliche Konsequenzen der Standards für die SEVAL. Eine Haftbarmachung der SEVAL auf der Basis der Standards ist nicht möglich.

- Ein zusätzlicher Standard wurde eingefügt: N2 Klärung der Evaluationsziele. (Zitat: "Alle an einer Evaluation mitwirkenden Personen sind dafür besorgt, dass die Ziele der Evaluationen für alle Beteiligten und Betroffenen geklärt sind.") Das Fehlen eines solchen Standards wurde bisher als Lücke wahrgenommen.

Die nationalen und internationalen Reaktionen auf die Standards sind rege. Die Standards finden Anwendung so z.B. bei Verwaltungsstellen (z.B. Bundesamt für Gesundheit) und im Universitären Bereich (z.B. Kanton Zürich - die Universität betreffend; Katia Horber unterrichtet die Standards im Rahmen von Kursen am IDHEAP). Die Deutsche Evaluationsgesellschaft ist damit befasst Standards zu entwickeln und lehnt sich dabei an die von der SEVAL empfohlenen Standards an. Ebenso will die Österreichische Evaluationsgesellschaft Standards entwickeln. Von der Western Michigan University gibt es eine Rückübersetzung der von der SEVAL empfohlenen Standards ins Englische.

Der Vorstand empfiehlt der Mitgliederversammlung die bisher von der SEVAL empfohlenen Standards in ihrer überarbeiteten Form neu als SEVAL-Standards gutzuheissen und die Arbeitsgruppe "Standards" mit der Suche nach einer geeigneten Verbreitungs- und Veröffentlichungsmöglichkeit zu beauftragen,

Die Standards werden mit einer Mehrheit der Mitgliederversammlung als SEVAL-Standards angenommen. Der Antrag, die Arbeitsgruppe "Standards" mit der Verbreitung/Veröffentlichung der SEVAL-Standards zu betrauen, wird ebenfalls einstimmig angenommen.

6. Berichte aus den Arbeitsgruppen

- AG "Aus- und Weiterbildung" (Kontakt: marlene.laeubli@bag.admin.ch): Ein Fragebogen zu Europäischen Ausbildungsprogrammen (kurze Kurse, Sommerschulen) wurde erarbeitet. Langfristig sind Lehr-Projekte im Bereich Evaluation am IDHEAP sowie an der Universität Genf geplant. Die Koordinationsstelle für Weiterbildung der Universität Bern bereitet einen Zertifikatskurs in Evaluation vor; das Reglement steht; Interesse und Anmeldungen werden den weiteren Verlauf bestimmen; der Kurs sollte jedoch bis nächstes Jahr startfähig sein.
- AG "Evaluationen im Bildungsbereich": Charles Landert lässt sich entschuldigen. clandert@access.ch
- Erfahrungsgruppe "Methodik in der Evaluationspraxis": ein nächstes Treffen ist geplant. Genauere Auskünfte bei werner.wicki@hsa.bfh.ch
- AG "Verwaltungsreform": am 14. September findet - wie oben erwähnt - eine Arbeitstagung zu "Wirkungsorientiertem Führen" im kantonalen Vergleich statt. Das nächste Treffen der AG Verwaltungsreform findet am 31. Juni um 13.30 Uhr in Bern statt. Nähere Informationen bei Theo Haldemann (theo.haldemann@cyberlink.ch). Informationen und Kontaktadressen zu den Arbeitsgruppen sind auf den SEVAL-Internetseiten unter www.seval.ch (link: Aus- und Weiterbildung) erhältlich.

7. Diverses

Termin und Thematik der nächsten Mitgliederversammlung und Jahrestagung stehen noch nicht fest.

Margit Jochum / Christine Rothmayr, 15. Mai 2001

The African Evaluation Association

Capacity to undertake evaluation in Africa is currently seen as low and external consultants from developed countries are often brought in by development agencies to lead teams or provide specialist skills. The training in evaluation provided by international agencies is often at introductory level, although the skills they wish to purchase are advanced level skills. The African Evaluation Association is committed to developing indigenous evaluation capacity by providing high-level training in Africa through the formation of national associations that will conduct peer-to-peer training. In a longer-term framework, it is expected that these national professional associations will collaborate with their governments in the creation of national evaluation policies.

The Inaugural Conference of the African Evaluation Association in Nairobi in September 1999 was convened by UNICEF with the assistance of the Kenya Evaluation Association, the Graduate Mobilization Programme (Kenya), African Development Bank, CARE, Catholic Relief Services, Family Health International, United Nations Development Programme, and United Nations Habitat, and with financial support from African Development Bank, DANIDA, International Development Research Center (Canada), Ministry of Foreign Affairs Norway and UNICEF. It was attended by over 300 evaluators from 35 countries.

The Conference had the overall objective of "Increasing Evaluation Capacity in Africa" as well as 6 assessable objectives. These 6 objectives were:

1. Foster the creation of networks of professional evaluators and professional associations;
2. Develop a sustainable structure to link national associations to an Africa-wide association;
3. Review the US programme evaluation standards for adoption or adaptation in Africa;
4. Create a database of evaluators in Africa;
5. Invite contributions to an annotated bibliography of evaluations in Africa;
6. Publish papers and proceedings of the Conference.

Progress to date

The conference was extremely successful as regards the **first objective**. In addition to the Kenya Evaluation Association, which was co-host to the Conference with UNICEF, five national evaluation networks were formed in preparation for the Conference (Comoros, Madagascar, Malawi, Niger and Rwanda) and three more were created during the Conference (Eritrea, Ethiopia and Nigeria). Since then several more have been formed (Cape Verde, Ethiopia, Ghana, South Africa, Zambia and Zimbabwe). The members of these networks are mostly experienced African evaluators. Through network meetings these members provide each other peer-to-peer training and skill and experience sharing at a cutting edge level. This will help build the evaluation capacity those governments and donors need to have available locally. In contrast, the evaluation training workshops usually held in Africa by donors and agencies are usually positioned at an introductory level.

Objective 2: The African Evaluation Association now has a website (www.geocities.com/afreval). It is hoped that funding for a meeting of leaders of national associations can be obtained.

Objective 3: Seven African national networks have co-authored a set of "African Evaluation Guidelines", an adaptation of the 'Programme Evaluation Standards' that may well be considered more applicable than the original set in developing countries in other continents.

Objective 4: Thanks to financial support of US\$ 8,950 from MFA Norway, data on the skill profiles of over 450 evaluators has been entered. The database is available on the website or on CD-ROM (in a searchable version).

Objective 5: Almost 100 entries to an annotated bibliography of evaluation work in Africa have been collected and are available on the website.

Objective 6: It was not possible to publish papers and proceedings of the Conference in a single volume, but a number of submitted papers have been published in various journals.

A Second Conference is currently being planned.

Madesh Patel
Convener of the African Evaluation Association.

Redaktionsschluss
der nächsten Ausgabe
des SEVAL Bulletin:
30. September 2001

Impressum:
Bulletin de la
Société suisse d'évaluation;
Bulletin der Schweizerischen
Evaluationsgesellschaft

Christine Rothmayr
resop
Université de Genève
Bd. du Pont d'Arve 40
1211 Genève 4
christine.rothmayr@politic.unige.ch
<http://www.seval.ch>

Hinweis:

Evaluationsklauseln auf der Bundesebene

Auf der Homepage des Bundesamtes für Justiz findet sich ein aktuelles Verzeichnis der Evaluationsklauseln auf der Bundesebene. Das Verzeichnis lässt sich öffnen, indem Sie auf folgender Homepage das Stichwort «Evaluation» und anschliessend das Stichwort «Evaluationsklauseln» anklicken :

<http://www.ofj.admin.ch/d/index.html>

Voranzeige: Tagung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft – AG Verwaltungsreform

Wirkungsorientiertes Führen – Ergebnisse von Projekt- evaluationen besser kennen und nutzen

Datum und Zeit: 14. September 2001, 09.30 – 17.00 Uhr

Ort: Casino Luzern, Haldenstrasse 6, 6006 Luzern

Was können PolitikerInnen, Verwaltungsfachleute, BeraterInnen und EvaluatorInnen aus den Erfolgs- und Wirkungskontrollen der Politik- und Verwaltungsreformen gemäss New Public Management (NPM) und Wirkungsorientierter Verwaltungsführung (WOV) lernen? Welche Stärken und Schwächen dieser Reformen finden sich in mehreren Kantonen, welche bloss in einem Kanton? Welche Ergebnisse sind typisch für die schweizerische Politik, welche für die schweizerische Verwaltung?

In den einleitenden Referaten von Stefan Rieder, Barbara Häring und Peter Farago werden die Hauptergebnisse der Erfolgs- und Wirkungskontrollen der Reformprojekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich skizziert und im Referat von Olivier Fiumelli mit den Erfahrungen der Finanzkontrolle im Kanton Genf verglichen.

In den parallelen Workshops werden diese Evaluationsergebnisse an den drei wichtigen Schnittstellen ausführlich bewertet und die Umsetzungsempfehlungen kritisch diskutiert:

- Workshop a) Schnittstelle Parlament-Regierung,
- Workshop b) Schnittstelle Departement-Amt und
- Workshop c) Schnittstelle Projektleitung-Linienverantwortliche.

Die abschliessende Podiumsdiskussion unter Leitung von Sylvia Furrer soll die nachhaltigen Nutzungsmöglichkeiten von Evaluationsergebnissen durch Regierung und Parlament aufzeigen: Anhand der Schlussfolgerungen aus den drei Workshops diskutieren Konrad Graber (LU), Rolf Grütter (SO) und Charly Zurbriggen (VS) aus Sicht des Parlaments, Ulrich Fässler (LU), Stéphanie Mörkofer (AG) und Jean-René Fournier (VS, angefragt) aus Sicht der Regierung sowie Hans-Peter Heini (LU), Angelo De Moliner (AG) und Pius Lang (TG, angefragt) aus Sicht der Projektleitung WOV.

Kosten: 200.- für SEVAL-Mitglieder, 250.- für Nicht-Mitglieder, 100.- für Studierende mit Legitimationsausweis (inklusive Mittagessen und Pausenkaffee)

Bitte reservieren Sie sich diesen Termin schon heute – die detaillierte Ausschreibung samt Anmeldetalon folgt mit separatem Versand.

Weitere Auskünfte:

Tagungs-Leiter und Tagungs-OrganisatorInnen:

Theo Haldemann, Email: theo.haldemann@cyberlink.ch;

Liselotte Käser Felder, Email: Liselotte.Kaeser@ag.ch;

Stefan Rieder, Email: Rieder@interface-politikstudien.ch