

Evaluation der Zukunft: Ansätze, Herausforderungen und Bedeutung von Folgenabschätzungen in Verwaltung und Politik

Roland Pfyl | *Der SEVAL-Jahreskongress 2011 widmete sich zukunftsgerichteten Evaluationen – sogenannten Ex-ante- oder prospektiven Evaluationen wie Nachhaltigkeitsprüfungen, Gesetzesfolgenabschätzungen oder Technologiefolgenabschätzungen. Drei Impulsreferate und vier Workshops thematisierten die Ansätze und Herausforderungen von prospektiven Evaluationen sowie deren Bedeutung in der Praxis. Während sich prospektive Evaluationsformen zunehmend im Rahmen «moderner Regulierung» etablieren, sind insbesondere die wissenschaftlich-methodischen und die praktischen Herausforderungen gross. Dieser Artikel fasst die wichtigsten Tagungsergebnisse zusammen und dient als Klammer für die drei nachfolgenden Texte von Gottfried Konzendorf, Henrik Riedel und Christian van Singer.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Die Zukunft evaluieren: Ansätze, Herausforderungen und Bedeutung
 - 2.1 Gottfried Konzendorf: Prospektive Evaluationsmethoden zwischen Theorie und Praxis
 - 2.2 Henrik Riedel: Anwendungsbeispiele
 - 2.3 Christian van Singer: Die Nutzerperspektive
- 3 Die Zukunft evaluieren: Beispiele institutionalisierter Ansätze in der Schweiz
 - 3.1 Regulierungsfolgenabschätzung und KMU-Test: eine bessere Rechtsetzung für den Wirtschaftsstandort Schweiz
 - 3.2 Folgenabschätzung neuer Technologien: Risiko als Messgrösse der Zukunft?
 - 3.3 Nachhaltigkeitsbeurteilung in Raumplanung und Infrastrukturpolitik: die Garantieerklärung für zukünftige Generationen?
- 4 Empfehlungen für die Zukunft: Durch den Rückspiegel nach vorne blicken?
- 5 Schlussfolgerungen

1 Einleitung

Evaluationen richten ihren Blick typischerweise in die Vergangenheit, auf Massnahmen (z.B. Erlasse, Programme oder Kampagnen), die bereits beschlossen und umgesetzt wurden. Die grössten Unsicherheiten bestehen aber vor deren Umsetzung in der Planungsphase. Dann ist auch der Nutzen von Evaluationsergebnissen besonders hoch. Denn dann kann eine Massnahme noch verhältnismässig einfach und ohne grosse Kostenfolge korrigiert werden.

Der Jahreskongress 2011 der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) widmete sich zukunftsgerichteten Evaluationen – sogenannten Ex-ante- oder prospektiven Evaluationen wie Nachhaltigkeitsprüfungen, Gesetzesfolgenab-

schätzungen, Technologiefolgenabschätzungen oder KMU-Tests. Mit diesem Schlüsselthema der modernen Regulierung richtete sich der Jahreskongress nicht nur an Evaluationsspezialistinnen und -spezialisten, die bei Verwaltungsbehörden, öffentlichen Institutionen oder privaten Firmen tätig sind. Er wandte sich auch an Kaderleute aus Politik und Verwaltung, die sich für Fragestellungen der modernen Regulierung, insbesondere für Folgenabschätzungen interessieren.

Mit dem Ziel, die Verständigung über die Bedeutung von prospektiven Evaluationen zwischen Evaluierenden, Auftraggebern sowie anderen Interessierten und betroffenen Kreisen zu verbessern und die Diskussion über deren Grenzen und Möglichkeiten anzuregen, setzte der Jahreskongress folgende Fragen ins Zentrum:

- Können Evaluationen bei der Abschätzung von zukünftigen Wirkungen eine wichtige Rolle spielen?
- Wenn ja, welche Instrumente und Methoden sind dafür geeignet?
- Und welche Rolle spielen Evaluationen in der Politik?

Der von rund 110 Personen besuchte Kongress fand am 9. September 2011 im Radisson Blu Hotel in Luzern statt. Drei Inputreferate und vier Workshops zu gezielt ausgewählten Fragestellungen boten den Tagungsteilnehmenden die Möglichkeit zur Auseinandersetzung mit allgemeinen Fragen und spezifischen Problemen in Zusammenhang mit der Anwendung von prospektiven Evaluationen. Um dem ausgeprägten Interesse der Schweizerischen Evaluationsgemeinschaft an diesem Tagungsthema Rechnung zu tragen, werden die wichtigsten Diskussionen in der vorliegenden LeGes-Ausgabe einem breiteren Publikum zugänglich gemacht. Damit soll nicht zuletzt auch eine breitere Diskussion über die Bedeutung von prospektiven Evaluationsmethoden und deren Anwendungen in der Praxis angeregt werden.¹

2 Die Zukunft evaluieren: Ansätze, Herausforderungen und Bedeutung

Im ersten Teil der Tagung wurde die Evaluation der Zukunft aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet. Nach einer Einbettung des Tagungsthemas in den Kontext der Bundesverwaltung durch den SEVAL-Präsidenten, Emmanuel Sangra, führte Gottfried Konzendorf von der deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften und dem Bundesministerium des Innern ins Thema ein. Darauf aufbauend erläuterte Henrik Riedel von der Bertelsmannstiftung im zweiten Inputreferat zwei konkrete Anwendungsbeispiele. Schliesslich brachte Christian van Singer, Nationalrat und Mitglied der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie, die Nutzerperspektive in die Diskussion ein.

Basierend auf den Inputreferaten, verfassten die drei Referenten Textbeiträge, die in dieser LeGes-Ausgabe publiziert werden. Im Folgenden werden die aufgegriffenen Themen zusammengefasst und die folgenden Beiträge kurz eingeführt.

2.1 Gottfried Konzendorf: Prospektive Evaluationsmethoden zwischen Theorie und Praxis

Im ersten Inputreferat zeigte Gottfried Konzendorf verschiedene Ansätze und Herausforderungen von prospektiven Evaluationen auf. Er unterstrich, dass trotz ihrer breiten Anwendung die verschiedenen Evaluationsansätze sowohl wissenschaftlich-methodische als auch praktische Fragen aufwerfen.

- In methodischer Hinsicht: Auf welchen Axiomen bauen prospektive Evaluationen auf und welche Erkenntnisgrenzen bestehen für zukunftsorientierte Evaluationen?
- Aus der Sicht des politischen Entscheidungsprozesses: Welche Ansätze prospektiver Evaluationen sind mit dem politischen Prozess der Entscheidungsfindung vereinbar und wie nutzt die Politik die Ergebnisse von Evaluationen?

Diese Fragestellungen hat Konzendorf in seinem vorliegenden Artikel zusammengefasst. Im ersten Teil seines Artikels stellt er – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einige ausgewählte Ansätze der prospektiven Evaluation vor. Zudem gibt er Hinweise auf ihre Institutionalisierung in Deutschland und der Schweiz. Im zweiten Teil wird auf das Verständnis von Evaluation in Politik und Verwaltung einerseits und in Wissenschaft und Beratung andererseits eingegangen. Dabei zeigt Konzendorf auf, dass sich aus den unterschiedlichen Evaluationsverständnissen Anhaltspunkte für bedeutsame methodische und praktische Herausforderungen in Bezug auf zukunftsorientierte Evaluationen ergeben. Solche Herausforderungen werden im dritten Teil des Artikels thematisiert. Daran anschliessend wird im vierten Teil die Bedeutung von Evaluationen im politischen Entscheidungsprozess erörtert.

2.2 Henrik Riedel: Anwendungsbeispiele

Henrik Riedel zeigt in seinem Inputreferat zwei konkrete Anwendungsbeispiele prospektiver Evaluationen auf. Er hat dafür bewusst zwei sehr unterschiedliche Ansätze gewählt. Beim ersten Anwendungsbeispiel handelte es sich um die Ermittlung des Vollzugsaufwands der Steuerverwaltungen im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren. Die Bertelsmannstiftung hat in Zusammenarbeit mit den Finanzministerien der Länder Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-

Pfalz und Sachsen eine entsprechende Evaluationsmethodik entwickelt und eine unterstützende Informatik-Anwendung programmiert. Das Ziel war es, einen länderübergreifenden Standardprozess zu entwickeln, der in der Praxis mit vernünftigem Aufwand umsetzbar ist und Hinweise für die Vollzugsoptimierung liefern kann.

Beim zweiten Anwendungsbeispiel präsentierte Riedel das Projekt der «Nachhaltigkeitsprüfung zur Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes». Ziel des Projekts war die Entwicklung und Erprobung einer Methode für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen. Dabei zeigte sich, dass für die Einordnung der Nachhaltigkeitsprüfung in den politischen Prozess ein möglichst frühzeitiger Beginn der Prüfung und eine angemessene Beteiligung der Betroffenen erforderlich sind.

In seinem in dieser Ausgabe publizierten Artikel konzentriert sich Henrik Riedel auf die Frage, wie Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen integriert werden können. Er argumentiert, dass vor dem Hintergrund der aktuellen Krisen – Stichworte Atomdebatte, Schuldenkrise oder Bildungsnotstand – Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren möglichst stark institutionalisiert werden sollten.

2.3 Christian van Singer: Die Nutzerperspektive

Zentrales Anliegen prospektiver Evaluationen – wie aller Evaluationen – ist deren Nutzen. Deshalb war es dem SEVAL-Vorstand wiederum wichtig, auch einen prominenten Nutzer von Evaluationsergebnissen einzuladen. Nationalrat Christian van Singer hat dazu pointiert seine Sicht dargestellt. Er unterstrich, dass die Erwartungen an Expertinnen und Experten sehr hoch sind. Sowohl falsche Prognosen, «Nicht-Prognosen» oder auch unangenehme Prognosen können Schwierigkeiten bereiten. Prospektive Evaluationen seien aber insbesondere wichtig, um Entscheide breiter abzustützen – und vor allem: um den Blick bei wichtigen Entscheiden von der oftmals kurzsichtigen politischen Alltagsperspektive hin zu einer langfristigeren und weiter gefassten Folgeabschätzungsoptik zu richten. Wie er auch in seinem Artikel ausführt, ist die Rezeption und damit der Nutzen prospektiver Evaluationen aber immer durch die Zwänge und Unwägbarkeiten der politischen «Moden» und Prozesse bestimmt. Dies gilt es bei der Durchführung von Evaluationen ebenfalls zu berücksichtigen.

3 Die Zukunft evaluieren: Beispiele institutionalisierter Ansätze in der Schweiz

Im zweiten Teil der Tagung wurden verschiedene Instrumente mit kompetenten Referenten vertieft erörtert. Drei Workshops behandelten Ansätze prospektiver Evaluationen, die in der Schweiz institutionalisiert und damit Teil des Gesetzgebungsprozesses sind. Es sind dies die Instrumente der Regulierungsfolgenabschätzung, des KMU-Tests, der Technologiefolgenabschätzung und der Nachhaltigkeitsprüfung.

3.1 Regulierungsfolgenabschätzung und KMU-Test: eine bessere Rechtsetzung für den Wirtschaftsstandort Schweiz?

Die Wirtschaftspolitik ist einer der wichtigen Erfolgsfaktoren der Schweiz. Wie kann aber ex ante beurteilt werden, ob neue Regulierungsmassnahmen auch geeignet sind, um die angestrebten Ziele zu erreichen und unerwünschte Nebeneffekte zu minimieren? Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) hat für die «Evaluation der Zukunft» verschiedene Instrumente institutionalisiert. Alkuin Kölliker gab einen Überblick über die Praxis der Regulierungsfolgenabschätzung, und Martin Godel diskutierte am Beispiel der «KMU-Tests» Erfahrungen aus der prospektiven Evaluationspraxis.

Der Nutzen von Regulierungsfolgenabschätzungen und KMU-Tests wurde vor allem bei der frühzeitigen Erkennung und beim Sichtbarmachen von allfälligen negativen Auswirkungen geortet. Insbesondere können auch administrative Vereinfachungsvorschläge frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess eingebracht werden. Als Erfolgsfaktoren für die erfolgreiche Weiterentwicklung von Ansätzen prospektiver Evaluation wurde Folgendes festgehalten:

- Die beschränkten Ressourcen müssen optimal genutzt werden. Dafür sind insbesondere die methodischen Grundlagen wie das Handbuch zur Regulierungsfolgenabschätzung zu verbessern.
- Beim Inhalt der Analysen ist darauf zu achten, dass diese möglichst homogen und damit vergleichbar sind. Eine systematische Qualitätskontrolle der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzungen kann dabei helfen.
- Die Nutzung der Resultate ist durch eine breitere Diffusion zu verbessern. Die Regulierungsfolgenabschätzungen sollen insbesondere als Instrument im Gesetzgebungsprozess verstärkt genutzt werden.
- Für die erhöhte Nutzung sind eine bessere Einbettung im Gesetzgebungsprozess und eine bessere Koordination mit anderen Evaluationsinstrumenten notwendig.

3.2 Folgenabschätzung neuer Technologien: Risiko als Messgrösse der Zukunft?

Neue Technologien bestimmen zunehmend unseren Alltag und bringen neue Risiken mit sich. Der Geschäftsführer des Zentrums für Technologiefolgenabschätzung (TA-SWISS), Sergio Bellucci, hat erläutert, wie TA-SWISS Technologiefolgenabschätzungen betreibt und wie es die Ergebnisse in Wissenschaft und Politik einspeist. Er verwies dabei auf die breite Nutzung der Resultate in der Verwaltung, den politischen Kommissionen sowie in der öffentlichen Diskussion.

Aus Sicht der vorsorgenden Ethik befasste sich der Präsident der Schweizerischen Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften, Markus Zürcher, mit den Fragen, wie sich Risikoeinschätzung und -wahrnehmung im öffentlichen Diskurs zeigt, inwiefern Technologiefolgenabschätzungen zur «Rationalisierung» der Diskussion beitragen können und welche Strategien sich bei der Kommunikation von Risikoabschätzungen aufdrängen.

3.3 Nachhaltigkeitsbeurteilung in Raumplanung und Infrastrukturpolitik: die Garantieerklärung für zukünftige Generationen?

Die Evaluation von Infrastrukturgrossprojekten sowie von Stadt- und Raumentwicklungsprojekten ist heute in der Praxis gut verankert. Die wichtigsten Beispiele dafür sind die Instrumente der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und das neuere Instrumentarium der Nachhaltigkeitsprüfungen. Der von Frédéric Varone moderierte Workshop bot Einblick in die Praxis von Nachhaltigkeitsbeurteilungen. Dabei wurde insbesondere die Frage nach der Nützlichkeit dieser prospektiven Ansätze bei der Konzeption von Grossprojekten sowie bei der Ausarbeitung von Gesetzen und Politikansätzen diskutiert.

Daniel Wachter, Leiter Sektion Nachhaltige Entwicklung im Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und Lehrbeauftragter der Universität Zürich, stellte die Anwendung von Nachhaltigkeitsbeurteilungen vor. Dabei unterstrich er, dass die Methodik einerseits flexibel und anpassungsfähig und andererseits gut geeignet für die Offenlegung von Problemen und Zielkonflikten sei. Damit könne die evidenzbasierte Entscheidungsfindung verbessert werden. Nachhaltigkeitsbeurteilungen seien aber kein Ersatz für politische Ausmachungen und Entscheide. Für die Verbesserung von Nachhaltigkeitsbeurteilungen sei es wichtig, dass sie noch verstärkt in die Planungsverfahren integriert werden.

Der Partner des Forschungs- und Beratungsunternehmens Synergo, Walter Schenkel, führte Beispiele aus der Verkehrsplanung an. Er stellte das sogenannte Tripod-Modell vor. Dieses Modell der Wirkungsabschätzung vereint verschiedene Kriterien mit Schwerpunkten auf regionalökonomischen Potenzialen, auf der Rolle von Akteuren und auf den Wirkungen im Raum. Zusammenfassend hielt er fest, dass bei der Entscheidungsfindung in der Verkehrsplanung insbesondere wich-

tig sei, ein transparentes und gut kommuniziertes Bewertungssystem aufzustellen, ein strukturiertes Mitwirkungsverfahren durchzuführen und gemeinsam mit allen relevanten Akteuren den Wirkungssperimeter zu definieren.

4 Empfehlungen für die Zukunft: Durch den Rückspiegel nach vorne blicken?

Im vierten Workshop wurde ein weiterer Aspekt der «Evaluation der Zukunft» diskutiert: die Ableitung von zukunftsgerichteten Empfehlungen. Von Ex-post-Evaluationen werden in der Regel Empfehlungen für zukünftige Verbesserungsmassnahmen erwartet. Liegt in Evaluationen der Schwerpunkt auf der Konzeption und Umsetzung der retrospektiven Analyse, besteht das Risiko, dass Vorschläge nur vor dem beschränkten Horizont der eigenen Evaluation entwickelt oder gar ad hoc formuliert werden. Der Workshop unter der Leitung von Christian Rüefli und Christian Bolliger vom «Büro Vatter Politikforschung & -beratung» thematisierte, auf welchen Grundlagen sich zukunftsgerichtete Empfehlungen abstützen sollen, über welche Verfahren und Methoden Empfehlungen erarbeitet werden sollen und welche Vorkehrungen im Evaluationsprozess zu treffen sind, damit fundierte und verwertbare Verbesserungsvorschläge resultieren.

Aus dem Workshop resultierten verschiedene Denkanstösse für zukunftsgerichtete Empfehlungen:

- Die Erwartungen des Auftraggebers bezüglich Empfehlungen sollten frühzeitig geklärt werden (z.B. Reichweite, Konkretisierungsgrad, vorgesehene Nutzung). Ebenso sollte eine enge Zusammenarbeit zwischen Auftraggebenden und Evaluierenden bei der Ausarbeitung von Empfehlungen geprüft werden. Damit kann der Informationsasymmetrie Rechnung getragen werden, um realistische, stufengerechte, umsetzbare und politisch akzeptierbare Empfehlungen zu entwickeln.
- Zeit und Ressourcen für die Entwicklung von Empfehlungen sollten von Beginn weg eingeplant werden. So kann zum Beispiel eine klare Etappierung des Evaluationsprozesses angestrebt werden; mit einer Analysephase mit reinem Ergebnisbericht als Zwischenprodukt und einer nachgelagerten Empfehlungsphase.
- Die Empfehlungen sind empirisch abzustützen und zu begründen, um den Anforderungen an die Transparenz und an die Nachvollziehbarkeit gerecht zu werden. Ideologisch begründete, uninformierte oder Ad-hoc-Empfehlungen sind zu vermeiden. Entsprechend sollte die Informationserhebung nicht nur analyse-, sondern auch empfehlungsorientiert gestaltet werden.

5 Schlussfolgerungen

Der SEVAL-Jahreskongress zur Evaluation der Zukunft fasste den Evaluationsbegriff sehr weit. Er vereinte verschiedenste Instrumente, die ein gemeinsames Ziel haben: die Auswirkungen von Massnahmen (z.B. Erlassen, Programmen oder Kampagnen) vor deren Umsetzung zu erheben und zu optimieren. Der behandelte Werkzeugkasten war sehr umfangreich und umfasste unterschiedlichste Ansätze. Am Kongress – dies illustrieren auch die folgenden Tagungsbeiträge – konnte deutlich aufgezeigt werden, dass Evaluationen bei der Abschätzung von zukünftigen Wirkungen eine wichtige Rolle spielen können und in der Praxis auch spielen. Dabei treten die bekannten Probleme der Datenerhebungs- und Erkenntnisgrenzen im Vergleich zu Ex-post-Evaluationen noch akzentuierter auf. Der grosse Vorteil von prospektiven Instrumenten ist aber, dass die Resultate viel unmittelbarer in den Politik- und Gesetzgebungsprozess einfließen können. Um diesen Vorteil des verstärkten Einflusses zu nutzen, sind Instrumente und Methoden geeignet, die einerseits stark in den Politikprozess eingebettet und zeitlich gut darauf abgestimmt sind und die andererseits auf vorhandenes Wissen aufbauen und methodisch wie empirisch möglichst breit abgestützt sind.

*Roland Pfyl, Dr. oec., Vorstandsmitglied SEVAL, Leiter Finanzkontrolle des Kantons Schwyz,
E-Mail: roland.pfyl@sz.ch*

Anmerkung

- 1 Die Tagung wurde von einer Arbeitsgruppe vorbereitet, der folgende Personen angehörten: Roland Pfyl (Vorsitz), Stefan Rieder, Kurt Bisang und Patrick Zadory (Sekretariat).

Résumé

Le Congrès SEVAL 2011 était consacré à l'évaluation de l'avenir, ex ante, ou prospective, telle que l'analyse d'impact, l'analyse de l'impact des lois ou des nouvelles technologies. Trois conférences et quatre ateliers ont permis de creuser cette approche et de discuter plus en détail les enjeux de l'évaluation prospective ainsi que son importance dans la pratique. Alors que les différentes formes de l'évaluation prospective s'établissent dans ce que l'on pourrait nommer la régulation moderne, les enjeux méthodologiques et pratiques sont importants. Le présent article résume les principaux enseignements du congrès et peut servir d'encadrement aux textes de Gottfried Konzendorf, Henrik Riedel et Christian van Singer.