

Gutachten

# **Gutachten zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungen**

Gute Praktiken und Erfahrungen in anderen Staaten

**Auftraggeber**

Nationaler  
Normenkontrollrat

**Autorinnen und Autoren**

Manon Rani Sharma  
Daniel Freudl  
Claudia Münch  
Eva Schindler  
Prof. Kai Wegrich

Berlin, 10.Dezember 2013

**Das Unternehmen im Überblick****Geschäftsführer**

Christian Böllhoff

**Präsident des Verwaltungsrates**

Gunter Blickle

**Handelsregisternummer**

Berlin HRB 87447 B

**Rechtsform**

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

**Gründungsjahr**

1959

**Tätigkeit**

Prognos berät europaweit Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen werden praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber und internationale Organisationen entwickelt.

**Arbeitsprachen**

Deutsch, Englisch, Französisch

**Hauptsitz**

Prognos AG

Henric Petri-Str. 9

CH-4010 Basel

Telefon +41 61 3273-310

Telefax +41 61 3273-300

info@prognos.com

**Weitere Standorte**

Prognos AG

Goethestr. 85

D-10623 Berlin

Telefon +49 30 52 00 59-210

Telefax +49 30 52 00 59-201

Prognos AG

Science 14 Atrium; Rue de la Science 14b

B-1040 Brüssel

Telefon +32 2808-7209

Telefax +32 2808-8464

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14

D-80335 München

Telefon +49 89 954 1586-710

Telefax +49 89 954 1586 288-710

Prognos AG

Domshof 21

D-28195 Bremen

Telefon +49 421 51 70 46-510

Telefax +49 421 51 70 46-528

Prognos AG

Schwanenmarkt 21

D-40213 Düsseldorf

Telefon +49 211 91316-110

Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG

Friedrichstr. 15

D-70174 Stuttgart

Telefon +49 711 3209-610

Telefax +49 711 3209-609

**Internet**

www.prognos.com

## Inhalt

<b>I</b>	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>II</b>	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>III</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>1</b>	<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Das Gutachten: Auftrag und Vorgehen</b>	<b>6</b>
	2.1 Hintergrund	6
	2.2 Auftrag und Zielsetzungen	7
	2.3 Methodisches Konzept und Vorgehen	8
<b>3</b>	<b>Der Rahmen</b>	<b>10</b>
	3.1 Sachstand in Deutschland	10
	3.2 Die Vergleichsländer im Überblick	12
	3.2.1 Europäische Kommission	13
	3.2.2 Kanada	18
	3.2.3 Schweden	25
	3.2.4 Schweiz	31
	3.2.5 Vereinigtes Königreich	36
<b>4</b>	<b>Ex-post-Evaluierungen im internationalen Vergleich</b>	<b>44</b>
	4.1 Anwendung von Ex-post-Evaluierungsverfahren	44
	4.2 Effizienz der Durchführung von Ex-post-Evaluierungen	54
	4.3 Aussagekraft von Ex-post-Evaluierungsverfahren	63
	4.4 Effektivität von Ex-post-Evaluierungen und Nutzung der Ergebnisse	72
<b>5</b>	<b>Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen für Deutschland</b>	<b>77</b>
	5.1 Zentrale Ergebnisse	77
	5.2 Empfehlungen für Deutschland	82
<b>6</b>	<b>Anhang</b>	<b>88</b>
	6.1 Verwendete Literatur	89
	6.2 Übersicht Fallstudien	93

## I Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick Institutionen für Interviews	9
Tabelle 2: Grundlagen von Ex-post-Evaluierungen	45
Tabelle 3: Ex-post-Evaluierung im Gesetzgebungsprozess	46
Tabelle 4: Organisatorische Aspekte von Ex-post-Evaluierungen	50
Tabelle 5: Aussagen zur Evaluierungspraxis	52
Tabelle 6: Leitfäden und Handbücher,	56
Tabelle 7: Mindestanforderungen an Evaluierungsberichte und Kriterien	64
Tabelle 8: Auswertung der Fallstudien (Kriterien, tatsächliche Prüfung)	67
Tabelle 9: Unabhängige Qualitätskontrolle	68
Tabelle 10: Adressaten und Veröffentlichung von Evaluierungsberichten	72
Tabelle 11: Nutzung von Evaluierungsergebnissen auf Basis der standardisierten Verfahren	74

## II Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblick Fragestellungen und Methoden	9
Abbildung 2: Akteure im Feld der Ex-post-Evaluierungen in der EU	15
Abbildung 3: Akteure im Feld der Ex-post-Evaluierungen in Kanada	20
Abbildung 4: Beispielhafte Darstellung der Bewertung im Rahmen eines Triage-Statements	22
Abbildung 5: Akteure im Feld der Ex-post-Evaluierungen in Schweden	27
Abbildung 6: Akteure im Feld der Ex-post Evaluierungen in der Schweiz	33
Abbildung 7: Akteure im Feld der Ex-post-Evaluierungen im Vereinigten Königreich	39
Abbildung 8: „Life Cycle Approach“ in Kanada“	59

### III Abkürzungsverzeichnis

ARAMIS	Evaluationsdatenbank der Schweizer Bundesämter
BIS	Department for Business, Innovation & Skills (Britisches Wirtschaftsministerium)
BRE	Better Regulation Executive
BRU	Better Regulation Units
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CORE	Centre of Regulatory Expertise
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs (Ministerium für Umwelt, Ernährung und Landwirtschaft)
DG	Generaldirektorat
DWP	Department for Work and Pensions (Ministerium für Arbeit und Pensionen)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EPE	Ex-post-Evaluierungen
FiLaG	Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich
FiLaV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich
FSA	Food Standards Agency (Agentur für Lebensmittelstandards, nachgeordnete Behörde des Gesundheitsministeriums, Department of Health)
GBP	Great Britain Pound (Pfund Sterling)
GGO	Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
HM GOV	Her Majesty's Government (Britische Regierung)
IA	Impact Assessments
IAB	Impact Assessment Board
NAO	National Audit Office

NKR	Nationaler Normenkontrollrat
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIR	Post-implementation review
PLS	Post-legislative scrutiny
PMEP	Performance Measurement and Evaluation Plan
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAS	Regulatory Affairs Sector
REFIT	Programm „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung“
RFR	Reports from the Riksdag
RPC	Regulatory Policy Committee
RRC	Reducing Regulation Sub-Committee
TBS	Treasury Board of Canada Secretariat
TBS-RAS	Regulatory Affairs Sector im Treasury Board of Canada Secretariat

# 1 Das Wichtigste in Kürze

Im Januar 2013 hat der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau die Einführung eines systematischen Evaluierungsverfahrens für alle Gesetze und Verordnungen ab einem Schwellenwert von 1 Mio. Euro jährlichem Erfüllungsaufwand (St-Beschluss) beschlossen.<sup>1</sup> Mit diesem St-Beschluss bekommt die Ex-post-Gesetzesevaluierung in Deutschland eine neue Grundlage, die implementiert, konkretisiert und weiterentwickelt werden muss. Da das Instrument der Ex-post-Evaluierung in den regulierungspolitischen Agenden unterschiedlicher Staaten fest verankert ist, können aus einem internationalen Vergleich interessante Hinweise für die Weiterentwicklung des deutschen Konzeptes gewonnen werden.

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat diesen St-Beschluss von Anfang an unterstützt und war an der Vorbereitung beteiligt. Auch vor diesem Hintergrund hat er ein Gutachten zum Thema „Praktiken und Erfahrungen bei der Durchführung von Ex-post-Evaluierungen in anderen Staaten“ ausgeschrieben und die Prognos AG in Zusammenarbeit mit Prof. Kai Wegrich von der Hertie-School of Governance mit der Erstellung des Gutachtens beauftragt.

## Zielsetzung und Auftrag des Gutachtens

Ziel des Gutachtens war es, gute Praktiken und Erfahrungen bei der Durchführung von Ex-post-Evaluierungen in anderen Staaten zu untersuchen. Dabei standen vier Themenbereiche im Fokus der Betrachtung:

- Anwendung von Ex-post-Evaluierungsverfahren
- Effizienz bei der Durchführung von Ex-post-Evaluierungsverfahren
- Aussagekraft von Ex-post-Evaluierungen
- Effektivität und Nutzung von Ex-post-Evaluierungen

Der Ländervergleich bezieht dabei die Europäische Kommission, das Vereinigte Königreich, Kanada, Schweden und die Schweiz ein.

Auf dieser Grundlage sollen in dem Gutachten Lehren für Deutschland und Hinweise zur Implementierung, Konkretisierung

---

<sup>1</sup> Das Verfahren findet Anwendung für Regelungsvorhaben, die ab 1. März 2013 in die Ressortabstimmung eingebracht werden.

und Weiterentwicklung des vom St-Ausschuss beschlossenen Konzepts gezogen werden.

## Zentrale Ergebnisse

Ex-post-Evaluierungen gehören in allen betrachteten Ländern zum Standardrepertoire regulierungspolitischer Aktivitäten. Der Ländervergleich zeigt, dass es Verfahrensbestandteile mit ausgeprägten länderübergreifenden Gemeinsamkeiten bspw. in Bezug auf die Organisation, Evaluierungskriterien und verfahrensunterstützende Instrumente gibt. Zugleich bestehen jedoch auch bedeutsame länderspezifische Unterschiede zum Beispiel hinsichtlich der Qualitätskontrolle der Verfahren oder der Nutzung von Evaluierungsergebnissen. Gemeinsamkeiten und Unterschiede bieten dabei wichtige Hinweise für die deutsche Praxis. Einige zentrale Ergebnisse sollen an dieser Stelle genannt werden:

### Anwendung von Ex-post-Evaluierungsverfahren

Die Ex-post-Evaluierung von Regelungsvorhaben als systematisches Instrument ist in allen Ländern fest etabliert und, mit Ausnahme der Europäischen Kommission, auch gesetzlich bzw. verfassungsmäßig (Schweden und Schweiz) verankert. Als zielführend erweist sich, dass die Evaluierungen in allen Ländern in der Regel im Zusammenspiel mehrerer Akteure – Ressorts, Parlament, zentrale Kontrollgremien – durchgeführt werden. Dabei werden die fachliche Einheiten, welche in der Regel für die Durchführung der Evaluierungen verantwortlich sind, durch übergreifende Evaluierungseinheiten unterstützt.

Die Einbettung des Evaluierungsvorhabens in den Gesetzgebungsprozess ist grundsätzlich breiter Standard, wobei sich jeweils landesspezifische Unterschiede in der praktischen Umsetzung und dem Konkretisierungsgrad zeigen. Nur in Kanada ist durch den TBS-RAS<sup>2</sup> dabei eine externe Kontrolle über die Verknüpfung von Gesetzesvorhaben und Evaluierung eingerichtet.

### Effizienz bei der Durchführung von Ex-post-Evaluierungsverfahren

Die Ausführungen des Ländervergleichs zeigen aus unserer Sicht, dass die Einführung und Sicherstellung von Verfahrensstandards

---

<sup>2</sup> Das Treasury Board ist der einzige per Gesetz institutionalisierte Kabinettsausschuss in Kanada und wird unterstützt durch das Treasury Board Secretariat. Der Präsident des Treasury Board ist gleichzeitig Minister des Kanadischen Kabinetts, so dass das Treasury Board eine ministeriumsähnliche Funktion einnimmt. Das Treasury Board verantwortet den Bereich des öffentlichen Dienstes und setzt regierungsweit geltende Richtlinien in verschiedenen politischen Bereichen um u.a. in allen Aspekten der Finanzpolitik. Die Zuständigkeitsbereiche des Treasury Boards umfassen weiterhin auch die Prüfung der ministeriellen Ausgabenpläne und die Prüfung der Erneuerung/ Fortführung von laufenden Programmen.



über Leitfäden und Handbücher die effiziente Durchführung von Ex-post-Evaluierungen unterstützt. Die Dokumente enthalten Informationen zu den zentralen Verfahrensschritten sowie Hinweise zu den Kriterien und Methoden, die angewendet werden können. Zur Kontrolle und Qualitätssicherung erscheint eine unabhängige ressortübergreifende Stelle von zentraler Bedeutung.

### **Aussagekraft von Ex-post-Evaluierungen**

Wie bereits im deutschen Konzept vorgesehen, hat die Benennung von Mindeststandards an Evaluierungsvorhaben und -berichte (wie bspw. eine Berichtsgliederung) positive Effekte auf die Qualität und Vergleichbarkeit von Evaluierungen. Evaluierungskriterien werden in den Vergleichsländern dagegen breit beschrieben, sind zunächst aber nicht verbindlich. Interessant sind Hinweise aus dem Vereinigten Königreich und Kanada, wo neben den Standardkriterien Effektivität und Effizienz auch die (politische) Relevanz (im Sinne einer politischen Zielorientierung) und mögliche Alternativen untersucht werden. So wird der Übergang zur konkreten Nutzung der Evaluierungsergebnisse geschaffen. Wesentlich ist auch an dieser Stelle eine systematische und unabhängige Qualitätskontrolle.

### **Effektivität und Nutzung von Ex-post-Evaluierungen**

Ex-post-Evaluierungen werden mit dem Ziel durchgeführt, die Wirksamkeit der zugrundeliegenden Regelung zu überprüfen und ggf. zu verbessern. Entscheidend ist also, dass die so erarbeiteten Ergebnisse Eingang finden in die politische Vorhabensplanung wie auch den verwaltungsseitigen Vollzug. Eine erste wesentliche Voraussetzung ist die Veröffentlichung abgeschlossener Evaluierungsberichte, bspw. auch über zentrale Datenbanken. Am Beispiel der Europäischen Kommission kann über die sogenannten Action Plans die systematische Verknüpfung von Evaluierung und politischer Vorhabensplanung innerhalb der Kommission gezeigt werden.

## **Empfehlungen für Deutschland**

Es gibt keine eindeutige „Best Practice“, deren vollständige oder zumindest weitreichende Umsetzung ein optimales Evaluierungsverfahren für Deutschland verspricht. Die Empfehlungen stützen sich insofern auf die Praktiken unterschiedlicher Länder.

Der St-Beschluss gibt bereits einen wichtigen Rahmen für den Einstieg in die systematische Ex-post-Evaluierungstätigkeit durch die Bundesministerien vor. Er legt über den Kostenschwellenwert einen Automatismus für Gesetzesevaluierungen fest, zudem enthält er wichtige Hinweise zu den Evaluierungskriterien sowie zum Umgang mit den Evaluierungsberichten. Die Tiefe, konkrete

Ausgestaltung und Durchführungsform obliegen alleine dem jeweils verantwortlichen Ressort. Auf Grundlage der internationalen Erfahrungen wird jedoch deutlich, dass bereits in der Erprobungsphase erste Ansatzpunkte aufgegriffen werden sollten, um die Qualität der Evaluierungsverfahren zu optimieren. Gleichzeitig bieten die Empfehlungen wichtige Hinweise für die Konkretisierung und Weiterentwicklung der Ex-post-Evaluierungstätigkeit in Deutschland. Folgende Empfehlungen können aus den guten Beispielen der internationalen Praxis abgeleitet werden:

- 1) Für eine nachhaltige Etablierung und Verbesserung des Ex-post-Evaluierungsverfahrens ist das Engagement unterschiedlicher Akteure wichtig. Angesprochen sind dabei neben den Ressorts auch das Parlament, der Rechnungshof oder übergreifende Kontrollgremien wie bspw. der Nationale Normenkontrollrat, die durch ein gemeinsames Engagement die Wirkungsorientierung der Rechtssetzung und politischen Vorhabensplanung über die Ex-post-Evaluierung von Regelungsvorhaben verbessern können.
- 2) Neue Vorgaben zu Ex-post-Evaluierungen sollten schrittweise eingeführt werden. Indem die ersten Erfahrungen durch einen Austausch zwischen den evaluierenden Ressorts nutzbar gemacht werden, können Schritt für Schritt neue Ansätze zur Verfahrensunterstützung entwickelt und eingeführt werden.
- 3) Ex-post-Evaluierungen sollten Angelegenheiten der Ressorts verbleiben. Zusätzliche übergreifende Evaluierungsaktivitäten ergänzen diese. Aus dem internationalen Vergleich können eine Reihe guter Ansatzpunkte aufgegriffen werden, mit welchen die Qualität der Evaluierungsvorhaben unterstützt und sichergestellt werden können. Hierzu gehören insbesondere der Aufbau zusätzlicher Methodenkompetenz, die Erstellung eines praxistauglichen Leitfadens, die Veröffentlichung von Evaluierungsberichten und die Einrichtung einer unabhängigen Qualitätskontrolle.

Konkret bedeutet das:

- 4) Zur Stärkung der Methodenkompetenz sollten in Querschnittseinheiten innerhalb der Bundesregierung Evaluierungskompetenzen aufgebaut werden, welche die zuständigen Fachressorts bei der Durchführung der Ex-post-Evaluierungen unterstützen können.
- 5) Um die Kernfunktion von Ex-post-Evaluierung – die Überprüfung der Zielerreichung politischer Vorhaben – erfüllen zu können, sollten die Evaluierungen mit Ex-ante-Folgenabschätzungen verknüpft werden.

- 6) Damit Ex-post-Evaluierungen in einem angemessenen Kosten-Nutzen Verhältnis stehen, ist die Ausgestaltung der Evaluierungspraxis so vorzunehmen, dass eine Differenzierung der Evaluationsanforderungen je nach Bedeutung des Regulierungsvorhabens erfolgt.
- 7) Die Formulierung von Mindeststandards und die Erstellung eines praxistauglichen Leitfadens unterstützen die Evaluierungsaktivitäten der einzelnen Ressorts.
- 8) Um die Nutzung von Evaluierungsergebnissen zu fördern, sollten Ex-post-Evaluierungen expliziter Bestandteil der politischen Vorhabensplanung sein.
- 9) Um die beschriebenen Ziele und Verbesserungen in Bezug auf das Ex-post-Evaluierungsverfahren in Deutschland zu erreichen, ist eine externe und systematische Qualitätssicherung der Evaluierungsabsichten und -vorhaben zu empfehlen. Analog zu den Erfahrungen anderer Länder mit einer externen Qualitätssicherung von Ex-post-Evaluierungen könnte der Nationale Normenkontrollrat eine solche Aufgabe übernehmen.

## 2 Das Gutachten: Auftrag und Vorgehen

### 2.1 Hintergrund

Im Januar 2013 hat der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau die Einführung eines systematischen Evaluierungsverfahrens für alle Gesetze und Verordnungen ab einem Schwellenwert von 1 Mio. Euro beschlossen.<sup>3</sup>

Politikevaluierungen sind als „ständiges Handlungsmuster“ in Politik und Verwaltung etabliert.<sup>4</sup> In Deutschland wie im internationalen Vergleich werden in nahezu allen Politikfeldern Evaluierungen mit jeweils eigenen Untersuchungsbereichen (bspw. Gesetze, Programme, Institutionen), Fragestellungen und methodischen Herangehensweisen durchgeführt. Das Instrument der Evaluierungen kann dabei hinsichtlich verschiedener Merkmale kategorisiert werden. Wesentlich für das vorliegende Gutachten sind dabei der Zeitpunkt und der Untersuchungsbereich der Evaluierungen:

- In Abgrenzung zu Ex-ante- und begleitenden Evaluierungen werden Ex-post-Evaluierungen zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Abschluss eines Programms bzw. Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift durchgeführt.
- Ex-post-Evaluierungen von Rechtsvorschriften beziehen sich auf die nachträgliche Überprüfung von Gesetzen und Verordnungen und stellen „einen Zusammenhang [...] zwischen Ziel und Zweck einer Regelung und den tatsächlich erzielten Wirkungen sowie den damit verbundenen Kosten“ her.<sup>5</sup>

Im Bereich der Rechtsoptimierung hat die „Better-Regulation-Agenda“ in den vergangenen Jahren ihren Fokus insbesondere auf die Ex-ante-Gesetzesfolgenabschätzung gerichtet. Schon lange gibt es einen internationalen Trend, Regelungsvorhaben vor Inkrafttreten (ex-ante) zu evaluieren. Dies zeigt sich auch in Deutschland, wo für alle Gesetzesvorhaben, Verwaltungsvorschriften und Verordnungen eine Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) durchzuführen ist. Diese bewertet die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten

---

<sup>3</sup> Das Verfahren findet Anwendung für Regelungsvorhaben, die ab 1. März 2013 in die Ressortabstimmung eingebracht werden.

<sup>4</sup> Wollmann (2012), S. 1f.

<sup>5</sup> Bundesregierung 2013, S. 50.

Nebenwirkungen. Zusätzlich sind weitere Wirkungen zu prüfen und darzustellen. Darunter fallen u.a. die Schätzung des Erfüllungsaufwandes und der Bürokratiekosten sowie die Schätzung der Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen. Zentrale Rechtsgrundlage für die Vorbereitung einer GFA bildet die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 44 GGO).

Weniger Aufmerksamkeit wurde im internationalen Umfeld den Ex-post-Evaluierungen geschenkt. Wie der internationale Vergleich im Rahmen des Gutachtens zeigt, haben sie als weiteres Instrument aus dem „regulierungspolitischen Werkzeugkasten“<sup>6</sup> bislang unterschiedliche Relevanz und Institutionalisierung erfahren. So wird bspw. auf die Schweiz in Bezugnahme auf den Verfassungsrang und der damit verbundenen hohen Evaluierungsaktivität verwiesen.<sup>7</sup> Im Vereinigten Königreich oder Kanada wurden in den vergangenen Jahren intensive Prozesse zur stärkeren Verankerung von Ex-post-Evaluierungen durchlaufen (vgl. hierzu die entsprechenden Länderkapitel in diesem Gutachten).

Mit dem vorliegenden Beschluss des Staatssekretärsausschusses bekommen Ex-post-Evaluierungen auch in Deutschland ein neues Gewicht. In zwei Schritten soll die Evaluierungskonzeption Ende 2014 und schließlich nach Vorliegen ausreichender Erfahrungen überprüft werden.

## 2.2 Auftrag und Zielsetzungen

Vor diesem Hintergrund hat der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ein Gutachten zum Thema „Praktiken und Erfahrungen bei der Durchführung von Ex-post-Evaluierungen in anderen Staaten“ ausgeschrieben und die Prognos AG in Zusammenarbeit mit Prof. Kai Wegrich von der Hertie-School of Governance mit der Erstellung des Gutachtens beauftragt.

Ziel des Gutachtens ist es, gute Praktiken und Erfahrungen bei der Durchführung von Ex-post-Evaluierungen in anderen Staaten zu untersuchen. Dabei stehen vier Themenbereiche im Fokus der Betrachtung:

- Anwendung von Ex-post-Evaluierungsverfahren
- Effizienz der Durchführung von Ex-post-Evaluierungen

---

<sup>6</sup> Einen Überblick über den Werkzeugkasten bzw. etablierte regulierungspolitische Instrumente gibt Wegrich (2009), S. 39f.

<sup>7</sup> Vgl. Wollmann (2013).

- Aussagekraft von Evaluierungsberichten
- Effektivität von Ex-post-Evaluierungen und Nutzung der Ergebnisse

Der Ländervergleich bezieht dabei die Europäische Kommission, das Vereinigte Königreich, Kanada, Schweden und die Schweiz ein. Aus Gründen der Vergleichbarkeit liegt der Fokus in den föderalen Staaten (Schweiz, Kanada) auf der Bundesebene.

Auf Grundlage des Vergleichs können dann Lehren für Deutschland und Hinweise zur Implementierung, Konkretisierung und Weiterentwicklung des vom Staatssekretärsausschuss beschlossenen Konzepts gezogen werden.

## **2.3 Methodisches Konzept und Vorgehen**

Wir haben das Gutachten als kriteriengestützten Ländervergleich umgesetzt.

### **Kriterien und Analyseraster für den Ländervergleich**

Die Kriterien und damit das Analyseraster ergeben sich aus der Aufbereitung des vom Staatssekretärsausschuss beschlossenen Konzepts, den Themenbereichen und Prüfpunkten der Leistungsbeschreibung sowie allgemeinen Schwerpunkten von Ex-post-Evaluierungen die derzeit in Wissenschaft und Praxis diskutiert werden. In Kapitel 4 erfolgt die vergleichende Auswertung wesentlicher Indikatoren.

### **Methodisches Instrumentarium**

Zur Erarbeitung des Ländervergleichs haben wir eine Kombination aus Dokumenten- und Literaturanalyse, Fachgesprächen sowie eine Inhaltsanalyse ausgewählter Evaluierungsberichte eingesetzt:

- Grundlage bildete eine Recherche und Analyse zentraler Dokumentationen aus Wissenschaft und Praxis (bspw. Regierungsdokumentationen, Handbücher, Leitfäden, wissenschaftliche Artikel, Prüfberichte etc.). Mittels der Literaturanalyse konnten insbesondere Erkenntnisse zu den rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie zur Darstellung und Umsetzung der Evaluierungsverfahren und -praxis gewonnen werden. Eine Übersicht der verwendeten Literatur findet sich im Anhang.
- Zur Validierung, Ergänzung und Vertiefung wurden telefonische Interviews mit ausgewählten Expertinnen und

Experten in den Vergleichsländern durchgeführt. Insgesamt haben wir 18 Gespräche geführt. Angesprochen wurden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung, hier insbesondere von einzelnen Ressorts, zentralen Evaluierungsstellen und dort wo vorhanden übergreifenden, mit dem NKR vergleichbaren, regulierungspolitischen Aufsichtsgremien. Folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Tabelle 1: Überblick Institutionen für Interviews

	Vereinigtes Königreich	Kanada	Schweiz	Schweden	Europäische Kommission	Deutschland
Wissenschaft		x	x			
Ressorts	x		x		x	x
zentrale Evaluierungsstellen	x		x	x	x	
regulierungs-politische Aufsichtsgremien	x			x		

Quelle: Prognos AG 2013

- Eine quantitative und qualitative Inhaltsanalyse ausgewählter Evaluierungsberichte bildete den dritten empirischen Zugang des Gutachtens. In den Vergleichsländern wurden je drei Berichte in den Politikfeldern Arbeit/Soziales, Gesundheit und Umwelt ausgewertet, um insbesondere Aussagen zur Effizienz (Umfang, Dauer etc.), zum tatsächlichen Einsatz von Vorschriften sowie zur Praxis bei der Verknüpfung von Ex-ante- und Ex-post-Verfahren zu erlangen. Die Ergebnisse sind in Kapitel 4 integriert, eine Liste der analysierten Evaluierungsberichte findet sich im Anhang.

Die gewählten Instrumente leisten einen unterschiedlichen Beitrag zu den Themenbereichen der Analyse:

Abbildung 1: Überblick Fragestellungen und Methoden

	Dokumenten- und Literaturanalyse	Fachgespräche	Fallstudien (Analyse Evaluierungsberichte)
Anwendung von Ex-post-Evaluierungsverfahren	●	●	
Effizienz der Durchführung von Evaluierungen	●	●	●
Aussagekraft von Evaluierungsberichten	●	●	●
Effektivität von Ex-post-Evaluierungen und Nutzung der Ergebnisse	●	●	

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis der Vergabeunterlagen

Für das Gutachten war ein Bearbeitungszeitraum von rund zwei Monaten vorgesehen.

### 3 Der Rahmen

Im Mittelpunkt des vorliegenden Gutachtens steht die Ex-post-Evaluierung von Regelungsvorhaben. Die Ex-post-Evaluierung knüpft an dem Verständnis von Gesetzgebung als einem Instrument des Gesetzgebers zur Erreichung bestimmter Ziele und Wirkungen an. Durch den intendierten Zwang zur Überprüfung einer Rechtsvorschrift verfolgen Ex-Post-Evaluierungen insbesondere das Ziel, die Funktionalität, den Zielerreichungsgrad und die Wirkungen einer rechtlichen Regelung systematisch zu bewerten. Um die Gesamtheit der relevanten Wirkungen abbilden zu können, stellen sie vor allem die Wirkungskriterien der

- Effektivität (Wurden durch die Rechtsvorschrift die von ihr gesetzten Ziele erreicht?) und
- Effizienz (Wurden die Ziele in einem angemessenen Verhältnis von Aufwand und Nutzen erreicht bzw. gibt es effizientere Alternativen zur Zielerreichung?)

in den Vordergrund<sup>8</sup>:

Auf Grundlage der Evaluierungsergebnisse sollte die Entscheidung darüber getroffen werden können, ob sich eine Regelung bewährt hat oder ob Anpassungsbedarf besteht.

#### 3.1 Sachstand in Deutschland

Die Ex-post-Evaluierung bzw. die Überprüfung der Wirksamkeit von Rechtsvorschriften findet auf Bundesebene noch keine übergreifende Anwendung.

Bisher ist die Wirksamkeitsüberprüfung zwar Bestandteil des § 44 Abs. 7 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), der besagt, dass in der Begründung zum Gesetzesentwurf durch das federführende Ressort festzulegen ist, ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten

---

<sup>8</sup> Vgl. statt vieler Mader (2009).



sind.<sup>9</sup> Die Darstellung dieser Erwägungen zur Evaluierung kann der NKR in den Ausführungen zum Regelungsentwurf prüfen. (§ 4 Abs. 2 NKR-Gesetz).

Über diese Bestimmungen hinausgehend finden sich jedoch keine zentralen Vorgaben zur Institutionalisierung von Ex-post-Evaluierungen bundesrechtlicher Vorschriften.

Dennoch haben sich in verschiedenen Politikfeldern Evaluationstätigkeiten entwickelt. Seit den 1960er Jahren zählt Deutschland zu den Vorreitern der internationalen Politikevaluation und Evaluationsforschung. Schwerpunkte der Evaluationstätigkeit in Deutschland beziehen sich zum einen auf Projekte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, wachsende Bedeutung kommt der Arbeitsmarktpolitik zu. Hier übernahm das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung neben der Arbeitsmarktforschung nach 2005 auch die Aufgabe der Evaluation von Instrumenten der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Weiterhin wurden als Instrumente zur Evaluation zunehmend Berichts- bzw. Evaluationspflichten in Gesetzen festgelegt.

Mit dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau zur Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben vom 23.01.2013<sup>10</sup> verändert sich die Situation. Erstmals wurde nun ein Instrument zur systematischen Ex-post-Evaluierung von Gesetzen ab einem bestimmten Schwellenwert beschlossen.

Gemäß diesem Beschluss sind Regelungsentwürfe, bei denen ein jährlicher Erfüllungsaufwand von mindestens

- 1 Mio. € Sachkosten oder 100.000 Stunden Aufwand für Bürgerinnen und Bürger oder
- 1 Mio. € für die Wirtschaft oder
- 1 Mio. € für die Verwaltung

aufgrund der Ex-ante Abschätzung zu erwarten ist oder – ist eine solche Abschätzung nicht möglich – nicht ausgeschlossen werden kann, in der Regel 3-5 Jahre nach ihrem Inkrafttreten zu evaluieren.<sup>11</sup> Dabei sind gemäß § 44 Abs. 7 GGO bei allen

---

<sup>9</sup> Allerdings stellte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) 2010 fest, dass zwischen 2004 und 2008 in lediglich rund einem Siebtel der Gesetzesvorlagen Angaben zur möglichen Evaluierung gemacht wurden und sich die Gesetzesvorlagen damit materiell mit dieser Frage auseinandergesetzt haben.

<sup>10</sup> Der Beschluss ist für alle Regelungsvorhaben gültig, die ab dem 01. März 2013 in die Ressortabstimmung eingebracht werden.

<sup>11</sup> Soweit die Verhältnismäßigkeit auch gegeben ist und der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den daraus zu gewinnenden Erkenntnissen steht. Dies gilt bspw. im Hinblick auf EU-Vorgaben oder gerichtliche Entscheidungen.

wesentlichen Regelungsvorhaben in der Begründung zum Regelungsentwurf Aussagen zur Durchführung oder Nicht-Durchführung von Evaluierungen aufzunehmen.

Kernkriterium der Evaluierung ist die Zielerreichung, wobei der Beschluss noch weitere Prüfkriterien wie bspw. Nebenfolgen der Regelung oder Akzeptanz der Regelung nennt. Die Tiefe, Ausgestaltung und Durchführungsform obliegt dem zuständigen Ministerium. Ein Evaluierungsbericht, der die wesentlichen Erkenntnisse der Evaluierung darstellt, wird den betroffenen Ressorts, dem Koordinator des Regierungsprogramms für Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung sowie dem NKR zur Kenntnis gegeben.

Somit legt der Beschluss des Staatssekretärsausschuss über den Schwellenwert einen gewissen Automatismus für Ex-post-Evaluierungen von Regelungsvorhaben fest und gibt zugleich einen Rahmen für die Evaluierungstätigkeit durch die Bundesministerien vor. Er liefert jedoch nur wenige Hinweise, wie die zukünftige Ausgestaltung eines Ex-post-Evaluierungssystems in der Bundesverwaltung aussehen könnte. Selbstverständlich ist dies ein langfristig orientierter Prozess und die bestehenden Strukturen sind Stück für Stück weiterzuentwickeln.

Dennoch unterliegen Ex-post-Evaluierungen als Instrumente der besseren Rechtssetzung ebenfalls unterschiedlichen Anforderungskriterien der Effektivität und Effizienz, um eine Umsetzung bzw. Nutzung der Evaluationsergebnisse sicherzustellen. Wollmann führt für Deutschland mehrere Studien an, die keinen hohen Nutzungsgrad von Wirkungs- oder Erfolgskontrollen konstatieren.<sup>12</sup> Daher bietet der internationale Vergleich eine gute Möglichkeit, aus der etablierten Praxis anderer Staaten Hinweise abzuleiten, wie das Instrument der Ex-post-Evaluierung in Deutschland auf Grundlage des Beschlusses wirksam eingesetzt und die Nutzung der Evaluationsergebnisse sichergestellt werden kann.

## 3.2 Die Vergleichsländer im Überblick

Der internationale Vergleich hat die Systeme zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungsverfahren in den genannten Ländern untersucht. Folgende Merkmale der Evaluierungssysteme werden in diesem Kapitel adressiert:

---

<sup>12</sup> Wollmann (2013) verweist allerdings auch darauf, dass empirisch und theoretisch umfassende Analysen hierzu nach wie vor fehlen.

- Entwicklung und Bedeutung von Ex-post-Evaluierungen
- Institutioneller Kontext (Rechtliche Grundlagen, Vorhandensein zentraler Evaluierungspflichten),
- Akteure & Verfahren im System der Ex-post-Evaluierungen

Jedes Länderkapitel schließt mit einem Fazit und benennt die wesentlichen – für die Weiterentwicklung des St-Beschlusses in Deutschland interessanten – Erkenntnisse. Die Ergebnisse der Länderkapitel fließen zudem in die zentralen Ergebnisse in Kapitel 4 mit ein und werden dort vergleichend dargestellt.

### 3.2.1 Europäische Kommission

#### Entwicklung und Bedeutung von Ex-post-Evaluierungen

Die Systeme zur Ex-post-Evaluierung von Ausgabenprogrammen insgesamt folgen in der Europäischen Kommission einer langen Tradition.<sup>13</sup> Auch Handbücher und Leitlinien wurden mit der Perspektive der Evaluierung von Programmen erarbeitet. In den vergangenen Jahren, beginnend mit dem Mandelkern-Bericht 2001, zeichneten sich jedoch zunehmend Reformabsichten ab, welche die bessere Rechtsetzung und damit auch die Ex-post-Evaluierung von Richtlinien und Verordnungen<sup>14</sup> in den Fokus rücken.

Im Oktober 2012 wurde die Mitteilung der Europäischen Kommission zum aktuellen Programm „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)“ veröffentlicht.<sup>15</sup> REFIT soll in seiner Umsetzung Bürokratielasten, Inkonsistenzen, Lücken und nicht effektive Maßnahmen in der gesamten europäischen Rechtssetzung identifizieren und Regulierungskosten abschaffen, vereinfachen oder reduzieren.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Mit dem 2007 geschlossenen Lissabon-Vertrag verpflichtete die Europäische Kommission sich in Artikel 318 zur Vorlage eines Berichts über die Evaluierung der Finanzen der Union an das Europäische Parlament und den Rat. Vgl. Europäische Kommission (2013): Financial Regulation applicable to the general budget of the Union and its rules of application. Synoptic presentation and a selection of legal texts relevant to the budget, S. 22.

<sup>14</sup> In der Europäischen Kommission werden folgende Rechtsinstrumente unterschieden: Verordnungen (unmittelbare Verbindlichkeit in jedem Mitgliedsstaat), Richtlinien (erfordert Umsetzung in nationales Recht, nur die Ziele sind verbindlich vorgegeben, Form und Mittel der Umsetzung in nationales Recht liegen im Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten), Empfehlungen (nicht verbindlich), Beschlüsse (verbindliche Regelungen, die konkrete Einzelfälle und konkrete Adressaten, bspw. ein Mitgliedsstaat oder auch ein Unternehmen betreffen) und Mitteilungen (Maßnahmen der Organe der Europäischen Union, die keine unmittelbare Rechtswirkung entfalten). Vgl. hierzu: Centrum für Europäische Politik: Rechtsinstrumente der EU. Online verfügbar: <http://www.cep.eu/eu-fakten/rechtsinstrumente-der-eu/>, letzter Abruf: 19.11.2013.

<sup>15</sup> Europäische Kommission (2012): Communication: EU Regulatory Fitness. COM (2012) 746 final.

<sup>16</sup> Diese Überprüfung der existierenden Verordnungen und Richtlinien erfolgt im Rahmen von REFIT-Screenings und so genannten Fitness Checks. Letztere sind Ex-post-Bewertungen des Rechts- und Regulierungsrahmens in einem bestimmten Politikbereich. D.h. mehrere Verordnungen und Richtlinien werden gemeinsam evaluiert. Dabei ersetzen die Fitness Checks jedoch nicht die Ex-post-Evaluierungen einzelner Verordnungen oder Richtlinien, sondern sind komplementär dazu zu betrachten. Sie prüfen vor allem Wechselwirkungen verschiedener Regelungen in einem

Das REFIT-Programm stellt somit den übergreifenden Rahmen dar, in den die Aktivitäten zu Ex-post-Evaluierungen in der Europäischen Kommission eingebettet sind.

## Institutioneller Kontext

Es gibt in der Europäischen Kommission keine allgemeine gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungen von Gesetzen. Vielmehr basiert das Evaluierungssystem – vergleichend zum *Impact Assessment*-System – vor allem auf politischen Absichtserklärungen der Kommission im Rahmen von Mitteilungen, die als verwaltungsrechtliche Leitlinien für die Organe der Europäischen Union als bindend gelten.

Die Absicht einer Verankerung von Evaluierungen im politischen Prozess findet sich vor allem in der 2007 verabschiedeten Mitteilung der Europäischen Kommission *Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation*<sup>17</sup> sowie in der Mitteilung *Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation* aus dem Jahr 2013.<sup>18</sup> Erstere konkretisiert im Besonderen Aspekte der Nutzung und Nützlichkeit von Evaluierungen und beschreibt Maßnahmen für eine stärkere strategische Nutzung von Evaluierungsergebnissen sowie eine bessere Einbindung derselben in politische Planungs- und Entscheidungsprozesse. Letztere fokussiert Umsetzungsaspekte wie Konsistenz von Kriterien, Planungsmechanismen und Qualitätskontrolle.

Theoretisch sind Ex-post-Evaluierungen damit bereits heute Teil des Politikprozesses (*policy cycle*) in der Kommission. Im Rahmen des *Impact Assessments* sollen Evaluierungspläne präzisiert werden.<sup>19</sup> Diese Verknüpfung wird in der Literatur sowie in Expertengesprächen jedoch als schwach ausgeprägt beschrieben. Das soll sich mit dem Reformprogramm REFIT ändern. Unter dem

---

Politikbereich. Die Umsetzung des REFIT-Programms wird mit einem Monitoring unterlegt, d.h. die geplanten Evaluierungen werden ab 2014 als Anhang im Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission gelistet und in einem Monitoringsystem kann verfolgt werden, wie weit diese Aktivitäten fortgeschritten sind.

<sup>17</sup> Europäische Kommission (2007): Communication: Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation (SEC(2007) 213).

<sup>18</sup> Europäische Kommission (2013): Communication: Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation (COM(2013) 686 final). Zusätzlich referenzieren auch zwei *Better Regulation*-Mitteilungen das Thema Ex-post-Evaluierungen. Vgl. hierzu Europäische Kommission (2010): Communication: Smart Regulation in the European Union (COM(2010) 543 final) sowie Europäische Kommission (2012): Communication: EU Regulatory Fitness (COM(2012) 746 final).

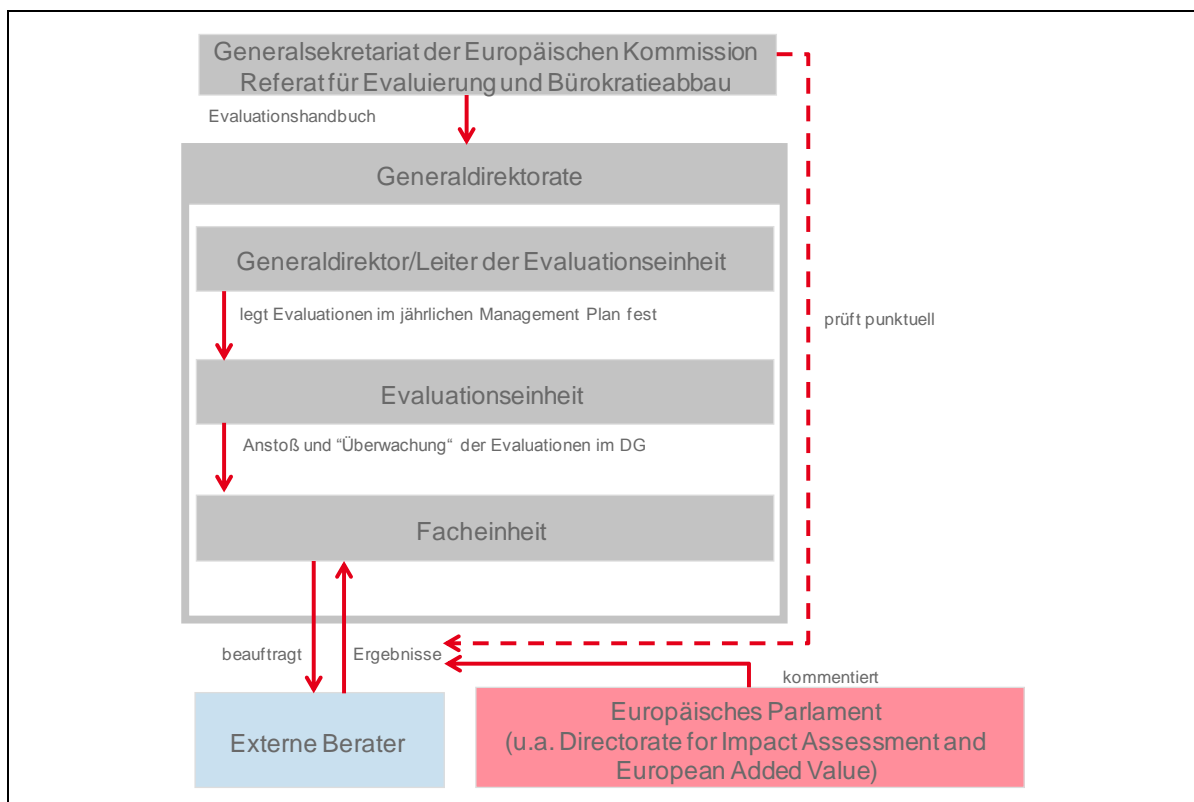
<sup>19</sup> Dazu zählt auch eine Beschreibung des Zeitrahmens, des Fokus und Ziels der Evaluierung, die Klärung der Verantwortlichkeit für die Durchführung der Evaluierung und die Darlegung des/der Adressaten. Vgl. Europäische Kommission (2009): Impact Assessment Guidelines, S. 50 sowie Europäische Kommission (2007): Communication: Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework - Strengthening Control Effectiveness. Annex 1. Zudem wird in Expertengesprächen darauf verwiesen, dass Evaluierungsabsichten in neuen Gesetzen immer häufiger direkt formuliert werden.

Schlagwort „*evaluate first*“ will die Kommission in Zukunft keine Vorschläge im Bereich existierender Gesetze mehr in ihr Arbeitsprogramm aufnehmen und untersuchen, solange eine angemessene Folgeevaluierung nicht durchgeführt wurde.<sup>20</sup>

## Akteure & Verfahren

Nachfolgende Abbildung 2 zeigt die Akteure im Ex-post-Evaluierungssystem der Europäischen Kommission und in welcher Beziehung sie zueinander stehen.

Abbildung 2: Akteure im Feld der Ex-post-Evaluierungen in der EU<sup>21</sup>



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG 2013

Die Initiierung, Planung und Durchführung von Evaluierungen erfolgen in der Europäischen Kommission dezentral in den Generaldirektoraten (DG).<sup>22 23</sup> Dazu wird im jährlichen

<sup>20</sup> Europäische Kommission (2012): Communication: EU Regulatory Fitness, COM(2012) 746 final, S. 4.

<sup>21</sup> Die Organe der Exekutive sind in der Abbildung in grauer Farbe gehalten. Die Legislative ist rot eingefärbt. Unabhängige Akteure sind in grüner Farbe gehalten. Externe Berater/ Gremien sind blau eingefärbt.

<sup>22</sup> Die Generaldirektorate der Europäischen Kommission sind am ehesten vergleichbar mit den deutschen Bundesministerien.

<sup>23</sup> Regelungen der Europäischen Union werden in den Mitgliedsstaaten vollzogen. Ex-post-Evaluierungen erfolgen daher auf Grundlage nationaler Datensammlungen. Dabei kann die Datenbeschaffung sowohl durch den externen Berater als auch durch das jeweilige Generaldirektorat erfolgen. In der Praxis stellt die Abhängigkeit von nationalen Daten eine

Managementplan eines jeden DG ein Evaluierungsplan aufgestellt. Direkt verantwortlich sind jedoch die Facheinheiten (*Policy Units*)<sup>24</sup>, welche die jeweilige Richtlinie oder Verordnung verantworten. Diese vergeben Evaluierungen im Regelfall an externe Berater.

Die tatsächliche Durchführung von Evaluierungen halten in den DGs üblicherweise die institutionalisierten übergreifenden Evaluierungseinheiten nach. Diese Evaluationseinheiten können verschiedene Organisationsformen haben (Linienfunktion, DG-interne Netzwerke, etc.). Neben der Überwachung der ressortinternen Evaluierungstätigkeiten unterstützen sie Facheinheiten sowohl hinsichtlich organisatorischer als auch methodischer Fragen. Nach Abschluss einer Evaluierung halten die Evaluierungseinheiten die Nutzung der Ergebnisse in einem so genannten Aktionsplan nach, der die aus den Evaluierungsergebnissen folgenden Schritte zur Weiterführung, Verbesserung oder Änderung von Gesetzen festlegt (vgl. Kapitel 4).

Im Idealfall wird für eine Evaluierung eine Steuerungsgruppe eingerichtet, welche die Aufgabe der Qualitätssicherung im Evaluierungsprozess sowie des Endberichts übernimmt. Hierfür stellen die Evaluierungsleitlinien der Kommission ein Bewertungsraster zur Verfügung (vgl. Kapitel 4).

Das Referat für Evaluierung und Bürokratieabbau (*Evaluation and Simplification Unit*) des Generalsekretariats der Europäischen Kommission<sup>25</sup> leistet zusätzliche übergreifende Unterstützung für die Generaldirektorate, d.h. es stellt Leitlinien zur Verfügung und überprüft – Experteneinschätzungen zufolge – punktuell, d.h. in unregelmäßigen Abständen und auf der Grundlage einer eigenen Einschätzung zur Bedeutung einer Evaluierung, die Einhaltung von Standards in konkreten Berichten.<sup>26</sup>

Dem Europäischen Parlament kommt zunächst keine aktive Rolle zu. Es erhält die Evaluierungsberichte der DGs und kann diese kommentieren. Experteneinschätzungen zufolge ist dies jedoch eher eine Ausnahme.

---

methodische Schwierigkeit bei der Durchführung von Ex-post-Evaluierungen dar. Daten in den Mitgliedsstaaten weder einheitlich erhoben, noch existiert üblicherweise eine einheitliche Definition eines statistischen Werts. Im Falle von Richtlinien, die im Gegensatz zu Verordnungen keine direkte Wirkung im Mitgliedsstaat entfalten sondern in nationales Recht überführt werden, ist die Ausgestaltung des gesetzlichen Regelungen oftmals höchst unterschiedlich. Diese methodischen Schwierigkeiten sollen, der aktuellen Mitteilung der Kommission zur Verbesserung von Evaluation zufolge, in Zukunft mehr in den Fokus rücken. Vgl. Europäische Kommission (2013): Communication: Strengthening the foundations of Smart Regulation - improving evaluation, S. 5.

<sup>24</sup> Die Policy Units in den Generaldirektoraten der Europäischen Kommission sind am ehesten vergleichbar mit den Fachreferaten in deutschen Ministerien.

<sup>25</sup> Das Generalsekretariat der Europäischen Kommission ist im weitesten Sinne vergleichbar mit dem deutschen Bundeskanzleramt.

<sup>26</sup> Europäische Kommission (2013): Communication: Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation. COM(2013) 686 final.

Steht laut Evaluierungsplan die Überprüfung eines Gesetzes oder einer Regulierung an oder wird eine Evaluierung außerhalb des Evaluierungsplans notwendig, so wird diese durch die Evaluierungseinheit und die Facheinheit geplant und umgesetzt. Da die Mehrheit der Evaluierungen an externe Berater vergeben wird, folgt nach Design und Planung üblicherweise die Ausschreibung und Vergabe des Evaluierungsauftrags. Nach Abschluss einer Evaluierung sollen die Ergebnisse einem breiten Adressatenkreis zugänglich gemacht werden. Hierzu zählen die breite Öffentlichkeit ebenso wie das Parlament und der Rat, interessierte Evaluierungsexperten innerhalb der Kommission sowie die akademische Fachöffentlichkeit.

## **Fazit**

Ex-post-Evaluierungen von Ausgabeprogrammen sind in der Europäischen Kommission bereits etabliert. Eine stärkere Fokussierung auf Gesetzesevaluierung sowie die weitere Vereinheitlichung von Prozessen und Methoden wird mit jüngeren Reformprogrammen vorangetrieben.

Zentrales Merkmal des aktuellen Evaluierungssystems ist seine Dezentralität – Evaluierungen werden innerhalb der Generaldirektorate geplant, durchgeführt und genutzt. Sowohl das bereits etablierte System als auch die neueren Reformbemühungen weisen aus gutachterlicher Sicht interessante Ansätze auf.

So wird mit den Evaluierungseinheiten die Problematik adressiert, dass evaluatorische Methodenkompetenzen von den Fachreferaten kaum kontinuierlich vorgehalten werden können, da das einzelne Referat nur in zeitlich weit auseinanderliegenden Abständen Evaluierungen durchführen lässt. Die Unterstützung einer einheitlichen Durchführung von Qualitätssicherungsverfahren durch klare Vorgaben und Vorlagen wie den Quality Assessment Vordruck der Europäischen Kommission kann auch für das deutsche Ex-post-Evaluierungssystem eine sinnvolle Ergänzung sein. Als besonders wichtig erachten wir eine systematische Nutzung von Evaluierungsergebnissen in den Zyklen der politischen Vorhabensplanung. Die Einführung des Prinzips „evaluate first“ ist in diesem Bereich als wichtiger Beitrag zu sehen.

Nachfolgende Tabelle zeigt die aus gutachterlicher Sicht wesentlichen interessanten Ansatzpunkte:

Ex-post Evaluationssystem in der Europäischen Kommission: Interessante Ansatzpunkte
Evaluierungseinheiten in den DG
Quality Assessment Vordruck
Evaluate first-Prinzip

### 3.2.2 Kanada

#### Entwicklung und Bedeutung von Ex-post-Evaluierungen

Die kennzahlenbasierte Erfolgsmessung spielt in politischen Entscheidungsprozessen in Kanada grundsätzlich eine wichtige Rolle. Reformen der vergangenen Jahre zum Abbau der Bürokratielasten (*Red Tape Reduction Action Plan*) betonen die Bedeutung eines kontinuierlichen Monitorings von Regelungen als entscheidende Grundlage. Ex-post Evaluierungen von Gesetzen und Regelungen folgen dabei dem sog. *Life Cycle* Ansatz, der eine systematische Entwicklung, Umsetzung, Evaluierung und Überprüfung von Regelungen und Gesetzen beinhaltet. Bei der Evaluierung steht der Value for money, das heißt die Relevanz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit im Vordergrund.<sup>27</sup>

Seit Januar 2012 gilt in Kanada das Prinzip der "*One-for One Rule*". Die Regel beinhaltet, dass bei einem Anstieg der Bürokratielasten durch eine neue oder modifizierte Regelung, die verantwortlichen Ressorts dazu aufgefordert sind, bei den bestehenden Regelungen die Bürokratielasten entsprechend zu reduzieren.<sup>28</sup> Die Ressorts sind somit zur Bestandsaufnahme und Evaluierung angehalten, um so Regulierungen zu identifizieren, die sie abschaffen bzw. modifizieren können.

<sup>27</sup> Die Prüfung der Relevanz heißt in diesem Kontext, zu untersuchen, inwiefern eine Notwendigkeit für die Beibehaltung der Regelung besteht bzw. ob diese den Bedürfnissen der kanadischen Bevölkerung entspricht. Die Überprüfung der Effektivität umfasst den Grad der Zielerreichung und die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit den Ressourceneinsatz in Relation zu Outputs und Outcomes.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu die die Informationen des Treasury Boards unter: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/fof-upu-eng.asp>; letzter Abruf: 23.11.2013.



## Institutioneller Kontext

Im April 2009 ist in Kanada die erneuerte *New Policy on Evaluation* gemeinsam mit der *Directive on the Evaluation Function* und dem *Standard on Evaluation for the Government of Canada* in Kraft getreten. Die Policy erfüllt die Vorgaben des *Financial Administration Acts*.<sup>29</sup> Evaluierungen sind hierin definiert als „die systematische Sammlung und Analyse von Belegen zur Wirkung eines Programms, um Aussagen zu Relevanz, Performance sowie Alternativen treffen zu können“.<sup>30</sup> Die *Directive* unterstützt die Umsetzung der Ziele der *Policy on Evaluation* u.a. durch die Formulierung der Anforderungen an die personellen Kapazitäten in den Ressorts, insb. die Definition des Aufgabenbereichs des für die Durchführung von Evaluierungen Verantwortlichen (Head of Evaluation). Der *Standard* stellt Anforderungen an Qualität, Neutralität und Nützlichkeit von Evaluierungen dar.

Die *Cabinet Directive on Regulatory Management* aus dem Jahr 2012 legt fest<sup>31</sup>, dass Ministerien und Behörden dafür zuständig sind sicherzustellen, dass Regelungen kontinuierlich ihre ursprünglichen politischen Ziele erreichen und sie Regelungen in Abstimmung mit den zeitlichen Vorgaben und der gleichen inhaltlichen Interpretation der *Policy on Evaluation* evaluieren müssen.<sup>32</sup> Alle Ministerien und Behörden, die im bundesweiten Regulierungsprozess involviert sind bzw. neue Regelungen vorschlagen, hatten bis März 2013 Zeit, diese Direktive umzusetzen.

---

<sup>29</sup> Treasury Board of Canada Secretariat (2009): Policy on Evaluation. Online verfügbar: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=15024&section=text>; Directive on the Evaluation Function. Online verfügbar: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=15681&section=text#cha1>; Standard on Evaluation for the Government of Canada. Online verfügbar: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=15688>; letzter Abruf: 12.11.2013. Die Policy und die dazugehörige Directive sowie der Standard wurden im Rahmen der *Policy Suite Renewal* überarbeitet, die einen bedeutenden Teil des *Federal Accountability Action Plans* und der *Government's Management Agenda* darstellt.

<sup>30</sup> In der Policy on Evaluation heißt es in Section 3.1: "Evaluation is the systematic collection and analysis of evidence on the outcomes of programs to make judgements about their relevance, performance and alternative ways to deliver them or to achieve the same results."

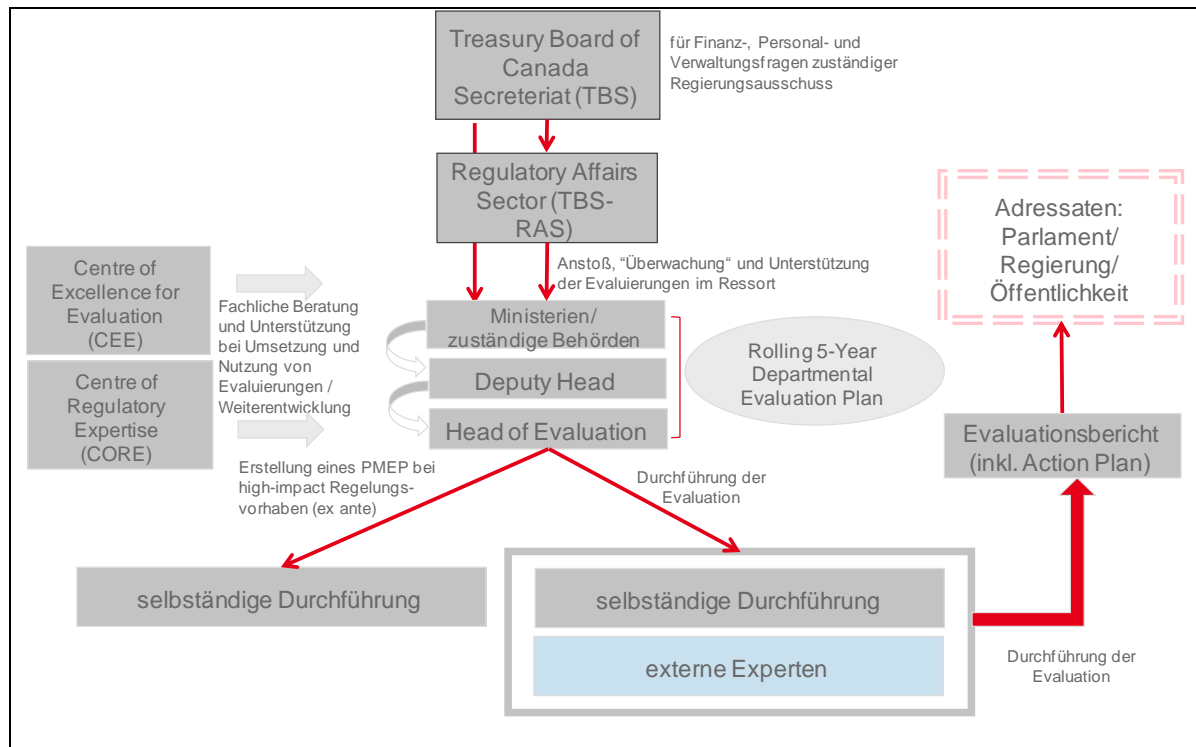
<sup>31</sup> Die Cabinet Directive on Regulatory Management löste die Cabinet Directive on Streamline Evaluation ab..

<sup>32</sup> Treasury Board of Canada Secretariat (2009): Cabinet Directive on Regulatory Management. Online verfügbar: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/cdrm-dcgr/cdrm-dcgrtb-eng.asp>; letzter Abruf: 12.11.2013. Hierin wird aufgeführt: Absatz L: Measuring, evaluating and reviewing regulation: 43. Departments and agencies are responsible for ensuring that regulation continually meets its initial policy objectives and for reviewing regulatory frameworks on an ongoing basis. [...] 45. Departments and agencies are to evaluate their regulatory programs according to the time frames and cycle established in the Treasury Board Policy on Evaluation to demonstrate results for Canadians

## Akteure & Verfahren

Die nachfolgende Abbildung bietet einen Überblick über die Akteure von Ex-post-Evaluierungsverfahren in Kanada:

Abbildung 3: Akteure im Feld der Ex-post-Evaluierungen in Kanada



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG 2013

Die Verantwortung für das Thema Evaluation liegt grundsätzlich beim Treasury Board of Canada Secretariat (TBS).<sup>33</sup> Der Regulatory Affairs Sector (TBS-RAS), als eine Abteilung des TBS, verantwortet den Regulierungsbereich und ist zuständig für die Umsetzung der Richtlinie *Cabinet Directive on Regulatory Management*.

Gemäß der *Policy on Evaluation* müssen alle Ministerien bzw. zuständigen Behörden einen *Rolling Five Year Departmental Evaluation Plan* erstellen, der jährlich beim TBS eingereicht wird. Dieser beinhaltet einen regelmäßigen Überprüfungszyklus von fünf

<sup>33</sup> Das Treasury Board ist der einzige per Gesetz institutionalisierte Kabinettsausschuss in Kanada und wird unterstützt durch das Treasury Board Secretariat. Der Präsident des Treasury Board ist gleichzeitig Minister des Kanadischen Kabinetts, so dass das Treasury Board eine ministeriumsähnliche Funktion einnimmt. Das Treasury Board verantwortet den Bereich des öffentlichen Dienstes und setzt regierungswelt geltende Richtlinien in verschiedenen politischen Bereichen um u.a. in allen Aspekten der Finanzpolitik. Die Zuständigkeitsbereiche des Treasury Boards umfassen weiterhin auch die Prüfung der ministeriellen Ausgabenpläne und die Prüfung der Erneuerung/ Fortführung von laufenden Programmen.

Jahren für alle Programme. Durch den Evaluierungsplan wird ersichtlich, welche Gesetze zur Evaluierung anstehen.

Der Aufbau der erforderlichen Kompetenzen und Kapazitäten, um die Einhaltung der Direktive bzw. der Policy zu gewährleisten, erfolgte in Kanada schrittweise. Die zuständigen Ministerien und Behörden hatten nach Einführung der Policy am 01. April 2009 bis zum 31. März 2013 Zeit, um die Kompetenzen des jeweiligen *Head of Evaluation* und der Evaluatoren aufzubauen (z.B. durch spezielle Seminare). Weiterhin stellten die Ministerien und Behörden in dieser Zeit ihren *Departmental Evaluation Plan* auf.

Die operative Umsetzung von Evaluierungen verantwortet der *Head of Evaluation* eines Ministeriums bzw. einer Behörde. Dieser wird ernannt vom *Deputy Head*. Der Deputy Head ist Leiter einer Regierungsbehörde und dem jeweiligen Minister unterstellt und damit auch dem Parlament zu Rechenschaft verpflichtet über die Tätigkeiten des Ressorts und dessen Zielerreichung.<sup>34</sup> Der Deputy Head ist u.a. dafür verantwortlich, den 5-Jahres-Evaluierungsplan jährlich dem TBS vorzulegen. In größeren Ministerien/ Behörden sind üblicherweise mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Evaluierungen zuständig im Sinne einer eigenen Einheit für Evaluationen innerhalb eines Ministeriums (sog. *evaluation units*).

In Kanada wird bei einem Regelungsentwurf zwischen *low-*, *medium-*, und *high-impact* Regelungen unterschieden. Die Einteilung in eine dieser drei Stufen erfolgt durch die Erarbeitung eines *Triage Statements* durch das zuständige Ressort in Zusammenarbeit mit dem TBS-RAS, in dem die Auswirkungen der Regelungen auf zehn Politikfelder dargelegt werden. Zu den Feldern zählen z.B. öffentliches Gesundheitswesen, Umwelt, Gesellschaft, internationaler Handel oder der öffentliche Haushalt. Das Triage Statement wird erarbeitet, sobald der Entschluss gefasst wurde, eine Regelung einzuführen oder zu modifizieren. In jedem dieser Bereiche ist zu begründen, ob die Regelung eine geringe, mittlere oder starke Auswirkung hat. Wird in allen Bereichen angegeben, dass die Regelung nur einen geringen Einfluss hat, wird die Regelung als *low-impact* eingestuft. Wird dargelegt, dass die Regelung in einem Bereich eine mittlere Auswirkung hat, erfolgt die Einteilung in *medium-impact*, entsprechend erfolgt die Einteilung in *high-impact*, wenn die Auswirkung einer Regelung in einem oder mehr Bereichen als stark eingestuft wird. Jede Einstufung ist durch das Ressort zu begründen. Das *Triage Statement* wird vom zuständigen TBS-RAS Analysten geprüft.

---

<sup>34</sup> Vgl. hierzu: [http://www.tbs-sct.gc.ca/cioscripts/gloss/gloss-alpha\\_e.asp?SubjectID=128&who=/im-gi/](http://www.tbs-sct.gc.ca/cioscripts/gloss/gloss-alpha_e.asp?SubjectID=128&who=/im-gi/); letzter Abruf: 06.12.2013.

Nachfolgend ist ein Beispiel aufgeführt für die Einteilung einer Auswirkung im Bereich öffentliches Gesundheitswesen.<sup>35</sup> Ein geringer Einfluss einer Regelung ist zutreffend, wenn diese schon anerkannt und von der Öffentlichkeit akzeptiert ist sowie einen vernachlässigbaren Einfluss auf das Gesundheitswesen hat. Regelungen haben einen mittleren Einfluss, wenn sie eine substantielle Veränderung im Vergleich zum Status quo bedeuten, die Einteilung in high-impact erfolgt bspw. bei umstrittenen Regelungen oder Regelungen deren Auswirkungen als signifikant eingestuft werden.

Abbildung 4: Beispielhafte Darstellung der Bewertung im Rahmen eines Triage-Statements

**SECTION II: EXPECTED IMPACTS**

(Maximum 1 page per question)

**1) Public Health and Safety**

If a regulatory proposal is expected to have <i>no</i> impact on health or safety or is <i>not applicable</i> , it receives a No/NA rating. If a regulatory proposal is expected to have <i>minimal</i> impacts, it receives a low rating; if it is expected to have <i>some</i> impacts (e.g., reduce delays or the need for medical attention or hospitalization) it receives a medium rating; and if it is expected to have <i>significant</i> impacts (e.g. mortality), it receives a high rating.	No/NA	Low	Medium	High
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Describe the expected impacts only when the impacts are Low, Medium or High:				

Bei der Einteilung *high-impact* muss in der Planungsphase der Regelung ein umfassender *Performance Measurement and Evaluation Plan* (PMEP) erstellt werden. Der PMEP folgt dem oben beschriebenen *Life Cycle Approach* bei Regulierungen. Eine Zusammenfassung des PMEP muss im *Regulatory Impact Assessment* des Regelungsvorhabens enthalten sein. Der PMEP soll nicht länger als 12 Seiten sein und enthält neun Bereiche.<sup>36</sup>

- Beschreibung und Überblick über den Regelungsentwurf
- Beschreibung des *Logic Models*, d.h. der logischen Verknüpfung (grafisch oder deskriptiv) von Inputs und Aktivitäten zu Outputs und Outcomes<sup>37</sup>
- Indikatoren bei der Evaluierung
- Aktivitäten hinsichtlich Erfolgsmessung und Berichterstattung
- Evaluations-Strategie

<sup>35</sup> Version von der OECD veröffentlicht unter: <http://www.oecd.org/mena/governance/43538963.pdf>; letzter Abruf: 06.12.2013.

<sup>36</sup> Treasury Board of Canada Secretariat (2009): Handbook for Regulatory Proposals. Online verfügbar: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/pmep-pmre/pmep-pmre-eng.pdf>; letzter Abruf: 12.11.2013.

<sup>37</sup> Informationen zu den Anforderungen eines Logic Models bietet das TBS unter: <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/dpms-esmr/dpms-esmr05-eng.asp>; letzter Abruf: 21.11.2013.

- Darstellung der Verknüpfung regulatorischer Aktivitäten mit der Programmarchitektur
- Überprüfung durch den Regulatory Affairs Sector (RAS)
- Unterzeichnung durch den Assistant Deputy Minister<sup>38</sup>
- Kontaktdaten/ Kontaktperson

Wird dem Regelungsvorhaben nur ein *medium-impact* zugesprochen, ist die Erstellung des PMEP optional und dem verantwortlichen Ministerium überlassen. *Low-* (und ev. auch *medium-*) *impact* Regulierungen werden von Zeit zu Zeit überprüft, entweder aufgrund des regulären 5-Jahres-Überprüfungszyklus oder bei einer breiter angelegten Überprüfung der politischen Ziele (z.B. nach einem Bericht des Rechnungshofes (*Office of the Auditor General*)).

Die Aufsicht über die Befolgung der Direktive über Regulierungen obliegt dem TBS-RAS. Der RAS übernimmt die Verantwortung zu überprüfen, ob die amtlich vorgenommenen Analysen von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen im Einklang mit den Weisungen der *Cabinet Directive on Regulatory Management* stehen, die Analysen die politischen Entscheidungsprozesse unterstützen und bietet den durchführenden Stellen entsprechende Beratung an.

Bei der Planung und Durchführung von Evaluierungen steht grundsätzlich das *Center of Excellence for Evaluation (CEE)* zur Verfügung, welches beim TBS angesiedelt ist und eine fachliche Leitungsfunktion bei Evaluierungen übernimmt. Dazu gehört, dass es die zuständigen Ministerien und Behörden bei der Durchführung, Nutzung von Evaluierungen unterstützt und die Weiterentwicklung von Evaluierungspraktiken fördert. So gehört zu den Aufgaben des CEE u.a. die Entwicklung von Leitlinien und Instrumenten, die den Ministerien/ Behörden die Umsetzung der Evaluierungsvorhaben erleichtern. Auch unter dem Dach des TBS wurde das *Centre of Regulatory Expertise (CORE)* gegründet, das bei Kosten-Nutzen-Analysen, Risikobeurteilung, Leistungsmessung und Evaluierung von Regelungsvorhaben fachlich unterstützt. Die *Canada School of Public Service* bietet Kurse im Zusammenhang mit dem Aufbau von Kompetenzen für die Evaluierungsaufgabe (u.a. die Entwicklung von Curricula oder das Angebot des Kurses: *Regulatory Performance Measurement and Evaluation*).

Steht laut Evaluierungsplan die Überprüfung eines Gesetzes oder einer Regulierung an, so wird diese durch die Evaluierungseinheit

---

<sup>38</sup> Vergleichbar mit der Funktion einer Abteilungsleitung in einem deutschen Bundesministerium.

in größeren Ministerien geplant und umgesetzt, in kleinen Ressorts zum Teil durch die Fachreferate selbst. Weiterhin besteht die Möglichkeit der externen Vergabe.<sup>39</sup>

Nach Abschluss einer Evaluierung sollen die Ergebnisse einem breiten Adressatenkreis zugänglich gemacht werden. Hierzu zählen die breite Öffentlichkeit ebenso wie das Parlament und die akademische Fachöffentlichkeit.

## Fazit

Das Ex-post-Evaluierungssystem in Kanada weist einen relativ starken Formalisierungsgrad auf. Der Life-Cycle Ansatz, der bei Regelungen verfolgt wird, weist aus Gutachtersicht mehrere interessante Ansatzpunkte auf: So wird durch die systematische Verknüpfung von Entwicklung, Umsetzung, Evaluierung und Überprüfung eine kontinuierliche Beobachtung von Regelungen und Gesetzen sichergestellt, um – falls sich die Rahmenbedingungen ändern oder festgestellt wird, dass die intendierten Ziele nicht erreicht werden können – rechtzeitig durch Änderungen oder Neuerungen eingreifen zu können. Hiermit hat Kanada auch auf die Empfehlungen des *OECD review of the Canadian federal regulatory system* und den Bericht des *External Advisory Committee on Smart Regulation* reagiert.<sup>40</sup> Die Einteilung in *high-impact* bzw. *low-* und *medium impact* Regelungen, welche die Anforderungen an den Evaluierungsaufwand bestimmt, ermöglicht eine bedarfsgerechte Steuerung mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit von Evaluierungsverfahren.

Aus Gutachtersicht ist weiterhin die systematische Verknüpfung von Ex-ante- und Ex-post-Evaluierung durch die Erstellung eines Performance and Measurement Plan bei *high-impact* Regulierungsvorhaben ein herausstellendes Merkmal des kanadischen Evaluierungssystems. Die Aufnahme des PMEP in das RIAs eines Regelungsvorhabens stellt eine Verknüpfung der Ex-ante- und Ex-post-Evaluierung sicher. Herausforderungen bestehen dahingehend, dass bei der Erarbeitung und Umsetzung mehrere Stellen innerhalb der Ministerien betroffen sind und die erfolgreiche Umsetzung eines PMEP eine hohe Aufmerksamkeit des Leitungsbereichs in einem Ministerium erfordert.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Treasury Board of Canada (2004): Evaluation Guidebook for Small Agencies. Online verfügbar: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/fofo-upu-eng.asp>; letzter Abruf: 23.11.2013.

<sup>40</sup> Treasury Board of Canada Secretariat (2010): Better Regulation through International Cooperation. Online verfügbar: <http://www.oecd.org/regreform/policyconference/46313402.pdf>; letzter Abruf: 13.11.2013.

<sup>41</sup> Siehe auch: Treasury Board of Canada Secretariat (2010) – Präsentation im Rahmen eines OECD Workshops: Session 6: Regulatory Performance Indicators. Online verfügbar: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45625965.pdf>; letzter Abruf: 12.11.2013.

Eigene Evaluierungseinheiten in den Ministerien/ Behörden mit Evaluierungsspezialisten und einem zuständigen Head of Evaluation stellen eine Methodenkompetenz sicher, die von den Fachreferaten schwer kontinuierlich vorgehalten werden kann.

Die Vorgaben der Policy on Evaluation wurden in Kanada schrittweise eingeführt. Aus Gutachtersicht bringt dies den Vorteil mit sich, dass zum einen eine Evaluierungskultur langsam gestärkt wird, zum anderen auch die notwendigen Kompetenzen und Kapazitäten in den Ressorts aufgebaut werden können.

Nachfolgende Tabelle zeigt die aus gutachterlicher Sicht wesentlichen interessanten Ansatzpunkte:

Ex-post-Evaluierungssystem in Kanada: Interessante Ansatzpunkte
Life-Cycle Ansatz
Einteilung einer Regelung in Low-, medium und high-impact durch die Erarbeitung eines Triage Statements
Performance Measurement and Evaluation Plan
Eigene Evaluation Units der Ressorts
Schrittweise Einführung der Evaluierungsvorgaben

### 3.2.3 Schweden

#### Entwicklung und Bedeutung von Ex-post-Evaluierungen

Das Instrument der Ex-post-Evaluierung gewinnt in Schweden seit Einführung einer stärker Ergebnis-orientierten Steuerung der öffentlichen Verwaltung Mitte der 80er Jahre an Bedeutung.<sup>42</sup>

Der im Jahr 1996 verabschiedete *Budget Act* löste in diesem Zusammenhang weitreichende Änderungen der öffentlichen Verwaltung aus.<sup>43</sup> 2001 verabschiedete das schwedische Parlament den Entscheid: *the Riksdag in the run-up to the 21st*

<sup>42</sup> Seit Mitte der 80er Jahre nimmt international die Bedeutung der Ergebnis-orientierte Steuerung (Performance Management) bei Verwaltungsreformen zu. Im Vordergrund stehen dabei Leistungs- und Wirkungsindikatoren zur Erfolgsmessung. Vgl. OECD (2008): Performance Budgeting in Sweden. OECD Journal on Budgeting Volume 8, Nr. 1.

<sup>43</sup> Im *State Budget Act* aus dem Jahr 1996 wird angeführt, dass alle staatlichen Maßnahmen und Tätigkeiten einen hohen Effizienzgrad bei gleichzeitiger Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen aufweisen müssen. Weiterhin wird festgelegt, dass die schwedische Regierung das Parlament über die beabsichtigten Ziele sowie die bereits erzielten Ergebnisse in unterschiedlichen politischen Bereichen unterrichten muss.

century.<sup>44</sup> Dieser beinhaltet zum einen, dass die Evaluierungsaufgabe durch die parlamentarischen Ausschüsse in den Riksdag Act aufgenommen wird, zum anderen die Aufnahme eines Aktionsplans für die Intensivierung von Follow-up und Evaluierungen durch die parlamentarischen Ausschüsse.<sup>45</sup>

## Institutioneller Kontext

Zentrale rechtliche Grundlage für die Evaluierungspflicht der parlamentarischen Ausschüsse ist zunächst der *Riksdag Act*, der im Jahr 2001 um die Verpflichtung der parlamentarischen Ausschüsse, Parlamentsbeschlüsse zu evaluieren, ergänzt wurde. Im Jahr 2011 wurde die Evaluierungspflicht der parlamentarischen Ausschüsse in das *Instrument of Government* (Grundgesetz) aufgenommen und erhielt damit Verfassungsrang.<sup>46</sup> Bei der Evaluierungsaufgabe gibt es weder eine Systematik, welche Gesetze evaluiert werden (z.B. durch einen Schwellenwert), noch gibt es eine einheitliche Vorgabe, zu welchem Zeitpunkt Gesetze evaluiert werden müssen.

Die Evaluierungspflicht findet sich weiterhin auch auf Ebene der Exekutive. In der Verordnung über die Durchführungen einer Impact Analyse von Regelungen aus dem Jahr 2007 (*Ordinance on Impact Analysis of Regulation*) ist vorgegeben, wann eine Impact Analyse zu Regelungsvorhaben durchgeführt wird und was diese enthalten sollte. Die Verordnung enthält auch einen kurzen Absatz zu Ex-post-Evaluierungen bzw. Follow-up von Regelungen, wonach die verantwortlichen Behörden die Konsequenzen der Regelungen verfolgen sollen. Es ist nicht vorgeschrieben, ab welchem Schwellenwert evaluiert werden muss.<sup>47</sup>

Die folgenden Ausführungen legen den Fokus auf die Evaluierungsaufgabe von Regulierungen der parlamentarischen Ausschüsse.

---

<sup>44</sup> Proposal 2000/01: RS1, Report 2000/01:KU23. Die *Riksdag Decision* wird als sog. *Guideline* bezeichnet und ist im Original nur auf Schwedisch verfügbar. Nach Expertenaussage bezieht sich das Dokument nicht auf die Inhalte oder die Umsetzung von Evaluationsvorhaben, sondern auf die Entscheidungen, dass Ausschüsse stärker Evaluationsaufgaben zugesprochen bekommen. Eine weitere *Guideline* wurde im Jahr 2006 verabschiedet: *The Riksdag in a new age* (Request 2005/06:RS3, Report 2005/06:KU21).

<sup>45</sup> In Schweden wird Evaluierung zusammen mit Follow-up genannt (wörtlich ‚etwas nachfassen‘). Nach Aussage eines Experten gibt es keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Begrifflichkeiten, sondern Evaluation und Follow-up wird als ein übergreifender Begriff verwendet.

<sup>46</sup> Sveriges Riksdag (2011): Follow-up and evaluation by the Riksdag's committees – a constitutional obligation. "Every committee follows up and evaluates Riksdag decisions within a committee's subject area"

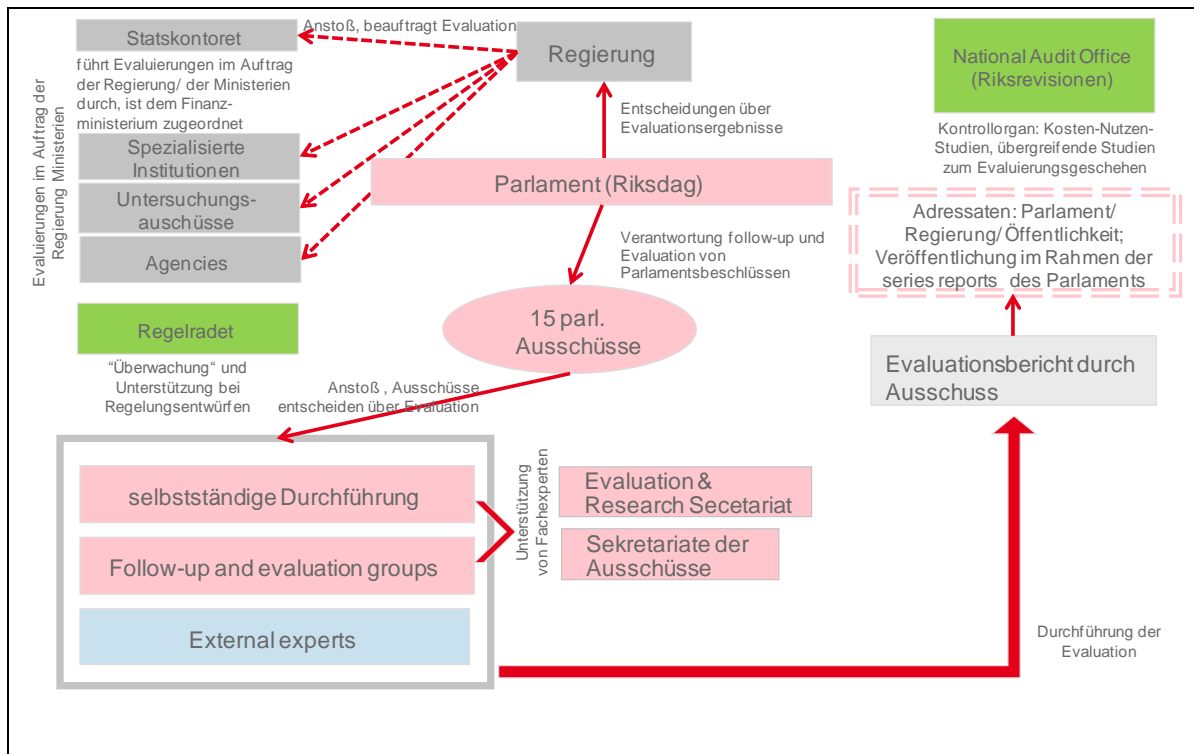
<sup>47</sup> Swedish Code of Statutes, Ordinance on Impact Analysis of Regulations, Section 8: „An agency shall follow up the consequences of its regulations and general advice. If the fundamental conditions for the regulations have changed, they shall be reviewed and a new impact analysis conducted.“



## Akteure & Verfahren

Die nachfolgende Grafik bietet einen Überblick über die Akteure von Ex-post-Evaluierungsverfahren in Schweden.

Abbildung 5: Akteure im Feld der Ex-post-Evaluierungen in Schweden



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG 2013

Die Verantwortung der Evaluierung von Parlamentsbeschlüssen liegt zentral bei den parlamentarischen Ausschüssen. Die Initiative zur Durchführung einer Evaluierung erfolgt durch die parlamentarischen Ausschüsse selbst. Die Idee dahinter ist, dass der Ausschuss, der ein bestimmtes Gesetz vorbereitet hat, auch das Ergebnis dieses Gesetzes evaluieren soll.

Die Durchführung von Evaluierungen erfolgt entweder durch die Ausschüsse selbst oder mit Unterstützung von Fachexpertinnen und Fachexperten. Einige Ausschüsse haben spezielle *evaluation groups* mit Abgeordneten der verschiedenen Parteien gegründet. Weiterhin stehen den Ausschüssen auch Mittel für die externe Durchführung der Evaluierungen zur Verfügung. Die Höhe der Mittel ist nicht bekannt.

Als Teil des oben genannten Aktionsplans wurde im Jahr 2002 zur Unterstützung der Evaluierungsfunktion durch die Ausschüsse die *Evaluation and Research Unit* gegründet, die zur Serviceeinheit des Parlaments gehört. Zum Tätigkeitsspektrum der Serviceeinheit gehören u.a.

- die aktive Unterstützung der Ausschüsse bei der Planung, Durchführung und Nutzung der Evaluierungen,
- die Suche und Beauftragung externer Experten,
- die Erstellung von Hintergrundmaterialien auf Nachfrage der Ausschüsse, Forschungsaktivitäten zur Weiterentwicklung der Evaluierungsverfahren,
- die Kommunikation mit den für Gesetze und Regelungen zuständigen Behörden (Agencies) sowie
- die Qualitätssicherung von Evaluierungen. So gehört es bspw. zum Tätigkeitsspektrum der Evaluierungseinheit im Rahmen einer Vorstudie geeignete Fragestellungen, Methoden und regionale Schwerpunkte herauszuarbeiten. Etwa 10 Personen werden in der Abteilung beschäftigt.<sup>48</sup>

Entscheidet ein Ausschuss, ein Gesetz zu evaluieren, wird zwischen zwei Formen unterschieden: der sog. laufenden ‚ongoing‘ Evaluierung (bzw. Follow-up) und einer thematisch tiefergehenden ‚in depth‘ evaluation. Erstere dient z.B. als Schritt bei der Vorbereitung des Haushaltsentwurfs und soll die Ausschüsse dabei unterstützen, eigene Prioritäten zu setzen. Weiterhin sind die Ergebnisse der Evaluierungen eine wichtige Grundlage im Dialog mit der Regierung. Thematisch vertiefende Evaluationen dienen dazu zu prüfen, ob durch ein Gesetz die intendierten Ziele erreicht wurden.<sup>49</sup> Die Evaluierungsergebnisse werden im Rahmen der *Series Reports from the Riksdag (RFR)* veröffentlicht und so einem breiten Adressatenkreis zugänglich gemacht.<sup>50</sup>

Im Kontext der Evaluierungsaufgabe der parlamentarischen Ausschüsse sind weiterhin die Prüfungen (*scrutinies*) des *National Audit Office* (Rechnungshof) ein wichtiger Aspekt. Seit Januar 2011 legt der Rechnungshof seine Leistungsbewertungen direkt auch dem Parlament vor. Bei den Berichten des Rechnungshofes handelt es sich sowohl um Wirtschaftlichkeits- als auch um Leistungsüberprüfungen. Die Regierung reagiert auf den Bericht

---

<sup>48</sup> Sveriges Riksdag: The Evaluation and Research Secretariat / OECD (2012): International Practices on Ex-post Evaluation.

<sup>49</sup> Sveriges Riksdag (2012) – Presentation: Evaluation by the Swedish Parliament. Online verfügbar: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/publicaffairs/50139565.pdf>; letzter Abruf: 12.11.2013.

<sup>50</sup> Sveriges Riksdag (2012) – Presentation: Evaluation by the Swedish Parliament. Online verfügbar: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/publicaffairs/50139565.pdf>; letzter Abruf: 12.11.2013 / eine Auswahl von englischen Zusammenfassungen ist zu finden unter: <http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/Reports-from-the-Riksdag/>; letzter Abruf: 12.11.2013.

des Rechnungshofes innerhalb von vier Monaten im Rahmen einer schriftlichen Stellungnahme.<sup>51</sup>

Weitere Akteure hinsichtlich des Ex-post-Evaluierungssystems in Schweden sind:

- Von der Regierung/ den Ministerien bestellte Untersuchungsausschüsse werden generell eingesetzt, um spezifische fachliche Fragen zu beantworten, die ein Expertenwissen erfordern. Die Ausschüsse bestehen aus Fachexpertinnen und -experten sowie zum Teil aus Politikerinnen und Politikern. Entscheidet die Regierung, dass ein bestimmter Bereich der Gesetzgebung evaluiert werden sollte, hat sie die Möglichkeit einen Untersuchungsausschuss (sog. committee of inquiry) zu beauftragen. Die Untersuchungsausschüsse werden auch bei der Erarbeitung eines Gesetzesvorschlags eingesetzt. Die Berichte der Untersuchungsausschüsse werden auf der Homepage der Regierung im Rahmen der *Swedish Government Official Reports (SOU) series* veröffentlicht.<sup>52</sup>
- Die Institution Statskontoret (*Swedish Agency for Public Management*) führt im Auftrag der schwedischen Regierung und der Ministerien Untersuchungen durch; u.a. Evaluierungen und Follow-ups von staatlichen oder staatlich-finanzierten Aktivitäten. Treiber der Untersuchungen ist die Regierung bzw. sind die Ministerien selbst. Im Auftrag der Regierung führen weiterhin auch *Government Agencies* sowie für kleinere, auf Evaluationen spezialisierte Institutionen Evaluierungen durch.
- *Der NNR – Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation* - führt Evaluierungen (nach Aussage der OECD jedoch nicht sehr vertiefte) mit Blick auf den *Better Regulation Process* durch, insb. mit dem *Regulations Indicators Report* (jährlicher Report seit 2002).<sup>53</sup>
- Der *Swedish Better Regulation Council* (Regelrådet, Pendant zum NKR) ist ein unabhängiger von der Regierung bestellter Untersuchungsausschuss. Aufgabe des Regelrådet ist es, neue Rechtsvorhaben auf Bürokratie-Kosten und die Qualität der Folgenabschätzungen zu überprüfen. Die Überprüfung von Ex-post-Evaluierungen gehört nicht zum Tätigkeitsfeld des Regelrådet.

---

<sup>51</sup> Sveriges Riksdag (2011): Follow-up and evaluation by the Riksdag's committees – a constitutional obligation.

<sup>52</sup> Siehe hierzu: <http://www.government.se/sb/d/574/action/browse/c/135>; letzter Abruf: 06.12.2013.

<sup>53</sup> OECD (2010): Better Regulation in Europe – Sweden.

**Fazit**

Aus Gutachtersicht ist bei dem schwedischen Ex-post-Evaluierungssystem insbesondere das Bedürfnis des Parlaments, sich unabhängig von der Regierung eine Informationsbasis aufzubauen, interessant. Durch die Verankerung der Evaluierungspflicht der parlamentarischen Ausschüsse auf Verfassungsebene wurden die Evaluierungsfunktion des Parlaments gestärkt und deren Bedeutung hervorgehoben.

Weiterer aus Gutachtersicht interessanter Ansatzpunkt ist die zentrale Rolle der *Research and Evaluation Unit* als Querschnittseinheit im Parlament. So stellt das schwedische Parlament mit dieser Unterstützungsfunktion eine evaluatorische Methodenkompetenz sicher, die von den einzelnen Ausschüssen nicht in dieser Art vorgehalten werden kann. Die zentrale Unterstützung bei der Durchführung einer Evaluierung kann auch für das deutsche Ex-post-Evaluierungssystem ein interessanter Hinweis sein.

Merkmal des schwedischen Evaluierungssystems ist der pluralistische Organisationsgrad. Es gibt kein zentrales Evaluationsorgan, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher Institutionen, die Evaluierungen durchführen können. Dies sind neben dem Parlament, das Statskontoret, spezialisierte Institute und die Untersuchungsausschüsse der Regierung. Dem Rechnungshof als unabhängiges Kontrollorgan kommt eine steigende Bedeutung zu. Die Durchführung von Ex-post-Evaluierungen von Gesetzen und Regelungen erfolgt nicht in Abhängigkeit von einer vorgegebenen Systematik (bspw. Schwellenwert), sondern auf Eigeninitiative der Akteure.

Nachfolgende Tabelle zeigt die aus gutachterlicher Sicht wesentlichen interessanten Ansatzpunkte:

<b>Ex-post-Evaluierungssystem in Schweden: Interessante Ansatzpunkte</b>
Pflicht zur Wirksamkeitsüberprüfung auf Verfassungsebene verankert
Evaluierungsfunktion des Parlaments
Zentrale Querschnittseinheit: Evaluation and Research Unit im schwedischen Parlament
Pluralistische Organisation der Evaluierungstätigkeiten

### 3.2.4 Schweiz

#### Entwicklung und Bedeutung von Ex-post-Evaluierungen

In der Schweiz haben Evaluationen seit Mitte der 1980er eine zunehmend hohe Bedeutung gewonnen. Die Ausweitung der Evaluationstätigkeit ist maßgeblich auf die Bemühungen um eine qualitativ gute Gesetzgebung sowie um eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung und -kontrolle zurückzuführen. So wurden Mitte der 1980er ein Forschungsprogramm zu „Entscheidungsvorgängen in der schweizerischen Demokratie“ durchgeführt sowie eine Arbeitsgruppe Gesetzevaluation des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments eingerichtet. Seit Ende der 1990er Jahre wurden in der Schweiz Evaluationen zunehmend institutionalisiert. Im internationalen Vergleich wird der Schweiz daher heute eine Vorreiterrolle zugeschrieben.<sup>54</sup>

#### Institutioneller Kontext

Der hohe Institutionalierungsgrad von Evaluationen in der Schweiz basiert auf einer Vielzahl gesetzlicher Grundlagen, die ihre Wirkung auf die Legislative sowie die Exekutive entfalten.<sup>55</sup>

In der Schweiz ist die Pflicht zur Evaluation der Gesetzgebung seit 1999 auf Verfassungsebene verankert. So hat die Bundesversammlung nach Art. 170 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) dafür zu sorgen, dass die Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit<sup>56</sup> überprüft werden.<sup>57</sup> Das Parlamentsgesetz konkretisiert diese verfassungsmäßige Pflicht: So können die durch das Gesetz bezeichneten Organe der Bundesversammlung a) die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfung durch den Bundesrat verlangen, b) die im Auftrag des Bundesrates durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen prüfen sowie c) selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben.

Der rechtliche Rahmen zur Durchführung von Evaluationen erstreckt sich auch auf die Exekutive. So ist der Bundesrat befugt, gestützt auf die Vollzugsklausel und seine Aufsichtskompetenzen,<sup>58</sup> selbst eine Wirksamkeitsüberprüfung zu

<sup>54</sup> Vgl. hierzu: Balthasar (2009) oder auch Mader (2009).

<sup>55</sup> Für eine detaillierte Darstellung der verschiedenen Institutionalierungsformen siehe Mader (2009).

<sup>56</sup> Unter Wirksamkeit wird in der Schweiz die Gesamtheit aller relevanten Wirkungsbezüge und Wirkungen verstanden. Als Evaluationskriterien dienen „Effektivität, Wirksamkeit und Effizienz“. Siehe Mader (2009)

<sup>57</sup> Zur Sicherstellung der Umsetzung von Artikel 170 BV wurde mit Beschluss des Bundesrates vom 03. November 2004 die Hauptverantwortung zur Durchführung und Beauftragung von Wirksamkeitsüberprüfungen auf die Bundesämter übertragen.

<sup>58</sup> Die Vollzugsklausel ergibt sich aus Art. 182 Abs. 2 BV, die Aufsichtskompetenzen aus Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV.

veranlassen. Auch können sich die Dienststellen des Bundesrates auf diese Verfassungsgrundlagen stützen und bezogen auf ihre Kompetenzen Evaluationen durchführen bzw. durchführen lassen.<sup>59</sup> Zusätzlich existieren in der Schweiz noch rund 120 sogenannte Evaluationsklauseln in einzelnen Gesetzen oder Verordnungen. Entweder bei Änderungen oder bei der Verabschiedung neuer Gesetze bzw. Verordnungen können Evaluationsklauseln eingefügt werden. Diese verpflichten einzelne Behörden zur Durchführung von Evaluationen bzw. zur Berichterstattung über deren Ergebnisse, um den Vollzug, die Wirksamkeit und die Kosten zu überprüfen.<sup>60</sup>

Schließlich bildet das Finanzkontrollgesetz eine weitere zentrale Bestimmung zur Evaluationspflicht in der Schweiz. Es ermächtigt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), gesetzliche Maßnahmen nicht nur nach den Kriterien der Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen, sondern auch danach, ob die finanziellen Aufwendungen staatlicher Maßnahmen die erwartete Wirkung haben.<sup>61</sup>

## Akteure und Verfahren

Die genannten (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen konstituieren ein pluralistisch organisiertes Evaluationssystem in der Schweiz. Zentrale Akteure bei der Durchführung von Evaluationen sind: die Bundesverwaltung, die Organe der Bundesversammlung und die Eidgenössische Finanzkontrolle.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Vgl. Bundesamt für Justiz (2012).

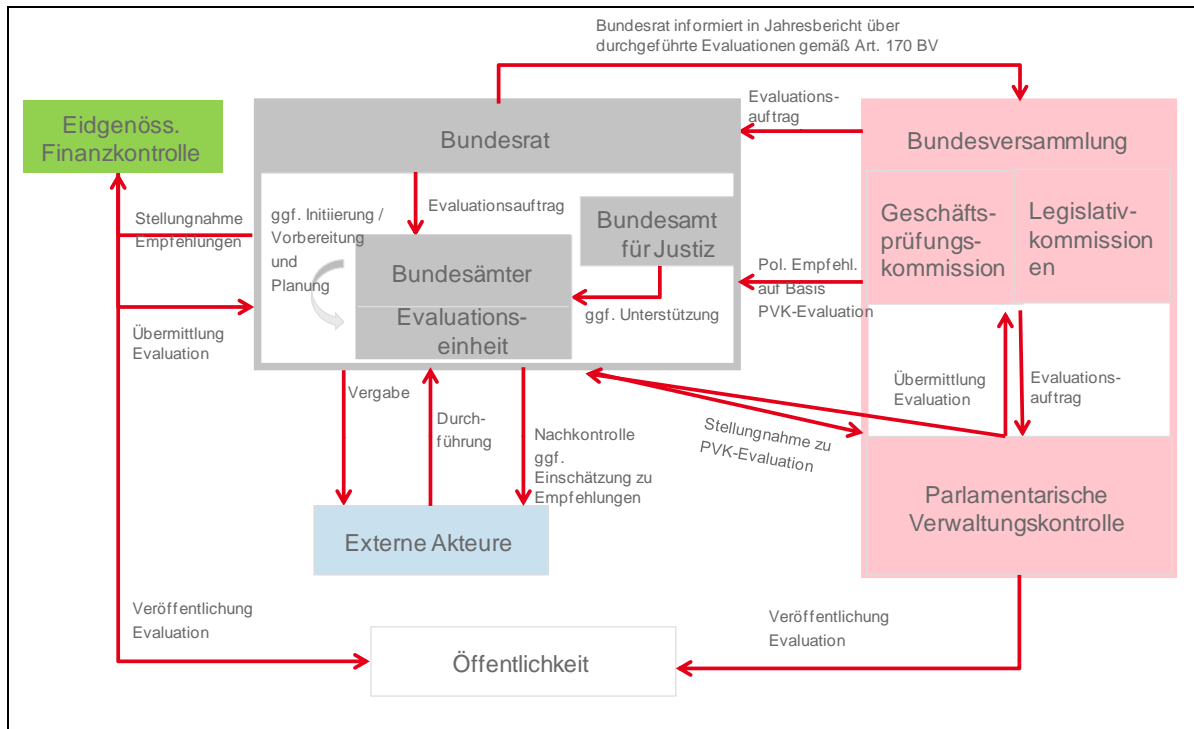
<sup>60</sup> Allerdings geht die EFK (2011) davon aus, dass nur rund die Hälfte der Evaluationsklauseln eine „echte Evaluation“ vorgeben, die andere Hälfte der Evaluationsklauseln bestimmen die Bundesämter zur Durchführung von bspw. Monitoring oder Controllingsystemen.

<sup>61</sup> Art. 5 Abs. 2 Finanzkontrollgesetz (SR 614.0).

<sup>62</sup> Dabei ist zu beachten, dass die EFK und PVK Querschnittsprüfungen durchführen können, wohingegen die Bundesämter in der Evaluationstätigkeit auf ihren Fachbereich beschränkt sind.

Folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Akteure:

Abbildung 6: Akteure im Feld der Ex-post-Evaluierungen in der Schweiz



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG 2013

Mit Blick auf die Evaluationstätigkeit in der Bundesverwaltung nehmen die Bundesämter eine zentrale Rolle ein. Sie tragen Verantwortung für die Planung und Durchführung einer Evaluation. Evaluationen der Bundesämter können jedoch entweder durch eine Evaluationsklausel, einen Auftrag des Bundesrates, einen Auftrag des Parlamentes oder durch das Bundesamt selbst initiiert werden.<sup>63</sup> Es bedarf in der Schweiz somit keiner expliziten gesetzlichen Grundlage bzw. keines expliziten Auftrags an ein Bundesamt zur Durchführung einer Evaluation. So obliegt die Planung von Evaluationen zentralen Evaluationseinheiten in den Bundesämtern. Diese nehmen in der Regel auch die Vergabe an externe Stellen zur Durchführung einer Evaluation vor. Weisen Bundesämter keinen ausreichenden Sachverstand auf, dient ihnen das Bundesamt für Justiz als Unterstützungseinheit für die Evaluationsplanung und -vergabe. Im Vorfeld der Auftragsvergabe erstellen die Bundesämter ein Pflichtenheft, welches die Evaluation vorstrukturiert.<sup>64</sup> Nach Abschluss einer Evaluation können die Bundesämter eine Einschätzung zu den Empfehlungen

<sup>63</sup> Dementsprechend haben Evaluationen der Bundesämter auch unterschiedliche Adressaten. Entweder sind es die Bundesämter selbst, der Bundesrat oder das Parlament.

<sup>64</sup> Für die Checkliste zur Erstellung eines Pflichtenheftes siehe Widmer (2005).

der Evaluation geben. Die Veröffentlichung der Evaluationen ist in einer zentralen Datenbank (ARAMIS) vorgesehen. Zusätzlich informiert der Bundesrat seit 2006 das Parlament in seinem Jahresbericht über Evaluationen gemäß Art. 170 BV.

Neben der Bundesverwaltung stellen die Organe der Bundesversammlung einen weiteren wichtigen Akteur der Evaluationstätigkeit in der Schweiz. Als Kompetenzzentrum für Evaluationen der Bundesversammlung führt die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) Evaluationen im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) des Parlaments durch. Auf Antrag der Legislativkommissionen überprüft sie die Wirksamkeit von Maßnahmen des Bundes.<sup>65</sup> In der wissenschaftlichen Durchführung der Evaluationen ist die PVK selbstständig und unabhängig.<sup>66</sup> Die abgeschlossenen Evaluationen werden in der Regel veröffentlicht. Die betroffenen Verwaltungseinheiten erhalten vorher jedoch die Möglichkeit zur Stellungnahme. Politische Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden nicht von der PVK selbst gezogen, sondern auf Basis ihrer Evaluationen von den Parlamentskommissionen. In der Regel erfolgt zwei bis drei Jahre nach Abschluss der Evaluation eine Nachkontrolle durch die Parlamentskommissionen. In beiden Fällen wirkt die PVK unterstützend mit.<sup>67</sup>

Als dritter Evaluationsakteur fungiert die Eidgenössische Finanzkontrolle. In der Auswahl der Themen und der Durchführung der Evaluationen agiert die EFK völlig unabhängig. Die Formulierung von Empfehlungen auf Basis ihrer Evaluation erfolgt ebenfalls selbstständig. Ihre Evaluationen legt sie dem Bundesrat, der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (des Parlaments) sowie der betroffenen Verwaltungseinheit vor. Dabei besteht für die Verwaltungseinheiten die Möglichkeit zur Stellungnahme, ob und inwieweit die Empfehlungen übernommen werden. Die Evaluationen werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.<sup>68</sup>

Es existiert in der Schweiz kein zentrales Kontrollgremium zur Durchführung von Evaluationen. Dennoch hat sich zum Erfahrungs- und Informationsaustausch sowie zur Qualitätssicherung das Netzwerk Evaluation in der

---

<sup>65</sup> Vgl. PVK (2013). Zusätzlich kann das Parlament ebenfalls die Bundesämter mit der Durchführung einer Evaluation beauftragen.

<sup>66</sup> Die PVK hat ein bestimmtes Budget zur Einbindung externer Stellen (Stand 2012: 120.000 CHF) und koordiniert ihre Aktivitäten mit anderen Kontrollorganen, z.B. der EFK.

<sup>67</sup> Vgl. PVK (2013).

<sup>68</sup> Über ein Wirkungscontrolling wird die Übernahme der Empfehlungen nachgeprüft: Nach Ansicht der Fachexpertinnen und Fachexperten erfolgt in der Regel die Übernahme der Empfehlungen, wenn bei Evaluationsübergabe das Bundesamt nicht bereits eine divergierende Stellungnahme abgegeben hat.



Bundesverwaltung als informelles Forum gegründet.<sup>69</sup> Es richtet sich an alle Personen, die an Evaluationsfragen interessiert sind und umfasst rund 120 Mitglieder aus den verschiedenen Institutionen.

## Fazit

Aus Gutachtersicht ist ein zentrales Merkmal des schweizerischen Ex-post-Evaluierungssystems sein hoher Institutionalierungsgrad. Nicht nur ist die Pflicht zur Überprüfung der Wirksamkeit von gesetzlichen Maßnahmen auf Verfassungsebene verankert, sondern es finden sich darüber hinaus noch zahlreiche weitere rechtliche Rahmenbedingungen, die zu einer hohen Institutionalisierung von Evaluationen führen.

Ein weiteres Merkmal ist der pluralistische Organisationsgrad der Evaluationstätigkeit in der Schweiz. Es gibt kein zentrales Evaluationsorgan, sondern unterschiedliche Institutionen, die Evaluationen durchführen können. Dies sind die Bundesverwaltung, die Organe der Bundesversammlung sowie die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Mit der Festlegung von Evaluationsklauseln in Gesetzen oder Verordnungen verwendet die Schweiz ein Instrument, mit dem frühzeitig, im Rahmen der Vorhabenplanung, die Wirksamkeitsüberprüfung sowie Evaluierungskriterien einzelner Regelungen verankert werden.

Die Schweiz besitzt zusätzlich einen hohen Grad an Transparenz bezüglich der Veröffentlichung von Ex-post-Evaluierungen. So wurde für Evaluationen der Bundesämter eine zentrale online-Datenbank (ARAMIS) geschaffen. Die Evaluationen der PVK sowie der EFK werden auf den jeweiligen Webseiten der Institutionen veröffentlicht.

Mit Blick auf eine institutionenübergreifende Kooperation hat die Schweiz mit dem Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung ein informelles Forum geschaffen, welches dem Erfahrungs- und Informationsaustausch unter Evaluatorinnen und Evaluatoren dient.

---

<sup>69</sup> Siehe: [https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat\\_und\\_buerger/evaluation/netzwerk\\_evaluation.html](https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/netzwerk_evaluation.html)  
 Letzter Abruf: 25.11.2013.

Nachfolgende Tabelle zeigt die aus gutachterlicher Sicht wesentlichen interessanten Ansatzpunkte:

Ex-post-Evaluierungssystem Schweiz: Interessante Ansatzpunkte
Pflicht zur Wirksamkeitsüberprüfung auf Verfassungsebene verankert
Pluralistische Organisation
Evaluationsklauseln
Zentrale Datenbank für Evaluationsberichte (ARAMIS)
Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung

### 3.2.5 Vereinigtes Königreich

#### Entwicklung und Bedeutung von Ex-post-Evaluierungen

Während für die Ex-ante-Evaluierung von Gesetzesvorhaben im Rahmen des *Impact Assessment* ein etabliertes und einheitliches System im Vereinigten Königreich existiert, werden Ex-post-Evaluierungsverfahren noch nicht systematisch durchgeführt.

Wie in der Europäischen Kommission, so sind die aktuellen Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Ex-post-Evaluierung von Gesetzen und Regulierungen in Großbritannien ebenfalls eingebettet in breiter gefasste Regierungsinitiativen zum Bürokratieabbau unter dem Vorzeichen der Reduktion der Regulierungslast für Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen. Seit Januar 2011 gilt das Prinzip "*One-in, One-out*", seit Januar 2013 "*One-in, Two-out*": Ressorts, die neue Regulierungen oder Gesetze einführen wollen, müssen Regulierungen im doppelten Gegenwert abschaffen.<sup>70</sup> Die Ressorts müssen folglich Regulierungen identifizieren, die sie abschaffen können und werden dadurch zur Bestandsaufnahme und Evaluierung angehalten.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Department for Business, Innovation and Skills – Better Regulation Executive (2010): Regulatory Budgets and Agenda Setting (Präsentation).

<sup>71</sup> Teilweise wurden sogar die Bürger aufgefordert, besonders belastende Regulierungen und Gesetze zu melden. Bei dem so genannten Red Tape Challenge handelte es sich um einen offenen und öffentlichen, maßgeblich mittels einer Website durchgeführten Konsultationsprozess der britischen Ministerien unter der Führung des Cabinet Office und des DBIS. Jeweils für fünf Wochen stand ein Politikbereich im Vordergrund der Diskussionen. Jeder Bürger konnte sich an der Diskussion beteiligen und damit zu einem Evaluierungsprozess bestehender Regulierungen beitragen. Vgl. Website Red Tape Challenge - How it works. Online verfügbar: <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/how-it-works/>, letzter Abruf: 17.10.2013.

## Institutioneller Kontext

Es gibt keine gesetzlich festgelegte Evaluierungspflicht im Vereinigten Königreich. Der rechtliche Rahmen für *Impact Assessments* sowie die Einführung von Sunset- und Evaluierungsklauseln werden in drei zentralen Gesetzen festgelegt. Der *Legislative and Regulatory Reform Act 2006*<sup>72</sup> sieht vor, dass bei Änderung oder Abschaffung einer Regulierung dem Parlament ein Erklärungsdokument (*explanatory document*) vorgelegt werden muss. Dieses Dokument soll eine Evaluierung enthalten, die erläutert, wie die Regulierung eine Last für Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Organisationen entfernt oder reduziert. Der *Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008* etabliert ein *Impact Assessment*-System, welches risikobasiert, proportional und effektiv auf nationaler wie lokaler Ebene angewendet werden kann.<sup>73</sup> Der *Enterprise and Regulatory Reform Act 2013*<sup>74</sup> ermöglicht die Einführung von *Sunset*- und Evaluierungsklauseln<sup>75</sup> in Gesetzen.

*Impact Assessments* müssen ab geschätzten Folgekosten in Höhe von 5 Mio. GBP durchgeführt werden und sollen Pläne zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungen enthalten.<sup>76</sup> Damit sind Ex-post-Evaluierungen theoretisch ein wichtiger Teil der politischen Vorhabenplanung.

Mit der Möglichkeit des Einsatzes gesetzlich festgelegter Evaluierungs- oder Sunsetklauseln gewinnen Ex-post-Evaluierungen weiter an Gewicht. Eine Evaluierung wird dann unumgänglich, da das Gesetz nur mit Evaluierung erneuert oder geändert werden kann, ohne Evaluierung hingegen schlicht ausläuft.<sup>77</sup> Die Umsetzung von Sunset- und Evaluierungsklauseln in Gesetzen nimmt seit der Einführung im Jahr 2011 zu. Derzeit gibt es ca. 150 Gesetze, Verordnungen und Regulierungen, die bereits eine Evaluierungsklausel enthalten.<sup>78</sup>

---

<sup>72</sup> Die Bestimmung befindet sich in Part 1, Section 1, Subsection 7 des Gesetzes.

<sup>73</sup> Prognos AG (2013): Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich. Ein Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats, S. 10ff.

<sup>74</sup> Die Bestimmung befindet sich in Part 5 des Gesetzes.

<sup>75</sup> Bei den so genannten Sunsetklauseln handelt es sich um Auslaufklauseln, d.h. ein Gesetz erhält ein Verfallsdatum. Im Vereinigten Königreich ist vorgesehen, dass Gesetze und Regulierungen im Regelfall sieben Jahre nach ihrem Inkrafttreten auslaufen wenn sie nicht bereits vorher verlängert wurden. Vgl. HM Government (2011): *Sunsetting Regulations: Guidance*, S. 8.

<sup>76</sup> NAO (2009): *Briefing Paper for House of Lords Merits of Statutory instruments committee on post implementation review*, S. 7.

<sup>77</sup> HM Government (2010): *Reducing regulation made simple*, S. 11.

<sup>78</sup> Jedoch ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass diese Klauseln bislang nicht zum Tragen gekommen sind. Erste Evaluierungen sind frühestens ab 2014, eher ab 2015 zu erwarten. Es liegen daher keine Erfahrungen vor.

## Akteure & Verfahren

Historisch haben sich verschiedene Verfahren und Ansätze für Ex-post-Evaluierungen herausgebildet, die im Folgenden kurz benannt werden sollen:

- Gesetze (*Acts*) – die so genannten primären Gesetze – werden durch das *post-legislative scrutiny* (PLS)-Verfahren evaluiert.<sup>79</sup>
- Der so genannte *post-implementation review* (PIR) wird bei der Evaluierung von sekundärer Rechtssetzung angewendet. Dies bezieht sich bspw. auf Verordnungen.<sup>80</sup>
- Sunset- oder Evaluierungsklauseln sind seit April 2011 für alle neuen Gesetzesvorhaben, die eine regulatorische Belastung für Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Organisationen darstellen, verpflichtend. Wurde ein Gesetz nicht rechtzeitig evaluiert und die Bedeutung seiner Fortführung dargelegt, so läuft das Gesetz ab: es wird ungültig.<sup>81</sup>

Nachfolgende Abbildung 7 zeigt die Akteure im Ex-post-Evaluierungssystem des Vereinigten Königreichs:

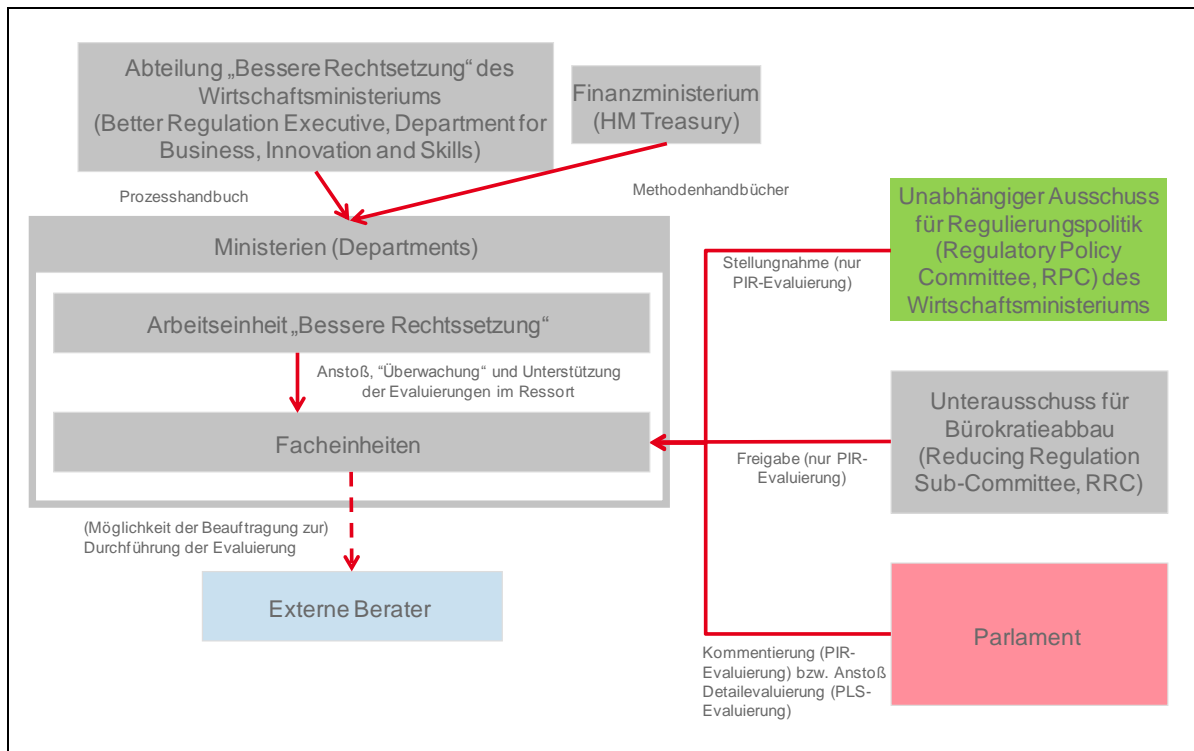
---

<sup>79</sup> Department for Business, Innovation and Skills (2010): Clarifying policy evaluation, post-legislative scrutiny and post-implementation review.

<sup>80</sup> HM Government (2010): Reducing regulation made simple, S. 13.

<sup>81</sup> HM Government (2010): Reducing regulation made simple, S. 11.

Abbildung 7: Akteure im Feld der Ex-post-Evaluierungen im Vereinigten Königreich



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG 2013

Verantwortung für die Initiierung, Planung und Durchführung von Ex-post-Evaluierungen tragen im Vereinigten Königreich die Ministerien (Departments). Unterstützung leisten ressortinterne Arbeitseinheiten zur besseren Rechtsetzung (*Better Regulation Units*, BRU). Die BRUs sind je nach Ressort hinsichtlich ihrer finanziellen und personellen Ressourcen unterschiedlich organisiert.<sup>82</sup> Sie sind insbesondere für methodische und organisatorische Fragen bei der Planung und Durchführung von Evaluierungen wichtige Ansprechpartner.

In Abhängigkeit des durchgeführten Verfahrens sind verschiedene Akteure zur Qualitätssicherung eingebunden:

- Das *Regulatory Policy Committee* (RPC), der Ausschuss für Regulierungspolitik ist eine keinem Ressort unterstehende Körperschaft des öffentlichen Rechts und damit eine unabhängige Kommission, die beim britischen Wirtschaftsministerium (*Department for Business, Innovation and Skills*) aufgehängt ist.<sup>83</sup> Das RPC bewertet

<sup>82</sup> Die BRU im Department for Environment, Food and Rural Affairs Defra hatte 2011 bspw. 19 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Vgl. Defra (2011) Defra Better Regulation Newsletter. Issue 1: October 2011, S. 10.

<sup>83</sup> Beim RPC handelt es sich im weitesten Sinne um das britische Pendant des NKR.

im Rahmen einer Stellungnahme die Qualität des IA. Anschließend erfolgt die Freigabe der PIR-Evaluierung durch das *Reducing Regulation Sub-committee* (RRC).<sup>84</sup> Übergreifende Aktivitäten zur besseren Regulierung werden von der *Better Regulation Executive* (BRE)<sup>85</sup> im *Department for Business, Innovation and Skills* (DBIS)<sup>86</sup> durchgeführt. Die BRE ist u.a. Autor des *Better Regulation Framework Manual*, einer Art Prozesshandbuch für Akteure, die für Evaluierungen verantwortlich sind. Es beschreibt, wann verschiedene Schritte verbindlich sind. So ist bspw. für Gesetze und Regulierungen, die eine Reduktion des Bürokratieaufwandes für Unternehmen bedeuten oder lediglich Kosten von unter 1 Mio. GBP erzeugen, die Durchführung eines Impact Assessments nicht notwendig.<sup>87</sup> Die BRE sieht ebenfalls die Möglichkeit abgestufter Evaluierungsverfahren vor (vgl. Praxisbeispiel 6).

- Dem Parlament werden im PIR-Evaluierungsverfahren Berichte zur Kenntnisnahme vorgelegt. Im PLS-Evaluierungsverfahren sind die parlamentarischen Ausschüsse zuständig für den Anstoß einer detaillierten Evaluierung.

### Post-Implementation-Review

Die *post-implementation review* (PIR)-Evaluierung ist ein Teil des *Impact Assessments* (IA). Dieses ist im Vereinigten Königreich in verschiedene Stufen unterteilt. Vor Inkrafttreten eines Gesetzes oder einer Regelung erfolgt die Ex-ante-Evaluierung.<sup>88</sup> Drei bis fünf Jahre nach Inkrafttreten wird eine PIR-Evaluierung durchgeführt. Dieses sog. *Review Stage Impact Assessment* ist die letzte Stufe des *Impact Assessment*-Prozesses. Zur Erklärung der Evaluierungsabsicht existieren klare Verfahrensvorgaben.<sup>89</sup> Innerhalb der Ressorts trägt der unterzeichnende Staatssekretär oder Chefvolkswirt die Verantwortung für die Qualität der PIR-

<sup>84</sup> Der RRC ist der Unterausschuss für Bürokratieabbau (*Reducing Regulation Sub-Committee, RRC*) des Kabinetts der britischen Regierung. Er wurde etabliert um die strategische Überwachung des Regulierungsrahmens der britischen Regierung durchzuführen. Vgl. HM GOV (2010): *Reducing regulation made simple*, S. 10. Er ist in etwa vergleichbar mit dem Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau in Deutschland.

<sup>85</sup> Die BRE ist für die Implementierung der Aktivitäten zum Bürokratieabbau im Vereinigten Königreich zuständig und gilt, Experteneinschätzungen zufolge, als eine Art Exzellenzzentrum für bessere Rechtssetzung im Vereinigten Königreich.

<sup>86</sup> Das DBIS ist vergleichbar mit dem deutschen Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

<sup>87</sup> DBIS [2013]: *Better Regulation Framework Manual - Practical Guidance for UK Government Officials*.

<sup>88</sup> Dabei werden folgende Stufen durchlaufen: Entwicklungsstufe (*Development stage*), Optionsstufe (*Options stage*), Konsultationsstufe (*Consultation stage*), Finale Entwurfsstufe (*Final Proposal stage*), Beschlussstufe (*Enactment stage*). Vgl. HM Government (2011): *Impact Assessment Overview*, S. 4.

<sup>89</sup> Das IA soll darlegen wie ein Gesetz oder eine Regulierung überprüft wird, wann die Evaluierung stattfinden wird sowie wer für die Durchführung Verantwortung trägt. Vgl. NAO (2007): *Evaluation of regulatory impact assessments 2006-07*.

Evaluierung. Zusätzlich ist oft die Einheit zur besseren Regulierung des jeweiligen Ressorts eingebunden.

Nachdem eine PIR-Evaluierung in der ressortinternen Abstimmung freigegeben wurde, erfolgt eine Stellungnahme durch den Ausschuss für Regulierungspolitik (Regulatory Policy Committee, RPC). Dieser beurteilt, ob eine Evaluierung „fit for purpose“, also dem Zweck angemessen ist. Die Prüfungen einer PIR-Evaluierung durch das RPC folgen dem gleichen Schema wie eine Prüfung der früheren Stufen des *Impact Assessments*. Dabei werden Kosten, Nutzen und Risiken einer Regelung auf der Grundlage der Leitfäden (Grünbuch der HM Treasury, BRE Leitlinien, etc.) bewertet. Im Kern geht es um eine Einschätzung dazu, ob Kosten und Nutzen korrekt identifiziert und einbezogen wurden.<sup>90</sup> Die Beurteilung erfolgt nach einem Ampelsystem. Eine Sanktionsmöglichkeit hat das RPC zwar nicht, doch seine Stellungnahmen werden in Expertengesprächen als bedeutend eingestuft.

Im Anschluss an die Stellungnahme des RPC erhält der Unterausschuss für Bürokratieabbau (Reducing Regulation Sub-Committee, RRC) der britischen Regierung die PIR-Evaluierung zur Freigabe.<sup>91</sup> Der fertige Bericht wird dem zuständigen Ausschuss im Parlament in Form einer offiziellen Vorlage (*Command Paper*) vorgelegt. Dadurch kann der Bericht kommentiert werden.<sup>92</sup> Die Veröffentlichung erfolgt online in der *Impact Assessment Bibliothek*.<sup>93</sup>

### **Post-Legislative Scrutiny**

Die *post-legislative scrutiny* (PLS)-Evaluierung ist an das Parlament gerichtet, insbesondere an die Ressortausschüsse des Unterhauses (*House of Commons*). Das für ein zu evaluierendes Gesetz zuständige Ressort muss drei bis fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ein Memorandum zur Evaluierung veröffentlichen und dem Parlament zustellen. Für diesen Bericht hat die Regierung Vorgaben hinsichtlich der dort zu adressierenden Aspekte im Handbuch zur Gesetzgebung festgelegt.

---

<sup>90</sup> Regulatory Policy Committee (2012) *Assessing Regulation. An independent report on the evidence and analysis supporting regulatory proposals*, S. 8f..

<sup>91</sup> Die Freigabe des RRC erfolgt erst dann, wenn keines der RRC-Mitglieder Einwände bzw. Bedenken gegenüber der PIR-Evaluierung hat. Andernfalls wird das zuständige Ressort um Überarbeitung und Konkretisierung einzelner Punkte der PIR-Evaluierung gebeten.

<sup>92</sup> HM Government (2011): *Sunsetting regulations guidance*, S. 13 sowie DBIS (2013) *Better Regulation Framework Manual*, S. 33.

<sup>93</sup> HM Government (2010): *Reducing regulation made simple*, S. 28.

Das Parlament ist für die Qualitätssicherung zuständig. Es kann nach Durchsicht des PLS-Memorandums eine detailliertere Evaluierung durchführen (lassen) und dazu ggf. weitere Informationen vom Ressort anfordern. In Expertengesprächen wird die Einschätzung geäußert, dass die Qualitätskontrollen umso intensiver durchgeführt werden, je höher die politische Bedeutung oder je politisch umstrittener eine Regulierung oder ein Gesetz ist.

Wird eine primäre Gesetzgebung (z.B. *Government Act*) spezifiziert durch eine sekundäre Gesetzgebung (z.B. Verordnung) so ist gemäß den Leitlinien des Wirtschaftsministeriums für letztere parallel zur PLS-Evaluierung des *Government Act*, eine PIR-Evaluierung der Verordnung durchzuführen.<sup>94</sup>

### Sunset- und Evaluierungsklauseln

Seit 2011 sieht die britische Regierung im Rahmen der Anstrengungen zum Bürokratieabbau die Einführung von *Sunset*- und Evaluierungsklauseln für alle neuen Gesetze und Regulierungen vor.<sup>95</sup> Die Ressorts sind aufgefordert, einen Evaluierungsplan zu erstellen, der jährlich überarbeitet wird und einen Zeitrahmen von fünf Jahren abdeckt. Durch diesen wird offenbar, welche Gesetze zur Evaluierung anstehen. Dieses neue System basiert auf dem PIR-Evaluierungsverfahren und folgt daher einem ähnlichen Ablaufschema.

### Fazit

Das Vereinigte Königreich hat ein gut etabliertes System zur Ex-ante-Evaluierung von Gesetzen. Aus und neben diesem sind mit der PIR- und der PLS-Evaluierung verschiedene Ansätze zur Ex-post-Evaluierung gewachsen. Diese bieten einige interessante Ansatzpunkte, die auch für das deutsche System Relevanz haben können. So ermöglicht das Handbuch der BRU abgestufte Evaluierungsverfahren und orientiert sich damit klar an der Vorgabe der Verhältnismäßigkeit von Evaluierungsprozessen. Die Überprüfung ursprünglicher Zielsetzungen im PIR-Evaluierungsverfahren trägt dem Gedanken Rechnung, dass sich der Kontext verändern bzw. sich eine Regelung bei erfolgreicher Implementation auch selbst obsolet machen kann.

---

<sup>94</sup>Department for Business, Innovation and Skills (2010): Clarifying policy evaluation, post-legislative scrutiny and post-implementation review.

<sup>95</sup>Im Rahmen der neuen Regelungen müssen nationale, sekundäre Gesetzgebungen (Regulierungen, Verordnungen, etc.) sowohl eine Sunset- als auch eine Evaluationsklausel enthalten. Für primäre Gesetzgebungen (Gesetze) sowie für nationale Gesetzgebungsverfahren, die EU-Regelungen umsetzen, ist nur eine Evaluationsklausel vorgesehen.



Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Übersicht der im Vereinigten Königreich identifizierten guten Praxisbeispiele:

<b>Ex-post-Evaluierungssystem Vereinigtes Königreich: Interessante Ansatzpunkte</b>
Abstufung von Evaluierungsverfahren
Zielüberprüfung im PIR-Evaluierungsverfahren

## 4 Ex-post-Evaluierungen im internationalen Vergleich

Ex-post-Evaluierungen gehören in allen betrachteten Ländern zum Standardrepertoire regulierungspolitischer Aktivitäten. Bereits die einzelnen Länderkapitel machen jedoch deutlich, dass sich die Grundlagen, die Gestaltung und die praktische Relevanz in den einzelnen Ländern deutlich unterscheiden.

In den nachfolgenden – länderübergreifenden – Kapiteln erfolgt eine vergleichende Beschreibung und Bewertung von Erkenntnissen nach den Themenbereichen des Analyserasters. Die bereits skizzierten gesetzlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen sowie Akteure und Verfahren werden nicht mehr detailliert aufgeführt. Jedes Unterkapitel schließt mit einer zusammenfassenden Bewertung durch die Gutachter sowie einer Auflistung von Praktiken und Erfahrungen, welche für die Implementierung, Konkretisierung und Weiterentwicklung des Konzeptes in Deutschland interessant sind.

In den vergleichenden Tabellen ist der Sachstand in Deutschland auf Grundlage des St-Beschlusses ebenfalls enthalten, um bereits erste Vergleiche ziehen zu können. Alle Ausführungen beziehen sich dabei auf das systematische Evaluierungsvorhaben, wie es durch den St-Beschluss festgelegt wird.

### 4.1 Anwendung von Ex-post-Evaluierungsverfahren

Der Themenbereich „Anwendung“ beschäftigt sich mit gesetzlichen Grundlagen, institutionellen Rahmenbedingungen und dem Verfahrensablauf von Ex-post-Evaluierungen.

#### Rahmenbedingungen und Grundlagen für Ex-post-Evaluierungen

Wie die Länderberichte gezeigt haben, finden Ex-post-Evaluierungsverfahren in allen Vergleichsländern Anwendung und sind durch spezifische Vorgaben bzw. Rechtsgrundlagen geregelt. Dabei besteht in allen Ländern bis auf der Europäischen Kommission und Deutschland eine **gesetzlich verankerte bzw. verfassungsmäßige (Schweden und Schweiz) Evaluierungspflicht**. Insbesondere aus der Schweiz und auch aus Schweden belegen die Erfahrungen, dass der Verfassungsrang der Gesetzesevaluierung zu einer Ausweitung der Aktivitäten geführt hat.

Tabelle 2: Grundlagen von Ex-post-Evaluierungen

	Vereinigtes Königreich	Kanada	Schweiz	Schweden	Europäische Kommission	Deutschland
Gesetzliche Evaluierungspflichten	- auf Ebene von Einzelgesetzen seit 2011 - Kosten-schwellenwert IA gilt: 5 Mio. GBP	- ja - kein Kostenschwellenwert, aber Einteilung in low, medium und high impact	- ja - generell	- ja - generell	- keine übergreifende, nur auf Ebene von Einzelgesetzen - generell	- keine Kostenschwellenwert 1 Mio. Euro
Beschränkung auf bestimmte Politikfelder	nein	nein	nein	nein	nein	nein
Zeitpunkt	3-5 Jahre	5-Jahres-Zyklus	nein	nein	nein	3-5 Jahre

Quelle: Prognos AG 2013

Interessant ist dabei auch der Hinweis aus den Expertengesprächen, dass nicht die bloße Formulierung einer Evaluationsabsicht sondern insbesondere die **Qualität der formulierten Ziele und Kriterien** von entscheidender Bedeutung für die erfolgreiche Durchführung und vor allem Nutzung der Ergebnisse ist. Diese Einschätzung spiegelt sich in allen nachfolgenden Ausführungen zu den anderen Themenbereichen wider.

Die Tabelle zeigt darüber hinaus, dass Ex-post-Evaluierungen grundsätzlich für die gesamte Bandbreite der Regierungstätigkeit in allen Ländern durchgeführt werden. Wie in Deutschland existiert keine Festlegung auf bestimmte Politikfelder, allerdings verweisen Expertinnen und Experten auf traditionell evaluationsintensive Politikfelder wie Arbeit oder Umwelt.

Im Vereinigten Königreich kommt – wie in Deutschland – ein **Kostenschwellenwert** zur Anwendung, der Evaluierungen nur für wesentliche Regelungsvorhaben mit einem Erfüllungsaufwand von über 5 Mio. GBP bzw. 1 Mio. Euro (D) vorschreibt. In Kanada erfolgt ebenfalls eine Einschränkung, welche sich an der erwarteten Wirkung des Regelungsvorhabens festmacht und drei Kategorien (High-, Middel-, Low-Impact) identifiziert. Diese Einordnung legt zugleich die Anforderungen an die Evaluierung fest (vgl. ausführlicher Kapitel 4.2).

Hinsichtlich des **Zeitpunktes der Evaluierung** legen das Vereinigte Königreich und Kanada wie im deutschen St-Beschluss einen Richtwert für die Durchführung von Ex-post-Evaluierungen fest. Dieser beläuft sich in UK auf drei bis fünf Jahre und in Kanada auf fünf Jahre. In den anderen Ländern wird kein Zeitpunkt avisiert. In den Fachgesprächen wurde darauf hingewiesen, dass ausreichend Flexibilität für die unterschiedlichen Politikfelder bestehen muss. Zugleich fällt auf, dass der Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten einer Regulierung von den Expertinnen und Experten häufig als sinnvoller Evaluierungszeitpunkt beschrieben wird. In diesem Zeitraum könnten in der Regel ausreichend Erfahrungen mit dem Vollzug gesammelt werden, um die Wirkungen zu evaluieren.

In allen untersuchten Systemen – bis auf Schweden – werden Ex-post-Evaluierungen bereits im Gesetzesentwurf avisiert.

Tabelle 3: Ex-post-Evaluierung im Gesetzgebungsprozess

	Vereinigtes Königreich	Kanada	Schweiz	Schweden	Europäische Kommission	Deutschland
Einbettung in den Gesetzgebungsprozess	ja	ja	ja	nein bzw. teilweise	nein bzw. teilweise	ja
Kontrollgremium	ja Regulatory Policy Committee (RPC)	ja Regulatory Affairs Sector des Treasury Board Secretariats	nein	nein	nein	NKR kann in seinen Stellungnahmen zu Regelungsentwürfen die Darstellung zu Evaluierungs-erwägungen des Ressorts prüfen.

Quelle: Prognos AG 2013

In Schweden enthält die *Ordinance on Impact Analysis* einen kurzen Absatz, dass die Behörden, die für eine Regelung zuständig sind, auch für die Untersuchung der Konsequenzen (Follow-up) der Regelung verantwortlich sind. In der Europäischen Kommission sollen die Ergebnisse von Ex-post-Evaluierungen theoretisch wieder in neue Impact Assessments einfließen.<sup>96</sup>

Nicht einheitlich ist dabei das Vorgehen bzw. der Konkretisierungsgrad bei der **Darstellung von Evaluierungsabsichten in den Regelungsentwürfen**: für Regelungen mit erwartetem *high impact* in Kanada und in präzise gefassten **Evaluationsklauseln** neueren Datums in der Schweiz sowie den Regulierungen des Vereinigten Königreichs geht die Darstellung weit über eine bloße Absichtserklärung hinaus. Vielmehr werden konkrete Ansatzpunkte, wie Zeitpunkt, Ziele und Modell der Evaluierung, formuliert. Das nachfolgende Beispiel zeigt eine präzise formulierte Evaluationsklausel des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich. Es definiert den Bundesrat als Normadressaten sowie die Kriterien des Wirksamkeitsberichtes (Vollzug und Wirksamkeit) sowie den Berichtszeitraum (alle vier Jahre). Zusätzlich wurden das Gesetz und die Evaluationsklausel durch eine Verordnung präzisiert. Die Verordnung definiert zusätzliche Evaluationskriterien (Artikel 46) und regelt darüber hinaus die Datengrundlagen (Art. 47), die Einrichtung einer Fachgruppe zum Wirksamkeitsbericht (Art. 48) sowie die Vernehmlassung<sup>97</sup> des Berichts (Art. 49).

<sup>96</sup> Impact Assessment Board (2012): Impact Assessment Board Report for 2012, S. 27f. sowie Europäische Kommission (2013): Communication: Strengthening the foundations of Smart Regulation - improving evaluation, S. 5.

<sup>97</sup> Vernehmlassung bedeutet die Einladung zur Stellungnahme bestimmter Akteure.

**Praxisbeispiel 1: Beispiel für eine präzise formulierte Evaluationsklausel<sup>98</sup>**

Die Bestimmungen zur Wirksamkeitsüberprüfung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich FiLaG (SR 613.2) in Verbindung mit der Verordnung FiLaV (SR 613.21) diene als Beispiel für eine präzise formulierte Evaluationsklausel.

Art. 18 FiLaG:

**– 5. Abschnitt: Wirksamkeitsbericht**

**Art. 18**

<sup>1</sup> Der Bundesrat legt der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor.

<sup>2</sup> Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und erörtert die möglichen Massnahmen für die kommende Periode.

<sup>3</sup> Die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden gesondert dargelegt.

Art. 46 FiLaV

---

<sup>98</sup> Vgl. EFK (2011).

#### - 4. Titel: Wirksamkeitsbericht

##### Art. 46 Inhalt

<sup>1</sup> Der Wirksamkeitsbericht hat folgenden Inhalt:

- a. Er gibt Auskunft über:
  1. den Vollzug des Finanzausgleichs, insbesondere die Beschaffung der Daten für den Ressourcen- und Lastenausgleich,
  2. die jährliche Volatilität der Beiträge der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich und der Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone innerhalb der Berichtsperiode.
- b. Er analysiert, inwieweit die Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs in der Berichtsperiode erreicht wurden.
- c. Er erörtert mögliche Massnahmen, namentlich:
  1. die Anpassung der Dotationen des Ressourcen- und Lastenausgleichs,
  2. die vollständige oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs (Art. 19 Abs. 4 FiLaG),
  3. die Notwendigkeit beziehungsweise Zweckmässigkeit einer Belastungsobergrenze der ressourcenstarken Kantone im horizontalen Ressourcenausgleich.

<sup>2</sup> Er kann Empfehlungen für die Überprüfung der Bemessungsgrundlagen des Ressourcen- und Lastenausgleichs enthalten.

<sup>3</sup> Er enthält zudem in einer gesonderten Darstellung Angaben über die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemäss Artikel 18 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 11 FiLaG.

<sup>4</sup> Der Wirksamkeitsbericht stützt sich bei der Beurteilung der Ziele insbesondere auf die Kriterien gemäss Anhang 17 ab und berücksichtigt anerkannte Standards der Evaluation.

<sup>5</sup> Er gibt allfällige abweichende Meinungen innerhalb der paritätischen Fachgruppe wieder.

Die Auswertung ausgewählter Evaluierungsberichte in allen Ländern unterstützt diese Einschätzung. Im Rahmen des Ländervergleichs wurden ausgewählte Fallstudien in allen fünf Vergleichsländern durchgeführt. Insgesamt 15 Evaluierungsberichte konnten so mittels einer quantitativen und qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet werden (siehe ausführliche Darstellung der Fallstudien im Anhang unter 6.2 Übersicht Fallstudien). Fokus der qualitativen Auswertung lag auf dem Vergleich von den im Regelungsentwurf dargestellten Evaluierungsabsichten und -kriterien mit dem Evaluierungsbericht. In allen Ländern zeichnen sich dabei ähnliche Befunde ab:

- Evaluierungsabsichten sind in den Gesetzen häufig gar nicht formuliert worden. Dies gilt insbesondere für ältere Gesetzestexte.
- Eine systematische Verknüpfung zwischen Ex-ante- und Ex-post-Bewertung erfolgt nur in Kanada (über den

Performance and Measurement Plan; hierzu detaillierter Kapitel 4.2 ).

Eine **Kontrolle** darüber, ob und inwiefern **Evaluierungsabsichten** in den Gesetzesentwürfen bzw. dazugehörigen Ex-ante-Evaluierungen formuliert sind, gibt es in Kanada und im Vereinigten Königreich: in beiden Systemen werden vergleichbare Kontroll- bzw. Aufsichtsfunktionen in Bezug auf Ex-post-Evaluierungen wahrgenommen, wie sie der NKR in Deutschland für das Ex-ante-Verfahren übernimmt. Im Fall des Vereinigten Königreichs verweisen Expertinnen und Experten jedoch darauf, dass der Kontrollmechanismus über das RPC bislang noch nicht umfassend etabliert wurde. Zwar war die Durchführung einer PIR-Evaluierung nach drei bis fünf Jahren bereits vor der Einführung von Sunset-Klauseln verpflichtend. Die Umsetzung wurde jedoch nicht systematisch nachgehalten und es existiert kein automatischer Sanktionsmechanismus. Eine PIR-Evaluierung war aus Perspektive der Ressorts somit nur dann notwendig, wenn eine Verordnung geändert werden sollte und dadurch erneut den *Impact Assessment*-Prozess durchlaufen musste. Erst im Geschäftsplan 2013/2014 bekennt sich das RPC zu einer aktiveren Kontrolle der PIR-Evaluierungen.<sup>99</sup>

### Akteure und organisatorische Verankerung

Eine ausführliche Darstellung der Akteure und grundsätzlichen Verfahrensabläufe der Ex-post-Evaluierungen findet sich in den jeweiligen Länderkapiteln (Kapitel 3).

In den Gesprächen wurde dabei die Verteilung der Evaluierungsaktivitäten auf verschiedene Instanzen als positiv hervorgehoben. Insbesondere das Zusammenspiel mit gesetzgebenden Einheiten (wie in Schweden, der Schweiz oder dem Vereinigten Königreich) führt zu einer Ausweitung und qualitativen Verbesserung der Evaluierungsverfahren. Im Vereinigten Königreich erhalten die parlamentarischen Ausschüsse im Rahmen einer PLS-Evaluierung bspw. einen Evaluierungsbericht (PLS-Memorandum) des Ressorts und können nach Durchsicht eine detailliertere Untersuchung anstoßen. Diese parlamentarische Kontrolle führt, Experteneinschätzungen zufolge, zu einer qualitativen Verbesserung der Evaluierungsberichte.

Bezüglich der organisatorischen Verankerung (vor allem Initiative und Trägerschaft der Ex-post-Evaluierungen) können aufbauend auf den Länderberichten ein paar Gemeinsamkeiten bzw.

---

<sup>99</sup> Für den Business Plan 2013-2014 des RPC siehe: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/253940/RPC-Business-Plan-2013-14\\_copy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253940/RPC-Business-Plan-2013-14_copy.pdf), letzter Abruf: 05.12.2013.

Unterschiede zusammengefasst werden. Zunächst gibt die Tabelle einen Überblick:

*Tabelle 4: Organisatorische Aspekte von Ex-post-Evaluierungen*

	Vereinigtes Königreich	Kanada	Schweiz	Schweden	Europäische Kommission	Deutschland
Anstoß/ Verantwortung für die EPE	federführende Ressorts, ggf. in Zusammenarbeit mit dem Parlament bei PLS	federführende Ressorts gemeinsam mit dem Head of Evaluation	Parlament bzw. parlamentarische Ausschüsse/ PVK  Bundesämter/ Bundesämter EFK/ EFK	Parlament bzw. parlamentarische Ausschüsse; Behörden, Regierung	federführende DG	federführendes Ressort
Durchführung zentral / dezentral	dezentral in den Ressorts, ggf. in Zusammenarbeit mit internen Evaluations- einheiten	dezentral in den Ressorts gemeinsam mit dem Head of Evaluation	zentral (PVK, EFK) und dezentral	zentral (Parlament) und dezentral	dezentral in Zusammenarbeit mit internen Evaluations- einheiten	dezentral
Durchführung intern / extern	in der Regel intern	in der Regel intern	in der Regel extern	intern und extern	mehrheitlich extern	offen
Unterstützungs- einheiten	ressortinterne Better Regulation Unit sowie Better Regulation Executive im Department for Business, Innovation and Skills (DBIS)	Treasury Board of Canada Secretariat (TBS)  Regulatory Affairs Sector (TBS-RAS)  Centre of Excellence for Evaluation (CEE)  Centre of Regulatory Expertise (CORE)	Netzwerk Evaluation (auf Initiative des Bundesamtes für Justiz)	Evaluation and research unit at the Committee Services Division	ressortinterne Evaluierungsfunktion sowie Generalsekretariat der Europäischen Kommission	k.A.

Quelle: Prognos AG 2013

Folgende Aspekte erscheinen wesentlich:

- **Zentrale vs. dezentrale Initiierung:** Ex-post-Evaluierungen werden entweder - wie in Schweden, der Schweiz (PVK) - durch das Parlament initiiert und verantwortet (zentrale Initiierung).<sup>100</sup> Daneben können sie, im Vereinigten Königreich (PIR-Evaluierung), in Kanada, der Schweiz und in der Europäischen Kommission, wie im deutschen St-Beschluss ebenfalls vorgesehen, durch die jeweils federführenden Fachressorts angestoßen und verantwortet werden (dezentrale Initiierung).

Experteneinschätzungen zufolge unterliegen beide Ansätze gewissen Risiken. Sind Parlamente für einen Anstoß verantwortlich, so besteht die Gefahr, dass eine von aktuellen politischen Diskussionen getriebene Evaluierungsagenda durchgesetzt wird. Sind die Ressorts selbst für den Anstoß der Evaluierung verantwortlich und es besteht keine Notwendigkeit einer Gesetzesänderung, so ist

<sup>100</sup> Auch im Vereinigten Königreich kann das Parlament im Rahmen einer PLS-Evaluierung eine detailliertere Untersuchung anstoßen.



die Wahrscheinlichkeit groß, dass eine Evaluierung so weit wie möglich hinausgezögert wird bzw. die Durchführung einer Evaluation nur zur Legitimation eines Ressorts erfolgt. Als von zentraler Bedeutung werden daher die **Festlegung von längerfristigen Evaluierungsplänen** und eine **externe Überwachung der Durchführung** beschrieben.

- **Durchführung:** Die eigentliche Durchführung von Evaluationen der Fachressorts findet – mit Ausnahme von Schweden bei der Evaluierung von Parlamentsbeschlüssen – bei den entsprechenden Ressorts statt. Insbesondere aufgrund notwendiger Evaluierungskompetenzen wurden vor allen Dingen in Kanada, dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Kommission **amtsinterne Evaluationseinheiten** geschaffen, welche die Evaluationsaktivitäten der Ressorts unterstützen. Darüber hinaus existieren **zentrale** (ressortübergreifende) **Einheiten in allen Ländern**, welche den Erfahrungsaustausch vorantreiben und den evaluationsspezifischen Kompetenzaufbau unterstützen.

#### **Evaluierungspraxis (Häufigkeit, Umfang, Budget einzelner Evaluierungen)**

Valide Aussagen zur Evaluierungspraxis sind aufgrund der bereits geschilderten Unterschiede zwischen den Ländern kaum vergleichbar zu treffen. Auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Informationen wird jedoch zumindest sichtbar, dass sich die Anzahl der jährlich durchgeführten Ex-post-Evaluierungen deutlich unterscheidet.

Tabelle 5: Aussagen zur Evaluierungspraxis

	Vereinigtes Königreich	Kanada	Schweiz	Schweden	Europäische Kommission	Deutschland
Anzahl / Häufigkeit	k.A.	k.A. (alle Regelungen und Gesetze unterliegen dem 5-Jahres Zyklus der Policy on Evaluation)	PVK: 4-5 pro Jahr  Bundesämter: Im Berichtsjahr 2012 führten laut Bundesrat 20 (von 38 angeschriebenen) Ämter und Dienststellen wichtige Wirksamkeitsüberprüfungen (Evaluationen) durch	Parlamentarische Ausschüsse führen jährlich insgesamt etwa 10 Evaluierungen durch, der Großteil davon sind Ex-post Evaluierungen	ca. 30/Jahr (2005)	noch keine Angaben möglich
Budget	Kleine Evaluierungen: 40.000 GBP Große Evaluierungen: 200.000 - 300.000 GBP	In 2010-11 betragen die finanziellen Ressourcen für Evaluierungen (inkl. Programmevaluation) über alle großen Ressorts (large departments and agencies (LDAs)) etwa 67,4 Millionen CAD mit einem Median von 1,6 Millionen CAD. Gehälter hatten dabei mit 55 % den größten Anteil. Die Anzahl der Vollzeitäquivalente betrug 497 in 2010-11, mit einem Median von 13,4 VZÄ (Evaluierungsspezialisten, Service-, Unterstützungspersonal, Leitungsfunktion)	Kleine Evaluierungen: 50.000 CHF Große Evaluierungen: bis zu 300.000 CHF	Budget für Parlaments-evaluationen (pro Jahr): - Gehalt Evaluator der Research Unit: 44000 bis 49000 SEK - Reise-, Sachkosten, Kosten für externe Experten: 2 000 000 SEK	150.000 - 300.000 Euro	k.A.
Dauer einzelner Evaluierungen	12 Monate	- keine empirische Angabe über die Dauer einer Ex-post-Evaluierung - Die Erstellung eines high-impact PMP benötigt etwa 6-10 Monate, abhängig von der Komplexität der Regulierung	bis zu drei Jahre	im Durchschnitt etwa 6-10 Monate, hohe Variation	6 - 24 Monate ø11 Monate (2005)	k.A.
Umfang Quelle: eigene Fallstudien (N=15)	grundsätzlich große Varianz zwischen einzelnen Berichten					
	19 - 29 Seiten, tw. erheblich länger	50 - 70 Seiten	90-110 Seiten		240 - 420 Seiten	k.A.

Quelle: Prognos AG 2013

Die nachfolgenden Erläuterungen zum Themenbereich der Effizienz von Evaluierungsverfahren zeigen, dass sich diese Unterschiede zu großen Teilen durch die dezentrale und damit unterschiedliche Verantwortung und Arbeitsweise einzelner Ressorts erklären lassen. Vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit sind diese zumindest teilweise auch auf den Umfang einer Evaluation zurückzuführen (vgl. hierzu Kapitel 4.2).

### Zusammenfassende Bewertung durch die Gutachter

Der Themenbereich Anwendung ist eng mit den einzelnen Länderberichten verknüpft. Es wird deutlich, dass in allen Ländern die Ex-post-Evaluierung von Regelungsvorhaben als Instrument etabliert ist. Die Pflicht zur Evaluierung ist dabei bis auf die Europäische Kommission gesetzlich verankert; Vorreiter sind hier Schweden und die Schweiz, die die Evaluation zum Verfassungsgrundsatz erhoben haben. In beiden Ländern besitzt die Evaluierungspflicht Verfassungsrang. Auch wenn dieser Umstand nicht der einzig wesentliche für die Quantität und Qualität

von Ex-post-Evaluierungen ist, so hat er dennoch zu einer Ausweitung und Bedeutungszunahme der Aktivitäten geführt. Wie die nachfolgenden Kapitel zeigen werden, ist zudem die Etablierung eines umsetzbaren Systems mit einer angemessenen Qualitätssicherung, der Möglichkeit abgestufter bedarfsgerechter Evaluierungsverfahren und einer neutralen Kontrollinstanz von wesentlicher Bedeutung.

Dabei sind für den Anstoß und die Durchführung von Evaluierungen in den Ländern unterschiedliche Akteure verantwortlich. Interessant sind vor allem zwei Punkte: Erstens werden Ex-post-Evaluierungen im internationalen Vergleich in der Regel im Zusammenspiel mehrerer – interner und externer, aber auch zentraler und dezentraler Akteure – initiiert und durchgeführt. Zweitens arbeiten in diesen Ländern fachliche Einheiten der Ressorts mit übergreifenden Evaluierungseinheiten zusammen, um die eigenen Kompetenzen und sicher auch Kapazitäten nach Bedarf zu ergänzen. Die Einbettung des Evaluierungsvorhabens in den Gesetzgebungsprozess (im Sinne einer Nennung der Evaluierungsabsicht im Regelungsentwurf) ist zumindest grundsätzlich breiter Standard. Darüber hinaus geht die Praxis in Kanada und in der Schweiz, wo ein höherer Konkretisierungsgrad durch die Formulierung von Zielen, Zeitpunkt und Kriterien für die Evaluierung erreicht wird. Das Beispiel Kanadas ist zudem besonders interessant, weil es gelungen ist, mit dem Treasury Board of Canada Secretariat eine Kontrolle zu installieren, ob und inwiefern die Evaluierungsabsichten in den Gesetzesentwürfen enthalten sind. So wird auch die Verbindlichkeit erhöht.

Interessante Ansatzpunkte aus diesem Kapitel sind:

Gute Beispiele	Land
Gesetzliche Verankerung der Evaluierungspflicht bis hin zu Verfassungsrang	Gesetzl. Verankerung: EU-Kommission; Kanada; UK. Verfassungsrang: Schweden und Schweiz
Pluralistische Organisation	Schweiz, Schweden
Evaluierungseinheiten in und außerhalb von Ressorts	EU-Kommission; Kanada; Schweden; Schweiz; UK
Darstellungsformate von Ex-post-Evaluierungen in Gesetzesentwürfen oder Gesetzen <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="552 1151 699 1182">▪ PMEP</li> <li data-bbox="552 1223 874 1254">▪ Evaluierungsklauseln</li> </ul>	Kanada  Schweiz
Prüfung der Darstellung von Evaluierungsabsichten	Kanada

## 4.2 Effizienz der Durchführung von Ex-post-Evaluierungen

Der Themenbereich Effizienz bezieht sich insbesondere auf den Einsatz von verfahrensunterstützenden Instrumenten wie bspw. Standards, Leitfäden oder Handbücher und beschreibt den Umfang und Methodik der Evaluierung sowie die Angemessenheit von Evaluierungsverfahren.

## Anwendung von Standards, Leitfäden und Handbüchern

Alle untersuchten Länder haben umfangreiche **Leitfäden und Handbücher** entwickelt, um die jeweils verantwortlichen Einheiten bei der Durchführung der Ex-post-Evaluierungen zu unterstützen.<sup>101</sup> Diese stellen mehrheitlich die Anforderungen an die Gestaltung einer Evaluierung, die Strukturen und die zentralen prozeduralen Schritte dar. Teilweise bieten sie Hinweise und Erläuterungen zu Methoden, die angewendet werden können. Die Leitfäden und Handbücher sind nicht notwendigerweise rechtlich bindend und werden daher nicht in jedem Fall eingesetzt. Beispielsweise zeigten Fallstudien in fünf Ressorts in UK, dass nur drei Ministerien im untersuchten Zeitrahmen PIR-Evaluierungen nach festgelegten Vorgaben durchgeführt hatten.<sup>102</sup>

Demgegenüber entwickeln sie beispielsweise in der Schweiz oder der Europäischen Kommission eine quasi-rechtliche **Bindungswirkung**. Diese ist nach Experteneinschätzung dann besonders ausgeprägt, wenn die Ex-post-Evaluierung notwendiger Bestandteil der politischen Vorhabenplanung ist, wie bspw. in Kanada (vgl. hier Praxisbeispiel 5). Folgende Tabelle gibt einen Überblick über Standards und Leitfäden und ihre Verbindlichkeit sowie die dafür verantwortlichen Einheiten:

---

<sup>101</sup> Dabei ist Deutschland aufgrund der Aktualität des Beschlusses begründet ausgenommen, Bereits existierende allgemeine Handbücher und Leitfäden zu Teilaspekten von EPE oder Evaluationen insgesamt wurden nicht berücksichtigt.

<sup>102</sup> NAO (2012): Submission of evidence - controls on regulation, S. 22.

Tabelle 6: Leitfäden und Handbücher<sup>103 104</sup>

	Vereinigtes Königreich	Kanada	Schweiz	Schweden	Europäische Kommission	Deutschland
Übergreifende Standards	- Magenta Book der HM Treasury = Methodenhandbuch ohne Verbindlichkeit - Green Book der HM Treasury = Verbindliches Methodenhandbuch für die Alternativenprüfung	Die Umsetzung der Policy on Evaluation wird unterstützt durch den: -Standard on Evaluation for the Government of Canada und die -Directive on the Evaluation Function unterstützt	SEVAL Standards = unverbindliche Evaluationsstandards		- Evaluation Standards = verbindliche Standards	Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben (Beschluss des Staatssekretär-ausschuss Bürokratieabbau)
Leitfäden / Handbücher	- Better Regulation Framework Manual - Practical Guidance für UK Government Officials = Prozesshandbuch mit verbindlichen und nicht verbindlichen Inhalten zur Gestaltung einer EPE -ressort-spezifische Handbücher	Für die Erstellung eines PMP existiert das - Handbook for Regulatory Proposals – Performance Measurement and Evaluation Plan Für Regelungen gilt die - Directive on Regulatory Management, die den Evaluationszyklus der Policy on Evaluation aufgreift	- keine zentralen, verbindlichen Bundesleitfäden zur Durchführung von Evaluationen - Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund = Operationalisierung SEVAL-Standards - Leitfaden für die Formulierung von Evaluationsklauseln	- keine zentralen, verbindlichen Bundesleitfäden zur Durchführung von Evaluationen - sogenannte Guidelines (2001 und 2006) beinhalten die Evaluationsaufgabe der parlamentarischen Ausschüsse, aber keine Vorgaben zur Durchführung - von der Agency for Economic and Regional Growth wird aktuell eine Richtlinie zur Umsetzung der Ordinance on Impact Assessment mit Blick auf die Evaluierungsaufgabe der zuständigen Behörden erstellt	- Evaluating EU Activities: A practical guide for Commission Services = Prozesshandbuch mit Methodenanhang - Spezifische Handbücher in den DGs	keine
Grad der Verbindlichkeit	mittel	hoch	niedrig	niedrig	hoch	niedrig
Verantwortliche Einheiten	HM Treasury und Better Regulation Executive bzw. Ressorts	TBS-RAS	SEVAL, Bundesamt für Justiz	Parlament	Generalsekretariat der Europäischen Kommission bzw. DGs	Ressorts
Links	<a href="https://www.gov.uk/government/publications">https://www.gov.uk/government/publications</a>	<a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=15024&amp;section=text">http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=15024&amp;section=text</a> ; <a href="http://www.tbs-valuation/materialien.htm">http://www.tbs-valuation/materialien.htm</a>	<a href="https://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/materialien.htm">https://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/materialien.htm</a>		<a href="http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/documents_en.htm">http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/documents_en.htm</a>	

Quelle: Prognos AG 2013

Wie die Tabelle zeigt, sind für die Standards und Leitfäden bzw. Handbücher in der Regel übergreifende Aufsichtsgremien bzw. Institutionen verantwortlich bzw. in Schweden das Parlament als zentrale Evaluationsinstanz. Im Fall des Vereinigten Königreichs und der Europäischen Union existieren zusätzlich noch spezifische Handbücher in den einzelnen Ressorts.

<sup>103</sup> Die Leitlinien für Evaluierung des Generalsekretariats der Europäischen Kommission werden gerade überarbeitet und sollen Ende 2013 veröffentlicht werden.

<sup>104</sup> Die Standards der Kommission sind verbindlich für alle DGs und nachgeordneten Dienste der Kommission sobald die Aktivitäten sich auf Akteure außerhalb der Europäischen Institutionen auswirken (Organisationen, Unternehmen, Bürger) sowie bei Evaluierungen Kommissions-interner Programme oder Dienste.

## Methodischer Rahmen

Wie oben bereits kurz angesprochen, enthalten die beschriebenen Dokumente teilweise auch Hinweise zu Methoden. Dabei sehen Kanada und die Europäische Union einen methodischen Rahmen vor, während im Vereinigten Königreich einzelne Methoden und Instrumente beschrieben werden. In der Schweiz und in Schweden sind hierzu keine Angaben zu finden.

- In Kanada wird für Regelungen mit einem „high impact“ die Erstellung eines so genannten „**Logic Models**“ vorgesehen, das Inputs und Aktivitäten, Outputs und Outcomes miteinander verknüpft.
- In der Europäischen Union schlägt das Evaluierungshandbuch einen methodischen Rahmen vor, welcher sich auf die verschiedenen Schritte der Evaluation bezieht und Vorschläge für konkrete Methoden macht (bspw. **Datensammlung** mittels Umfragen, Interviews, Fokusgruppen, Fallstudien).
- Der Fokus der Evaluierungsmethodik liegt im Vereinigten Königreich klar auf der **Kosten-Nutzen-Analyse** von Regelungen. Die existierenden Leitfäden und Handbücher beschreiben jedoch ein breites Spektrum qualitativer sowie quantitativer Evaluationsansätze bis hin zu **ökonomischen Berechnungen** (bspw. Konfidenzintervalle, Regressionsanalysen, Sampling, etc.).

Insgesamt werden Methoden- und Prozesshandbücher von Expertinnen und Experten als wichtige Rahmenbedingung für die Etablierung eines Ex-post-Evaluierungssystems betrachtet. In Ergänzung zu den fachspezifischen und inhaltlichen Kompetenzen der durchführenden Stellen können so wesentliche übergreifende Zielsetzungen und Standards, welche mit Ex-post-Evaluierungen als regulierungspolitischem Instrument verbunden sind, umgesetzt werden.

## Verknüpfung von Ex-ante- und Ex-post-Verfahren

Die Verknüpfung zwischen Ex-ante- und Ex-post-Evaluierung ist teilweise in den Ländern vorgesehen, wird derzeit jedoch nur in **Kanada** im Fall von **high-impact-Regelungen** systematisch durchgeführt:

- So stellte der Bericht des Impact Assessment Board (IAB) der Europäischen Kommission 2012 fest, dass eine bedeutende Anzahl an Impact Assessments nicht die

Ergebnisse von Ex-post-Evaluierungen beinhaltet.<sup>105</sup> Die Europäische Kommission reagiert auf die Problematik mit dem **Reformprogramm REFIT**. Es sieht vor, dass in Zukunft alle DGs einen unverbindlichen, fortlaufenden Evaluierungsplan für den Zeitraum von fünf Jahren erstellen und jährlich überarbeiten. Jedes DG soll pro Jahr mindestens eine Evaluierung oder einen so genannten Fitness Check durchführen.<sup>106</sup>

- Dem gegenüber wird in Kanada über das Instrument des „**Life cycle Approach**“ (vgl. Praxisbeispiel 5) eine systematische Verknüpfung von Ex-ante- und Ex-post-Verfahren durchgesetzt. Jedes Regelungsvorhaben mit einem hohen impact (vgl. hierzu die Ausführungen unten) muss einen so genannten „Performance Measurement and Evaluation Plan (PMEP)“ enthalten, welcher detaillierte Angaben zu Durchführung, Monitoring und Evaluierung vorsieht und den gesamten Lebenszyklus der Regulierung umfasst. Der PMEP ist wiederum Teil einer Ex-ante-Evaluierung. Die durchzuführenden Evaluierungen werden im Rahmen der jährlich zu erstellenden Evaluationspläne der Ministerien aufgegriffen.

---

<sup>105</sup> Europäische Kommission (2012): Impact Assessment Board Report for 2012.

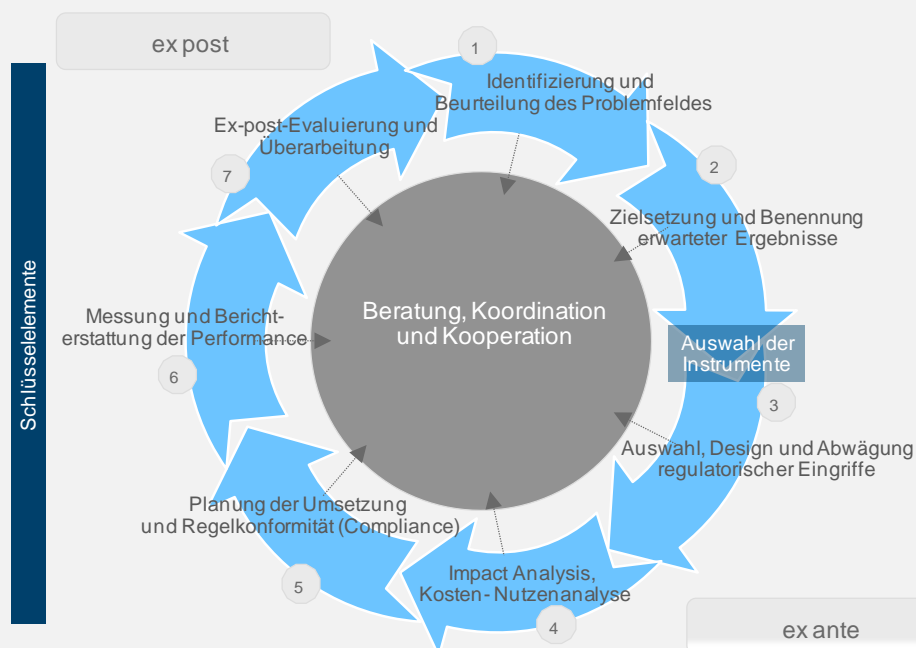
<sup>106</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013): Communication: Strengthening the foundations of Smart Regulation - improving evaluation, S. 8f.



## Praxisbeispiel 2: Life Cycle Approach in Kanada

In Kanada unterliegen Regelungen dem sogenannten Life Cycle Approach. Dieser beinhaltet ein kontinuierliches Monitoring von Regelungen, nicht nur ex-ante, sondern auch ex-post. So soll sichergestellt werden, dass kontinuierlich die mit der Regelung intendierten politischen Ziele erreicht werden. Die regelmäßige Leistungsmessung und Evaluierung von Regelungen ist somit ein zentraler Aspekt des Regulierungsprozesses. Die nachfolgende Abbildung bildet die einzelnen Schritte des Zyklus ab. Führen die Ergebnisse der Ex-post-Evaluierung zu einer Überarbeitung der Regelung, fängt der Regelungszyklus wieder bei Schritt 1 an.

Abbildung 8: „Life Cycle Approach“ in Kanada“



Quelle: Regulatory Affairs Sector of the Treasury Board of Canada Secretariat 2010; eigene Darstellung Prognos AG 2013

Das Treasury Board of Canada Secretariat fordert, dass Regelungsvorhaben, denen ein high-impact zugesprochen wird, einen formalen Monitoring- und Evaluierungsplan beinhalten, den *Performance Measurement and Evaluation Plan (PMEP)*. Der PMEP enthält u.a. ein Logic Model, das den Zusammenhang zwischen Inputs, Outputs und Outcomes darstellt. Für jede Regelung ist eine Evaluation nach fünf Jahren vorgeschrieben (welche durch die Ministerien im Rahmen ihres Evaluationsplans aufgezeigt wird). Der jeweilige ‚Head of Evaluation‘<sup>107</sup> eines Ministeriums muss hierfür einen ‚Five-Year Departmental Evaluation Plan‘ entwickeln, der jährlich aktualisiert wird. Damit ist die Evaluation ein fester Bestandteil des Life Cycle Approach, bei dem Gesetze und Programme einer kontinuierlichen Qualitätskontrolle unterliegen.

<sup>107</sup> Der „Head of Evaluation“ eines Ministeriums ist in der Regel ein Ministeriumsmitarbeiter, der verantwortlich für die Evaluationstätigkeit im Ministerium ist und vom Deputy Head eines Ministeriums benannt wird.

Eine systematische Verbindung zwischen der Ex-ante- und Ex-post-Verfahren in der **politischen Vorhabenplanung** wird in Expertengesprächen als wünschenswert artikuliert. Das Beispiel Kanadas zeigt, dass nur die Etablierung eines festen Systems mit der konsequenten Einbindung von Kontrollorganen dies gewährleisten kann.

### Zusammenhang zwischen Evaluierungsaufwand und Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens

Der deutsche St-Beschluss sieht vor, dass die Entscheidung zum Inhalt und damit auch Umfang der Evaluierung bei den zuständigen Fachressorts verbleibt und nicht vorbestimmt ist; zugleich beschreibt das Konzept explizit die Möglichkeiten unterschiedlichen Umfangs („von einem ‚Zwei-Seiten-Bericht‘ bis hin zu einem ausführlichen Bericht“). Zur Frage, ob und wie die Vergleichsländer mit der Verhältnismäßigkeit von Evaluierungsverfahren umgehen, können insbesondere Kanada und das Vereinigte Königreich in den Blick genommen werden:

- In Kanada werden Regelungsvorhaben in die drei Kategorien **low, medium und high impact** eingeteilt (vgl. Kapitel 3.2.2). Diese Einstufung legt zugleich die Voraussetzungen für den Aufwand der Ex-post-Evaluierungen fest: ausschließlich Regelungen mit einem „high impact“ werden dem systematischen Verfahren des PMEPA bzw. der ressortbezogenen Evaluationspläne unterzogen. Bei allen anderen Regelungen verbleibt der Inhalt der jeweiligen Evaluierung offen und ist nicht, wie bei „high-impact“ Regelungen, vorgegeben.
- Im Vereinigten Königreich beschreibt das Better Regulation Framework Manual vier verschiedene Stufen von Evaluierungen, welche jeweils Erfüllungsaufwand und notwendige Arbeitsschritte in Beziehung setzen. Die Entscheidung, welche **Evaluationsstufe** (siehe nachfolgendes Praxisbeispiel) im Anwendungsfall durchgeführt werden soll, liegt im Ressort bei dem verantwortlichen Fachreferat.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Quelle: Expertengespräche und Department for Business, Innovation & Skills (2013) Better Regulation Framework Manual - Practical Guidance for UK Government Officials, S. 35.

### Praxisbeispiel 3: Abstufung von Evaluierungsverfahren in UK

In welcher Detailtiefe und mit welchem Fokus Evaluierungen durchgeführt werden, ist in Großbritannien abhängig von Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit. Die Ressorts sollen immer in Betracht ziehen, dass es eine Alternative zu einer großen Evaluierung geben könnte bzw. eine Koordinierung mit anderen evaluatorischen Aktivitäten möglich ist. Das Handbuch zur besseren Regulierung beschreibt verschiedene Stufen von Evaluierungen.

- Die so genannten "**light touch reviews**" werden in Expertengesprächen als kleine Evaluierungen beschrieben, die für wenig umstrittene Regulierungen mit geschätzten **Folgekosten von unter 1 Mio. GBP** durchgeführt werden können. Hierbei wird die im Rahmen des Impact Assessment durchgeführte Analyse mit neueren Daten wiederholt.
- Als "**mittelgroße**" **Evaluierungen** werten Expertinnen und Experten die ebenfalls im Handbuch beschriebene **Prozessevaluierung**. Dies beinhaltet die Bewertung von Umsetzungsmaßnahmen und die Ergebnisevaluierung (Outcome Evaluation), welche Unterschiede vor und nach Einführung des Gesetzes untersucht. Das Prozesshandbuch sieht eine Ergebnisevaluierung als Minimalstandard bei erwarteten **Folgekosten von über 50 Mio. GBP** vor. Gemäß der Experteneinschätzung werden sie in der Praxis bereits bei Folgekosten durchgeführt, die sich zwischen einer und fünf Mio. GBP bewegen.
- Regelungsvorhaben, bei denen mit höheren Folgekosten gerechnet wird, sollen einer **Wirkungsevaluierung** (Impact Evaluation), welche die **Kausalität zwischen den beobachteten Veränderungen und der Gesetzgebung** herstellt, unterzogen werden.
- Die höchste Evaluierungsstufe liegt laut Handbuch bei der **ökonomischen Evaluierung** (Economic Evaluation), die zusätzlich zur Wirkungsevaluierung eine Kosten-Nutzen-Analyse oder Kosten-Effektivitäts-Analyse durchführt.

In den anderen Ländern finden sich keine expliziten Regelungen zum Evaluierungsumfang. Experteneinschätzungen zufolge ergibt sich der Umfang bzw. die Evaluierungsintensität insbesondere aus der politischen Bedeutung, welche dem Regelungsvorhaben zugemessen wird. Ein Evaluierungssystem, welches die Möglichkeit abgestufter Verfahren vorsieht, kann Expertinnen und Experten zufolge sowohl positive als auch negative Auswirkungen haben.

So liegt einerseits in Kanada ein Anreiz für die Ministerien darin, die Einteilung eines Regelungsentwurfes in die Kategorie „*high-impact*“ zu vermeiden, da die Anforderungen an die Durchführung einer solchen Evaluierung wesentlich höher als die einer ‚low-impact‘-Regelung.

Andererseits erlaubt der Anspruch, Evaluierungen von ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung abhängig zu machen, eine bedarfsgerechte Steuerung der Regelungen und der

eigenen Ressourcen. Diese Einschätzung wird ebenfalls in Bezug auf das britische System gemacht und durch Gesprächspartner in der Schweiz ebenfalls unterstützt.

### Zusammenfassende Bewertung durch die Gutachter

Die Ausführungen zeigen, dass die Einführung und Sicherstellung von Verfahrensstandards über Leitfäden und Handbücher die effiziente Durchführung von Ex-post-Evaluierungen unterstützt. Die Dokumente enthalten Informationen zu den zentralen Verfahrensschritten sowie Hinweise zu den Kriterien und Methoden, die angewendet werden können. Wesentlich ist dabei, dass es um die Durchsetzung von übergreifenden (Qualitäts-) Anforderungen an Ex-post-Evaluierungen geht, welche den für den Einzelfall notwendigen fachlichen und methodischen Freiraum der Ressorts nicht beschränkt. Eine Betrachtung der Handbücher und Leitfäden sowie die Fachgespräche zeigen, dass hinsichtlich der eingesetzten Methoden in der Praxis eine breite Vielfalt angeboten wird. Schwerpunkt sollten daher prozedurale Aspekte bilden, welche auf eine Verknüpfung von Ex-ante- und Ex-post-Verfahren hinwirken und Möglichkeiten zur – gemessen am Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens – verhältnismässigen Durchführung der Evaluierung bietet. Bezüglich der Sicherstellung der Einhaltung von Verfahrensstandards erscheint eine unabhängige ressortübergreifende Stelle als richtiger Ankerpunkt.

Interessante Ansatzpunkte aus diesem Kapitel sind:

Gute Beispiele	Land
Standards, Leitfäden und Handbücher	EU-Kommission; Kanada; Schweden; Schweiz; UK
Life Cycle Approach und Performance Measurement and Evaluation Plan	Kanada
Abstufung von Regelungsvorhaben (und damit von Evaluierungsverfahren) nach „low, medium, high impact“	Kanada
Abstufung des Evaluierungsaufwands nach Erfüllungsaufwand der Regulierung	UK

### 4.3 Aussagekraft von Ex-post-Evaluierungsverfahren

Der Themenbereich Aussagekraft von Evaluierungsverfahren nimmt die inhaltliche Qualität (hinsichtlich Mindestanforderungen, Kriterien und deren tatsächliche Umsetzung) und Qualitätssicherung der Ex-post-Evaluierungsverfahren in den Blick.

#### Mindestanforderungen und Evaluierungskriterien

Zur Sicherung der Ergebnisqualität von Ex-post-Evaluierungen stellt die Formulierung von Mindestanforderungen an den Inhalt des Evaluierungsberichtes zumindest im Vereinigten Königreich, Kanada und der Europäischen Kommission, wie auch im deutschen Konzept vorgesehen, einen etablierten Weg dar (vgl. Tabelle 7). Neben der Darstellung der Ziele der Regulierung sowie einer Begründung werden Kriterien, teilweise Methoden und Daten sowie Schlussfolgerungen, angesprochen.

Dabei ist die Praxis im **Vereinigten Königreich** am weitreichendsten und stellt **Vordrucke** (siehe Praxisbeispiel 4) und **Berichtsgliederungen** mit Kapitelüberschriften zur Verfügung. Damit wird insbesondere eine **bessere Überprüfbarkeit** für die externen Aufsichtsgremien im Rahmen der Qualitätssicherung gewährleistet. Weiterhin können Vorlagen vor allem den Aufwand hinsichtlich der Gestaltung und Planung von Evaluierungen für die einzelnen Facheinheiten reduzieren, wie Gesprächspartner aus einzelnen Ressorts hervorhoben.

**Tabelle 7: Mindestanforderungen an Evaluierungsberichte und Kriterien**

	Vereinigtes Königreich	Kanada	Schweiz	Schweden	Europäische Kommission	Deutschland
Mindestanforderungen an den Inhalt von Evaluierungsberichten	<p>PIR: Template mit Problem-diskussion und Begründung für die Regulierung sowie Kriterien</p> <p>PLS-Memorandum: Ziele des Gesetzes sowie Kriterien, vorgesehen als Kapitelüberschriften</p>	Die Directive on Regulatory Management setzt als Gegenstand von Evaluierungen bestimmte Indikatoren fest sowie das Prinzip des Value für money.	keine teilweise in Evaluationsklauseln enthalten	keine zukunftsorientierte Ausrichtung der Evaluation	Evaluationsstandards: Aufgabe, Hintergrund, Ziele, Fragen, Informationsquellen, eingesetzte Methoden, Daten und Schlussfolgerungen	Aussagen zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes, zu den Daten und Annahmen und relevanten Prüfkriterien
Kriterien	<p>PIR</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ziele</li> <li>- intendierte sowie nicht-intendierte Wirkungen der Regulierung</li> <li>- Alternativen plus Kosten-Nutzen-Analyse</li> <li>- erneute Evaluierung</li> </ul> <p>PLS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Umsetzungsmaßnahmen</li> <li>- nachgeordnete Regulierung</li> <li>- rechtliche Schwierigkeiten</li> <li>- bereits erfolgte Evaluationen</li> <li>- vorläufige Einschätzung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inputs (z.B. einbezogene Behörden)</li> <li>- Aktivitäten</li> <li>- Effektivität</li> <li>- Outcomes</li> <li>- Zielerreichungsgrad</li> <li>- Value for money (z.B. Relevanz, Effizienz, Kosten-Effektivität)</li> <li>- Governance</li> <li>- Entscheidungsfindung &amp; Prozessabwicklung</li> <li>- Servicestandards</li> </ul>	k.A.	k.A.	nach Relevanz: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Effektivität</li> <li>- Effizienz / Kosteneffektivität</li> <li>- Relevanz</li> <li>- Kohärenz</li> <li>- Nachhaltigkeit</li> <li>- Nutzen und/oder Europäischer Mehrwert</li> <li>- Beitrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zielerreichung</li> <li>- Nebenfolgen</li> <li>- Akzeptanz</li> <li>- Praktikabilität</li> <li>- Kosten-Nutzen-Verhältnis</li> </ul>
Quellen	Cabinet Office (2013): Guide to Making Legislation, S. 250ff. HM Government (2011) IA Toolkit - How to do an Impact Assessment	Cabinet Directive on Regulatory Management	k.A.	k.A.	European Commission (2007) Evaluation Standards - Annex to Communication "Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation. SEC(2007)213.	Konzept zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben

Quelle: Prognos AG 2013

**Praxisbeispiel 4: Vordruck für die Zielüberprüfung im Rahmen von Ex-post-Evaluierungen in UK<sup>109</sup>**

<b>Title: THE MATERIALS AND ARTICLES IN CONTACT WITH FOOD (ENGLAND) REGULATIONS 2012</b>  IA No: FOOD0027 Lead department or agency: FOOD STANDARDS AGENCY Other departments or agencies:		<b>Impact Assessment (IA)</b> Date: October 2012 Stage: Post Implementation Source of Intervention: EU Type of measure: Secondary legislation Contact for enquiries: Nasreen Shah, Tel: 020 7276 8536 <a href="mailto:Nasreen.shah@foodstandards.gov.uk">Nasreen.shah@foodstandards.gov.uk</a>			
<b>Summary: Intervention and Options</b>		RPC: RPC Opinion Status			
<b>Cost of Preferred (or more likely) Option</b>					
Total Net Present Value £0.01m	Business Net Present Value £-0.12m	Net cost to business per year (EACCB on 2009 prices) £-0.12	In scope of One-In, One-Out? No	Measure qualifies as In/Out/zero net c	
<b>What is the problem under consideration? Why is government intervention necessary?</b> Chemical migration from food contact plastics can potentially affect consumer health. Consumers are unable to assess the risk involved when consuming a product because of the lack of knowledge of the chemical migration and production methods and therefore, cannot make informed choices about such risk. Government intervention is necessary to reduce the risk to consumer health from the migration of chemicals from materials and articles intended to come into contact with food. The proposed national legislation for the execution and enforcement of the new European Regulation on plastic materials and articles in contact with food provides for the continuation of consumer protection against food contamination by chemicals from which exposure could carry serious long-term and unacceptable risk to consumer health, particularly amongst more vulnerable people.					
<b>What are the policy objectives and the intended effects?</b> The purpose of these proposals is to meet three policy objectives: 1. To protect consumer health from consumption of food containing harmful levels of chemicals migrating from materials and articles with which the food has intentionally been placed in contact; 2. To provide for the execution and enforcement of the new EU Regulation that updates and replaces previous EU legislation in this area; and 3. To revoke, remake and consolidate almost all existing national legislation on materials and articles intended to come into contact with food into one set of Regulations. Thus making it more convenient for businesses and others that have to refer to the Regulations.					
<b>What policy options have been considered, including any alternatives to regulation? Please justify preferred option (further details in Evidence Base)</b> 1. Do Nothing – this option will not prevent the new EU Regulation applying in England as it is already legally binding and applicable throughout the EU. However, enforcement authorities would not have the necessary powers to enable them to enforce it. 2. Option 2 – provide for the execution and enforcement of the new EU Regulation 3. Option 3 – provide for the execution and enforcement of the new EU Regulation and simplify the vast majority of food contact materials legislation in a single statutory instrument. This option is the preferred option, as it meets the requirements of option 2 and will mean that stakeholders will only have to refer to one SI on food contact materials (except kitchenware Regulations which are specific to particular commodities).					
<b>Will the policy be reviewed? It will be reviewed. If applicable, set review date:</b> 06/2017					
Does implementation go beyond minimum EU requirements?			No		
Are any of these organisations in scope? If Micros not exempted set out reason in Evidence Base.		Micro Yes	< 20 Yes	Small Yes	Medium Yes
What is the CO <sub>2</sub> equivalent change in greenhouse gas emissions? (Million tonnes CO <sub>2</sub> equivalent)		Traded: N/A		Non-traded: N/A	
I have read the Impact Assessment and I am satisfied that, given the available evidence, it represents a reasonable view of the likely costs, benefits and impact of the leading options.					
Signed by the responsible Minister:		Anna Soubry		Date: 17.10.2012	

<sup>109</sup> Für ausführlichen Vordruck siehe <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/2619/impacts/2012/402>.

Wie die Tabelle 7 ebenfalls zeigt, werden in den Dokumenten (in der Regel die genannten Handbücher und Leitfäden) auch konkrete Kriterien für die Evaluierungen genannt. Diese ergänzen die Mindeststandards an die Darstellung von Evaluierungsberichten. Sie sind nicht verpflichtend und variieren je nach Evaluierung.

Nach Experteneinschätzungen und auch nach den Ergebnissen der Fallstudien gibt es dabei in der Evaluierungspraxis auch keine grundsätzliche Schwerpunktsetzung bezüglich der Evaluationskriterien: Zunächst sind alle benannten Kriterien (vgl. Tabelle 7) von gleicher Relevanz. Insbesondere im Vereinigten Königreich und Kanada wird jedoch darauf verwiesen, dass **Effektivität und Effizienz die Standardkriterien** für jede Ex-post-Evaluierung sind. In Kanada gehört zu den Kernkriterien einer Evaluierung ebenfalls die Überprüfung der **Relevanz bzw. Notwendigkeit eines Programms/ einer Regelung**. Im Vereinigten Königreich wird die **Prüfung möglicher Alternativen** für die Regelung ebenfalls mit untersucht. Diese beiden Ansätze scheinen interessant, da sie die Anpassung der Regulierung – also den Umgang mit den Evaluierungsergebnissen – mit in den Blick nehmen.

Die durchgeführten Fallstudien bestätigen diese Aussagen:<sup>110 111</sup>

---

<sup>110</sup> Für eine detailliertere Auswertung der Fallstudien siehe Kapitel 6.2.

<sup>111</sup> Erläuterung zu Fallstudie 2 in UK: Die Evaluierungsabsicht wurde nicht in allen ex ante durchgeführten Impact Assessments der o.g. Regulierungen dargelegt. Erster: Review Effektivität ist für 2010 im Explanatory Memorandum vorgesehen. Keine weiteren Kriterien dargelegt. Zweiter: In der Regulierung selbst nicht, aber in den Explanatory Notes zu der Regulierung, die auch das Impact Assessment umfassen, ist Review für Juni 2012 vorgesehen. Ziel des Review ist die Überprüfung des Umsetzungsstands. Dritter: PIR Plan. Objective: To check that Regulations are operating as expected, providing appropriate level of protection to consumers (Monitoring via EU Rapid Alert System for Food and Feed). Vierter: explanatory notes der Regulierung sehen Review vor, jedoch nur „to ensure compliance“.



Tabelle 8: Auswertung der Fallstudien (Kriterien, tatsächliche Prüfung)

Evaluiierungsbericht	Land	Evaluiierungskriterien (im Vergleich zu gesetzten Mindeststandards soweit vorhanden)	Widerspiegelung von im Regelungsentwurf skizzierten Evaluiierungskriterien im Evaluiierungsbericht
Evaluation of the Ecodesign Directive (2009/125/EC)	EU	Evaluiierung prüft genau nach Vorgabe der Standards und Leitlinien: Relevanz, Effektivität, Effizienz, Umsetzung und Marktüberwachung, Nutzen und Europäischer Mehrwert	Im Regelungsentwurf vorgesehen: Evaluiierung spätestens 2012. Kriterium: Effektivität.
Evaluation of the Community Plant Health Regime (Council Directive 2000/29/EC)	EU	Evaluiierung prüft teilweise nach Vorgabe der Standards und Leitlinien: Effektivität verschiedener Einflussbereiche der Gesetzgebung, Kosten-Analyse, Kohärenz mit anderen Gesetzen, soziale, wirtschaftliche und Umweltwirkungen	Durchgeführte Evaluiierung geht folglich über die Absichten des Regelungsentwurfs hinaus.
Fitness Check on EU law in the area of Information and Consultation of Workers	EU	Evaluiierung prüft teilweise nach Vorgabe der Standards und Leitlinien: Relevanz, Effektivität, Effizienz, Kohärenz	Regelungsentwurf sieht Evaluiierung der Ergebnisse spätestens 2002 vor, jedoch nur in Bezug auf die Artikel, in denen finanzielle Zuwendungen adressiert werden. Gesetzesevaluiierung geht daher über Absichten des Regelungsentwurfs hinaus.
		Eine Überprüfung der Umsetzung, des Nutzens und Europäischen Mehrwerts erfolgt nicht.	Evaluiierungsabsicht wird nur in den Direktiven von 2001 und 2002 bekräftigt, beide sollen jeweils 5 Jahre später evaluiert werden. Evaluiierungskriterien werden in den Regelungsentwürfen nicht festgelegt.
Memorandum Post-Legislative Assessment of the Animal Welfare Act 2006	UK	Evaluiierungsbericht folgt weitgehend dem Handbuch der Regierung für PLS-Evaluiierungen: Ziele, Umsetzung, Regulierungen, rechtl. Schwierigkeiten, vorläufige Einschätzung	Evaluiierungsabsichten im Regelungsentwurf nicht skizziert.
The Materials and Articles in contact with food (England) regulations 2012 Post Implementation Impact Assessment	UK	Evaluiierungsbericht überprüft nur einen Teil der vorgesehenen Kriterien: Kosten-Nutzen-Analyse (Kosten für verschiedene Zielgruppen), Alternativenprüfung.	In den Regulierungsvorhaben formulierte Evaluiierungsabsichten wurden nicht berücksichtigt: Effektivität, Umsetzungsstand [1]
The Disability Discrimination Act 2005: Post-legislative Assessment	UK	Evaluiierungsbericht folgt dem Handbuch der Regierung für PLS-Evaluiierungen: Ziele, Umsetzung, Regulierungen, rechtl. Schwierigkeiten, weitere Evaluationsberichte, vorläufige Einschätzung	Evaluiierungsabsichten werden im Regelungsentwurf nicht skizziert
The Act on the Obligation to Supply Renewable Fuels	Schweden	Der Bericht folgt den forschungsleitenden Fragen des parlamentarischen Ausschusses. Hierunter: Zielerreichung, Berichterstattung an das Parlament, andere Maßnahmen, Neutralität, zukünftige Entwicklungen	Evaluiierungsabsichten im Regelungs-/ Gesetzesentwurf nicht skizziert
Follow-up by the Riksdag of exceptions from the standard tax rate for value-added tax	Schweden	Der Bericht folgt den forschungsleitenden Fragen des parlamentarischen Ausschusses. Keine explizite Darlegung.	Evaluiierungsabsichten im Regelungsentwurf nicht skizziert
Supervision of the commercial carriage of goods by road - A follow-up	Schweden	Der Bericht folgt den forschungsleitenden Fragen des parlamentarischen Ausschusses. Hierunter: Maßnahmen zum Vollzug von EU-Richtlinien, Nutzung staatlicher Ressourcen, innerbehördliche Kooperationen etc.	Evaluiierungsabsichten im Regelungsentwurf nicht skizziert
Evaluation of the Regulation of Smog-Causing Emissions from the Transportation Sector	Kanada	Relevanz, Design und Umsetzung, Performance (Zielerreichung, Effizienz, Kosten-Effektivität), Lessons Learned	Anbindung an das 'Environment Canada. 2001. Regulatory Development and Approval Process Manual', das einen post implementation review vorsieht.
Contraventions Act Evaluation	Kanada	Relevanz, Design und Umsetzung, Performance (Zielerreichung, Effizienz, Kosten-Effektivität)	Evaluiierungsabsichten im Gesetzesentwurf nicht skizziert; regelmäßige Überprüfung durch Life-Cycle-Approach
Summative Evaluation of the First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act Implementation	Kanada	Relevanz, Design und Umsetzung; Performance (Zielerreichung, Effizienz, Kosten-Effektivität), zukünftige Ausrichtung	Regelmäßige Überprüfung durch Life-Cycle-Approach
Formative Evaluation Vollzug Tierarzneimittelverordnung (TAMV)	CH	Die Resultate sollen dem BAG eine Einschätzung erlauben, ob die Ziele der TAMV (Versorgungssicherheit/ Tiergesundheit bei gleichzeitiger Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit/ Exportfähigkeit) erreicht werden, ob bzw. wo bei der Umsetzung der TAMV in der Praxis Probleme auftreten und ob bzw. wo weiterer Optimierungsbedarf der TAMV besteht.	Ja, entsprechend Art. 9 Abs. 3 Bst. e Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das Eidgenössische Departement des Innern
Evaluation Bundesgesetz gegen Schwarzarbeit	CH	Die Evaluation verfolgt das Ziel, die wichtigsten vom Gesetz vorgesehenen Maßnahmen auf ihre Umsetzung und vor allem auf ihre Wirkungen hin zu evaluiieren: administrative Vereinfachungen, kantonale Kontrollorgane, kantonale Autonomie, erweiterte Evaluationsstandards	Ja, entsprechend Art. 20 Bundesgesetz über Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zw. Bund und Kantonen 2008-2011	CH	Gemäß den Vorgaben des FiLaG und Bestimmungen in der FiLaV vom 07. November 2007 beinhaltet der Bericht grundsätzlich Aussagen zu folgenden Punkten: Vollzug, Volatilität der Beiträge, Zielerreichung, Maßnahmen	Vgl. Praxisbeispiel für eine präzise formulierte Evaluationsklausel

Die in der Tabelle aufgeführten Fallstudien geben zudem Aufschluss darüber, inwiefern die geltenden Vorgaben und Mindestanforderungen tatsächlich umgesetzt werden. Sie zeigen ferner, dass Leitfäden und Vorgaben in Teilaspekten genutzt werden. Nach Einschätzung aus den Gesprächen liegt die eingeschränkte Nutzung insbesondere daran, dass Evaluierungen insgesamt gewachsene Systeme in den Ressorts sind. Der Einsatz von Leitfäden findet punktuell statt und unterliegt keiner systematischen Kontrolle.

Weiterhin zeigt die Tabelle in der letzten Spalte, inwiefern der Evaluierungsbericht die im Regelungsentwurf dargestellten Evaluierungsabsichten und -kriterien widerspiegelt: bei einem Großteil der Fallstudien wurden im Regelungsentwurf keine Kriterien formuliert. Dort wo sie festgelegt wurden (wie bspw. im Rahmen konkreter Evaluierungsklauseln in der Schweiz) wurden sie entsprechend umgesetzt. In Kanada ersetzt das grundsätzliche Verfahren des ‚Life Cycle Approach‘ mit seinen Festlegungen unter anderem zum Logic Modell die Formulierung von Kriterien im Einzelfall. Als ein Beispiel mit einer guten Verknüpfung zwischen formulierten Evaluierungskriterien im Gesetzentwurf und Kriterien im Bericht dient der Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (2008-2011).

### Unabhängige Qualitätskontrolle durchgeführter Evaluierungen

Eine Qualitätssicherung durchgeführter Ex-post-Evaluierungen ist in Kanada und dem Vereinigten Königreich über unabhängige Kontrollorgane institutionalisiert:

Tabelle 9: Unabhängige Qualitätskontrolle

	Vereinigtes Königreich	Kanada	Schweiz	Schweden	Europäische Kommission	Deutschland
Institutionalisierung einer unabhängigen Qualitätskontrolle	ja PRI: korrekte Durchführung & Glaubwürdigkeit PLS: Qualitätssicherung	ja alle Vorgaben des Cabinet Directive on Regulatory Management	nein	nein	nein	nein
Qualitätssicherungsorgane	RPC RRC Parlament	TBS-RAS			Evaluationsfunktion Generaldirektorat	
Kontroll-/ Sanktionsmöglichkeiten	keine	korrektive Maßnahmen können angeordnet werden			keine	
Veröffentlichung der Qualitätskontrollen	in der Regel ja	nein			nein	

Quelle: Prognos AG 2013

Während im Vereinigten Königreich eine Qualitätskontrolle jedoch ohne anschließende **Sanktionierungsmöglichkeiten** erfolgt, können in Kanada durch das TBS-RAS korrektive Maßnahmen angeordnet werden. In beiden Ländern sind es übergreifende Kontrollgremien, welche mit der Qualitätssicherung betraut sind.

Auch in der **Europäischen Kommission** ist die Qualitätssicherung durch die **Evaluationseinheit des Generaldirektorats** in den Evaluierungsleitlinien vorgesehen, die Umsetzung liegt in der Verantwortung des Generaldirektorats. Für die Qualitätsprüfung existiert eine Vorlage in den Evaluierungsleitlinien der Europäischen Kommission, die neun Prüfungskriterien<sup>112</sup> vorgibt (siehe auch nachfolgendes Praxisbeispiel). Formale Sanktionsmöglichkeiten bestehen nicht. Geplant ist jedoch eine Stärkung der Rolle der Steuerungsgruppe durch die verpflichtende Festlegung eines Aufgabenkatalogs als Minimalstandard.<sup>113</sup> Auch das Impact Assessment Board der Europäischen Kommission könnte in Zukunft eine größere Rolle bei der Qualitätssicherung von Ex-post-Evaluierungen spielen und die Möglichkeit einer Stellungnahme erhalten.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Als Prüfungskriterien sind definiert: Adressierung der Bedarfe der Kommission, Abdeckung des relevanten Umfangs, angemessene Methodik, zuverlässige Datenquellen, fundierte Analyse, glaubhafte Ergebnisse, wertvolle Schlussfolgerungen, nützliche Empfehlungen, Klarheit des Berichts. Vgl. Directorate General for the Budget (2004): Evaluating EU Activities - A practical guide for the Commission services.

<sup>113</sup> Europäische Kommission (2013): Communication: Strengthening the foundations of Smart Regulation - improving evaluation, S. 9f.

<sup>114</sup> Europäische Kommission (2012): Impact Assessment Board Report for 2012.

## Praxisbeispiel 5: Quality Assessment-Vordruck der Europäischen Kommission

### ANNEX G: QUALITY ASSESSMENT FRAMEWORK

The following is an example of the quality assessment framework in the Commission:

	UNACCEPTABLE	POOR	SATISFACTORY	GOOD	EXCELLENT
<b>1. Meeting needs:</b> Does the evaluation deal adequately with requests for information from the Commission and is it in line with the specifications?					
<b>2. Relevant scope:</b> Have the rationale of the programme, its outputs, results, impacts, interactions with other policies and unexpected effects been studied in full?					
<b>3. Appropriate methodology:</b> Is the design of the evaluation adequate and suitable for providing the results required (within time limits) to answer the main evaluation questions?					
<b>4. Reliable data:</b> Are the primary and secondary data collected or selected suitable? Are they sufficiently reliable in the light of the expected use?					
<b>5. Sound analysis:</b> Does the analysis of the quantitative and qualitative data comply with established rules, and is it complete and appropriate for answering the evaluation questions correctly?					
<b>6. Credible results:</b> Are the results logical and justified by the analysis of the data and by interpretations based on carefully presented explanatory hypotheses?					
<b>7. Valuable conclusions:</b> Are the conclusions just, and are they unbiased by personal or partisan considerations?					
<b>8. Useful recommendations:</b> Are the recommendations comprehensible, useful, applicable and detailed enough to be put into practical effect?					
<b>9. Clarity:</b> Does the report describe the context and goal of the programme evaluated and also the organisation and results in such a way that the information provided is easily understood?					

In unterschiedlichen Expertengesprächen wurde beim Thema der Qualitätssicherung zusätzlich auf die **Rolle der Rechnungshöfe** als Evaluierungsinstanzen hingewiesen. Die Rechnungshöfe können, im Rahmen ihrer finanzaufsichtlichen Funktion, die Evaluierungspraxis prüfen oder – wie im Falle der Schweiz und Schweden – selbst Ex-post-Evaluierungen durchführen und die Wirksamkeit von Regelungen untersuchen. Das britische National Audit Office hat keine direkte Rolle im Ex-post-Evaluierungssystem, führt aber immer wieder übergreifende Studien zur Evaluierungspraxis durch und trägt so dazu bei, dass die Evaluierungsdiskussion im Vereinigten Königreich auf eine breite Datenbasis gestellt werden kann. Eine solche **eher indirekte Beteiligung** ist **hilfreich für die Herausbildung einer Evaluierungskultur**.

## Zusammenfassende Bewertung durch die Gutachter

Hinsichtlich der Aussagekraft von Ex-post-Evaluierungsverfahren stehen zwei Ergebnisse im Mittelpunkt: wie bereits im deutschen Konzept vorgesehen, hat die Benennung von Mindeststandards an Evaluierungsvorhaben und -berichte positive Effekte auf die Qualität und Vergleichbarkeit von Evaluierungen.

Evaluierungskriterien werden breit beschrieben und sind grundsätzlich nicht verbindlich. Interessant sind Hinweise aus dem Vereinigten Königreich und Kanada, wo neben den Standardkriterien Effektivität und Effizienz auch die Relevanz und Alternativenprüfung untersucht werden. So wird der Übergang zur konkreten Nutzung von Evaluierungsergebnissen geschaffen. Mit dem Life Cycle Approach und der zunehmend präzisen Formulierung von Evaluationsklauseln ist es in Kanada und der Schweiz gelungen, Evaluierungsabsichten in Regelungsentwürfen und Ex-post-Evaluierungstätigkeiten systematisch zu verknüpfen.

Wesentlich ist zweitens die Bedeutung einer Qualitätskontrolle für die Ex-post-Evaluierungsverfahren. Dabei ist weniger die Möglichkeit zur Sanktionierung entscheidend, als vielmehr eine systematische und unabhängige Durchführung der Qualitätskontrolle, welche sich nicht nur unmittelbar auf die Qualität einzelner Evaluierungsberichte auswirkt, sondern auch dafür sorgen kann, dass es überhaupt zu einer systematischen Durchführung anhand wesentlicher Qualitätskriterien kommt.

Interessante Ansatzpunkte aus diesem Kapitel sind:

Gute Beispiele	Land
Vordruck zur PIR-Evaluierung	UK
Unabhängige Qualitätskontrolle durch ressortübergreifende Querschnittseinheiten	UK, Kanada, EU
Quality Assessment-Vordruck der Europäischen Kommission	EU

## 4.4 Effektivität von Ex-post-Evaluierungen und Nutzung der Ergebnisse

Der Themenbereich der Effektivität greift schließlich Fragen der Veröffentlichung und Nutzung der Evaluierungsberichte und -ergebnisse auf.

Die breite **Veröffentlichung** (in der Regel im Internet) ist – zumindest theoretisch – für Einzelevaluierungen in allen Ländern Standard und Bestandteil des Verfahrens. Die nachfolgende Tabelle zeigt darüber hinaus, dass es in allen Ländern bis auf Deutschland eine zentrale Datenbank für die Veröffentlichung von Evaluierungsberichten gibt. In der Europäischen Union ist diese als internes Managementsystem nicht öffentlich zugänglich.

Tabelle 10: Adressaten und Veröffentlichung von Evaluierungsberichten

	Vereinigtes Königreich	Kanada	Schweiz	Schweden	Europäische Kommission	Deutschland
Adressat der Evaluierungsberichte	- PRI: Ressort - PLS: Parlament	- Öffentlichkeit - Parlament - Regierung	- Amt	- Öffentlichkeit - Parlament - Regierung	- DG	- Ressort
Form und Medium der Veröffentlichung	- PIR: pdf-Datei in zentraler Datenbank und auf Internetseiten der Ressorts - PLS: keine systematische Veröffentlichung	Internetseiten der Ressorts	- teilweise Internetseiten der Ämter sowie zentrale Datenbank	Internetseite des Parlaments	pdf-Datei auf Internetseite des DG	k.A.
Zentrale Datenbank / Plattform	Impact Assessment-Bibliothek auf <a href="http://www.legislation.gov.uk/ukia">http://www.legislation.gov.uk/ukia</a>	Audit and Evaluation Database: <a href="http://www.tbs.sct.gc.ca/aedb-bdve/home-accueil-eng.aspx">http://www.tbs.sct.gc.ca/aedb-bdve/home-accueil-eng.aspx</a>	Informationssystem ARAMIS: <a href="http://www.aramis.admin.ch/">http://www.aramis.admin.ch/</a>	Reports from the Riksdag: <a href="http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/Reports-from-the-Riksdag/">http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/Reports-from-the-Riksdag/</a>	Evaluation Information Management System, nicht öffentlich zugänglich	keine
Monitoring der Evaluierungspraxis	- teilweise auf Ressortebene - Metaevaluationen (2000-2009) durch NAO	durch den TBS	- nicht kontinuierlich - Metaevaluation (2012) durch EFK einmalig vorgelegt	keines	teilweise auf Ressortebene	k.A.

Quelle: Prognos AG 2013

Der **Umgang mit abgeschlossenen Evaluierungen** auf Ressortebene hängt in der Praxis insbesondere von den Fachressorts selbst und von deren Einschätzung der Folgen einer Veröffentlichung ab. Vielfach steht die Nutzung der Ergebnisse für die eigene politische aber insbesondere auch Verwaltungspraxis im Vordergrund. Im Rahmen einer Befragung von Evaluationsverantwortlichen in der Schweiz gingen zwei Drittel der Befragten von einem „hohen oder eher hohen Grad“ der Verwendung von Evaluationen und ihrer Ergebnisse aus.<sup>115</sup> Ein explizites Monitoring der Berichterstattung im Sinne einer Kontrolle gibt es nicht.

In der Europäischen Kommission erhält das Europäische Parlament zwar eine Kopie der Evaluierung und hat das Recht,

<sup>115</sup> Vgl. Balthasar (2009): S. 497.

aber nicht die Verpflichtung, diese zu kommentieren. Sowohl in der Literatur als auch in Expertengesprächen wird jedoch darauf verwiesen, dass das Europäische Parlament Evaluierungen nur selten in seinem Entscheidungsprozess nutzt.<sup>116</sup> Vielmehr erfolgt die Verwendung in den DGs selbst, die nach der Evaluierung einen Aktionsplan aufstellen (siehe Praxisbeispiel 6).

Eine Ausnahme bildet Kanada. Dort legt der „Standard on Evaluation for the Government of Canada“ fest, dass Informationen aus Evaluierungen für Ministerien, zentrale Stellen, das Parlament und die Öffentlichkeit zugänglich sein müssen. Zugleich ist das TBS als zentrale Regulierungsbehörde dafür verantwortlich, die Einhaltung von Richtlinien bei den Evaluierungen aus der allgemeinen „Policy on Evaluation“ sowie die weitere Nutzung der Evaluierungsberichte in Form von konkreten Maßnahmen zu überprüfen.

Auch in der Schweiz, Schweden und dem Vereinigten Königreich werden alle zentral verantworteten Evaluationen grundsätzlich veröffentlicht. Dabei weisen in Schweden die Evaluationsergebnisse eine hohe Nutzung durch das Parlament auf: Als Auftraggeber der Ex-post-Evaluierungen richten sich die Evaluierungsberichte der parlamentarischen Ausschüsse grundsätzlich an das Parlament und sollen als Grundlage für Parlamentsentscheidungen dienen. In der Schweiz werden Evaluationen der PVK vom Parlament und zunehmend vom Bundesrat berücksichtigt. Dass dieses System eine höhere politische Verbindlichkeit schafft und das Bewusstsein für Gesetzesfolgen bei Entscheidungen schärft, bestätigen Experteneinschätzungen.

Als besonders positives Beispiel des Monitorings und der Nutzung von Evaluierungsergebnissen gelten – den Fachexpertinnen und Fachexperten zufolge – die Aktivitäten des britischen Umwelt- und Landwirtschaftsministeriums (*Department for the Environment, Food and Rural Affairs, Defra*). Im Rahmen einer Bestandsaufnahme wurden dort zunächst ein Ressort-internes Programm zur besseren Regulierung (*Defra Better Regulation Programme*) und eine Monitoring-Datenbank für Regulierungen (*Regulatory Scrutiny Panel*) aufgestellt. Anschließend wurden alle Regulierungen des Ressorts systematisch evaluiert. Die Ergebnisse fließen in die Monitoring-Datenbank ein, das als Managementtool für Regulierungen genutzt wird. Das System erfasst neben den existierenden auch alle in den folgenden 18 bis 24 Monaten erwarteten Maßnahmen und Regulierungen. Es beinhaltet zu dem alle festgelegten Evaluations- und

---

<sup>116</sup> Das Parlament hat jedoch kürzlich ein Generaldirektorat für Impact Assessment etabliert, welches sehr erfolgreich unabhängige Qualitätskontrollen im Impact Assessment-Prozess durchführt. Die Etablierung einer Untergruppe für ex-post Evaluierungen ist, Expertengesprächen zufolge, aufgrund dieses Erfolgs ebenfalls geplant.

Sunsetklauseln und ermöglicht eine Priorisierung von Regulierungen.<sup>117</sup>

Hinweise zur anschließenden Verwendung der Evaluierungsergebnisse lassen sich in den durch die Evaluationsforschung identifizierten Nutzungskategorien beschreiben.<sup>118</sup> Da der empirische Nachweis über die tatsächliche Verwendung einzelner Berichte in diesem Gutachten nicht zu leisten war, wird hier auf bestehende Untersuchungen in den Ländern sowie Expertenaussagen zurückgegriffen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

*Tabelle 11: Nutzung von Evaluierungsergebnissen auf Basis der standardisierten Verfahren*

	Vereinigtes Königreich	Kanada	Schweiz	Schweden	Europäische Kommission	Deutschland
Direkte Nutzung	<p>PIR: v.a. durch die Facheinheiten in den Ressorts, u.a. Nachweis der Relevanz rechtlicher Vorschriften, Schaffung von Akzeptanz gegenüber Regulierungsergebnissen, insbesondere nicht-intendierter Ergebnisse. Ergebnisse führen i.d.R. zu inkrementellen Änderungen, bspw. zur Aktualisierung der Leitfäden und nur selten zu Gesetzesänderungen</p> <p>PLS-Memorandum kann in Gesetzesprüfung durch das Parlament münden</p>	<p>Ergebnisse aus dem 2011 Annual Report on the Health of the Evaluation Function: Bericht der LDAs (large departments and agencies) über die Nutzung von Evaluierungsergebnissen: 88,6 % berücksichtigen die Ergebnisse in den Treasury Board submissions, 82,9 % im Rahmen des Departmental Performance Report, 75 % im Rahmen des Strategic Review und 40 % in den Memoranda to Cabinet</p> <p>Evaluierungsergebnisse fließen in sog. Aktionspläne, in denen Empfehlungen jeweils einer Aktion und einem Einführungszeitraum zugeordnet werden</p>	<p>Evaluationen der Ämter als Implementationshilfe zeigen auf operationaler Ebene Schwachstellen auf, die zu Anpassungen im Gesetzesvollzug führen.</p> <p>Evaluationen der PVK finden formal in Entscheidungsprozessen von Parlament und Exekutive vielerlei Verwendung.</p> <p>In der Vergangenheit führten Evaluationen auch zu Anpassungen gesetzlicher Regelungen -&gt; Aussage zu konkreten Auswirkungen auf Effektivität und Effizienz jedoch empirisch nicht möglich</p>	<p>keine empirischen Angaben</p>	<p>Ergebnisse fließen in sog. Aktionspläne ein und unterstützen damit schrittweise Verbesserungen</p> <p>Einfluss auf Umsetzung von Gesetzen höher als auf Gesetzestexte selbst</p> <p>Nur seltene Nutzung im Finanzallokationsprozess</p>	<p>noch keine Angaben bezogen auf das neue Verfahren möglich</p>
Indirekte Nutzung	<p>Evaluierungen erhöhen das Bewusstsein für die Bedeutung von Effektivität und den Mehrwert von Gesetzen</p>	<p>- Evaluierungen erhöhen das Bewusstsein für die Bedeutung von Effektivität und den Mehrwert von Gesetzen - bedarfsgerechte Steuerung</p>	<p>- Evaluationen in der Schweiz sind in der Regel lernorientiert - Evaluationen fördern eine stärker zielorientierte Gesetzgebung (nach Aussage der Fachexperten)</p>	<p>- Transparenz der Berichterstattung - systematischer Informationsaustausch über Ergebnisse - erhöhtes Bewusstsein für Gesetzes- und Regulierungsentscheidungen durch aktive Einbindung in den Politikzyklus</p>	<p>Evaluierungen steigern Transparenz und Rechenschaftspflicht der DGs</p>	<p>noch keine Angaben bezogen auf das neue Verfahren möglich</p>

Quelle: Prognos AG 2013; Ergebnisse von Kanada umfassen auch Programmevaluierungen

Eine systematische Verwendung der Evaluationsergebnisse existiert in der EU-Kommission, bei der die Evaluationsergebnisse in einen so genannten Aktionsplan münden. Die Facheinheiten

<sup>117</sup> DEFRA (2011): The costs and benefits of Defra's regulatory stock sowie NAO (2012): Submission of evidence - controls on regulation.

<sup>118</sup> vgl. Veit / Jantz (2010), S. 22f.



erstellen den Aktionsplan gemeinsam mit den Evaluierungsfunktionen ihres Generaldirektorats. Dieser legt fest, ob eine Änderung im Gesetzestext bzw. in der Umsetzung des Gesetzes erforderlich ist oder eine Weiterführung ohne Änderung erfolgen kann. Bei Änderungen an Gesetzen und Regulierungen fließen die Ergebnisse in das neu zu erstellende Impact Assessment ein. Um die Nutzung der Ergebnisse von Ex-post-Evaluierungen im Prozess der politischen Vorhabenplanung zu stärken, sieht die Kommission für die Zukunft die Umsetzung des Prinzips *evaluate first* vor (vgl. Praxisbeispiel 8).

### **Praxisbeispiel 6: Das *evaluate first*-Prinzip in der Europäischen Kommission**

Mit der Kommunikation *Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation* führt die Europäische Kommission das Prinzip *evaluate first* ein. Ziel des Prinzips ist eine feste Verankerung von Ex-post-Evaluierungen in die Prozesse der politischen Vorhabensplanung. Durchgesetzt werden soll es über das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission. Die Kommission stellt jährlich ein Arbeitsprogramm auf, in dem auch Vorschläge für die Überarbeitung und/oder Änderung von Gesetzen benannt werden. Die im Arbeitsprogramm beschriebenen Aufgaben werden von der Europäischen Kommission prioritär umgesetzt. Im Hinblick auf Ex-post-Evaluierungen und das *evaluate first*-Prinzip bedeutet dies, dass nur solche Vorschläge für die Änderung von Verordnungen und/oder Richtlinien in das Arbeitsprogramm aufgenommen werden, die zuvor durch eine umfassende Ex-post-Evaluierung untersucht wurden.

### **Zusammenfassende Bewertung durch die Gutachter**

Ex-post-Evaluierungen werden mit dem Ziel durchgeführt, die zugrundeliegende Regelung in ihrer Wirkung zu verbessern. Entscheidend ist also, dass die Evaluierungsergebnisse Eingang in die politische Vorhabenplanung und den Verwaltungsvollzug finden.

Eine erste wesentliche Voraussetzung dafür ist die Veröffentlichung abgeschlossener Evaluierungsberichte. Das ist vor allem dann wichtig, wenn die durchführenden Stellen die jeweiligen Fachressorts bzw. einzelne Einheiten in den Ressorts sind. Über die Transparenz hinaus kann so ein „Voneinander Lernen“ ermöglicht werden. Interessant sind dabei auch zentrale Datenbanken. Dass diese Datenbanken zunächst auch auf Ebene eines Ressorts gepflegt werden können, macht das Beispiel aus dem Vereinigten Königreich deutlich.

Damit die Evaluierungsergebnisse Eingang in den politischen bzw. administrativen Diskurs finden, erscheint zweitens eine systematische Verbindung zur politischen Vorhabensplanung bzw. zum Verwaltungsvollzug notwendig. Hier sticht das System der Europäischen Kommission hervor, die Evaluierungsergebnisse in so genannte Aktionspläne (Action Plans) münden zu lassen und zugleich Gesetzesänderungen von einer Ex-post-Evaluierung abhängig zu machen (Evaluate First Prinzip).

Interessante Ansatzpunkte aus diesem Kapitel sind:

Gute Beispiele	Land
Veröffentlichung der Evaluierungsberichte mindestens auf der Webseite der durchführenden Stelle (und in zentralen Datenbanken)	EU-Kommission; Kanada; Schweden; Schweiz; UK
Defra Datenbank	UK
Aktionspläne und Evaluate First Prinzip	EU

## **5 Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen für Deutschland**

### **5.1 Zentrale Ergebnisse**

Der durchgeführte Vergleich zur internationalen Praxis von Ex-post-Evaluierungen bietet einen Überblick über die Anwendungsbereiche, Aussagekraft und Effizienz sowie Effektivität der etablierten Ex-post-Evaluierungsverfahren.

Wie die Ausführungen zeigen, gibt es Verfahrensbestandteile mit ausgeprägten länderübergreifenden Gemeinsamkeiten bspw. in Bezug auf die rechtliche Verankerung, Organisation, Evaluierungskriterien und verfahrensunterstützende Instrumente. Es bestehen aber auch bedeutsame länderspezifische Unterschiede so bspw. hinsichtlich der Nutzung von Evaluierungsergebnissen. Folgende zentrale Ergebnisse können zunächst festgehalten werden:

#### **Anwendung von Ex-post-Evaluierungsverfahren**

- Ex-post-Evaluierungen werden in allen betrachteten Ländern systematisch durchgeführt, auch wenn sich die Relevanz und der Institutionalierungsgrad unterscheiden.
- Die Pflicht zur Ex-post-Evaluierung von Regelungsvorhaben ist in Kanada und dem Vereinigten Königreich gesetzlich in Schweden und der Schweiz verfassungsmäßig verankert. In der Europäischen Kommission entfalten die Vorgaben quasi-rechtliche Wirkung. Insbesondere aus der Schweiz und auch Schweden belegen die Erfahrungen, dass der Verfassungsrang der Gesetzesevaluierung zu einer Ausweitung der Aktivitäten geführt hat.
- Studien und Expertengespräche vor allem aus der Schweiz und dem Vereinigten Königreich weisen jedoch darauf hin, dass nicht die Schaffung einer rechtlichen Grundlage alleine für die Ausweitung der Evaluierungsaktivitäten verantwortlich ist. Vielmehr kommt es auf die Etablierung eines umsetzbaren Evaluierungssystems an. Dies beinhaltet eine angemessene Qualitätssicherung, die Möglichkeit abgestufter bedarfsgerechter Evaluierungsverfahren sowie das Vorhandensein einer neutralen Kontrollinstanz. Hierbei bedarf es der Unterstützung einer Reihe von Institutionen (Parlament, Rechnungshof) und auch einer politischen Unterstützung.
- In der Regel sind die für das Regelungsvorhaben zuständigen Fachressorts auch für die Durchführung der Ex-

post-Evaluierung zuständig. In Schweden werden Entscheidungen des Parlaments durch die jeweiligen Ausschüsse evaluiert. In der Schweiz ergänzen zentral durch die PVK und die EFK durchgeführte Evaluierungen die Einzelevaluationen der Bundesämter. Diese pluralistische Organisation der Evaluierungstätigkeit führt nach Experteneinschätzungen zu der Stärkung einer Evaluierungskultur insgesamt.

- Der für die Evaluierungen erforderliche Sachverstand in den Ressorts kann nicht alleine durch die Abteilungen und Fachreferate geleistet werden. In den Vergleichsländern bieten daher zentrale Evaluierungseinheiten innerhalb oder außerhalb der Ressorts die notwendige Methodenkompetenz sowie Kapazitäten zur Durchführung der Evaluierungsvorhaben.
- In den Ländern sind unterschiedliche Evaluierungsverfahren installiert. In Kanada und dem Vereinigten Königreich gibt es unterschiedliche Instrumente, die sich nach der Regelungsart sowie dem Kostenschwellenwert (UK) bzw. den erwarteten Wirkungen (Kanada) unterscheiden. Diese Ansätze sind besonders vor dem Hintergrund effizienter Evaluierungsverfahren (siehe unten) interessant.
- Die Vielfalt der recherchierten Ex-post-Evaluierungssysteme spiegelt sich auch in der Evaluierungspraxis im engeren Sinn wider: Vergleichbare Daten sind kaum zu finden, die Fallstudien belegen die große Varianz beim Umfang der einzelnen Berichte. Interessant erscheinen auch wieder die Beispiele, bei denen Umfang der Evaluierungen und die Regulierung selbst in Zusammenhang gebracht werden, wie das Beispiel abgestufter Evaluierungsverfahren in UK zeigt: wenn der Erfüllungsaufwand unter 1 Mio. £ liegt ist nur ein „light-touch Review“ notwendig (siehe auch Praxisbeispiel 3 in UK). Wird in Kanada eine Regelung als High-Impact eingestuft muss für diese ein Performance Measurement and Evaluation Plan erstellt werden, der einen genauen Evaluierungsplan inklusive Evaluationsmodell und Datenbasis umfasst.

### **Effizienz der Durchführung von Evaluierungsverfahren**

- In allen Ländern werden Leitfäden bzw. Verfahrensstandards und Hinweise zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungen zentral zur Verfügung gestellt. Zuständig sind in der Regel die übergreifenden Aufsichtsgremien bzw. Kontrollgremien oder Ressorts bzw. in Schweden das Parlament als zentrale Evaluationsinstanz.

- Die Dokumente enthalten Informationen zu den zentralen Verfahrensschritten sowie Hinweise zu den Kriterien und Methoden, die angewendet werden können. Auch wenn die Dokumente nicht rechtlich bindend sind, haben sie in der Praxis zumindest teilweise eine faktische Bindungswirkung entfaltet. Diese Einschätzung belegen auch die Fallstudien.
- Die Ex-post-Evaluierung eines Regelungsvorhabens erfordert insbesondere fachspezifische Methoden. Eine Betrachtung der Handbücher und Leitfäden sowie die Fachgespräche zeigen, dass hinsichtlich der eingesetzten Methoden in der Praxis eine breite Vielfalt angeboten wird.
- Unterstrichen wird die unterstützende Funktion der Leitfäden und Handbücher. Ohne die fachlichen Kompetenzen einzuschränken, sollten sie die effektive und effiziente Durchführung der Evaluierungen – bezogen auf das Gesamtziel der verbesserten Rechtssetzung – unterstützen. Das gelingt dann, wenn sie einerseits auf die Verknüpfung von Ex-ante- und Ex-post-Verfahren hinwirken und andererseits Erfüllungsaufwand und Evaluierungsvorhaben in Verbindung bringen. Darüber hinaus sind allgemeine Hinweise zur Planung des Verfahrens und zu den Prozessschritten hilfreich. Damit sie diese Funktion erfüllen können, ist eine Sicherstellung bzw. Kontrolle ihrer Anwendung notwendig.

### **Aussagekraft von Evaluierungsverfahren**

- Die Benennung von Mindeststandards für die Evaluierungsvorhaben bzw. die Evaluierungsberichte hat positive Effekte auf die Qualität und die Vergleichbarkeit von Evaluierungen. Ähnlich wie im St-Beschluss bereits vorgesehen, sollten die Evaluierungsberichte eine Darstellung von Zielen, Kriterien, Methoden / Daten sowie Schlussfolgerungen beinhalten. Besonders interessant ist das Beispiel des Vereinigten Königreichs, wo mit Vordrucken für wesentliche Inhalte gearbeitet wird.
- Die Kriterien Effektivität und Effizienz gehören zum Standard bei Ex-post-Evaluierungen. Teilweise ist (politische) Relevanz (im Sinne einer politischen Zielorientierung) eines Regelungsvorhabens noch ein zu prüfendes Kriterium. Die Bedeutung der einzelnen Kriterien variiert jedoch mit dem Ziel der Evaluierung. Der internationale Vergleich zeigt: welche Kriterien letztlich die größte Bedeutung im Ex-post-Evaluierungssystem haben, ist eine Landes- und regelungsspezifische Entscheidung. Wichtig scheint jedoch eine klare Festlegung bereits im Rahmen des Gesetzesentwurfs, die bis auf die Ausnahmen der Schweiz

(Evaluationsklauseln) und Kanada (PMEP bzw. Life Cycle Approach) nicht regelmäßig erfolgt.

- Nicht alle untersuchten Vergleichsländer haben eine unabhängige Institution zur Qualitätssicherung etabliert. Ihre Bedeutung ist jedoch sowohl für die Qualität einzelner Berichte wie auch für das Gesamtverfahren insgesamt von hoher Bedeutung. Interessantes Beispiel aus der Praxis ist der „Quality Assessment Vordruck“ der Europäischen Kommission.

### **Effektivität von Ex-post-Evaluierungen und Nutzung der Ergebnisse**

- Die breite Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse ist Standard. Zum Teil ist die Veröffentlichung als Verfahrensschritt vorgeschrieben. So veröffentlichen die DGs der Europäischen Kommission nahezu alle Evaluierungsberichte auf ihren Websites. Gleiches gilt für Kanada. In Schweden werden die Berichte der parlamentarischen Ausschüsse im Rahmen der series reports zugänglich gemacht.
- Darüber hinaus bestehen bspw. im Vereinigten Königreich, in der Schweiz oder Kanada zentrale Datenbanken. Darin werden die Evaluierungsberichte eingestellt. Positiver Effekt der Transparenz ist primär die breite Rezeption der Berichte sowie auch ein „Voneinander Lernen“ unterschiedlicher Akteure.
- Die Verantwortung für die Nutzung der Ergebnisse liegt ebenfalls bei den Fachressorts. Hinweise zum konkreten Nutzen und zum Einfluss auf den Politikprozess sind vereinzelt zu finden. Hier zeigt der internationale Vergleich, dass oft ein klares Commitment und eine Einbindung in den Zyklus der politischen Vorhabensplanung fehlen. Mit dem kanadischen „Life cycle Approach“ und den in der Europäischen Union eingerichteten „Action Plans“ wurden jedoch zwei gute Ansätze für eine systematischen Einbindung von Evaluierungsergebnissen in die politische Vorhabenplanung aufgezeigt.

Aus der Zusammenschau der Länderberichte, des Ländervergleichs und den konkreten Beispielen guter Praktiken können Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des St-Beschlusses in Deutschland gezogen werden. Als Überleitung zu den konkreten Empfehlungen werden die interessanten Ansatzpunkte noch einmal im Überblick aufgelistet. Die Darstellung orientiert sich dabei an den Leitfragen des Gutachtens:

- Wie kann die Implementierung des Konzeptes in die politische und Verwaltungspraxis unterstützt werden?

- Welche Konkretisierungen des Konzeptes sind unter dem Gesamtziel der besseren Rechtssetzung denkbar?
- Wie kann das Konzept vor diesem Hintergrund weiterentwickelt werden?

Gute Beispiele	Land	Empfehlung zur...
Schrittweise Einführung der Evaluierungsvorgaben	Kanada	Implementierung
Pluralistische Organisation der Evaluationsakteure	Schweiz; Schweden	Weiterentwicklung
Gesetzliche Verankerung der Evaluierungspflicht bis hin zu Verfassungsrang	Kanada; Verfassungsrang in Schweden und der Schweiz	Weiterentwicklung
Evaluierungseinheiten in und außerhalb von Ressorts	EU-Kommission; Kanada; Schweden; Schweiz; UK	Implementierung und Weiterentwicklung
Darstellungsformate von Ex-post-Evaluierungen in Gesetzesentwürfen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PMEP</li> <li>▪ Evaluierungsklauseln</li> </ul>	Kanada  Schweiz	Konkretisierung
Prüfung über die Darstellung von Evaluierungsabsichten durch den TBS	Kanada	Konkretisierung
Standards, Leitfäden und Handbücher	EU-Kommission; Kanada; Schweden; Schweiz; UK	Konkretisierung
Life Cycle Approach und Performance Measurement and Evaluation Plan	Kanada	Weiterentwicklung
Abstufung von Regelungsvorhaben (und damit von Evaluierungsverfahren) nach „low, medium, high impact“	Kanada	Konkretisierung
Abstufung von Evaluierungsverfahren nach Erfüllungsaufwand der Regulierung	Vereinigtes Königreich	Konkretisierung
Vordruck zur PIR-Evaluierung	Vereinigtes Königreich	Konkretisierung

Unabhängige Qualitätskontrolle durch ressortübergreifende Querschnittseinheiten	Vereinigtes Königreich, Kanada, EU-Kommission	Weiterentwicklung
Quality Assessment-Vordruck der Europäischen Kommission	Europäische Kommission	Konkretisierung
Veröffentlichung der Evaluierungsberichte mindestens bei der durchführenden Stelle (und in zentralen Datenbanken)	EU-Kommission; Kanada; Schweden; Schweiz; UK	Weiterentwicklung
Action Plan und Evaluate first-Prinzip	EU- Kommission	Weiterentwicklung

## 5.2 Empfehlungen für Deutschland

Die Analysen und die Diskussion um die Praxis von Ex-post-Evaluierungen in den Vergleichsländern haben gezeigt, dass eine große Vielfalt unterschiedlicher Systeme und Verfahren zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungen existieren. Es gibt keine eindeutige „Best Practice“, deren vollständige oder zumindest weitreichende Umsetzung ein optimales Evaluierungsverfahren für Deutschland verspricht. Die Empfehlungen für die Implementierung, Konkretisierung und Weiterentwicklung des Konzeptes in Deutschland setzen sich insofern aus den interessanten Praktiken unterschiedlicher Länder zusammen.

Folgende Empfehlungen können festgehalten werden:

**1) Für eine nachhaltige Etablierung und Verbesserung des Ex-post-Evaluierungsverfahrens ist das Engagement unterschiedlicher Akteure wichtig.**

Anhand der vergleichenden Darstellung der Evaluierungsverfahren in den Ländern wird sichtbar, dass in der Regel unterschiedliche Akteure an der Durchführung von Ex-post-Evaluierungen beteiligt sind bzw. eine Rolle in den Verfahren einnehmen.

Um eine stärkere Wirkungsorientierung der Rechtsetzung und Vorhabenplanung zu erwirken, bedarf es des Engagements unterschiedlicher Akteure und Institutionen. Sinnvoll erscheint eine Kombination aus ressortspezifischen Einzelevaluationen, die vorwiegend durch die Fachressorts durchgeführt bzw. gesteuert werden, und übergreifenden „Reviews“, die etwa durch das Parlament oder den Rechnungshof initiiert werden können (siehe Empfehlung Nummer 3).



Es wird als wichtig erachtet, unterschiedliche Akteure/Institutionen für Evaluationen zu aktivieren und auf diese Weise auch Kompetenzen und Kapazitäten bei unterschiedlichen Akteuren aufzubauen.

**2) Neue Vorgaben zu Ex-post-Evaluierungen sollten schrittweise eingeführt werden.**

Die vorliegenden Erkenntnisse insbesondere aus dem Vereinigten Königreich und Kanada verweisen darauf, dass eine schrittweise Einführung neuer Vorgaben und Standards die Etablierung und Akzeptanz von Ex-post-Evaluierungen unterstützt. In beiden Ländern wurden verpflichtende Gesetzesevaluierungen in einem Zeitraum von vier bis fünf Jahren eingeführt und unter Berücksichtigung von Erfahrungswerten weiterentwickelt.

Für Deutschland erscheint es sinnvoll, in der Erprobungsphase einen (informellen) Erfahrungsaustausch zwischen den Ressorts, welche die Pilotvorhaben evaluieren, einzurichten (Vergleich zum Evaluierungsnetzwerk in der Schweiz). Um jedoch die Erfahrungen zielgerichtet aufbereiten und nutzen zu können, bedarf es der Verantwortlichkeit und Begleitung einer zentralen koordinierenden Stelle. Ausgehend von der bisherigen Organisation liegt es nahe, dass die Aufgabe vom Koordinator für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung bzw. der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt übernommen wird.

Mithilfe eines solchen Netzwerkes können unter Einbezug der ersten konkreten Erfahrungen neue Schritte zur Konkretisierung und Weiterentwicklung erarbeitet und eingeführt werden.

**3) Ex-post-Evaluierungen sollten Angelegenheiten der Ressorts bleiben. Zusätzliche übergreifende Evaluierungsaktivitäten ergänzen diese.**

Wie im St-Beschluss bereits vorgesehen, sollte die Durchführung von Ex-post-Evaluierungen in der Verantwortung der Ressorts liegen. Wie die positiven Erfahrungen in den Vergleichsländern zeigen, sind jedoch Standards und Verfahren einzuführen, welche die Qualität der Evaluierungsberichte sicherstellen. Hierzu gehören

- eine systematische Abstufung der Evaluierungsverfahren gemessen am Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens (vgl. Praxis in Kanada und im Vereinigten Königreich).
- die Unterstützung der Evaluierungsaktivitäten durch zusätzliche Methodenkompetenz (siehe unten)
- die Formulierung von Mindeststandards an Ex-post-Evaluierungen (siehe unten) sowie ein praxistauglicher Leitfaden (siehe unten).

- eine externe Qualitätskontrolle, die sich auf die Darstellung der Evaluierungsabsichten im Regelungsentwurf und die Evaluierungsberichte bezieht (siehe unten).
- die Veröffentlichung der Evaluierungsberichte (siehe unten).
- die systematische Einbeziehung der Evaluierungsergebnisse in die politische Vorhabensplanung und den Verwaltungsvollzug (siehe unten).

Darüber hinaus kann die Durchsetzung politischer Querschnittsziele der besseren Rechtssetzung und des Bürokratieabbaus gezielt unterstützt werden, indem zusätzliche Evaluierungsaktivitäten durch eine zentrale Instanz umgesetzt werden. Orientiert an den Instrumenten der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle in der Schweiz oder des Parlaments in Schweden kann auch in Deutschland ein weiteres, ergänzendes Engagement außerhalb der Ressorts – bspw. durch das Parlament, den Bundesrechnungshof oder übergreifende Kontrollgremien wie der Nationale Normenkontrollrat – die Etablierung der Evaluierungen vorantreiben (Stärkung der Evaluierungskultur) und die Wirkung eines Qualitätssicherungsmechanismus entfalten.

#### **4) Aufbau von Evaluierungskompetenz zur Ergänzung des Sachverständes in den Ressorts.**

Zur Stärkung der Methodenkompetenz sollten in den Querschnittseinheiten innerhalb der Ressorts Evaluierungskompetenzen aufgebaut werden, welche die Durchführung der Ex-post-Evaluierungen unterstützen können. Dabei dient die Praxis in allen Vergleichsländern als gutes Beispiel, denn in allen Ländern sind entsprechende Evaluierungseinheiten installiert. Die konkrete Ausgestaltung hängt dabei von den Gegebenheiten in jedem Ressort ab. Zusätzlich dazu kann ein ressort- und institutionenübergreifendes Netzwerk – wie oben für die Erprobungsphase bereits angesprochen – das Lernen voneinander und die Etablierung einer gemeinsamen Evaluierungskultur unterstützen.

### **5) Ex-post-Evaluierungen sollten mit Ex-ante-Folgenabschätzungen verknüpft werden.**

Die Kernfunktion von Ex-post-Evaluierung ist die Überprüfung der Zielerreichung politischer Vorhaben (inklusive der administrativen Umsetzung). Eine Voraussetzung hierfür ist die Verknüpfung der Ex-post-Evaluierung mit Ex-ante-Folgenabschätzung in Regelungsentwürfen. Mit anderen Worten: Ex-post-Evaluierungen, die völlig losgelöst von vorgelagerten Zielformulierungen und Folgenabschätzungen sind, werden nur begrenzt dazu führen, dass der Prozess der Rechtsetzung und Vorhabenplanung „intelligenter“ – d.h. mit einem geschärften Blick auf Ziele, Wirkungsvoraussetzungen und administrative Umsetzungsbedingungen erfolgt. Kanada hat diesen Weg für so genannte „high impact Regulierungen“ durch die verbindliche Erstellung eines PMEP umgesetzt. Mit demselben Ziel wurde im Vereinigten Königreich die Evaluationsplanung als Teil des Ex-ante-*Impact Assessments* (im Rahmen des PIR-Verfahrens) verankert.

Um diese Funktion zu erfüllen, ist eine Verknüpfung der Ex-post-Evaluierungen mit dem in Deutschland bereits gut etablierten, wenn auch auf die Kostendimension fokussierten Ex-ante-Verfahrens anzustreben. Bewährte Elemente der unabhängigen Qualitätsprüfung sollten auf Ex-post-Evaluierungen ausgeweitet werden.

Über die geltenden Regelungen des § 44 Abs. 7 GGO und § 4 Abs. 2 NKR-Gesetz kann im Rahmen der Stellungnahme des NKR zum Gesetzesentwurf die Beschreibung des Evaluationsvorhabens geprüft werden. Wesentlich ist dabei, dass sich die Stellungnahme auf methodische und formale Aspekte der Evaluierung bezieht und fachpolitische Entscheidungsbereiche nicht tangiert.

### **6) Der Aufwand für eine Evaluierung sollte in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung des Regelungsvorhabens stehen.**

Bei Evaluierungen ist ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis zu beachten. So ist für die Ausgestaltung der Evaluierungspraxis zu berücksichtigen, dass der erforderliche Aufwand in angemessenem Verhältnis zur Relevanz des untersuchten Gegenstandes bleibt. Dies spricht für eine Differenzierung der Evaluationsanforderungen je nach Bedeutung des Regelungsvorhabens, wie sie in Kanada (Einteilung der Regelungsvorhaben nach drei Wirkungskategorien: Low-, Middle- und High-Impact) praktiziert wird. Gleichzeitig wird damit potenziellen Widerständen bei den Evaluationsverantwortlichen aufgrund hoher Transaktionskosten von Ex-post-Evaluierungen entgegen gewirkt.

## **7) Formulierung von Mindeststandards und Erstellung eines praxistauglichen Leitfadens.**

Mindestanforderungen und Leitfäden sind geeignete Instrumente, um die Qualität der Ex-post-Evaluierungen zu verbessern. Zugleich dienen sie den durchführenden Stellen als Verfahrensunterstützung.

Aufbauend auf § 44 Art. 7 GGO und den Beschluss des St-Ausschusses Bürokratieabbau sollten als Mindeststandards einer Evaluation regelmäßig berücksichtigt werden: die Zielerreichung, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind.

Aus Sicht der Gutachter ist darüber hinaus als Standard auch die Verwendung von Evaluationsergebnissen als Grundlage für mögliche Überarbeitungsvorschläge in den Blick zu nehmen.

Indem Leitfäden für die Umsetzung zur Verfügung gestellt werden, können die Ressorts gezielt unterstützt werden. Die positive Wirkung von Leitfäden wurde in den Gesprächen mit allen Ländern hervorgehoben.

## **8) Ex-post-Evaluierungen sollten Bestandteil der politischen Vorhabenplanung sein.**

Damit Ex-post-Gesetzesevaluierungen evidenzbasiertes Handeln und Entscheiden von Politik und Verwaltung nicht nur ermöglichen, sondern auch fördern, sollten Ex-post-Evaluierungen expliziter Bestandteil der politischen Vorhabenplanung sein. Damit wird gleichzeitig eine direkte Nutzung der Evaluierungsergebnisse befördert. Hier empfehlen sich bspw. die Action Plans nach dem Vorbild der Europäischen Union. In Zusammenhang mit dem Prinzip des *evaluate first-Grundsatzes* stellt ein solches Instrument sicher, dass Ergebnisse von Evaluierungen berücksichtigt werden müssen.

**9) Zu empfehlen ist eine externe und systematische Qualitätssicherung der Ex-post-Evaluierungen.**

Für die Qualität der Ex-post-Evaluierungen ist es entscheidend, dass sowohl die Planung als auch die Durchführung und das Evaluierungsergebnis durch externe Stellen einer systematischen Kontrolle unterzogen werden.

Beispielgebend sind dabei die Qualitätssicherungsmechanismen in Kanada, dem Vereinigten Königreich oder der Europäischen Union. In allen drei Ländern erfolgt eine systematische und unabhängige Qualitätssicherung zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Evaluierungsverfahren. Analog zu den Erfahrungen dieser Länder mit einer externen Qualitätssicherung von Ex-post-Evaluierungen könnte der Nationale Normenkontrollrat eine solche Aufgabe übernehmen.

## 6 Anhang

Literaturverzeichnis

Übersicht Fallstudien

## 6.1 Verwendete Literatur

Australian Government (2011): Identifying and Evaluating Regulation Reforms. Productivity Commission Research Report. Online verfügbar: [http://www.pc.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0018/114165/regulation-reforms.pdf](http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0018/114165/regulation-reforms.pdf)

Balthasar, Andreas (2007): Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen. Praxis und Verwendung von Evaluationen in der schweizerischen Bundesverwaltung, Zürich.

Balthasar, Andreas (2009): Evaluationen in der Schweiz. Verbreitung und Verwendung, in: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Carlo, Fabian (Hrsg.) 2009: Evaluation.. Ein systematisches Handbuch, VS Verlag, Wiesbaden.

Bundesamt für Justiz (2012): Empfehlungen des Bundesamtes für Justiz zur Formulierung von Evaluationsklauseln, Bern.

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz), SR 171.10.

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle, SR 614.0. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Bundesregierung (2013): Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung. Online verfügbar: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Buerokratieabbau/IRRC/Ergebnisse/2013-02-04-irrc-16.html>; letzter Abruf: 12.11.2013.

Cabinet Office (2013): Guide to Making Legislation.

Department for Business, Innovation and Skills (2010): Clarifying policy evaluation, post-legislative scrutiny and post-implementation review.

Department for Business, Innovation and Skills – Better Regulation Executive (2010): Regulatory Budgets and Agenda Setting (Präsentation).

Department for Business, Innovation and Skills – Better Regulation Executive (2013): Better Regulation Framework Manual - Practical Guidance for UK Government Officials.

Department for Environment, Food and Rural Affairs (2011): The costs and benefits of Defra's regulatory stock.

Directorate General for the Budget (2004): Evaluating EU Activities - A practical guide for the Commission services.

Eidgenössische Finanzkontrolle (2011): Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung, Bern. Konzendorf, Götz (2009): Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland, in: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Carlo, Fabian (Hrsg.) 2009: Evaluation.. Ein systematisches Handbuch, VS Verlag, Wiesbaden.

Europäische Kommission (2007): Evaluation Standards - Annex to Communication

Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation.

Europäische Kommission (2007): Communication: Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation. SEC(2007)213.

Europäische Kommission (2007): Communication: Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework - Strengthening Control Effectiveness. Annex 1.

Europäische Kommission (2009): Impact Assessment Guidelines.

European Commission (2010): Communication: Smart Regulation in the European Union (COM(2010) 543 final).

Europäische Kommission (2012): Communication: EU Regulatory Fitness. COM(2012) 746 final.

Europäische Kommission (2012): Fitness Checks FAQ.

Europäische Kommission (2013): Communication: Strengthening the foundations of Smart Regulation - improving evaluation. COM(2013) 686 final.

Europäische Kommission (2013): Financial Regulation applicable to the general budget of the Union and its rules of application. Synoptic presentation and a selection of legal texts relevant to the budget.

HM Government (2010): Reducing regulation made simple.

HM Government (2011): Sunsetting regulations guidance.

HM Treasury (2003): The Green Book.

House of Commons Information Office (2008): Statutory Instruments. Factsheet L7 – Legislative Series.

Impact Assessment Board (2012): Impact Assessment Board Report for 2012.

Mader, Luzius (2009): Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz, in: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Carlo, Fabian (Hrsg.) 2009: Evaluation.. Ein systematisches Handbuch.

NAO (2007): Evaluation of regulatory impact assessments 2006-07.

NAO (2009): Briefing Paper for House of Lords Merits of Statutory instruments committee on post implementation review.

NAO (2012): Submission of evidence - controls on regulation.

Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung Schweiz:  
[https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat\\_und\\_buerger/evaluation/netzwerk\\_evaluation.html](https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/netzwerk_evaluation.html) (Letzter Abruf: 25.11.2013)

O'Connor Close, C. and Mancini, D. J. (2007): Comparison of US and European



Commission guidelines on Regulatory Impact Assessment / Analysis.

OECD (2008): Performance Budgeting in Sweden. OECD Journal on Budgeting Volume 8, Nr. 1.

OECD (2010): Better Regulation UK.

OECD (2010): Better Regulation in Europe – Sweden.

OECD (2012): International Practices on Ex-post Evaluation.

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2013): Jahresbericht 2012 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle.

Präsident des Bundesrechnungshofes (Hrsg.), Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes, 2010.

Schweizerische Bundeskanzlei (2012): Geschäftsbericht des Bundesrates Band I, Bern.

Sveriges Riksdag (2011): Follow-up and evaluation by the Riksdag's committees – a constitutional obligation.

Sveriges Riksdag (2012) – Presentation: Evaluation by the Swedish Parliament. Online verfügbar: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/publicaffairs/50139565.pdf>; letzter Abruf: 12.11.2013. Sveriges Riksdag (2012): The work of the Riksdag on Follow-up and Evaluation.

Sveriges Riksdag: The Evaluation and Research Secretariat.

Technopolis (2005): Study on the use of evaluation results in the Commission.

Treasury Board of Canada (2004): Evaluation Guidebook for Small Agencies. Online verfügbar: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/ofu-upu-eng.asp>; letzter Abruf: 23.11.2013.

Treasury Board of Canada Secretariat (2010) – Präsentation im Rahmen eines OECD Workshops: Session 6: Regulatory Performance Indicators. Online verfügbar: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45625965.pdf>; letzter Abruf: 12.11.2013.

Treasury Board of Canada Secretariat (2010) – Präsentation im Rahmen eines OECD Workshops on Regulatory Policy in Iraq: The Cabinet Directive on Streamline Regulation (CDSR) & The Life-cycle Approach to Regulatory Management. Online verfügbar: <http://www.oecd.org/mena/governance/46294148.pdf>; letzter Abruf: 12.11.2013.

Treasury Board of Canada Secretariat (2012): Intersections on the Road to Evaluation Use in the Government of Canada. Online verfügbar: <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/tools-outils/iregc-eng.asp>; letzter Abruf: 12.11.2013.

Treasury Board of Canada Secretariat: Supporting Effective Evaluations: A Guide to Developing Performance Measurement Strategies. Online verfügbar: <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/dpms-esmr/dpms-esmrtb-eng.asp>; letzter Abruf: 12.11.2013.

Treasury Board of Canada Secretariat: Guide to the Federal Regulatory Development Process. Online verfügbar: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/gfrpg-gperf/gfrpg-gperftb-eng.asp>; letzter Abruf: 12.11.2013.

Veit, Sylvia; Jantz, Bastian (2010): Bessere Rechtssetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln. Empfehlungen zur Befristung von Bundesgesetzen in Deutschland auf Basis einer empirischen Auswertung internationaler Erfahrungen.

Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang; Fabian, Carlo (Hrsg.) (2009): Evaluation. Ein systematisches Handbuch.

Widmer, Thomas (2005): Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund, Bern.

Wegrich, Kai (2009): Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich, in: Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 1 / 2009.

Wollmann, Helmut (2013): Die Untersuchung der (Nicht-)Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. Eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung, Kropp, Sabine/ Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, (der moderne staat, Sonderheft 2013) (im Erscheinen).

Wollmann, Helmut (2012): Evidenz-basiertes Policy-Making zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Nutzen und Effekte von Evaluationen in Politik und Verwaltung, Beitrag zur Sitzung des Arbeitskreises Evaluierung und Verwaltung der DeGEval in Berlin.

## 6.2 Übersicht Fallstudien

<b>Evaluierungsbericht</b>	<b>Politikfeld / Ressort</b>	<b>Land</b>	<b>Umfang</b>	<b>Durchführungszeitpunkt (Jahre nach in Krafttreten der Regulierung)</b>	<b>Durchführende Stelle (intern / extern)</b>	<b>Evaluierungskriterien (im Vergleich zu gesetzten Mindeststandards soweit vorhanden)</b>	<b>Widerspiegelung von im Regelungsentwurf skizzierten Evaluierungsabsichten und -kriterien</b>	<b>Vollzugsprüfung</b>
Evaluation of the Ecodesign Directive (2009/125/EC)	Umwelt	EU	240 Seiten	2012 (3 Jahre später)	Extern: Konsortium (Centre for Strategy and Evaluation Services / Oxford Research)	Evaluierung prüft genau nach Vorgabe der Standards und Leitlinien: Relevanz, Effektivität, Effizienz, Umsetzung und Marktüberwachung, Nutzen und Europäischer Mehrwert	Im Regelungsentwurf vorgesehen: Evaluierung spätestens 2012, Kriterium: Effektivität.  Durchgeführte Evaluierung geht folglich über die Absichten des Regelungsentwurfs hinaus.	Erfolgt im Rahmen der Prüfung der Kriterien Effektivität, Umsetzung, Effizienz.  Geprüft wird die Effizienz und Effektivität der verschiedenen Umsetzungsmaßnahmen der Richtlinie.
Evaluation of the Community Plant Health Regime (Council Directive 2000/29/EC)	Gesundheit	EU	420 Seiten	2010 (10 Jahre später)	Extern: Konsortium (Agra CEAS Consulting, Arcadia International, Van Dijk, CIVIC Consulting)	Evaluierung prüft teilweise nach Vorgabe der Standards und Leitlinien: Effektivität verschiedener Einflussbereiche der Gesetzgebung, Kosten-Analyse, Kohärenz mit anderen Gesetzen, soziale, wirtschaftliche und Umweltwirkungen	Regelungsentwurf sieht Evaluierung der Ergebnisse spätestens 2002 vor, jedoch nur in Bezug auf die Artikel, in denen finanzielle Zuwendungen adressiert werden. Gesetzesevaluierung geht daher über Absichten des Regelungsentwurfs hinaus.	Erfolgt anhand der Überprüfung der Implementierung verschiedener Bereiche der Gesetze sowie organisatorischer Aspekte.

<p>Fitness Check on EU law in the area of Information and Consultation of Workers</p>	<p>Arbeit &amp; Soziales</p>	<p>EU</p>	<p>47 Seiten</p>	<p>2013 (11 – 15 Jahre später)</p>	<p>Intern: Expertengruppe mit Mitgliedern aller beteiligten DGs</p>	<p>Evaluierung prüft teilweise nach Vorgabe der Standards und Leitlinien: Relevanz, Effektivität, Effizienz, Kohärenz.  Eine Überprüfung der Umsetzung, des Nutzens und europäischen Mehrwerts erfolgt nicht.</p>	<p>Evaluierungsabsicht wird nur in den Direktiven von 2001 und 2002 bekräftigt, beide sollen jeweils 5 Jahre später evaluiert werden. Evaluierungskriterien werden in den Regelungsentwürfen nicht festgelegt.</p>	<p>Keine detaillierte Vollzugsprüfung. Vereinzelt Aspekte werden in den Kapiteln zur Effektivität und Effizienz angesprochen.</p>
<p>Memorandum Post-Legislative Assessment of the Animal Welfare Act 2006</p>	<p>Umwelt</p>	<p>UK</p>	<p>19 Seiten</p>	<p>2010 (4 Jahre später)</p>	<p>Intern: Defra</p>	<p>Evaluierungsbericht folgt weitgehend dem Handbuch der Regierung für PLS-Evaluierungen: Ziele, Umsetzung, Regulierungen, rechtl. Schwierigkeiten, vorläufige Einschätzung  Kein Bezug genommen wird auf mögliche weitere Evaluationsberichte</p>	<p>Evaluierungsabsichten im Regelungsentwurf nicht skizziert.</p>	<p>Vollzugsprüfung erfolgt im Bezug auf spezifische Absätze des Gesetzes, der Fokus liegt dabei auf der Umsetzung der getroffenen Vorgaben.</p>

<p>The Materials and Articles in contact with food (England) regulations 2012 Post Implementation Impact Assessment</p>	<p>Gesundheit</p>	<p>UK</p>	<p>29 Seiten</p>	<p>2012 (1 – 6 Jahre nach Einführung der vorherigen Regulierung)<sup>119</sup></p>	<p>Intern: Food Standards Agency (nachgeordnete Behörde)</p>	<p>Evaluierungsbericht überprüft nur einen Teil der vorgesehenen Kriterien: Kosten-Nutzen-Analyse (Kosten für verschiedene Zielgruppen), Alternativenprüfung.  PIR-Evaluierung dient eigentlich der Überprüfung der Effektivität / Zielerreichung, Erfolg, nicht-intendierter Wirkungen, Kosten/Nutzen, Notwendigkeit der Regulierung, Möglichkeiten der Vereinfachung, Verbesserung, Deregulierung, Angemessenheit der Umsetzungsmechanismen. 120</p>	<p>In den Regulierungsvorhaben formulierte Evaluierungsabsichten wurden nicht berücksichtigt: Effektivität, Umsetzungsstand<sup>121</sup></p>	<p>Keine detaillierte Vollzugsprüfung. Vereinzelt Aspekte werden in der Darstellung der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation benannt.</p>
---	-------------------	-----------	------------------	--	--	--	---	---

<sup>119</sup> Mit dem "Materials and Articles in contact with food (England) regulations 2012" werden die folgenden vier nationalen englischen Regulierungen obsolet: The Plastic Materials and Articles in Contact with Food (England) Regulations 2009, The Plastic Materials and Articles in Contact with Food (England) (Amendment) Regulations 2011, The Materials and Articles in Contact with Food (England) Regulations 2010 sowie The Ceramic Articles in Contact with Food (England) Regulations 2006.

<sup>120</sup> DBIS (2013) Better Regulation Framework Manual - Practical Guidance for UK Government Officials, S. 34.

<sup>121</sup> Die Evaluierungsabsicht wurde nicht in allen ex ante durchgeführten Impact Assessments der o.g. Regulierungen dargelegt. Erster: Review Effektivität ist für 2010 im Explanatory Memorandum vorgesehen. Keine weiteren Kriterien dargelegt. Zweiter: In der Regulierung selbst nicht, aber in den Explanatory Notes zu der Regulierung, die auch das Impact Assessment umfassen, ist Review für Juni 2012 vorgesehen. Ziel des Review ist die Überprüfung des Umsetzungsstands. Dritter: PIR Plan. Objective: To check that Regulations are operating as expected, providing appropriate level of protection to consumers (Monitoring via EU Rapid Alert System for Food and Feed). Vierter: explanatory notes der Regulierung sehen Review vor, jedoch nur „to ensure compliance“

<p>The Disability Discrimination Act 2005: Post-legislative Assessment</p>	<p>Arbeit &amp; Soziales</p>	<p>UK</p>	<p>26 Seiten</p>	<p>2010 (5 Jahre später)</p>	<p>Intern: DWP</p>	<p>Evaluierungsbericht folgt dem Handbuch der Regierung für PLS-Evaluierungen: Ziele, Umsetzung, Regulierungen, rechtl. Schwierigkeiten, weitere Evaluationsberichte, vorläufige Einschätzung</p>	<p>Evaluierungsabsichten werden im Regelungsentwurf nicht skizziert</p>	<p>Vollzugsprüfung, insbesondere Effektivität des Vollzugs ist ein zentraler Aspekt der Ausführungen zum Kriterium „weitere Evaluationsberichte“</p>
<p>The Act on the Obligation to Supply Renewable Fuels (the Pump Act)</p>	<p>Transport &amp; Kommunikation</p>	<p>SE</p>	<p>198 Seiten Bericht und (nur in Schwedisch verfügbar) und 30 Seiten Zusammenfassung (Schwedisch und Englisch)</p>	<p>2009 (4 Jahre nach Einführung des Gesetzes)</p>	<p>Intern durch Ausschuss, Gründung einer Follow-up'-Arbeitsgruppe (bestehend aus einem Vertreter je Fraktion); Aufgabenstellung/ Fragestellung des Ausschusses durch die Evaluation and Research Uni beschrieben'</p>	<p>Der Bericht folgt den forschungsleitenden Fragen des parlamentarischen Ausschusses. Hierunter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zielerreichung (Anteil an Biokraftstoffen und anderen erneuerbaren Kraftstoffen bei 5,75%)</li> <li>▪ Berichterstattung an das Parlament</li> <li>▪ Andere Maßnahmen</li> <li>▪ Produktion, Import und Verteilung der erneuerbaren Kraftstoffe</li> <li>▪ Konsequenzen für Anbieter und Unternehmen</li> <li>▪ Zugang zu erneuerbaren Kraftstoffen (insb. in wenig besiedelten Gegenden)</li> <li>▪ Neutralität der</li> </ul>	<p>Evaluierungsabsichten im Regelungs-/ Gesetzesentwurf nicht skizziert</p>	<p>Keine detaillierte Vollzugsprüfung. Einzelne Aspekte durch den Zugang zu Kraftstoffen, Untersuchung der Verteilung</p>

						Maßnahme		
						<ul style="list-style-type: none"> <li>Zukünftige Entwicklung</li> </ul>		
Follow-up by the Riksdag of exceptions from the standard tax rate for value-added tax in Sweden	Steuern	SE	124 Seiten Bericht und (nur in Schwedisch verfügbar) und 10 Seiten Zusammenfassung (Schwedisch und Englisch)	Durchgeführt im Jahr 2011/12; Grundlage ist Steuerreform 1990/91	Intern durch Ausschuss, Gründung einer Follow-up'-Arbeitsgruppe (bestehend aus einem Vertreter je Fraktion); Aufgabenstellung/ Fragestellung des Ausschusses durch die Evaluation and Research Uni beschrieben'	Der Bericht folgt den forschungsleitenden Fragen des parlamentarischen Ausschusses. Keine explizite Darlegung.	Evaluierungsabsichten im Regelungsentwurf nicht skizziert	

<p>Supervision of the commercial carriage of goods by road - A follow-up</p>	<p>Transport &amp; Kommunikation</p>	<p>SE</p>	<p>234 Seiten Bericht nur in Schwedisch verfügbar) und 22 Seiten Zusammenfassung (Schwedisch und Englisch)</p>	<p>Februar 2011 bis März 2012; Evaluation des gesamten rechtlichen Rahmenbedingungen in dem Bereich ‚Supervision‘</p>	<p>Intern durch Ausschuss, Gründung einer Follow-up'-Arbeitsgruppe (bestehend aus einem Vertreter je Fraktion); Aufgabenstellung/ Fragestellung des Ausschusses durch die Evaluation and Research Uni beschrieben'</p>	<p>Der Bericht folgt den forschungsleitenden Fragen des parlamentarischen Ausschusses. Hierunter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Welche Maßnahmen werden in Schweden getroffen, um die EU-Richtlinien zu implementieren</li> <li>▪ Wie beeinflussen diese Maßnahmen die Möglichkeiten der Kontrolle?</li> <li>▪ Auswirkungen auf Transportunternehmen</li> <li>▪ Arbeit der Kontrollbehörden</li> <li>▪ Nutzung der staatlichen Ressourcen</li> <li>▪ Innerbehördliche Kooperation und Kooperation zwischen Behörden und Industrie</li> <li>▪ Maßnahmen der Industrie zur Einhaltung der Vorgaben</li> </ul>	<p>Evaluierungsabsichten im Regelungsentwurf nicht skizziert</p>	<p>Keine detaillierte Vollzugsprüfung. Vollzugsprüfung, s. forschungsleitende Fragen, z.B. Arbeit der Kontrollbehörden, Kooperationen.</p>
--	--------------------------------------	-----------	--	---	--	--	--	--



Evaluation of the Regulation of Smog-Causing Emissions from the Transportation Sector	Umwelt	CAN	70 Seiten	2008; Untersuchung von 5 Regulierungen, die zwischen 1999 und 2005 in Kraft traten	Intern: Audit and Evaluation Branch Canada	Geprüft werden Relevanz, Design und Umsetzung, Performance (Zielerreichung, Effizienz, Kosten-Effektivität), Lessons Learned  Entwicklung eines Logic Models, dass Input, Output und Outcome verbindet	Anbindung an das 'Environment Canada. 2001. Regulatory Development and Approval Process Manual', das einen post implementation review vorsieht.	Ja, Prüfung der Umsetzung als Kriterium
Contraventions Act Evaluation	Justiz	CAN	63 Seiten	2010, Grundlage ist der Contraventions Act in 1992, bisher insg. drei Evaluationen des Gesetzes	Intern: Department of Justice	Geprüft werden Relevanz, Design und Umsetzung, Performance (Zielerreichung, Effizienz, Kosten-Effektivität)  Entwicklung eines Logic Models, das Input, Output und Outcome verbindet	Evaluierungsabsichten im Gesetzesentwurf nicht skizziert; regelmäßige Überprüfung durch Life-Cycle-Approach	Ja, Prüfung der Umsetzung als Kriterium
Summative Evaluation of the First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act Implementation	Indian and Northern Affairs Canada	CAN	54 Seiten	2006 (Gesetz ist im April 2006 in Kraft getreten)	Intern: Evaluation, Performance Measurement, and Review Branch Audit and Evaluation Sector	Geprüft werden Relevanz, Design und Umsetzung; Performance (Zielerreichung, Effizienz, Kosten-Effektivität), zukünftige Ausrichtung  Entwicklung eines Logic Models, dass Input, Output und Outcome verbindet	Regelmäßige Überprüfung durch Life-Cycle-Approach	Summative Evaluierung der Umsetzung des Gesetzes

<p>Formative Evaluation Vollzug Tierarzneimittelverordnung (TAMV)</p>	<p>Schutz und Förderung der menschl. Gesundheit</p>	<p>CH</p>	<p>114 Seiten/ 95.000 CHF</p>	<p>09/2011 – 08/2012 (7 Jahre später)</p>	<p>Interne Verantw.: BAG/ Ext. Durchführ.: Uni Bern, Kompetenzzentrum Public Management</p>	<p>Die Resultate sollen dem BAG eine Einschätzung erlauben, ob die Ziele der TAMV (Versorgungssicherheit/ Tiergesundheit bei gleichzeitiger Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit/ Exportfähigkeit) erreicht werden, ob bzw. wo bei der Umsetzung der TAMV in der Praxis Probleme auftreten bzw. ob bzw. wo weiterer Optimierungsbedarf der TAMV besteht.</p>	<p>Gesetzl. Grundlage Art. 9 Abs. 3 Bst. e Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das Eidgenössische Departement des Innern: „[Das BAG) überprüft die Wirkung Rechtsetzender und anderer Maßnahmen auf die Gesundheit“.</p>	<p>Evaluation zum Gesetzesvollzug  Politische Schlussfolgerungen des Bundesrates: Auftrag des EDI im Oktober 2012 zur Revision der TAMV</p>
<p>Evaluation Bundesgesetz gegen Schwarzarbeit</p>	<p>Direktion für Arbeit</p>	<p>CH</p>	<p>188 Seiten/ 200.000 CHF</p>	<p>07/2011 – 05/2012 (7 Jahre später)</p>	<p>Interne Verantw.: Staatssekr. für Wirtschaft/ Ext. Durchführ.: Büro Vatter AG, Bern</p>	<p>Die Evaluation verfolgt das Ziel, die wichtigsten vom Gesetz vorgesehenen Maßnahmen auf ihre Umsetzung und vor allem auf ihre Wirkungen hin zu evaluieren. Die Forschungsfragen gliedern sich in folgende fünf Blöcke zu Wirkungen der:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- admin. Vereinfachungen</li> <li>- kanton. Kontrollorgane</li> <li>- kantonalen Autonomie</li> <li>- erweiterten Evaluationsstandards</li> </ul>	<p>Art. 20 Bundesgesetz über Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Der Bundesrat sorgt für die Evaluation der Maßnahmen nach diesem Gesetz.</li> <li>2) Das Eidgen. Dpt. für Wirtschaft, Bildung und Forschung erstattet nach Abschluss der Evaluation, spätestens aber fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes dem Bundesrat Bericht und unterbreitet</li> </ol>	<p>Gesetzesevaluation</p>

						- weiterer Maßnahmen	Vorschläge für das weitere Vorgehen.	
Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zw. Bund und Kantonen 2008-2011	Finanzplanung, Budget, Rechnung	CH	144 Seiten	07/2009 – 03/2010 (6 Jahre nach FiLaG / 2 Jahre nach FiLaV)	Eidgenöss. Finanzverwaltung	<p>Gemäß Vorgaben FiLaG u. Bestimmungen in FiLaV vom 07.11.2007 beinhaltet der Bericht grundsätzlich Aussagen zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vollzug des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich</li> <li>- Volatilität der Beiträge im Ressourcenausgleich</li> <li>- Zielerreichung des Finanzausgleichs</li> <li>- Maßnahmen für die kommende 4-Jahres-Periode</li> </ul>	Vgl. Praxisbeispiel für eine präzise formulierte Evaluationsklausel	Prüfung von Vollzug und Wirksamkeit d. Finanzausgleichsgesetz