



Rahmenkonzept «Evaluation im BAG»

Herbert Brunold
Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)
6. August 2020

Dieses Rahmenkonzept ersetzt dasjenige
aus dem Jahr 2005.

Von der Geschäftsleitung genehmigt am
26. August 2020

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
1. Einbettung der Evaluation in den Politikzyklus und das Führungsmodell des Bundes	2
2. Evaluation als Instrument der Wissensbeschaffung	3
3. Fachstelle Evaluation und Forschung	4
4. Begrifflichkeiten und zentrale Punkte in Kürze	5
4.1. Summative Evaluation	5
4.2. Formative Evaluation	5
4.3. Evaluationsfragen	5
4.4. Empfehlungen von Evaluationen	6
5. Leitprinzipien des Einsatzes von Evaluationen	6
6. Evaluationsmanagement	6
6.1. Ziele des Evaluationsmanagements	6
6.2. Hauptphasen eines Evaluationsprojekts und deren Ziele	7
6.3. Projektorganisation: Rollen und Aufgaben der Akteure	8
7. Literatur und Verweise	10
7.1. Literatur	10
7.2. Verweise auf Webseiten und Dokumente	10

Einleitung

Die Schweiz ist eines der wenigen Länder auf der Welt, das auf Stufe Verfassung die Überprüfung der Wirksamkeit staatlichen Handelns einfordert. Artikel 170 der Bundesverfassung verlangt von der Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Dieser Auftrag betrifft unmittelbar das Parlament, mittelbar aber auch den Bundesrat und die Bundesverwaltung.

Der Bundesrat hat 2004 dazu verschiedene Massnahmen beschlossen.^{1,2} Er will damit die Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung verstärken, die Transparenz entsprechender Überprüfungen und deren Qualität verbessern sowie die Wirtschaftlichkeit stärker gewichten. Was die Ämter betrifft, so tragen sie die Hauptverantwortung für Wirksamkeitsprüfungen und sind gehalten, diese in ihre Führungsstruktur einzubauen. Sie entwickeln Strategien, organisieren die Wirksamkeitsprüfung, stellen die nötigen Ressourcen zur Verfügung und gewährleisten die fachliche Unabhängigkeit der beauftragten Stellen. Sie müssen zudem bei Revisionen ihrer Erlasse angemessene rechtliche Grundlagen für den Datenzugang schaffen sowie die Qualität von Wirksamkeitsprüfungen sichern und deren Ergebnisse öffentlich machen.

Im Folgenden wird von Evaluation anstelle von Wirksamkeitsprüfung gesprochen, da deren Fragestellungen nicht nur den Aspekt der Wirksamkeit nahelegen. Das vorliegende Rahmenkonzept beschreibt den Einsatz des Instruments «Evaluation» im Bundesamt für Gesundheit.

1. Einbettung der Evaluation in den Politikzyklus und das Führungsmodell des Bundes

Es gibt viele Theorien des Politikprozesses. Das einfache Modell des Politikzyklus (policy cycle) genügt jedoch, um die Einbettung der Evaluation in den Politikprozess im Grundsatz zu verdeutlichen. Der Politikzyklus unterscheidet folgende Phasen:

Phase	Kurzbeschreibung
Problemdefinition	Beschluss, sich überhaupt mit einem Problem zu befassen
Agenda Setting	Problem wird auf die politische Tagesordnung gesetzt
Politikformulierung	Prozess der Entscheidungsfindung
Implementierung	Eine getroffene Entscheidung wird in Recht transformiert und umgesetzt
Evaluation	Feststellung, ob und inwiefern ein Gesetz oder sein Vollzug bestimmte Mängel aufweist
Re-Definition oder Terminierung	Abschluss des Zyklus. Stellt die Evaluation Veränderungsbedarf fest, kommt das Thema erneut auf die Agenda und der Zyklus wiederholt sich. Ein politisches Programm kann auch beendet werden.

Quelle: BAG, Fachstelle E+F; eigene Darstellung in Anlehnung an Jann, W. und Wegrich, K. (2014)

Je nach Umständen, zeitlichen Verhältnissen und Evaluationsform kann Evaluation in allen Phasen eine Rolle spielen. Hier dargestellt ist jedoch der Regelfall.

Evaluation spielt, in Anlehnung an den Politikzyklus, auch in der Verwaltungsführung eine Rolle. Das [neue Führungsmodell des Bundes \(NFB\)](#), das 2017 eingeführt wurde, soll die ziel- und ergebnisorientierte Verwaltungsführung auf allen Ebenen verstärken. Drei Kernpunkte des Modells sind, dass neu sämtliche Verwaltungseinheiten des Bundes mit Globalbudgets gesteuert werden, der Voranschlag und die Finanzplanung zusammengeführt und

¹ [Beschluss des Bundesrates vom 3. November 2004](#)

² [Schlussbericht der interdepartementalen Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» vom 14. Juni 2004](#)

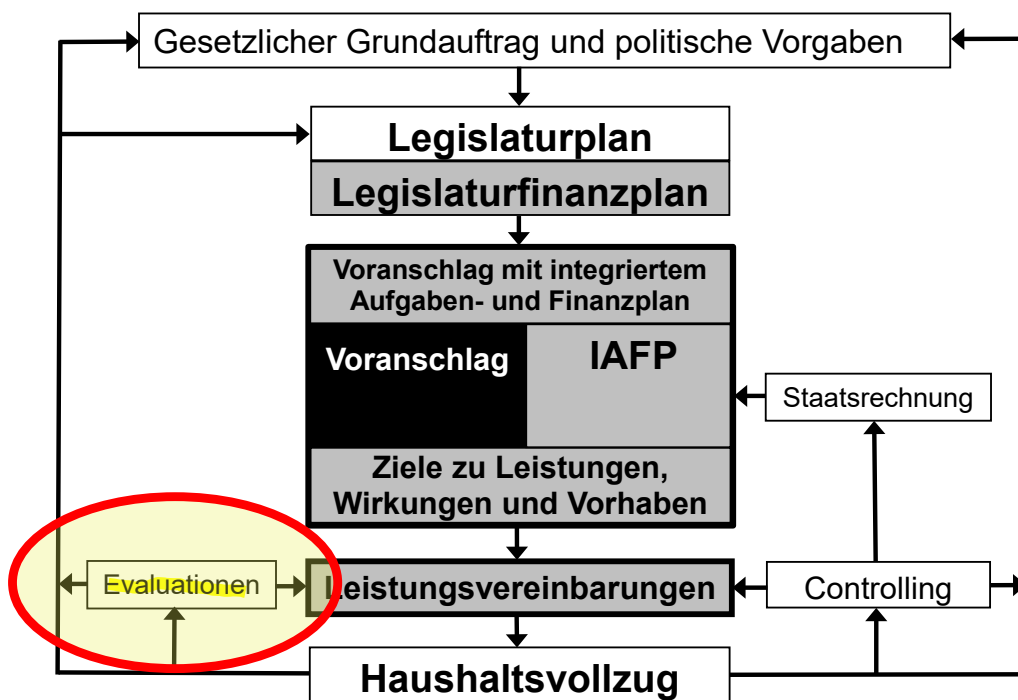
zudem mit Leistungsinformationen angereichert werden. Budgetierung und Planung sollen damit stärker auf Ziele und Ergebnisse ausgerichtet und die Verwaltung transparenter und wirtschaftlicher werden.

Als Orientierungshilfe für die Aufträge an die Ämter (Grundaufträge der Leistungsgruppen) dient ein einfaches Wirkungsmodell:

Konzept →	Vollzug →	Leistung →	Wirkung bei Zielgruppen →	Auswirkungen in der Gesellschaft
Ziele der Politik	Leistungserbringung	Output	Outcome ³	Impact

Evaluation kann auf alle Bereiche des Wirkungsmodells angewendet werden. Insbesondere bei der Messung von «Outcome» und «Impact» staatlichen Handelns spielt Evaluation eine wichtige Rolle, da sie sowohl Leistungs- / Wirkungsinformationen als auch Informationen über einen allfälligen Handlungsbedarf in einem bestimmten Kontext liefert.

Abbildung 1: Übersicht über die Instrumente des NFB



Quelle: Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB), S. 788

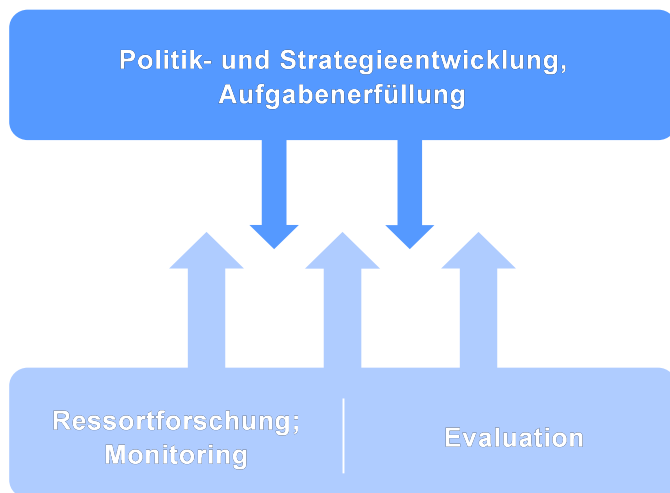
2. Evaluation als Instrument der Wissensbeschaffung

Ein Ziel des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) ist es, eine evidenzinformierte Politikgestaltung zu ermöglichen und das Gesundheitssystem evidenzbasiert auszurichten. Dazu braucht es Wissen. Das Funktionsfeld Evaluation und Forschung trägt dazu bei, bedarfsgerechtes Handlungs- und Orientierungswissen zu beschaffen, das auf dem Einsatz wissenschaftlicher

³ Das BAG verwendet die Begriffe «Outcome» und «Impact» in der international üblichen Reihenfolge.

Methoden gründet.⁴ Dafür kommen drei Instrumente zum Einsatz: [Monitoring](#), [Ressortforschung](#) und [Evaluation](#).

Abbildung 2: Evidenzinformierte und evidenzbasierte Politikgestaltung und -umsetzung



Quelle: BAG, Fachstelle Evaluation und Forschung

Die Instrumente Monitoring und Ressortforschung werden im Gegensatz zum Instrument Evaluation dezentral durch die Geschäftsfelder gesteuert. Der Einsatz von Evaluationen hingegen wird durch die Geschäftsleitung gesteuert und die entsprechenden Aufgaben sind in der Fachstelle Evaluation und Forschung zentralisiert. Diese Organisationsform hat sich bewährt.

3. Fachstelle Evaluation und Forschung

Die Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F) leistet einen Beitrag zur strategierelevanten Wissensbeschaffung für das Amt und seine Geschäftsfelder. Diese richtet sich am Bedarf der Geschäftsleitung und der Einheiten des BAG sowie an der von den Kantonen getragenen Nationalen Gesundheitspolitik aus.

Mittels «Evaluation» beschafft die Fachstelle Evidenz zum Zweck der Strategieentwicklung, Wirkungsoptimierung und Rechenschaftslegung gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Die Fachstelle koordiniert zudem die Ressortforschung im BAG, erstellt das Forschungskonzept Gesundheit und berät und unterstützt die Geschäftsfelder bei der Qualitätssicherung der Ressortforschung. Sie koordiniert die Teilnahme der Schweiz an den internationalen Erhebungen der Stiftung Commonwealth Fund und ist verantwortlich für den Einsatz von [ARAMIS](#) im BAG (Forschungsdatenbank des Bundes) sowie diverse Berichterstattungen im Bereich Ressortforschung und Evaluation. Die wichtigsten Adressaten der Berichterstattungen sind die Geschäftsleitung des BAG, das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern, die Bundeskanzlei, das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation sowie das Bundesamt für Statistik.

⁴ Das Kriterium «Einsatz wissenschaftlicher Methoden» bildet eine Abgrenzung zu Beratung.

4. Begrifflichkeiten und zentrale Punkte in Kürze

Evaluation bezeichnet ganz allgemein eine wissenschaftliche Dienstleistung zur systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstands, wie einer Strategie, eines Gesetzes, eines Programms, eines Projekts, einer Massnahme etc.

Evaluation ist dabei als ein Prozess und als ein Produkt zu verstehen.

Das BAG mandatiert externe Evaluationen. Dabei kommen in der Hauptsache zwei Evaluationsarten zum Einsatz: summative und formative Evaluationen.

4.1. Summative Evaluation

Eine summative Evaluation (auch Bilanzevaluation) ist eine Evaluation, die mit der Absicht erfolgt, eine Bilanz zu ziehen, um einen Leistungs- und/oder Wirkungsnachweis des Evaluationsgegenstands gegenüber Dritten zu erbringen.

4.2. Formative Evaluation

Eine formative Evaluation (auch Gestaltungsevaluation) ist eine Evaluation, die mit der Absicht erfolgt, Lernprozesse auszulösen, um so zu einer Verbesserung des Evaluationsgegenstands beizutragen.

Kombinationen von formativer und summativer Evaluation sind häufig anzutreffen, bringen aber Probleme mit sich, weil sich die beiden Zielsetzungen konkurrieren können. Eine klare Bestimmung der Hauptfunktion einer Evaluation ist deshalb unabdingbar. Im BAG werden die formativen Evaluationen explizit als solche im Titel einer Studie bezeichnet. Summative Evaluationen werden in der Regel verkürzt nur Evaluationen genannt.

Formative und summative Evaluation lassen sich mit dem folgenden Bild gut verdeutlichen: «Wenn der Koch die Suppe kostet, so ist dies formativ. Wenn der Gast die Suppe kostet, so ist dies summativ».⁵

Für eine vertiefte und weiterführende Verwendung der Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit Evaluationen und des Evaluationsmanagements siehe das [Evaluationsglossar des BAG](#).⁶

4.3. Evaluationsfragen

Evaluationen beantworten Fragen. Kernfragen einer Evaluation fokussieren in der Regel auf

- die Relevanz (Bedeutsamkeit der Bedürfnisse oder einer Bedarfs- respektive Problemlage)
- die Zweckmässigkeit (Eignung einer Massnahme ein Problem zu lösen)
- die Wirksamkeit
- die Wirtschaftlichkeit
- die Kohärenz (Stimmigkeit / Widerspruchsfreiheit – zum Beispiel zwischen Massnahmen innerhalb einer gesundheitspolitischen Strategie)
- Kontexteinflüsse

... des staatlichen und nichtstaatlichen Handelns.

⁵ Übersetztes Zitat von Bob Stake, zitiert nach Scriven 1991: 169

⁶ Widmer & Brunold, 2017

Bei einer offenen Fragestellung einer Evaluation, zum Beispiel «Wie gut gestaltet sich die Umsetzung einer Strategie?», können oben genannte Punkte als Kriterien der Beurteilung (Bewertung) eines Evaluationsgegenstandes genutzt werden.

Evaluationen müssen evaluative Fragen, das heisst Fragen, die nach einer Bewertung verlangen, beinhalten. Weitere Fragetypen sind beispielsweise deskriptive Fragen und normative Fragen. Die einen erfordern eine Beschreibung mit dem Ziel, den Untersuchungsgegenstand zu erkunden, während die anderen das thematisieren, was sein soll, insbesondere wie gehandelt werden soll und welche Werte und Ziele angestrebt werden sollen.

4.4. Empfehlungen von Evaluationen

Empfehlungen beruhen auf Schlussfolgerungen aus der Interpretation der Evaluationsergebnisse. Sie müssen nachvollziehbar, realistisch und handlungsrelevant sein und sich an eindeutige Adressaten richten.

Evaluationen müssen nicht zwingend Empfehlungen enthalten. In bestimmten Fällen ist die Darlegung des Handlungsbedarfs ausreichend.

Das BAG verlangt in der Regel Empfehlungen, die folgende Ebenen ansprechen:

- Politische Ebene
- Strategische Ebene
- Operative Ebene

Dabei sollte insbesondere aufgezeigt werden, ob allfällige Ursachen eines Problems in einem Vollzugs- respektive Umsetzungsdefizit oder in den rechtlichen Rahmenbedingungen gesehen werden.

5. Leitprinzipien des Einsatzes von Evaluationen

Das BAG verfolgt einen partizipativen und nutzenorientierten Evaluationsansatz.

Der Einsatz einer Evaluation richtet sich nach den folgenden Leitprinzipien:

- Evaluation in Planung und Umsetzung von gesundheitspolitischen Massnahmen frühzeitig einbeziehen;
- Beteiligte und Betroffene (Stakeholder) in die Evaluationsprojekte einbeziehen;
- Evaluation auf praktische Nutzung ausrichten;
- Auf extern in Auftrag gegebene Evaluationen fokussieren zwecks nachvollziehbarer, unparteiischer Urteile;
- Die Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens strikt einhalten;
- Ein wirkungsorientiertes Denken und Handeln durch Evaluationsprojekte fördern;
- Transparenz der Ergebnisse von Evaluationen sicherstellen.

6. Evaluationsmanagement

Das Management der Evaluationsprojekte im BAG ist in der Fachstelle Evaluation und Forschung angesiedelt. Es stellt die Leitung (Prozessführung) von Evaluationsprojekten und die Qualitätssicherung der Produkte der Evaluationen sicher und legt eine Grundlage für Entscheidungen.

6.1. Ziele des Evaluationsmanagements

Die Zielsetzungen des Evaluationsmanagements im BAG orientieren sich an den Qualitätsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL.

Sie lauten: Sicherstellen, ...

- dass sich eine Evaluation an den Informationsbedürfnissen der vorgesehenen Evaluationsnutzerinnen und -nutzern ausrichtet;
- dass die Vergabe von Evaluationsmandaten nach den gesetzlichen Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens erfolgt;
- dass eine Evaluation realistisch, in sich stimmig, diplomatisch und kostenbewusst ausgeführt wird;
- dass eine Evaluation rechtlich und ethisch korrekt geplant und durchgeführt wird und dem Wohlergehen der Beteiligten und Betroffenen (Stakeholder) gebührende Aufmerksamkeit schenkt;
- dass die wissenschaftliche Qualität der Evaluation und die Richtigkeit der Inhalte gegeben sind;
- dass eine Evaluation zeitgerecht gültige und verwendbare Informationen hervorbringt;
- dass Evaluationsresultate vermittelt und Nutzungsentscheiden zugeführt werden.

6.2. Hauptphasen eines Evaluationsprojekts und deren Ziele

Das Evaluationsmanagement im BAG ist in sieben Hauptphasen unterteilt.

Abbildung 3: Die sieben Phasen des Evaluationsmanagements im BAG



Quelle: BAG, Fachstelle Evaluation und Forschung

Jede Phase hat eine Zielsetzung.

Diese Ziele sind nachfolgend festgehalten.

Phasen im Evaluationsmanagement	Ziele
① Bedarfserhebung und Prioritätensetzung	Der Evaluationsbedarf wird jährlich erhoben. Dies erfolgt im Rahmen der integrierten Aufgaben und Ressourcenplanung des Amtes. Die Geschäftsleitung entscheidet anhand definierter Kriterien ⁷ über die Durchführung der Evaluationsvorhaben und genehmigt die «Kapazitäts- und Einsatzplanung» der Fachstelle E+F.
② Planung	(→ Projekt-Start) Die Erwartungen an die Evaluation sind BAG-intern geklärt. Die Eckwerte der Evaluation sind festgelegt. Die Evaluierbarkeit / Machbarkeit ist geprüft. Eine Projektorganisation ist aufgebaut.
③ Ausarbeitung des Pflichtenhefts	Ein mit BAG-internen und -externen Partnern konsolidierter und von den Auftraggebenden genehmigter Evaluationsauftrag liegt in Form eines Pflichtenhefts vor.
④ Auftragsvergabe im Wettbewerb	Das Evaluationsteam mit dem insgesamt besten Angebot erhält den Zuschlag für das Evaluationsmandat.
⑤ Begleitung der Evaluationsaktivitäten	Das Evaluationsteam wird im Sinne eines «Facilitators» unterstützt und begleitet. Die Qualitätssicherung des Einsatzes wissenschaftlicher Methoden ist sichergestellt.
⑥ Berichterstattung und Verbreitung der Resultate	Die Qualität der Evaluationsprodukte ist sichergestellt. Die Evaluationsergebnisse sind mit BAG-internen und externen Partnern diskutiert, «In-Wert» gesetzt und Nutzungsentscheide sind gefällt. Die Evaluationsergebnisse sind zusammen mit einer Stellungnahme veröffentlicht. (→ Projekt-Ende)
⑦ «Follow-up» Nutzung der Resultate	Die Evaluationsergebnisse sowie der Stand der Nutzung derselben sind im «Mehrjahresbericht Evaluation» der Fachstelle E+F festgehalten.

Für jede Phase stehen [Arbeitshilfen](#) auf der BAG Webseite zur Verfügung.

6.3. Projektorganisation: Rollen und Aufgaben der Akteure

Evaluationsprojekte im BAG sind geführt. Zentrale Akteure sind die Auftraggebenden, die Evaluationsmanagerin / der Evaluationsmanager, Beteiligte und Betroffene sowie das Evaluationsteam. Die Organisation eines Evaluationsprojekts ist nachfolgend festgehalten.

⁷ Die Kriterien zur Bestimmung des Evaluationsbedarfs sind in einem [Merkblatt](#) festgehalten und beschrieben: Politische Relevanz (Bedeutsamkeit), Ressourcenbezogene Relevanz, Bedarf an Wissen und Rechtliche Grundlagen.

Hauptaufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Akteure	
Wer	Was
BAG Geschäftsleitung (Auftraggebende)	Gesamtverantwortung für ein Evaluationsprojekt • Formelle Erteilung des Auftrags zur Durchführung des Projekts im Rahmen der Evaluationsplanung des BAG • Sicherstellung der Ressourcen⁸ • Kenntnisnahme der Resultate des Projekts
Federführender Direktionsbereich im BAG	• Die Direktionsbereichsleitung oder die für den Evaluationsgegenstand zuständige Abteilung übernimmt den Vorsitz in der Steuergruppe der Evaluation.
Steuergruppe der Evaluation	Überwachung und Steuerung eines Evaluationsprojekts aus gesamtheitlicher Sicht • Genehmigung des Pflichtenhefts der Evaluation (Evaluationsauftrag) ggf. unter Einbezug der Begleitgruppe • Wahl des Evaluationsteams • Genehmigung der Evaluationsprodukte (falls nicht an Projektleitung delegiert) • Diskussion der Resultate unter Einbezug der Begleitgruppe und Validierung ausgewählter Erkenntnisse • Entscheidung über Verbreitung und Nutzung der Resultate • Verfassen der Stellungnahme zu den Evaluationsergebnissen (fallweise unter Einbezug der Begleitgruppe)
Begleitgruppe der Evaluation	Beratende Unterstützung eines Evaluationsprojekts • Einbringen von fachlicher Expertise • Beratung und Unterstützung (insbesondere auch in Datenfragen) • Diskussion und Nutzung der Evaluationsresultate
Projektleitung der Evaluation (Mitarbeitende der Fachstelle E+F)	Planung, Koordination, Prozessführung und Begleitung der Evaluation gemäss den Zielen des Evaluationsmanagements im BAG • Führung des Stakeholder-Managements und der Kommunikation • Erarbeitung des Pflichtenhefts der Evaluation (Evaluationsauftrag) • Durchführung des Beschaffungsverfahrens einschliesslich Vorauswahl der eingegangenen Offerten für die Durchführung des Evaluationsmandats • Verantwortung für die Vorgehensziele und die Projektergebnisse (Zeit, Kosten, Qualität der Methodik und der Evaluationsprodukte) • Unterstützung bei der Verbreitung und Nutzung der Evaluationsergebnisse
Evaluationsteam	Durchführung der Evaluation • Erfüllt den Evaluationsauftrag unter Beachtung der Qualitätsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL

Bemerkung: Der Einbindung einer Vertretung der Abteilung Recht in der Projektorganisation, respektive der juristischen Perspektive, ist besondere Beachtung zu schenken.

⁸ Die Fachstelle Evaluation und Forschung verfügt über ein Budget für Evaluationen.

7. Literatur und Verweise

7.1. Literatur

- Jann, W. und Wegrich, K. (2014): *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle*. In: Schubert, K. und Bandelow, N. C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, 3. Auflage. München: De Gruyter Oldenbourg, 97-132.
- Sager, F., Widmer, T. und Balthasar, A. (Hg.) (2017): *Evaluation im politischen System der Schweiz. Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zürich: NZZ Libro.
- Sager, F., Ingold, K. und Balthasar, A. (2017): *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.
- Scriven, M. (1991): *Evaluation Thesaurus*. 4th ed. Newbury Park: Sage.

7.2. Verweise auf Webseiten und Dokumente

- BAG-Webseite [«Gesetzgebung Evaluation & Forschung»](#)
- BAG-Webseite «Evaluation im BAG» www.bag.admin.ch/evaluation
- BAG-Webseite «Evaluationsmanagement im BAG» www.bag.admin.ch/evaluationsmanagement
- BAG-Webseite «Arbeitshilfen für das Evaluationsmanagement» www.bag.admin.ch/arbeitshilfen-evaluation
- BAG-Webseite «Evaluationsberichte» www.bag.admin.ch/evaluationsberichte
- BAG-Webseite «Monitoring im BAG» www.bag.admin.ch/monitoring
- BAG-Webseite «Forschung im BAG» www.bag.admin.ch/forschung
- Bundesamt für Justiz, Webseite «Wirksamkeitsüberprüfung / Evaluation» <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation.html>
- ARAMIS, Informationssystem über Forschungs- und Innovationsprojekte des Bundes (Forschungsdatenbank des Bundes): www.aramis.admin.ch
- Schweizerische Evaluationsgesellschaft [SEVAL](#)
- [Die Erarbeitung von Wirkungsmodellen und Indikatoren](#) (Brunold et al. 2016)
- [Evaluationsglossar des BAG](#) (Widmer & Brunold, 2017)
- [Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung \(NFB\)](#)