



Institut für
Gesetzesfolgenabschätzung
und Evaluation

„Zwei Welten, ein Ziel?“

Reflexion der herausforderungsvollen Kommunikation zwischen
Ministerialverwaltung und EvaluatorInnen im Prozess der
Gesetzesevaluation

Axel Piesker/Tim Vallée

Vortrag in der Session des Arbeitskreises Verwaltung im Rahmen der 23.
DeGEval-Jahrestagung am 17. September 2020

Übersicht

- 1. Ausgangslage**
- 2. Rahmenbedingungen für Gesetzesevaluationen**
- 3. Gesetzesevaluation und Kommunikation**
- 4. Besondere Herausforderungen bei der Kommunikation**
- 5. Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation**
- 6. Strukturelle und organisatorische Änderungsbedarfe**
- 7. Fazit**

1. Ausgangslage

- **Pflicht des Gesetzgebers zur Beobachtung der von ihm erlassenen Vorschriften** → Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die Ministerialverwaltung als fachlich zuständige Stelle (besonders bei unsicheren Prognosen)
- **Bedeutungszunahme von Gesetzesevaluationen** in nahezu allen Politikfeldern auf Bundesebene → wichtiges Instrument der „Better Regulation“-Politik der Bundesregierung
 - 2013: Beschluss einer Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben
 - 2019: Beschluss zur Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption
- **Personelle Ausstattung der Ressorts** → nicht adäquat für die Wahrnehmung dieser Aufgabe: nicht ausreichend Personal, keine „Evaluationsexperten“ („Juristendominanz“ und ihre spezifische professionelle Sozialisation)
- **Folge** → regelmäßige Übertragung dieser Aufgabe auf externe Dienstleister im Rahmen von Ausschreibungsverfahren

2. Rahmenbedingungen für Gesetzesevaluationen

➤ Ministerialverwaltung

- Priorität des Tagesgeschäfts → Evaluation als eine von vielen Aufgaben (oft „lästige Pflichtaufgabe“)
- Depriorisierung in der Vorhabenplanung → führt zu einer späten Befassung mit der Evaluation (kurze Planungsfristen, keine (frühzeitige) Festlegung von zu erhebenden Daten etc.)
- Ergebnisorientierung → Fokus auf Evaluationsbericht, weniger auf den Evaluationsprozess als Ganzes

➤ (Wissenschaftliche) Evaluationspraxis

- Systematische Gewinnung von Informationen zu einem Regelungsvorhaben mit dem Ziel der Bewertung
- Einbeziehung der relevanten Akteure
- Transparentes Vorgehen
- Angemessene Zeitressourcen
- Pragmatischer Ansatz → bestmögliches Vorgehen unter Berücksichtigung der gegebenen Rahmenbedingungen

3. Gesetzesevaluationen und Kommunikation (1)

- **Gesetzesevaluationen** → sind durch vielfältige Kommunikationsprozesse zwischen unterschiedlichen Akteuren gekennzeichnet
- **Parlament als „Initiator“ und „Empfänger“** → setzt durch die Formulierung einer Evaluationsklausel den Rahmen für die Evaluation und die damit verbundenen Kommunikationsprozesse; erhält am Ende den Evaluationsbericht
- **Ministerialverwaltung als „Adressatin“ der Evaluationspflicht** → kann zwei Rollen haben („Evaluatorin“ und „Auftraggeberin“)
 - „Hausspitze“ → bringt politische Perspektive ein
 - Fachabteilung → bringt fachliche Perspektive ein
 - Vergabestelle → bringt vergaberechtliche Perspektive ein (nur bei externer Evaluation)
- **Weitere, in Evaluationsprozesse eingebundene Akteure**
 - InformationsträgerInnen (Verwaltungen bzw. ihre Beschäftigten, BürgerInnen, Unternehmen etc.)
 - Multiplikatoren (kommunale Spitzenverbände, Personalvertretungen etc.)

3. Gesetzesevaluationen und Kommunikation (2)

- **Kommunikation zwischen Ministerialverwaltung und EvaluatorIn** → findet in allen drei Phasen des Evaluationsprozesses statt

- **Konzeptionsphase (vor Beauftragung)**
 - Frühe Vorbereitungsphase: Erstellung der Leistungsbeschreibung durch das für die Evaluation zuständige Fachreferat → *Was soll evaluiert werden?*
 - Erstellung eines Angebots durch den EvaluatorIn → *Wie soll evaluiert werden?*
 - Formalisierte Kommunikation (schriftlich) zwischen EvaluatorIn und Ministerialverwaltung im Rahmen des Vergabeverfahrens
 - Ausnahme: Verhandlungsverfahren → mündlicher Austausch zwischen Ministerialverwaltung und EvaluatorIn über das Vorgehen bei der Evaluation

- **Konzeptionsphase (nach Beauftragung)**
 - Kick off-Gespräch zwischen EvaluatorIn und Ministerialverwaltung → Konkretisierung des Evaluationskonzepts und des Zeitplans
 - Operationalisierung der Evaluationskriterien und Abstimmung der Erhebungsinstrumente

3. Gesetzesevaluationen und Kommunikation (2)

➤ Durchführungsphase

- Regelmäßige Information über den Stand der Datenerhebung
- Besprechung möglicher Probleme bei der Datenerhebung
- Sowohl regelmäßige als auch anlassbezogene Kommunikation zwischen EvaluatorenIn und Ministerialverwaltung

➤ Auswertungs-/Berichtsphase

- Durchführung der Auswertung
- Präsentation der Evaluationsergebnisse (intern/extern)
- Verfassen und Abstimmen des Abschlussberichts mit dem Auftraggeber
- Unterschiedliche Kommunikationsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen

4. Besondere Herausforderungen bei der Kommunikation (1)

Vorbereitungsphase

- **Zu viele Vorfestlegungen in der Leistungsbeschreibung** → keine Möglichkeit für Alternativvorschläge
- **Austausch über unterschiedliche Vorgehensweisen in formalisierten Vergabeverfahren nur sehr schwer möglich** → Bieterfragen keine geeignete Kommunikationsform
- **Verhandlungsverfahren** → ermöglichen einen Austausch zwischen Auftraggeber und EvaluatorIn über alternative Vorgehensweisen
 - aber: bei zu starker Formalisierung kein sinnvoller Austausch möglich → Spannungsverhältnis zwischen Vergabestelle und Fachabteilung
- **Kommunikation von Risiken im Zusammenhang mit der Evaluation**
 - Transparente Darstellung möglicher Probleme bereits im Angebot
 - Präsentation möglicher Lösungsvorschläge

4. Besondere Herausforderungen bei der Kommunikation (2)

Konzeptionsphase (nach Beauftragung)

- **Intensive Kommunikation zwischen Ministerialverwaltung und EvaluatorIn bei der Entwicklung des Evaluationsdesigns und der Erhebungsinstrumente**
 - Operationalisierung der (politischen) Ziele als große Herausforderung für die Evaluationspraxis
 - Vorschläge zur Gestaltung der Erhebungsinstrumente → sind nicht immer sinnvoll oder umsetzbar

Durchführungsphase

- **Unterschiedliche Formen der Projektsteuerung und -kommunikation → „Übersteuerung“ vs. „Ergebnisinteresse“**
 - Engmaschiges formalisiertes Berichtswesen (z.B. viele Zwischenberichte bei kurzer Projektlaufzeit)
 - Folge: hoher Ressourcenaufwand für die EvaluatorIn bei knappen zeitlichen Ressourcen

4. Besondere Herausforderungen bei der Kommunikation (3)

Auswertungs-/Berichtsphase

- **Abstimmungsprozesse mit der Ministerialverwaltung bei der Berichtserstellung** → werden nicht immer zeitlich eingepreist
- **Verständliche Formulierung der Evaluationsergebnisse** → Was kann die Ministerialverwaltung daraus für weitere Schritte ableiten?

5. Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation

Ministerialverwaltung

- **Mehr Verständnis für die Anforderungen an Gesetzesevaluierungen** → frühzeitige Planung, Klärung von Ressourcenfragen, frühzeitige Datenerhebung
- **Stärkere Nutzung des Verhandlungsverfahrens** → ermöglicht intensiveren Austausch zwischen Auftraggeber und Evaluator zum möglichen Vorgehen
- **Verzicht auf „Übersteuerung“ durch übermäßige formalisierte Berichterstattung (v.a. bei zeitkritischen Projekten)** → Alternative: niederschwellige Abstimmungsgespräche

5. Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation (2)

Evaluationspraxis

- **Interdisziplinäres Evaluationsteam (Sozial- und RechtswissenschaftlerInnen)** → Schaffung eines besseren Verständnisses durch die Erbringung von Übersetzungsleistungen sowohl teamintern als auch zwischen Evaluationsteam und Auftraggeber
- **Offene Kommunikation von Projektrisiken** bereits in der Phase der Angebotserstellung
- **Offene Kommunikation von Probleme** im Evaluationsprozess

6. Organisatorische und strukturelle Änderungsbedarfe

- **Stärkere organisatorische Verankerung der Evaluationsfunktion in der Ministerialverwaltung** → zentrale Evaluationseinheit in jedem Ressort als Unterstützung bei internen und externen Evaluationen
 - bei der Formulierung der Leistungsbeschreibung
 - beim Umgang mit Evaluationsergebnissen
 - aber: kein vollständiger Ersatz für die externe Evaluationsexpertise
- **Intensivierung der Weiterbildung der für die Gesetzesvorhaben zuständigen ReferentInnen** → Sensibilisierung und Schaffung eines Grundverständnisses für das Thema Evaluation; aber keine „Transformation“ von JuristInnen in EvaluationsexpertInnen
- **Veränderung der Arbeitsweise in Ressorts** → Erarbeitung von Regelungsvorhaben als interdisziplinäre Aufgabe

7. Fazit

- **Intensive und regelmäßige Kommunikation zwischen Evaluator und Ministerialverwaltung** → Schlüsselement für ein erfolgreiches Evaluationsvorhaben
- **Bereitschaft beider Seiten, sich auf die „Welt“ der jeweils anderen einzulassen** → aber keine vollständige Transformation
- **Kulturwandel in der Ministerialverwaltung erforderlich**
 - Voraussetzung: mehr disziplinäre Vielfalt
 - Aber: erst mittel- und langfristig erreichbar

**Vielen Dank für
Ihre Aufmerksamkeit!**