Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

23. November 2016

Lebensqualität und Wohlfahrt – Möglichkeiten und Grenzen ihrer Analyse und Evaluation

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 14.3578 Hêche vom 19. Juni 2014

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 3

1 Ausgangslage 4

1.1 Parlamentarische Vorstösse 4
1.1.1 Interpellation Hêche 4
1.1.2 Postulat Hêche 4

1.2 Ziele und Inhalte des Berichts 4
1.3 Begriffe Wirksamkeitsprüfung, Evaluation und Monitoring 5

2 Wohlfahrt und Lebensqualität 6

2.1 Definition der Begriffe Wohlfahrt und Lebensqualität 6
2.2 Förderung der Wohlfahrt als Staatsaufgabe 6

3 Analyse der Wohlfahrt anhand des Indikatorensystems Wohlfahrtsmessung 8

3.1 Definition und Interpretation des Begriffs Monitoring 8
3.2 Das Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung des BFS 8
3.2.1 Internationaler Kontext und Ausgangslage in der Schweiz 8
3.2.2 Struktur des Indikatorensystems 9
3.2.3 Die zehn Wohlfahrtsdimensionen 9

3.3 Analyse der Wohlfahrt in der Schweiz 11
3.4 Möglichkeiten und Grenzen einer Analyse der Wohlfahrt mithilfe des Indikatorensystems Wohlfahrtsmessung 14
3.4.1 Möglichkeiten 14
3.4.2 Grenzen 15

4 Evaluationen mit Bezug zur Wohlfahrt 16

4.1 Definition und Interpretation des Begriffs Evaluation 16
4.2 Rechtliche Grundlagen der Evaluation 18
4.2.1 Überprüfung der Wirksamkeit (Art. 170 BV und Art. 27 ParlG) 18
4.2.2 Botschaften zu Erlassentwürfen (Art. 141 ParlG) 19

4.3 Evaluationen in Politik und Verwaltung 20
4.4 Fallbeispiele zur Evaluation von wohlfahrtsrelevanten Massnahmen 20
4.4.1 Fallbeispiel Gesundheit 21
4.4.2 Fallbeispiel Bildung 22
4.4.3 Fallbeispiel Arbeit und Freizeit 23

4.5 Möglichkeiten und Grenzen von Evaluationen mit Bezug zur Wohlfahrt 24
4.5.1 Möglichkeiten 24
4.5.2 Grenzen 25

5 Schlussfolgerungen des Bundesrats 26

6 Literaturverzeichnis 27

Anhang 1: Wortlaut des Postulats 29
Anhang 2: Übersicht und Links zu Wohlfahrtsindikatoren in verschiedenen Ländern 31
Anhang 3: Links zu verwandten Ansätzen von Evaluationen 31

Zusammenfassung

In der Stellungnahme zum Postulat 14.3578 Hêche vom 19. Juni 2014 hat sich der Bundesrat am 20. August 2014 bereit erklärt, einen Postulatsbericht zu erstellen, in welchem auf der Grundlage des Indikatorensystems Wohlfahrtsmessung sowie weiterer Quellen eine erste Analyse zu Stand und Entwicklung wesentlicher Aspekte der Wohlfahrt und der Lebensqualität durchgeführt werden soll. Dabei sollen auch die Möglichkeiten und die Grenzen einer solchen Analyse dargelegt werden. Im Postulat wird der Bundesrat zudem beauftragt, die Möglichkeiten für eine Überprüfung der Wirksamkeit von politischen Massnahmen und Tätigkeiten auf die Wohlfahrt abzuklären. Deshalb wird zunächst der Unterschied zwischen einem Monitoring und einer Wirksamkeitsüberprüfung respektive Evaluation erläutert: Mit einem Monitoring werden langfristig bestimmte Phänomene oder Aktivitätsfelder beobachtet. Es dient aber nicht dazu, Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen. Umgekehrt dienen Evaluationen einer zeitlich befristeten Beurteilung der Wirksamkeit von Projekten, Massnahmen oder Programmen und enthalten Hinweise auf Kausalbeziehungen.

Das Konzept der Wohlfahrt bezieht sich nicht nur auf die finanzielle bzw. materielle Situation, sondern deckt auch immaterielle Aspekte ab. Das *Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung* des Bundesamts für Statistik (BFS) trägt diesem Umstand Rechnung. Es berücksichtigt 10 Wohlfahrtsdimensionen, wie z.B. die materielle Situation, Arbeit, Bildung, soziale Beziehungen, Umweltqualität und subjektives Wohlbefinden. Mit Hilfe von Indikatoren, welche sich auf diese Dimensionen beziehen, wird der Stand der Wohlfahrt in der Schweiz dargestellt und analysiert. Es zeigt sich, dass Analysen mittels eines solchen Indikatorensystems möglich sind: Die verschiedenen Aspekte der Wohlfahrt können zweckmässig beschrieben, untersucht und strukturiert werden. Zudem ist es möglich, die zeitliche Entwicklung zu verfolgen, aber auch Vergleiche mit anderen Ländern sowie zwischen objektiven Grössen einerseits und der subjektiven Einschätzung durch die Bevölkerung andererseits vorzunehmen. Die Grenzen einer Analyse der Wohlfahrt liegen darin, dass es sich um ein komplexes und multidimensionales Konzept handelt, das schwierig zusammenzufassen und schlüssig zu interpretieren ist. Zudem lässt sich nur aufzeigen, ob sich Phänomene in die gewünschte Richtung entwickeln, jedoch nicht, welches die Ursache dafür ist.

Um Kausalitäten erkennen und Auswirkungen bewerten zu können, werden auf Bundesebene viele Evaluationen durchgeführt. Die verfassungsrechtliche Grundlage bildet hierfür Art. 170 der Bundesverfassung, der in Art. 27 und Art. 141 des Parlamentsgesetzes konkretisiert wird. Art. 170 BV richtet sich in erster Linie an das Parlament, aber auch die Exekutive und die Verwaltung verfügen über diese Verantwortung und Kompetenz (siehe insbesondere auch Art. 178 Abs. 1 BV und Art. 5 RVOG). Neben der eigentlichen Evaluation haben sich zudem verwandte Ansätze herausgebildet (z.B. die Regulierungsfolgenabschätzung oder die Nachhaltigkeitsbeurteilung). Exemplarisch werden drei bestehende Evaluationen mit Bezug zur Wohlfahrt beschrieben. Die Erfahrungen zeigen, dass das Verständnis über Kausalitäten gefördert wird und Erkenntnisse zu den Auswirkungen auf einzelne Wohlfahrtsaspekte gewonnen werden können. Daraus können auch Hinweise für Verbesserungen abgeleitet werden. Umgekehrt wurde ersichtlich, dass Evaluationen kaum je in der Lage sein werden, die Auswirkungen auf die Wohlfahrt als Ganzes aufzuzeigen - hierfür sind das Konzept Wohlfahrt und die Wirkungsmechanismen zu komplex. Die Evaluationen können sich daher in der Regel nur auf spezifische Wohlfahrtsdimensionen beziehen.

Die Förderung der Wohlfahrt ist eine zentrale Staatsaufgabe, die auch in der Bundesverfassung verankert ist. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass dessen Beobachtung deshalb unerlässlich ist. Er kommt zum Schluss, dass Monitoringsysteme die Möglichkeit bieten, den Stand und die Entwicklung der Wohlfahrt in einer angemessenen Breite zu beobachten und zu analysieren. Das *Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung* des BFS ist hierfür ein zweckmässiges Instrument. Dieses wurde zum Zweck des Monitorings, nicht aber für Evaluationen entwickelt, denn dies würde Kenntnisse oder Hypothesen über die Ursachen-Wirkungszusammenhänge voraussetzen. Evaluationen können jedoch auf Informationen des Indikatorensystems Wohlfahrtsmessung zurückgreifen, benötigen aber in erster Linie spezifische Daten für den konkreten Evaluationszweck.

1 Ausgangslage

Wohlfahrt bzw. – was hier synonym verwendet wird – Lebensqualität ist für Politik und Gesellschaft ein zentrales Thema. In der schweizerischen Bundesverfassung wird Wohlfahrt im Zweckartikel (Art. 2 BV) genannt. In jüngster Vergangenheit sind auch im internationalen Kontext viele neue Aktivitäten gestartet worden, um Wohlfahrt bzw. die Lebensqualität zu messen.

1.1 Parlamentarische Vorstösse

In den letzten Jahren gab es zudem verschiedene parlamentarische Vorstösse im Bereich Wohlfahrt bzw. Lebensqualität. Zu nennen sind insbesondere die folgenden Geschäfte:

- Postulat 15.3063 Schelbert Louis: Wohlfahrtsindex Schweiz;
- Interpellation 12.3798 Fehr Hans-Jürg: Das BIP ergänzen;
- Postulat 11.3724 Girod Bastien: Glück- statt Konsummaximierung;
- Interpellation 10.3967 Baettig Dominique: Bruttoinlandsglück. Ein prüfenswertes Konzept;
- Postulat 10.3897 Stadler Markus: Wohlfahrtsmassstäbe des Bundesrates.

1.1.1 Interpellation Hêche

Am 20.06.2013 hat Ständerat Hêche die Interpellation 13.3523 *Lebensqualität und Wohlfahrt. Überblick und Vorgehensweise* eingereicht. Dabei stellt er unter anderem die Fragen, (i) ob der Bundesrat den Überblick über die entsprechenden Erkenntnisse und Empfehlungen hat und diese in seinen Projekten und Entscheiden berücksichtigt, (ii) welche Aspekte der Lebensqualität und der Wohlfahrt durch zusätzliche Studien und Daten untersucht werden sollen und (iii) ob Massnahmen ergriffen werden, « um künftige Projekte und Entscheide automatisch darauf hin zu prüfen, ob sie Auswirkungen auf die Lebensqualität und die Wohlfahrt haben ».
In seiner Antwort wies der Bundesrat unter anderem darauf hin, dass ein entsprechendes Projekt in Ausarbeitung ist (das *Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung* des BFS, das 2014 publiziert worden ist (BFS 2014)) und dass Art. 141 Abs. 2, lit. g des ParlG (Botschaften zu Erlassentwürfen) ausreicht und keine weiteren Massnahmen ergriffen werden müssen.

1.1.2 Postulat Hêche

In seinem Postulat 14.3578 vom 19.06.2014 beauftragt Ständerat Hêche den Bundesrat: « in einer Studie zu untersuchen, wie auf der Grundlage neuer Indikatoren zur Lebensqualität und zur Wohlfahrt die Wirksamkeit der diesbezüglichen politischen Massnahmen und Tätigkeiten des Bundes zweckmässig überprüft werden könnte. Der entsprechende daraus resultierende Bericht soll:
1. einige politische Massnahmen mittels des für Ende 2014 angekündigten Systems zur Messung der Wohlfahrt überprüfen;
2. die Anwendung gesetzlicher Bestimmungen, die gegenwärtig im Bereich der Überprüfung der Lebensqualität und der Wohlfahrt in die Tat umgesetzt werden, prüfen und bei Bedarf eine Verstärkung dieser Bestimmungen vorschlagen. »
In seiner Stellungnahme[1] erklärte sich der Bundesrat bereit, einen Postulatsbericht zu erstellen, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass die Wohlfahrt und die Lebensqualität sehr allgemeine und komplexe Konzepte seien, deren Evaluation zudem schwierig sei. Man könne nicht alles regeln, definieren und messen, angesichts der Bedeutung des Themas gehe es deshalb darum, erste Schritte in Richtung einer Evaluation zu unternehmen.

1.2 Ziele und Inhalte des Berichts

Das Ziel dieses Postulatsberichts besteht darin, die Stellungnahme des Bundesrats zum Postulat zu konkretisieren. Namentlich folgende Punkte sollen behandelt werden:

[1] Siehe dazu die Stellungnahme des Bundesrats vom 20.08.2014 und das Votum von Bundesrat Berset in der Ständeratssitzung vom 16.09.2014 im Anhang 1.

- Analyse zum Stand und zur Entwicklung wesentlicher Aspekte der Wohlfahrt durch ein Monitoringsystem, nämlich das Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung des BFS;
- Aufzeigen der Möglichkeiten und Grenzen von Analysen der Wohlfahrt;
- Darstellung ausgewählter, bestehender Fallbeispiele, in welchen die Auswirkungen von Massnahmen auf die Wohlfahrt überprüft wurden;
- Aufzeigen der Möglichkeiten und Grenzen einer Evaluation mit Bezug zur Wohlfahrt.

In Kapitel 2 wird der Begriff Wohlfahrt und der Bezug zum staatlichen Handeln erläutert. In Kapitel 3 wird der Begriff des Monitorings definiert, das Monitoringinstrument *Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung* vorgestellt und auf dessen Grundlage die Analyse der Wohlfahrt durchgeführt. Anschliessend folgt eine Darstellung der Möglichkeiten und Grenzen einer solchen Analyse. Die Wohlfahrt als Ganzes wird nicht evaluiert. In Kapitel 4 werden aber die begrifflichen und die bundesrechtlichen Grundlagen der Evaluation erörtert (Art. 170 BV und Art. 141 ParlG). Die Rechtsgrundlagen werden in diesem Bericht nicht ihrerseits evaluiert, es wird jedoch auf entsprechende Evaluationen verwiesen. Anhand von drei Fallbeispielen wird beschrieben, wie mittels Evaluationen die Auswirkungen politischer Massnahmen auf Teilaspekte der Wohlfahrt überprüft werden können. Anschliessend wird auf die Möglichkeiten und Grenzen von Evaluationen mit Bezug zur Wohlfahrt hingewiesen. Der Bericht endet mit den Schlussfolgerungen des Bundesrats in Kapitel 5.

1.3 Begriffe Wirksamkeitsprüfung, Evaluation und Monitoring

Das Postulat verlangt eine Wirksamkeitsprüfung. Übliches Instrument zur Beurteilung der Wirksamkeit ist die Evaluation (IDEKOWI 2004, 46, Sägesser 2000, Art. 170 BV, N 638). Für den vorliegenden Postulatsbericht ist neben der Evaluation auch das Monitoring von Bedeutung, da die Analyse der Wohlfahrt mittels eines Monitoringsystems, nämlich des Indikatorensystems Wohlfahrtsmessung, durchgeführt wird. Deshalb sollen nachfolgend die beiden Begriffe Monitoring und Evaluation kurz definiert und deren Unterschiede erklärt werden (eine ausführliche Interpretation der beiden Begriffe befindet sich in den Kapiteln 3.1 und 4.1):

- Monitoring bedeutet eine Sammlung, Analyse und Präsentation von Informationen mit dem Ziel, die Entwicklung eines bestimmten Phänomens oder Aktivitätsfelds einer Behörde oder Gesellschaft systematisch, kontinuierlich und langfristig zu verfolgen (IDEKOWI 2004, 48). Wichtiges Merkmal des Monitorings ist zudem, dass es auf den Nachweis von Wirkungszusammenhängen verzichtet (Balthasar 2005, 68).
- Unter Evaluation wird eine Beurteilung und Bewertung der Wirksamkeit von Projekten, Massnahmen oder Programmen verstanden. Sie beabsichtigt, Hinweise auf Kausalbeziehungen zu geben, und ist zeitlich begrenzt (IDEKOWI 2004, 46f.).

Zwischen Evaluation und Monitoring lassen sich also zwei wesentliche Unterschiede feststellen, nämlich der Nachweis von Ursachen-Wirkungs-Beziehungen (bei der Evaluation, nicht aber beim Monitoring) und die zeitliche Begrenzung (bei der Evaluation, nicht aber beim Monitoring). Evaluationen sind ein von den Fachämtern häufig eingesetztes Werkzeug, um die Auswirkungen ihrer Projekte oder Programme zu überprüfen. Das BFS, aus dem das *Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung* stammt, führt hingegen keine Evaluationen durch. Dies auch deshalb, weil das Amt gemäss Art. 3 des Bundesstatistikgesetzes, dem Verhaltenskodex und der Charta der öffentlichen Statistik verpflichtet ist, Informationen in unabhängiger, objektiver und unparteilicher Weise zu erarbeiten und zu verbreiten.[2]

[2] Siehe dazu Eurostat/ESS (2011), Grundsätze 1 und 6 sowie BFS/KORSTAT (2012), Prinzipien 6 und 7.

2 Wohlfahrt und Lebensqualität

2.1 Definition der Begriffe Wohlfahrt und Lebensqualität

Es gibt viele verschiedene Definitionen der Wohlfahrt. Obwohl kein absoluter Konsens darüber existiert, was Wohlfahrt ist, gibt es doch einige Elemente, die in sehr vielen Definitionen enthalten sind. Überdies besteht, zumindest im Bereich der öffentlichen Statistik, eine weitgehende Einigkeit darüber, welche Lebensbereiche die Wohlfahrt umfasst (siehe Kap. 3.2.3). In diesem Bericht wird die Definition gemäss dem *Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung* des BFS verwendet, auf welches sich das Postulat explizit bezieht. Demnach bedeutet Wohlfahrt, dass die Bevölkerung über genügend Mittel verfügt, damit sie ihre Bedürfnisse decken, ihr Leben selbständig gestalten, ihre Fähigkeiten einsetzen und entwickeln sowie ihre Ziele verfolgen kann. Dazu müssen günstige Rahmenbedingungen bestehen bzw. geschaffen werden. Wohlfahrt wird hier synonym zur Lebensqualität verwendet und entspricht dem englischen Begriff well-being. Der Wohlfahrtsbegriff bezieht sich nicht nur auf materielle resp. finanzielle Dimensionen, er ist viel breiter gefasst und beinhaltet auch die immaterielle Situation der Bevölkerung (z.B. Bildung, soziale Beziehungen, Umweltqualität etc.) (BFS 2014, Ulrich und Furrer 2015).
Manchmal wird Wohlfahrt bzw. well-being auch mit dem subjektiven Wohlbefinden gleichgesetzt:
« we define consummate well-being as an overall evaluation of an individual's life in all its aspects. ... Our definition of well-being, then, is clearly a subjective one. People have well-being only when they believe that their life is going well, regardless of whether that life has pleasure, material comforts, a sense of meaning, or any other *objective* feature that has been specified as essential for well-being » (Diener, et al. 2009, 9ff.).
Diese subjektive Seite bildet eine wichtige Dimension der Wohlfahrt (siehe Kap. 3.2.3).[3] Allerdings greift die Beschränkung auf eine rein subjektive Definition der Wohlfahrt zu kurz. Wichtig ist es, verschiedene Aspekte zu kombinieren und – soweit dies möglich und messbar ist – sowohl die objektive Lebenssituation als auch ihre subjektive Einschätzung zu berücksichtigen (BFS 2014).

2.2 Förderung der Wohlfahrt als Staatsaufgabe

Die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt ist einer der Staatszwecke der Schweiz. In der Bundesverfassung ist festgehalten:

> Art. 2 Zweck
> [...]
> [2] Sie [die Schweizerische Eidgenossenschaft] fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

Abs. 2 des Zweckartikels « enthält ein grundsätzliches Bekenntnis zum Sozialstaat » (Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, 126). Bereits in der Bundesverfassung von 1874 gehörte die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt zu den Staatszwecken. Die Sozialziele werden in Art. 41 Abs. 1 BV konkretisiert.

> Art. 41
> [1] Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:
> a. jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat;
> b. jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält;
> c. Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden;
> d. Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können;

[3] Dass eine Wohlfahrtsmessung sowohl objektive als auch subjektive Aspekte umfassen soll, wird auch im Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report empfohlen: « Recommendation 10: Measures of both objective and subjective well-being provide key information about people's quality of life » (Stiglitz, Sen und Fitoussi 2009, 16).

e. Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können;
f. Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können;
g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.

3 Analyse der Wohlfahrt anhand des Indikatorensystems Wohlfahrtsmessung

3.1 Definition und Interpretation des Begriffs Monitoring

Die in der Stellungnahme des Bundesrats in Aussicht gestellte Analyse der Wohlfahrt wird hier auf der Grundlage des Monitorings durch das Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung durchgeführt. Dabei bedeutet Monitoring eine Sammlung, Analyse und Präsentation von Informationen mit dem Ziel, die Entwicklung eines bestimmten Phänomens oder Aktivitätsfelds einer Behörde oder Gesellschaft systematisch, kontinuierlich und langfristig zu verfolgen (IDEKOWI 2004, 48). Ein weiteres wichtiges Merkmal des Monitorings ist, dass es nur beobachtet und auf den Nachweis von Wirkungszusammenhängen verzichtet (Balthasar 2005, 68). Deshalb ist ein Monitoring auch nicht dafür geeignet, um Auswirkungen von Massnahmen auf das betreffende Phänomen zu überprüfen. Mit dem Monitoring kann höchstens festgestellt werden, ob sich ein Phänomen nach der Einführung einer Massnahme in die gewünschte Richtung entwickelt hat. Das Monitoring kann aber nicht klären, ob die Veränderung der Phänomene auf diese Massnahmen zurückzuführen ist oder ob andere Faktoren dafür verantwortlich sind.
Ein Informationssystem ist ein Instrument, um ein Monitoring durchzuführen und ein bestimmtes Phänomen wie z.B. die Wohlfahrt zu beobachten. Es stützt sich dabei auf eine begrenzte Anzahl Indikatoren zu ausgewählten Teilaspekten des Phänomens. Damit lässt sich ein Bild über Stand und Entwicklung des zu beobachtenden Phänomens zeichnen. Das Informationssystem vermag aber niemals dem Anspruch auf Vollständigkeit zu genügen.
Das Monitoring kann zwar Informationen für Evaluationen liefern (IDEKOWI 2004, 47), diese sind aber allgemein und in der Regel zu wenig spezifisch für den Evaluationszweck. Deshalb sind zur Durchführung von Evaluationen meistens weitere, konkretere Informationen nötig.

3.2 Das Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung des BFS

3.2.1 Internationaler Kontext und Ausgangslage in der Schweiz

Die Anfänge des Themas Wohlfahrt bzw. Lebensqualität, so wie es heute diskutiert wird, reichen bis in die späten 1960er Jahre zurück (Habich und Noll 1994, 3f.). In der Zwischenzeit wurden unzählige Ansätze zur Wohlfahrtsmessung entwickelt. So nennt zum Beispiel die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität" des Deutschen Bundestags in ihrem Schlussbericht insgesamt 16 verschiedene Wohlstandsmasse und Indikatorensätze[4] (Deutscher Bundestag 2013, 302 - 327). Eine Vorstudie zum Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht liefert einen weltweiten Überblick über verschiedene Ansätze zur Messung des sozialen Fortschritts (Afsa, et al. 2008). Insgesamt nennt dieser Bericht 17 verschiedene solcher Ansätze von internationalen Organisationen[5] sowie 12 zusammengesetzte Indikatoren, die von Universitäten und Nicht-Regierungsorganisationen stammen.[6]
Auch in vielen Ländern gibt es Aktivitäten der Wohlfahrtsmessung von offiziellen nationalen Stellen. Anhang 2 gibt einen Überblick über einige dieser Aktivitäten.
Das Thema der Grenzen des BIP und das Anliegen, die Wohlfahrt breiter zu erfassen, hat in den 2000er Jahren einen neuen Aufschwung erfahren und zu einer Lancierung von neuen internationalen Initiativen geführt. Zu erwähnen sind insbesondere der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht von 2009 (Stiglitz, Sen und Fitoussi 2009), das EU-Projekt *GDP and Beyond* sowie die *Better Life Initiative* der OECD (Durand 2016).
In der Schweiz wurden diese Bestrebungen politisch im Bundesratsbeschluss Grüne Wirtschaft vom 13. Oktober 2010 aufgenommen. Dort wird festgehalten: « Das EDI wird beauftragt ... das BIP mit

[4] Z.B. den Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), den Human Development Index (HDI) der UNO oder den Ansatz des Genuine Saving (Net Adjusted Saving) der Weltbank. Indikatorensätze von Eurostat sind dabei nicht berücksichtigt.
[5] Z.B. verschiedene Indikatorensets der OECD und von Eurostat
[6] Z.B. Measure of Economic Welfare von Nordhaus/Tobin, Index of Economic Wellbeing von Orsberg/Sharpe oder den Happy Planet Index der New Economics Foundation.

Indikatoren über soziale, wirtschaftliche und ökologische Entwicklungen zu ergänzen ... wobei die Anforderungen an die amtliche Statistik und die von internationalen Organisationen vorgegebenen Methoden zu berücksichtigen sind. » Diesen Auftrag hat er im *Aktionsplan Grüne Wirtschaft 2013* weiter konkretisiert. Das BFS hat dieses Mandat umgesetzt und im Dezember 2014 das *Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung* (BFS 2014) veröffentlicht, das regelmässig aktualisiert wird. Der Bundesrat hat davon im April 2016 im Rahmen der Berichterstattung zur Grünen Wirtschaft Kenntnis genommen (BAFU 2016).

3.2.2 Struktur des Indikatorensystems

Das Indikatorensystem setzt sich zusammen aus einem Grundschema, das die Schaffung, die Verteilung und den Erhalt der Wohlfahrt aufzeigt, sowie aus rund 40 kommentierten Indikatoren. Das Indikatorensystem basiert auf dem Konzept der Wohlfahrtsproduktion. Gemäss diesem Konzept entsteht Wohlfahrt, indem ökonomisches und natürliches Kapital sowie Human- und Sozialkapital im Rahmen von verschiedenen Aktivitäten und unter verschiedenen Rahmenbedingungen eingesetzt wird (siehe Abbildung 1). Weitere gesellschaftliche, ökonomische und ökologische Aspekte ergänzen die rein wirtschaftliche Betrachtungsweise, die sich oft an der Entwicklung des BIP orientiert. Auf der Basis dieses Konzepts wird das Indikatorensystem in sieben Hauptthemen gegliedert (BFS 2014, Ulrich und Furrer 2015).

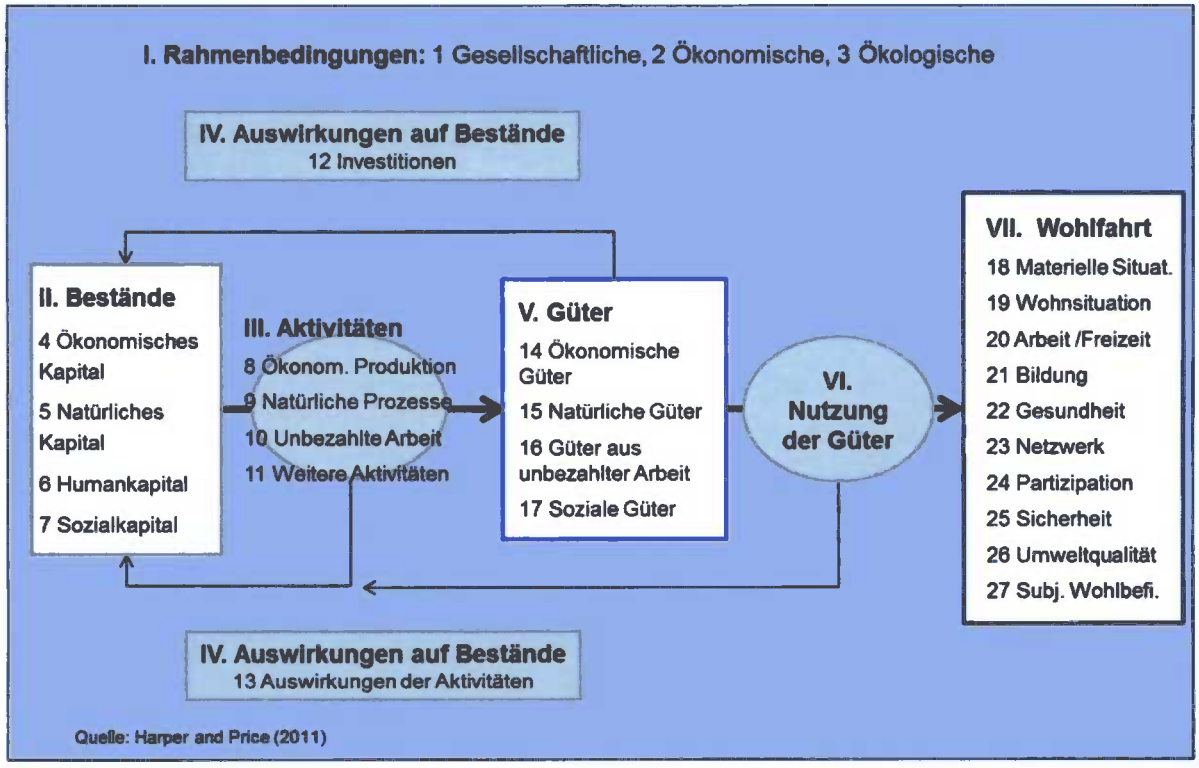

Abbildung 1: Grundschema des Indikatorensystems Wohlfahrtsmessung

3.2.3 Die zehn Wohlfahrtsdimensionen

In der Wohlfahrtsmessung werden verschiedene Lebensbereiche bzw. Wohlfahrtsdimensionen unterschieden, in welche die Wohlfahrt unterteilt werden kann. In der internationalen Diskussion hat sich in der Zwischenzeit ein Grundstock von rund 10 Dimensionen etabliert.[7] Es gibt zwar kleinere Abweichungen und zum Teil andere Gruppierungen (z.B. wird Arbeit und Bildung zusammengefasst

[7] Siehe z.B. OECD (OECD, How's Life? 2015. Measuring Well-Being 2015, Durand 2016, 9f.), Eurostat (Eurostat 2015) bzw. auch einzelne Länder (Diez Garcia 2015, 18). Die Lebensbereiche haben allerdings schon eine längere Tradition (Leu, Burri und Priester 1997, 56). Einige Dimensionen sind auch in den Sozialzielen gemäss Art. 41 BV enthalten.

oder Freizeit und soziale Teilhabe als eine Dimension gesehen), aber es handelt sich in etwa um die folgenden Dimensionen, wie sie im Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung des BFS enthalten sind:

Lebensbereich / Wohlfahrtsdimension	**Indikatoren**
1. Materielle Situation: Die materielle Situation ist eine der wichtigsten Grundlagen zur Deckung der Bedürfnisse der Haushalte und legt einen wesentlichen Teil der Lebensbedingungen und -chancen fest.	• Verfügbares Äquivalenzeinkommen • Einkommensverteilung • Vermögen der privaten Haushalte • **Konsum und Sparen** • Verschuldung der privaten Haushalte* • Armutsquote
2. Wohnsituation: Eine angemessene Wohnsituation ermöglicht die Befriedigung verschiedener Grundbedürfnisse des Menschen. Darunter fallen beispielsweise die persönliche Sicherheit und soziale Kontakte und Landschaften mit hohen Qualitäten. Ausserdem bildet die Wohnsituation eine wichtige Grundlage für die persönliche Entwicklung.	• **Konsum und Sparen** (inkl. Ausgaben für Wohnen) • **Wahrnehmung der Umweltbedingungen**
3. Arbeit / Freizeit Die zur Verfügung stehende Zeit kann für bezahlte (Erwerbs-) Arbeit, unbezahlte Arbeit und Freizeit verwendet werden. Eine Balance zwischen diesen verschiedenen Aktivitäten ist für die Wohlfahrt entscheidend.	• Erwerbsquote • Arbeitsmangelquote • **Psychische Gesundheit** • Haus- und Familienarbeit • **Freiwilligenarbeit** • Kulturverhalten
4. Bildung Bildung ermöglicht einer Person, allgemeine und spezifische Kompetenzen und Qualifikationen zu erwerben und sich wandelnden Rahmenbedingungen anzupassen. Sie ist auch ein wichtiger Faktor für die Produktivität und das Innovationspotential einer Volkswirtschaft.	• Bildungsstand
5. Gesundheit Die Gesundheit ist zusammen mit der Bildung ein wichtiger Bestandteil des Humankapitals. Sie bildet die zentrale Voraussetzung für das Leben und beeinflusst dessen Qualität und Länge.	• **Selbstwahrgenommener Gesundheitszustand** • Lebenserwartung • **Psychische Gesundheit**
6. Soziales Netzwerk Für den Menschen als soziales Wesen sind soziale Kontakte, die Unterstützung durch das soziale Umfeld und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben wichtige Elemente der Wohlfahrt.	• Soziale Kontakte* • **Freiwilligenarbeit**
7. Politische Partizipation Die politische Partizipation erlaubt es, den Rahmen, innerhalb dessen die Wohlfahrt geschaffen und verteilt wird, mitzugestalten (beispielsweise beim Bildungs- und Gesundheitswesen und bei den Institutionen der sozialen Sicherheit).	• Politische Tätigkeiten* • Vertrauen in Institutionen*

8. Physische Sicherheit Für ein normales Leben bildet die physische Sicherheit eine notwendige Voraussetzung. Bedrohungen, seien sie real oder nur befürchtet, können die täglichen Aktivitäten einschränken.	• Geschädigte von Straftaten
9. Umweltqualität Der Zustand der Umwelt wird durch menschliche Aktivitäten und natürliche Prozesse beeinflusst. Umgekehrt bestimmen die Umwelt und ihre Qualität die natürlichen Lebensgrundlagen und wirken sich z.B. in Form von Ruhe und Erholungsräumen oder natürlicher Vielfalt auf die Lebensqualität aus.	• **Wahrnehmung der Umweltbedingungen** • Lärmbelastung • Luftqualität • Grundwasserqualität • Biodiversität
10. Subjektives Wohlbefinden Das subjektive Wohlbefinden zeigt, wie die Wohlfahrt bei den Individuen ankommt.	• Lebenszufriedenheit • **Wahrnehmung der Umweltbedingungen** • **Psychische Gesundheit** • **Selbstwahrgenommener Gesundheitszustand**

Tabelle 1: Lebensbereiche / Wohlfahrtsdimensionen des Indikatorensystems Wohlfahrtsmessung des BFS und die entsprechenden Indikatoren[8]

3.3 Analyse der Wohlfahrt in der Schweiz

Gemäss der Antwort des Bundesrats auf das Postulat Hêche wird eine erste Analyse zu Stand und Entwicklung wesentlicher Aspekte der Wohlfahrt vorwiegend anhand des Indikatorensystems Wohlfahrtsmessung durchgeführt, auf welches das Postulat Bezug nimmt. Für die Schweiz ergeben sich auf der Grundlage dieses Indikatorensystems die folgenden Befunde.[9]

1. Materielle Situation

Das **verfügbare Äquivalenzeinkommen** ist in den letzten Jahren etwas stärker gewachsen als das Bruttoinlandprodukt pro Kopf. Die **Verteilung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens** hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert. Das Einkommen der obersten 20% war 2013 um einen Faktor 4,4 grösser als dasjenige der untersten 20%.[10] Damit war das Einkommen in der Schweiz gleichmässiger verteilt als in der EU-28, die einen Wert von 5,2 aufweist.
Ungefähr ein Drittel der Bevölkerung in der Schweiz wies 2013 hinsichtlich der finanziellen Situation eine hohe Zufriedenheit aus, 52% eine mittlere und 15% eine tiefe Zufriedenheit.[11] Damit liegt die Schweiz im europäischen Vergleich zusammen mit Dänemark und Schweden bezüglich der Zufriedenheit mit der finanziellen Situation an der Spitze (BFS 2016).
Die materielle Situation manifestiert sich auch in der **Armutsquote**. Diese ist in den letzten Jahren unter der Marke von 10% geblieben und hat 2014 einen Wert von 6,6% erreicht. Besonders von Armut betroffen sind Alleinerziehende, Personen mit niedriger Ausbildung, alleinlebende Erwachsene sowie Personen in Haushalten ohne Erwerbstätige.

[8] Hinweis: Fett markierte Indikatoren kommen in mehreren Lebensbereichen vor. Die mit * bezeichneten Indikatoren liegen noch nicht vor.
[9] Die Resultate stammen von den jeweiligen Indikatoren des Indikatorensystems (BFS 2014) sowie aus (BFS 2016). Zum Teil sind sie auch in (Ulrich und Furrer 2015, 19) präsentiert worden.
[10] Dies entspricht dem Verteilungsmass Quintilverhältnis S80/S20.
[11] Eine hohe Zufriedenheit entspricht einem Wert von 9 – 10 auf einer Skala von 0 (gar nicht zufrieden) bis 10 (vollumfänglich zufrieden), eine mittlere Zufriedenheit einem Wert von 6 – 8 und eine niedrige Zufriedenheit einem Wert von 0 – 5.

2. Wohnen

Den grössten Teil Ihrer **Konsumausgaben** verwenden die privaten Haushalte für Wohnen (inkl. Energie). Dieser Posten machte über ein Viertel der Konsumausgaben bzw. 16% des Bruttoeinkommens aus.[12] Diese Ausgaben wachsen mit steigendem Einkommen an. Die finanzielle Tragbarkeit kann anhand des Anteils der Ausgaben für Wohnen und Energie am Bruttoeinkommen in den einzelnen Einkommensklassen gemessen werden. Im untersten Einkommensfünftel betrug dieser Anteil 27% und im obersten Einkommensfünftel 12%. Die **durchschnittliche Wohnfläche** pro Person lag 2014 bei 45m^2.

Die **Wahrnehmung der Umweltbedingungen** in der Wohnumgebung zeitigte die folgenden Resultate: 2015 empfanden 10% der Bevölkerung den Verkehrslärm zuhause bei offenem Fenster als sehr störend und 14% als eher störend. Die Luftverschmutzung um das Haus herum beurteilten 6% als sehr störend und 13% als eher störend. Mit dem Landschaftsbild in der Wohnumgebung waren im Jahr 2015 49% der Bevölkerung sehr zufrieden und 44% eher zufrieden. Bewohnerinnen und Bewohner von ländlichen Gebieten sind dabei häufiger sehr zufrieden mit dem Landschaftsbild als solche von städtischen Gebieten (62% gegenüber 44%).

3. Arbeit und Freizeit

Die **Erwerbsquote** der 15- bis 64-Jährigen lag bei 84% (Stand 2015). Die Zunahme der Erwerbsquote in den letzten Jahren ist auf die vermehrte Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen zurückzuführen. Die **Quote der erwerbslosen Personen** betrug im zweiten Quartal 2016 4,3%. Überdurchschnittlich häufig erwerbslos sind vor allem Personen mit niedrigerem Bildungsstand, Jugendliche und Personen ausländischer Nationalität.

Die Erwerbstätigen in der Schweiz sind generell der Ansicht, dass ihr Privatleben mittelmässig von der Arbeit beeinträchtigt wird. Männer fühlten sich stärker beeinträchtigt als Frauen, Eltern mit Kindern unter 15 Jahren stärker als Erwachsene ohne Kinder in dieser Altersgruppe (Stand 2013).

Für **Haus- und Familienarbeit** wendete eine Person je nach Familiensituation und Geschlecht zwischen 10,5 und 55,5 Stunden pro Woche auf. Frauen investierten rund 10 Stunden mehr Zeit als Männer. Diese sind mit der Aufteilung der Hausarbeit deutlich zufriedener als die Frauen.

Hinsichtlich der **Zufriedenheit** mit der vorhandenen Freizeit bewegt sich die Schweiz im europäischen Vergleich im Mittelfeld. « Ein Vergleich mit unseren Nachbarländern zeigt, dass die Bevölkerung in Österreich im Jahr 2013 mit ihrer vorhandenen Freizeit (35,3%) am häufigsten sehr zufrieden war (Schweiz: 25,8%, Deutschland: 24,2%, Frankreich: 23,7%). Am häufigsten unzufrieden war hingegen die Bevölkerung in Deutschland: Ein Drittel der Bevölkerung gab eine tiefe Zufriedenheit mit der vorhandenen Freizeit an » (BFS 2016).

4. Bildung

Der **Bildungsstand** in der Schweiz steigt kontinuierlich. Der Anteil der Bevölkerung mit einem Tertiärabschluss nimmt seit Jahren zu, jener der Personen ohne postobligatorischen Abschluss ab.

Die Geschlechterunterschiede in Bezug auf den Bildungsstand sind kleiner geworden. In der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen gibt es kaum mehr Unterschiede bezüglich des Anteils der verschiedenen Bildungsabschlüsse.

Der Anteil der Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren mit einem Tertiärabschluss lag 2015 sowohl bei der schweizerischen als auch bei der ausländischen Wohnbevölkerung bei rund 40%. Hingegen war der Anteil der Schweizerinnen und Schweizern ohne postobligatorischen Abschluss mit weniger als 10% tiefer als bei den Ausländerinnen und Ausländern (knapp 25%), wobei ausländische Personen mit obligatorischer Schule im Ausland einen höheren Wert aufweisen als jene mit obligatorischer Schule in der Schweiz (26% gegenüber 20%).

Hinsichtlich der Weiterbildung zeigt sich, dass 2011 rund 60 Prozent der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren sich wie geplant aus- oder weiterbilden konnten (oder keine Absicht hatten, sich weiterzubilden). 25 Prozent haben an einer Aus- oder Weiterbildung teilgenommen, hätten aber gerne weitere Bildungsangebote besucht. 12 Prozent waren gänzlich an der Teilnahme an einer Aus- oder Weiterbildung verhindert.

---

[12] Im Durchschnitt für die Jahre 2009 – 2011 (zusammengelegte Stichprobe).

5. Gesundheit

Die **Lebenserwartung** bei Geburt hat sich in der Schweiz im Vergleich zum Jahr 1900 fast verdoppelt und ist gegenwärtig eine der höchsten der Welt (80,7 Jahre für Männer und 84,9 Jahre für Frauen) (Stand 2015).
2012 bezeichneten fünf von sechs der in Privathaushalten lebenden Personen ab 15 Jahren ihren **Gesundheitszustand** als gut oder sehr gut. Bei den Männern (84%) ist dieser Anteil etwas höher als bei den Frauen (81%). Dies dürfte unter anderem auch darauf zurückzuführen sein, dass der Frauenanteil in den höheren Altersklassen grösser ist. Das Alter hat nämlich einen wesentlichen Einfluss auf die selbst wahrgenommene Gesundheit. Sie verschlechtert sich mit zunehmendem Alter: 93% der 15- bis 24-Jährigen schätzen ihre Gesundheit als gut oder sehr gut ein, verglichen mit 62% der Personen ab 75 Jahren. Weiter wird der Gesundheitszustand umso positiver eingeschätzt, je höher die Ausbildung und das Einkommen sind. Die Mehrheit (96%) der Personen, die ihren Gesundheitszustand selbst als gut bis sehr gut bezeichnen, empfindet ihre Lebensqualität als sehr positiv. Bei den Personen, die ihre selbst wahrgenommene Gesundheit als schlecht oder sehr schlecht bewerten, beträgt dieser Anteil lediglich 40%.

6. Soziales Netzwerk

Für **Freiwilligenarbeit** wurden 2013 jährlich insgesamt ca. 665 Millionen Stunden aufgewendet. Jede dritte Person leistete unbezahlte Freiwilligenarbeit.
Männer setzten mehr Zeit für institutionalisierte Freiwilligenarbeit ein (Vereine und Organisationen), Frauen mehr für informelle (Nachbarschaftshilfe, Betreuung und Pflege).
Hinsichtlich der Zufriedenheit mit persönlichen Beziehungen liegt die Schweiz im europäischen Vergleich an der Spitze. Im Jahr 2013 war die Bevölkerung in Österreich (59,2%) und der Schweiz (57,6%) häufiger sehr zufrieden mit ihren persönlichen Beziehungen als in Deutschland (45,0%), Frankreich (34,2%) und Italien (22,1%). Deutschland verzeichnete mit fast 15 Prozent den grössten Anteil der Bevölkerung mit einer niedrigen Zufriedenheit, die Schweiz zusammen mit der Niederlande den tiefsten Wert (3,0%) (BFS 2016).

7. Politische Partizipation

Im Jahr 2014 gaben fast zwei Drittel der schweizerischen Wohnbevölkerung ab 18 Jahren an, sich häufig an einer **Abstimmung** zu beteiligen (Teilnahme an mindestens 8 von 10 hypothetischen Urnengängen pro Jahr). Die Differenz zur durchschnittlichen amtlichen Beteiligung an eidgenössischen Volksabstimmungen von rund 45% verweist auf die bedeutende Gruppe der gelegentlichen Urnengänger, die nicht bei jedem Urnengang teilnehmen.
Das **Vertrauen** der Bevölkerung in das politische System, das Rechtssystem und die Polizei ist in der Schweiz relativ hoch. Zwischen diesen drei Institutionen bestehen jedoch Unterschiede: Hohes Vertrauen hat die Bevölkerung vor allem in die Polizei (56,4%), gefolgt vom Rechtssystem (45,7%). Dem politischen System wird von etwas mehr als jeder dritten Person (36,1 %) hohes Vertrauen entgegengebracht.

8. Physische Sicherheit

Die physische Sicherheit wird anhand der schweren Straftaten beurteilt. Dabei gibt es grosse Unterschiede zwischen den Geschlechtern: Männer sind mehr als doppelt so häufig **Opfer von schweren Straftaten** als Frauen. Besonders stark betroffen waren junge Männer von 18 bis 19 Jahren (rund 15 Personen pro 100'000 der Wohnbevölkerung) und Frauen im Alter von 18 bis 24 Jahren (rund 4 Personen pro 100'000 der Wohnbevölkerung).[13] Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Lebensumstände und das Risikoverhalten nach Altersgruppe und Geschlecht unterschiedlich sind.
Subjektive und objektive Unsicherheit verteilen sich sehr unterschiedlich. Junge Männer sind zwar – nach polizeilicher Kriminalstatistik – sehr viel häufiger betroffen als ältere Männer und als Frauen allgemein, haben aber ein sehr viel höheres Sicherheitsgefühl. In allen Altersklassen fühlen sich Frauen häufiger stark bedroht als Männer. Sowohl bei Frauen als auch bei Männern wird das Unsicherheitsgefühl mit steigendem Alter grösser. Erst ab 75 Jahren zeigt sich bei beiden Geschlechtern eine fallende Tendenz.

---

[13] Durchschnitt der Jahre 2012 – 2015.

9. Umweltqualität

Die Treibhausgasemissionen der Schweiz gemäss Kyoto-Protokoll haben zwischen 1990 und 2014 um über 9% abgenommen; berechnet in Übereinstimmung mit den Resultaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung haben sie zwischen 1990 und 2014 um 6,1% abgenommen. 2015 wurde der Klimawandel von 80% der Bevölkerung als sehr gefährlich oder eher gefährlich für Mensch und Umwelt eingeschätzt.

Pro Person betrug der Siedlungsflächenbedarf über 400m² (2004/09), etwa 20m² mehr als 24 Jahre zuvor. Dies entspricht einer Zunahme der Siedlungsfläche der Schweiz um 23%. Die Ausbreitung der Siedlungsfläche schätzten 2015 rund zwei Drittel der Bevölkerung als sehr gefährlich oder eher gefährlich für Mensch und Umwelt ein.

Der Hauptverursacher von **Lärm** ist der Verkehr (Strassenverkehrs-, Flug- und Bahnlärm). 2010 war rund jede fünfte Person tagsüber einem Strassenverkehrslärm über dem Grenzwert der Lärmschutzverordnung ausgesetzt.

10. Subjektives Wohlbefinden

Die **Zufriedenheit** der Schweizer Bevölkerung ist insgesamt sehr hoch. 2013 gaben 39% eine hohe und 54% eine mittlere Zufriedenheit mit ihrem Leben an.[14] In den EU- und den EFTA-Ländern ist nur die Bevölkerung von Finnland noch zufriedener. Die Lebenszufriedenheit steht mit dem Einkommen, aber auch mit dem Haushaltstyp in Zusammenhang. So sind Personen, die in Familien mit Kindern leben, tendenziell zufriedener als Alleinlebende.

Vier von fünf in der Schweiz lebenden Personen sind gemäss eigenen Angaben **psychisch gesund** (Stand 2012). Zwischen verschiedenen sozio-ökonomischen Gruppen gibt es dabei zum Teil erhebliche Unterschiede. Frauen sind weniger oft in guter psychischer Gesundheit als Männer und Personen mit besserer Ausbildung und höherem Einkommen sind psychisch weniger stark belastet als weniger gebildete und ärmere. Dasselbe gilt für Erwerbstätige im Vergleich mit Nichterwerbspersonen oder Arbeitslosen. Integration in soziale Netze ist einer der wichtigsten Schutzfaktoren für die psychische Gesundheit. Je höher der Grad an sozialer Integration, desto besser ist die psychische Gesundheit.

3.4 Möglichkeiten und Grenzen einer Analyse der Wohlfahrt mithilfe des Indikatorensystems Wohlfahrtsmessung

Aufgrund der obigen Ausführungen lassen sich folgende Möglichkeiten und Grenzen für die Analyse des Standes und der Entwicklung der Wohlfahrt auf der Basis von Monitoringsystemen identifizieren.

3.4.1 Möglichkeiten

Die wichtigsten Aspekte der Wohlfahrt können durch ein Monitoring mit geeigneten Indikatoren neutral beschrieben und analysiert werden. Diese Indikatoren lassen sich in einem System zusammenfassen, das es erlaubt, die verschiedenen wohlfahrtsrelevanten Informationen zu strukturieren und zu priorisieren.

In den letzten Jahren gibt es, zumindest im Bereich der öffentlichen Statistik, einen wachsenden Konsens darüber, welches die relevanten Aspekte der Wohlfahrt sind. Die Beschreibung der Wohlfahrt beschränkt sich dabei nicht auf materielle Aspekte wie die finanzielle Situation, das Wohnen oder die Arbeit, sondern bezieht sich auch immaterielle Dimensionen wie Bildung, soziale Kontakte und Umweltqualität mit ein und zeichnet so ein breites Bild der Wohlfahrt.

Zudem kann auch die subjektive Einschätzung gemessen und mit objektiven Grössen verglichen werden, z.B. beim Einkommen, bei der Gesundheit und bei der Work-Life-Balance. So lässt sich an-

[14] Eine hohe Zufriedenheit entspricht einem Wert von 9 – 10 auf einer Skala von 0 (gar nicht zufrieden) bis 10 (vollumfänglich zufrieden), eine mittlere Zufriedenheit einem Wert von 6 – 8 und eine niedrige Zufriedenheit einem Wert von 0 – 5.

hand der verschiedenen Lebensbereiche feststellen, wie sich die Wohlfahrt aus Sicht der Bevölkerung präsentiert. Weitere Kenntnisse der Kausalität sind dabei nicht erforderlich. Es handelt sich um eine reine Beschreibung, wobei aber auf einzelne Zusammenhänge zwischen verschiedenen Grössen hingewiesen wird (z.B. der Zusammenhang zwischen Bildung und Gesundheit).
Für viele Wohlfahrtsdimensionen sind auch internationale Vergleiche möglich, vor allem mit anderen europäischen Ländern.[15] Damit lässt sich die Lage der Schweiz in einen weiteren Kontext einbetten. Auch zeitliche Vergleiche können vorgenommen werden, sofern genügend lange Zeitreihen vorliegen. Die zeitlichen Vergleiche zeigen, wie sich die Wohlfahrtsdimensionen entwickeln. Auf eine Wertung, ob diese Entwicklung positiv oder negativ ist, wird dabei verzichtet.
Thematische Monitoringsysteme können zu einzelnen Wohlfahrtsdimensionen vertiefte Erkenntnisse bringen, zum Beispiel das Landschaftsbeobachtungs-Programm (LABES) oder die Bildungsindikatoren.

3.4.2 Grenzen

Wohlfahrt ist ein sehr komplexes und multidimensionales Phänomen, das sich auf viele unterschiedliche Aspekte bezieht. Die zehn Wohlfahrtsdimensionen sind Ausdruck davon. Es ist schwierig, diese Komplexität zusammenzufassen. Wohlfahrt lässt sich nur schwer und nur mit einem grossen Informationsverlust in einem einzigen Wert ausdrücken, wie das z.B. für das BIP hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemacht wird. Deshalb wird mehrheitlich abgelehnt, die Wohlfahrt in einem einzigen Index zusammenzufassen. Die Interpretation der Wohlfahrt ist mithin schwierig, da sehr viele Informationen vorliegen, die nicht unbedingt schlüssige Aussagen zur Wohlfahrt zulassen. Die Beschreibung, die als eine der Stärken der Wohlfahrtsmessung genannt worden ist, ist zugleich auch eine ihrer Grenzen. Zwar kann eine beschreibende Darstellung der Wohlfahrt durchgeführt werden, aber es ist nicht möglich, die unterschiedlichen Wirkungsmechanismen umfassend aufzuzeigen, geschweige denn quantitativ zu beurteilen. Eine umfassende Theorie der Lebensqualität bzw. der Wohlfahrt, die alle Kausalitäten abbildet, gibt es nicht. Aus diesem Grund sind Auswirkungen von Massnahmen auf die Wohlfahrt als Ganzes schwierig zu bestimmen. Dies ist höchstens für gewisse Wohlfahrtsdimensionen möglich. Das Grundschema des Indikatorensystems ist eine Art Ordnungsraster mit einem gewissen theoretischen Hintergrund (siehe Kap. 3.2.2). Mit ihm wird aber nicht beabsichtigt, Kausalitäten aufzuzeigen. Das Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung erhebt im Übrigen nicht den Anspruch, sämtliche mit dem Phänomen Wohlfahrt verbundenen Aspekte detailliert zu erfassen. Vielmehr möchte es mit einer begrenzten Zahl ausgewählter Indikatoren ein möglichst breites Bild über die Wohlfahrt zeichnen.

[15] Viele relevante Statistiken wie z.B. SILC (Statistics on Income and Living Conditions) oder SAKE (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung) sind europäisch standardisiert.

4 Evaluationen mit Bezug zur Wohlfahrt

Gemäss dem Postulat soll untersucht werden, « wie auf der Grundlage neuer Indikatoren zur Lebensqualität und zur Wohlfahrt die Wirksamkeit der diesbezüglichen politischen Massnahmen und Tätigkeiten des Bundes zweckmässig überprüft werden könnte ». Als geeignetes Instrument, mit der die Wirksamkeit überprüft wird, gilt dabei die Evaluation (IDEKOWI 2004, 46, Sägesser 2000, Art. 170 BV, N 638). Die Möglichkeiten und Grenzen einer Evaluation der Wohlfahrt werden in den folgenden Kapiteln untersucht.

4.1 Definition und Interpretation des Begriffs Evaluation

Für die Evaluation existieren verschiedene Definitionen.[16] Auch innerhalb der Bundesverwaltung gibt es keine einheitliche Begriffsbestimmung. Viele, allgemein akzeptierte Aspekte der Evaluation umfasst die Definition der Interdepartementalen Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen" (IDEKOWI 2004, 46f.):

> « Evaluation wird speziell als Instrument zur **Beurteilung** der **Wirksamkeit** staatlicher Massnahmen[17] benutzt. Evaluationen sind gezielte und **zeitlich begrenzte Untersuchungen** mit folgenden Kennzeichen:
>
> - Ihr Ziel ist es, Konzept, Vollzug und Wirkungen staatlichen Handelns zu identifizieren sowie diese wenn möglich zu messen und immer auch eine **Bewertung** vorzunehmen, inwieweit sie zum gemeinsamen Wohlergehen beitragen. Evaluationen dienen dem Zweck, (1) Rechenschaft über staatliches Handeln abzulegen, (2) Ansatzpunkte für Verbesserungen aufzuzeigen und Lernprozesse auszulösen, (3) Erkenntnisse für die Gestaltung und Anpassung staatlicher Massnahmen und deren Planung bereitzustellen und (4) generell das Wissen über staatliche Massnahmen bzw. die Erfolgsvoraussetzungen staatlichen Handelns zu erweitern.
> - Ihre Aufgabe ist es, unter Anwendung **wissenschaftlicher Methoden**, Antworten auf eine Vielzahl spezifischer Fragen in Bezug auf **Wirkungen** (positive/negative, erwartete/unerwartete Haupt-/Nebenwirkungen) staatlicher Massnahmen zu liefern. Dabei sollen unter Berücksichtigung relevanter (z.B. sozialer, ökonomischer, politischer) Einflussfaktoren Erklärungen für das Zustandekommen dieser Wirkungen (wie, unter welchen Bedingungen, für wen, etc.) und somit Hinweise auf **Kausalbeziehungen** gegeben werden.
> - Häufigste **Beurteilungskriterien** für die Evaluation staatlicher Massnahmen sind die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit.
>
> [...]
>
> - In zeitlicher Hinsicht ist zu unterscheiden zwischen **prospektiver** (oder **ex ante**) Evaluation, welche die mutmasslichen künftigen Auswirkungen einer staatlichen Massnahme abschätzt, und **retrospektiver** (oder **ex post**) Evaluation, welche den tatsächlichen Vollzug und die Wirkungen empirisch ermittelt ».

Nachfolgend werden die zentralen Merkmale einer Evaluation beschrieben.

Bewertung

Bewertung ist ein Wesenszug der Evaluation. Bei einer Evaluation geht es « nicht in erster Linie um das Beschreiben und Verstehen oder eine Prognose bezüglich eines bestimmten Phänomens, sondern zwingend auch um dessen Bewertung. Fehlt eine Bewertung, so handelt es sich nicht um eine Evaluation » (Widmer und De Rocchi 2012, 12). Die Bewertung ist ein wesentlicher Unterschied zwischen der Evaluation und der Wissenschaft, wo Werturteilsfreiheit, Objektivität und Unparteilichkeit zentral sind (Balzer und Beywl 2015, 23). Gleiches gilt auch für die öffentliche Statistik, aus der das Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung stammt. Evaluationen bewegen sich in einem politischen Umfeld und verlangen Entscheidungen, die auf bestimmten Wertungen beruhen (Bussmann, Klöti

[16] Siehe z.B. Widmer und De Rocchi 2012, Balthasar 2005 und dortige Literatur

[17] Massnahmen werden dabei sehr weit verstanden (z.B. Rechtssetzung, Entscheide, materielle Verwaltungsakte, informelles Handeln) (Mader 2005, 30, IDEKOWI 2004, 11).

und Knoepfel (Hrsg.) 1997, 45, Janett 2004, 148). Um die Evaluation vorzunehmen, sind Bewertungskriterien zu definieren (Balzer und Beywl 2015, 76ff.).

Kausalhypothesen, Wirkungen und Wirksamkeit
Eine Evaluation soll die Wirkungen von staatlichen Massnahmen untersuchen. Dazu bedarf es Kausalhypothesen bzw. eines Wirkungsmodells. Falls eine korrekte und umfassende Kausalhypothese vorliegt, ist es möglich zu bestimmen, welcher Teil der Wirkung auf die Massnahme und welcher auf andere Faktoren zurückgeführt werden kann. Die Hypothese dient auch dazu, allfällige (positive oder negative) Nebenwirkungen einer Massnahme zu bestimmen. Die Verwendung von Kausalhypothesen ist ein typisches Merkmal der Evaluation und ein wichtiger Unterschied zum Monitoring (Widmer und De Rocchi 2012, 19; siehe auch Kap. 1.3).
Das Kriterium der Wirksamkeit « bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den beabsichtigten und den tatsächlich eingetretenen gesellschaftlichen Wirkungen einer öffentlichen Politik » (Bussmann, Klöti und Knoepfel (Hrsg.) 1997, 111). Dabei soll Wirksamkeit im weiteren Sinn verstanden und durch drei Begriffe umschrieben werden (IDEKOWI 2004, 45):

- Zweckmässigkeit: Eignung einer Massnahme, ein Problem zu lösen bzw. ein Ziel zu erreichen.
- Wirksamkeit im engeren Sinne: Verhältnis zwischen den beabsichtigten und den tatsächlichen Wirkungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt, die auf die Massnahme zurückzuführen sind (= Zielerreichungsgrad einer Massnahme). Zu den tatsächlich eingetretenen Wirkungen zählen auch unbeabsichtigte Effekte (Nebenwirkungen).
- Wirtschaftlichkeit (Effizienz): Verhältnis zwischen Output und Ressourcen bzw. zwischen Wirkungen und Ressourcen.

Wissenschaftliche Methoden und Evaluationsstandards
Auch wenn eine Bewertung vorgenommen werden muss, die einen subjektiven Aspekt besitzt, soll sie in einem wissenschaftlichen Sinne durchgeführt werden. Die Bewertung « darf nicht auf bloss impressionistische Weise vorgenommen werden, sondern soll *methodischen Charakter* haben: Sie soll sich auf *nachvollziehbare Überlegungen und Aussagen* und auf *transparente Kriterien* stützen; Sie soll auf einem *systematischen Vorgehen* beruhen, das eine umfassende Ermittlung der als bedeutsam erachteten Wirkungen anstrebt; Sie soll dem Zweck dienen, *möglichst objektive Aussagen* über Wirkungszusammenhänge zu gewinnen » (IDEKOWI 2004, 46).
Evaluationen sind empirisch orientiert, d.h. sie basieren auf Daten. Diese können qualitativ oder quantitativ sein. Sie können aus bereits bestehenden Quellen stammen, nicht zuletzt auch aus einem Monitoring.[18] Für viele konkrete Evaluationen müssen Daten aber spezifisch erhoben werden, z.B. durch Befragungen oder spezielle Messungen.
Um die Qualität, Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit von Evaluationen zu sichern, sollten sich Evaluationen an den sogenannten SEVAL-Standards orientieren. Diese haben auch Eingang in den Leitfaden für die Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund gefunden (Widmer 2005, 2, Widmer und De Rocchi 2012, 154, IDEKOWI 2004, 52ff.).
Es gibt insgesamt 27 SEVAL-Standards. Die Qualität einer Evaluation hängt von den folgenden Merkmalen ab (SEVAL 2016):

- Nützlichkeit: «Die Evaluation orientiert sich an den Evaluationszwecken und den Informationsbedürfnissen der intendierten Nutzenden. Evaluationen sollen informativ, zeitgerecht und wirksam sein.»
- Durchführbarkeit: «Die Evaluation soll auf die vorgefundenen Gegebenheiten abgestimmt, gut durchdacht und kostenbewusst konzipiert und umgesetzt werden. Dabei soll auf eine möglichst hohe Akzeptanz der verschiedenen Beteiligten & Betroffenen geachtet werden.»
- Korrektheit: «Die Evaluation soll rechtlich und ethisch korrekt, respektvoll und unvoreingenommen durchgeführt werden.»

[18] Die IDEKOWI bezeichnet das Monitoring als « ein systematisches Datensammeln und –aufbereiten » (IDEKOWI 2004, 48).

- Genauigkeit: «Die Evaluation soll angemessene, gültige und verwendbare Informationen erzeugen und vermitteln. Diese sollen methodisch korrekt zustande kommen. Die abgegebenen Urteile müssen in einem nachvollziehbaren logischen Zusammenhang zu den erhobenen Informationen stehen.»

Es ist aber davon auszugehen, dass es in der Praxis kaum möglich sein wird, allen Standards in vollem Ausmass gerecht zu werden (Widmer und De Rocchi 2012, 157f.).

Prospektive und retrospektive Evaluationen
Eine Evaluation kann sich sowohl auf bereits getroffene Massnahmen beziehen (retrospektive bzw. Ex-post-Evaluation) als auch auf geplante bzw. zu treffende Massnahmen (prospektive bzw. Ex-ante-Evaluation).[19]
Bei retrospektiven Evaluationen sind die Wirkungen bekannt. Sie untersuchen die Umsetzung von Massnahmen, deren Auswirkungen sowie deren Wirtschaftlichkeit und sie dienen dazu zu zeigen, ob die Ziele der Massnahme erreicht worden sind (IDEKOWI 2004, 17f.)
Bei einer prospektiven Evaluation sind die Wirkungen erst hypothetisch. Sie soll die vermuteten Auswirkungen einer Massnahme abschätzen. Deshalb stützen sie sich oft auf die Analyse von früheren oder analogen Fällen (BAG 2005, 7). Mittels einer prospektiven Evaluation kann auch abgeklärt werden, ob überhaupt ein Bedarf besteht, eine Massnahme zu ergreifen (Balzer und Beywl 2015, 58).
Prospektive und retrospektive Evaluationen sollten sich im Idealfall ergänzen und ineinander greifen. « In idealtypischer Sicht stellen *prospektive Evaluationen* den Zusammenhang her zwischen dem bestehenden Problem, den gesetzten Zielen, den zu ergreifenden Massnahmen (Träger, Instrument, Überlegungen zur Umsetzung) und den damit erwarteten Wirkungen (entsprechen sie den gesetzten Zielen?). Im Rahmen der prospektiven Evaluation werden häufig die Grundlagen (klare Ziele, Beschaffung von Daten) geschaffen, die eine spätere retrospektive Wirksamkeitsüberprüfung erleichtern » (IDEKOWI 2004, 17).

4.2 Rechtliche Grundlagen der Evaluation

Die Evaluationen sind im Art. 170 BV sowie in den Artikeln 27 und 141 Abs. 2 ParlG geregelt.[20]
Diese bundesrechtlichen Grundlagen werden im Folgenden kurz beleuchtet.

4.2.1 Überprüfung der Wirksamkeit (Art. 170 BV und Art. 27 ParlG)

Die Überprüfung der Wirksamkeit ist in der Bundesverfassung festgehalten:

> Art. 170 Überprüfung der Wirksamkeit
> Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Diese verfassungsmässige Bestimmung wird in Art. 27 ParlG umgesetzt:

> Art. 27 Überprüfung der Wirksamkeit
> Die durch das Gesetz bezeichneten Organe der Bundesversammlung sorgen dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Sie können hierzu:
> a. verlangen, dass der Bundesrat Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen lässt;
> b. die im Auftrag des Bundesrates durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen prüfen;

[19] Balthasar spricht im letzteren Fall allerdings nicht von Ex-ante-Evaluation, sondern von Ex-ante-Analysen. Evaluationen bezieht er – in Übereinstimmung mit dem Nationalen Forschungsprogramm 27 *Wirksamkeit staatlicher Massnahmen* – explizit auf nachträgliche Beurteilungen (Balthasar 2005, 69, 71).
[20] Zudem sind in vielen Spezialgesetzen, die einen Bezug zu spezifischen Wohlfahrtsdimensionen haben, Evaluationsbestimmungen enthalten. Beispielhaft seien erwähnt Art. 32 der Verordnung über die Krankenversicherung, Art. 68 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung oder Art. 8 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Die Evaluation dieser Spezialgesetze wird hier nicht weiter thematisiert.

c. selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben.

Bei der Interpretation von Art. 170 BV treten viele Elemente der Definition der Evaluation auf (siehe Kap. 4.1). So bezieht sich dieser Artikel auf Wirksamkeitsüberprüfungen, die sowohl prospektiv als auch retrospektiv sein können (Mader 2005, 30, IDEKOWI 2004, 11). Dabei wird der Begriff Wirksamkeitsprüfung umfassend verstanden, es handelt sich also um Wirksamkeit im weiteren Sinn, die neben der Wirksamkeit im Sinne des Zielerreichungsgrads der Massnahmen, auch den Aspekt der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit umfasst (IDEKOWI 2004, 45). Die Bewertung, die mit der Überprüfung der Wirksamkeit einhergeht, muss methodisch durchgeführt werden, d.h. sie muss nachvollziehbar, transparent, systematisch und objektiv sein (IDEKOWI 2004, 46).
Direkter Adressat von Artikel 170 BV ist das Parlament, aber auch die Exekutive verfügt über diese Verantwortung und Kompetenz (Mader 2005, 29f.).[21] Die IDEKOWI hält fest, dass die Wirksamkeitsprüfung zu den wichtigsten Führungsaufgaben des Bundesrats gehört (IDEKOWI 2004, 2). Die Bundesversammlung kann der Exekutive gemäss Art. 27 ParlG auch Aufträge zur Evaluation erteilen.
Mader kommt hinsichtlich des Art. 170 BV zur Einschätzung, dass sich die Politikevaluation auch ohne seine Einführung etabliert hätte. Er hat aber « eine Entwicklungstendenz bekräftigt oder verstärkt und zusätzlich legitimiert » (Mader 2005, 31). Art. 170 BV wurde bisher einmal evaluiert: Im Jahr 2002 hat die Generalsekretärenkonferenz die Interdepartementale Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen" (IDEKOWI) eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, einen Bericht zur Umsetzung von Artikel 170 BV innerhalb der Exekutive zu erstellen (IDEKOWI 2004, 6). Die Kontaktgruppe hat verschiedene Stärken und Schwächen festgestellt, so z.B. (als Stärken) die vielfältigen dezentralen Ansätze, den netzwerkartigen Austausch und den öffentlichen Diskurs über das Thema bzw. (als Schwächen) eine ungenügende institutionelle Verankerung der Wirksamkeitsüberprüfung, die relativ geringe Zahl an Wirksamkeitsstudien und die noch unzureichende Nutzung von Evaluationen bei Entscheiden. Insgesamt spricht die Kontaktgruppe von einem durchzogenen Bild im internationalen Vergleich (IDEKOWI 2004, 13f.). Als Fazit lässt sich festhalten, « dass der Bericht keine grundlegenden Neuerungen vorschlägt: Es soll auf dem Bestehenden aufgebaut werden, die praktische Nutzung von Wirksamkeitsüberprüfungen soll verbessert werden und gewisse Lücken sollen geschlossen werden » (Mader 2005, 33).
Am 3. November 2004 hat der Bundesrat vom Bericht Kenntnis genommen und verschiedene Massnahmen beschlossen. Dazu gehört unter anderem, dass die Hauptverantwortung der Wirksamkeitsüberprüfungen bei den Ämtern liegt, die Departemente aber eine aktivere Rolle spielen sollten und die Bundeskanzlei dafür sorgen soll, dass Wirksamkeitsüberprüfungen und ihre Ergebnisse vermehrt in Planungsprozesse einfliessen.[22]
In einem Kommentar zum Parlamentsgesetz aus dem Jahr 2014 kommen Bättig und Tobler hinsichtlich Art. 27 ParlG zum Schluss: « Der Anspruch von Art. 170 BV und Art. 27 ParlG wird in der parlamentarischen Praxis bis jetzt aber noch nicht vollständig erfüllt. Um diesem stärker nachzukommen, müsste einerseits die Bedeutung der Wirksamkeitsüberprüfungen im Parlament erhöht werden, v.a. im Zuständigkeitsbereich der Sachbereichskommissionen. Andererseits müssten Wirksamkeitsüberprüfungen systematischer in den parlamentarischen Prozess integriert werden » (Bättig und Tobler 2014, Art. 27 ParlG, N 27).

4.2.2 Botschaften zu Erlassentwürfen (Art. 141 ParlG)

Eine weitere bundesrechtliche Grundlage für Evaluationen ist Art. 141 des ParlG:

Art. 141 Botschaften zu Erlassentwürfen
[1] Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung seine Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft.
[2] In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen

[21] Die Verantwortung des Bundesrates ergibt sich aus Art. 178 Abs. 1 und weiteren Bestimmungen der BV und wird in Art. 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) konkretisiert (Lienhard und Marti Locher 2015, Art. 170 BV, N 9).
[22] Die entsprechende Medienmitteilung ist unter dem folgenden Link abrufbar: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-19767.html

Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substanzielle Angaben dazu möglich sind:
[...]
f. die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, der Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;
g. die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen;
[...]
i. die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann

Im Hinblick auf die Wohlfahrt ist insbesondere in Abs. 2, lit. g relevant. Namentlich die drei Bereiche Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sind auch für die Wohlfahrtsmessung zentral. Artikel 141 bezieht sich auf die prospektive Evaluation. Gemäss Bussmann ist es der einzige Gesetzesartikel auf Bundesebene, der eine generelle prospektive Evaluationsklausel enthält (Bussmann 2005, 100). Konkretisiert werden die Anforderungen dieses Artikels im Botschaftsleitfaden: « Mit der Botschaft hat der BR die BVers darüber zu informieren, was er vorschlägt, welche politischen Ziele er mit dem Erlassentwurf verfolgt und welche Probleme gelöst werden sollen » (Mägli 2014, Art. 141 ParlG, N 7). Art. 141 ParlG wurde seinerseits bisher noch keiner Evaluation unterzogen. Gegenwärtig arbeitet die Eidgenössische Finanzkontrolle am Projekt *Evaluation der Folgeabschätzung in den Botschaften des Bundesrates*. Diese Studie soll Ende Herbst 2016 vorliegen.

4.3 Evaluationen in Politik und Verwaltung

In der schweizerischen Politik gibt es verschiedene Akteure im Bereich Evaluation. Gemäss Art. 170 BV wird das Parlament beauftragt, Wirksamkeitsprüfungen durchzuführen. Als Evaluationsdienst der Bundesversammlung wirkt die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK). Sie führt im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) Studien zur Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Tätigkeiten der Bundesbehörden durch. Zudem kann die PVK auf Antrag anderer parlamentarischer Kommissionen die Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes überprüfen.[23]
Auch die Exekutive hat die Aufgabe, Evaluationen vorzunehmen (siehe Kap. 4.2.1). Die Eidgenössische Finanzkontrolle führt als oberste Finanzaufsicht des Bundes ebenfalls Evaluationen durch. Innerhalb der Bundesverwaltung gibt es das *Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung*, das im Bundesamt für Justiz angesiedelt ist. Verschiedene Bundesämter verfügen über Evaluationsstellen. Insgesamt wurden und werden auf Bundesebene sehr viele politische Massnahmen evaluiert. Dabei können Evaluationen auch an externe Experten vergeben werden, was häufig geschieht, unter anderem, damit eine gewisse Distanz und Neutralität gewahrt bleibt. Die Verantwortung liegt jedoch immer beim Auftraggeber. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass dem BFS eine spezielle Rolle zukommt. Es führt selber keine Evaluation durch, denn dies widerspricht dem Grundauftrag der öffentlichen Statistik, objektive und unabhängige Informationen bereitzustellen (siehe Kap. 1.3). Aber selbstverständlich können und sollen die Daten des BFS dazu dienen, Evaluationen durchzuführen, wie dies auch in Art. 3 Abs. 2 des BStatG festgehalten ist.
Neben der eigentlichen Evaluation, so wie in Kap. 4.1 beschrieben, haben sich weitere spezifische Bewertungsverfahren und verwandte Ansätze herausgebildet (Widmer und De Rocchi 2012, 21ff.). Dazu gehören insbesondere die Gesetzesevaluation, die Regulierungsfolgeabschätzung (RFA), die Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB), die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen (VOBU). Diese Instrumente werden hauptsächlich für prospektive Prüfungen verwendet. Links zu den entsprechenden Leitfäden, die in der Bundesverwaltung verwendet werden, sind in Anhang 3 angegeben.

4.4 Fallbeispiele zur Evaluation von wohlfahrtsrelevanten Massnahmen

Gemäss dem Postulat sollen einige Massnahmen mittels des Systems zur Messung der Wohlfahrt überprüft werden. Das Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung ist allerdings wie oben beschrieben

[23] https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle-pvk

nicht als Instrument zur Durchführung von Evaluationen geeignet. Um aber darzustellen, wie Massnahmen des Bundes evaluiert werden, wurden exemplarisch drei Fallbeispiele von bestehenden Evaluationen ausgewählt, die einen engen Bezug zu spezifischen Wohlfahrtsdimensionen aufweisen, die durch Massnahmen des Bundes direkt beeinflusst werden können. Ziel dieser Fallbeispiele ist es zu skizzieren, wie Evaluationen von wohlfahrtsrelevanten Massnahmen durchgeführt werden und zu welchen Resultaten sie führen.

4.4.1 Fallbeispiel Gesundheit

In Bezug auf die Wohlfahrtsdimension Gesundheit wird die Studie *Ökonomische Evaluation von Präventionsmassnahmen in der Schweiz* als Fallbeispiel herangezogen, die in den Jahren 2008/2009 durchgeführt worden ist (WIG-ZHAW; IRENE-UniNE 2010).

a) Ausgangslage und Ziel

Präventionsprogramme und -projekte zielen darauf ab, das Risikoverhalten der Bevölkerung zu beeinflussen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die für einen gesunden Lebensstil förderlich sind. Die Studie evaluiert, wie wirksam die Präventionsmassnahmen sind. Dabei gab es zwei Hauptfragen (WIG-ZHAW; IRENE-UniNE 2010, 7):

- Funktionieren die Massnahmen?
- Lohnen sich die Massnahmen finanziell?

Ausgewählt wurden Massnahmen in den drei Präventionsfeldern Verkehrsunfälle, Tabak und Alkoholmissbrauch. Dies deshalb, weil « sie für einen bedeutenden Anteil der frühzeitigen Todesfälle und der Morbidität in der der Schweiz verantwortlich sind und weil in diesen Bereichen in den letzten Jahrzehnten bedeutende Präventionsanstrengungen geleistet wurden » (WIG-ZHAW; IRENE-UniNE 2010, 7).

b) Vorgehen, Methodik[24]

Die erste Frage, ob die Präventionsmassnahmen funktionieren, wird beantwortet, indem die Auswirkungen von Präventionsmassnahmen auf das Gesundheitsergebnis geschätzt werden, die sich als vermiedene Krankheitsfälle, Verletzungen und Todesfälle äussern. Diese Gesundheitsergebnisse wurden in der Form von behinderungsbereinigten Lebensjahren ausgewiesen (WIG-ZHAW; IRENE-UniNE 2010, 8). Dabei wurden die folgenden Präventionsmassnahmen berücksichtigt (WIG-ZHAW; IRENE-UniNE 2010, 9):

- Strassenverkehrsunfälle: alle durch die öffentliche Hand initiieren Massnahmen, ohne die Investitionen in die Sicherheit der Strasseninfrastruktur.
- Tabakprävention: alle Programme des Bundes, der Kantone und der Nichtregierungsorganisationen; nur Massnahmen, die auf eine Verhaltensänderung durch Information und Schulung zielen.
- Alkoholprävention: alle Programme des Bundes, der Kantone und der NGO's (verhaltensorientierte und strukturelle Massnahmen, ohne Alkoholbesteuerung).

Dabei wurden die folgenden Datenquellen verwendet:

- Befragung der zuständigen kantonalen Behörden;
- Schweizerische Gesundheitsbefragung des BFS;
- Polizeilich registrierte Strassenverkehrsunfälle des BFS;
- Daten zu Unfallfolgen.

Die zweite Fragestellung (Lohnt sich die Prävention finanziell?) wurde mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) beantwortet. Eine KNA zeigt, ob ein Präventionsprogramm der Bevölkerung mehr

[24] Im Bereich *Economics of Prevention* gibt es neuere methodologische Entwicklungen. So analysiert die OECD, basierend auf Simulationsmodellen, verschiedene Präventionsmassnahmen und ihre Wirkung (inkl. strukturelle Massnahmen, welche in der vorliegenden Studie teilweise ausgeblendet werden, z.B. die Tabaksteuer) (OECD 2015a). Für die Schweiz ist allerdings keine solche Analyse durchgeführt worden.

Vorteile bringt, als sie die Steuerzahler kostet, und ermöglicht einen direkten Vergleich der Ergebnisse in verschiedenen Präventionsfeldern. Eine KNA bildet die Grundlage für die Berechnung des Return on Investment (ROI) der Präventionsmassnahmen. Der ROI vergleicht die monetären Kosten der Präventionsmassnahmen mit dem Gewinn, bzw. in diesem Fall mit den nicht eingetretenen gesellschaftlichen Kosten, welche den Präventionsmassnahmen aus den Bereichen Verkehrsunfälle, Tabak und Alkoholmissbrauch zugeschrieben werden konnten. Die vermiedenen Kosten setzen sich aus den vermiedenen Kosten für medizinische Versorgung, dem vermiedenen Einkommensausfall und dem vermiedenen menschlichen Leid zusammen (WIG-ZHAW; IRENE-UniNE 2010, 10).

c) Resultate
Die Präventionsmassnahmen haben die Morbidität und die frühzeitigen Todesfälle in bedeutendem Masse reduziert (WIG-ZHAW; IRENE-UniNE 2010, 15). Die Informations- und Schulungsmassnamen haben wesentlich zum Rückgang des Tabakkonsums, des übermässigen Alkoholkonsums und der Strassenverkehrsunfälle beigetragen (WIG-ZHAW; IRENE-UniNE 2010, 14). Bezüglich der Strassenverkehrsunfälle zeigt die Studie, dass Investitionen in die Verbesserung der Strasseninfrastruktur und der Fahrzeugsicherheit und in verhaltensorientierte Prävention eine bedeutende Rolle in der Verringerung der Verkehrsopfer spielen. Anstrengungen aber, die ein sicheres Verhalten auf den Strassen herbeizuführen versuchen, haben eine höhere Rendite als Investitionen in die Strasseninfrastruktur und die Fahrzeugsicherheit, die gemeinsam den bei weitem grössten Teil der Sicherheitsausgaben darstellen (WIG-ZHAW; IRENE-UniNE 2010, 14).
Die Ergebnisse zeigen, dass Informations- und Schulungsmassnahmen wesentlich zur Abnahme der Strassenverkehrsunfälle, des Tabakkonsums und des übermässigen Alkoholkonsums beigetragen haben (WIG-ZHAW; IRENE-UniNE 2010, 15). Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen kam die Studie zum Schluss, dass der gesellschaftliche Nutzengewinn der Präventionsmassnahmen in den drei ausgewählten Bereichen signifikant ist. Der geschätzte Return on Investment beträgt bei der Verkehrsunfallprävention 9.4 (d.h. für einen Franken, der für die Verkehrsunfallprävention eingesetzt wird, wird ein monetär bewerteter Nettonutzen von 9.4 Franken erreicht), bei der Prävention des Alkoholmissbrauchs 23 und bei der Prävention des Tabakkonsums 41.

d) Empfehlungen
Empfohlen wird eine Verbesserung der Datenqualität zu den Kosten der Prävention (durch bessere Koordination und Standardisierung der Daten).

e) Schwierigkeiten
Nicht alle Kosten- und Nutzenelemente sind eindeutig messbar.

f) Bezug zum Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung
Eine Zusatzinformation zu den Auswirkungen auf die Wohlfahrtsdimension Gesundheit bietet aus dem Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung der Indikator Lebenserwartung in guter Gesundheit.

4.4.2 Fallbeispiel Bildung

Zur Illustration einer Evaluation in der Wohlfahrtsdimension Bildung wird die Studie *Evaluation der Qualifikationsverfahren in der beruflichen Grundbildung* herangezogen (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung 2010).

a) Ausgangslage und Ziel
Das Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) ist am 1. Januar 2004 in Kraft getreten. Unter anderem wurden in der beruflichen Grundbildung verschiedene Änderungen vorgenommen. So gibt es dort nun zwei national anerkannte Qualifikationsniveaus, einerseits das eidgenössische Fähigkeitszeugnis (EFZ), das eine drei- bis vierjährige Ausbildung abschliesst, und andererseits das eidgenössische Berufsattest (EBA),das auf praktische Tätigkeiten ausgerichtet ist und eine zweijährige Ausbildung abschliesst. « Mit der Einführung der beiden neuen Qualifikationsniveaus wurden sowohl an der Ausbildung wie auch an den Qualifikationsverfahren Änderungen vorgenommen. Nicht mehr nur das Fachwissen soll im Zentrum der Prüfungen stehen, sondern auch Methoden-, Sozial- und

Selbstkompetenzen (wie z.B. Lernstrategien, Kommunikationsfähigkeit und Belastbarkeit) » (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung 2010, 1).
Das Qualifikationsverfahren besteht aus mehreren Elementen, z.B. Prüfungen zur beruflichen Praxis, Prüfungen zur schulischen Bildung (sowohl Berufskenntnisse als auch Allgemeinbildung) und die Erfahrungsnote, die die Kompetenzen der Lernenden während der gesamten beruflichen Grundbildung bewertet (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung 2010, 11). « Ziel der Evaluation ist es, Erkenntnisse in Bezug auf den Inhalt und die Prozesse in den Qualifikationsverfahren zu gewinnen, so dass Empfehlungen für die künftige Gestaltung der Qualifikationsverfahren abgeleitet werden können » (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung 2010, 1).

b) Vorgehen, Methodik
Die Informationen werden durch eine Dokumentanalyse sowie durch Interviews mit den Stakeholdern (Organisationen der Arbeitswelt, Berufsfachschulen, Lehrbetriebe, Lernende, Gewerbeverbände, nationale und kantonale Stellen) gesammelt. Es handelt sich um eine lernorientierte Evaluation, d.h. es werden Empfehlungen für die Optimierung zukünftiger Qualifikationsverfahren gegeben (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung 2010, 2).

c) Resultate
Die Interviewpartnerinnen und -partner stellen dem Prozess, dem Output und dem Impact der Qualifikationsverfahren im Vergleich zur früheren Lehrabschlussprüfung mehrheitlich ein gutes Urteil aus, tendenziell können die Fachkompetenzen gut geprüft werden (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung 2010, 28, 48). Die Aussagekraft der Qualifikationsverfahren wird tendenziell als gut bewertet. Die Erwartungen der Arbeitgeber können erfüllt werden. Positiv gewertet werden v.a. der stärkere Praxisbezug durch die erhöhte Mitwirkung der Lehrbetriebe sowie die Einführung von vermehrt praktisch orientierten Grundbildungen (Grundbildungen mit EBA), die national reglementiert und standardisiert sind.
Aus den Aussagen der Interviewpartner und -partnerinnen konnten dennoch auch folgende Problemfelder für die Qualifikationsverfahren identifiziert werden (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung 2010, VIII, 48):

- Bei der Prüfung der überfachlichen Kompetenzen gibt es noch Schwierigkeiten.
- Die Kosten dürfen nicht weiter ansteigen.
- Die Subjektivität bei der Bewertung ist in einigen Teilen des Qualifikationsverfahrens (individuelle praktische Arbeit, Erfahrungsnote aus den Lehrbetrieben) problematisch.
- Die Qualität und Quantität der Prüfungsexpertinnen und -experten muss sichergestellt werden.
- Die Zusammenarbeit sollte verbessert werden, sowohl zwischen den drei Lernorten (Berufsfachschule, Lehrbetrieb und überbetriebliche Kurse) als auch auf interkantonaler Ebene, insbesondere mit der lateinischen Schweiz.

d) Empfehlungen
Hinsichtlich der erwähnten Problemfelder werden verschiedene Einzelempfehlungen abgegeben, die zum Teil auf den Aussagen der Interviewpartner beruhen und zum Teil vom Evaluator selbst stammen (z.B. von Kompetenzen anstatt von Bildungsinhalten ausgehen, klare Definition der Leistungsziele und der Minimalstandards etc.).

e) Bezug zum Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung
Eine Zusatzinformation zu den Auswirkungen auf die Wohlfahrtsdimension Bildung bietet aus dem Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung der Indikator Bildungsstand.

4.4.3 Fallbeispiel Arbeit und Freizeit

Zur Wohlfahrtsdimension Arbeit und Freizeit wird die Evaluation *Anstossfinanzierung* als Fallbeispiel hinzugezogen, welche sich unter anderem mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie beschäftigt (Ecoplan 2013).

a) Ausgangslage und Ziel
Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Es handelt sich um ein befristetes Impulsprogramm, mit dem die Schaffung von zusätzlichen Plätzen für die Kinderbetreuung (Kindertagesstätten bzw. schulergänzende Betreuungseinrichtungen) gefördert werden soll, damit die Eltern Familie und Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung besser vereinbaren können. Gemäss Art. 8 des Gesetzes werden die Auswirkungen dieses Gesetzes regelmässig evaluiert. Das BSV hat nach 2005 und 2009 im Jahr 2013 eine dritte Evaluation in Auftrag gegeben. Diese sollte untersuchen, ob die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung dadurch gefördert wird (Ecoplan 2013, VII, 2f.).[25]

b) Vorgehen, Methodik
Zur Bestimmung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung « wurde eine schriftliche Befragung mit Eltern durchgeführt, die ihr Kind in einer durch den Bund finanziell unterstützten Einrichtung betreuen liessen » (Ecoplan 2013, XIII). Zusätzlich zur subjektiven Sicht der Eltern auf die Vereinbarkeit wurde der tatsächliche Beitrag des Betreuungsplatzes an die Vereinbarkeit berechnet. Dazu wurde der Beschäftigungsgrad bei Nutzung von Betreuungsplätzen (bei Paarhaushalten der Wert, der 100% übersteigt, bei Alleinerziehenden der gesamte Beschäftigungsgrad) mit dem Beschäftigungsgrad verglichen, der ohne Betreuungsplatz realisiert würde (Ecoplan 2013, XVI). Es handelt sich um eine retrospektive Evaluation (Ex-post Evaluation).

c) Resultate
Laut der Studie ist der Effekt des Impulsprogramms auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie positiv. Von den befragten Eltern sind über 90% der Ansicht, dass eine Betreuungseinrichtung viel bis sehr viel zur Vereinbarkeit beiträgt. Auch die objektiven Indikatoren weisen auf eine verbesserte Vereinbarkeit hin. Die dank der institutionellen Kinderbetreuung gewonnene Zeit wird hauptsächlich für eine Erwerbstätigkeit oder eine Ausbildung verwendet. Bei einem Wegfall des Betreuungsplatzes müssten 65% der Eltern mit Kindern in einer Kindertagesstätte und 45% der Eltern mit Kindern in einer schulergänzenden Einrichtung die Erwerbstätigkeit abbrechen bzw. reduzieren. Im Durchschnitt müssten die Eltern den Beschäftigungsgrad um 34 Stellenprozente (Kindertagesstätte) bzw. um 20 Stellenprozente (schulergänzende Betreuung) senken » (Ecoplan 2013, XVIII, XX).

d) Schwierigkeiten
Möglicherweise haben bestimmte Gruppen die Teilnahme an der Befragung verweigert. An der Befragung haben überdurchschnittlich viele Personen mit guter Ausbildung und überdurchschnittlich viele Frauen teilgenommen. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die Resultate leicht verzerrt sind (non-response-bias) (Ecoplan 2013, 15, 62f.).

e) Bezug zum Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung
Eine Zusatzinformation zu den Auswirkungen auf die Wohlfahrtsdimension Arbeit und Freizeit bietet aus dem Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung der Indikator Haus- und Familienarbeit.

4.5 Möglichkeiten und Grenzen von Evaluationen mit Bezug zur Wohlfahrt

4.5.1 Möglichkeiten

Durch Evaluationen werden die Auftraggeber veranlasst, sich in systematischer Weise mit der evaluierten Massnahme und ihrer Qualität auseinanderzusetzen. Dies führt dazu, dass die Massnahmen transparenter gemacht werden und eine Rechtfertigung gegenüber der Öffentlichkeit vorgenommen wird.
Da eine Evaluation Kausalhypothesen enthält, fördert sie das Verständnis der Zusammenhänge und der Wirkungsmechanismen. Sie hilft die Frage zu beantworten, ob die Massnahme in gewünschter

[25] Zusätzlich wurde untersucht, ob die Finanzhilfen des Bundes nachhaltig sind, d.h. ob die Institutionen, die Finanzhilfen erhalten haben, auch nach Wegfall der Finanzhilfen noch weiter existierten. Dieser Punkt ist für die Wohlfahrt aber nicht direkt relevant und wird deshalb nicht weiter dargestellt.

Weise gewirkt hat, d.h. ob, warum und wie wirtschaftlich das angestrebte Ziel erreicht worden ist. Zudem kann sie Erkenntnisse zu den Kontextbedingungen liefern. Insgesamt erlaubt eine Evaluation vertiefte Kenntnisse darüber, ob die getroffenen Massnahmen im gewünschten Sinn wirken und warum sie das tun. Auf der Grundlage der Ursachenanalyse und der verbesserten Kenntnisse des Kontexts liefert sie auch Hinweise für Verbesserungen und für allfällige weitere Schritte (Balthasar 2005, 75). Damit diese Stärken wirksam werden, muss die Evaluation allerdings mit einer klaren Zielsetzung versehen sein und von einer möglichst konkreten, spezifischen Fragestellung ausgehen.

4.5.2 Grenzen

Wie oben gezeigt können Evaluationen zielführend sein, wenn es um eine Beurteilung der Auswirkungen von politischen Massnahmen auf bestimmte Dimensionen der Wohlfahrt geht. Sobald sich jedoch die Evaluationen auf die Wohlfahrt als Ganze beziehen, präsentiert sich die Situation schwieriger. Schon die IDEKOWI hält für Evaluationen fest: « Ihre Grenzen liegen bisher bei umfassenden und sehr komplexen politischen Fragen » (IDEKOWI 2004, 10). Insbesondere zeigen sich die folgenden Schwierigkeiten:

- Wohlfahrt ist ein komplexes und multidimensionales Konzept und kann nie vollständig evaluiert werden. Eine Evaluation kann sich deshalb in der Regel nur auf einzelne Wohlfahrtsdimensionen bzw. Unterdimensionen beziehen. Deshalb ist es wichtig, dass bei Evaluationen transparent dargelegt wird, welche Aspekte in welcher Tiefe untersucht wurden und welche nicht. Das Beispiel der Evaluation der Anstossfinanzierung (siehe Kap. 4.4.3) hat gezeigt, dass die Auswirkung auf die Work-Life-Balance evaluiert werden kann. Was das aber für die Wohlfahrt insgesamt bedeutet, kann nicht festgestellt werden.
- Die Wirkungsmechanismen im Bereich Wohlfahrt sind schwierig zu ermitteln. Es gibt keine Wohlfahrtstheorie, die die Formulierung von Kausalhypothesen ermöglichen würde (siehe Kap. 3.4.2), höchstens Teiltheorien und Plausibilitäten. Dies erschwert die Durchführung von Evaluationen, die ja ein Wirkungsmodell voraussetzen.
- Für eine Evaluation werden politisch vorgegebene Zielgrössen benötigt. Diese sind in der Wohlfahrt oft nicht gegeben. Für eine Arbeitslosenquote liesse sich eine solche noch definieren, jedoch kaum für die allgemeine Lebenszufriedenheit.

Hinsichtlich der Ressourcen gibt es ebenfalls Grenzen für die Evaluationen. Die Erfahrung zeigt, dass Evaluationen sehr teuer sein können (Rieder 2011). So kostete zum Beispiel die Ökonomische Evaluation von Präventionsmassnahmen in der Schweiz (siehe Kap. 4.4.1) 460'000 CHF. Dabei ist den Kosten von Evaluationen deren Nutzen gegenüberzustellen, denn diese können auch Hinweise auf Sparpotentiale geben. Evaluationen sind auch sehr zeitaufwändig und erfordern einen hohen Informationsaufwand. Es können zwar bereits bestehende Daten verwendet werden, sehr oft sind sie aber zu stark aggregiert oder auf regionaler Ebene nicht vorhanden bzw. nicht vergleichbar. Die für die Evaluation notwendigen spezifischen und detaillierten Daten können zum Teil nicht oder nur mit grossem Aufwand verfügbar gemacht werden. Dem hohen Aufwand stehen auf der anderen Seite knappe finanzielle oder zeitliche Ressourcen gegenüber. Dies kann dazu führen, dass die geforderten Qualitätsstandards für eine Evaluation nur unzureichend erfüllt werden.[26] Allerdings haben sich im Umgang mit dem Dilemma zwischen Qualitätsanspruch und beschränkten Ressourcen für Evaluationen in der Bundesverwaltung in gewissen Bereichen Praktiken herausgebildet, die auch in den Leitfäden ihren Ausdruck gefunden haben (siehe Kap. 4.3).

[26] Auf dieses Problem haben schon (Bussmann, Klöti und Knoepfel (Hrsg.) 1997, 57) hingewiesen.

5 Schlussfolgerungen des Bundesrats

Ziel des Postulatsberichts war es, die Stellungnahme des Bundesrats zum Postulat Hêche zu konkretisieren. Es ging insbesondere darum, die folgenden Punkte abzuklären (siehe auch Kap. 1.2):

- Analyse zum Stand und zur Entwicklung wesentlicher Aspekte der Wohlfahrt durch ein Monitoringsystem, nämlich das Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung des BFS;
- Aufzeigen der Möglichkeiten und Grenzen von Analysen der Wohlfahrt;
- Darstellung ausgewählter, bestehender Fallbeispiele, in welchen die Auswirkungen von politischen Massnahmen auf die Wohlfahrt überprüft wurden;
- Aufzeigen der Möglichkeiten und Grenzen einer Evaluation mit Bezug zur Wohlfahrt.

Die Förderung der Wohlfahrt ist ein wichtiger Zweck der schweizerischen Politik und als solcher in der Bundesverfassung (Art. 2) verankert. Wohlfahrt ist ein komplexes, multidimensionales und umfassendes Konzept. Entsprechend schwierig ist ihre Messung und Analyse. Das Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung des BFS bietet aber die Möglichkeit, eine Analyse der Wohlfahrt durchzuführen, Entwicklungen nachzuverfolgen und ein breites Bild der Wohlfahrt zu zeichnen, welche die drei Bereiche Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt umfasst. Das Indikatorensystem wurde als Monitoringinstrument entwickelt. Das heisst, es dient der Beobachtung von Zuständen und Entwicklungen, ohne Kausalzusammenhänge zu postulieren und ohne eine Bewertung abzugeben. Es wurde jedoch nicht zum Zweck der Evaluation geschaffen und eignet sich auch nicht dafür, da es wie erwähnt nur beobachtet und nicht dazu dient, Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen. Allerdings ist es möglich und sinnvoll, Informationen aus dem Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung wie auch aus weiteren statistischen Quellen[27] zu verwenden, um Evaluationen durchzuführen. Im Rahmen einer Evaluation müssen jedoch zusätzliche Daten erhoben werden, die auf den spezifischen Evaluationszweck bezogen sind.

Evaluationen dienen einer zeitlich befristeten, aber vertieften Beurteilung der Wirksamkeit von Projekten, Massnahmen oder Programmen. Sie haben einen hohen Stellenwert. Auf Bundesebene werden viele wichtige Massnahmen, die die Wohlfahrt betreffen, evaluiert. Im Bericht sind dazu exemplarisch drei Beispiele aus den Wohlfahrtsdimensionen „Gesundheit", „Bildung" sowie „Arbeit und Freizeit" beschrieben. Die Fallbeispiele zeigen, dass Evaluationen Auskunft darüber geben, ob und wie die Massnahmen wirken und wie sie gegebenenfalls verbessert werden können.

Evaluationen sind dann sinnvoll, wenn sie sich auf *spezifische* Wohlfahrtsdimensionen beziehen und konkrete Fragen beantworten. Dabei ist es wichtig, die Auswirkungen von Massnahmen in einer dem Thema angemessenen Breite zu evaluieren. Evaluationen werden aber kaum je in der Lage sein, die Auswirkungen von politischen Massnahmen auf die Wohlfahrt als Ganzes zu untersuchen – hierfür sind das Konzept der Wohlfahrt und die Wirkungsmechanismen zu komplex.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die notwendigen Instrumente für ein Monitoring der Wohlfahrt bzw. für eine Evaluation der Auswirkungen von politischen Massnahmen auf spezifische Wohlfahrtsdimensionen vorliegen und auch eingesetzt werden. Er erachtet es deshalb nicht als nötig, weitere Massnahmen zu ergreifen.

[27] Z.B. Gesundheitsbefragung, Lohnstrukturhebung, Sozialhilfestatistik, Umweltgesamtrechnung

6 Literaturverzeichnis

Afsa, Cédric, Didier Blanchet, Vincent Marcus, Marco Mira d'Ercole, Pierre-Alain Pionnier, Giulia Ranuzzi, Laurence Rioux, und Paul Schreyer. 2008. *Survey of existing approaches to measuring socio-economic progress. Background Paper for the first meeting of the CMESPS.* o.O.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung. 2010. *Evaluation der Qualifikationsverfahren in der beruflichen Grundbildung. Schlussbericht.* Basel: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT).

BAFU. 2016. *Bericht an den Bundesrat - Grüne Wirtschaft: Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz.*

BAG. 2005. *Glossar von Evaluationsbegriffen.* Bern: Bundesamt für Gesundheit.

Balthasar, Andreas. 2005. „Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir?" *LEGES*, 16/1: 65 - 80.

Balzer, Lars, und Wolfgang Beywl. 2015. *Evaluiert. Planungsbuch für Evaluationen im Bildungsbereich.* Bern: hep.

Bättig, Christoph, und Andreas Tobler. 2014. „Art. 27." In *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum ParlG vom 13.12.2002*, von Martin Graf, Cornelia Theler und Moritz von Wyss (Hrsg.), 242 - 251. Basel: Helbling Lichtenhahn.

BFS. 2016. *Das Wohlbefinden der Bevölkerung im europäischen Vergleich.* https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/subjektives-wohlbefinden-und-lebensbedingungen/subjektive-einschaetzung-lebensbedingungen.html.

—. 2014. *Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung.* https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung.html.

BFS, KORSTAT. 2012. *Charta. Öffentliche Statistik der Schweiz.*

Bussmann, Werner. 2005. „Typen und Terminologien von Evaluationsklauseln." *LEGES*, 16/1: 97 - 102.

Bussmann, Werner, Ulrich Klöti, und Peter Knoepfel (Hrsg.). 1997. *Einführung in die Politikevaluation.* Basel / Frankfurt am Main: Helbling & Lichtenhahn.

Deutscher Bundestag. 2013. *Schlussbericht der Enquete-Kommission "Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft".* Berlin.

Diener, Ed, Richard Lucas, Ulrich Schimmack, and John Helliwell. 2009. *Well-Being For Public Policy.* Oxford, New York: Oxford University Press.

Diez Garcia, Susana. 2015. „Indikatoren zur Lebensqualität. Vorschläge der europäischen Expertengruppe und ausgewählte nationale Initativen." *WISTA. Wirtschaft und Statistik*, 6: 11-21.

Durand, Martine. 2016. „L'Initiative du vivre mieux de l'OCDE. Mesurer ce qui compte pour les citoyens et la société." *futuribles*, No. 412 mai - juin: 5 - 24.

Ecoplan. 2013. *Evaluation "Anstossfinanzierung". Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung.* Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Eurostat. 2015. *Quality of life. Facts and views.* Eurostat statistical books, Luxemburg: European Union.

Eurostat, ESS. 2011. *Verhaltenskodex für europäische Statistiken.*

Habich, Roland, und Heinz-Herbert Noll. 1994. *Soziale Indikatoren und Sozialberichterstattung. Internationale Erfahrungen und gegenwärtiger Forschungsstand.* Bern: Bundesamt für Statistik .

Harper, Gemma, und Richard Price. 2011. *A framework for understanding the social impacts of policy and their effects on wellbeing - A paper by the Social Impact taskforce.* London: Defra. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69196/pb13467-social-impacts-wellbeing-110403.pdf.

IDEKOWI, (Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen"). 2004. *Wirksamkeit von Bundesmassnahmen. Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung.* Bern: EJPD.

Janett, Daniel. 2004. „Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments - eine Zwischenbilanz." *LEGES*, 15/2: 137 - 150.

Leu, Robert E., Stefan Burri, und Thomas Priester. 1997. *Lebensqualität und Armut in der Schweiz.* Bern; Stuttgart; Wien: Haupt.

Lienhard, Andreas, und Fabienne Marti Locher. 2015. „Kommentar zu Art. 170 BV." In *Basler Kommentar Bundesverfassung*, von Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser und Astrid Epiney (Hrsg.), 2531-2541. Basel: Helbling Lichtenhahn.

Mader, Luzius. 2005. „Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht und was bleibt noch zu tun?" *LEGES*, 16/1: 29 - 37.

Mägli, Patrick. 2014. „Art. 141." In *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum ParlG vom 13.12.2002*, von Martin Graf, Cornelia Theler und Moritz von Wyss (Hrsg.), 941 - 950. Basel: Helbling Lichtenhahn.

OECD. 2015. *How's Life? 2015. Measuring Well-Being.* Paris: OECD Publishing.

—. 2015a. *Tackling Harmful Alcohol Use: Economics and Public Health Policy.* OECD Publishing.

Rieder, Stefan. 2011. „Kosten von Evaluationen." *LEGES*, 22/1: 73 - 88.

Sägesser, Thomas (Hg.). 2000. *Die Bundesbehörden: Bundesversammlung - Bundesrat - Bundesgericht. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung.* Bern: Stämpfli.

SEVAL. 2016. „Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft. Von der Mitgliederversammung am 9. September 2016 verabschiedet." http://www.seval.ch/documents/Standards/SEVAL-Standards%202016_d.pdf.

Stiglitz, Joseph E., Amartya Sen, und Jean-Paul Fitoussi. 2009. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.*

Ulrich, Georges, und Jürg Furrer. 2015. „Wie Statistiker die Wohlfahrt messen." *Die Volkswirtschaft*, 1: 16-20.

Widmer, Thomas. 2005. *Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund: Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards).* Bern: Bundesamt für Justiz.

Widmer, Thomas, und Thomas De Rocchi. 2012. *Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen.* Bde. Kompaktwissen CH, Band 16. Zürich / Chur: Rüegger.

WIG-ZHAW; IRENE-UniNE. 2010. *Synthesebericht - Ökonomische Evaluation von Präventionsmassnahmen in der Schweiz.* Bern: Bundesamt für Gesundheit.

Anhang 1: Wortlaut des Postulats

14.3578 – Postulat: Lebensqualität und Wohlfahrt. Wie wirksam sind die politischen Massnahmen und die Tätigkeiten des Bundes?
Eingereicht von: Ständerat Claude Hêche
Einreichungsdatum: 19.06.2014

Eingereichter Text
Der Bundesrat wird beauftragt, in einer Studie zu untersuchen, wie auf der Grundlage neuer Indikatoren zur Lebensqualität und zur Wohlfahrt die Wirksamkeit der diesbezüglichen politischen Massnahmen und Tätigkeiten des Bundes zweckmässig überprüft werden könnte. Der entsprechende daraus resultierende Bericht soll:
1. einige politische Massnahmen mittels des für Ende 2014 angekündigten Systems zur Messung der Wohlfahrt überprüfen;
2. die Anwendung gesetzlicher Bestimmungen, die gegenwärtig im Bereich der Überprüfung der Lebensqualität und der Wohlfahrt in die Tat umgesetzt werden, prüfen und bei Bedarf eine Verstärkung dieser Bestimmungen vorschlagen.

Begründung
Die gemeinsame Wohlfahrt ist eines der Ziele, die in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft verankert sind. Aus diesem Grund muss es ein Hauptanliegen des staatlichen und politischen Handelns sein, die Lebensqualität und das Wohlergehen der Bevölkerung zu verbessern.
Gleichwohl, wie es der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation 13.3523 erklärte, sind « Lebensqualität und Wohlfahrt ... Begriffe, die äusserst schwer zu erfassen sind. Einen theoretischen Konsens gibt es derzeit nicht, sondern vielmehr eine Palette verschiedener Ansätze, die sich auf Verzeichnisse objektiver und subjektiver Indikatoren stützen. »
Für die Schweiz wurde auf der Grundlage des Bundesratsbeschlusses zur grünen Wirtschaft im Mai 2012 ein Indikatorenset publiziert, welches das Bruttoinlandprodukt mit Informationen zu den drei Bereichen Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft ergänzt. In einem zweiten Schritt soll per Ende 2014 ein Informationssystem zur umfassenden Wohlfahrtsmessung eingeführt werden, das auf einer breiteren konzeptionellen Grundlage beruht und Informationen über Entstehung, Verteilung und Erhaltung der Wohlfahrt liefert. Die Umsetzung dieses Projekts soll ein umfassenderes Bild des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Leistungsvermögens unseres Landes liefern.
Am Bundesrat ist es nun zu handeln. Nötig ist ein grosses Engagement seinerseits, um seine Überprüfung der politischen Massnahmen und der Tätigkeiten des Bundes zu vervollständigen.
Angesichts der neuerworbenen Kenntnisse im Bereich der Lebensqualität und der Wohlfahrt wäre es sinnvoll, wenn der Bundesrat verschiedene politische Massnahmen, die bereits ausgearbeitet und umgesetzt wurden, überprüfen würde, um sicherzugehen, dass diese Massnahmen die beabsichtigte Wirkung entfalten. Insbesondere sollte auf Nebeneffekte geachtet werden, die eine grundsätzlich gute staatliche Massnahme auf die Lebensqualität und die Wohlfahrt unserer Bevölkerung haben kann.
Nach Artikel 170 der Bundesverfassung sorgt die « Bundesversammlung ... dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden ». Am 3. November 2004 hat der Bundesrat verschiedene Massnahmen beschlossen, mit denen die Tätigkeiten des Bundes besser auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Er wollte damit die Wirkungsorientierung der Bundesverwaltung stärken und die Qualität und Transparenz der entsprechenden Überprüfungen verbessern.
Aufgrund der wachsenden Bedeutung der Lebensqualität und der Wohlfahrt und nach etwa zehn Jahren Anwendung des bundesrätlichen Überprüfungssystems muss auch dieses System selbst überprüft werden.
Ausserdem schreibt Artikel 141 Absatz 2 Buchstabe g des Parlamentsgesetzes seit 2009 vor, dass die Botschaft zu einem Erlassentwurf Angaben macht zu den Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen.

Nach fünf Jahren Anwendung wäre es ebenfalls interessant zu überprüfen, in welchem Masse die Umsetzung dieses Artikels tatsächlich erlaubt, die Auswirkungen der politischen Massnahmen und Tätigkeiten des Bundes auf die Wohlfahrt und die Lebensqualität zu beurteilen.

Stellungnahme des Bundesrates vom 20.08.2014
In Beantwortung des Grundanliegens des Postulanten wird nach Vorliegen des Informationssystems "Ergänzung des BIP/Umfassende Wohlfahrtsmessung" ein Postulatsbericht erstellt. Dabei ist zu berücksichtigen - wie es der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Hêche 13.3523 gemacht hat -, dass die Wohlfahrt und die Lebensqualität sehr allgemeine und komplexe Konzepte sind, deren Evaluation zudem schwierig ist. Im Postulatsbericht wird deshalb auf der Grundlage dieses Systems sowie weiterer Quellen eine erste Analyse zu Stand und Entwicklung wesentlicher Aspekte der Wohlfahrt und der Lebensqualität durchgeführt. Im Bericht werden auch die Möglichkeiten und die Grenzen einer solchen Analyse dargelegt.

Antrag des Bundesrates vom 20.08.2014
Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

Amtliches Bulletin
Ständerat, Herbstsession 2014, Sechste Sitzung, 16.09.14, 08h15, 14.3578
AB 2014 S 829f.

Hêche Claude (S, JU): Je tiens tout d'abord à remercier le Conseil fédéral pour sa proposition d'acceptation de mon postulat. Je salue plus particulièrement la volonté du Département fédéral de l'intérieur d'aller de l'avant dans ce dossier sur la base du système d'information "Complément au PIB/Mesure globale du bien-être" et des pistes évoquées dans mon intervention. En effet, l'Assemblée fédérale se doit de veiller à ce que les mesures prises par la Confédération fassent l'objet d'une évaluation quant à leur efficacité.
Monsieur le conseiller fédéral, je partage votre avis: le bien-être et la qualité de vie restent pour l'heure des notions quelque peu complexes; il est donc important que le Conseil fédéral profite des connaissances nouvelles qui découleront du rapport à venir pour renforcer encore le dispositif d'évaluation actuel, permettant ainsi aux autorités de mieux considérer les effets des politiques publiques et des activités de la Confédération sur le bien-être et la qualité de vie.

Berset Alain, conseiller fédéral: Effectivement, comme vous l'avez dit, Monsieur Hêche, le Conseil fédéral recommande d'adopter votre postulat, partant de l'idée que le bien-être est un but politique important, que c'est un des buts qu'une société doit se fixer. Mais il faut aussi être bien conscient, et vous l'avez mentionné dans votre intervention, de la difficulté à cerner les indicateurs et les éléments pertinents pour mesurer le bien-être et la qualité de vie. C'est une des grandes difficultés, nous avions déjà eu l'occasion de le mentionner en réponse à votre interpellation 13.3523. Nous sommes conscients de l'importance de ce thème, de l'importance des travaux à mener dans ce domaine. Nous soutenons les travaux relatifs à la mesure du bien-être, notamment ceux de l'Office fédéral de la statistique que vous mentionnez dans votre postulat. Nous prenons au sérieux ce mandat constitutionnel et légal d'évaluation en soumettant les mesures politiques et les lois à des évaluations régulières et approfondies.
Je crois que l'on ne peut pas promettre de réussir à tout régler, tout définir, tout mesurer dans ce domaine. Il faut une certaine modestie, eu égard à l'ampleur de la tâche et à la difficulté à mesurer ces éléments. Mais précisément, vu l'importance de ce thème sur le plan politique, vu aussi sa grande complexité, il nous paraît judicieux de faire un premier pas vers une évaluation de l'action de la Confédération en analysant les composantes essentielles du bien-être, en précisant les limites et les possibilités d'une telle évaluation. C'est ce que nous sommes prêts à faire.
Je vous invite donc, au nom du Conseil fédéral, à adopter le postulat.

Anhang 2: Übersicht und Links zu Wohlfahrtsindikatoren in verschiedenen Ländern

- Australien: Measures of Australias Progress
  http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/mf/1370.0?opendocument#from-banner=LN
- Finnland (Statistics Finland): Findicators:
  http://www.findikaattori.fi/en
- Italien (ISTAT): Benessere, equo, sostenibile:
  http://www.misuredelbenessere.it/index.php?id=51
- Österreich (Statistik Austria): Wie geht's Österreich?
  http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohlstand_und_fortschritt/wie_gehts_oesterreich/index.html
- Portugal (Statistics Portugal): Portuguese Index of Wellbeing
  https://www.ine.pt/xpotal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=155704466&DESTAQUESmodo=2&xlang=en
- Spanien (National Statistics Institute): Quality of life indicators (INE):
  http://www.ine.es/ss/Satellite?param1=PYSDetalleGratuitas&c=INEPublicacion_C&p=1254735110672&param4=Ocultar&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&cid=1259937499084&L=1
- United Kingdom: Measuring National Wellbeing
  https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/bulletins/measuringnationalwellbeing/2015-09-23#summary

Anhang 3: Links zu verwandten Ansätzen von Evaluationen

- Botschaftsleitfaden:
  https://www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/06864/index.html?lang=de
- Regulierungsfolgenabschätzung (RFA):
  https://www.seco.admin.ch/rfa
- Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB):
  http://www.are.admin.ch/nhb
- Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP):
  http://www.bafu.admin.ch/uvp/?lang=de
- Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen (VOBU):
  http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/15556/15566/index.html?lang=de