



Indikatorensystem für Bundesrat und Parlament

Beurteilung der Entwicklung der Legislaturindikatoren

Eine Übersicht

Neuchâtel, 2020

Herausgeber: Bundesamt für Statistik (BFS)
Auskunft: legislaturindikatoren@bfs.admin.ch, Tel. 058 463 64 47
Redaktion: Moritz Schönbachler, UNR
Themenbereich: 00 Statistische Grundlagen

Layoutkonzept: Sektion DIAM
Download: www.statistik.ch
Copyright: BFS, Neuchâtel 2020
Wiedergabe unter Angabe der Quelle
für nichtkommerzielle Nutzung gestattet

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Methodik	3
2.1	Angestrebte Entwicklung	3
2.2	Beobachtete Entwicklung	3
2.3	Beurteilung	4
2.4	Sonderfälle	5
3	Grenzen der Beurteilung der Indikatoren	6
4	Umsetzung und Verantwortlichkeiten	6
5	Bibliografie	7

1 Einleitung

Die Übersicht der Entwicklung der Legislaturindikatoren dient als Zusammenfassung der Indikatoren und ermöglicht einen schnellen Überblick über die Entwicklungen der vergangenen Legislaturperiode. Diese Übersicht enthält für jeden Indikator eine Beurteilung seiner Entwicklung. Diese Beurteilung der Entwicklung der Legislaturindikatoren erfolgt im Rahmen des Monitorings. Es wird also keine Evaluation und somit keine Wirkungsanalyse vorgenommen: Die Beurteilung stellt lediglich eine Zusammenfassung bereits bestehender Informationen der Legislaturindikatoren dar, nämlich der angestrebten und der beobachteten Entwicklung. Das vorliegende Dokument erläutert das gewählte Vorgehen für die Übersicht der Entwicklung der Legislaturindikatoren.

2 Methodik

Die Methode für die Beurteilung der Entwicklung der Legislaturindikatoren basiert auf derjenigen des Indikatorensystems MONET (Monitoring der nachhaltigen Entwicklung). Die Beurteilung ist dabei das Resultat aus dem Vergleich der angestrebten und der beobachteten Entwicklung. Stimmen diese beiden überein, wird die Beurteilung als positiv bezeichnet, weichen sie voneinander ab, als negativ. Hat keine signifikante Veränderung stattgefunden, wird die Beurteilung als neutral bezeichnet.

Zur Herleitung der angestrebten Entwicklung muss eine Zielsetzung bekannt sein. Anhand des Betrachtungszeitraums lässt sich dann die beobachtete Entwicklung berechnen.

Die Zielsetzungen, mithilfe derer die angestrebte Entwicklung der Indikatoren hergeleitet werden kann, lassen sich gemäss untenstehender Kategorisierung einteilen (Eurostat 2014). Die Methode MONET deckt die Kategorien 1 und 4 ab. Eine Erweiterung zu MONET stellen Zielsetzungen mit einem Zielwert, aber ohne Zieljahr dar (Status Assessment). Diese Zielsetzungen sind Teil der Kategorie 2.

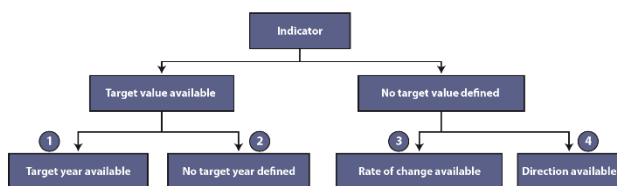


Abbildung 1: Klassifikation der Methode in vier Kategorien
Quelle: Eurostat (2014)

2.1 Angestrebte Entwicklung

Für die Bestimmung der angestrebten Entwicklung eines Indikators stehen die nachfolgenden, bereits existierenden Elemente der Legislaturindikatoren zur Verfügung.

Bedeutung

Die Bedeutung setzt den Indikator in den politischen Kontext und erläutert die Verbindung zum strategischen Ziel, dem er zugeordnet ist. Sie ist allgemein formuliert, woraus eine Einteilung in die Kategorien *Zunahme*, *Abnahme* und *Stabilisierung* resultiert, ohne dass dabei Referenz- oder Zielwerte berücksichtigt werden.

Quantifizierbare Ziele

Die quantifizierbaren Ziele aus der Botschaft zur Legislaturplanung erlauben in einigen Fällen detailliertere Rückschlüsse auf die angestrebte Entwicklung als die Bedeutung: Dies betrifft im Besonderen quantifizierbare Ziele, in denen Referenz- oder Zielwerte erwähnt werden.

Schlussfolgerung

Die Entscheidung, ob für die Herleitung der angestrebten Entwicklung die Bedeutung oder das quantifizierbare Ziel herangezogen wird, hängt vom Informationsgehalt des letzteren ab. Dabei kommen folgende Kriterien zur Anwendung:

Das quantifizierbare Ziel wird für die Herleitung verwendet, sofern es

- einen expliziten Referenz- oder Zielwert enthält oder eine angestrebte Entwicklung des Indikators nennt
- einen für die Beurteilung ausreichenden Beobachtungszeitraum abdeckt.

Nur wenn diese beiden Punkte kumulativ erfüllt sind, wird das quantifizierbare Ziel herangezogen. Ansonsten wird die Herleitung der angestrebten Entwicklung auf der Bedeutung abgestützt.

Als **expliziter Referenz- oder Zielwert** gilt ein Wert, der eindeutig quantifiziert werden kann. Das bedeutet, dass er bereits als Zahl festgeschrieben ist oder eindeutig berechnet werden kann (z.B. ein Durchschnittswert vergangener Jahre).

Eine **ausreichende Zeitreihe** muss mindestens drei aufeinanderfolgende Datenpunkte enthalten. Eine Ausnahme bilden Indikatoren, deren quantifizierbares Ziel ein Status Assessment zulässt.

2.2 Beobachtete Entwicklung

Beobachtungszeitraum

Der gewählte Beobachtungszeitraum hängt neben der Datenverfügbarkeit auch davon ab, welches Element als Basis für die Herleitung der angestrebten Entwicklung dient.

a) Herleitung durch Bedeutung

Wird die angestrebte Entwicklung von der Bedeutung hergeleitet, so wird der Beobachtungszeitraum auf drei Legislaturperioden festgesetzt. Das bedeutet, dass in der Übersicht für den Geschäftsbericht 2019 der Beginn des Beobachtungszeitraums der

Beurteilung bei 2008 beginnt. Von dieser Regel wird in folgenden Fällen abgewichen:

- Die Zeitreihe beginnt zu einem späteren Zeitpunkt.
- Die Zeitreihe weist einen Bruch auf (siehe 2.4.3).
- Für das Jahr 2008 liegt kein Wert vor, weshalb der letzte vorangehende Wert verwendet wird.

b) Herleitung durch quantifizierbares Ziel

Sofern das quantifizierbare Ziel als Basis für die Herleitung der angestrebten Entwicklung gewählt wurde, müssen auch die darin formulierten Referenz- oder Zielwerte berücksichtigt werden. Der Beobachtungszeitraum leitet sich dann aus diesen Werten ab. Ein Beispiel ist das quantifizierbare Ziel, dem der Indikator «Treibhausgasemissionen» zugeordnet ist: Die Treibhausgasemissionen im Inland vermindern sich bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 gesamthaft um 20 Prozent.

Berechnung

Die Berechnung folgt der Methode von MONET. Die Einteilung der Zielsetzungen, denen die Indikatoren zugeordnet sind, folgt wiederum der in Kapitel 2 eingeführten Kategorisierung. Die Berechnung der beobachteten Entwicklung hängt davon ab, ob eine quantitative und datierte Zielsetzung existiert (in Bedeutung oder quantifizierbarem Ziel).

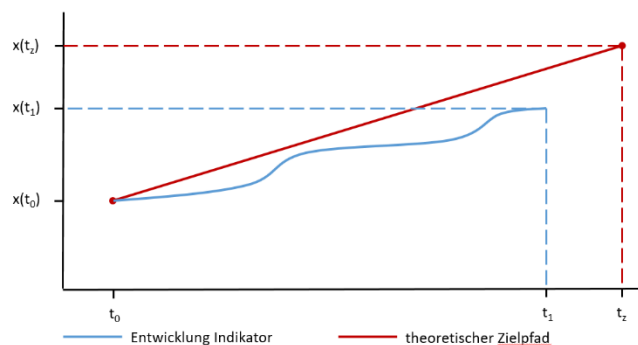


Abbildung 2. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat (2014)

Bei den **Indikatoren mit quantitativem und datiertem Ziel** entspricht die beobachtete Entwicklung dem Verhältnis zwischen der jährlichen durchschnittlichen Entwicklung des Indikators, die zwischen einem Endwert $x(t_1)$ zum Zeitpunkt t_1 und einem Anfangswert $x(t_0)$ zum Zeitpunkt t_0 und der theoretischen jährlichen durchschnittlichen Veränderung zur Erreichung des Ziels $x(t_2)$ zum festgelegten Zeitpunkt t_2 beobachtet wird (wird auch als theoretischer Zielpfad bezeichnet). Die beobachtete Entwicklung entspricht somit der Abweichung im Verhältnis zum theoretischen Zielpfad (in %).

Bei den **Indikatoren ohne quantitatives und datiertes Ziel** entspricht die beobachtete Entwicklung der Veränderung in Prozent, die im untersuchten Zeitraum, also zwischen t_0 und dem letzten verfügbaren Wert (t_1), ermittelt wird. Um den Einfluss von beson-

deren Werten der ersten ($x(t_0)$) oder letzten ($x(t_1)$) Jahre zu verringern, wird das Verhältnis zwischen dem Durchschnittswert der letzten drei verfügbaren Jahre und jenem des Ausgangswertes $x(t_0)$ zum Zeitpunkt t_0 sowie den beiden angrenzenden Jahren $x(t_{0-1})$ und $x(t_{0+1})$ verwendet. Es werden also Durchschnittswerte über drei Jahre gebildet.

Wenn die Periodizität des Indikators höher ist als ein Jahr oder wenn die Zeitreihe weniger als sechs Messungen enthält, setzt sich die Veränderung aus dem Verhältnis zwischen dem letzten verfügbaren Indikatorwert (oder dem Endwert $x(t_1)$ zum Zeitpunkt t_1) und dem Anfangswert $x(t_0)$ zum Zeitpunkt t_0 zusammen. Es werden in diesem Fall also keine Durchschnittswerte für Ausgangs- und Endwert gebildet.

Bei Indikatoren, **deren Zielsetzungen keine Entwicklung, sondern einen angestrebten Entwicklungsstand enthalten** (Status Assessment), ist keine Berechnung nötig. Es wird lediglich der letzte verfügbare Wert betrachtet.

2.3 Beurteilung

Die Beurteilung folgt ebenfalls der Methode von MONET. Analog zur Berechnung der beobachteten Entwicklung hängt auch deren Beurteilung davon ab, ob eine quantitative und datierte Zielsetzung vorliegt.

Zielsetzung quantitativ und datiert (Kategorie 1 gemäss Abbildung 1): Erreichung zu 97%: positiv; Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung: negativ; dazwischen: neutral.

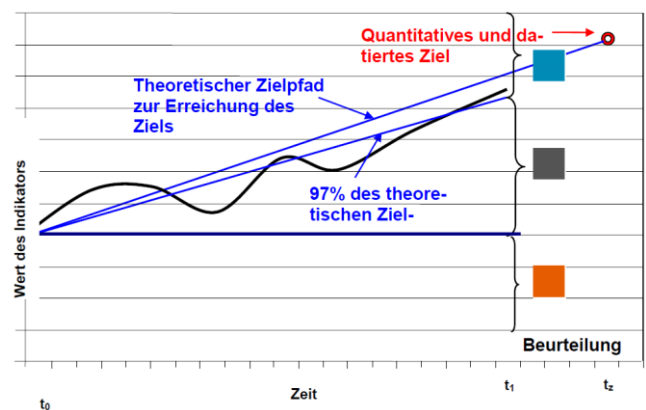


Abbildung 3: Beurteilung eines Indikators mit quantitativem und datiertem Ziel. Quelle: BFS (2019)

Zielsetzung nicht quantitativ und datiert (Kategorie 4 gemäss Abbildung 1): Veränderungen von +/-3% resultieren in einer neutralen Beurteilung. Entspricht die beobachtete Entwicklung ausserhalb dieses Bandes der angestrebten Entwicklung, ergibt sich eine positive Beurteilung, umgekehrt eine negative Beurteilung.

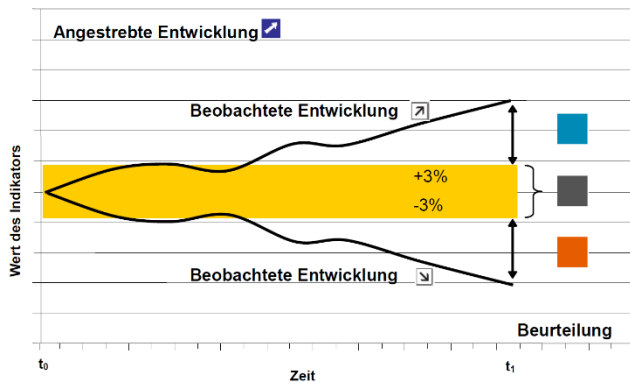


Abbildung 4: Beurteilung eines Indikators ohne quantitatives und datiertes Ziel. Quelle: BFS (2019)

Zielsetzung nicht quantitativ und datiert, mit angestrebter Stabilisierung (Kategorie 4 gemäss Abbildung 1): Dies entspricht einer theoretischen Ober- oder Untergrenze. Es kann keine neutrale Entwicklung festgestellt werden: Das Band von $\pm 3\%$ wird abhängig von der Zielsetzung als Übereinstimmung mit der angestrebten Entwicklung interpretiert.

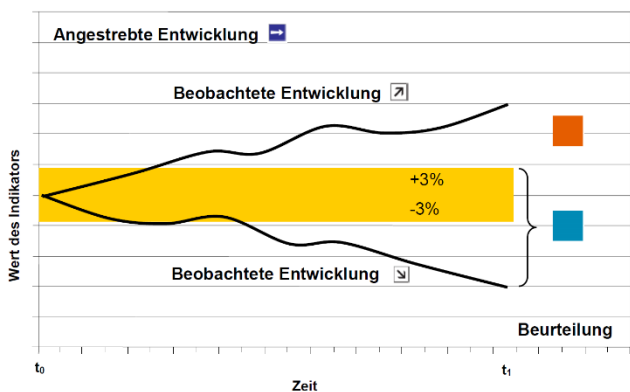


Abbildung 5: Beurteilung eines Indikators ohne quantitatives und datiertes Ziel mit angestrebter Stabilisierung. Quelle: BFS (2019)

Das Band von $\pm 3\%$ erfüllt die Funktion eines geschätzten Vertrauensintervalls. Werden die Daten eines Indikators mit Vertrauensintervallen berechnet, so werden diese Vertrauensintervalle (und nicht das geschätzte Band) verwendet, um die Signifikanz der Veränderung zu bestimmen.

Zielsetzung quantitativ und nicht datiert, Status Assessment (Kategorie 2 gemäss Abbildung 1): Es wird der letzte verfügbare Datenpunkt mit dem Referenzwert verglichen. Ist der angestrebte Entwicklungsstand erreicht, wird die Beurteilung als positiv bezeichnet, andernfalls als negativ. Es gibt keine neutrale Beurteilung.¹

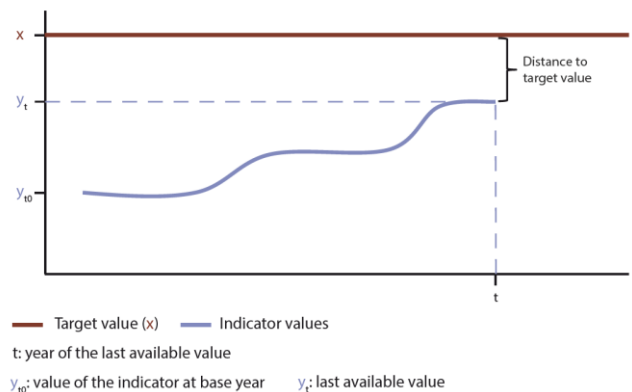


Abbildung 6: Zielsetzung quantitativ und nicht datiert (Status Assessment). Quelle: Eurostat (2014)

2.4 Sonderfälle

Nicht bei allen Indikatoren ist es möglich, eine einzige Variable ohne weiteres über eine Zeitspanne zu betrachten. Nachfolgend werden Fälle behandelt, die von diesem Standard abweichen.

Mehrere Variablen

a) Total mit Unterkategorien

Es wird das Total für die Beurteilung herangezogen. Ist das Total nicht im Indikator abgebildet, wird sofern möglich die Summe der Variablen verwendet. Dies betrifft die Indikatoren *Abgeschlossene Ausbildung der höheren Berufsbildung*, *Erwerbslosenquote von Hochschulabsolvent/innen*, *Ackerfläche und Fläche mit Dauerkulturen*. Andernfalls wird die Beurteilung für jede einzelne Variable erstellt: Pro Variable wird die Veränderung in Prozent zusammengefasst (1 für eine negative Beurteilung; 0 falls unverändert; 1 bei positiver Beurteilung). Die Einzelwerte werden anschliessend addiert, die Summe dieser Werte ergibt nach demselben Prinzip wie für eine einzelne Variable die Beurteilung für den Indikator als Ganzes. Davon betroffen ist der Indikator *Vielfalt von Artengemeinschaften*.

b) Gleichstellung

Falls nur eine Variable vorhanden ist, wird diese für die Beurteilung herangezogen. Davon betroffen sind die Indikatoren *Erwerbsquote der Frauen* und *Lohnunterschied nach Geschlecht*. Weist der Indikator Frauen und Männer getrennt aus, basiert die Beurteilung auf dem Unterschied der Variablen. Das betrifft den Indikator *Belastung durch Erwerbs- und Haus-/Familienarbeit*. Eine Ausnahme bildet der Indikator *Häusliche Gewalt*, der gemäss Punkt a) (Total der beiden Variablen) behandelt wird.

¹ Gemäss Eurostat 2014, S. 27. Als Beispiel dient der Indikator «Öffentliche Entwicklungshilfe».

Rangierungen

Bei Indikatoren, die auf einem relativen Wert (z.B. Index) beruhen, für die jedoch im quantifizierbaren Ziel eine Rangierung erwähnt wird, kann der Status basierend auf der Rangierung herangezogen werden (*Syntheseindex der Innovation, Impact der wissenschaftlichen Publikationen, Abonnent/innen von Breitband-Internetanschlüssen*). Die Beurteilung erfolgt dann in Form eines Status Assessments (Kategorie 2 gemäss Abbildung 1).

Bruch in der Zeitreihe

Nach dem Zeitreihenbruch müssen mindestens drei Werte vorhanden sein, um eine Beurteilung zu ermöglichen. Andernfalls wird die Zeitreihe vor dem Bruch verwendet (ebenfalls ab mindestens drei Werten).

Variabilität der Zeitreihe

Verfügt ein Indikator über eine Zeitreihe mit ausserordentlicher Variabilität (z.B. infolge geringer Fallzahlen), wird geprüft, inwiefern eine Beurteilung Sinn macht. Dies betrifft die Indikatoren *Schäden durch Naturereignisse und Häusliche Gewalt*.

Interpretation

Lässt ein Indikator keine eindeutige Interpretation zu und kann deswegen keine angestrebte Entwicklung festgelegt werden, wird nur die beobachtete Entwicklung ausgewiesen und auf eine Beurteilung verzichtet. Davon betroffen sind die Indikatoren *Gesamtausgaben für die soziale Sicherheit in Prozenten des BIP* und *Dienstleistungen für militärische Friedensförderung im Ausland*.

3 Grenzen der Beurteilung der Indikatoren

Neben dem Potential zur einfachen und schnellen Kommunikation mit Indikatoren weist eine Übersicht auch Grenzen auf. Diese liegen darin, dass die Entwicklung der Indikatoren nicht gesamthaft berücksichtigt wird, sondern nur Anfangs- und Endpunkte des untersuchten Zeitraumes in der Berechnung der beobachteten Entwicklung berücksichtigt werden. Was zwischen diesen beiden Punkten liegt, fliesst nicht in die Berechnung mit ein, die für die Beurteilung der Entwicklung eines Indikators verwendet wird. Trotz der vordergründigen Vereinfachung ist eine kritische Betrachtung also unerlässlich.

4 Umsetzung und Verantwortlichkeiten

Die Übersicht der Legislaturindikatoren wird alle vier Jahre erstellt und im letzten Geschäftsbericht einer Legislaturplanung veröffentlicht. Zusätzlich ist die Übersicht auch in erweiterter Form als PDF-Dokuments auf dem BFS-Portal abrufbar. Diese erweiterte Übersicht enthält Informationen zu Grundlagen und Methoden für die Beurteilung der Indikatoren und dient zur Gewährleistung der Transparenz gemäss den Prinzipien der öffentlichen Statistik. Die untenstehende Tabelle zeigt die Verantwortlichkeiten für die Herleitung der angestrebten Entwicklung und die Beurteilung der Indikatoren.

Tabelle 1: Prozess und Verantwortlichkeiten

Aufgabe	Projektgruppe BFS	Begleitgruppe	Bundeskanzlei	Fachsektionen BFS	Externe
Herleitung der angestrebten Entwicklung	Ek A	Ek* / S	Eb	-	I
Berechnung der beobachteten Entwicklung	A	I	I	I	I
Beurteilung der Entwicklung der Indikatoren	A	Eb* / I	I	S	I

Legende:

*	federführende Verwaltungseinheiten, Datenproduzenten
A	Ausführen
Ek	Konsensualer Entscheid, d.h. die Betroffenen bestimmen mit und verhandeln so lange, bis ein Konsens gefunden wird.
Eb	Begründeter Entscheid, d.h. entschieden wird nach Diskussion der Sachverhalte und in Abwägung unterschiedlicher Interessen. Ablehnende Entscheide werden von der Projektgruppe BFS begründet.
MR	Mitreden, d.h. die Betroffenen haben das Recht, dass auf eine Diskussion eingetreten wird, Interessen abgewogen und Entscheide begründet werden. Vitale Interessen sollen soweit als sinnvoll und möglich berücksichtigt werden.
S	Anhören, d.h. die Betroffenen erhalten die Gelegenheit, ihre Meinung einzubringen, haben aber keinen Anspruch auf Begründungen von Entscheiden.
I	Information

5 Bibliografie

BFS (2019): *MONET – Zusammenfassung der Indikatoren*, Neuchâtel, 2019

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/nachhaltige-entwicklung/monet-2030/methodische-aspekte.assetdetail.11107674.html>

Eurostat (2014): *Getting messages across using indicators - A handbook based on experiences from assessing Sustainable Development Indicators*, Luxembourg, 2014

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-12-001>