



00

Statistische Grundlagen und Übersichten

624-1200-05

Revision des Indikatorensystems für Bundesrat und Parlament

Konzeption, Methoden und Prozesse



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Statistik BFS

Bundeskanzlei BK

Neuchâtel, 2012

Die vom Bundesamt für Statistik (BFS)
herausgegebene Reihe «Statistik der Schweiz»
gliedert sich in folgende Fachbereiche:

- 0** Statistische Grundlagen und Übersichten
- 1** Bevölkerung
- 2** Raum und Umwelt
- 3** Arbeit und Erwerb
- 4** Volkswirtschaft
- 5** Preise
- 6** Industrie und Dienstleistungen
- 7** Land- und Forstwirtschaft
- 8** Energie
- 9** Bau- und Wohnungswesen
- 10** Tourismus
- 11** Mobilität und Verkehr
- 12** Geld, Banken, Versicherungen
- 13** Soziale Sicherheit
- 14** Gesundheit
- 15** Bildung und Wissenschaft
- 16** Kultur, Medien, Informationsgesellschaft, Sport
- 17** Politik
- 18** Öffentliche Verwaltung und Finanzen
- 19** Kriminalität und Strafrecht
- 20** Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung
- 21** Nachhaltige Entwicklung und Disparitäten auf regionaler und internationaler Ebene

Revision des Indikatorensystems für Bundesrat und Parlament

Konzeption, Methoden und Prozesse

Bearbeitung Sabrina Baumgartner, André de Montmollin

Herausgeber Schweizerische Bundeskanzlei (BK)
Bundesamt für Statistik (BFS)

Herausgeber: Schweizerische Bundeskanzlei (BK), Bundesamt für Statistik (BFS)
Auskunft: zum Indikatorensystem: André de Montmollin (BFS)
zur Legislaturplanung: Lorenzo Cascioni/Anne Roulin Perriard (BK)
Autorin / Autor: Sabrina Baumgartner, André de Montmollin
Vertrieb: Bundesamt für Statistik, CH-2010 Neuchâtel
Tel. 032 713 60 60 / Fax 032 713 60 61 / E-Mail: order@bfs.admin.ch
Bestellnummer: 624-1200-05
Preis: Fr. 12.– (exkl. MWST), Print-on-Demand
Reihe: Statistik der Schweiz
Fachbereich: 00 Statistische Grundlagen und Übersichten
Originaltext: Deutsch/Französisch
Übersetzung: Sprachdienste BFS
Titelgrafik: BFS; Konzept: Netthoevel & Gaberthüel, Biel; Foto: © Parlamentsdienste 3003 Bern
Grafik/Layout: Sektion DIAM, Prepress / Print
Copyright: BFS, Neuchâtel 2012
Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Angabe der Quelle gestattet
ISBN: 978-3-303-00480-7

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5	3 Auswahl der Indikatoren	19
1 Einleitung	6	3.1 Auswahl der Indikatoren für das Indikatorensystem	19
1.1 Entstehung	6	3.1.1 Auswahlkriterien	19
1.2 Ziele und Prinzipien	7	3.1.2 Spielregeln	20
1.2.1 Stabilität	8	3.1.3 Vorgehen	20
1.2.2 Partizipation	8	3.1.4 Lückenanalyse	21
1.2.3 Transparenz	8	3.1.5 Eigenschaften des erstellten Indikatorensystems	22
1.3 Akteure	8	3.2 Auswahl der Indikatoren für die Legislaturplanung	22
1.4 Vergleichbare Indikatorensysteme für ein Monitoring von Legislaturplanungen	9	3.3 Nutzung des Indikatorensystems für die politische Berichterstattung	24
1.5 Vorgehen	10	4 Produktion und Publikation der Legislaturindikatoren	25
2 Konzeption des Systems	12	4.1 Präsentationsmöglichkeiten und Zielpublikum	25
2.1 Zielsystem	12	4.2 Elemente der Präsentation auf dem BFS-Portal	26
2.2 Querschnittsthemen	13	4.3 Redaktionsregeln	28
2.3 Typologie	14	4.4 Spielregeln für die Redaktion	39
2.3.1 Warum eine Typologie?	14	4.5 Konsultationen	30
2.3.2 Mögliche Ansätze für eine Typologie	15	4.6 Ausblick	31
2.3.3 Zusammenfassung und Typologievorschlag	16	5 Bibliografie	32
2.4 Struktur des Systems	18		

6	Anhang	35
6.1	Liste der Aufgaben	35
6.2	Liste der Indikatoren	37
6.3	Auszug aus dem Indikatorensystem, gegliedert nach Querschnittsthemen	44
6.4	Redaktionsregeln	45
6.5	Zusammensetzung der Begleitgruppe	46

Zusammenfassung

Das Ziel der Revision des Indikatorensystems für Bundesrat und Parlament war es, ein Monitoring-System für das Legislaturprogramm zu konstruieren, das die statistische Beobachtung der Ziele des Bundesrates ermöglicht. Das System muss die vom Bundesrat ausgewählten Indikatoren für die Legislaturplanung liefern und die benötigten statistischen Informationen für die Ausarbeitung der Lageanalysen in der Botschaft über die Legislaturplanung und in den Geschäftsberichten des Bundesrates bereitstellen. Zu den Prinzipien, nach denen die Revision durchgeführt wurde, gehören die Stabilität – das System soll für mehrere Legislaturperioden eingesetzt werden können –, die Transparenz, die Dokumentation der Entscheidungsprozesse, die Einhaltung der Prinzipien der amtlichen Statistik (Unabhängigkeit, Neutralität, Kohärenz und Transparenz) sowie die aktive Partizipation der Departemente und der Ämter an der Konstruktion des Systems.

Das revidierte Indikatorensystem für den Bundesrat und das Parlament ist eine Antwort auf die gesetzlichen Anforderungen, die 2007 in Kraft getreten sind (Art. 144, Abs. 3 und Art. 146, Abs. 3, ParlG). Es ersetzt das Indikatorensystem der Pilotstudie, welches 2007 aufgegeben wurde, weil es zu komplex und zu teuer im Unterhalt war, sowie eine Übergangslösung, die für die Legislaturperiode 2007–2011 erstellt wurde. Die Bundeskanzlei (BK) hat die Umsetzung des Projekts dem Bundesamt für Statistik (BFS) übertragen, das über das nötige Wissen für die Konstruktion eines Indikatorensystems verfügt.

Die Konstruktion des Systems basiert auf den übergeordneten Zielen und den gesetzlichen Grundlagen des Aufgabenkatalogs (Anhang 4 des Finanzplans der Legislatur). Die Auswahl der Indikatoren wurde in einem partizipativen Prozess mit allen Departementen und betroffenen Ämtern und unter Einhaltung der Prinzipien der amtlichen Statistik vorgenommen. Das System umfasst 150 Indikatoren. Aus diesem Indikatorensystem hat der Bundesrat 37 Indikatoren für die Botschaft über die Legislaturplanung 2011–2015 ausgewählt. Das System half ebenfalls bei der Formulierung der quantifizierbaren Ziele in der Botschaft.

Das BFS publiziert diese 37 Legislaturindikatoren auf seinem Statistikportal. Jeder Indikator wird dabei in Verbindung zu einem Legislaturziel und einem quantifizierbaren Ziel aus der Botschaft über die Legislaturplanung präsentiert. Die politischen Ziele werden grafisch hervorgehoben, um den Unterschied zu den möglichst neutralen statistischen Informationen zum Indikator zu unterstreichen.

1 Einleitung

1.1 Entstehung

Die Diskussion eines Indikatorensystems als Führungsinstrument geht auf eine Motion der Legislaturplanungskommission des Nationalrates zurück. Die Motion «Erarbeitung eines Indikatorensystems als Führungsinstrument» (00.3225) wurde im Mai 2000 eingereicht und fordert, ein Indikatorensystem aufzubauen, das «ein Minimum an Quantifizierung in der Bestandesaufnahme und in der Zielerreichung» erlaubt und als Führungs- und Kontrollinstrument der Legislaturplanung dient. In seiner Antwort befürwortete der Bundesrat den Aufbau eines quantitativen Indikatorensystems als wichtige Voraussetzung, um Indikatoren als Führungs- und Kontrollinstrumente für die Legislaturplanung einsetzen zu können. Gleichzeitig wies der Bundesrat darauf hin, dass politische Ziele nicht in allen Teilbereichen quantifiziert werden können und auch qualitative Aspekte berücksichtigt werden müssen. Diese Fragen sollen konzeptuell und methodisch in einem Pilotprojekt geklärt werden.

In der Folge erarbeitete die Bundeskanzlei zusammen mit dem Bundesamt für Statistik den Bericht «Indikatoren als strategische Führungsgrösse für die Politik», der 2004 publiziert wurde. Das auch als «Führungsindikatoren» bezeichnete zweistufige Indikatorensystem umfasste 106 Indikatoren, wovon 15 vom Bundesrat als übergeordnete Indikatoren priorisiert wurden. Im Verlauf der Jahre 2004–2007 wurde das Indikatorensystem getestet und im Internetportal des BFS publiziert. Die Darstellung der Indikatoren, deren Ursprung in verschiedensten Statistiken lag, folgte einem einheitlichen, übersichtlichen Schema. Wo quantifizierte politische Ziele vorlagen, gab es Auskunft über den Stand der Zielerreichung.

Das System der Führungsindikatoren war jedoch im Betrieb und im Unterhalt sehr aufwändig. Der Anspruch der einheitlichen Darstellung von Informationen und Daten unterschiedlichster Quellen hatte zur Folge, dass der Unterhalt des Systems sowohl inhaltlich wie auch technisch äusserst schwerfällig und zeitaufwändig blieb (BK 2009, Seite 10). Aus diesem Grund schlug die Bundeskanzlei für die Legislaturplanung 2007–2011 eine Übergangslösung

vor. Im November 2007 entschied der Bundesrat, als Übergangslösung auf regelmässig aktualisierte Indikatoren und Statistiken der Fachämter des Bundes zurückzugreifen und das eigenständige und aufwendig zu unterhaltende System von Führungsindikatoren aufzugeben. Im bundesrätlichen Geschäftsbericht stützten sich Lageanalyse und Zielerreichung nun auf die bestehenden und regelmässig aktualisierten Indikatorensysteme und Statistiken der einzelnen Fachstellen des Bundes. Auf eine einheitliche Darstellung mit Grafiken wurde verzichtet.

Das Parlamentsgesetz verlangt seit 2007, dass sowohl für den Geschäftsbericht wie auch für die Botschaft über die Legislaturplanung Indikatoren vorzusehen sind. In der Vorbereitung der Legislaturperiode 2011–2015 hat die Bundeskanzlei auf Basis des Parlamentsgesetzes beschlossen, das Indikatorensystem für Bundesrat und Parlament zu revidieren.

Artikel 144, Absatz 3 des Parlamentsgesetzes regelt den Inhalt des Geschäftsberichts: «Der Geschäftsbericht des Bundesrates orientiert über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im Geschäftsjahr. Er informiert über die Erreichung der für das Geschäftsjahr massgeblichen Jahresziele, über die Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms sowie *über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren*. Abweichungen sowie ungeplante Vorhaben sind zu begründen».

Artikel 146, Absatz 3 verlangt für die Botschaft über die Legislaturplanung, dass «[...] *den Zielen Indikatoren zugeordnet [werden], mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann*. Die Botschaft enthält auch eine *Lageanalyse, die sich auf Indikatoren abstützt*. Zudem gibt sie einen Überblick über alle Erlassentwürfe, die der Bundesrat während der Legislaturperiode der Bundesversammlung vorzulegen plant (Gesetzgebungsprogramm).»

Der Wunsch der Bundeskanzlei war es, mit der Revision ein einziges, auf Dauer angelegtes Indikatorensystem zu erstellen, das die benötigten Informationen sowohl für den Geschäftsbericht als auch für die Zielerreichung und für die Lageanalyse in der Botschaft über die Legislaturplanung liefern kann. Die Bundeskanzlei hat

für die Revision des Indikatorensystems das Bundesamt für Statistik beauftragt, da dort das nötige Fachwissen über multithematische Indikatorensysteme vorhanden ist. Für die Revision konnte unter anderem auf die Erfahrungen und Entwicklungen des Monitorings der Nachhaltigen Entwicklung (MONET) zurückgegriffen werden (→ Kapitel 1.4). Das Projekt «Revision des Indikatorensystems für Bundesrat und Parlament» begann im April 2010 und wurde im November 2012 beendet. Das Projekt hatte von Anfang an einen eng bemessenen Zeitplan.

1.2 Ziele und Prinzipien

Das Projekt «Revision des Indikatorensystems für Bundesrat und Parlament» hatte zum Ziel, ein Monitoring-System für die Legislaturplanung zu erstellen. Mit dem Indikatorensystem sollen die in der Legislaturplanung festgelegten Ziele des Bundesrates beobachtet und beurteilt¹ werden. Das System soll auch die nötigen statistischen Informationen für die Lageanalyse und für die Geschäftsberichte liefern.

Für die Definition der Begriffe des Monitorings und der Indikatoren konnte auf umfangreiche Literatur zum Thema zurückgegriffen werden. Insbesondere ist eine Studie vom Zentrum für Technologiefolgen-Abschätzung TA-SWISS (Feller-Länzlinger et al. 2010) zu erwähnen, welche Regeln und Prozesse für den Gebrauch von Indikatoren festlegt.

Ein Monitoring-System dient der Sammlung, der Analyse und der Präsentation von Informationen, um den Umfang und die Richtung von Veränderungen kontinuierlich und langfristig zu verfolgen (Kissling-Näf/Knoepfel 1997, Seite 147). Das System setzt sich aus einzelnen Indikatoren zusammen, welche Hinweise darauf liefern, welche Ziele erreicht wurden und wo Handlungsbedarf besteht (Wachter 2010, Seite 193). Ein Indikator ist eine Variable, die den Zustand oder die Dynamik eines Phänomens, eines Systems oder eines Systemteils beschreibt (Morosini et al. 2002). Ein Indikator steht immer in Bezug zu einer Norm, einem Referenzzustand oder einem Ziel (Feller-Länzlinger et al. 2010, Seite XVI–XVII). Deshalb erlaubt er Aussagen auf einem höheren Niveau, als dies aus den direkten Informationen der Variable möglich wäre (OECD 1993, Seite 7). Für das Monitoring muss der Indikator «eine Geschichte erzählen» und

dabei eine Begründung liefern, warum er ausgewählt wurde, warum er für ein gewisses Themengebiet steht und wo seine Grenzen sind. Damit sind Indikatoren in erster Linie Kommunikationsinstrumente: Sie stehen als Repräsentant für ein ganzes Themengebiet und ermöglichen so einen raschen Überblick und eine einfache Orientierung über die beobachteten Entwicklungen. Mittels weniger ausgewählter Indikatoren können auf diese Weise komplexe Zielsetzungen – wie zum Beispiel die Ziele der Legislaturplanung – beobachtet werden.

Ein Monitoring-System eignet sich jedoch weder für die Evaluation spezifischer Politikprogramme noch für deren Controlling und erlaubt auch keine Aussagen zur Effizienz von bestimmten Massnahmen. Gründe sind zum einen, dass in einem Monitoring keine kausalen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen den Zielen und der Zielerreichung hergestellt werden können (Kissling-Näf/Knoepfel 1997, Seite 147). Die möglichen Zusammenhänge basieren auf Theorien und Hypothesen oder können von externen, nicht kontrollierbaren Akteuren beeinflusst werden. Dies gilt insbesondere für ein Monitoring auf Bundesebene, da der Bundesrat die Handlungskompetenz unter anderen mit den Kantonen und den Gemeinden teilt. Zum anderen sind die Indikatoren eines Monitorings auf einer übergeordneten Outcome-Ebene² angesiedelt, die keine Aussagen zu konkreten Controlling- und Steuerungsfragen erlaubt. Die Grenzen des Monitorings ergeben sich zudem aus der Tatsache, dass sich die Legislaturziele des Bundesrates auf manchmal breite Themenbereiche beziehen, welche nur partiell mit Indikatoren abgedeckt werden können. Mit der Wahl eines Indikators und dessen Zuordnung zu einem Ziel kann deshalb immer nur ein bestimmter Aspekt des Ziels beobachtet und kommuniziert werden.

Bei der Erarbeitung des Monitoring-Systems müssen die Prinzipien der amtlichen Statistik eingehalten werden. Zu diesen Prinzipien gehören die Relevanz der Informationen, eine ausreichende rechtliche Grundlage, die Veröffentlichung der Daten, die Transparenz über die verwendeten Methoden und Verfahren, die fachliche Unabhängigkeit gegenüber politischen Instanzen sowie die Unparteilichkeit (BFS/KORSTAT 2012, Seite 5–6).

Folgende Prinzipien wurden aufgrund der Erfahrungen mit dem System der Führungsindikatoren, der Übergangslösung der Legislaturperiode 2007–2011 und dem Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung definiert (BK 2009, Seite 7).

¹ Die Beurteilung der Ziele ist nicht die Aufgabe der amtlichen Statistik. Die Bundeskanzlei nimmt die politische Beurteilung der Ziele im Geschäftsbericht des Bundesrates vor.

² Die Outcome-Ebene beschreibt die Auswirkungen des staatlichen Handelns, also die angestrebten Veränderungen im relevanten gesellschaftlichen Kontext (Rieder 2003, Seite 7).

1.2.1 Stabilität

Ziel ist es, das Monitoring-System so zu gestalten, dass es für mehrere Legislaturperioden eingesetzt werden kann und nicht alle vier Jahre von Neuem erstellt werden muss. Das System soll innerhalb des entstandenen Kontaktnetzes über mehrere Jahre weiterentwickelt und auf dem neuesten Stand gehalten werden. Die Prozesse, die Prinzipien und Kriterien der Revision können innerhalb der Bundesverwaltung mit der Zeit als bekannt vorausgesetzt werden. Die Kontinuität erlaubt auf diese Weise eine Effizienzsteigerung, vor allem bei der Auswahl der Indikatoren und der Erstellung der Geschäftsberichte und der Lageanalysen durch die Bundeskanzlei.

Auf Ebene des Indikatorensystems wird die Stabilität durch eine enge Bindung der Indikatoren an die Struktur des Aufgabenkatalogs des Finanzplans gewährleistet (→ Kapitel 2.1). Der Aufgabenkatalog ist im Zuge der Aufgabenverzichtsplanung des Bundes entstanden und listet alle Aufgaben des Bundes auf. Alle Aufgaben sind durch eine ausführliche gesetzliche Grundlage legitimiert. Grössere Änderungen im Aufgabenkatalog können im Normalfall nur über Änderungen der gesetzlichen Grundlagen vorgenommen werden.

1.2.2 Partizipation

Ein zentrales Element der Revision ist die Partizipation aller betroffenen Verwaltungseinheiten³. Das Ziel der engen Einbindung aller Einheiten ist es, das Projekt mit seinen Prinzipien und seiner Arbeitsweise bekannt zu machen und Akzeptanz für das Vorgehen zu schaffen. Der multithematische Charakter des Indikatorensystems macht es zudem unentbehrlich, das jeweilige Fachwissen der Verwaltungseinheiten einzubeziehen.

Das Prinzip der Partizipation verlangt, dass alle beteiligten Verwaltungseinheiten bei wichtigen Entscheidungen in ihrem Zuständigkeitsbereich konsultiert werden und ein Anrecht auf eine Entscheidung im Konsens haben. An regelmässigen Sitzungen und im Rahmen von Konsultationen soll für alle Einheiten die Möglichkeit bestehen, mittels Stellungnahmen in den Prozess einzugreifen und ihre Sichtweise einzubringen. Zur Umsetzung des Prinzips der Partizipation wurde eine Begleitgruppe mit 23 Verwaltungseinheiten konstituiert.

1.2.3 Transparenz

Alle Prozesse und Auswahlverfahren sollen allen involvierten Verwaltungseinheiten vorgängig kommuniziert und mit ihnen abgestimmt werden. Zu jeder Etappe sollen die Zuständigkeiten und Rollen der betroffenen Einheiten definiert und kommuniziert werden: Wer hat Anrecht auf eine Entscheidung im Konsens? Wer darf bei welchem Schritt mitreden, wer wird «nur» informiert? Zudem sind alle Arbeitsschritte zu dokumentieren und zu begründen. Zu einem transparenten Vorgehen gehören auch die regelmässige Information aller Verwaltungseinheiten über den Stand des Projekts und die Möglichkeit zu Stellungnahmen.

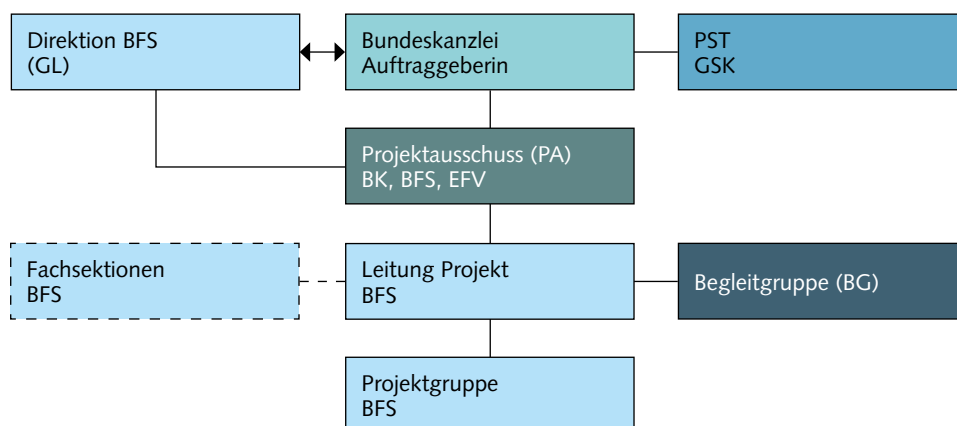
1.3 Akteure

Die Revision stand unter der Verantwortung der Bundeskanzlei. Für die Umsetzung des Projekts hat diese beschlossen, das BFS zu beauftragen. Die Aufgabe des BFS war es, die Einhaltung der Kriterien der amtlichen Statistik zu garantieren und das methodische Wissen über die Konstruktion von multithematischen Indikatorensystemen einzubringen. Das BFS war zuständig für die Definition eines Bezugsrahmens und die Ausarbeitung der Struktur des Systems. Die Definition der Prozesse für die Auswahl der Indikatoren und die Konstruktion des Systems waren ebenfalls in der Verantwortung des BFS. Zudem war es die Aufgabe des BFS, verschiedene Vorschläge für die Präsentation der Indikatoren im Internet auszuarbeiten und die Indikatoren auf der Internetseite des BFS zu publizieren. Für die Umsetzung dieses Mandats wurden die in der Grafik G1 dargestellten Gremien eingesetzt.

³ Mit «Verwaltungseinheiten» werden im Folgenden Bundesämter, Generalsekretariate, eidgenössische Büros etc. bezeichnet.

Projektorganisation

G 1



© Bundesamt für Statistik (BFS)

Das BFS stellte die operative Führung und die Umsetzung durch einen Projektleitenden und eine Projektgruppe sicher. Beide standen unter Aufsicht eines Projektausschusses (PA), der sich aus je einem Vertreter oder einer Vertreterin der Bundeskanzlei, des Bundesamts für Statistik und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zusammensetzte. Der Projektausschuss fällte strategische Entscheide und kontrollierte die Arbeit der Projektgruppe.

Die Geschäftsleitungen der Bundeskanzlei und des BFS wurden regelmässig über das Projekt informiert und genehmigten einzelne amtspezifische Projektetappen. Für die Revision wurde eine Begleitgruppe konstituiert, welche aus Vertreterinnen und Vertretern der nach Anhang 4 des Finanzplans (Aufgabenkatalog) federführenden Verwaltungseinheiten bestand. Die Begleitgruppe brachte Fachkenntnisse für den Aufbau des Bezugsrahmens ein, beteiligte sich an der Auswahl der Indikatoren und stellte die Verbindung zu den einzelnen Ämtern und Departementen sicher.

Der Perspektivstab der Bundesverwaltung (PST) besteht aus ein bis zwei Vertreterinnen und Vertretern der sieben Departemente und steht unter der Leitung der Bundeskanzlei. Der Perspektivstab hat den Auftrag, die Bundespolitik im Hinblick auf künftige Herausforderungen kritisch-konstruktiv zu hinterfragen⁴. Er erarbeitet alle vier Jahre eine Lage- und Umfeldanalyse für die Schweiz und leitet daraus die strategischen Herausforderungen ab, die dem Bundesrat als Diskussionsgrundlage für die Festlegung der strategischen Ziele und Prioritäten der Legislaturplanung dienen. Der Bericht zu den künftigen Herausforderungen der Bundespolitik («Perspektiven 2025») wurde für die Konstruktion des Systems verwendet. Der Perspektivstab begleitete das Projekt fachlich und strategisch.

Die Generalsekretärenkonferenz (GSK) ist das oberste Koordinationsorgan der Bundesverwaltung. Sie wird durch die Bundeskanzlerin geleitet, anwesend sind neben den sieben Generalsekretärinnen und Generalsekretären auch die beiden Vizekanzler⁵. Die Generalsekretärenkonferenz wurde regelmässig über den Stand des Projekts informiert.

⁴ Perspektivstab der Bundesverwaltung, siehe www.bk.admin.ch/org/udpg/01297/index.html?lang=de

⁵ Generalsekretärenkonferenz, siehe www.bk.admin.ch/org/udpg/01296/index.html?lang=de

1.4 Vergleichbare Indikatorensysteme für ein Monitoring von Legislaturplanungen

Auf Bundesebene bestehen unzählige Indikatorensysteme zu verschiedenen Themen. Es handelt sich dabei überwiegend um monothematische Systeme, zum Beispiel zu Biodiversität, Umwelt oder Bildung. Eine besondere Rolle für das Projekt spielte das Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung. Dieses System ist in einer Zusammenarbeit zwischen dem BFS, dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) entstanden und umfasst 75 Indikatoren in den Dimensionen «ökologische Verantwortung», «wirtschaftliche Leistungsfähigkeit» und «gesellschaftliche Solidarität»⁶. Es war für die Revision des Indikatorensystems für Bundesrat und Parlament relevant, da es damals zu den wenigen Monitoring-Systemen in der Schweiz gehörte, die multithematisch waren. Zusätzlich diente es als Referenz für die Inhalte und Prozesse der Revision. Dabei konnte auf das technische Know-How zu Indikatoren und Monitoring zurückgegriffen werden, aber auch auf Erfahrungen mit partizipativen Prozessen und in Bezug auf die Präsentation und Kommunikation von Indikatorensystemen. Ohne diese Kenntnisse und Erfahrungen wäre es nicht möglich gewesen, den eher engen Zeitplan der Revision einzuhalten.

Ähnlich wie auf nationaler Ebene gibt es auf Kantons- und Gemeindeebene vorwiegend monothematische Indikatorensysteme sowie Systeme zur Nachhaltigen Entwicklung⁷. Ausnahme ist das Monitoring-System zur Legislaturplanung des Kantons Basel-Stadt⁸. 64 Indikatoren zeigen dort auf, wo die Regierung auf dem Weg zur Erreichung ihrer Ziele steht. Die Indikatoren dienen in erster Linie der qualitativen Berichterstattung im Kanton (Jahresbericht, Lageanalyse).

Ein Blick über die Landesgrenzen zeigt, dass es nur wenige Indikatorensysteme gibt, welche ein Monitoring von Legislaturzielen erlauben. Ein Beispiel ist Schottland, das 45 «national indicators» definiert hat⁹. Die Indikatoren zeigen auf einer Outcome-Ebene, welche Fortschritte in Richtung des gesetzten Ziels, ein erfolgreiches und prosperierendes Schottland, gemacht wurden.

Auf Ebene der Europäischen Union gibt es die Strategie «Europe 2020», die für Europa ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum fordert¹⁰. Als Kernziele wurden quantifizierbare Ziele zu den Themen Arbeit, Forschung und Entwicklung, Klima/Energie, Bildung und Armut formuliert. Für die gesamte EU wurden bestimmte Zielwerte festgelegt, welche alle Mitgliedsländer erreichen sollten. Acht Leitindikatoren messen zur Zeit den Fortschritt der Mitgliedsländer. Die Leitindikatoren werden im jährlichen Fortschrittsbericht der Kommission an den Europäischen Rat verwendet.

Auf regionaler Ebene im Ausland finden sich zahlreiche Indikatorensysteme, welche die Fortschritte von Lokalregierungen messen. Die folgende Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. In Frankreich gibt es in der Loire das «Observatoire Régional Économique et Social (ORES)», mit dem vor allem die ökonomischen und sozialen Aktivitäten des Départements für das Regionalparlament beobachtet werden¹¹. Der US-Bundesstaat Virginia unterhält mit «Virginia performs» ein Indikatorensystem mit 7 Themengebieten, welches den Zustand und die Fortschritte des Bundesstaates zeigen soll¹². In den USA und in Südamerika gibt es in zahlreichen Städten Indikatorensysteme zu verschiedenen Bereichen der Lebensqualität, die zum Teil in nationalen Programmen koordiniert werden¹³. Mit den Indikatorensystemen soll die Arbeit der Stadtregierungen und Parlamente beobachtet und die Lebensqualität in den Städten langfristig verbessert werden. Oft werden die Projekte auf lokaler Ebene von Universitäten, Stiftungen und Organisationen der Zivilgesellschaft durchgeführt.

⁶ Bundesamt für Statistik, Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung, siehe www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/21/02/01.html

⁷ Zum Beispiel der Cercle Indicateurs, Nachhaltigkeitsindikatoren für die Kantone und Städte der Schweiz, siehe www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/21/04/01.html

⁸ Statistisches Amt Basel-Stadt, siehe www.statistik-bs.ch/publikationen/kennzahlen/legislaturplan

⁹ The Scottish Government, Scotland performs, siehe www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms/indicators

¹⁰ Europäische Kommission, «Europe 2020», siehe http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

¹¹ Observatoire régional, Pays de la Loire, siehe <http://ores.paysdelaloire.fr>

¹² Virginia performs, siehe <http://vaperforms.virginia.gov/index.php>

¹³ National Neighborhood Indicators Projects NNIP in den USA, siehe www.neighborhoodindicators.org, Brasilien, siehe www.riocomovamos.org.br/portal/default.asp, Kolumbien, siehe <http://reddecidudadescomovamos.org/index.php>

1.5 Vorgehen

Das Vorgehen des Projekts lässt sich in drei grössere Etappen einteilen, die auch den vorliegenden Bericht strukturieren: Die erste Etappe bestand in der Konzeption des Indikatorensystems. Die Konzeption umfasste die Ausarbeitung eines Zielsystems sowie die Definition von Querschnittsthemen und einer Typologie. Die Typologie wurde von der Projektgruppe auf Basis eines Mandats an Prof. Dr. Peter Knoepfel vom IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique) erstellt. Aus den verschiedenen Elementen konnte schliesslich die Struktur des Systems aufgebaut werden.

Die zweite Etappe umfasste die Auswahl der Indikatoren für das System. Hierfür wurden vorgängig Kriterien definiert, welche alle Indikatoren erfüllen müssen. Es wurden Spielregeln aufgestellt, um den Auswahlprozess mit allen betroffenen Verwaltungseinheiten möglichst transparent zu gestalten. Zudem wurde ein Praxistest durchgeführt, der die Lücken des Systems aufzeigte, die in einem Überarbeitungsprozess geschlossen wurden. Im Zuge der Arbeit an der Legislaturplanung schlug die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit den Departementen schliesslich diejenigen Indikatoren aus dem gesamten revidierten System dem Bundesrat vor, welche zur Beobachtung der Legislaturziele dienen¹⁴. Das BFS war an diesem politischen Prozess nur in seiner Rolle als Experte der Indikatoren und des Systems beteiligt.

Die dritte Etappe beinhaltete die Publikation der Indikatoren. Es wurden nur die 37 für die Legislaturplanung ausgewählten Indikatoren publiziert¹⁵ und zwar nach einem Standard-Modell für Indikatoren auf dem Statistikportal im Internet. Für die Redaktion der Indikatorentexte und Grafiken wurden Spielregeln festgelegt, die den Konsultationsprozess regelten. Die federführenden Verwaltungseinheiten wurden zu den Texten und Grafiken konsultiert, bis ein Konsens zwischen allen Seiten vorlag.

¹⁴ Anlässlich der parlamentarischen Beratung wurde eine siebte Leitlinie zur Gleichstellung eingefügt. Zudem wurde die Motion Nationalrat (Kommission 12.008-NR) «Indikatoren zur Gleichstellung in der Legislaturplanung» überwiesen. Die Prozesse für die Auswahl der Indikatoren zur Gleichstellung waren dieselben wie in diesem Bericht beschrieben.

¹⁵ Zusammen mit den Indikatoren zur Leitlinie 7 über Gleichstellung gibt es insgesamt 44 Legislaturindikatoren.

2 Konzeption des Systems

In der Konzeptionsphase des Indikatorensystems wurden ein Zielsystem definiert, die Angaben zu den gesetzlichen Grundlagen aktualisiert, die Auswahlkriterien für die Indikatoren festgelegt, die Spielregeln vereinbart sowie eine Typologie erstellt. Auf den folgenden Seiten werden die Schritte einzeln beschrieben und kommentiert. Insbesondere für die Konzeption des Systems konnte auf das Wissen und die Erfahrungen zurückgegriffen werden, welche mit dem Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung gemacht worden sind.

2.1 Zielsystem

Das Zielsystem, das heisst der Bezugsrahmen des Systems, basiert auf dem Aufgabenkatalog des Bundes (Eyer 2008, Seite 52). Der Aufgabenkatalog ist im Rahmen der Aufgabenverzichtsplannung von 2004/2005 entstanden und umfasst alle Aufgaben, welche als Bundesaufgaben definiert wurden. Der Finanzplan wird seit 2006 (Publikation des Finanzplans 2008–2010) nach dem Aufgabenkatalog strukturiert. Der Aufgabenkatalog wird im Anhang 4 des Finanzplans publiziert und umfasst 44 Aufgaben, die in 13 Aufgabengruppen gegliedert sind. Für jede Aufgabe werden die gesetzlichen Grundlagen, die übergeordneten Ziele und die jeweils federführenden Verwaltungseinheiten aufgeführt. Durch den Verweis auf die gesetzlichen Grundlagen erfahren die übergeordneten Ziele eine Legitimation, die auch für das Zielsystem gilt. Die übergeordneten Ziele sind auf unterschiedlichen Abstraktionsniveaus formuliert. Es gibt eher operative Ziele (z.B. Fertigstellung des Nationalstrassennetzes) und eher abstrakte Ziele (z.B. Erhaltung des Friedens) sowie kurz-, mittel- und langfristige Ziele. Nur zum Teil sind die Ziele quantifizierbar, das heisst messbar mit Angabe eines Zielwerts und einem Zeitraum, bis wann das Ziel erreicht werden sollte.

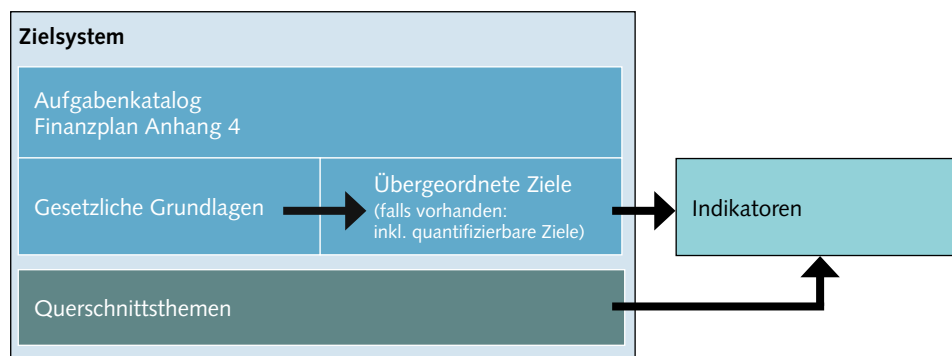
Der Aufgabenkatalog wurde als Zielsystem benutzt, weil die Legislaturziele des Bundesrates 2011–2015 zu Beginn des Projekts noch nicht bekannt waren. Es wurde angenommen, dass die übergeordneten Ziele eine gewisse Ähnlichkeit mit den Legislaturzielen aufweisen werden. Zudem beruhen die übergeordneten Ziele auf gesetzlichen Grundlagen und sind daher grundsätzlich stabil.

Zwei der 44 Aufgaben wurden nicht ins Zielsystem aufgenommen. Es handelte sich dabei um die Aufgaben «Gerichte» und «Anteile an Bundeseinnahmen». Aus Gründen der Gewaltentrennung ist es nicht Aufgabe des Bundesrates, Ziele für die Justiz festzulegen und diese mit einem Monitoring zu beobachten. Auch für die Einnahmen des Bundes ist es nicht möglich, Ziele zu definieren. Das damit verbundene Thema des Steuersystems wurde der Aufgabe «1.1 Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen» zugeordnet. Eine Liste aller Aufgaben, welche für das Zielsystem verwendet wurden, sowie der Aufgabengruppen befindet sich im Anhang (→ Kapitel 6.1).

Die Grafik G2 zeigt die Zusammensetzung des Zielsystems aus den Elementen des Aufgabenkatalogs. Die Aufgabengruppen und die Aufgaben geben die Grundstruktur des Systems vor. Pro Aufgabe gibt es mehrere übergeordnete Ziele, welche eine Feingliederung liefern. Alle federführenden Einheiten wurden vor der Auswahl der Indikatoren gebeten, die übergeordneten Ziele sowie die Angaben zu den gesetzlichen Grundlagen zu aktualisieren. Die Struktur des Aufgabenkatalogs bietet den Vorteil, dass für jede Aufgabe des Bundes die federführende Verwaltungseinheit genannt wird; diese Struktur war bei der Zusammensetzung der Begleitgruppe massgebend.

Zusammensetzung des Zielsystems

G 2



© Bundesamt für Statistik (BFS)

2.2 Querschnittsthemen

Das Zielsystem umfasst alle Aufgabengebiete des Bundes. Doch es gibt einige Themen, welche im Aufgabenkatalog nicht explizit genannt werden, aber in den Legislaturplanungen trotzdem regelmässig als Ziel auftauchen. Diese sogenannten Querschnittsthemen sind grundsätzliche Prinzipien der Gesellschaft und betreffen verschiedene Aufgabengebiete. Es handelt sich dabei um Prinzipien, wie sie z.B. im Zweckartikel der Bundesverfassung genannt werden: Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes wahren, gemeinsame Wohlfahrt, den inneren Zusammenhalt und die kulturellen Werte fördern, für Chancengleichheit sorgen oder die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten (Bundesverfassung, Artikel 2). Einige dieser Prinzipien sind in den übergeordneten Zielen explizit genannt, der grosse Teil betrifft aber mehrere Aufgaben gleichzeitig. Zum Beispiel betrifft die Integration nicht nur den Bereich Migration, sondern auch viele andere Aufgabenbereiche wie Bildung, Kultur oder Wirtschaft. Für das Indikatorensystem wurden vier Querschnittsthemen definiert: Gleichstellung, Integration, nationale und soziale Kohäsion sowie regionale Disparitäten. Die Auswahl der Themen basierte auf einer Analyse der Legislaturprogramme der Jahre 1999–2003, 2003–2007, 2007–2011 und auf den Prinzipien des Artikels 2 der Bundesverfassung. Die Analyse ergab, dass die nationale und soziale Kohäsion in allen drei Legislaturprogrammen auftauchte, dass die Integration in den Programmen von 1999–2003 und 2007–2011, die regionalen Disparitäten 1999–2003 und die Gleichstellung 2007–2011 ein Thema waren.

Da die Querschnittsthemen mehrere Aufgabengebiete betreffen, konnten sie nicht direkt in die Struktur des Ziel-

systems eingefügt werden. Um dieses Problem zu lösen, wurde auf die Aufgabengruppen zurückgegriffen, die sich dank den grösseren Themengebieten besser für die Zuordnung eignen (-> Kapitel 3.1.4). Die Tabelle T1 zeigt, welche Querschnittsthemen welchen Aufgabengruppen des Aufgabenkatalogs zugeordnet werden können.

Zum einen zeigt die Tabelle, in welchen Aspekten ein Querschnittsthema betrachtet werden kann. Gleichzeitig legt die Tabelle fest, wo im System welche Querschnitt-Indikatoren platziert werden dürfen. Wenn Querschnitt-Indikatoren auf einer Aufgabengruppe platziert wurden, bedeutete dies nicht, dass die für die Aufgaben federführenden Verwaltungseinheiten auch für diese Indikatoren verantwortlich waren. Eine Liste mit allen Indikatoren zu den Querschnittsthemen befindet sich im Anhang (-> Kapitel 6.3).

2.3 Typologie

Die innere Ordnung des Systems wird durch eine Indikatortypologie gewährleistet. Ziel der Typologie ist es, ein möglichst kohärentes und vollständiges Bild der relevanten gesellschaftlichen und sozioökonomischen Phänomene und Prozesse zu liefern und damit die Gefahr der Einseitigkeit und der Willkür des Indikatorensystems zu minimieren. Damit trägt die Typologie zur Systematik und Transparenz bei der Auswahl der Indikatoren bei.

Die vorgeschlagene Typologie basiert auf dem Ressourcenansatz (Kapitalstock-Modell), der von vier verschiedenen Arten von Kapital ausgeht, die vermehrt oder verbraucht werden können. Um auch Effizienz- und Verteilungsziele erfassen zu können, wird die Typologie um diese beiden Kategorien erweitert.

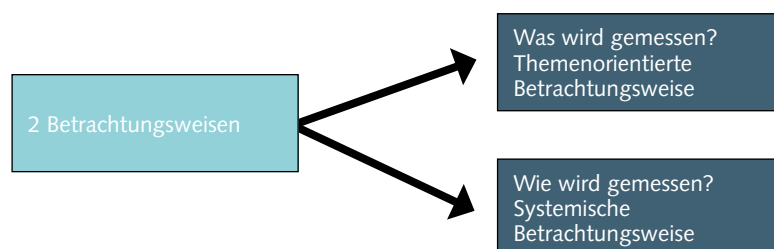
T 1* Zuordnung der Querschnittsthemen zu den Aufgabengruppen, X = mögliche Zuordnung

	Nationale und soziale Kohäsion	Integration	Regionale Disparitäten	Gleichstellung
1. Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen				
2. Ordnung und öffentliche Sicherheit		X		
3. Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit				
4. Landesverteidigung				
5. Bildung und Forschung	X	X		X
6. Kultur und Freizeit	X	X		
7. Gesundheit		X	X	
8. Soziale Wohlfahrt	X	X	X	X
9. Verkehr			X	
10. Umweltschutz und Raumordnung			X	
11. Landwirtschaft und Ernährung				
12. Wirtschaft	X	X		X
13. Finanzen und Steuern			X	

2.3.1 Warum eine Typologie?

Im Gegensatz zu einer einfachen Liste verfügt ein Indikatorensystem über eine klar definierte Struktur, die aus zwei Betrachtungsweisen hervorgeht: einer themenorientierten, die vom Bezugsrahmen ausgeht (in diesem Fall von Aufgaben und übergeordneten Zielen) und festlegt, was gemessen wird, und einer systemischen, die durch die Indikatortypologie entsteht und bestimmt, wie gemessen wird (G3). Aus der Kombination dieser beiden Betrachtungsweisen ergibt sich die Struktur des Indikatorensystems in Form eines zweidimensionalen Rasters, bei dem die Zeilen die Themen und die Spalten die Typologie enthalten.

Die Typologie garantiert durch die Standardisierung der Indikatoren den inneren (oder horizontalen) Zusammenhang des Systems, in dem im Vornherein festgelegt wird, wie die (in den Rasterzeilen enthaltenen) Indikatoren die Ziele des Bezugsrahmens messen. Die Verwendung einer Typologie schafft somit einen Rahmen für die Indikatorenauswahl und minimiert deren Willkür. Wegen des zeitlich engen Rahmens der Revision ist es nicht gelungen, vor der Auswahl der Indikatoren eine Typologie zu erstellen. Damit konnten die Vorteile der Typologie nicht voll ausgenutzt werden. Die Indikatoren wurden aber nachträglich in die Typologie eingeordnet, um die interne Struktur des Systems zu veranschaulichen. Für weitere Arbeiten am Indikatorensystem steht die Typologie nun zur Verfügung.

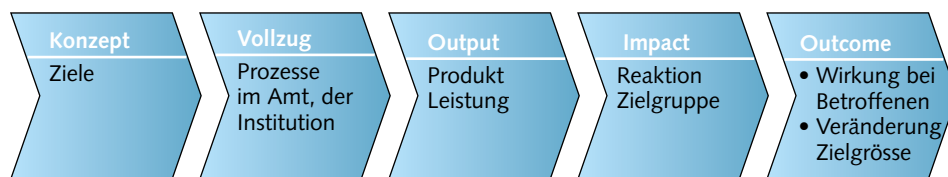
Strukturierung des Indikatorensystems**G 3**

Quelle: BFS, BUWAL, ARE 2003, Seite 22

© Bundesamt für Statistik (BFS)

Allgemeine Form der Modellierung der öffentlichen Politik

G 4



Quelle: Balthasar 2000, Seite 16

© Bundesamt für Statistik (BFS)

2.3.2 Mögliche Ansätze für eine Typologie

Modellierung der öffentlichen Politik

Die Modellierung der öffentlichen Politik, gemeinhin als Wirkungsmodell bezeichnet, wurde im Rahmen des New Public Managements entwickelt (G4). Sie wird hauptsächlich zur Evaluation der öffentlichen Politik verwendet und erstellt Kausalzusammenhänge zwischen den Modellelementen (investierte Mittel, öffentliches Handeln, Einflüsse und Auswirkungen auf die Gesellschaft).

Diese Modellierung stimmt nicht mit den Bedürfnissen eines Monitoring-Systems überein. Ihre systematische Anwendung wäre nicht leicht, da es schwierig ist, Kausalzusammenhänge zwischen den Modellelementen herzustellen und diese auf einem höheren Niveau zu messen als auf jenem der Evaluation einzelner Projekte. Die Modellierung bei der Evaluation aller Auf-

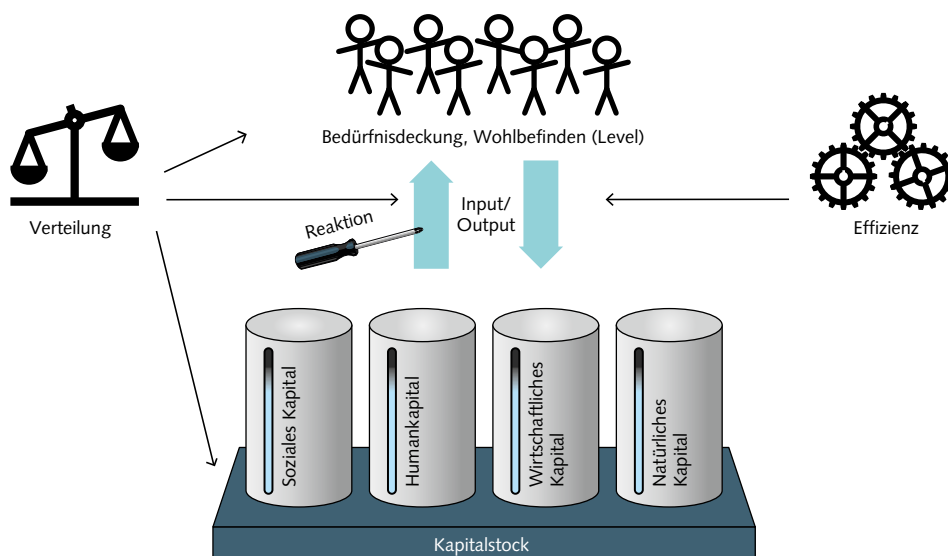
gaben systematisch anzuwenden, würde zudem eine grosse Anzahl Indikatoren voraussetzen und unverhältnismässige Kosten verursachen. Da das Modell jedoch in der Bundesverwaltung oft verwendet wird und anerkannt ist, kann es nicht vollständig ignoriert werden.

Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung (MONET)

Die Typologie beruht auf einem Stock-Flow-Modell. Sie baut einerseits auf den Grundelementen der Brundtland-Definition von Nachhaltiger Entwicklung auf. Zu diesen gehören die Bedürfnisdeckung (Kategorie «Level») sowie die inter- und intragenerationelle Solidarität (Kapitalerhaltung, Kategorie «Kapital» bzw. Gerechtigkeit, Kategorie «Verteilung») (G5). Andererseits basiert sie auf der Entkoppelung menschlicher Aktivitäten vom Ressourcenverbrauch (Kategorie «Effizienz»), einem Konzept, das implizit in der Definition der bundespolitischen

Indikatorentypologie von MONET

G 5



Quelle: BFS 2012, Seite 65

© Bundesamt für Statistik (BFS)

Zieldimension «Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit» für Nachhaltige Entwicklung enthalten ist. Die Typologie umfasst zudem die Kategorien «Input/Output», die die Investitionen in die Stöcke sowie die Abgänge aus den Stöcken beschreibt, und «Reaktion», die politische und gesellschaftliche Reaktionen berücksichtigt (BFS 2012, Seite 67–69).

Diese Typologie wurde im sehr normativen Rahmen der Nachhaltigen Entwicklung ausgearbeitet. Gewisse Elemente wie die Kapitalstöcke, die Investitionen in die Stöcke sowie Abgänge aus den Stöcken, die Ressourcenverteilung (Gerechtigkeit) oder die effiziente Ressourcenallokation (Entkoppelung) sind allgemeiner und könnten auch bei anderen Problemstellungen aufgenommen werden. Dies gilt insbesondere für die Effizienz, die auch (oder wohl insbesondere) für alle Wirtschaftsakteure im Vordergrund steht. Die Effizienz ist im Übrigen in mehreren übergeordneten Zielen des Aufgabenkatalogs explizit aufgeführt (z.B. 1.1 Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen, 12.1 Wirtschaftsordnung, 12.3 Energie).

Kapitalstöcke

Das Kapitalstock-Modell beruht auf dem Vier-Kapitalarten-Ansatz, der von Paul Ekins (1992) entwickelt und seither von zahlreichen Wissenschaftlern, u.a. bei der Weltbank, übernommen wurde. Dieses Modell hat ID-HEAP-Professor Peter Knoepfel im Rahmen des vom BFS erteilten Mandats vorgeschlagen (Knoepfel 2011). Der Ansatz betrachtet eine Entwicklung als eine Gesamtheit von Metabolismen, die von Flüssen (Güter und/oder Dienstleistungen) aus den vier Kapitalstöcken (Sach-, Natur-, Human- und Sozialkapital) versorgt werden. Diese Flüsse, die mit Produktions- und Konsumtätigkeiten zusammenhängen, sind Abgänge oder Investitionen. Der Ansatz passt gut zu zahlreichen laufenden internationalen Arbeiten und Entwicklungen, wie beispielsweise dem Bericht von J. Stiglitz, A. Sen und J.-P. Fitoussi über die Messung der Wirtschaftsleistung und des gesellschaftlichen Fortschritts (Stiglitz, Sen, Fitoussi 2009), dem Aussprachepapier «Grüne Wirtschaft»¹⁶ des Bundesrates oder der «Grünen Wachstumsstrategie» der OECD¹⁷.

Der Vorteil dieses Modells ist, dass die vier Kapitale genau definiert werden, ohne jedoch Urteile zu ihrer Substitution oder zu nicht zu überschreitenden Abgabeschwellen abgeben zu müssen. Es geht einzig darum, die Messung zu standardisieren (Kapitalstockniveau, Investitionen in die Stöcke, Abgänge aus den Stöcken) und die entsprechenden Indikatoren einem der vier Stöcke zuzuweisen, um dessen Entwicklung beobachten zu können.

Durch den Einbezug der Kapitalstöcke scheint dieser Ansatz der Messung zahlreicher übergeordneter Ziele des Bezugsrahmens entgegenzukommen. Dies trifft insbesondere auf jene Ziele zu, die sich auf Ressourcen beziehen, wie beispielsweise jene zu den Aufgaben mit Bezug auf natürliche Ressourcen, Energie oder auch Bildung. Der Ansatz erlaubt zudem den Einbezug der Flüsse (Investitionen in die Stöcke, Abgänge aus den Stöcken), die in der Regel einfacher zu messen sind als Kapitalstöcke und vor allem rascher auf Veränderungen (politische Massnahmen, Konjunktur, Krisen usw.) reagieren. Mit diesem Modell können jedoch weder Querschnittsthemen noch die Effizienz der Ressourcenallokation direkt berücksichtigt werden.

2.3.3 Zusammenfassung und Typologievorschlag

Die Übersicht über die Vor- und Nachteile der vorgestellten Typologien zeigt, dass keine Typologie die Anforderungen des Projekts erfüllt (T2).

Die Lösung besteht somit aus einer Kombination der möglichen Ansätze. Die gewählte Typologie berücksichtigt das Kapitalstock-Modell, das um die Kategorien zur Verteilung und effizienten Ressourcenallokation (wie sie die MONET-Typologie definiert) ergänzt wird. Zugleich werden Bezüge zu den Kategorien der Modellierung der öffentlichen Politik vorgeschlagen. So sollte es möglich sein, die breite Palette an übergeordneten Zielen einheitlich zu messen und dabei die Querschnittsthemen zu integrieren.

Die Typologie wird als Tabelle dargestellt, die für jede Aufgabe ausgefüllt werden kann (T3). Da jeder Aufgabe maximal drei Indikatoren zugeordnet werden können und sollen nicht alle Felder der Tabelle ausgefüllt werden. Die Auswahl der Kategorien hängt von den übergeordneten Zielen der entsprechenden Aufgabe ab.

¹⁶ Medienmitteilung zum Aussprachepapier des Bundesrates, 2010, siehe www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=35687

¹⁷ Arbeiten der OECD zum «Grünen Wachstum» (auf Englisch: www.oecd.org/greengrowth/greengrowthindicators.htm/ oder Französisch: www.oecd.org/fr/croissanceverte/indicateursurlacroissanceverte.htm)

Damit die Bezüge zum Wirkungsmodell hergestellt werden können, verfügt die Tabelle über eine zusätzliche Rubrik, die nicht zur Typologie gehört. Diese Rubrik soll lediglich die entsprechenden Indikatoren nach den Kategorien der Modellierung der öffentlichen Politik klassifizieren, um so die Lesbarkeit in der Bundesverwaltung zu

verbessern. Ausserdem soll so sichergestellt werden, dass die Indikatoren mehrheitlich der Kategorie «Outcome» entsprechen, die sich am besten für ein Monitoring-System eignet. Die Eigenschaften der vier Indikatortypen werden in der Tabelle T4 beschrieben.

T2* Zusammenfassung der Typologien

Modell	Vorteile	Nachteile
Modellierung der öffentlichen Politik	• weit verbreitet • in der Bundesverwaltung anerkannt	• für Monitoring ungeeignet • Kausalzusammenhänge in gewissen Bereichen schwierig herzustellen • erfordert viele Indikatoren
MONET	• für Monitoring geeignet • umfasst mehrere Kategorien (Kapitalstöcke, Verteilung, Effizienz) • mit aktuellen Entwicklungen vereinbar (z.B. Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht und andere)	• normativer Charakter, der durch die Nachhaltige Entwicklung geprägt ist
Kapitalstock-Modell	• wissenschaftlicher Ansatz • bewährtes Modell • mit aktuellen Entwicklungen vereinbar (z.B. Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht und andere)	• berücksichtigt weder Verteilung noch Effizienz

T3* Typologie

Kapitalart	Indikatortyp					Kategorien der Modellierung der öffentlichen Politik
	Stöcke	Flüsse Abgänge	Investitionen	Effizienz	Verteilung	
Wirtschaftliches Kapital	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Natürliches Kapital	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Humankapital	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Soziales Kapital	_____	_____	_____	_____	_____	_____

T4* Beschreibung der Indikatortypen

Indikatortyp	Beschreibung	Messwert
Stöcke	Beziffern die Kapitalreserven und ihre Akkumulierung bzw. Abnahme (in Zeitreihen). Die Verpflichtungen gegenüber künftigen Generationen können ebenfalls zu den Stöcken gerechnet werden (Schulden, belastete Standorte usw.)	Absolutwerte oder Verhältniszahlen (z.B. pro Einwohnerin bzw. Einwohner). Keine Desaggregation nach Bevölkerungsgruppen und Regionen
Flüsse	Abgänge und Investitionen (Flüsse), die zu einer Verminderung oder Erhöhung des Stocks führen	Absolutwerte oder Verhältniszahlen (z.B. im Verhältnis zum BIP)
Effizienz	Misst das Ergebnis im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen (Fluss)	Verhältniszahlen (im Verhältnis zum BIP, zu einer Leistung usw.) oder als Prozentsatz (Ressourcen, die für die eine oder andere Lösung aufgewendet wurden)
Verteilung	Misst die Verteilung der Stöcke oder Flüsse nach Bevölkerungsgruppen oder Regionen	Verhältniszahlen (nach Geschlecht, Einkommen, Herkunft, Wohnort usw.)

2.4 Struktur des Systems

Mit dem Zielsystem, den Querschnittsthemen und der Typologie liegen nun alle benötigten Elemente für die Strukturierung des Indikatorensystems vor. Das Zielsystem mit den Aufgaben und den übergeordneten Zielen dient als thematisches Raster und bestimmt so, was gemessen wird. Quer zu diesem Raster liegen die Querschnittsthemen, welche die sektorielle Perspektive des Zielsystems ergänzen und erweitern. Die Typologie definiert, wie die einzelnen Ziele gemessen werden. Sie funktioniert wie eine Brille, durch die die Typen der Indikatoren (Stock, Fluss, Effizienz, Verteilung) nach Art des Kapitals (ökonomisch, natürlich, menschlich, sozial) sichtbar werden. Die Grafik G6 zeigt die Struktur des Systems.

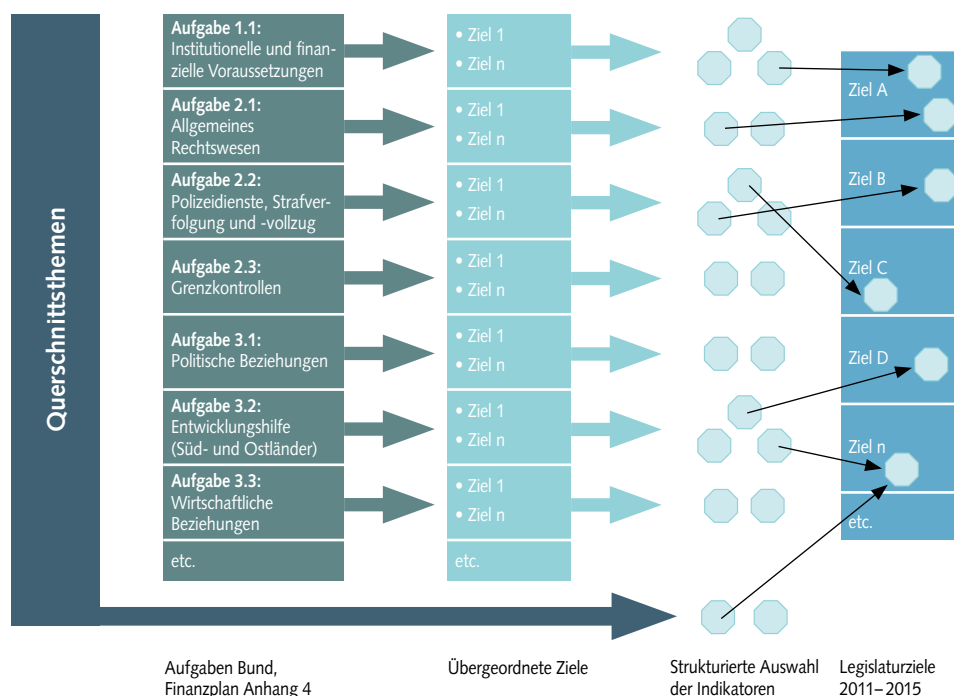
Ursprünglich war die Idee, pro Aufgabe einen Indikator zu finden. Damit hätte das System 42 Indikatoren umfasst. Dieses Vorgehen verursachte aber einige Probleme: Zum einen sind die Aufgaben und die übergeordneten Ziele unterschiedlich und thematisch sehr breit formuliert, weshalb die Aufgaben nicht immer mit nur einem

Indikator gemessen werden konnten. Die Aufgaben haben im Vergleich untereinander auch nicht denselben politischen Stellenwert. Eine Aufgabe wie die Altersversicherung hat ein viel grösseres politisches Gewicht als die Aufgabe der Militärversicherung. Zum anderen war es auch eine Frage der Legitimität: Wer entscheidet, welches Ziel einer bestimmten Aufgabe gemessen wird? Nach welchen Kriterien wird dieses Ziel ausgewählt?

Aus diesen Gründen wurde die Anzahl der Indikatoren pro Aufgabe auf maximal drei festgelegt. Allerdings war es auch mit diesem Vorgehen nicht möglich, alle im Zielsystem genannten übergeordneten Ziele abzudecken. Es wurde den federführenden Verwaltungseinheiten überlassen, die verschiedenen übergeordneten Ziele in Bezug auf ihre politische Relevanz abzuwägen. Zudem waren nicht alle übergeordneten Ziele des Zielsystems quantifizierbar oder mittels quantitativer Daten messbar. Mit der Limitierung auf drei Indikatoren pro Aufgabe sollte ein Indikatorensystem von angemessener Grösse entstehen, das trotzdem aussagekräftige Beobachtungen zu den Zielen erlaubt.

Struktur des Indikatorensystems

G 6



© Bundesamt für Statistik (BFS)

3 Auswahl der Indikatoren

Basierend auf der Struktur des Indikatorensystems konnte nun mit der Auswahl der Indikatoren begonnen werden. In einem ersten Schritt wurden 150 Indikatoren für das System ausgewählt. Für den Auswahlprozess wurden Kriterien und Spielregeln festgelegt. Danach wurde das System mit Blick auf die vergangenen Legislaturplanungen und die zukünftigen Herausforderungen auf Lücken untersucht.

In einem zweiten Schritt konnte der Bundesrat in einem politischen Prozess diejenigen Indikatoren auswählen, welche die strategischen Ziele in der Botschaft über die Legislaturplanung am besten beobachteten (→ Kapitel 3.2). Das Indikatorensystem diene der Bundeskanzlei in der Folge als eine Art «Bibliothek» mit statistischen Daten, aus welcher die benötigten Informationen für die politische Berichterstattung im Geschäftsbericht des Bundesrates und in der Botschaft über die Legislaturplanung ausgewählt werden konnten.

3.1 Auswahl der Indikatoren für das Indikatorensystem

Der Kern des Indikatorensystems sind die Indikatoren. Sie müssen mit viel Sorgfalt und nach dem Prinzip der Transparenz ausgewählt werden. Um diese Transparenz zu gewährleisten, wurden im Voraus die Anforderungen an die Indikatoren festgelegt und kommuniziert.

3.1.1 Auswahlkriterien

Die Auswahlkriterien garantieren so weit wie möglich, dass die Indikatoren den Kriterien der amtlichen Statistik entsprechen und regelmässig erhoben werden. Grundsätzlich dürfen nur Indikatoren in das System aufgenommen werden, welche ein übergeordnetes Ziel aus dem Zielsystem messen. Folgende Kriterien werden für die Auswahl der Indikatoren definiert:

Der Indikator hat einen direkten Bezug zum Zielsystem

- Der Indikator misst eines der im Zielsystem aufgeführten übergeordneten Ziele des Bundes oder Teile davon.
- Der Indikator hat einen relevanten Bezug zu den gesetzlichen Grundlagen (zentrale politische Ziele und Massnahmen in der Verfassung, in Gesetzen, Verordnungen und/oder strategischen Grundlagendokumenten). Indikatoren mit einem Bezug zu Zielen und Massnahmen in der Verfassung und in Gesetzen werden bevorzugt.
- Der Indikator ist im gesamtschweizerischen Kontext relevant.
- Indikatoren, die zusätzlich eine Aussage zu den Querschnittsthemen machen, werden bevorzugt.

Der Indikator genügt statistischen Anforderungen

- Der Indikator basiert auf Daten, die für die ganze Schweiz repräsentativ sind.
- Der Indikator basiert auf Daten, die den Grundsätzen der amtlichen Statistik genügen (Relevanz, Transparenz, fachliche Unabhängigkeit, Unparteilichkeit).
- Der Indikator ist wissenschaftlich fundiert. Es besteht ein breiter Konsens bezüglich der Gültigkeit und Zuverlässigkeit des Indikators.
- Der Indikator ist quantifizierbar, d.h. er basiert auf quantitativen Daten. Dies schliesst quantifizierende Aussagen über subjektive Einschätzungen nicht aus.
- Der Indikator enthält ein Mindestmass an Information (keine Ja/Nein-Indikatoren).

Die Daten des Indikators sind bereits publiziert und einfach zugänglich

- Alle Indikatoren basieren auf bereits existierenden Datensätzen und sind publiziert.
- Der Indikator basiert auf leicht verfügbaren und einfach zugänglichen Daten.
- Der Indikator basiert auf Daten, die heute und in Zukunft periodisch (vorzugsweise jährlich) und in homogener Art und Weise erfasst werden.
- Der Indikator soll, wenn möglich, mit internationalen Definitionen kompatibel und international vergleichbar sein.

Der Indikator ist leicht zu kommunizieren

- Der Indikator ist eindeutig, verständlich, nachvollziehbar und einfach zu interpretieren.
- Der Indikator wird nur in einer Dimension dargestellt (d.h. eine Kurve pro Grafik).

Das letzte Auswahlkriterium legt fest, dass ein Indikator grundsätzlich nur in einer Dimension dargestellt wird. Jeder Indikator kann theoretisch in verschiedenen Dimensionen dargestellt werden, so kann zum Beispiel der Indikator «Bildungsniveau» nach Geschlecht, Alter oder Regionen analysiert werden. Je nach Dimension variiert auch die Aussage des Indikators. Um eine eindeutige Aussage zu erhalten, sollte pro Indikator nur eine Dimension vorgeschlagen werden, begründete Ausnahmen sind jedoch möglich.

3.1.2 Spielregeln

Um einen möglichst reibungslosen und transparenten Ablauf der Indikatorenauswahl zu ermöglichen, war es wichtig, vor der Auswahl die Zuständigkeiten für die einzelnen Schritte klar zu definieren und zu kommunizieren. Die Tabelle T5 gibt einen Überblick über die Verteilung der Zuständigkeiten bei der Auswahl der Indikatoren.

Für die Definition der technischen Kriterien wie der Anzahl Indikatoren pro Aufgabe und der Auswahlkriterien war die Projektgruppe des BFS zuständig. Bei der Auswahl der Indikatoren hatten alle Verwaltungseinheiten für diejenigen Aufgaben, für die sie federführend waren, ein Anrecht auf eine Entscheidung im Konsens, ebenso wie die Bundeskanzlei und die Fachsektionen des BFS. Externe, das heisst betroffene Verwaltungseinheiten, die laut dem Aufgabenkatalog nicht federführend sind, konnten mitreden. Der definitive Aufbau des Systems geschah im Konsens zwischen der Projektgruppe und der Bundeskanzlei, die Begleitgruppe konnte mitreden.

3.1.3 Vorgehen

Die Auswahl der Indikatoren geschah in enger Zusammenarbeit zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungseinheiten in der Begleitgruppe, der Projektgruppe des BFS und der Bundeskanzlei. Pro Aufgabe gab es ein federführendes Amt oder ein Generalsekretariat, mit dem die Auswahl hauptsächlich getroffen wurde. Die Indikatoren für die Querschnittsthemen wurden von der Projektgruppe zusammen mit den zuständigen Experten des BFS und der Bundeskanzlei ausgewählt.

T5* Zuständigkeiten bei der Auswahl der Indikatoren

Aufgaben	Projektgruppe BFS	Begleitgruppe	Bundeskanzlei	Fachsektionen BFS	Externe**
Definition der Anzahl Indikatoren	A	S	S	I	I
Definition der Auswahlkriterien	A	S	S	I	I
Vorschläge für Indikatoren	A	A	MR	S	A
Auswahl der Indikatoren	Ek A	Ek* MR	Ek	MR	MR
Definitiver Aufbau des Systems	Ek	MR	Ek	I	I
Dokumentation	A	I	I	I	I

* federführende Verwaltungseinheiten

** betroffene Einheiten, die nicht Mitglieder der Begleitgruppe sind

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 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*

In einem ersten Schritt wurden pro Aufgabe verschiedene Indikatoren von der Begleitgruppe sowie von der Projektgruppe des BFS vorgeschlagen. Für bestimmte Aufgaben wurden mehr als drei Indikatoren vorgeschlagen, bei schwierig zu messenden Aufgaben auch weniger. Für gewisse Aufgaben konnten keine Indikatoren gefunden werden, die den Auswahlkriterien entsprachen.

Die Vorschläge der Verwaltungseinheiten wurden in einem zweiten Schritt von der Projektgruppe des BFS in Bezug auf die Auswahlkriterien überprüft. Grundsätzlich entsprachen die Vorschläge den Auswahlkriterien. Am häufigsten verstießen die Vorschläge gegen die Kriterien der amtlichen Statistik, einige vorgeschlagene Indikatoren wurden nicht publiziert oder waren noch in Entwicklung. In bilateralen Gesprächen mit jeder einzelnen Verwaltungseinheit wurden die Vorschläge von beiden Seiten besprochen und eine Auswahl getroffen. Neben den Auswahlkriterien, die unbedingt eingehalten werden mussten, spielten auch Überlegungen zum Abstraktionsniveau («Flughöhe») eine Rolle. Die Indikatoren sollten einen gewissen Grad an Abstraktion besitzen und sich auf ein mittel- bis langfristig relevantes übergeordnetes Ziel beziehen. Auch die politische Relevanz der Aufgaben wurde berücksichtigt. Für einige Aufgaben mit wenig politischem Gewicht wurden weniger als drei Indikatoren ausgewählt, für andere mit mehr politischem Gewicht auch mehr als drei. Die definitive Anzahl der Indikatoren pro Aufgabe wurde zusammen mit der federführenden Verwaltungseinheit festgelegt.

Eine erste Version des Indikatorensystems wurde den Fachsektionen des BFS, dem Projektausschuss und dem Perspektivstab zur Konsultation vorgelegt. Die Hinweise flossen vor allem in die Lückenanalyse ein und dienten der Auswahl der Indikatoren für die Querschnittsthemen. Die Fachsektionen des BFS hatten insgesamt drei Mal die Möglichkeit, zum System Stellung zu nehmen.

3.1.4 Lückenanalyse

Eine Analyse der ersten Version des Indikatorensystems zeigte, dass das System für das Monitoring der Legislaturziele weiter ergänzt werden musste. Es folgte grundsätzlich – trotz der Ergänzung durch Querschnitt-Indikatoren – einer sektoriellen Logik. Zudem wurden einige wichtige Themen, die regelmässig in den Legislaturprogrammen auftauchten, im System noch nicht berücksichtigt, so zum Beispiel die Familienpolitik, die Weiterbildung oder die Beziehungen zur EU.

Die Lücken wurden zum einen aufgrund von Hinweisen aus der Begleitgruppe, der Fachsektionen des BFS und des Perspektivstabes identifiziert. Im Auftrag des Perspektivstabes wurde zum anderen mit einer systematischen Lückenanalyse versucht, die Ziele und Massnahmen der früheren Legislaturprogramme (1999–2003, 2003–2007 und 2007–2011) den übergeordneten Zielen zuzuordnen (→ Kapitel 2.2). Für den Blick in die Zukunft wurde der Bericht «Perspektiven 2025» des Perspektivstabes berücksichtigt (BK 2011). Der Bericht wurde im Auftrag des Bundesrates als Gesamtschau zu den wichtigsten Zukunftsfragen erarbeitet. Darin werden 12 strategische Herausforderungen formuliert, denen sich die Schweiz in den nächsten 10 bis 15 Jahren stellen muss. Auch diesen Herausforderungen wurden die entsprechenden übergeordneten Ziele zugeordnet. Zusätzlich wurden auch die Indikatoren zur Wachstumsstrategie «Europe 2020»¹⁸ in die Lückenanalyse einbezogen, um die internationale Vergleichbarkeit des Indikatorensystems zu erhöhen. Schliesslich hat die Lückenanalyse auch den Artikel 2 der Bundesverfassung einbezogen.

Die Lückenanalyse unterscheidet zwischen «echten Lücken», d.h. Themen, welche im Zielsystem überhaupt nicht erwähnt werden und «Indikatorenlücken», bei welchen es ein entsprechendes übergeordnetes Ziel im Zielsystem, aber noch keinen Indikator gibt. Nach mehreren Konsultationsrunden der Begleitgruppe, der Fachsektionen des BFS und des Perspektivstabes wurde gemeinsam mit der Bundeskanzlei entschieden, welche echte Lücken und welche Indikatorenlücken geschlossen werden sollten.

Für alle Indikatoren von echten Lücken stellte sich die Frage, wo im System diese Indikatoren platziert werden sollten, da sie keinem übergeordneten Ziel zugeordnet werden konnten. Analog wie bei den Querschnittsthemen wurden auch die Indikatoren der echten Lücken auf den Aufgabengruppen platziert. Dadurch konnte die sektorielle Logik des Aufgabenkatalogs durchbrochen werden, ohne ein paralleles System zu erschaffen oder die Struktur des Aufgabenkatalogs zu verändern.

¹⁸ Europäische Kommission, «Europe 2020», siehe ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

3.1.5 Eigenschaften des erstellten Indikatorensystems

Das System umfasste nach der Integration der Indikatoren aus der Lückenanalyse 147 Indikatoren. Aus diesem System kann die Bundeskanzlei in Zukunft alle vier Jahre diejenigen Indikatoren vorschlagen, welche die Ziele der Legislaturplanung am besten beobachten und beschreiben. Die Indikatoren stammen zu einem grossen Teil aus Indikatorensystemen oder basieren auf bereits publizierten Daten. 41 Indikatoren werden auch in MONET verwendet, 46 Indikatoren waren Teil des Vorgängersystems der Führungsindikatoren und 30 Indikatoren wurden schon für die ad-hoc-Lösung in der Legislaturplanung 2007–2011 ausgewählt, wobei ein Indikator in mehreren Systemen vorkommen kann¹⁹. Die Daten von 64 Indikatoren werden vom BFS erhoben und publiziert. Insgesamt gibt es 50 Indikatoren, die nicht in den oben genannten Indikatorensystemen auftauchen und nicht vom BFS publiziert werden, insbesondere solche, die von den Verwaltungseinheiten selbst produziert werden oder von internationalen Organisationen stammen.

112 oder 76% der 147 Indikatoren werden jährlich auf den aktuellsten Stand gebracht. Dies ist vor allem mit Blick auf die Lageanalyse im Geschäftsbericht relevant, da diese jährlich auf Basis der Indikatoren verfasst wird. Unter den restlichen Indikatoren befinden sich aber auch solche, zu denen nur alle 5, 10 oder 15 Jahre neue Daten vorliegen (T6).

T 6* Aktualisierungsrhythmus der Indikatoren und Daten

Häufigkeit der Aktualisierung	Anzahl Indikatoren
Jährlich	112
2 Jahre	7
3 Jahre	1
4 Jahre	5
5 Jahre	17
6 Jahre	1
10 Jahre	2
12 Jahre	1
15 Jahre	1
Keine Angaben	0

¹⁹ Eher grosszügige Zählungen, die Definitionen der Indikatoren stimmen zum Teil nicht 100% überein

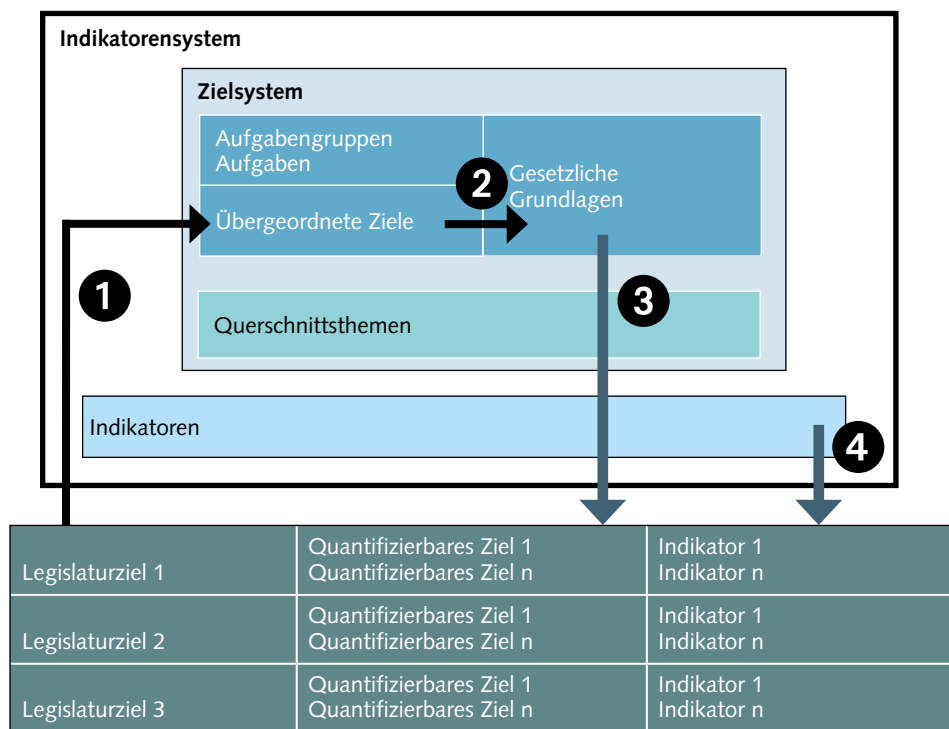
Insgesamt sind 55 Indikatoren international vergleichbar²⁰. Die internationale Vergleichbarkeit ist zwar Teil der Auswahlkriterien, steht jedoch nicht an erster Stelle. Im Idealfall sollten die Indikatoren auf der «Outcome»-Ebene des Wirkungsmodells angesiedelt sein, die üblicherweise für ein Monitoring verwendet wird (→ Kapitel 2.3.2). Insgesamt entsprechen 91 von 147 Indikatoren dem Typ «Outcome».

3.2 Auswahl der Indikatoren für die Legislaturplanung

In der Botschaft über die Legislaturplanung informiert der Bundesrat das Parlament über die Ziele und Massnahmen, die er als politischer Orientierungsrahmen für die kommende Legislaturperiode festgelegt hat. Das Legislaturprogramm 2011–2015 umfasst sechs Leitlinien, denen 26 strategische Ziele zugeordnet sind (→ Fussnoten 14 und 15, Seite 13). Die Bundeskanzlei wurde vom Bundesrat beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Departementen die strategischen Ziele soweit wie möglich mit quantifizierbaren Zielen und entsprechenden Indikatoren zu versehen. Das Indikatorensystem mit 147 Indikatoren stand der Bundeskanzlei für diesen Auswahlprozess zur Verfügung.

Das Indikatorensystem lieferte mit dem Zielsystem auch den geeigneten Bezugsrahmen, um daraus die quantifizierbaren Ziele abzuleiten. Quantifizierbare Ziele beinhalten jeweils einen festgelegten Zielwert als auch – wo dies nicht möglich ist – eine angestrebte Entwicklungstendenz. Die Legislaturziele werden dabei mittels einer Textanalyse den übergeordneten Zielen aus dem Zielsystem gegenüber gestellt (G7, Schritt 1). Da im Indikatorensystem jedem übergeordneten Ziel die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zugeordnet sind, kann so eine direkte Verbindung zwischen den Zielen der Legislaturplanung und den gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden (Schritt 2). Letztere bilden die Basis für die Formulierung der quantifizierbaren Ziele (Schritt 3). Den übergeordneten Zielen sind aber nicht nur gesetzliche Grundlagen, sondern auch Indikatoren zugeordnet. Für jedes Legislaturziel kann folglich eine Vorauswahl an Indikatoren identifiziert werden, die für die Beobachtung der quantifizierbaren Ziele dieses Legislaturziels in Frage kommen (Schritt 4).

²⁰ Eher grosszügige Zählung, die Definitionen wurden nicht alle im Detail überprüft



© Bundesamt für Statistik (BFS)

Die Bundeskanzlei formulierte auf Basis der so identifizierten gesetzlichen Grundlagen Vorschläge für quantifizierbare Ziele und wählte diejenigen Indikatoren aus der Vorauswahl aus, die am besten zu den quantifizierbaren Zielen passten. Die Formulierung der quantifizierbaren Ziele orientierte sich zum Teil auch an den vorhandenen Indikatoren aus dieser Vorauswahl. Die Vorschläge verschickte die Bundeskanzlei an die zuständigen Generalsekretariate zur Prüfung und Überarbeitung. In bilateralen Gesprächen wurde die definitive Version festgelegt, die anschliessend zusammen mit der Botschaft über die Legislaturplanung eine Ämterkonsultation durchlief, bevor der Bundesrat die Botschaft verabschiedet hat.

Insgesamt wurden für die Legislaturplanung 2011–2015 auf diese Weise 32 quantifizierbare Ziele formuliert. Die Formulierung von quantifizierbaren Zielen auf einem solchen Abstraktionsniveau war ein Novum und bedeutete einen Paradigmenwechsel für die Bundesverwaltung. Die quantifizierbaren Ziele in der Legislaturplanung sind aus diesem Grund eher heterogen ausgefallen. Bei einer allfälligen Wiederholung der Aufgabe für die nächste Legislaturperiode kann auf die gemachten Erfahrungen zurückgegriffen werden, um die quantifizierbaren Ziele homogener zu formulieren.

Für die quantifizierbaren Ziele hat die Bundeskanzlei zusammen mit den Departementen insgesamt 37 Indikatoren vorgeschlagen. Anlässlich dieses Prozesses wurden weitere Lücken entdeckt, weshalb das Indikatorensystem mit neun Indikatoren ergänzt wurde. Ein Beispiel für einen neuen Indikator ist die Netznutzungseffizienz der Bahnen. Das Thema erscheint weder explizit in den übergeordneten Zielen des Aufgabenkatalogs noch in früheren Legislaturplanungen. Es wäre also im Vorfeld unmöglich gewesen, einen solchen Indikator ins System aufzunehmen. Das entsprechende strategische Ziel der Legislaturplanung bezieht sich aber auf die Verfügbarkeit der Verkehrsinfrastruktur und das quantifizierbare Ziel auf den Zustand der Infrastruktur der Bahnen. Aus diesem Grund wurde nachträglich ein Indikator zu diesem Thema ins System aufgenommen. Indikatoren mussten auch aufgenommen werden, weil der Bundesrat die Schwerpunkte in gewissen Themenbereichen der Legislaturplanung anders gelegt hat als in den übergeordneten Zielen des Aufgabenkatalogs. Zudem gab es Ziele in der Legislaturplanung, die nicht im Aufgabenkatalog des Bundes aufgeführt sind, wie zum Beispiel das Ziel zu den leitungsgebundenen Internetanschlüssen.

3.3 Nutzung des Indikatorensystems für die politische Berichterstattung

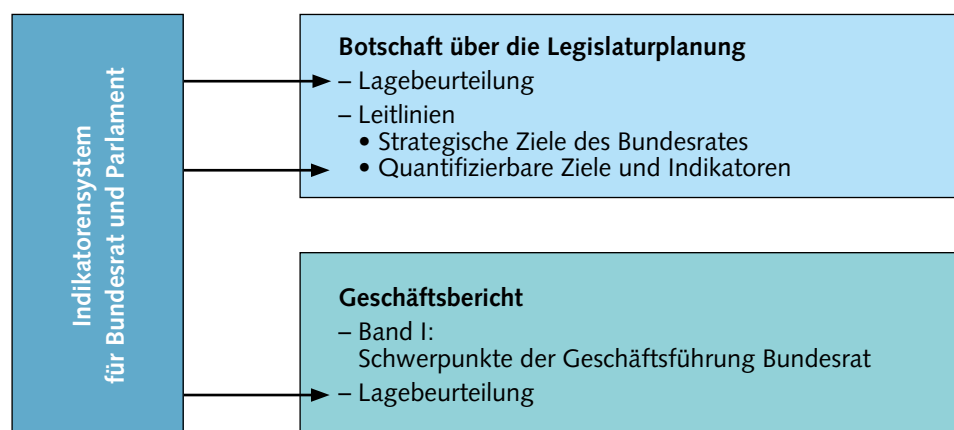
Zusätzlich zur Auswahl von Legislaturindikatoren stand der Bundeskanzlei das Indikatorensystem auch als eine Art «Bibliothek» mit statistischen Informationen für die Lageanalysen in der Botschaft über die Legislaturplanung und im Geschäftsbericht des Bundesrats zur Verfügung (G8). Das System lieferte die benötigten Zusatzinformationen, um in den Lageanalysen einen Überblick über den Zustand der Schweiz verfassen zu können. So konnte der bisher grosse Arbeitsaufwand der Bundeskanzlei für die Suche nach neuen Daten beträchtlich reduziert werden. Gleichzeitig wurde angestrebt, mit dem Indikatorensystem mehr Transparenz und Kontinuität in Bezug auf die Auswahl und die Art der Indikatoren herzustellen.

In der Botschaft über die Legislaturplanung 2011–2015 wurde die Lageanalyse auf Basis des Indikatorensystems verfasst. Dabei wurden die 37 für die Beobachtung der Legislaturziele ausgewählten Indikatoren mit 32 aus dem Gesamtsystem ergänzt. Lediglich sieben wurden zusätzlich von ausserhalb des Systems für die Lageanalyse berücksichtigt.

Im Geschäftsbericht legt der Bundesrat Rechenschaft gegenüber dem Parlament ab, orientiert über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit und über die Erreichung der Jahresziele. Mittels der Indikatoren kann über die Entwicklungen des vergangenen Jahres in Bezug auf die zu erreichenden Ziele Bilanz gezogen werden.

Anwendung des Systems für die Redaktion der Lageanalysen

G 8



© Bundesamt für Statistik (BFS)

4 Produktion und Publikation der Legislaturindikatoren

In den Auswahlkriterien wurde festgeschrieben, dass die Indikatoren bereits publiziert sein oder auf bestehenden Daten basieren sollten, um ins Indikatorensystem aufgenommen werden zu können. Dies bedeutet aber nicht, dass die Indikatoren nicht produziert werden müssen. Jeder Indikator erhält seine Bedeutung erst in Verbindung mit dem Legislaturziel, für das er ausgewählt wurde. Die Produktion der Legislaturindikatoren bedeutet folglich, dass die Daten und Indikatoren nach einem einheitlichen Schema in Bezug zu den Legislaturzielen gesetzt werden.

Das Indikatorensystem liefert die statistischen Informationen für die quantifizierbaren Ziele, die Lageanalyse in der Botschaft über die Legislaturplanung sowie die Lageanalyse im Geschäftsbericht. Dieser direkte Bezug eines Indikatorensystems zur politischen Berichterstattung ist in der amtlichen Statistik eher eine Ausnahme. In der Diffusion der Indikatoren bedeutet dies, dass einige Überlegungen angestellt werden müssen, wie die Unabhängigkeit der Statistik garantiert werden kann. So muss in den Texten zu den Indikatoren klar zwischen den neutral beschriebenen statistischen Informationen und den politischen Zielen beziehungsweise strategischen Texten unterschieden werden können.

Für die Präsentation der Indikatoren und des Systems kann auf ein Indikatorenmodell zurückgegriffen werden, das den Indikator nach vorher festgelegten Elementen (Bedeutung, Grafik, Kommentar etc.) beschreibt. Für die Publikation der Indikatoren auf dem BFS-Portal wurden Spiel- und Redaktionsregeln definiert, um Kriterien wie Transparenz und Partizipation zu garantieren. Die Redaktionsregeln definieren, welche Elemente die Texte zu den einzelnen Indikatoren enthalten und nach welchen Kriterien sie verfasst werden müssen. Die Spielregeln legen die Konsultationsprozesse fest zwischen der Begleitgruppe, der Bundeskanzlei, der Projektgruppe des BFS sowie denjenigen Fachsektionen des BFS, die Datenproduzenten sind.

4.1 Präsentationsmöglichkeiten und Zielpublikum

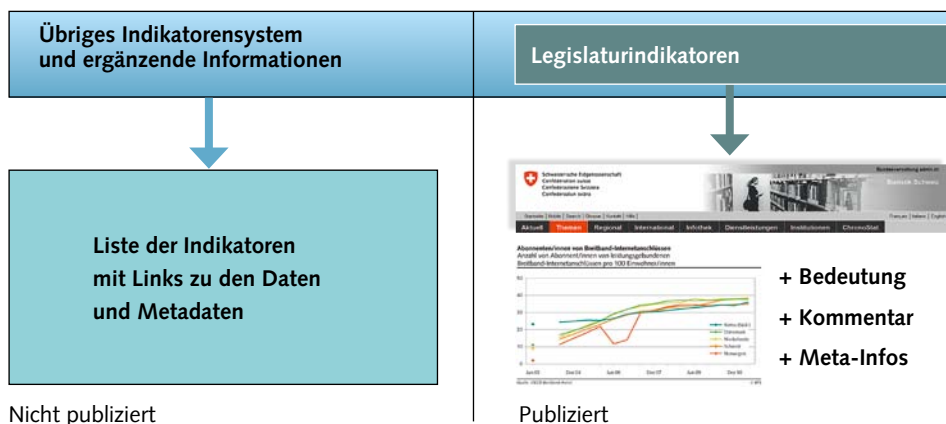
Die Erfahrungen mit der Publikation der Führungsindikatoren auf dem Internetportal des BFS hat gezeigt, wie aufwändig es ist, über 100 Indikatoren zu unterhalten und regelmässig zu aktualisieren (BK 2009). Eine Publikation des gesamten Systems mit knapp 150 Indikatoren erschien deshalb im vorgegebenen Zeitraum und mit den vorhandenen Ressourcen langfristig nicht haltbar. Deshalb wurde entschieden, nur diejenigen Indikatoren zu publizieren, welche für die Legislaturplanung ausgewählt wurden (Legislaturindikatoren, G9). Da die Indikatoren regelmässig aktualisiert werden müssen und die Daten schnell veralten, erschien es nicht sinnvoll, eine ausführliche gedruckte Publikation zu planen. Die Legislaturindikatoren werden folglich nur auf dem Internetportal des BFS publiziert.

Jene Indikatoren des Gesamtsystems, die nicht für die Legislaturplanung ausgewählt worden sind, liegen «nur» als Linksammlung vor und werden nicht publiziert. Für jeden Indikator wurde in der Linksammlung ein Internetlink auf die entsprechende Publikation in einer Datenbank abgelegt. In dieser Datenbank werden auch Angaben zu den Datenproduzenten, zur Definition und zur Erhebungshäufigkeit angegeben.

Für die Publikation der 37 Legislaturindikatoren kommen je nach Zielgruppe, die damit angesprochen werden soll, verschiedene Varianten in Frage. Beim BFS werden drei verschiedene sogenannte Benutzergruppen unterschieden: BeachterInnen, BenutzerInnen und BearbeiterInnen. Die Gruppen unterscheiden sich in Bezug auf ihr Informationsbedürfnis und die Anforderungen, die sie an eine Publikation stellen. Die BeachterInnen sind interessierte Personen, die Informationen zur Meinungsbildung im privaten oder beruflichen Bereich suchen. Die BenutzerInnen sind Entscheidungsträger, welche Daten oder Indikatoren bewusst suchen, um eine Entscheidung zu treffen. Die BearbeiterInnen sind Spezialisten und Experten, welche die Daten professionell und routinemässig nutzen

Konzeption der Publikation des Indikatorensystems

G 9



© Bundesamt für Statistik (BFS)

T7* Wichtigste Benutzergruppen (keine umfassende Aufzählung)

	Wichtigste Benutzergruppen
BeachterInnen	Bevölkerung, Parlament, Medien
BenutzerInnen	Verwaltung
BearbeiterInnen	Bundeskanzlei, Begleitgruppe

und selbst aufbereiten. Die Tabelle T7 zeigt beispielhaft die wichtigsten Benutzergruppen im Zusammenhang mit dem Projekt.

Der Bundeskanzlei und der Generalsekretärenkonferenz wurden drei verschiedene Präsentationsvarianten für die Indikatoren vorgeschlagen. Die erste Variante bestand aus einer einfachen Liste der Indikatoren mit den Links zu den entsprechenden Quellen, wie sie ebenfalls für das gesamte Indikatorensystem umgesetzt wird. Diese Variante richtete sich ausschliesslich an die Bearbeiterin Bundeskanzlei und eignete sich nicht für die Beachter und Benutzer. Die zweite Variante umfasste eine Begründung, warum dieser Indikator ausgewählt und dem entsprechenden Legislativziel zugeordnet wurde. Zudem wäre der Indikator grafisch dargestellt und mit einem Verweis auf die Quelle ergänzt worden. In der dritten Variante wäre zusätzlich die Entwicklung des Indikators kommentiert, das heisst den Verlauf des Indikators ohne politische Wertungen beschrieben worden. Zusätzlich würden Metadaten zum Indikator präsentiert. Diese beide Varianten entsprachen den Bedürfnissen und Anforderungen der Beachterinnen und Beachter sowie der Benutzerinnen und Benutzer. Die Generalsekretärenkonferenz hat im Juni

2011 entschieden, dass die Legislativindikatoren in der ausführlichsten dritten Variante publiziert werden sollen.

Die Publikation der 37 Legislativindikatoren richtet sich in erster Linie an die Beachterinnen und Beachter, das heisst an die Bevölkerung, das Parlament und die Medien. Auch für die Benutzerinnen und Benutzer in der Verwaltung stehen die Legislativindikatoren zur Verfügung. Für die Bedürfnisse der Bundeskanzlei reichen die 37 Legislativindikatoren hingegen nicht aus. Sie hat daher Zugang zum gesamten System (→ Kapitel 3.3). Ein Zugriff auf das gesamte System wäre für weitere Bearbeiter aus der Bundesverwaltung auf Wunsch möglich.

4.2 Elemente der Präsentation auf dem BFS-Portal

Die Präsentation der Indikatoren auf dem BFS-Portal orientiert sich am Standardmodell des BFS für die Publikation von Indikatoren. Das Standardmodell sieht vor, dass die Indikatoren anhand der Elemente Bedeutung, Grafik, Quellenangabe und Kommentar dargestellt werden (G10). Der Link «Weiterführende Informationen» am Ende der Seite führt zu den ausführlichen Metadaten (zum Beispiel genaue Definition, Erhebungshäufigkeit, Erhebungsrhythmus etc.). Das Modell hat sich für die Präsentation von verschiedenen Indikatorensystemen auf dem Portal des BFS bewährt. Es ist übersichtlich und hilft, Indikatoren aus verschiedenen Bereichen nach einem einheitlichen Schema zu präsentieren.

Beispiel für die Präsentation eines Indikators

G 10

Monitoring der Legislaturplanung - Indikatoren

Legislaturziel 1 - Schuldenquote des Bundes

Auszug aus dem Legislaturziel 1: Um nachkommenden Generationen keine zusätzlichen finanziellen Lasten in Form übermässiger Schulden aufzubürden und einen wachstumshemmenden Anstieg der Staats- und Fiskalquote zu vermeiden, sind strukturelle Reformen im gesamten Aufgabenspektrum des Bundes nötig. Gleichzeitig soll damit finanzpolitischer Handlungsspielraum geschaffen werden mit dem Ziel, die Ausgaben möglichst in wohlfördernde Bereiche zu lenken.

Auszug Legislaturziel

Bedeutung des Indikators: Die Schuldenquote zeigt, wie nachhaltig die aktuelle Finanzpolitik ist und welche finanzielle Last heutiger Vorhaben auf zukünftige Generationen abgewälzt wird. Über das vertretbare Ausmass von Schulden gibt es keine einheitlichen Auffassungen, daher gibt die Politik Toleranzgrenzen vor. In der Schweiz wurde dazu 2003 die Schuldenbremse eingeführt: Ziel der Schuldenbremse ist es, dass sich die nominellen Bruttoschulden (Bruttoschulden in Franken) stabilisieren und das Ausgabenwachstum auf die Einnahmementwicklung begrenzt wird. Der Indikator zeigt die Höhe der Schulden des Bundes im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt, das heisst im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistung der Volkswirtschaft.

Bedeutung des Indikators

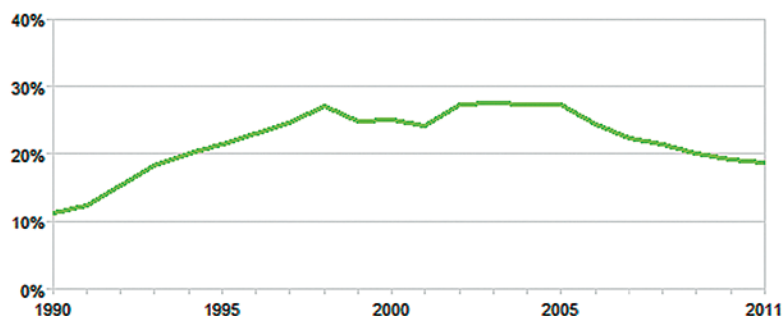
Quantifizierbares Ziel: Basierend auf der Zielsetzung der Schuldenbremse – über einen Konjunkturzyklus hinweg dürfen die Ausgaben nicht grösser sein als die Einnahmen – sollen die nominellen Bruttoschulden des Bundes zumindest auf dem Stand von 2010 stabilisiert werden. Die Bruttoschuldenquote des Bundes (Bruttoschulden in % des BIP) soll also gegenüber 2010 (19,3%*) weiter zurückgehen.

Quantifizierbares Ziel

Entwicklung

Schuldenquote des Bundes

Bruttoschulden des Bundes im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung

© BFS

Grafik

Quelle: Finanzberichterstattung der EFV

Quellenangabe, Daten im Excel-Format

Kommentar

Die Bruttoschuldenquote des Bundes reduzierte sich von 27,2% in 2005 auf 18,7% in 2011. Grund dafür ist die sinkende Verschuldung des Bundes seit dem Höchststand von 2005. Im Vergleich zu 2010 hat die Bruttoschuldenquote 2011 um 0,6% abgenommen. Absolut gemessen sind die Bruttoschulden 2011 nur wenig zurückgegangen, da aber das BIP gewachsen ist, konnte die Quote gesenkt werden. Die Reduktion der Verschuldung in den letzten Jahren wird auf die Einführung der Schuldenbremse zurückgeführt. Auch die Schuldenquote der öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialversicherungen) ist gesunken. In der Mehrzahl der Kantone bestehen analog zur Schuldenbremse ebenfalls Budgetbeschränkungen durch verschiedenartige Regelbindungen. Diese tragen dazu bei, dass die Schuldenquote seit 2003 auch in den Kantonen und Gemeinden kontinuierlich gesenkt werden konnte.

Kommentar: Entwicklung des Indikators

Weiterführende Informationen:

Definitionen/Erklärungen

Ausführliche Metadaten

Stand: Oktober 2012

© Bundesamt für Statistik (BFS)

Für jeden Indikator wird ein Auszug aus dem Legislaturziel aufgeführt, um zu zeigen, in welchem grösseren Zusammenhang der Indikator zu sehen ist. Um die angestrebte Trennung zwischen statistischer Information und politischer Zielsetzung zu erreichen, werden die aus der Botschaft stammenden Textstellen durch kursive Schrift gekennzeichnet. Der Text wird unverändert aus der Botschaft über die Legislaturplanung übernommen.

Unter Bedeutung des Indikators wird beschrieben, was der Indikator in Bezug auf das strategische Ziel aussagt. Je nach Indikator wird auch angemerkt, was er nicht aussagt und wo seine Grenzen liegen. Anschliessend wird auf die Definition des Indikators verwiesen. Für diesen Abschnitt werden überwiegend vorhandene Texte der Verwaltungseinheiten auf dem Internet, in Berichten und Studien sowie bestehende Indikatorentexte des BFS verwendet.

Zwischen der Bedeutung und der Grafik wird das quantifizierbare Ziel eingefügt. Das quantifizierbare Ziel wird ohne Änderungen aus der Legislaturplanung übernommen.

Die Grafik zeigt die Entwicklung des Indikators in einer Zeitreihe, soweit diese vorhanden ist und deren Daten vergleichbar sind. In der Regel wird nur eine Dimension (eine Kurve) dargestellt. Die Grafik wird vom BFS nach den BFS-Standards produziert. Sie soll genügend Metadaten enthalten, um selbsterklärend zu sein. Neben der Quellenangabe wird auch ein Excel-Dokument mit den Daten zum Download angeboten.

Der Kommentar zum Indikator beschreibt möglichst neutral und faktenbasiert den Verlauf des Indikators in den letzten Jahren und den aktuellen Stand. Danach werden Erklärungsansätze zum Verlauf und wenn nötig Kontextdaten zur Vertiefung präsentiert. Der Kommentar basiert, falls vorhanden, auf bestehenden Indikatorentexten auf dem BFS-Portal.

Die Metadaten sind auf einer weiteren Seite abrufbar. Dort sind die vollständige Definition des Indikators, die Definitionen von verwendeten Begriffen, die Erhebung, der Erhebungsrhythmus und wenn nötig die Berechnung des Indikators aufgeführt. Wo möglich wird auf bestehende Definitionen aus dem Glossar des BFS zurückgegriffen²¹. Diese Texte werden unverändert übernommen.

4.3 Redaktionsregeln

In den Redaktionsregeln wird definiert, wie ein Text zu einem Indikator aufgebaut wird und welche Art von Aussagen er beinhalten darf. Die Redaktionsregeln sind ein zentrales Instrument um sicherzustellen, dass die Texte einheitlich verfasst werden und ihr Inhalt den Regeln der amtlichen Statistik entspricht.

Folgende Kriterien müssen die Texte erfüllen (BFS 2010, ausführliche Version in Kapitel 6.4):

- Anforderungen der öffentlichen Statistik einhalten (Relevanz der Informationen, Unabhängigkeit, Verantwortung, Wissenschaftlichkeit, Vergleichbarkeit, Aktualität, Datenschutz und Zugänglichkeit).
- Stil an Zielpublikum anpassen, klar und verständlich formulieren. Interpretationsfehler vermeiden, neutral und sachlich bleiben.
- Wertende Adjektive und Werturteile vermeiden (Beispiel: die spektakuläre Entwicklung des Indikators XY...).
- Text politisch neutral formulieren.
- Sätze vereinfachen (z.B. Nebensätze vermeiden) und Inhalt verdichten.
- Spezifische Fachwörter möglichst vermeiden, andernfalls erklären.
- Leitfaden zum geschlechtergerechten Formulieren der Bundeskanzlei verwenden (siehe Website: *deutsch, französisch*).

²¹ Datenbank auf dem Internetportal des BFS mit verschiedenen Definitionen, siehe www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/definitionen.html

4.4 Spielregeln für die Redaktion

Für die Produktion der Indikatoren werden verbindliche Spielregeln festgelegt, welche die Verantwortlichkeiten zwischen allen beteiligten Verwaltungseinheiten definieren. Die Indikatoren stammen aus den unterschiedlichsten Fachgebieten. Die Projektgruppe des BFS ist auf das Fachwissen der Begleitgruppe sowie der Fachexperten beim BFS angewiesen. In den Spielregeln wird festgeschrieben, welche Verwaltungseinheit zu welchem Zeitpunkt mit welchem Mitspracherecht konsultiert wird (T8). Dadurch können in einem komplexen Konsultationsprozess Missverständnisse und Störungen im Ablauf verringert werden.

Aufgabe der Projektgruppe des BFS war es, die Bedeutung und den Kommentar zu den Indikatoren zu schreiben. Die federführenden Verwaltungseinheiten der Begleitgruppe, die Bundeskanzlei sowie die zuständigen Fachsektionen des BFS wurden zu diesen beiden Elementen konsultiert und hatten ein Anrecht auf eine Entscheidung im Konsens. Die Einheiten, die nicht federführend waren, sowie die Fachsektionen des BFS, die nicht Datenproduzenten waren, wurden bei Interesse konsultiert und konnten mitreden. Für Indikatoren, die nicht vom BFS erhoben werden, entschieden die Projektgruppe, die Fachsektionen der federführenden Verwaltungseinheiten und die Bundeskanzlei im Konsens. Die Fachsektionen des BFS und die nicht federführenden Einheiten konnten bei Interesse mitreden. Die Projektgruppe erstellte zudem eine Grafik und sammelte die nötigen Metadaten. Bei der Darstellung der Grafik konnten die Fachsektionen der federführenden Einheiten und des BFS mitreden, die Bundeskanzlei wurde angehört. Die Sammlung der Metadaten war Aufgabe der Projektgruppe des BFS.

T8* Spielregeln für die Redaktion der Texte

Aufgaben	Projektgruppe BFS	Begleitgruppe	Fachsektionen BFS	Bundeskanzlei	Externe**
Bedeutung schreiben	Ek A	Ek* MR	Ek* MR	Ek	MR
Kommentar schreiben	Ek A	Ek* MR	Ek* MR	Ek	MR
Grafik erstellen	A	MR* S	MR* S	S	S
Metadaten sammeln	A	I	I	I	I
Dimension auswählen	Ek A	Ek* MR	S	Ek	MR
Zusätzliche Dimension auswählen	Ek A	MR	I	Ek	I

* federführende Verwaltungseinheiten, Datenproduzenten

** betroffene Einheiten, die nicht Mitglieder der Begleitgruppe sind

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 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*

4.5 Konsultationen

Der Konsultationsprozess gliederte sich in drei Etappen (G11). In einer ersten Etappe wurde die Spezifikation des Indikators mit den Verwaltungseinheiten der Begleitgruppe und den Fachsektionen des BFS festgelegt. Dazu gehörten die genaue Definition des Indikators, die Datenquelle, der Umfang der Zeitreihe, die Dimension und die Masseinheit.

In einer zweiten Etappe erstellte die Projektgruppe des BFS einen Vorschlag für den Text und die Grafik. Dieser Vorschlag wurde den federführenden Verwaltungseinheiten der Begleitgruppe, den Fachsektionen des BFS (sofern Datenproduzenten) und der Bundeskanzlei vorgelegt. Der Vorschlag zirkulierte so lange zwischen den betroffenen Einheiten, bis ein Konsens zwischen allen Beteiligten gefunden werden konnte.

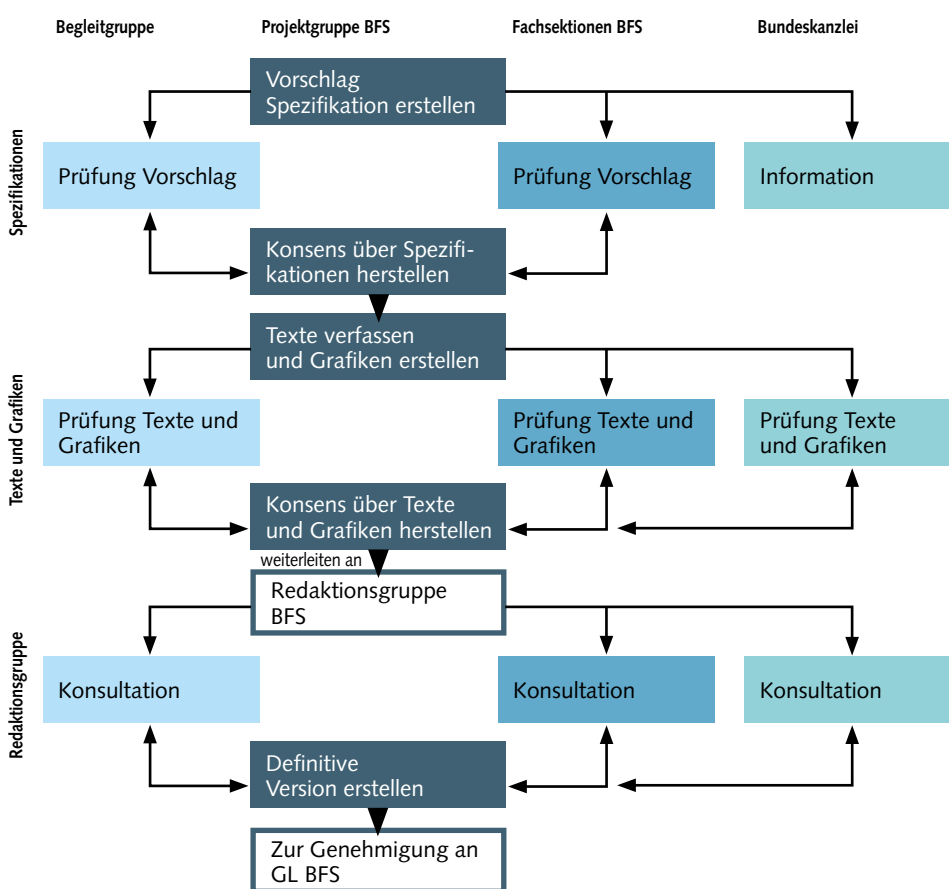
In der dritten Etappe wurde der konsultierte Vorschlag einer BFS-internen Redaktionsgruppe vorgelegt.

Die Redaktionsgruppe bestand aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der verschiedenen (Produktions-) Abteilungen des BFS, dem Dienst Statistische Methoden und der Abteilung Kommunikation und Diffusion. Aufgabe der Redaktionsgruppe war es, die Texte und die Grafiken auf die Anforderungen der öffentlichen Statistik zu prüfen. Die Redaktionsgruppe stellte sicher, dass die Elemente «Bedeutung», «Grafik», «Kommentar/Analyse» und «Weiterführende Informationen» wissenschaftlich korrekt, neutral und faktisch formuliert waren und keine politische Wertung enthielten. Zudem prüfte sie, ob die Texte verständlich und kommunizierbar waren. Die Projektgruppe überarbeitete die Texte und Grafiken nach den Hinweisen der Redaktionsgruppe und konsultierte wenn nötig erneut die Fachsektionen, die Begleitgruppe und die Bundeskanzlei.

Da die Indikatoren auf dem Portal des BFS publiziert wurden, entschied am Schluss die Geschäftsleitung des BFS über die Publikation der Texte und Grafiken.

Ablauf der Konsultationsprozesse

G 11



© Bundesamt für Statistik (BFS)

4.6 Ausblick

Nachdem die Indikatoren für die Legislaturplanung ausgewählt und in der Botschaft am 25. Januar 2012 publiziert wurden, hat das Parlament in seiner Beratung über die Legislaturplanung im Juni 2012 beschlossen, eine siebte Leitlinie zur Gleichstellung von Frau und Mann hinzuzufügen. Die Motion «Indikatoren zur Gleichstellung in der Legislaturplanung» fordert, dass die 37 Legislaturindikatoren mit Indikatoren zur Gleichstellung ergänzt werden (Legislaturplanungskommission 2012). Für die Formulierung der quantifizierbaren Ziele und für die Auswahl der Indikatoren konnten die Bundeskanzlei und die Departemente erneut auf das Indikatorensystem zurückgreifen. Da eines der Querschnittsthemen des Systems die Gleichstellung ist, stand bereits eine Auswahl an Indikatoren zur Verfügung (→ Kapitel 6.3). Die Prozesse zur Auswahl und zur Produktion verliefen gleich wie diejenigen für die anderen Legislaturindikatoren (→ Kapitel 3.2, Kapitel 4). Am 31. Oktober 2012 hat der Bundesrat beschlossen, die sieben Indikatoren zur Gleichstellung zwischen Mann und Frau in das Legislaturprogramm 2011–2015 zu integrieren²².

Für die Redaktion des Geschäftsberichts müssen die Indikatoren jedes Jahr auf dem neusten verfügbaren Stand sein. Darüber hinaus muss das gesamte Indikatorensystem erweiterbar sein, damit neue Entwicklungen und Herausforderungen berücksichtigt werden können. Die Verwendung des Systems durch die Bundeskanzlei, vor allem für die Redaktion der Lageanalyse in der Botschaft über die Legislaturplanung und in den Geschäftsberichten des Bundesrates, wird die Stärken und Lücken des Systems aufzeigen. Regelmässige Anpassungen werden nötig sein, um das Instrument, das 2011 konstruiert wurde, auch für die Beobachtung der Ziele des Legislaturprogramms 2015–2019 verwenden zu können.

Ursprünglich war geplant, die Indikatoren des Systems mit sogenannten Kontextdaten zu ergänzen. Kontextdaten sind statistische Variablen, die das Umfeld eines Indikators beschreiben und somit helfen, die Aussagekraft des Indikators zu verstärken. Kontextdaten verringern die Ambivalenz, indem sie festlegen, mit Hilfe welcher Daten der Indikator interpretiert werden soll. Das System umfasst in der aktuellen Version jedoch 147 Indikatoren. Damit hat sich die Frage nach Kontextdaten entschärft: Das gesamte System umfasst genügend Indikatoren, um ausreichende Zusatzinformationen für die Lageanalyse zu liefern. Dies zeigt die Tatsache, dass nur sieben zusätzliche Indikatoren für die Lageanalyse in der Botschaft über die Legislaturplanung berücksichtigt werden mussten. Für die zukünftige Weiterentwicklung des Projekts wäre es interessant, für jeden Legislaturindikator eine Gruppe von Kontextdaten im Voraus zu definieren, um die Analyse und die Interpretation für diesen zu vertiefen und zu systematisieren. Die Kontextdaten können, müssen aber nicht aus dem System stammen.

22 Lohnunterschied nach Geschlecht, Anzahl Studierende in MINT-Fächern nach Geschlecht, AHV-Durchschnittsrente nach Geschlecht, schwere Straftaten häuslicher Gewalt, Belastung durch Erwerbsarbeit und Haus-/Familienarbeit, Anteil Frauen in den Lohnklassen 24–29 und 30–38 (Bundesverwaltung), Anteile der Sprachen in den Departementen und in der Bundeskanzlei

5 Bibliografie

- Balthasar, Andreas (2000), Evaluationssynthesen, Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen, LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 11(1), Seite 13–25
- Bundesamt für Statistik (BFS), Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2003), *MONET – Schlussbericht und Resultate*, Neuchâtel
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2010), *Lignes directrices rédactionnelles pour le Rapport sur le développement durable 2012*, Neuchâtel [unveröffentlicht]
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2012), *Bericht über die Nachhaltige Entwicklung 2012*, Neuchâtel
- Bundesamt für Statistik (BFS), Konferenz der regionalen statistischen Ämter der Schweiz (KORSTAT) (2012), *Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz*, Neuchâtel, Zürich
- Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG)
- Ekins, Paul (1992), *A four-capital model of wealth creation*, In: Ekins, Paul; Max-Neef, Manfred (Hrsg): *Real-life Economics: Understanding Wealth Creation*, London, Seite 147–155
- Eyer, Sarah (2008), *Indikatorenbasierte Leistungs- und Wirkungsmessung auf Bundesebene am Beispiel der Legislaturplanung 2007–2011*, Lizentiatsarbeit der Universität Bern [unveröffentlicht]
- Feller-Länzlinger, Ruth; Haefeli, Ueli; Rieder, Stefan; Biebricher, Martin; Weber, Karl (2010), *Messen, werten, steuern. Indikatoren – Entstehung und Nutzung in der Politik*, TA-Swiss Zentrum für Technologiefolgen-Abschätzung, Bern
- Kissling-Näf, Ingrid; Knoepfel, Peter (1997), «Kapitel 8: Evaluation und Monitoring», In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter, *Einführung in die Politik-evaluation*, Helbing & Lichtenhahn, Basel
- Knoepfel, Peter (2011), *Développement d'une typologie pour le système d'indicateurs servant au suivi des 44 tâches de la Confédération selon le projet de la Chancellerie fédérale de 2010*, Rapport intermédiaire du 7.10.2010, [unveröffentlicht]
- Legislaturplanungskommission des Nationalrats (00.016 NR) (2000), Motion «*Erarbeitung eines Indikatorensystems als Führungsinstrument*» (00.3225), eingereicht am 29. Mai 2000
- Legislaturplanungskommission des Nationalrats (12.008-NR) (2012), Motion «*Indikatoren zur Gleichstellung in der Legislaturplanung*» (12.3339), eingereicht am 19. April 2012
- Morosini, Marco; Friebe, Elke; Schneider, Caroline; Röhm, Marc; Ballschmiter, Karlheinz (2002), *Umweltindikatoren – Grundlagen, Methodik und Relevanz*, Band 1, Stuttgart
- OECD (1993), *Corps central d'indicateurs de l'OCDE pour les examens des performances environnementales*, Rapport de synthèse du Groupe sur l'Etat de l'Environnement, OCDE/GD (93) 179, Paris
- Rieder, Stefan (2003), *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Projektleitung FLAG, Interface – Institut für Politikstudien im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), Luzern, Bern*
- Schweizerische Bundeskanzlei, Bundesamt für Statistik (2004), *Indikatoren als strategische Führungsgrößen für die Politik – Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2004 in Erfüllung des Postulats «Erarbeitung eines Indikatorensystems als Führungsinstrument» (00.3225) der nationalrätlichen Legislaturplanungskommission (00.016 NR)*, Neuchâtel

- Schweizerische Bundeskanzlei (2009), *Révision du système d'indicateurs pour le Conseil fédéral et le Parlement – Concept global*, Bern [unveröffentlicht]
- Schweizerische Bundeskanzlei (2011), *Perspektiven 2025. Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik*, Bern
- Schweizerischer Bundesrat (2012), *Botschaft über die Legislaturplanung 2011–2015* vom 25. Januar 2012, Bern
- Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Paris
- Wachter, Daniel (2010), *Politischer Nutzen von Evaluationen und Monitoring am Beispiel der Schweizer Nachhaltigkeitsstrategie*, In: Steurer, Reinhard; Tratt-nigg, Rita (Hrsg), *Nachhaltigkeit regieren: Eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und -Praktiken*, München

6 Anhang

6.1 Liste der Aufgaben

1 Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen

1.1 Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen

2 Ordnung und öffentliche Sicherheit

2.1 Allgemeines Rechtswesen

2.2 Polizeidienste, Strafverfolgung und -vollzug

2.3 Grenzkontrollen

2.4 Gerichte

3 Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit

3.1 Politische Beziehungen

3.2 Entwicklungshilfe (Süd- und Ostländer)

3.3 Wirtschaftliche Beziehungen

3.4 Hilfe an Ostländer und Erweiterung der EU

4 Landesverteidigung

4.1 Militärische Landesverteidigung

4.2 Nationale Sicherheitskooperation

5 Bildung und Forschung

5.1 Berufsbildung

5.2 Hochschulen

5.3 Grundlagenforschung

5.4 Angewandte Forschung

5.5 Übriges Bildungswesen

6 Kultur und Freizeit

6.1 Kulturerhaltung

6.2 Kulturförderung und Medienpolitik

6.3 Sport

7 Gesundheit

7.1 Gesundheit

8 Soziale Wohlfahrt

8.1 Altersversicherung

8.2 Invalidenversicherung

8.3 Krankenversicherung

8.4 Ergänzungsleistungen

8.5 Militärversicherung

8.6 Arbeitslosenversicherung/Arbeitsvermittlung

8.7 Sozialer Wohnungsbau/Wohnbauförderung

8.8 Migration

8.9 Soziale Hilfe und Fürsorge

9 Verkehr

9.1 Strassenverkehr

9.2 Öffentlicher Verkehr

9.3 Luftfahrt

10 Umweltschutz und Raumordnung

10.1 Umweltschutz

10.2 Schutz vor Naturgefahren

10.3 Naturschutz

10.4 Raumordnung

11 Landwirtschaft und Ernährung

11.1 Landwirtschaft und Ernährung

12 Wirtschaft

12.1 Wirtschaftsordnung

12.2 Standortförderung, Regionalpolitik, wirtschaftliche Landesversorgung

12.3 Energie

12.4 Waldwirtschaft

13 Finanzen und Steuern

13.1 Anteile an Bundeseinnahmen

13.2 Geldbeschaffung, Vermögens- und Schuldenverwaltung

13.3 Finanzausgleich

***Typologie:**

Kapitalart

w	Wirtschaftliches Kapital
h	Humankapital
s	Soziales Kapital
n	Natürliches Kapital

Indikatortyp

S	Stock
F	Fluss
E	Effizienz
V	Verteilung

Blau	Indikatoren in der Botschaft über die Legislaturplanung
------	--

6.2 Liste der Indikatoren

Geordnet nach Aufgabengruppen und Aufgaben

		Typologie*	Wirkungsmodell	International vergleichbar
1	Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen			
01.0.2	Abonent/innen von Breitband-Internetanschlüssen	wS	output	X
01.0.3	Online Service Index	wS	outcome	X
QT	Frauenanteil im Nationalrat	sV	outcome	
1.1	Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen			
01.1.1	Ausgabenquote (Bund)	wF	output	
01.1.2	Steuerquote (Bund)	wF	output	
01.1.3	Schuldenquote (Bund)	wS	output	X
01.1.4	Staatsquote (Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialversicherungen)	wF	output	X
01.1.5	Fiskalquote (Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialversicherungen)	wF	output	X
01.1.6	Schuldenquote (Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialversicherungen)	wS	output	X
01.1.7	Umweltbezogene Steuern	wE	output	X
2	Ordnung und öffentliche Sicherheit			
2.2	Polizeidienste, Strafverfolgung und -vollzug			
02.2.1	Verzeigungen wegen schwerer Gewaltdelikte gemäss Polizeilicher Kriminalitätsstatistik (PKS)	sS	outcome	
02.2.2	Verurteilungen (Erwachsene) gemäss Strafurteilsstatistik (SUS)	sS	outcome	
02.2.3	Jugendstrafurteile gemäss JUSUS	sS	outcome	
2.3	Grenzkontrollen			
02.3.1	Einsatztage für Frontex-Operationen	wS	output	
3	Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit			
3.1	Politische Beziehungen			
03.1.2	Schweizer/innen in internationalen Organisationen	sS	output	
03.1.3	Einsatz der Schweiz in internationalen Organisationen	sS	output	
03.1.4	Schweiz als Gast- und Sitzstaat	sS	output	
03.1.5	Bilaterale Abkommen mit der EU	sS	output	
03.1.7	Multilaterale Abkommen	sS	output	
03.2.1	Öffentliche Entwicklungshilfe	sF	input	X
3.2	Entwicklungshilfe (Süd- und Ostländer)			
03.2.1	Öffentliche Entwicklungshilfe	sF	input	X
03.2.2	Erfolgreich investierte Mittel in den Sektoren/Themen (ab 2017 vorhanden)	sE	output	
03.2.3	Öffentliche Meinung über die Wichtigkeit der Entwicklungszusammenarbeit zur Lösung globaler Entwicklungsprobleme	sS	outcome	
03.2.4	Mitteleinsatz nach strategischen Prioritäten (Themen)	sE	input	
03.2.5	Anteil öffentliche Entwicklungshilfe für Friedenspolitik	sF	input	

		Typologie*	Wirkungsmodell	International vergleichbar
3.3	Wirtschaftliche Beziehungen			
03.3.1	Reduktion der Zollbelastung durch Freihandelsabkommen	wE	impact	
03.3.2	Relatives Preisniveau des gesamten BIP	wE	outcome	X
03.3.3	Durchschnittliche Zollbelastung für Importe in die Schweiz	wE	impact	
03.3.4	Handelsbarrieren für Dienstleistungen	wE	impact	X
03.3.5	Barrieren bei den schweizerischen Auslandsinvestitionen	wE	impact	X
03.3.6	Erfolgsquote der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit	wE	output	
3.4	Hilfe an Ostländer und Erweiterung der EU			
03.4.1	Mitteleinsatz nach strategischen Prioritäten (Themen)	sE	input	
4	Landesverteidigung			
4.1	Militärische Landesverteidigung			
04.1.1	Vertrauen in die Armee	sS	outcome	
5	Bildung und Forschung			
05.0.1	Teilnahme an Weiterbildung	hS	outcome	X
05.0.2	Bruttoinlandaufwendungen für Forschung und Entwicklung in Prozent des BIP (GERD)	hF	input	X
05.0.3	Bruttoinlandaufwendungen für Forschung und Entwicklung des privaten Sektors in Prozent des BIP (BERD)	hF	input	X
05.0.4	Lesefähigkeit der 15-Jährigen (PISA)	hS	outcome	X
05.0.5	Syntheseindex der Innovation	hF	outcome	X
05.0.6	F&E Aufwendungen des Bundes	hF	input	
05.0.7	Anzahl Studierende in MINT-Fächern	hE	outcome	X
05.0.8	Frauenanteil beim Hochschulpersonal (Professorinnen, Doktorandinnen, Postdoc, Dozentinnen)	hV	outcome	
QT	Frühzeitige Schulabgänger/innen nach Nationalität	hV	outcome	X
QT	Soziale Herkunft der Studierenden nach Ausbildung der Eltern	hV	outcome	
QT	Übereinstimmung von Bildung und Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes nach Nationalität	wV	outcome	
5.1	Berufsbildung			
05.1.1	Abgeschlossene Ausbildungen der höheren Berufsbildung	hS	outcome	X
05.1.2	Frühzeitige Schulabgänger/innen (18- bis 24-Jährige ohne postobligatorischen Abschluss)	hS	outcome	X
05.1.3	Abschlussquote der beruflichen Grundbildung	hS	outcome	
5.2	Hochschulen			
05.1.2	Frühzeitige Schulabgänger/innen (18- bis 24-Jährige ohne postobligatorischen Abschluss)	hS	outcome	X
05.2.1	Erwerbslosenquote von Hochschulabsolvent/innen	hE	outcome	X
05.2.2	Übertritte zwischen den Hochschultypen (Durchlässigkeit der Stufen)	hF	outcome	
05.2.3	Abschlussquote	hE	outcome	

		Typologie*	Wirkungsmodell	International vergleichbar
5.3	Grundlagenforschung			
05.3.2	Angenommene Projekte beim European Research Council	hE	output	X
05.3.3	Anzahl F&E Projekte Schweizerischer Nationalfonds (SNF)	hE	output	
05.3.4	Impact der wissenschaftlichen Publikationen der Schweiz	hS	output	X
5.4	Angewandte Forschung			
05.4.2	Förderbeiträge aus den Forschungsrahmenprogrammen der EU	hF	input	X
05.4.3	Anzahl F&E Projekte Kommission für Technologie und Innovation (KTI)	hE	output	
5.5	Übriges Bildungswesen			
05.5.1	Studentische Mobilität der Absolvent/innen	hF	impact	
05.5.2	Teilnahme von Schweizer/innen an EU-Bildungsprogrammen	hF	impact	X
6	Kultur und Freizeit			
6.1	Kulturerhaltung			
06.1.1	Entwicklung der öffentlichen Kulturausgaben	sF	input	X
06.1.2	Teilnahme an kulturellen Aktivitäten	sS	outcome	X
06.1.3	Eigene kulturelle Tätigkeiten	sS	outcome	X
6.2	Kulturförderung und Medienpolitik			
06.1.1	Entwicklung der öffentlichen Kulturausgaben	sF	input	X
06.1.2	Teilnahme an kulturellen Aktivitäten	sS	outcome	X
06.1.3	Eigene kulturelle Tätigkeiten	sS	outcome	X
6.3	Sport			
06.3.3	Sport- und Bewegungsverhalten	hF	outcome	X
7	Gesundheit			
07.0.1	Selbst wahrgenommene Gesundheit nach Bildungsniveau	hV	outcome	
QT	Ärztedichte	sV	outcome	
QT	Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach Kanton	wV	output	
QT	Selbst wahrgenommener Gesundheitszustand nach Nationalität	hV	outcome	
7.1	Gesundheit			
06.3.3	Sport- und Bewegungsverhalten	hF	outcome	X
07.1.1	Problematischer Alkoholkonsum	hF	outcome	
07.1.3	Übergewicht	hF	outcome	X
07.1.4	Raucherquote	hF	outcome	
07.1.5	Lebenserwartung bei guter Gesundheit	hS	outcome	X
07.1.6	Selbst wahrgenommene Gesundheit	hS	outcome	
07.1.7	Anteil ausländischer Ärzt/innen	hV	outcome	

		Typologie*	Wirkungsmodell	International vergleichbar
8	Soziale Wohlfahrt			
08.0.1	Langzeitarbeitslosigkeit	wV	outcome	
08.0.2	Sozialhilfequote	sV	outcome	
QT	Armutsgefährdung	sV	outcome	X
QT	Armutsgefährdung nach Nationalität	sV	outcome	X
QT	Erwerbslose gemäss ILO nach Nationalität (Schweiz-EU/EFTA-übrige Staaten)	wV	outcome	X
QT	Erwerbsquote von Menschen mit Behinderung	sV	outcome	
QT	Frühzeitige Schulabgänger/innen nach Nationalität	hV	outcome	X
QT	Haushaltseinkommen	wF	outcome	
QT	Krankenkassenbelastung der Haushalte	wV	impact	
QT	Selbst wahrgenommener Gesundheitszustand nach Nationalität	hV	outcome	
QT	Übereinstimmung von Bildung und Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes nach Nationalität	wV	outcome	
QT	Ungleichheit der Einkommensverteilung	wV	outcome	X
QT	Working Poor	wV	outcome	
8.1	Altersversicherung			
08.1.1	Umlageergebnis der AHV	sF	output	
08.1.2	Leistungen der AHV in % des BIP	sF	output	
08.1.3	Leistungen der beruflichen Vorsorge in % des BIP	sF	output	
08.1.4	Rechnungsergebnis der AHV	sF	output	
8.2	Invalidenversicherung			
08.2.1	Leistungen der IV in % des BIP	sF	output	
08.2.2	Anteil der Rentenbezüger/innen mit einer IV in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	sS	output	
8.3	Krankenversicherung			
08.3.1	Gesundheitsausgaben pro Kopf	sF	output	X
08.3.2	Krankenversicherungsprämien-Index (KVPI)	sF	output	
08.3.3	Kosten des Gesundheitswesens in % des BIP	sF	output	X
8.4	Ergänzungsleistungen			
08.4.1	Bezugsquote bei den Ergänzungsleistungen (AHV)	sF	output	
08.4.2	Bezugsquote bei den Ergänzungsleistungen (IV)	sF	output	
8.6	Arbeitslosenversicherung/Arbeitsvermittlung			
08.6.1	Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit	sE	outcome	
8.7	Sozialer Wohnungsbau/Wohnbauförderung			
08.7.1	Mietpreisindex (MPI)	sF	outcome	
08.7.2	Leerwohnungsziffer	wS	outcome	
08.7.3	Mietbelastung nach Einkommensklasse	sV	outcome	

		Typologie*	Wirkungsmodell	International vergleichbar
8.8	Migration			
08.8.1	Einbürgerungsquote	sF	outcome	
08.8.2	Anerkennungsquote der Asylgesuche	sE	output	
08.8.3	Erwerbsquote nach Nationalität (Schweiz-EU/EFTA-übrige Staaten)	sE	outcome	
08.8.5	Anzahl der effektiven Ausreisen	sF	output	
8.9	Soziale Hilfe und Fürsorge			
08.9.1	Anzahl Plätze der familienergänzenden Kinderbetreuung, die durch den Bund im Rahmen des Impulsprogramms finanziert wurden	sS	output	
9	Verkehr			
09.0.1	Modalsplit Personenverkehr	wV	outcome	X
09.0.2	Modalsplit Güterverkehr	wV	outcome	X
9.1	Strassenverkehr			
09.1.1	Staubbelastung auf dem Nationalstrassennetz	wE	outcome	
09.1.2	Fertigstellung Nationalstrassennetz (Nationalstrassen-Länge)	wS	output	
09.1.3	Strassenverkehrsunfälle und verunfallte Personen	hE	outcome	X
9.2	Öffentlicher Verkehr			
09.2.1	Modalsplit im alpenquerenden Güterverkehr	wE	outcome	
09.2.2	LKW-Fahrten auf der Nord-Süd-Achse	wF	output	
09.2.3	Todesfälle und gewichtete Schwerverletzte im öffentlichen Verkehr	hE	outcome	X
09.2.4	Netznutzungseffizienz der Bahnen	wE	outcome	
9.3	Luftfahrt			
09.3.1	Luftfahrtsicherheit	hE	outcome	X
09.3.2	Internationale Vernetzung	wS	output	
10	Umweltschutz und Raumordnung			
10.0.1	Ökologischer Fussabdruck	nV	outcome	X
10.0.2	Modalsplit im Agglomerationsverkehr	wE	outcome	
10.1	Umweltschutz			
10.1.2	Treibhausgasemissionen	nF	outcome	X
10.1.3	Nitrat-Konzentration im Grundwasser	nS	outcome	
10.1.5	Feinstaub-Immissionen	nS	outcome	X
10.1.6	Lärmbelastete Personen durch Verkehr	hS	outcome	
10.1.8	Menge der Siedlungsabfälle	nF	outcome	X
10.2	Schutz vor Naturgefahren			
10.2.2	Schäden durch Naturgefahren	wF	outcome	
10.2.3	Schutzwaldfläche	nS	outcome	

	Typologie*	Wirkungsmodell	International vergleichbar
10.3 Naturschutz			
10.3.1 Strukturen der Fließgewässer	nS	outcome	
10.3.4 Artenvielfalt ausgewählter Gruppen	nS	outcome	
10.4.4 Landschaftszerschneidung	nS	outcome	
10.4 Raumordnung			
10.4.1 Unüberbaute Bauzonen	nS	output	
10.4.2 Siedlungsfläche pro Kopf	nS	outcome	
10.4.3 ÖV-Erreichbarkeit	sV	outcome	
10.4.4 Landschaftszerschneidung	nS	outcome	
11 Landwirtschaft und Ernährung			
11.1 Landwirtschaft und Ernährung			
11.1.1 Nahrungsmittelproduktion	wF	outcome	X
11.1.2 Stickstoffeffizienz	nE	outcome	
11.1.3 Lebensqualitätsindex	sS	outcome	
11.1.4 Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft	wE	outcome	
12 Wirtschaft			
12.0.1 BIP	wF	outcome	X
12.0.2 Erwerbslosenquote	wS	outcome	X
12.0.3 Erwerbsquote	wS	outcome	X
12.0.4 Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen	wS	outcome	
12.0.5 Arbeitsproduktivität	wE	outcome	X
12.0.6 Materialintensität	wF	outcome	X
12.0.7 Energieabhängigkeit	wS	outcome	X
QT Anteil Teilzeiterwerbstätige nach Geschlecht	wV	outcome	
QT Erwerbslose gemäss ILO nach Nationalität (Schweiz-EU/EFTA-übrige Staaten)	wV	outcome	X
QT Erwerbslosenquote der Jugendlichen (15–24 Jahre)	wV	outcome	
QT Erwerbsquote der Frauen	wV	outcome	
QT Frauen in Führungspositionen	wV	outcome	
QT Lohnunterschied nach Geschlecht und Diskriminierungsanteil	wV	outcome	X
QT Working Poor	wV	outcome	
12.1 Wirtschaftsordnung			
12.1.1 Wirtschaftliches Regulierungsumfeld	wE	output	X
12.1.2 Produktmarktregulierung	wE	output	X

		Typologie*	Wirkungsmodell	International vergleichbar
12.2	Standortförd., Regionalpolitik, wirtsch. Landesversorgung			
13.3.2	Standardabweichung Ressourcenpotential der Kantone und Gemeinden	wV	outcome	
12.3	Energie			
12.3.1	Energieeffizienz	wE	outcome	X
12.3.2	Endenergieverbrauch pro Kopf	wF	outcome	X
12.3.3	Elektrizitätsproduktion aus Wasserkraftwerken	nF	outcome	X
12.3.4	Elektrizitätsproduktion aus neuer erneuerbarer Energie	nF	outcome	
12.3.5	Anteil Kernkraft an der Elektrizitätserzeugung	wF	outcome	X
12.3.6	Verbrauch nicht erneuerbarer Energie	wF	outcome	
12.4	Waldwirtschaft			
12.4.1	Nachhaltige Holznutzung	nF	outcome	
12.4.2	Holzvorrat	nS	outcome	
13	Finanzen und Steuern			
13.2	Geldbeschaffung, Vermögens- und Schuldenverwaltung			
13.2.1	Selbstkostensatz für verzinsliche Bundesschulden	wF	output	
13.2.2	Durchschnittliche Laufzeit Geld- und Kapitalschulden (nicht publiziert)	wF	output	
13.3	Finanzausgleich			
13.3.1	Anteil zweckfreie Transfers	wE	output	
13.3.2	Standardabweichung Ressourcenpotential der Kantone und Gemeinden	wV	outcome	
13.3.3	Standardabweichung Steuerbelastung der Kantone und Gemeinden	wV	outcome	

6.3 Auszug aus dem Indikatorensystem, gegliedert nach Querschnittsthemen

Gleichstellung

QT	Frauen in Führungspositionen
QT	Lohnunterschied nach Geschlecht und Diskriminierungsanteil
QT	Anteil Teilzeiterwerbstätige nach Geschlecht
QT	Frauenanteil im Nationalrat
QT	Erwerbsquote der Frauen

Integration

8.8.1	Einbürgerungsquote
8.8.3	Erwerbsquote nach Nationalität
QT	Übereinstimmung von Bildung und Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes
QT	Armutsgefährdung nach Nationalität
QT	Selbst wahrgenommener Gesundheitszustand nach Nationalität
QT	Frühzeitige Schulabgänger/innen nach Nationalität
QT	Erwerbslose gemäss ILO nach Nationalität

Nationale und soziale Kohäsion

QT	Soziale Herkunft der Studierenden nach Ausbildung der Eltern
QT	Einkommensverteilung
QT	Erwerbslosenquote Jugendliche (15–24 Jahre)
QT	Working Poor
QT	Armutsgefährdung
QT	Krankenkassenbelastung der Haushalte

Regionale Disparitäten

10.4.3	ÖV-Erreichbarkeit
13.3.2	Standardabweichung Ressourcenpotential der Kantone und Gemeinden
13.3.3	Standardabweichung Steuerbelastung der Kantone und Gemeinden
QT	Ärztedichte
QT	Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach Kanton

6.4 Redaktionsregeln

Indikatortitel

Bezieht sich auf den **Inhalt**, nicht auf den Verlauf

Begriffe wie «Entwicklung von», «Zunahme der» vermeiden

Keine unnötigen Zusätze (→ evtl. in Untertitel)

«...in der Schweiz»

Bedeutung

Legislaturziel

Kursiv: Auszug aus dem Legislaturziel

Was sagt der Indikator aus?

Einordnung, Texte von bestehenden Indikatoren, Strategien und Internetauftritten, Expertenwissen der Begleitgruppe und der Datenproduzenten etc.

Definition des Indikators

Möglichst verständlich, technische Begriffe erklären, Details in «Weiterführende Informationen»

Quantifizierbares Ziel

Kursiv

Grafik

Pro Grafik wird grundsätzlich **eine** Kurve abgebildet.

Bei Indikatoren, für die eine Zeitreihe vorhanden ist, wird die gesamte verfügbare Zeitreihe abgebildet.

Quellenangaben

Grundform: «Abkürzung des Amts – Name der Statistik/Name der Erhebung»

Bei BFS-Quellen: offizieller Name der Statistik aus dem Steckbrief aufführen

Bei externen Quellen, falls kein offizieller Name der Statistik vorliegt: fallweise über beste Bezeichnung entscheiden

Kommentar (Entwicklung des Indikators)

1 Was?	Entwicklung: Verlauf der Kurve, ev. Überschreitung von gesetzlichen Vorschriften/Grenzwerten erwähnen	<i>Im beobachteten Zeitraum hat... kontinuierlich abgenommen. Die xy-Emissionen sind... Nach dem Anstieg bis Mitte der 90er Jahre zeichnet sich eine Stabilisierung ab.</i>
2 Wieso?	Interpretation: Ursachen, Gründe, Einflüsse	<i>Als mögliche Ursache dafür kommt ... in Frage. Als Erklärung dafür... ...wird beeinflusst von...</i>
3 Kontextdaten	Weitere Indikatoren oder Dimensionen des Indikators zur Interpretation beziehen, Grenzen des Indikators	<i>Der Indikator sagt nichts über xy aus. Der Indikator xy liefert dafür eine weitere Erklärung.</i>

Weiterführende Informationen

Definitionen/ Erklärungen	Definitionen, Erhebungshäufigkeit, Erhebungsrhythmus, letzte Aktualisierung etc.	
1 Begriffe	Unklare, dem breiten Publikum nicht bekannte Begriffe werden erklärt: aus dem BFS-Glossar oder selbst verfassen	<i>Working Poor Als Working Poor werden Personen bezeichnet....</i>
2 Woher stammen die Daten?	1–2 Sätze und Verlinkung zur Erhebung Rhythmus der Erhebung, letzte Aktualisierung	<i>Die Daten stammen aus der Schweizerischen Gesundheitsbefragung (SGB), welche das Bundesamt für Statistik alle 5 Jahre veröffentlicht.</i>
3 Was zeigt der Indikator?	Ev. Berechnung des Indikators, falls nicht offensichtlich (eigene Berechnungen, Indizes)	<i>Dieser Indikator zeigt...</i>

6.5 Zusammensetzung der Begleitgruppe

Stand: 18. November 2011

Verwaltungseinheit	Mitglied in der Begleitgruppe	Stellvertretung	Frühere Mitglieder
EDA			
GS EDA	Martine Thiévent Schlup	Peter Urs Aeberhard	
DEZA	Martin Sommer	Mathias Rickli	Gerhard Siegfried
EDI			
BSV	Werner Gredig	François Donini	
BAG	Herbert Brunold	Petra Zeyen	
BAK	Jean-Frédéric Jauslin	Yves Fischer	
SBF	Patrick Vock		Corina Wirth
EJPD			
GS EJPD	Claudia Heierli	Hans Moor	
fedpol	Eva Wildi-Cortés		Karin Moser
BJ	Daniel Gruber	Anne Cherbuin	
BFM	Mathias Stettler	Markus Ruof	
VBS			
GS VBS	Jean Hutmacher	Yves Bichsel	
BASPO	Jörg Annaheim	Stefan Schwizgebel	Hanspeter Wägli
EFD			
GS EFD	Silvio Hänni	Rolf Götschmann	Gian Stäubli, André Metz
EFV	Jean-Pierre Witschard	Roland Riesen	
ESTV	Mario Morger		
EVD			
BBT	Müfit Sabo	Ariane Baechler	
BLW	Vinzenz Jung	Brigitte Decrausaz	
SECO	Marc Surchat		
BWO	Felix König	ChristophENZler	
UVEK			
ARE	Kurt Infanger	Marco Kellenberger	
BAZL	Daniel Schär	Andreas Stocker	Romain Jeannottat
BFE	Sophie Perrin	Hans-Peter Binder	Véronique Merckx, Flavia Wasserfallen
BAFU	Susanne Schorta	Hannah Scheuthle	
ASTRA	Willy Burgunder	Rolf Marti	
BAV	Eric Fragnière	Markus Liechti	

Publikationsprogramm BFS

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat – als zentrale Statistikstelle des Bundes – die Aufgabe, statistische Informationen breiten Benutzerkreisen zur Verfügung zu stellen.

Die Verbreitung der statistischen Information geschieht gegliedert nach Fachbereichen (vgl. Umschlagseite 2) und mit verschiedenen Mitteln:

Diffusionsmittel

Individuelle Auskünfte

Das BFS im Internet

Medienmitteilungen zur raschen Information
der Öffentlichkeit über die neusten Ergebnisse

Publikationen zur vertieften Information

Online-Datenrecherche (Datenbanken)

Kontakt

032 713 60 11

info@bfs.admin.ch

www.statistik.admin.ch

www.news-stat.admin.ch

032 713 60 60

order@bfs.admin.ch

www.stattab.bfs.admin.ch

Nähere Angaben zu den verschiedenen Diffusionsmitteln im Internet unter der Adresse www.statistik.admin.ch → Dienstleistungen → Publikationen Statistik Schweiz

Die Legislaturindikatoren werden online auf dem Portal des Bundesamtes für Statistik publiziert: www.legislaturindikatoren.admin.ch

Gli indicatori di legislatura sono disponibili online sul portale dell'Ufficio federale di statistica: www.indicatori-legislatura.admin.ch

Das Ziel der Revision des Indikatorensystems für Bundesrat und Parlament war es, ein Monitoring-System für das Legislaturprogramm zu konstruieren, das die statistische Beobachtung der Ziele des Bundesrates ermöglicht. Das System muss zudem die benötigten statistischen Informationen für die Ausarbeitung der Lageanalysen in der Botschaft über die Legislaturplanung und in den Geschäftsberichten des Bundesrates bereitstellen.

Die Revision wurde nach den Prinzipien der Stabilität – das System soll für mehrere Legislaturperioden eingesetzt werden können –, der Transparenz, der aktiven Partizipation der Departemente und der Bundesämter und unter Einhaltung der Prinzipien der amtlichen Statistik durchgeführt.

Der vorliegende Bericht beschreibt die Konzeption, die Methoden und die Prozesse, die zur Konstruktion des Indikatorensystems geführt haben. Zudem wird das Vorgehen für die Auswahl der Indikatoren dokumentiert, die Spiel- und Redaktionsregeln für die einzelnen Etappen des Projekts beschrieben und die Überlegungen zur Publikation der Indikatoren dargelegt.

Bestellnummer

624-1200-05

Bestellungen

Tel.: 032 713 60 60

Fax: 032 713 60 61

E-Mail: order@bfs.admin.ch

Preis

Fr. 12.– (exkl. MWST), Print-on-Demand

ISBN 978-3-303-00480-7