

Christian Rüefli

Gesetzesevaluation in der Schweiz: Entwicklung, Stand und Ausblick

Die Politikevaluation, d.h. die methodisch fundierte Bewertung der Konzeption, Umsetzung und Wirkungen von Gesetzen und staatlichem Handeln, unterstützt die Gesetzgebung und Verwaltungsführung und trägt zu deren Qualität bei. Im internationalen Vergleich gilt die Politikevaluation in der Schweiz als sehr stark institutionalisiert. Nach einer stark vom Bundesamt für Justiz getriebenen Aufbauphase stagniert die Entwicklung der Politikevaluation auf Bundesebene in letzter Zeit. Die weitere Entwicklung dürfte davon abhängen, welche Bedeutung und welchen Nutzen staatliche Behörden, die Evaluationen zumeist veranlassen, diesem Instrument künftig zuschreiben.

Beitragsart: Wissenschaftliche Beiträge der SGG-Tagung

Zitiervorschlag: Christian Rüefli, Gesetzesevaluation in der Schweiz: Entwicklung, Stand und Ausblick, in: LeGes 33 (2022) 3

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Evaluation von Gesetzgebung und staatlichem Handeln allgemein
 - 2.1. Definition, Gegenstände und Funktionen von Evaluation
 - 2.2. Formen der Politik- bzw. Gesetzesevaluation
3. Evaluation in der Gesetzgebung
 - 3.1. Einsatz von Evaluation
 - 3.1.1. Rechtliche Grundlagen
 - 3.1.2. Versuchsregelungen/Modellversuche
 - 3.1.3. Parlamentarische Vorstösse
 - 3.1.4. Evaluation als Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung
 - 3.2. Evaluation im Gesetzgebungsprozess
 - 3.3. Nutzung von Evaluation
 - 3.3.1. Regierung und Verwaltung
 - 3.3.2. Parlament
 - 3.3.3. Parteien, Verbände, Medien, Bevölkerung
 - 3.4. Evaluationstätigkeit beim Bund
 - 3.5. Evaluationstätigkeiten von Kantonen und Gemeinden
4. Entwicklung und Institutionalisierung der Politikevaluation in der Schweiz
 - 4.1. Wichtigste Entwicklungsschritte
 - 4.1.1. Aufbau der Gesetzesevaluation bis Ende der 1990er Jahre
 - 4.1.2. Stagnation ab 1999
 - 4.1.3. Punktuelle Weiterentwicklung ab 2013
 - 4.2. Treiber der Institutionalisierung
5. Trends und Ausblick
 - 5.1. Trends
 - 5.2. Ausblick und Wunsch nach mehr evaluativem Denken

1. Einleitung

[1] Der Begriff «Gesetzgebung» impliziert in erster Linie die Ausarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und anderen rechtlichen Erlassen. Ein Rechtsetzungsprojekt mag mit der Inkraftsetzung eines Erlasses seinen formellen Abschluss finden; der Prozess der Gesetzgebung geht danach jedoch weiter mit der Umsetzung und umfasst letztlich auch die Evaluation (BJ 2019). An der Standortbestimmung «Rechtsetzung gestern, heute und morgen» anlässlich der wissenschaftlichen Tagung zum 40-jährigen Jubiläum der Schweizerischen Gesetzgebung 2022 war deshalb eines der Referate der Entwicklung der Gesetzesevaluation in der Schweiz gewidmet. Der vorliegende Beitrag bildet die schriftliche Fassung dieses Referates. Er befasst sich mit der Evaluationsfunktion in Zusammenhang mit der Gesetzgebung auf Bundesebene.¹ Der Beitrag behandelt in einem ersten Teil (Kapitel 2 und 3) die Evaluation von Gesetzgebung und zeigt auf, wie sich Evaluation in den Gesetzgebungsprozess einbettet und wer sie wozu nutzt. Der zweite Teil (Kapitel 4 und 5) beleuchtet die Entwicklung der Evaluationsfunktion. Nach einem kurzen Abriss über die wichtigsten Entwicklungsschritte schliesst der Beitrag mit einem Fazit zu den wichtigsten Trends und einem Ausblick.

¹ Mit den inhaltlichen Fragen und fachlichen Herausforderungen der Evaluation von Gesetzen befasste sich z.B. BUSSMANN (2010).

2. Evaluation von Gesetzgebung und staatlichem Handeln allgemein

2.1. Definition, Gegenstände und Funktionen von Evaluation

[2] Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundes bezeichnet Evaluationen als «gezielte und zeitlich begrenzte Untersuchungen mit dem Ziel, Konzept, Umsetzung und Wirkungen staatlichen Handelns zu identifizieren, wenn möglich zu messen und zu bewerten, inwieweit sie zur Erreichung der gesetzten Ziele und zum gemeinsamen Wohlergehen beitragen» (BJ 2019, 302). Diese Begriffsbeschreibung enthält das zentrale Element der *Bewertung*. Aus evaluationsfachlicher Sicht ist diese Definition mit dem Aspekt der *Wissenschaftlichkeit* zu erweitern: Untersuchungen und Bewertungen sollen systematisch und nachvollziehbar erfolgen (SEVAL 2016, WIDMER/DE ROCCHI 2012).

[3] Im Kontext von Gesetzgebung lassen sich verschiedene Gegenstände evaluieren: ganze Rechts-erlasse oder einzelne Bestimmungen, spezifische staatliche Massnahmen oder auch Organisationen wie z.B. Verwaltungseinheiten oder mit Umsetzungsaufgaben beauftragte Dritte. Aus diesem Grund wird im Folgenden vorwiegend der Begriff «Politikevaluation» verwendet, der sich auf staatliches Handeln allgemein bezieht und den etwas enger gefassten Begriff der Gesetzesevaluation mit einschliesst.

[4] Evaluationen können verschiedene Funktionen erfüllen, mitunter auch mehrere gleichzeitig (SAGER et al. 2017, SAGER et al. 2021, STOCKMANN/MEYER 2010):

- Eine erste Funktion bildet die Schaffung von Erkenntnis bzw. Evidenz: Evaluationen generieren systematisch erhobenes Wissen zur Bewertung eines Evaluationsgegenstands. Sie dienen so z.B. dem besseren Verständnis dieses Gegenstands und seiner Einbettung in einen grösseren Kontext oder der Ermittlung von Erfolgs- oder Misserfolgsk Faktoren.
- Evaluationen dienen zweitens der Unterstützung staatlicher Steuerung, indem sie Wissens- und Entscheidungsgrundlagen dafür zur Verfügung stellen. Diesbezüglich lässt sich zwischen summativen und formativen Evaluationen unterscheiden. Erstere sind primär auf Rechenschaftslegung und Kontrolle ausgerichtet (z.B. Überprüfung von Plan- oder Auftrags-erfüllung, Leistungserbringung, Zielerreichung, Wirksamkeit oder Effizienz). Letztere sind eher lern-, entwicklungs- und verbesserungsorientiert. Evaluationen können so dazu beitragen, staatliches Handeln wirksamer und effizienter zu machen. Durch die Überprüfung von Aspekten der materiellen Qualität wie z.B. der Problemadäquanz, der Kohärenz oder der Wirksamkeit von rechtlichen Erlassen kann Evaluation überdies zur Beurteilung der Qualität von Gesetzgebung beitragen (RÜEFLI 2017).
- Eine dritte Funktion liegt in der Versachlichung politischer Prozesse: Evaluationen liefern Wissensgrundlagen für eine evidenzbasierte Gesetzgebung oder Verwaltungsführung, aber auch für sachliche gesellschaftliche und politische Debatten über staatliches Handeln. Sie bilden somit ein gewisses Gegengewicht zur politischen Rationalität solcher Prozesse.
- Viertens dienen durch Evaluationen gewonnene Erkenntnisse über die Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit staatlichen Handelns dessen Legitimation. Evaluation schafft Transparenz über staatliches Handeln und dessen Folgen und kann so letztlich auch das Vertrauen der Gesellschaft in Politik und Verwaltung fördern. Im öffentlichen Diskurs können Evaluationen den Informationsstand aller Akteure verbessern, die Akzeptanz für politische Entscheidungen erhöhen und die Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns sichern. Es sei nicht verschwiegen, dass Evaluationen in diesem Zusammenhang auch zu taktischen oder sym-

bolischen Zwecken eingesetzt werden können oder dass es dem Vertrauen in die Behörden abträglich ist, wenn Evaluationen Missstände aufdecken.

2.2. Formen der Politik- bzw. Gesetzesevaluation

[5] Grundsätzlich lassen sich drei hauptsächliche Formen der Politikevaluation unterscheiden; diese nehmen jeweils spezifische Perspektiven und Funktionen ein.²

- Eine erste Form bildet die vorausschauende ex-ante-Evaluation, auch Gesetzesfolgen- oder Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) genannt (BUSSMANN 2009).³ Diese dient dazu, während der Erarbeitung eines Rechtserlasses dessen Konzeption, Umsetzbarkeit und Vollzugstauglichkeit vorgängig zu überprüfen, die zur Problemlösung bestgeeigneten Lösungsoptionen zu ermitteln und die mutmasslichen Auswirkungen des Erlasses auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen (z.B. Unternehmen, Konsumenten, Staat, Regionen etc.) und auf die Gesamtwirtschaft prospektiv abzuschätzen.
- Die ex-post-Evaluation blickt zurück und beurteilt – je nach Ziel und Fragestellung – die Konzeption, Umsetzung oder Wirkungen eines Rechtserlasses oder von staatlichem Handeln. Sie hat entweder summativen, bilanzierenden oder formativen, lernorientierten Charakter.
- Begleitende Evaluationen befassen sich in der Regel mit der laufenden Umsetzung von Erlassen, Strategien oder Projekten. Sie dienen in erster Linie der Projekt- oder Programmsteuerung indem sie die Umsetzung beobachten, dabei auftretende Probleme identifizieren und analysieren oder im Hinblick auf allfällige Anpassungen an der Konzeption oder der Umsetzung Zwischenbilanzen ziehen.

[6] Evaluationen können auch in unterschiedlichen Akteurskonstellationen erfolgen. Je nach dem, wie sich die verschiedenen grundsätzlichen Rollen in einer Evaluation – Auftraggeber, Evaluierende und Evaluierende – auf organisatorisch voneinander unabhängige Akteure verteilen oder ob einzelne Rollen zusammenfallen, wird von Fremdevaluation, externer, interner oder Selbstevaluation gesprochen (DE LAAT 2014).

3. Evaluation in der Gesetzgebung

[7] Im Folgenden wird dargelegt, wie sich die Evaluationsfunktion in der Schweiz in den Gesetzgebungsprozess und in das politische System insgesamt einbettet.

² Einen Überblick und konkrete Anschauungsbeispiele für die ersten beiden Formen von Evaluation in der schweizerischen Bundesverwaltung präsentieren ANTHAMATTEN et al. (2021).

³ Die RFA hat tendenziell einen eher volkswirtschaftlichen Fokus; dieses Instrument steht unter der Federführung des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO (<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage--wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html>). Damit verwandte sektorspezifische Ausprägungen bilden die Instrumente der volkswirtschaftlichen Beurteilung von Umweltmassnahmen (VOBU; BAFU 2020) und die Nachhaltigkeitsbeurteilung (<https://www.are.admin.ch/are/de/home/nachhaltige-entwicklung/evaluation-und-daten/nachhaltigkeitsbeurteilung.html>).

3.1. Einsatz von Evaluation

[8] Mit Ausnahme der Regulierungsfolgenabschätzung ist die Durchführung von Evaluationen nicht explizit als Standardelement des Gesetzgebungsprozesses rechtlich normiert, wie dies z.B. für die Vernehmlassung, die Ämterkonsultation oder die parlamentarische Beratung der Fall ist. Ob, zu welchen Gegenständen, mit welchen Zielen und in welcher Form Evaluationen durchgeführt werden, ist deshalb abhängig von verschiedenen Faktoren. Im Wesentlichen lassen sich vier Auslöser von Evaluationen staatlichen Handelns unterscheiden:

3.1.1. Rechtliche Grundlagen

[9] Die Evaluation bzw. Wirksamkeitsprüfung staatlicher Massnahmen ist nicht umfassend gesetzlich geregelt, aber Gegenstand rechtlicher Normen auf verschiedenen Stufen (MADER 2015).

- Die Bundesverfassung hält seit 1999 fest: «Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.» (Art. 170 BV). Das Parlament hatte diese Bestimmung anlässlich der Verfassungsrevision eingefügt (BUSSMANN 2014).
- Das Parlamentsgesetz (ParlG; SR 171.10) enthält zwei Bestimmungen mit Evaluationsbezug: Seit 2002 beauftragt Artikel 27 die Organe der Bundesversammlung dafür zu sorgen, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Artikel 141 ParlG definiert die Anforderungen an die Botschaften des Bundesrats zu Erlassentwürfen ans Parlament. Namentlich sind auch verschiedene Auswirkungen eines Erlasses aufzuzeigen.⁴ Auf diese Bestimmung stützt sich das Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung, zu dem seit 1999 Richtlinien des Bundesrates bestehen.⁵
- Zahlreiche Spezialgesetze und Verordnungen enthalten insgesamt ca. 110 unterschiedlich gestaltete Evaluationsklauseln.⁶ Dabei handelt es sich um «Rechtsnormen, die den darin genannten Adressaten verpflichten, bestimmte Gesetze oder Massnahmen bzw. deren Wirkungen zu überprüfen» (BJ 2019, 305).

3.1.2. Versuchsregelungen/Modellversuche

[10] Versuchsregelungen sollen es ermöglichen, vor dem definitiven Erlass von rechtlichen Bestimmungen so genannte Modellversuche oder Pilotprojekte durchzuführen. Diese sind zeitlich befristet und in ihrer Tragweite begrenzt und sollen den für die Rechtsetzung zuständigen Stellen bessere Entscheidungsgrundlagen für die spätere Gesetzgebung zur Verfügung stellen (BJ 2019, 277; MADER 2015). Zu diesem Zweck enthalten solche Versuchsregelungen in der Regel eine Evaluationsklausel (BJ 2019, 305) und lösen entsprechend Evaluationsstudien aus.

⁴ Eine mit Artikel 141 ParlG vergleichbare Bestimmung bestand bereits seit 1985 im früheren Geschäftsverkehrsgesetz (Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse).

⁵ Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes vom 15.9.1999. Diese wurden per Februar 2020 ersetzt durch die Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien) vom 6. Dezember 2019 (BBl 2019 8519).

⁶ Eine Übersicht findet sich auf der Homepage des Bundesamts für Justiz: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/materialien/uebersicht.html>.

3.1.3. Parlamentarische Vorstösse

[11] Gemäss Artikel 27 Bst. a ParlG kann das Parlament verlangen, dass der Bundesrat Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen lässt. Das Parlament überweist deshalb gelegentlich Vorstösse, die vom Bundesrat die Erstellung eines Evaluationsberichts einfordern und somit entsprechende Studien auslösen. Solche Aufträge werden häufig in der Absicht eingereicht, eine gewisse Kontrolle und Aufsicht über die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung auszuüben. Es kommt auch vor, dass die Verwaltung von sich aus Evaluationen in Auftrag gibt, um überwiesene Vorstösse zu beantworten (EBERLI/BUNDI 2017).

3.1.4. Evaluation als Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung

[12] Evaluation stellt ein Instrument der öffentlichen Verwaltungsführung dar, das auch unabhängig von rechtlich normierten oder politisch motivierten Aufträgen zum Einsatz kommen kann. Dies erfolgt meist im Sinn einer evidenzbasierten Politikformulierung und -umsetzung (FREY/LEDERMANN 2017). Ob, in welcher Form und in welchem Ausmass dies erfolgt, ist davon abhängig, welche Bedeutung eine bestimmte Verwaltungseinheit diesem Instrument zumisst und wie die Evaluationsfunktion in ihre Organisation und Prozesse integriert ist (LÄUBLI LOUD/MAYNE 2014). Zahlreiche, wenn auch längst nicht alle Bundesämter verfügen über spezialisierte Evaluationsfachstellen. Deren institutionelle Einbettung, Ressourcenausstattung und Professionalisierungsgrad variiert allerdings stark (vgl. Abschnitt 3.4).

[13] Ein spezielles Evaluationsorgan, das über eine unabhängige Stellung verfügt und sowohl zuhänden des Bundesrats als auch des Parlaments Wirkungsprüfungen durchführt, ist die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK; SANGRA/CRÉMIEUX 2015). Zwischen 1989 und 2000 bestand mit der Verwaltungskontrolle des Bundesrats ein funktional vergleichbares Evaluationsorgan (BUSSMANN et al. 1997, 29).

3.2. Evaluation im Gesetzgebungsprozess

[14] Wie bereits aus Abschnitt 2.2 hervorgeht, kann Evaluation im Prinzip in jeder Phase des Gesetzgebungsprozesses erfolgen bzw. an jede Phase einen Beitrag leisten: Regulierungsfolgenabschätzungen sollten gemäss den Richtlinien des Bundesrats seit 1999 im vorparlamentarischen Verfahren routinemässig zum Einsatz kommen. Ihre Ergebnisse fliessen in den Vorentwurf und erläuternden Bericht, in die Vernehmlassungsvorlage und in die Botschaft des Bundesrats ein und sollen eine Informations- und Entscheidungsgrundlage für die parlamentarische Beratung von Gesetzesvorlagen zur Verfügung stellen. Begleitende Evaluationen kommen bei der laufenden Umsetzung eines Erlasses oder von darauf beruhenden Massnahmen zum Tragen und geben den dafür Zuständigen und daran Beteiligten direkte Rückmeldungen dazu. Die gewonnenen Erkenntnisse können auch bei späteren Revisionen des untersuchten Erlasses genutzt werden. Ex-post-Evaluationen schliesslich erfolgen in der Regel mit etwas grösserem Abstand zur Inkraftsetzung eines Erlasses. Ihre Ergebnisse können in allen Phasen des Gesetzgebungsprozesses den daran Beteiligten als Informations- und Entscheidungsgrundlage dienen, sei es bei der Konzeption von Erlassen oder Massnahmen, bei der Durchführung von RFA, bei der Ausarbeitung einer Stellungnahme in einer Vernehmlassung, bei der parlamentarischen Beratung, im direktdemokratischen Diskurs oder bei Steuerungsentscheidungen in der Umsetzungsphase.

3.3. Nutzung von Evaluation

[15] Basierend auf verschiedene Forschungsarbeiten (BALTHASAR 2005 und 2007, SAGER et al. 2017) lässt sich die Frage, welche Akteure des politischen Systems Evaluationen wozu nutzen, wie folgt beantworten.

3.3.1. Regierung und Verwaltung

[16] Die Exekutive (Regierung und Verwaltung) setzt Evaluationen als Element der Verwaltungsführung ein, z.B. als Informationsgrundlage über die (Un-)Wirksamkeit von Massnahmen bei Gesetzgebungsvorhaben, als Steuerungsinstrument bei der Umsetzung oder zur Rechenschaftslegung über die Umsetzung und die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit. Vor allem mittlere Kader und Personen, die für die Umsetzung konkreter Projekte verantwortlich sind, messen Evaluationen eine gewisse Bedeutung zu. Auf diesen Stufen dient Evaluation zur unmittelbaren operativen Unterstützung der eigenen Arbeit und zur Verbesserung von Massnahmen. Demgegenüber ist das Instrument der Evaluation für höhere Führungskräfte der Verwaltung wie Regierungsmitglieder, Generalsekretariate oder Amtsleitungen tendenziell vor allem dann von Bedeutung, wenn es als strategisch oder politisch relevante Ressource genutzt werden kann. Die Bedeutung von Evaluation innerhalb der Verwaltung variiert je nach Politikfeld und politikanalytischer Kapazität⁷ einer Behörde.

[17] Insgesamt kann auf Bundesebene die Verwaltung als Haupttreiberin der Evaluationstätigkeit betrachtet werden, sowohl hinsichtlich der Nachfrage nach Evaluation als auch bezüglich der Institutionalisierung der Evaluationsfunktion.

3.3.2. Parlament

[18] Auch die Legislative setzt Evaluationen ein. Diese sind zum einen ein Kontrollinstrument, das im Rahmen der Aufsicht des Parlaments über Regierung und Verwaltung durchaus zum Tragen kommt und eine gewisse Nachfrage nach Evaluation generiert. Zum anderen können Evaluationen als Evidenz- und Informationsgrundlage bei der Gesetzgebung dienen. Gemäss Studien kommt es häufiger vor, dass Parlamente Evaluationen veranlassen, als dass sie deren Ergebnisse im Gesetzgebungsprozess nutzen (EBERLI/BUNDI 2017). Für Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind Evaluationsergebnisse bei ihrer Entscheidungsfindung von eher geringer Bedeutung; sie orientieren sich dabei zumeist an anderen Grundlagen oder Inputs.

[19] Die Parlamentsdienste verfügen mit der 1990 geschaffenen Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) über eine eigenständige Evaluationseinheit. Diese führt hauptsächlich im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte mehrere Evaluationen pro Jahr durch.

⁷ Politikanalytische Kapazität bezeichnet die Fähigkeiten und Möglichkeiten Evaluationen und andere politikrelevante Forschung zu produzieren, zu sammeln und für die Entscheidungsfindung aufzubereiten (FREY/LEDERMANN 2017, 231f.).

3.3.3. Parteien, Verbände, Medien, Bevölkerung

[20] Im direktdemokratischen Diskurs können Evaluationen den verschiedenen Akteuren als Informationsgrundlage zur Meinungsbildung oder als Argumentationsgrundlage in der politischen Auseinandersetzung dienen. Evaluationen schaffen Wissen und können die Akzeptanz für staatliche Massnahmen erhöhen, wenn sie deren Wirksamkeit belegen. Parteien und Verbände verweisen gelegentlich auf Evaluationsergebnisse, um politische Forderungen zu stellen, um ihre eigene Position zu untermauern oder um die Argumente der politischen Gegner zu widerlegen. Insgesamt wird im direktdemokratischen Diskurs sehr selten auf Evaluationen Bezug genommen, ausser wenn es politisch opportun erscheint oder mediales Potenzial verspricht (BALTHASAR 2005). Studien zeigen allerdings, dass die Bezugnahme auf Evaluationen die Qualität des politischen Diskurses erhöht; dieser wird so meist evidenzbasiert und sachlicher geführt (STUCKI/SCHLAUFER 2017).

3.4. Evaluationstätigkeit beim Bund

[21] Weil das Instrument der Evaluation kaum normiert ist und sehr unterschiedlich eingesetzt wird, lässt sich die Evaluationstätigkeit der Bundesverwaltung – anders als die Gesetzgebungstätigkeit – relativ schlecht erfassen, wie auch verschiedene entsprechende Versuche (BALTHASAR 2007, BALTHASAR/STROTZ 2017, FREY et al. 2017) zeigen. Zwar werden sehr viele Evaluationsstudien publiziert, aber sie werden nirgends systematisch erfasst, auch nicht in der Forschungsdatenbank des Bundes (ARAMIS⁸). Weil Evaluationsstudien anhand ihres Titels nicht immer als solche erkennbar sind und es sich umgekehrt nicht bei jedem als «Evaluation» oder «Wirkungsanalyse» bezeichneten Bericht um eine solche im Sinne der in Abschnitt 2.1 festgehaltenen Definition handelt, ist es schwierig, Evaluationen in der Forschungsdatenbank ARAMIS zu identifizieren und von anderen Studien abzugrenzen. BALTHASAR und STROTZ (2017, 90) erfassen für den Zeitraum von 1999 bis 2015 insgesamt 1414 öffentlich zugängliche Evaluationen der Bundesverwaltung. Die durchschnittliche Anzahl Evaluationen pro Jahr nahm in diesem Zeitraum leicht zu; die Evaluationstätigkeit ist allerdings insgesamt nicht stark gewachsen. Seit 2007 wurden 30 vertiefte Regulierungsfolgenabschätzungen⁹ durchgeführt und publiziert.¹⁰

[22] Die Evaluationstätigkeit variiert beträchtlich zwischen den verschiedenen Bundesstellen (BALTHASAR/STROTZ 2017): Diesbezüglich sehr aktiv (durchschnittlich mehr als sechs Evaluationen pro Jahr im Zeitraum 2000–2014) sind das Bundesamt für Gesundheit (BAG), die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und das Bundesamt für Energie (BFE). Weitere Stellen mit vergleichsweise hoher Evaluationsaktivität (drei bis vier Evaluationen pro Jahr) sind die Bundesämter für Sozialversicherungen (BSV) und Umwelt (BAFU), die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), die Parlamentarische

⁸ <https://www.aramis.admin.ch/>.

⁹ Gemäss RFA-Richtlinien des Bundesrats ist bei Vorhaben mit mittleren bis starken Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder auf einzelne gesellschaftliche Gruppen eine vertiefte RFA obligatorisch. Eine solche wird extern in Auftrag gegeben, publiziert und im Anhang der Bundesratsziele angekündigt und im Geschäftsbericht erwähnt (WBF 2022: 10).

¹⁰ https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/vertiefte-rfa.html.

Verwaltungskontrolle (PVK) und das Staatssekretariat für Migration (SEM). Acht Verwaltungseinheiten haben jährlich eine bis zwei Evaluationen durchgeführt, weitere elf Stellen weniger als eine. Rund ein Drittel der Verwaltungseinheiten des Bundes hat im untersuchten Zeitraum keine Evaluationen veranlasst.

3.5. Evaluationstätigkeiten von Kantonen und Gemeinden

[23] Im Vergleich mit der Bundesebene liegt wenig Wissen über die Evaluationstätigkeit von Kantonen und Gemeinden vor (WIDMER/DE ROCCHI 2012, 138). Grundsätzlich lassen sich die bisherigen Ausführungen zur Einbettung der Evaluationsfunktion in den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene auch auf die Kantone und Gemeinden übertragen. Allerdings ist die Evaluationsfunktion auf kantonaler und kommunaler Ebene weit weniger stark institutionalisiert als auf Bundesebene (DOLDER et al. 2017; RIEDER/BALTHASAR 2009). In 25 der 26 Kantone finden sich allgemeine rechtliche Grundlagen für Evaluationen auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe (WIRTHS et al. 2017, 159). Über alle Kantone hinweg ermittelte dieselbe Erhebung 225 spezialgesetzliche Evaluationsklauseln, die meisten in den Bereichen Bildung (17%), Gesundheit (12%) und Sozialhilfe (10%). Nur von wenigen Kantonen sind systematische Evaluationstätigkeiten bekannt; laut RIEDER und BALTHASAR (2009, 407) sind die Kantone Zürich, Bern und Genf in diesem Bereich am aktivsten. Zur Verbreitung spezialisierter Evaluationsdienste in kantonalen Verwaltungen sind kaum Informationen bekannt. Im Kanton Genf bestand von 1995 bis 2013 die Commission externe d'évaluation des politiques publiques. Seit Juli 2013 übt der unabhängige kantonale Rechnungshof (Cour des comptes) deren Funktionen aus.¹¹ Über Evaluationstätigkeiten auf kommunaler Ebene ist kaum gesichertes Wissen vorhanden. Es ist davon auszugehen, dass Gemeinden das Instrument Evaluation seltener einsetzen als Kantone oder der Bund. Dies dürfte sich mit den Aufgabenbereichen und mit der Ressourcensituation von Gemeinden erklären, aber auch mit einer im Vergleich mit der Bundes- oder Kantonebene anderen Politik- und Verwaltungskultur und einem tendenziell tieferen Professionalisierungsgrad des Verwaltungspersonals in Gemeinden.

4. Entwicklung und Institutionalisierung der Politikevaluation in der Schweiz

[24] Wie voranstehend dargelegt bestehen in der Schweiz verschiedene gesetzliche Regelungen, finden sich einige aktive Evaluationsorgane in Exekutive und Legislative und fliessen Evaluationsergebnisse bis zu einem gewissen Grad in die Gesetzgebung und in den politischen Diskurs ein. Im europäischen Vergleich gilt die Schweiz deshalb als Vorreiterin in Bezug auf die Institutionalisierung von Evaluation im politischen System (STOCKMANN 2021). Nach dieser Standortbestimmung erfolgt nun ein Blick zurück und werden im Folgenden die Entwicklung und Institutionalisierung der Politikevaluation in der Schweiz, hauptsächlich auf Bundesebene, kurz rekapituliert und analysiert.

¹¹ <https://cdc-ge.ch/archives-cepp/>.

4.1. Wichtigste Entwicklungsschritte¹²

4.1.1. Aufbau der Gesetzesevaluation bis Ende der 1990er Jahre

[25] Bis in die späten 1980er Jahre wurden lediglich vereinzelt punktuell Evaluationen durchgeführt. Das Interesse an Erkenntnissen über die Wirksamkeit staatlichen Handelns war damals eher gering (WIDMER 2017, 55). Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre setzte jedoch eine Entwicklungsdynamik ein.

[26] Die vom damaligen Vorsteher des EJPD 1985 eingesetzte Arbeitsgruppe «Gesetzesevaluation» (AGEVAL) hatte den Auftrag, «zweckmässige Massnahmen zur Verstärkung der Wirkungsprognose und der Wirkungskontrolle im Bereich der Gesetzgebung vorzuschlagen und deren Realisierungsmöglichkeiten zu prüfen» (AGEVAL 1991, 4). Zwischen 1987 bis 1991 veranlasste die AGEVAL verschiedene Studien zur Abklärung des Ist-Zustands sowie einige Evaluationsstudien zur Prüfung der Tauglichkeit des Ansatzes. Daraus entwickelte die Arbeitsgruppe eine Reihe von Vorschlägen zur Stärkung der Evaluation in der Schweiz (AGEVAL 1991). Diese wurden allerdings nur teilweise und wenig systematisch umgesetzt.

[27] Auf Vorschlag des BJ lancierte der Bundesrat 1987 das Nationale Forschungsprogramm «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» (NFP 27). Dieses lief bis 1995 und produzierte zahlreiche Evaluationsstudien, ein erstes Standardwerk für die Politikevaluation (BUSSMANN et al. 1997) und wichtige Impulse für die Evaluationspraxis in der Schweiz. In dieser Zeit entstanden auch erste Evaluationsorgane beim Bund: 1989 schuf der Bundesrat als Reaktion auf ein Anliegen der Geschäftsprüfungskommission eine Dienststelle für Verwaltungskontrolle (BUSSMANN et al. 1997, 29). Diese wurde im Jahr 2000 wieder aufgelöst. Die Bundesversammlung rief 1990 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ins Leben (JANETT 2004), welche die Oberaufsichtsfunktion des Parlaments stärken sollte. Zudem wurde 1994 das Mandat der Eidgenössischen Finanzkontrolle auf die Wirkungsprüfung ausgedehnt.

[28] Mitte der 1990er Jahre erfolgten auch Entwicklungsschritte auf der Ebene von Fachorganisationen: 1995 schuf das BJ das «Netzwerk Evaluation» der Bundesverwaltung, und 1996 schlossen sich an Evaluation interessierte Fachpersonen aus Forschung und Verwaltung zur Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) zusammen. Auch bei letzterem spielten im BJ tätige Personen eine massgebliche Rolle. Die SEVAL verabschiedete als eine der ersten europäischen Fachgesellschaften im Jahr 2001 Evaluationsstandards, die ein wichtiges Instrument der Qualitätsentwicklung darstellen.¹³

[29] Zwei wichtige Ereignisse auf rechtlicher Ebene sind 1999 zu verzeichnen: Zum einen trat die revidierte Bundesverfassung in Kraft und mit ihr der neu eingefügte Artikel 170, der die Wirksamkeitsprüfung auf Verfassungsstufe verankerte. Zum anderen erliess der Bundesrat in diesem Jahr erste Richtlinien für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes und damit eine formelle rechtliche Basis für das Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA).

¹² Abschnitt 4.1 beruht auf den ausführlicheren Schilderungen von ANTHAMATTEN et al. (2021), BUSSMANN et al. (1997), SAGER et al. (2021), VARONE (2015) und WIDMER (2017).

¹³ Die SEVAL-Standards wurden 2016 revidiert (SEVAL 2016).

4.1.2. Stagnation ab 1999

[30] Nach dieser Aufbauphase stagnierte die Entwicklung der Gesetzes- und Politikevaluation auf Bundesebene für längere Zeit. 2002 setzte die Generalsekretärenkonferenz die Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfung» (IDEKOWI) ein. Diese sollte zuhause des Bundesrats einen Bericht und allenfalls Anträge über die Umsetzung von Artikel 170 BV bei der Exekutive ausarbeiten. Das Instrument der Wirksamkeitsüberprüfung und dessen Nutzung sollten gestärkt werden. Die Kontaktgruppe – wiederum unter der Leitung des BJ – schlug einen umfassenden Katalog von Massnahmen von Verwaltungsstellen auf allen Stufen, organisatorische Vorkehren sowie die rechtliche Verankerung der Wirksamkeitsüberprüfung im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vor (IDEKOWI 2004). Der Bundesrat beauftragte die Verwaltung, die vorgeschlagenen Massnahmen umzusetzen, allerdings mit gewissen Ausnahmen. Unter anderem verzichtete er auf die vorgeschlagene Änderung des RVOG.¹⁴ Die Umsetzung der IDEKOWI-Vorschläge wurde nie systematisch untersucht. Wie die Analyse von BALTHASAR und STROTZ (2017) jedoch zeigt, hat sich die Evaluationstätigkeit der Bundesverwaltung zwischen 2000 und 2014 nicht markant verändert: Es sind weiterhin dieselben Verwaltungsstellen, die eher viele Evaluationen durchführen, kaum eine Stelle hat ihre Evaluationstätigkeit ausgebaut, und keine Verwaltungsstelle hat neu eine nennenswerte Evaluationstätigkeit aufgenommen.

4.1.3. Punktuelle Weiterentwicklung ab 2013

[31] Erst seit 2013 sind gewisse weitere Entwicklungsschritte zu beobachten. In diesem Jahr publizierte das Staatssekretariat für Wirtschaft neue Hilfsmittel für die Durchführung von RFA in Form eines Handbuchs und einer Checkliste. Ebenfalls 2013 legte der Bundesrat seine Botschaft für ein neues Führungsmodell des Bundes vor. Dieses wurde 2017 eingeführt und soll die ziel- und ergebnisorientierte Verwaltungsführung auf allen Ebenen verstärken. Budgetierung und Planung sollen stärker auf Ziele und Ergebnisse ausgerichtet und die Verwaltung transparenter und wirtschaftlicher werden. Ein Element des Führungsmodells sind Evaluationen. Solche sollen die Leistungen und Wirkungen staatlichen Handelns überprüfen und Informationen über allfälligen Handlungsbedarf in einem bestimmten Kontext liefern (Bundesrat 2013).

[32] Die neuesten Entwicklungen der Politikevaluation zeigen sich hauptsächlich im Bereich der Wirtschaftspolitik. Als Reaktion auf wiederholte Forderungen nach Abbau von Regulierungen und administrativer Entlastung seitens der Wirtschaft und der Politik traf das SECO 2020 verschiedene Massnahmen zur Stärkung der RFA. Es führte u.a. den so genannten Quick-Check¹⁵ ein und passte die RFA-Hilfsmittel an (HOLL 2021). Darüber hinaus gab der Bundesrat den Entwurf für ein Unternehmensentlastungsgesetz in Vernehmlassung. Darin schlug er u.a. regelmässige Evaluationen (Bereichsstudien) zur Identifikation von Entlastungspotenzialen bei bestehenden Regulierungen und zur Wirksamkeitsprüfung von entsprechenden Massnahmen vor (Bundesrat 2021).

¹⁴ Beschluss des Bundesrates vom 3. November 2004 (<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/evaluation/umsetzung/bbl-d.pdf.download.pdf/bbl-d.pdf>).

¹⁵ Beim Quick-Check handelt es sich um eine verbindliche Kurzabschätzung der RFA-Prüfpunkte. Er umfasst eine frühe Grobeinschätzung zum Handlungsbedarf, zu möglichen Alternativen sowie zu den Auswirkungen einer Vorlage bzw. Massnahme. Auf dieser Grundlage werden der Bedarf und der Umfang weitergehender RFA-Analysen bestimmt (HOLL 2021).

4.2. Treiber der Institutionalisierung

[33] Bilanzierend lassen sich je nach Phase verschiedene Treiber der dargestellten Entwicklung der Gesetzes- bzw. Politikevaluation auf Bundesebene erkennen. Die starke Aufbaudynamik ab Ende der 1980er Jahre erfolgte unter anderem vor dem Hintergrund geänderter Anforderungen an das staatliche Handeln. Das bis dahin erfolgte Wachstum der Staatsaufgaben, die zunehmende Interdependenz staatlicher Massnahmen in unterschiedlichen Bereichen und fehlendes Wissen über die Grenzen und Möglichkeiten staatlicher Einflussnahme in gesellschaftliche Handlungsfelder erhöhten den Bedarf nach einem besseren Verständnis der Wirksamkeit staatlichen Handelns und entsprechenden Informationsgrundlagen darüber (AGEVAL 1991). Politik und Verwaltung bemühten sich deshalb darum, entsprechende Mechanismen zu schaffen. Diese Bemühungen korrespondieren zeitlich mit einem erhöhten Interesse der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Forschung am Vollzug und an der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen (BUSSMANN et al. 1997, 18ff.).

[34] Ein zweiter Treiber findet sich im Aufkommen von Ansätzen der Erfolgskontrolle und Konzepten wie New Public Management und wirkungsorientierter Verwaltungsführung. Das Interesse an der Umsetzungstreue, an der Zielerreichung und der Wirksamkeit staatlichen Handelns nahm entsprechend zu und trug zur Verbreitung von Evaluation und von Instrumenten wie Qualitätsmanagement, Controlling, Monitoring etc. in der öffentlichen Verwaltung bei (WIDMER/DE ROCCHI 2012).

[35] Seitens des Bundes darf sicher das Bundesamt für Justiz (BJ) als treibender Akteur und als Keimzelle der Evaluationstätigkeit bezeichnet werden. Einzelne seiner Mitarbeitenden¹⁶ waren an praktisch allen wesentlichen Entwicklungsschritten (AGEVAL, NFP 72, Gründung des Netzwerks in der Bundesverwaltung und der SEVAL, IDEKOWI) massgeblich beteiligt und haben zahlreiche Fachtexte zur Evaluationsthematik publiziert.¹⁷ Das BJ nimmt über seine eigene rege Evaluationstätigkeit hinaus auch die Rolle eines fachlichen Kompetenzzentrums für Evaluation bzw. Wirksamkeitsüberprüfungen auf Bundesebene ein. Es entwickelt nicht nur für die Vorbereitung von Erlassen methodische Grundsätze, sondern auch für die Evaluation staatlicher Massnahmen, und es sorgt für Weiterbildungsmöglichkeiten.¹⁸ Auf seiner Homepage stellt das BJ diverse Materialien und Hilfsmittel zu diesen Themen zur Verfügung, und es betreut das seit 1995 bestehende «Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung».

[36] Als zweiter Akteur mit einer grösseren Bedeutung für die strukturelle Entwicklung der Politikevaluation auf Bundesebene ist das SECO zu nennen. Es betreut das Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung und hat dieses ab Mitte der 1990er Jahre institutionalisiert und stetig weiterentwickelt (RÜEFLI 2021).

[37] Regierung und Verwaltung werden gemeinhin als Haupttreiber bei der Generierung, Aufbereitung und Nutzung von Evaluationen und bei der Etablierung einer Evaluationskultur gesehen (SAGER et al. 2017, 321). Bezogen auf den konkreten Einsatz von Evaluation als Instrument der Verwaltungsführung trifft dies sicherlich zu. Mit Blick auf die Hintergründe wichtiger Entwick-

¹⁶ Werner Bussmann und Luzius Mader verdienen an dieser Stelle eine besondere Erwähnung.

¹⁷ Ausserhalb der Bundesverwaltung, aber durchaus im Austausch mit dieser, befasste sich die akademische Forschung mit der Wirksamkeitsüberprüfung und Evaluation und leistete so ebenfalls wesentliche Beiträge an deren Entwicklung, vor allem auf fachlicher Ebene (VARONE 2015).

¹⁸ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation.html>.

lungsschritte ist allerdings die Bedeutung des Parlaments als Auslöser dieser Schritte nicht zu vernachlässigen. Auch dieses trug massgeblich zur Institutionalisierung der Evaluation bei: Mit der Einsetzung der AGEVAL und der Schaffung der Verwaltungskontrolle reagierte der Bundesrat auf eine Empfehlung der Geschäftsprüfungskommissionen, «die Evaluation der Auswirkungen der Gesetzgebung auf unsere Gesellschaft und die Wirksamkeit staatlichen Handelns generell näher untersuchen zu lassen».¹⁹ Das Parlament schuf 1990 die PVK und ergänzte die Bundesverfassung anlässlich deren Revision aus eigener Initiative mit einem neuen Artikel zur Wirksamkeitsprüfung. Auch die erwähnten Aktivitäten des SECO gehen meist auf parlamentarische Forderungen zurück, das Ausmass an Regulierung zu begrenzen (RÜEFLI 2021).

5. Trends und Ausblick

[38] Abschliessend werden die wichtigsten Trends und die weiteren Perspektiven der Entwicklung der Politikevaluation aus Sicht des Autors kurz beleuchtet.

5.1. Trends

[39] Bezüglich der Entwicklung der Gesetzes- bzw. Politikevaluation lassen sich folgende Trends feststellen:

- Nach einer dynamischen Aufbauphase, die darin kulminierte, dass die Schweiz im internationalen Vergleich als Vorbild der Institutionalisierung von Evaluation im politischen System bezeichnet wurde, ist seit ca. 2000 eine weitgehende Stagnation der Evaluations-tätigkeit und der Institutionalisierung festzustellen. Es sind seither kaum mehr nennenswerte Entwicklungsschritte zu verzeichnen. Evaluation ist zu einer – je nach Bundesamt unterschiedlich etablierten – Routinetätigkeit geworden.²⁰
- Während die Nachfrage nach Evaluationsstudien insgesamt weitgehend stabil bleibt und auf Auftraggeberseite wenig Entwicklungsdynamik zu beobachten ist, sind auf der Angebotsseite seit längerem Bemühungen um eine verstärkte Professionalisierung der Evaluations-tätigkeit und von Evaluationsfachpersonen in Gang (SANGRA 2012; SEVAL 2021; VARONE 2015). Namentlich die SEVAL richtet einen wesentlichen Teil ihrer Aktivitäten darauf aus.
- Breit zusammengesetzte Arbeitsgruppen der Bundesverwaltung haben wiederholt durchdachte Konzepte und konkrete Massnahmenvorschläge zur Institutionalisierung von Evaluation in der Bundesverwaltung präsentiert (AGEVAL 1991, IDEKOWI 2004), allerdings wurden nur wenige davon effektiv umgesetzt. Über die Gründe dafür kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Denkbar ist, dass der politische Wille dafür fehlte. Eine andere mögliche Erklärung ist die dezentrale Organisation der Bundesverwaltung. Der Bund kennt keine zentral koordinierte «Gesetzgebungspolitik», in die sich die Evaluationstätigkeit einbetten könnte. So ist letztere der Eigendynamik der organisatorisch autonomen Departemente

¹⁹ Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1987 vom 6. April 1988, BBl 1988 II 748.

²⁰ WIDMER (2017) spricht in diesem Zusammenhang von «Bürokratie-Technologie» und von «Evaluation als Industrie».

und Ämter überlassen. Es gibt keinen Auftrag an eine Bundesstelle oder ein ämterübergreifendes Organ, sich für die Etablierung von Evaluation als Querschnittsfunktion über die ganze Verwaltung hinweg einzusetzen.

- Das Engagement des BJ als Keimzelle, Triebkraft und Koordinatorin der Evaluationstätigkeit beim Bund hat im Laufe der Zeit abgenommen. Die mit dem Thema Evaluation betraute Facheinheit übt ihre Rolle als fachliches Kompetenzzentrum weiterhin aus. Es stehen ihr allerdings dafür weniger Ressourcen zur Verfügung und sie ist bezüglich der fachlichen Entwicklung und Institutionalisierung der Evaluation weniger aktiv als in den ersten 20–25 Jahren des hier betrachteten Zeitraums.
- Seit Mitte der 2010er Jahre wird das Thema Evaluation zunehmend und vor allem im Kontext von Forderungen nach Regulierungsabbau und Bemühungen um «better regulation» (RÜEFLI 2017) diskutiert. Davon zeugen die in Abschnitt 4.1.3 erwähnten Aktivitäten des SECO und des Bundesrates.

5.2. Ausblick und Wunsch nach mehr evaluativem Denken

[40] Die Evaluation von Gesetzgebung und öffentlicher Politik ist hauptsächlich auftragsseitig getrieben, d.h. sie wird zumeist von Verwaltungsstellen oder Parlamenten veranlasst und in deren Auftrag durchgeführt. Deshalb ist die Entwicklung der Evaluationsaktivität, d.h. ob, wie viel und was evaluiert wird, vor allem von der Auftraggeberseite abhängig. Wie dargelegt stagniert die Nachfrage nach Evaluation allerdings seit einiger Zeit; der Kreis von Auftraggebern und das Volumen der Evaluationsaktivitäten haben sich in den letzten rund 15 Jahren nicht merklich weiterentwickelt. Es gibt jedoch einen neueren Treiber, der eine gewisse Entwicklung auslösen könnte. Seit längerem artikulieren wirtschaftsnahe Kreise den Wunsch nach weniger bzw. besserer Regulierung. Die jüngsten Entwicklungen der Politikevaluation betten sich in diesen Kontext ein: Das SECO hat die RFA weiterentwickelt und der Bundesrat hat in seinem Entwurf für ein Unternehmensentlastungsgesetz einen Ausbau der Evaluationsaktivität in Form von regelmässigen Bereichsstudien vorgeschlagen (vgl. Abschnitt 4.1.3). Bemühungen um eine möglichst wirksame und in diesem Sinn «gute» Gesetzgebung waren seit je ein Treiber der Entwicklung in der Schweiz und könnten es nun wieder vermehrt werden. Je nach dem, wie die Idee der Bereichsstudien umgesetzt wird, könnte es zu einem neuen Entwicklungsschub und zu erhöhter Nachfrage nach Evaluation kommen.

[41] Ein rein quantitativer Ausbau der Evaluationstätigkeit ist jedoch nicht a priori erstrebenswert. Evaluationen sind nur dann sinnvoll und nützlich, wenn sie genutzt werden, d.h. wenn ihre Ergebnisse zur Kenntnis genommen und – soweit angebracht – bei Entscheidungen über staatliche Massnahmen berücksichtigt werden. Für die weitere Entwicklung ist deshalb nicht unbedingt entscheidend, dass staatliche Stellen mehr Evaluationen in Auftrag geben, sondern dass sie Evaluation als Instrument gezielter und bewusster einsetzen und nutzen. Ein entscheidender Faktor dafür ist evaluatives Denken – das Interesse an den Fragen, ob und weshalb sich Gesetze bzw. staatliche Massnahmen bewähren oder nicht, welche Wirkungen sie auslösen und wie sich ihre Konzeption und Umsetzung anpassen bzw. verbessern liessen. Evaluatives Denken stand am Ursprung der voranstehend geschilderten Entwicklung der Gesetzesevaluation, ist jedoch in der Wahrnehmung des Autors noch längst nicht weit verbreitet.

[42] Zwei anekdotische Erfahrungen mögen diese Wahrnehmung illustrieren: Im neu eingeführten Quick-Check haben die Ämter unter anderem die zugrundeliegende Problematik, Ziel und

Notwendigkeit der vorgesehenen Regulierung darzulegen. In einer ersten Zwischenbilanz des SECO zeigte sich jedoch, dass in dieser Rubrik oft der Anlass zur Ausarbeitung eines Erlasses oder gar der formelle Auftrag dazu beschrieben wird, nicht das zu lösende Problem bzw. die angestrebte Wirkung (HOLL 2021). In ähnlicher Weise erwecken vereinzelt Pflichtenhefte zu Evaluationsaufträgen den Eindruck, die Evaluationen würden nicht aus inhaltlichem Interesse an den Ergebnissen ausgelöst, sondern weil eine Gesetzesbestimmung, ein parlamentarischer Vorstoss oder die Amtsleitung einen entsprechenden Auftrag formulieren, den es zu erfüllen gibt.

[43] Vor diesem Hintergrund sei anstelle eines Ausblicks auf die weitere Entwicklung das Anliegen geäußert, dass die öffentliche Verwaltung vermehrt evaluatives Denken pflegt – durch konsequente Wirkungsorientierung bei der Konzeption von Erlassen und Massnahmen und durch die systematische Wirksamkeitsüberprüfung staatlichen Handelns. Das Konzept eines systematischen, mit dem Gesetzgebungsprozess verknüpften Gesetzescontrollings entlang des ganzen Prozesses (KETTIGER 2000) könnte als Orientierungspunkt dienen. Grundlagen und konkrete Massnahmenvorschläge um evaluatives Denken zu fördern liegen seit langer Zeit vor: Die Berichte der AGEVAL und der IDEKOWI sind zwar bereits älteren Datums, inhaltlich aber weiterhin relevant. Es fehlt jedoch an einer treibenden Kraft, die sich für deren Umsetzung einsetzt. Prädestiniert dafür wäre das BJ. Es wäre wünschenswert, wenn dieses dem Thema Evaluation wieder grössere Bedeutung widmen und seine frühere Rolle als Keimzelle und Katalysator der Evaluationstätigkeit in der Bundesverwaltung wieder stärker ausüben würde.

[44] Evaluatives Denken ist auch auf praktischer Ebene, bei der Planung und Vergabe von Evaluationsaufträgen, relevant. Diesbezüglich ist, auch im Sinne der aktuellen Strategie der SEVAL (2021), zu wünschen, dass Auftraggebende professionell und kompetent mit Evaluationen umgehen. Konkret bedeutet dies:

- Bei der Planung einer Evaluation sollte stets die Frage im Zentrum stehen, welche Erkenntnisse die Evaluation generieren soll und wer ihre inhaltlichen Ergebnisse in welcher Form nutzen soll. Auch wenn sie diese Komponenten durchaus aufweisen, sollten Evaluationsaufträge nicht primär als Pflichterfüllung (z.B. Umsetzung einer Evaluationsklausel oder eines parlamentarischen Vorstosses) oder als administrative Formalität (Beschaffung eines Dienstleistungsauftrags) betrachtet werden.
- Bei der Formulierung von Evaluationsaufträgen sollten Auftraggebende neben den themenbezogenen Fragestellungen auch evaluationsfachliche und methodische Aspekte im Blick haben. Nicht alle Auftraggebende verfügen über ausreichendes entsprechendes Fachwissen, um realistische Evaluationsaufträge formulieren, Offerten beurteilen und Projekte begleiten zu können.
- Evaluationen sollen genutzt werden, d.h. ihre Ergebnisse sollen möglichst zu Entscheidungen über den evaluierten Gegenstand genutzt werden. Wo dies noch wenig erfolgt, kann das durch institutionelle Massnahmen unterstützt werden, z.B. durch die Einsetzung von Evaluationsverantwortlichen in Verwaltungseinheiten und durch die systematische Integration von Evaluation als Instrument in die Geschäftsprozesse von Behörden (vgl. AGEVAL 1991; IDEKOWI 2004; LÄUBLI LOUD/MAYNE 2014).

[45] Die SEVAL und das Netzwerk «Evaluation» der Bundesverwaltung bieten Unterstützung in Form von Hilfsmitteln, Beratung und Erfahrungsaustausch zu Fragen in Zusammenhang mit Evaluation an.

CHRISTIAN RÜEFELI (lic. rer. soc.), Geschäftsführer Büro Vatter, Politikforschung & -beratung.

Literatur

AGEVAL – Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation (1991): Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge. Schlussbericht der Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, Oktober 1991, Bern, EDMZ.

ANTHAMATTEN, USCHI et al. (2021): Evaluationstätigkeit in der schweizerischen Bundesverwaltung, in: Zeitschrift für Evaluation, 20/1, S. 156–178.

BAFU – Bundesamt für Umwelt (2020): VOBV Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen. Leitfaden. Stand August 2020, Bern, BAFU.

BALTHASAR, ANDREAS (2005): Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir?, in: LeGes 16 (2005) 1, S. 65–80.

BALTHASAR, ANDREAS (2007): Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen: Praxis und Verwendung von Evaluationen in der schweizerischen Bundesverwaltung, Zürich/Chur, Rüeegg.

BALTHASAR, ANDREAS / STROTZ, CHANTAL (2017): Verbreitung und Verankerung von Evaluation in der Bundesverwaltung, in: Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (Hrsg.), Evaluation im politischen System der Schweiz, Zürich, NZZ Libro, S. 89–117.

BJ – Bundesamt für Justiz (2019): Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Bern, BJ.

Bundesrat (2013): Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB), BBl 2014 767.

Bundesrat (2021): Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens.

BUSSMANN, WERNER / KLÖTI, ULRICH / KNOEPFEL, PETER (1997): Einführung in die Politikevaluation, Basel, Helbing & Lichtenhahn.

BUSSMANN, WERNER (2009): Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, in: LeGes 20 (2009) 2, S. 175–189.

BUSSMANN, WERNER (2010): Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice, in: Evaluation, 16(3), S. 279–293. <https://doi.org/10.1177/1356389010370252>.

BUSSMANN, WERNER (2014): Art. 170, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 3. Auflage, Zürich, DIKE.

CRÉMIEUX, LAURENT / SANGRA, EMMANUEL (2015): La place de l'évaluation dans le cadre du Contrôle fédéral des finances, in: Horber-Papazian, Katia (Hrsg.), Regards croisés sur l'évaluation en Suisse, Lausanne, PPUR, S. 37–57.

DE LAAT, BASTIAAN (2014): Evaluator, Evaluand, Evaluation Commissioner. «A Tricky Triangle», in: Läubli Loud, Marlène / Mayne, John (Hrsg.), Enhancing Evaluation Use, Los Angeles, SAGE, S. 15–36.

DOLDER, OLIVIER / ROHRBACH, WALTER / VARONE, FRÉDÉRIC (2017): Evaluationskultur auf kantonaler Ebene: politikfeld- oder kantonsspezifische Entwicklungspfade?, in: Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (Hrsg.), Evaluation im politischen System der Schweiz, Zürich, NZZ Libro, S. 119–153.

EBERLI, DANIELA / BUNDI, PIRMIN (2017): Parlament und Evaluation: Guts Meets Brain, in: Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (Hrsg.), Evaluation im politischen System der Schweiz, Zürich, NZZ Libro, 243–278.

FREY, KATHRIN / DI GIORGI, VANESSA / WIDMER, THOMAS (2017): Die Evaluationstätigkeit in der Schweiz: ausgewählte Entwicklungen im Vergleich, in: Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (Hrsg.), Evaluation im politischen System der Schweiz, Zürich, NZZ Libro, S. 67–88.

HOLL, ANNETTA (2021): Der Quick-Check: das fehlende Puzzleteil für eine wirksame RFA?, in: LeGes 32 (2021) 3.

IDEKOWI – Interdepartementale Kontaktgruppe Wirkungsprüfung (2004): Wirksamkeit von Bundesmassnahmen; Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen». 14. Juni 2004, Bern, Bundesamt für Justiz.

JANETT, DANIEL (2004): Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: LeGes 15 (2004) 2, S. 137–150.

KETTIGER, DANIEL (2000): Gesetzescontrolling : Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, Bern, Haupt.

Läubli Loud, Marlène / Mayne, John (Hrsg.; 2014): Enhancing Evaluation Use, Los Angeles, SAGE.

MADER, LUZIUS, (2015): Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral, in: Horber-Papazian, Katia (Hrsg.), Regards croisés sur l'évaluation en Suisse, Lausanne, PPUR, S. 67–78.

RIEDER, STEFAN / BALTHASAR, ANDREAS (2009): Wo ist evidenzbasierte Politik möglich? Die Verbreitung von Evaluationen auf kantonaler Ebene, in: Vatter, Adrian / Varone, Frédéric / Sager, Fritz (Hrsg.), Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie, Bern, Haupt, S. 403–429.

RÜEFELI, CHRISTIAN (2017): Ansätze und Instrumente besserer Regulierung – eine Auslegeordnung, in: LeGes 28 (2017) 3, S. 445–467.

RÜEFELI, CHRISTIAN (2021): Administrative Entlastung – ein Dauerthema beim Bund, in: Die Volkswirtschaft 7/2021, S. 16–18.

Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (Hrsg.; 2017): Evaluation im politischen System der Schweiz, Zürich, NZZ Libro.

SAGER, FRITZ / HADORN, SUSANNE / BALTHASAR, ANDREAS / MAVROT, CÉLINE (2021): Politikevaluation. Eine Einführung, Wiesbaden, Springer VS.

SANGRA, EMMANUEL (2012): Beruf: Evaluator... , in: LeGes 23 (2012) 2, S. 217–221.

SEVAL – Schweizerische Evaluationsgesellschaft (2016): Evaluationsstandards der Schweizerischer Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), <https://www.seval.ch/standards-kompetenzen/standards/>.

SEVAL – Schweizerische Evaluationsgesellschaft (2021): SEVAL-Strategie 2022-25, https://www.seval.ch/app/uploads/2022/01/Strategie2022-25_Final_Oktober-2021_d.pdf.

STOCKMANN, REINHARD / MEYER, WOLFGANG (2010): Evaluation. Eine Einführung, Opladen & Bloomfield Hills, Verlag Barbara Budrich.

STOCKMANN, REINHARD / MEYER, WOLFGANG (2021): Die Institutionalisierung der Evaluation in Europa, Münster/New York, Waxmann.

STUCKI, IRIS / SCHLAUFER, CAROLINE (2017): Die Bedeutung von Evaluationen im direktdemokratischen Diskurs, in: Sager, Fritz/Widmer, Thomas/Balthasar, Andreas (Hrsg.). Evaluation im politischen System der Schweiz, Zürich, NZZ Libro, S. 279–310.

VARONE, FRÉDÉRIC (2015): Capacités évaluatives et recherche académique : quelle dynamique en Suisse ?, in: Horber-Papazian, Katia (Hrsg.), Regards croisés sur l'évaluation en Suisse, Lausanne : PPUR, S. 247–265.

WBF – Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2022): Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung (RFA).

WIDMER, THOMAS / DE ROCCHI, THOMAS (2012): Evaluation. Grundlagen, Ansätze und Anwendungen. Kompaktwissen CH, Band 16, Zürich/Chur, Rüegger.

WIDMER, THOMAS (2017): Geschichte der Evaluation im schweizerischen politischen System, in: Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (Hrsg.). Evaluation im politischen System der Schweiz, Zürich, NZZ Libro, S. 51–66.

WIRTHS, DAMIEN / ROSSER, CHRISTIAN / HORBER-PAPAZIAN, KATIA / MADER, LUZIUS (2017): Über die gesetzliche Verankerung von Evaluation: die Verteilung von Evaluationsklauseln und deren Auswirkungen auf die kantonale Ebene, in: Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (Hrsg.), Evaluation im politischen System der Schweiz, Zürich, NZZ Libro, S. 155–187.