

# Wirkungsorientierung - Die Herausforderung für Regierung und Verwaltung<sup>1</sup>

---

ARNOLD KOLLER

Das Nationale Forschungsprogramm, dessen Abschlussveranstaltung heute stattfindet, befasst sich mit der "Wirksamkeit staatlicher Massnahmen". Diese Thematik ist für die heutige Regierungstätigkeit zunehmend zentral. Sie ist deshalb ein geeigneter Anlass, eine Standortbestimmung zur Reform unseres Staates vorzunehmen, dessen wichtigste Herausforderungen zu skizzieren und zu zeigen, wo die Studien, Überlegungen und Kenntnisse des NFP 27 in Zukunft hilfreich sein können.

Als der Bundesrat vor bald neun Jahren die fünfte Serie Nationaler Forschungsprogramme lancierte, war die Problematik der "Wirksamkeit staatlichen Handelns" noch nicht in aller Munde. Die heute aktuellen Themen und Entwicklungen der Verwaltungsreform - Wirkungsorientierung, Kundenorientierung, Kerngeschäftsorientierung, Kostenorientierung, alles Begriffe des New Public Management - waren höchstens in Konturen erkennbar. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement war massgeblich am Zustandekommen des Forschungsprogramms beteiligt. Sein Interesse am Thema war durch seine Bestrebungen zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung motiviert. Zugleich war die Möglichkeit verheissungsvoll, die Staatstätigkeit auf einer solideren Grundlage als bisher auf ihre Notwendigkeit überprüfen zu können. Beide Anliegen sind heute noch zeitgemäss. Die Herausforderungen an die Regierungs- und Verwaltungsführung sind in der Zwischenzeit jedoch eindeutig noch grösser geworden. Weshalb?

---

<sup>1</sup> Vortrag an der Abschlusstagung des Nationalen Forschungsprogramms "Wirksamkeit staatlicher Massnahmen" (NFP 27) vom 16. Februar 1996 in Bern.

## 1. Die neuen Herausforderungen

Ein Blick auf unser Land bietet ein in mancherlei Hinsicht zwiespältiges Bild. Die Schweiz besitzt in den Augen ihrer Kritiker ein aus dem letzten Jahrhundert stammendes, hoffnungslos veraltetes Regierungs- und Verwaltungssystem. Dieses weist in seiner Fragmentierung und Dezentralisierung, in seiner recht schlanken Konzernspitze - gemeint ist das Gewicht der Bundes- im Vergleich zur Kantons- und Gemeindeverwaltung - und in seinen ausgebauten Mechanismen der Konsensfindung in den Augen der Befürworter indessen durchwegs moderne Züge auf. Die Schweiz figuriert in internationalen Vergleichen von Bruttosozialprodukt und Lebensqualität meist unter den fünf bestplazierten Nationen. Damit kontrastieren die äusserst geringen Wachstumsraten im letzten Jahrzehnt. Verglichen mit ihren OECD-Partnern liegt die Schweiz zwar bei jenem Drittel Staaten mit der geringsten Staatsquote; letztere weist indessen im Zeitraum der letzten 15 Jahre den grössten Zuwachs auf. Die Schweiz rühmt sich ihrer Umweltschutzleistungen und strebt ein qualitatives Wachstum an, hat aber im Laufe des letzten Jahrzehnts eher ein Wachstum in die Breite - genährt durch ein relativ starkes Bevölkerungswachstum - erlebt. Die Schweiz ist in stärkerem Masse als die meisten Nachbarstaaten international verflochten und tut sich dessen ungeachtet, wie Volksentscheide der jüngeren Vergangenheit lehren (EWR, erleichterte Einbürgerung, Lex Friedrich, Alpeninitiative), mit der Öffnung offenbar besonders schwer.

Gelinde gesagt: Wie zahlreiche Staaten hat die Schweiz die neuen Gegebenheiten im europäischen und weltweiten Umfeld, die in aller Munde stehende Globalisierung, noch lange nicht verdaut. Zu diesen Gegebenheiten gehört der Umbruch im Osten unseres Kontinents, der von Krisen, aber auch von grossen Entwicklungschancen begleitet ist. Dazu gehören nicht nur die politische Stabilisierung im südostasiatischen Raum mit dem grössten wirtschaftlichen Wachstum, verbunden mit Produktionsverlagerungen grossen Stils in diese Region, sondern auch eine neugewonnene wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit in den USA, die unsere Industrie- und Dienstleistungsbetriebe sowie vor allem die Forschungsabteilungen weiter unter Druck setzen wird. Die Wirtschaft reagiert kurzfristig mit Kapitalbewegungen und mittelfristig mit Produktionsumschich-

tungen auf die feinsten Erschütterungen und Verschiebungen der internationalen Konkurrenzfähigkeit.

Es ist unter diesen Gegebenheiten verständlich, dass die Schweiz mit ihren sehr hohen Lebenshaltungskosten zunehmend wirtschaftlich unter Druck gerät. Dieser Druck pflanzt sich von Wirtschaft und Gesellschaft auch auf die Regierung und Verwaltung fort. Von Unternehmungen, zunehmend aber auch von Arbeitskräften und Rentnern wird verglichen, was sie in den einzelnen Ländern an Steuern entrichten und welche staatlichen Leistungen sie dafür erhalten. Die Qualität staatlichen Handelns ist dabei ein nicht unmassgeblicher Faktor für die Standortwahl; dies kommt nicht zuletzt auch im Einbezug und in der Gewichtung des regulatorischen Umfelds, der Geld- und Fiskalpolitik, der Wettbewerbspolitik sowie der gesellschaftlichen und politischen Stabilität im Rahmen des "World Competitiveness Report" zum Ausdruck. "Value for money" heisst das Zauberwort in den angelsächsischen Ländern, das auch in bezug auf Steuergelder gilt. Infolge immer grösserer Mobilität können Firmen und Personen ihre Präferenzen durch ein "voting by the feet", - durch Standortwechsel - ausdrücken. Mehr und mehr werden die ehemaligen Verwaltungsunterworfenen zu kritischen Kunden der Verwaltung, welche unter den Staaten, Gliedstaaten und Gemeinden das ihnen zupassende Menü kritisch auswählen. Damit kehrt sich letztlich das Verhältnis zwischen dem obrigkeitlichen Staat und den Verwaltungsunterworfenen um, was im "New Public Management" durch Betonung der Kundenaspekte deutlich zum Ausdruck kommt. Keine Regierung wird es sich mehr leisten können, Geld auszugeben und Personal einzusetzen für Aktivitäten, welche den erhofften Nutzen nicht erbringen oder gravierende Nebenwirkungen verursachen. Damit ist die Thematik der Wirksamkeit ganz zentral angesprochen.

Solche Tendenzen sind bereits jetzt spürbar, aber sie werden vermutlich noch stark an Intensität gewinnen. Es ist deshalb unabdingbar, dass die bisherigen legislatorischen, verwaltungsorganisatorischen und finanzpolitischen Reformanstrengungen fortgeführt und intensiviert werden. Nur dank ihnen ist es uns bis anhin gelungen, eine Verfassungs- und Verwaltungskrise zu vermeiden. Denn das Wort des englischen Staatsmannes EDMUND BURKE „Ein Staat, dem es an allen Mitteln zu seiner Veränderung fehlt, entbehrt der Mittel zu seiner Erhaltung“ ermahnt uns daran, die Reform unseres Staatswesens ernst zu nehmen. Dies will nicht

heissen, dass wir überstürzt alles gleichzeitig tun sollen. Es ist vielmehr ein Dauerauftrag, der geordnet, mit einer klaren Prioritätenordnung zu erfüllen ist. Der Bundesrat räumt daher der Verfassungsreform und der Umsetzung der 1. Phase der Regierungs- und Verwaltungsreform klar erste Priorität ein. Er hofft damit einen grundlegenden Erneuerungsprozess in Gang zu setzen, von dem dann später weitere Einzelvorhaben wie Parlamentsreform, Regierungsreform 2. Phase, Föderalismusreform sowie die Neuordnung des Finanzausgleichs profitieren werden.

## **2. Der Beitrag von Wissenschaft und Evaluationen zur Reform**

Welchen Beitrag leisten Wissenschaft und Evaluation zu politischen Reformprozessen? Die Wissenschaft im allgemeinen und die Evaluationsforschung im besonderen können den Staat zweifellos ganz entscheidend unterstützen. Es gibt kaum eine Expertenkommission, in welche die Wissenschaft nicht einbezogen war, und kaum eine Botschaft, die sich nicht auch auf wissenschaftliche Untersuchungen abstützte. Gehör finden wissenschaftliche oder nach wissenschaftlichen Methoden erarbeitete Erkenntnisse vor allem dann, wenn sie breit abgesichert sind und praktisch in die Lehrmeinung einer bestimmten Disziplin eingehen oder gar von verschiedenen Disziplinen in ähnlicher Weise vertreten werden. Beispielsweise ergeht von seiten der Wirtschaftswissenschaft, der Rechtswissenschaft, der Managementlehre und der Soziologie der Ruf an den Staat, bescheidener als bisher zu werden und die Grenzen der Beeinflussbarkeit gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Prozesse klar zu erkennen. Zu dieser Erkenntnis haben nicht zuletzt auch zahlreiche, in verschiedenen Ländern durchgeführte Evaluationen über die effektiven Wirkungen staatlichen Handelns in den verschiedensten Politikbereichen beigetragen, die staatlicher Politik bloss einen gemischten Erfolg attestieren. In ähnlicher Weise wissenschaftlich gefestigt - im Rahmen wirtschaftlicher, politikwissenschaftlicher, juristischer und soziologischer Untersuchungen - ist die Empfehlung, die Folgen der Internationalisierung und Verflechtung auf nationalstaatliche Prozesse ausreichend zu berücksichtigen. Mehrere Studien, darunter auch eine aus dem NFP 27, haben gezeigt, dass zielstrebige Bemühungen für den Umweltschutz und

die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft durchaus vereinbar sind. Je mehr Evaluationen durchgeführt werden und je solider sie methodisch abgestützt sind, desto grösser wird der Fundus des Wissens, auf den sich die politischen Behörden abstützen können, um fragwürdige Eingriffe des Staates zu beschneiden und um gute Massnahmen noch besser auszugestalten. Wissenschaftliche Untersuchungen und Evaluationen gehören - nebst vielem anderem - zum Kapital dieses Landes, denn sie ermöglichen, die Vorlaufzeit für Entscheide zu verkürzen und gleichzeitig fundierte Entscheide zu fällen. Evaluationsergebnisse können für Entscheide beispielsweise dann herangezogen werden, wenn sich Bedürfnisse, auf denen bisherige Massnahmen beruhten, verändern, wenn sich Trends abzeichnen, die bei der Projektplanung beachtet werden müssen, oder wenn etwa Vollzugshindernisse festgestellt werden, die bei einer seriösen Massnahmengestaltung unbedingt berücksichtigt werden sollten.

Um nicht missverstanden zu werden: Wissenschaftler und Politiker, Theoretiker und Praktiker gehören zwei verschiedenen Welten an. Wollen die einen vorab erklären, so müssen die anderen handeln. "Die Notwendigkeit, zu entscheiden, ist allemal grösser als unsere Möglichkeit, zu erkennen" (IMMANUEL KANT). Wissenschaftliche Untersuchungen werden den politischen Entscheid daher nicht ersetzen können und ersetzen dürfen. Auch Evaluationen werden die politische Bewertung von Massnahmen nicht vorwegnehmen können. Sie werden jedoch, dies hoffe ich, die Vorbereitung staatlichen Handelns auf bessere Grundlagen abstützen können und zur Überprüfung der tatsächlichen Wirkungen beitragen. Sie werden dadurch Voraussetzungen für eine qualitativ bessere Politik schaffen.

### **3. Regieren heisst Vertrauen rechtfertigen und Mehrheiten schaffen**

Regieren beruht letztlich auf während gewisser Zeit geliehener Macht. Ein wesentliches Ziel für alle politisch gewählten Behörden besteht darin, den erhaltenen Vorschuss an Vertrauen zu rechtfertigen. Ein zweites Ziel, ja die Kunst, des Regierens besteht darin, nicht nur gute Ideen zu entwickeln, sondern auch die für deren Realisierung notwendige

gen Mehrheiten zu schaffen. Um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sichern und überprüfen zu können, bedarf es eines gemeinsamen Grundverständnisses über das Wünschbare - oder in NPM-Terminologie ausgedrückt - über den Leistungsauftrag an den Staat. Dieser Konsens ist immer wieder prekär, nicht nur, aber gerade auch in einem Land mit so viel innerer Vielfalt wie der Schweiz. Er ergibt sich nicht von selbst, sondern muss in beharrlicher, beständiger, oft schwieriger und zeitaufreibender Arbeit stets von neuem geschaffen werden. Regieren bedeutet immer wieder: Den Dialog suchen, fürs Gespräch bereit sein, Vorstellungen über den einzuschlagenden Weg entwickeln, die Meinungsträger von sinnvollen Lösungen überzeugen versuchen, Niederlagen konstruktiv verarbeiten, Visionen entwickeln und gleichzeitig schrittweise realisieren.

Ich denke, dass der Dialog gerade in einem Land mit so viel innerer Verschiedenheit wie der Schweiz von entscheidender Bedeutung ist. Die Notwendigkeit des Gesprächs und des inneren Ausgleichs - politikwissenschaftlich fast etwas abschätzig mit dem Begriff der "Konkordanzdemokratie" bedacht - kann als Nachteil gesehen werden; mit Blick auf die grösseren Gebilde wie die EU, deren politische Aushandlungsmechanismen den unseren sehr ähnlich sind, stellt sie gleichzeitig einen höchst modernen Zug unseres Staatsgebäudes dar. Es sind gewissermaßen Strategien des runden Tisches. Dabei muss auffallen, dass im Ausland in Zeiten der Krise, der nationalen Handlungsunfähigkeit, immer wieder der Ruf nach dem „runden Tisch“, dem augenfälligen Symbol der konkordanten Problemlösung, ertönt. Ich möchte auch betonen, dass gerade im Hinblick auf unsere europäischen Integrationsbemühungen die Erhaltung des inneren Ausgleichs und Friedens das vorrangige Ziel ist. Die heutigen multi- und supranationalen Institutionen heben das Nationalstaatliche nicht auf. Im Gegenteil, sie beruhen auf geglückter Nationalstaatlichkeit, versuchen diese indessen mit den Anliegen des Friedens, der Freiheit und der internationalen wirtschaftlichen Prosperität zu verbinden. Wenn auch die Teilnahme an multilateralen Institutionen immer auch Möglichkeiten zu nationaler Identifikation gibt - ich erwähne den diesjährigen OSZE-Vorsitz der Schweiz - und wenn auch eine geglückte Integration die inneren Konflikte relativieren kann - Belgien steht dafür als Beispiel -, scheint die Aufgabe der Schweiz, nach jüngsten Niederlagen in Volksabstimmungen, vorerst im Kitten der internen Differenzen

zu liegen. Dies bedarf noch eines langen und ausdauernden Dialogs auf allen Seiten, des urschweizerischen „me muess halt rede mitenand“.

#### **4. Für eine Politik des langen Atems**

Damit komme ich zurück auf das Thema dieser Veranstaltung, den Dialog zwischen Wissenschaft und Politik. In der Schweiz, dieser Addition von Minderheiten, kann Politik nie auf der Durchsetzung einer Mehrheitsmeinung beruhen. Das Volk will nicht per Dekret regiert, sondern in mühsamer Kleinarbeit überzeugt werden. Zur schweizerischen politischen Kultur gehören die gegenseitige Rücksichtnahme, das Austarieren und natürlich der Kompromiss. Dieser kann ab und zu leider auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen. Häufiger beruht er indessen auf mehr. Verhandlungen fördern oft das gegenseitige Verständnis, die Fähigkeit, sich auch in die Position des politischen Gegners versetzen zu können. Die Prozesse der direkten Demokratie schaffen zweifellos eine optimale Legitimation, brauchen aber oft mehr Zeit, als uns heute angesichts des internationalen Entscheidungsdrucks zur Verfügung zu stehen scheint. Von Wissenschaftsseite vorgebrachte Argumente werden oft nur mit langjähriger Verzögerung in Entscheidungen einbezogen. Man sagt ja nicht zu Unrecht, dass die Popularisierung der wissenschaftlichen Erkenntnisse fast eine Generation brauche. Daraus erwächst bei Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft und der Evaluation oft ein Gefühl der Ohnmacht. Sie erhalten den Eindruck, ihre Argumente verhallen ungehört. Dies trifft aber - ich kann aus Erfahrung sprechen - oft nicht zu. Argumente der Wissenschaft sind immer wieder der Samen, der Einsicht in die Notwendigkeit von Veränderungsprozessen weckt.

Es mag für viele frustrierend sein, wie lange in der Schweiz Neuerungen brauchen. Beispiele gibt es zuviele: Vom Frauenstimmrecht lässt sich über die Aktienrechtsrevision, die Einführung der Mehrwertsteuer, die blockierte Energiepolitik, die Landwirtschaftsreform bis zur seit 1945 ungelösten Mutterschaftsversicherung ein trister Bogen helvetischer Verspätungen spannen. Aber unser Land lässt sich eben nicht wie eine Unternehmung führen. Denn Bundesrat und Parlament verfügen nicht über vorgegebene Mehrheiten im Volk. Dafür verfügen wir in unserem Land glücklicherweise nach wie vor über einen Grundkonsens von Werten und

Spielregeln, die ein unermessliches Kapital darstellen, nämlich das gegenseitige Verständnis der wichtigen gesellschaftlichen Gruppen, beispielsweise der Arbeitgeber und -nehmer, der Bauern, der Industriearbeitenden und der Dienstleistungsberufe, der Jungen und der Alten sowie zwischen Stadt und Land. Wie wichtig dieses gesellschaftliche Grundkapital ist, mag der Streik gezeigt haben, der vor zwei Monaten Frankreich erschüttert hat. Regieren bedeutet - gerade in Zeiten alarmierender Budgetdefizite -, sachliche Notwendigkeiten einerseits und Konsensfindung und -erhaltung andererseits in ein sinnvolles Gleichgewicht zu bringen. Wissenschaftliche Erkenntnisse sind dabei durchaus hilfreich, aber sie bedürfen der Einfügung in ein grösseres Ganzes.

Regieren bedeutet somit den Konsens suchen, aktiv an dessen Zustandekommen mitarbeiten und dann sicherstellen, dass die gemeinsamen Vorstellungen verwirklicht werden können.

Ich möchte an einigen aktuellen Beispielen aus meinem Departement nun konkret zu zeigen versuchen, wie vielfältig die Reformbemühungen angelegt sind, wie sehr sie aber auch in ihrer inneren Logik zusammenhängen.

## **6. Reformvorhaben im Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement**

Das gewichtigste Vorhaben, das im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement derzeit vorbereitet wird, ist die Verfassungsreform. Grundlage ist dabei gemäss dem Beschluss der Bundesversammlung vom 3. Juni 1987 das geltende, geschriebene und ungeschriebene Recht verständlich nachzuführen, es also à jour zu bringen. Darin sollen die zentralen Staatsideen, der liberale Rechtsstaat, die direkte Demokratie, der Föderalismus, aber auch der gelebte Sozialstaat Schweiz, die alle durch 136 Teilrevisionen verschüttet sind, systematisch und inhaltlich klar, verständlich und nachvollziehbar zum Ausdruck kommen. Die neue Verfassung soll das Grundverständnis, den Grundkonsens, den Contrat social, der die Schweiz zusammenhält, besser zum Ausdruck bringen als die geltende Bundesverfassung. Geltung verschaffen können wir der Verfassung nur, wenn wir wirklich wissen, was gilt.

Die Reform der Bundesverfassung ist als offener Prozess ausgestaltet, in einleuchtende Subeinheiten gegliedert und klar etappiert. Die Nachführung ist somit nicht Abschluss, sondern Ausgangspunkt für weitere Reformen. Unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit des Staates wie auch unter dem Aspekt der Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit unseres politischen Handelns nach innen und aussen steht heute die Reform der Volksrechte und der Justiz im Vordergrund. Andere Reformpakete müssen indessen folgen und sind in Bearbeitung, wie z.B. die Föderalismus- und Parlamentsreform sowie die 2. Phase der Regierungsreform.

Wirkungsorientiert in einem viel konkreteren Sinne ist ein anderes Reformprojekt, das ich erwähnen möchte, auch wenn es von Bedeutung und Umfang nicht mit der Reform der Bundesverfassung zu vergleichen ist. Ich spreche von der Umwandlung des bisherigen Bundesamts für Geistiges Eigentum zum teilautonomen Eidgenössischen Institut für Geistiges Eigentum. Im Gegensatz zu andern Ämtern in meinem Departement, etwa zum Bundesamt für Justiz oder zum Bundesamt für Polizeiwesen, die schwergewichtig dem Bundesrat zudienen und hoheitliche Aufgaben erfüllen, sind im Bereich des Patent- und Markenwesens vor allem Dienstleistungsaufgaben für die private Wirtschaft zu erfüllen. Für diese Dienstleistungsaufgaben gibt es in gewissem Sinn auch einen Markt, indem die Patent- und Markenämter der einzelnen Länder im Hinblick auf eine rasche, sorgfältige und kundengerechte Bedienung in verschiedenen Bereichen in Konkurrenz zueinander stehen. Dem Anliegen nach Flexibilität und optimaler betrieblicher Führung vermochte die bisherige volle Integration in die Bundesverwaltung nicht mehr zu genügen. Das geänderte Statut - ich hoffe, ein eigentlicher Vorläufer in neuer Verwaltungsführung beim Bund - beinhaltet eine klare Trennung zwischen betrieblicher und politischer Führung: Das Institut erhält - im Rahmen neu geschaffener Lenkungsmechanismen - stark vermehrte betriebliche Freiheit, untersteht indessen unverändert der politischen Führung durch Departement, Bundesrat und Parlament.

Eine weitere Neuerung im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement war vor einigen Jahren die Einführung einer umfassenden Departementsplanung. Die Erarbeitung klarer Jahresziele auf Stufe Departement und Bundesamt im Rahmen der übergreifenden Legislaturplanung des Bundesrates hat sich als ein sehr wertvolles Mittel wirkungsorientierter Verwaltungsführung erwiesen. Der Bundesrat hat übrigens am 14.

Februar 1996 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission erstmals eine Jahresplanung 1996 verabschiedet.

Die Konzentration auf das Wesentliche erfordert zwingend das Abwerfen von administrativem Ballast. Auslagerungen bzw. Teilautonomie wie die Schaffung des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum sind eine Möglichkeit dazu. Wo dies nicht machbar ist, ist nach anderen Vereinfachungen zu suchen. Einen neuen Weg sind wir im Flüchtlings- und Asylwesen mit dem Wechsel von der individuellen zur pauschalen Abgeltung gegangen. Die Abrechnung wird dabei wesentlich vereinfacht, und die Kantone erhalten bei diesem System vermehrten Handlungsspielraum. Die schwierig zu beantwortende Frage war und ist aber, ob die Ansätze auch richtig und angemessen sind. Es ist offenkundig, dass im Rahmen der Budgetberatungen fundierte Grundlagen zur Verfügung stehen müssen. Diese werden auf dem Weg einer eigentlichen Evaluation beschafft. An diesem Beispiel lässt sich deutlich zeigen, dass neue Wege der Verwaltungsführung und Kostenabrechnung auch nach neuen Formen der Überprüfung rufen. Insbesondere die ziel- und wirkungsorientierten Ansätze im Rahmen des NPM werden einen erweiterten Bedarf nach Evaluationen mit sich ziehen. Die bisherige Überprüfung der Rechtmässigkeit staatlichen Handelns muss durch eine Überprüfung der Resultate ergänzt werden.

Für die Konzentration auf das Wesentliche bietet sich ausserdem das Abwerfen von regulativem Ballast an, wie wir das beispielsweise mit den umfassenden Deregulierungen im Versicherungsbereich auf dem Gebiet Sach- und Motofahrzeughaftpflicht-Versicherung sowie mit der im Rahmen des geltenden Gesetzes weitgehenden Liberalisierung der Fahrzeueinfuhren getan haben. Indem die Ordnung von Märkten wieder vermehrt diesen selbst überlassen wird, setzt der Staat „nur“ noch die Rahmenbedingungen und überwacht deren Einhaltung. Mit dieser Rückbesinnung auf die „Kernkompetenzen“ ändert zumindest die Qualität staatlichen Handelns und je nach Gebiet kann sich auch dessen Quantität reduzieren.

Evaluationen sind auf gewissen Gebieten seit längerem bekannt. Greifen wir den Strassenverkehr heraus. Seit Jahrzehnten beruhen die kontinuierlichen - und auch erfolgreichen - Bemühungen um eine Senkung der Zahl der Strassenverkehrsoffer auf Wirksamkeits- und Wirtschaftlich-

keitsanalysen von Unfallverhütungsmassnahmen. Die Einführung des Gurtenobligatoriums und neuerdings der Gurtentragepflicht auf den hinteren Sitzen beruhte jeweils auf einer seriösen Evaluierung der Ursachen und Begleitumstände von Unfällen. Die Schweiz befand sich dabei in der glücklichen Lage, von den Untersuchungen in anderen Ländern, vorab den USA und Schweden, profitieren zu können. Auch die Vorbereitung der Tempolimiten 50, 80 und 120 wurde durch Evaluationen - diesmal im eigenen Land - abgesichert.

## **7. Vor einer Reform des Staates**

Die wenigen Beispiele zeigen, wie vielfältig die Reformbemühungen im Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sind, wie sehr sie in ihrer Logik aber auch zusammenhängen. Es wird daraus deutlich, dass ein Dialog Wissenschaft - Politik bereits stattfindet, auch wenn er noch intensiviert werden muss. Mit all den Reformbemühungen stehen wir nicht am Ende, sondern je nach Optik in der Mitte bzw. ganz am Anfang eines langen Veränderungsprozesses. Dabei öffnet sich ein riesiges Spannungsfeld für Veränderungen, das - in englischen Begriffen ausgedrückt - vom "re-inventing government", dem Überdenken und Neuschöpfen von Regierung und Verwaltung bis zum "de-inventing government", dem radikalen Beschneiden der Staatstätigkeit, reicht. Auch in der Schweiz gibt es mittlerweile ein Feld von moderaten bis zu radikalen Vorschlägen: New Public Management, schlanke Verwaltung, Rückbesinnung auf Kernkompetenzen, Neuordnung des Finanzausgleichs oder drastische Beschneidung der rechtlichen Erlasse im Sinne der neu lancierten Deregulierungsinitiative, um nur einige der Bestrebungen und Projekte zu nennen.

Der Aspekt der Wirksamkeit wird bei all diesen Reformüberlegungen eine ganz entscheidende Rolle spielen. Deshalb wird den Evaluatorinnen und Evaluatoren, seien sie nun in den Universitäten, privaten Büros oder innerhalb der Verwaltung tätig, die Arbeit sicher nicht ausgehen. Im Gegenteil: Ihr Arbeitsfeld könnte sich durchaus ausweiten. Nicht nur unterschiedliche staatliche Massnahmen, sondern auch unterschiedliche Modelle und Möglichkeiten der Staats- und Verwaltungsorganisation werden in Zukunft vermehrt einer seriösen Evaluierung bedürfen. Ihre Mit-

arbeit und Mitwirkung bei der Verankerung neuer Denkmodelle, Verwaltungsstrukturen und Handlungsformen und bei der Evaluation ihrer Auswirkungen auf die Beziehungen zu den Kundinnen und Kunden der Verwaltung werden gefragt sein.

Ich benütze die Gelegenheit, am Schluss dieser Ausführungen auch zwei Wünsche an die Evaluationszunft zu formulieren.

Der erste Wunsch: Aus der Wirtschaft ist bekannt, dass der Faktor "Zeit" heute eine absolut dominierende Rolle spielt. Wer den Markt früher als die Konkurrenz beliefern kann, macht das grosse Geschäft. Der Zeitfaktor wird auch für die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit immer bedeutsamer werden. Das NFP 27 hat die methodische Qualität von Evaluationen gefördert und damit die Grundlagen für ihren sachkundigen Einsatz gelegt. Darauf kann man aufbauen. Gleichzeitig sind die Evaluatorinnen und Evaluatoren herausgefordert, Qualitätsprodukte in immer kürzeren Zeitabständen zu produzieren, um den Bedürfnissen nach einer Beschleunigung der Entscheide und der Verfahren Rechnung zu tragen. Sie bedürfen zur Verwirklichung dieses ersten Wunsches allerdings der Unterstützung durch Regierung und Verwaltung. Heute wird allzu oft erst nach Inkrafttreten eines Erlasses darüber nachgedacht, ob und wie seine Wirksamkeit belegt werden kann. Dies wird sich in Zukunft ändern müssen. Bereits bei der Konzipierung eines Erlasses ist systematisch darauf zu achten, wie dereinst die Wirksamkeit ermittelt und belegt werden kann. Auf diesen Überlegungen aufbauend können bereits im Rahmen der Rechtsetzung die Grundlagen für eine künftige Evaluierung geschaffen werden. Es braucht somit ein Denken im gesamten Produktionszyklus des Rechts. Dabei kann sich die Gesetzgebungslehre durchaus von der privaten Wirtschaft inspirieren lassen. Beim Automobilbau etwa denken fortschrittliche Automobilhersteller nicht nur an die Betriebsdauer des Autos, sondern planen die Fahrzeuge in der Weise, dass eine sinnvolle Rezyklierung der einzelnen Teile ermöglicht wird. Auch bei der Rechtsetzung ist dieses Denken in längeren Zeiträumen erforderlich. Während es sich früher auf die Konstanz und Langlebigkeit der Gesetzgebung bezog, wird es sich nun vermehrt auf die Anpassung der Gesetzgebung an veränderte Rahmenbedingungen und auf die Fehlerkorrektur beziehen müssen.

Freilich wäre es unrealistisch, davon auszugehen, Evaluation und politischer Prozess liessen sich nahtlos ineinanderführen. Wissenschaft und Politik haben beide ihre Eigenheiten und Unwägbarkeiten. Bis Evaluationsresultate vorliegen, können sich politische Prioritäten bereits wieder verändert haben. Wissenschaftliche Erkenntnisse treffen dann auf eine politische Realität, die ihrer Umsetzung nicht förderlich ist. Dies muss allerdings nicht heissen, und das habe ich persönlich mehrmals erfahren, dass die wissenschaftlichen Anstrengungen umsonst waren. Jahre später kann sich eine neue Chance öffnen, d.h. die politischen Umstände erlauben es dann, dass die Problemanalyse der Wissenschaftler Gehör findet, bzw. dass die vorgeschlagenen Lösungen ernsthaft geprüft werden.

Der zweite Wunsch, den ich äussern möchte, betrifft die Unterstützung der Regierungstätigkeit durch Evaluationen. Evaluationen erfüllen einen berechtigten Anspruch der Öffentlichkeit nach Transparenz über staatliches Handeln. Sie zeigen und belegen, wo Erfolge und wo Misserfolge zu verzeichnen sind. Für die Regierung ebenso bedeutsam ist aber, soweit wie möglich Fehler gar nicht erst entstehen zu lassen. Es braucht deshalb möglichst verlässliche Frühwarnsysteme. Wenn sich in diesem Sinne Evaluationen oder zumindest Evaluationswissen für diese Führungsaufgabe im Interesse der Regierung nutzen lässt, dann ist den Evaluatorinnen und Evaluatoren ein zusätzliches sinnvolles Arbeitsfeld sicher.

Ich habe zwei Wünsche geäussert. Anstelle des dritten Wunsches, der in Sagen und Märchen jeweils gewährt wird, schliesse ich mit einer Mahnung:

Bei aller Wirkungsorientierung dürfen wir nicht vergessen: Die Leistungsfähigkeit eines freiheitlichen und demokratischen politischen Systems bemisst sich nicht allein nach seiner Effizienz, sondern ebenso sehr an seiner Legitimität. Gewiss: leidet die Effizienz, krankt die Legitimität. Fehlt es aber an Legitimität, scheitert die Effizienz. Dies sind die Leitplanken für die Reform unseres politischen Systems.

Ich wünsche Ihnen für den Rest der Tagung viel Erfolg und hoffe, dass das im NFP 27 geschaffene Wissen in den kommenden Jahren im Interesse der gesamten Gesellschaft genutzt werden kann.