

Die Technik der Gesetzesevaluation¹

CHRISTOPH STEINLIN

Nachfolgendes Referat wurde noch vor dem Entscheid des Bundesrates über das weitere Vorgehen im Bereich der Gesetzesevaluation gehalten. Der Bundesrat hat am 25. März 1992 beschlossen, den Bericht der Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation" (AGEVAL) veröffentlichen zu lassen. Er hat die Vorschläge nicht vollumfänglich übernommen, sondern vielmehr das EJPD beauftragt, die Arbeiten in kleinerem Rahmen weiterzuführen, wobei die Gesetzesevaluation als Führungsinstrument der Departementschefs auszugestalten sei. Das EJPD wird nun - in Abstimmung mit der Schweizerischen Bundeskanzlei und der Generalsekretärenkonferenz - Vorschläge erarbeiten, damit die Wirkungen vorgesehener Erlasse bereits im Vorfeld des Entscheids besser abgeklärt werden können.

1. Einleitung

Sie alle haben schon Evaluationsaufträge erteilt, um die Wirksamkeit von Massnahmen beurteilen zu können, beispielsweise als Grundlage für einen Bericht an das Parlament, für eine Botschaft zu einem Gesetzesentwurf, über einen Expertenauftrag oder mit Hilfe einer rechtsvergleichenden Beurteilung bestimmter Massnahmen in andern Kantonen. Ich unterbreite Ihnen in meinem Referat deshalb nichts grundsätzlich Neues.

Auch auf Bundesebene gibt es schon heute Evaluationen der verschiedensten Art. Trotzdem hat der Bundesrat die Verbesserung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen zu einem Schwerpunkt der

¹ Referat im Rahmen der 4. Schweizerischen Bildungswoche für Regierungsräte vom 20. - 23.1.1992 in Gerzensee (BE).

Legislaturplanung 1987 - 91 gemacht und eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, "zweckmässige Massnahmen zur Verstärkung der Wirkungsprognose und der Wirkungskontrolle im Bereich der Gesetzgebung vorzuschlagen." Ich habe diese Arbeitsgruppe geleitet, die aus Vertretern der Kantone, der Wissenschaft und der Bundesverwaltung zusammengesetzt war. Die Arbeit ist vor kurzem abgeschlossen worden. Der Schlussbericht wird demnächst publiziert. Meine Darlegungen basieren vor allem auf den Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation" (AGEVAL).

Die Direktorin der Evaluationsabteilung im General Accounting Office in Washington (Mrs. Chelimsky), welches die Aufgaben der parlamentarischen Finanz- und Verwaltungskontrolle wahrnimmt, führte im August letzten Jahres in Bern² aus, dass jeder in ihrer Abteilung eingesetzte Dollar Einsparungen von 400 Dollars erbracht habe. Nun können Sie sich leicht selber ausrechnen, wieviele Millionen Sie in Evaluationen stecken müssen, damit das Defizit der Staatsrechnung Ihres Kantons ausgeglichen werden kann, immer angenommen, Ihre Evaluationen seien ebenso wirksam wie diejenigen des amerikanischen General Accounting Office. Ich spreche also nicht über graue Theorie, sondern über etwas sehr Nützliches.

2. Bestandesaufnahme

Das Interesse an Evaluationen ist natürlich nicht erst mit den gegenwärtigen Finanzproblemen geweckt worden. Nach einer Studie der AGEVAL³ sind zwischen 1978-1989 allein auf Bundesebene 168 Evaluationen durchgeführt worden. Auch die Kantone haben in den vergangenen 15 Jahren zahlreiche Evaluationen durchgeführt, die meisten davon im Bildungsbereich (Evaluation von Schulversuchen, Unterrichtsformen, Lehrmitteln usw.) und im Gesundheitsbereich

² Evaluationen wozu und für wen? Die Beiträge der Tagung vom 14. August 1991 in Bern, (Hrsg. W. BUSSMANN, *Programmleitung NFP 27*, 3003 Bern).

³ WILLI ZIMMERMANN, DORIS KOLLY, PASCAL MAHON, Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik - Eine bibliographische und methodische Exploration, EDMZ Bern, 1989.

(Evaluation von Therapieformen, von Massnahmen der Krankheitsprävention u.a.m.).

Es gibt auf Bundesebene heute auch schon eine Reihe von Gremien, die sich schwergewichtig mit Evaluationen befassen. So hat der Bundesrat nicht nur die AGEVAL eingesetzt, er hat 1987 auch entschieden, dass das Thema "**Wirksamkeit staatlicher Massnahmen**" Bestandteil der 5. Serie **Nationaler Forschungsprogramme** bilden sollte. Die eigentlichen Evaluationsarbeiten im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 27 (NFP 27) wurden allerdings erst 1991 aufgenommen; der Abschluss der Forschungen ist für 1995 vorgesehen.

Neuerdings können Gesetzesevaluationen auch durch die Verwaltungskontrolle durchgeführt werden. Nachdem Bemühungen um eine gemeinsame Evaluationsstelle von Bundesrat und Eidgenössischen Räten gescheitert waren, haben sowohl der Bundesrat wie die Räte ihre eigenen Dienststellen geschaffen. Der Bundesrat hat am 11. Dezember 1989 mit einer Verordnung die **Dienststelle für Verwaltungskontrolle des Bundesrates** geschaffen. Deren Kontrolle beschränkt sich nicht auf die Verwaltungsaufsicht im traditionellen Sinne, sondern erstreckt sich auch auf die Erfassung der tatsächlichen Wirkungen der Verwaltungstätigkeit, auf ihre Wirksamkeit sowie auf ihre Wirtschaftlichkeit, wobei es sich immer nur um Evaluationen bereits in Kraft gesetzter Massnahmen handelt.

Am 1. Oktober 1990 schliesslich wurde die **Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle** geschaffen, welche ihre Arbeiten Mitte letzten Jahres aufgenommen hat. Sie überprüft die Aufgaben der Verwaltung und ihre Erfüllung sowie die Wirkungen des Handelns von Behörden und Verwaltung im Rahmen ihrer Oberaufsichtskompetenzen.

Diese Entwicklungen zeigen, dass die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen auf Bundesebene ein wichtiges Thema darstellt - Evaluationen liegen im Trend!

3. Was sind Evaluationen?

Der Begriff "Evaluation" wird heute für sehr viele Sachverhalte verwendet. Evaluieren werden beispielsweise Informatikgeräte, Kampfflugzeuge, ja sogar Personal. Evaluation besteht in der Beurteilung und Bewertung von Sachverhalten.

In unserem Zusammenhang geht es um die **Evaluation von Gesetzen** oder von **staatlichen Massnahmen**. Die AGEVAL schränkt ihre Umschreibung zudem auf Evaluationen mit **methodischem Charakter** ein. Solche Evaluationen

- stützen sich auf nachvollziehbare Überlegungen und Aussagen,
- beruhen auf systematischem Vorgehen, das eine umfassende Ermittlung der als bedeutsam erachteten Wirkungen anstrebt,
- dienen dem Zweck, möglichst objektive Aussagen über Wirkungszusammenhänge zu gewinnen und
- liegen in einer Form vor, die den methodischen Charakter erkennen lässt.

Mit anderen Worten sollen mit Evaluationen die Wirkungen staatlicher Massnahmen ohne Schönfärberei, umfassend, zuverlässig und nachvollziehbar ermittelt und beurteilt werden: ein sehr hoher Anspruch, wenn wir an die verschlungenen Wirkungspfade bei vielen Massnahmen - Gesetze, Subventionen usw. - denken. Will man das Verhältnis zwischen den beabsichtigten und den tatsächlich eingetretenen Wirkungen überprüfen, dann fängt die Schwierigkeit oft schon damit an, dass die Ziele einer Massnahme nur sehr ungenau oder widersprüchlich umschrieben sind.

Gegenstand von Evaluationen können einerseits die Wirkungen bereits getroffener Massnahmen sein - dann spricht man von **Wirkungskontrollen** oder ex post-Evaluationen - andererseits aber auch die potentiellen Wirkungen geplanter Massnahmen sein, in diesem Fall spricht man von **Wirkungsprognosen** oder ex ante-Evaluationen.

Wirkungen können auf die verschiedensten Arten ermittelt werden, durch "Vorher-nachher-Vergleiche", durch "Soll-ist-Vergleiche", durch Trendanalysen, durch Quervergleiche zwischen verschiedenen Gemeinwesen, durch Kontrollgruppenvergleiche (mit/ohne Massnahme) usw. Auch die verwendeten Techniken der Datenerhebung und -auswertung können sehr unterschiedlich sein. Man unterscheidet etwa die sozialwissenschaftlichen (weichen) Methoden, die auf Befragungen, Prozessanalysen, Ursachenforschung etc. beruhen, und die statistisch-ökonomischen (harten) Methoden, die eher repräsentative, messbare Resultate, aber vielleicht weniger Erklärungen für bestimmte Wirkungen liefern. Es gibt zwar Situationen, in welchen sich die eine oder andere Methode eher aufdrängt - beispielsweise hängen ökonomische Evaluationen davon ab, dass ausreichend auswertbares Zahlenmaterial verfügbar ist - , aber es gibt keine Patentrezepte für die zuverlässige Wirkungsermittlung. Gelegentlich ist auch der kombinierte Einsatz verschiedener Methoden die beste Lösung.

Nicht unterschätzen darf man aber den personellen und finanziellen Aufwand solcher methodischer Evaluationen. Die AGEVAL rechnet für solche Evaluationen mit einem Zeitbedarf von einem halben Jahr oder mehr und mit einem finanziellen Aufwand von mindestens 50'000.-- Franken.

4. Werden Wirkungen genügend abgeklärt?

Bevor man Massnahmen vorschlägt, muss man beweisen können, dass die heutige Situation überhaupt verbesserungsbedürftig ist. Die AGEVAL hat sich dieser Frage eingehend zugewendet. Sie hat sich dabei nicht nur auf die Kenntnisse ihrer Mitglieder abgestützt, sondern zusätzlich bei Prof. Ulrich Klöti, Universität Zürich, eine Untersuchung in Auftrag gegeben. In dieser Untersuchung⁴ wurde die Vorbereitungs- und Entscheidungsphase von 10 Gesetzen und Verordnungen in den Jahren 1974 - 1988 untersucht. Darunter fielen so

⁴ ULRICH KLÖTI/GERALD SCHNEIDER, Die Informationsbeschaffung des Gesetzgebers, Verlag Rüegger, Grusch 1989.

unterschiedliche Erlasse wie die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Initiativen und Referenden, die Innovationsrisikogarantie, die berufliche Vorsorge, die landwirtschaftliche Pacht, das Asylgesetz und die Stempelsteuer. Das Ergebnis war klar und ernüchternd:

- Nur bei einer einzigen Massnahme (Höchstgeschwindigkeit ausserorts) wurden eingehende Wirkungsabschätzungen vorgenommen.
- In den andern Bereichen wurden höchstens für Teilaspekte die voraussichtlichen Wirkungen mittels methodisch erarbeiteter Grundlagen und prognostischer Instrumente abgeklärt. Oft verbaute man sich den Weg zu Evaluationen durch die frühe Suche nach Konkordanzlösungen. Das Regierungssystem und bevorstehende Abstimmungen entfalten offenbar evaluationshemmende Vorwirkungen.

Nach Meinung der AGEVAL gibt es auf Bundesebene einen klaren Bedarf für verbesserte Wirkungsabschätzungen. Ist es in den Kantonen ganz anders? Ich gehe vorläufig von der Hypothese aus, dass auch in den Kantonen ein Bedarf nach besseren Wirkungskontrollen und -abschätzungen besteht. Als Mitglied des Grossen Rats des Kantons Bern verfüge ich mindestens für diesen Kanton über Indizien in diese Richtung.

5. Können Evaluationen Gesetze verbessern?

Gewinnt man aus Evaluationen wirklich bessere, in die Gesetzgebung umsetzbare Erkenntnisse, oder ersetzt man bloss einen Irrtum durch einen andern? Die AGEVAL hat die Tauglichkeit von Evaluationen evaluiert. Sie hat Testevaluationen durchgeführt, Evaluatoren wie auch Betroffene in und ausserhalb der Verwaltung angehört und Erfahrungen aus dem Ausland ausgewertet.

Besonders reiches Anschauungsmaterial erhielten die Mitglieder der AGEVAL durch die fünf durchgeführten Evaluationsstudien. Diese betrafen die Wirkungen der beruflichen Vorsorge auf den Arbeitsmarkt, die Auswirkungen der verbrauchsabhängigen Heizkostenab-

rechnung und der Förderung erneuerbarer Energien, die Wirkungen der Direktzahlungen an die Berglandwirtschaft und die Wirkungen der Kehrichtsackgebühren. Es wurden also unterschiedliche gesetzgeberische Instrumente (Leistungen, Eingriffe) auf unterschiedlichen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) in unterschiedlichen Gebieten mit unterschiedlichem Datenmaterial und unterschiedlichen Methoden untersucht. Ich möchte auf drei der durchgeführten Evaluationen etwas näher eingehen.

1. Bei der Evaluation **Kehrichtsackgebühr** wurde die Wirksamkeit solcher Gebühren im Vergleich zu herkömmlichen Gebührenordnungen sowie von unterschiedlich ausgebauten Separatsammlungen und von verschiedenen intensiven Informations- und Beratungsanstrengungen untersucht⁵. Die Studie stützt sich auf Erhebungen in 20 Gemeinden. Acht davon wurden eingehend untersucht. Die unterschiedliche Qualität und die begrenzte Vergleichbarkeit der Daten verführen gerne zu Fehlinterpretationen. Dazu ein amüsanter Beispiel: In Zeitungen erscheinen oft übertriebene "Erfolgsmeldungen" über die Menge des gemischten Kehrichts unmittelbar vor und nach Einführung der Kehrichtsackgebühren. Diese sind jedoch oft irreführend, weil unmittelbar vor Einführung der Kehrichtsackgebühren jeweils eine Entrümpelungsaktion stattfindet. Die Studie zeigt aber doch einige klare Ergebnisse auf:
 - Die Kehrichtsackgebühr führt zu einer deutlichen Verminderung des gemischten Kehrichts und zu einer besseren Nutzung der Separatsammlungen.
 - Ähnliche Verbesserungen lassen sich auch mit gut ausgebauten Separatsammlungen und intensiven Informationen herbeiführen, aber nur mit bedeutend höherem finanziellem Aufwand.
 - Die Wirkungen der Kehrichtsackgebühr können mit verbesserter Information und besserem Angebot an Separatsammlungen noch erhöht werden.

⁵ BARBARA HAERING, SAMUEL MAUCH, ADRIAN AEBERSOLD, CORINE MAUCH, "Evaluation Kehrichtsackgebühr", herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), *Schriftenreihe Umwelt Nr. 136*, November 1990.

- Unerwünschte Nebenwirkungen (Kehrichttourismus, wilde Deponien) sind zwar feststellbar, können aber in engen Grenzen gehalten werden (1 - 2 % des Kehrichts), namentlich wenn eine Region die Gebühr gemeinsam einführt.
2. Die **Evaluation der beruflichen Vorsorge** befasste sich mit der Frage, ob die Einführung der zweiten Säule negative Auswirkungen auf neue Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und ihre Stellung im Arbeitsmarkt gehabt habe. Die AGEVAL hat hier nacheinander zwei Studien zum gleichen Thema in Auftrag gegeben. Unterschiedlich war lediglich die Evaluationsmethode.
- a. In einer Studie unter der Leitung von Prof. Blattner⁶ wurden die Daten der AHV/IV sowie der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM) analysiert bezüglich der Häufigkeit und Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit, Stellenwechseln und gering entlohnten Arbeitsverhältnissen vor und nach der Einführung des Obligatoriums (1. Januar 1985). Es kam also eine statistisch-ökonomische Methode zur Anwendung. Der Autor konnte die vermuteten negativen Nebenwirkungen des BVG nicht nachweisen. Daraus darf allerdings nicht vorschnell der Schluss gezogen werden, dass es solche nicht gegeben hat. Offen blieb insbesondere, ob ein möglicher negativer Effekt durch die gute Konjunktur- und Arbeitsmarktlage überlagert worden ist.
 - b. Die AGEVAL wollte darauf testen, ob mit einer andern Methode mehr herauszufinden sei. Sie gab deshalb eine Evaluationsstudie in Auftrag, welche allfällige Nebenwirkungen der Beruflichen Vorsorge mit sozialwissenschaftlichen Methoden abklären sollte, nämlich durch Hearings mit 42 betrieblichen Personalchefs⁷. Nach ihren Aussagen haben die Vorschriften der Beruflichen Vorsorge kaum einen negativen Einfluss auf den Einstellungsentscheid, denn offene Stellen werden nach Möglichkeit immer mit der bestmöglichen zur Verfügung

⁶ STEPHAN SCHAEFFLI, Berufliche Vorsorge und Arbeitsmarkt, Basel, Januar 1990, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel, *Studie Nr. 18*.

⁷ FROHMUT W. GERHEUSER, Die Folgen der beruflichen Vorsorge auf den Arbeitsmarkt, Verlag Rüegger, Chur/Zürich 1991.

stehenden Person besetzt. Gewisse ungünstige Wirkungen bestehen aber gleichwohl; sie beeinträchtigen die Mobilität speziell von älteren Personen und führen zu einer Bevorzugung interner Arbeitsmärkte. Es kommt auch zum Ausdruck, dass unter anderen Arbeitsmarktbedingungen die Kostenfolgen der Beruflichen Vorsorge stärker ins Gewicht fallen und dann zur Diskriminierung von Älteren oder von gesundheitlich Angeschlagenen führen können. Das Hauptergebnis der Studie war aber, dass die Arbeitsmarkteffekte in vielen Fällen deshalb nicht auftreten, weil Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen - grösstenteils unbewusst - beim Stellenwechsel Einbussen im Vorsorgeschutz hinnehmen: eine Folge der fehlenden Transparenz der beruflichen Vorsorge. Die vermuteten Nebenwirkungen treten zwar nicht oder nur beschränkt ein, dafür aber wird das Hauptziel - die Altersvorsorge - beeinträchtigt. Ein recht überraschendes, aber eigentlich naheliegendes Resultat!

Die zweite Studie bestätigte somit die Ergebnisse der ersten Studie, aber sie nuancierte diese, brachte neue Erkenntnisse und vor allem: sie brachte Erklärungen für die Zusammenhänge. Lehrreich war auch der direkte Methodenvergleich. Die Erfassung der Wirkungen aus zwei unterschiedlichen Ansatzpunkten nennt man Triangulation; diese ermöglicht eine erhöhte Zuverlässigkeit der Evaluationsergebnisse.

6. Wo können Evaluationen eingesetzt werden?

Evaluationen erfordern einen Aufwand - nicht nur in finanzieller, sondern auch in personeller Hinsicht bei der Begleitung und bei der Umsetzung der Resultate. Die intensive Begleitung der Evaluationen hat sich als sehr wichtig erwiesen. So konnten unergiebigere Abklärungen frühzeitig gestoppt werden, Auftragspräzisierungen (Erweiterungen oder Einschränkungen, z.B. je nach Datenlage) im Verlaufe der Arbeiten angebracht werden und Zwischenergebnisse für den Umfang der weiteren Evaluationen genutzt werden. Bei einzelnen Evaluationen wurden auch die Grenzen dieses Instruments

deutlich. Evaluationen können deshalb nicht flächendeckend, sondern müssen vielmehr gezielt eingesetzt werden. Folgende Bereiche stehen im Vordergrund:

- Massnahmen von grosser Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft (z.B. Sozial-, Umwelt- und Verkehrspolitik beim Bund; Erziehung und Gesundheit bei den Kantonen);
- finanziell gewichtige Massnahmen (namentlich im Bereich von Subventionen);
- innovative Massnahmen, deren Wirkungen im voraus nur schwer abgeklärt werden können; hier sind Begleituntersuchungen angezeigt, mit denen beispielsweise ein zeitlich begrenzter Versuch auf seine Wirkungen untersucht wird (auf Bundesebene z.B. die Einführung der Lokalradios; in den Kantonen die kontrollierte Abgabe von Morphin oder Heroin);
- Massnahmen, die namentlich im Hinblick auf ihre Wirkungen sehr umstritten sind (auf Bundesebene z.B. die bodenrechtlichen Massnahmen);
- seit langem eingeführte und praktizierte Massnahmen; diese können periodisch auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit überprüft werden, v. a. wenn die Rahmenbedingungen sich verändern.

Das sind allerdings nur einige Hinweise für mögliche Prioritäten. Man hüte sich vor Patentrezepten! Es kann in jedem Gebiet Bedarf nach Evaluationen geben, wie es auch zu allen Zeiten Fälle gibt, in welchen Evaluationen zu nichts Brauchbarem führen, etwa wenn das politisch gewollte Resultat schon längst unverrückbar feststeht. Man kann auch sagen, dass die Mitwirkung der Betroffenen (insbesondere in der Verwaltung) für den Erfolg von Evaluationen und ihrer Umsetzung sehr wichtig ist, dass eine Kontrollsituation (z.B. Evaluationen im Rahmen von Inspektionen, etc.) eher ein ungünstiges Klima schaffen und passiven Widerstand fördern kann und dass Wirkungsprognosen v.a. dann eingesetzt werden sollten, wenn die Meinungen der Akteure noch nicht allzu festgefügt sind. Aber es gibt immer auch Gegenbeispiele. Ich habe es auch schon erlebt, dass mit einer Evaluation eine politisch stark aufgespannte Situation ent-

krampf werden konnte und damit der Zugang zu rationalen Lösungen erleichtert wurde.

Evaluationen können sowohl verwaltungsintern wie -extern durchgeführt werden. Verwaltungsnähe sorgt für Problemnähe und entsprechenden Sachverstand, aussenstehende Experten sorgen für die kritische Distanz und Blutauffrischung. Wichtig ist aber, dass immer wieder auch Evaluationen zustande kommen, die von keinem Arbeitgeber abhängig sind, der sich bestimmte Resultate wünscht. Solch ungebetene Gäste, die nur der wissenschaftlichen Neugier verpflichtet sind, können ein erstarrtes System ins Wanken bringen und neue Perspektiven eröffnen. Das ist für Regierende vielleicht unangenehm, gehört aber zu einem offenen Gesellschaftssystem.

7. Massnahmen zur Förderung und Sicherstellung von Evaluationen

Damit Evaluationen durchgeführt werden können, braucht es ein entsprechendes Umfeld. Die AGEVAL hat eingehend abgeklärt, mit welchen institutionellen Vorkehren eine bessere Wirkungsprognose und -kontrolle möglich wird. Sie hat dabei die während ihren Arbeiten geschaffene Dienststelle für Verwaltungskontrolle des Bundesrates und der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle in ihre Überlegungen einbezogen.

7.1 Mängel und Lücken

Nach Meinung der AGEVAL laufen die bisherigen Evaluationen isoliert voneinander und haben eher marginalen Charakter. Die verschiedenen Institutionen, die bereits Evaluationen durchführen, tun dies in der Regel aus ihren spezifischen, durch ihre Hauptaufgaben geprägten Blickwinkeln. Aus der Sicht der AGEVAL bestehen deshalb nach wie vor wesentliche Mängel und Lücken. Besonders hervorzuheben sind:

- die mangelnde Abstimmung und Kohärenz der Evaluationsbestrebungen und -tätigkeiten der verschiedenen Organe;
- die ungenügende Sensibilisierung der Verwaltung gegenüber der Wirkungsproblematik;
- die ungenügenden Impulse und Anreize für die Durchführung von Evaluationen.

7.2 Grundlage für Verbesserungen

Die AGEVAL entwickelte in der Folge ein evolutives und dezentrales Konzept für die Verstärkung und Weiterentwicklung der Evaluationstätigkeiten im staatlichen Entscheidungsprozess. Die zentralen Elemente sind:

- Es ist auf dem bereits Erreichten und auf den bestehenden Institutionen aufzubauen. Evaluationen sollen sich auf eine Vielfalt von Kenntnissen und Institutionen abstützen.
- Es ist ein Netzwerk zu entwickeln, mit dem der Dialog sowie die dauernde Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen sichergestellt werden kann und die verschiedenen Tätigkeiten im Bereich der Evaluation aufeinander abgestimmt werden. Das bestehende Netz ist zu ergänzen, namentlich bei der Vorbereitung von Gesetzen.

7.3 Konkrete Massnahmen

Die AGEVAL schlägt folgende Massnahmen vor:

1. Schaffung einer Eidgenössischen Evaluationskonferenz als Koordinationsorgan und zur Verwirklichung des Netzwerkgedankens (Gesprächs- und Weiterbildungsforum, Brücke zwischen den verschiedenen Evaluationsstellen, Schrittmacher- und Beratungsorgan).

2. Verstärkung der Rolle der Ämter bei der Evaluation: Die verantwortlichen Organe, die oft gleichzeitig die von der Evaluation Betroffenen sind, sollen beteiligt werden. Evaluationen sind nach Auffassung der AGEVAL primär Aufgabe der Ämter. Deshalb soll vor allem die Vorbereitung von Evaluationen auf der operationellen Ebene, d.h. auf der Stufe der Ämter, unterstützt werden. Dazu bedarf es der Sensibilisierung und Ausbildung, der Schaffung von zusätzlichen Impulsen und Anreizen sowie der methodischen Unterstützung. In den Ämtern sollen Evaluationsbeauftragte eingesetzt werden.
3. Verbesserung der Evaluation bei der Vorbereitung von Gesetzen: Dazu gehört die Pflicht, über die Wirkungen von Gesetzesentwürfen Auskunft zu geben, die Prüfungsaufgaben des Bundesamtes für Justiz sollen ausgebaut werden, der Sachverstand der "Querschnittämter" wie Finanz, Statistik und die Planungsstellen der Bundeskanzlei soll systematischer genutzt werden. Nachdem im Bereich der Nachkontrolle der Wirkungen staatlicher Massnahmen in den vergangenen Jahren entscheidende institutionelle Entwicklungen stattgefunden haben, sind **Verbesserungen bei der Entscheidvorbereitung** von ganz besonderer Bedeutung. Hier geht es namentlich darum, dafür zu sorgen, dass den Anforderungen, welche das Geschäftsverkehrsgesetz an die Gesetzesvorbereitung stellt (Auskunft über die Auswirkungen der Gesetzesänderungen in der Botschaft, vgl. Art. 43), praktisch nachgelebt wird.
4. Lernprozesse institutionalisieren, z.B. über die Einführung des Controlling und über verfahrensmässige Vorkehren wie Berichtspflichten, Befristungen, Evaluationsklauseln, Versuchsregelungen, die zu Evaluationen zwingen. Die Erfahrungen der Verwaltung sollen bei der Vorbereitung und beim Vollzug staatlicher Entscheide besser und systematischer genutzt werden.
5. Verbesserung der Rahmenbedingungen für Evaluationen, insbesondere durch eine vermehrte Ausbildung in Gesetzgebungsfragen und Evaluationstechniken, durch die Nutzung der Evaluationsmöglichkeiten im Gesetzgebungsverfahren (z.B. in Expertenkommission oder über Vernehmlassungen) und durch die

Verstärkung der Forschungskapazitäten. Ebenso muss die Statistik ausgebaut und das vorhandene statistische Material besser genutzt werden.

6. Aufbau eines Informationssystems über die Entstehung von Erlassen (Verfahrensstand, Gutachten, Querverbindungen); alle Interessierten sollen sich kurzfristig über den Stand eines Gesetzgebungswerkes und die vorhandenen Materialien und Grundlagenarbeiten informieren können. EDV auch in der Gesetzgebung!
7. Förderung der Umsetzung der Evaluationen: Die Veröffentlichung aller Evaluationen und die Erleichterung des Zugangs zu den Informationen fördern die öffentliche Kontrolle und damit die Umsetzung der Ergebnisse von Evaluationen. Namentlich wenn Mängel festgestellt werden, will man anschliessend Taten sehen.

Nachdem nun so viel systematisiert und geplant worden ist, muss ich aber auch noch ein Gegengewicht setzen. Evaluationen sollten nicht nur im Auftrag der politischen und administrativen Instanzen zu ganz bestimmten Zwecken erfolgen. Sonst besteht die Gefahr der Einseitigkeit und der Ausklammerung bestimmter Sachverhalte. Ausserordentlich wichtig ist auch die Entwicklung einer **unabhängigen Evaluationsforschung**, die nicht adressatenbezogen ist und mehr theorie- als problemorientiert arbeitet. Unabhängige Evaluationsforschung trägt bei zu der notwendigen kritischen Distanz, zur Schaffung eines ausreichenden Forschungspotentials und zur nüchternen Qualitätsbeurteilung. Es ist deshalb nach Auffassung der AGEVAL sinnvoll, sie zu fördern und z.B. durch die Gewährung des Zugangs zu notwendigen verwaltungsinternen Informationen und Daten zu erleichtern.

7.4 Übertragung der Massnahmenvorschläge auf die Kantone

Können diese Vorschläge auf Bundesebene für die **Kantone** nutzbar gemacht werden? In den Bereichen, in welchen die Kantone schwergewichtig tätig sind, namentlich in der Erziehung, im Gesundheits-

wesen oder in der Verkehrsplanung, sind schon zahlreiche Wirkungsprognosen und -kontrollen erstellt worden, und in den entsprechenden Direktionen und Ämtern besteht ein ausreichender Sachverstand. So sind beispielsweise die Kantone Bern, Waadt und Tessin im Bereich der Evaluation im Gesundheits- bzw. Spitalbereich bzw. bei der Gesundheitsprävention bisher sehr aktiv gewesen. Was hingegen noch gefehlt hat, ist die übergreifende Beschäftigung mit Fragen der Wirksamkeit insbesondere von Gesetzen und von Subventionen.

Die Vorschläge der AGEVAL lassen sich nicht in jedem Punkt auch auf die Kantone übertragen. Die AGEVAL betont auf Bundesebene die wichtige Rolle der Ämter, bei den Kantonen sind wohl vor allem die Direktionen angesprochen. Die Idee und der Geist des Netzwerkgedankens - in der Kommission sprachen wir vom 100-Blumen-Modell - lässt sich m.E. namentlich in den grösseren Kantonen anwenden, in welchen schon mehrfache Ansatzpunkte für Evaluationen bestehen. In andern Kantonen muss hingegen eher ein Schwerpunkt für die Evaluationstätigkeit geschaffen werden, da nur so ein genügend kritisches Mass für diese anspruchsvolle Tätigkeit erreicht werden kann. Als Ansatzpunkte eignen sich hier die Dienste mit Querschnittfunktion, somit die Staatskanzleien, die Justiz- sowie die Finanzdirektionen; daneben wird auch in einzelnen Ratssekretariaten eine Wirksamkeitskontrolle gefragt sein. Wo ein solcher Schwerpunkt für Evaluationen entsteht, wird weitgehend von der Initiative der einzelnen Direktionen abhängen. Es gibt hier keinen alleinseligmachenden Weg. Viele Ansätze können genutzt werden, einiges kann ausgebaut werden, man muss nicht von Grund auf von vorne beginnen und das Rad neu erfinden. Wenn es gelingt, ein günstiges Evaluationsklima zu schaffen, dann wachsen an den verschiedensten Stellen Evaluationsblumen. Der "föderalistische Wettbewerb" wird die verschiedenen Lösungen einem Wirksamkeitstest unterwerfen.

8. Welche Zukunft für Evaluationen in den Kantonen?

Nach einer von der Prüfungskommission des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt in Auftrag gegebenen Umfrage bezeichnen Kantone und Gemeinden den Stand der Politikevaluation als unzureichend. Trotz ausgewiesenem Bedürfnis wird ein nur geringer Ausbau konstatiert, da das Instrumentarium aufwendig sei. Damit wird ein wichtiges Problem von Evaluationen angeschnitten: der finanzielle und personelle Aufwand. Die Wirtschaftlichkeit von Evaluationen kommt wohl meist erst bei einer längerfristigen Betrachtungsweise zum Tragen.

Die Frage der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen wird die Kantone wie den Bund in den nächsten Jahren weiterhin sehr stark beschäftigen. Evaluationen - im Sinne methodischer Wirkungsbeurteilungen - sind nur ein Teil des Arsenal, um mehr Licht in die Wirksamkeitsproblematik zu bringen. Daneben gibt es auch einfachere Instrumente - Leistungsindikatoren, Controlling, die bessere Verwendung von Verwaltungsvollzugsdaten, etc., die sich gegenseitig ergänzen können.

Im Gefolge der verschärften Finanzprobleme werden alle verfügbaren Instrumente verstärkte Aufmerksamkeit gewinnen. Wenn ich aber eingangs die Kosten-Nutzen-Relationen von Evaluationen im Hinblick auf Budgetfragen erwähnt habe, so möchte ich gleichzeitig davor warnen, dies zum alleinigen Beurteilungskriterium zu machen. Es geht doch darum, ob der Staat mit seinen Massnahmen die gesetzten Ziele in genügendem Masse erreicht oder nicht; diese Frage betrifft nicht nur die Finanzen; sie geht jeden Bürger und jede Bürgerin an. Nach den Erfahrungen der AGEVAL zu urteilen, können Gesetzesevaluationen hierzu einen nützlichen Beitrag leisten.

9. Schlussbemerkung

Evaluationen bieten keine Garantie dafür, dass alle Wirkungen von Massnahmen klar und eindeutig auf dem Präsentierteller liegen. Die soziale Wirklichkeit lässt sich eben auch durch noch so wissenschaftliche Methoden nicht vollständig einfangen. Und gerade die interessantesten wissenschaftlichen Ergebnisse sind oft umstritten. Und wenn schon dem Gesetzgeber nicht immer ganz klar war, was er eigentlich wollte, wie soll dann eine Evaluation klare Resultate liefern können?

Evaluationen dürfen auch nicht an die Stelle der politischen Entscheide treten. Sie sollen nicht falsche Sicherheit vermitteln. Dann und wann gelingt es Evaluationen, Illusionen zu zerstören und vorgefasste Meinungen in Frage zu stellen. Auch das sind nützliche Erkenntnisse. Evaluationen können immerhin eine Grundlage bilden für etwas besser begründbare Entscheide. Sie liefern Ansätze für all jene, die sich auf das Abenteuer einlassen wollen, rational überprüfbare Entscheide zu treffen.