

## Evaluationen als Wissensgrundlagen für die Gesetzgebung

**Kathrin Frey, Lionel Kapff, Jean-Christophe Geiser** | *Evaluationen liefern empirisch fundierte Evidenz, die in die Ausarbeitung von Erlassen einfließen und zur Formulierung von möglichst effektiven Massnahmen beitragen kann. Wird dieses Potenzial von Evaluation in der Konzeptphase der Rechtsetzung erkannt und genutzt? Welche Typen von Evaluationen sind besonders relevant? Welches sind förderliche und hinderliche Voraussetzungen für die Nutzung von Evaluationen in Gesetzgebungsprozessen? Der vorliegende Beitrag erörtert diese Fragestellungen und befasst sich mit der Bedeutung von Evaluationen als Wissensgrundlage für die Gesetzgebung aus Sicht der Forschung. Als Praxisbeispiel dient die laufende Neustrukturierung des Asylbereichs.*

### Inhaltsübersicht

- 1 Befunde aus der Forschung zur Nutzung von Evaluationen bei der Gesetzgebung
- 2 Praxisbeispiel der Neustrukturierung des Asylbereichs
- 3 Résumé des discussions

### 1 Befunde aus der Forschung zur Nutzung von Evaluationen bei der Gesetzgebung

Wenn wir uns mit der Frage befassen, ob Evaluationen als Wissensgrundlagen zur Konzipierung von Gesetzen in der Schweiz genutzt werden, gilt es zunächst den Begriff der «Nutzung» näher zu bestimmen.

In der Literatur<sup>1</sup> werden drei zentrale Aspekte der Nutzung thematisiert: Erstens wird angesprochen, dass die an der Gesetzgebung beteiligten Akteure Evaluationen mit einer bestimmten *Absicht* nutzen. Die klassische Nutzungserwartung ist, dass Evaluationen Wissen liefern, die dann zu Überlegungen und Entscheiden über die Ausrichtung einer Gesetzesvorlage führen. Die Nutzung erfolgt mit der Absicht, die Gesetzesvorlage bzw. den jeweiligen Politikinhalt zu verbessern. Evaluationen können jedoch auch dazu genutzt werden, bereits getroffene Entscheidungen nachträglich zu begründen und Akzeptanz für eine Gesetzesvorlage zu generieren. Die Akteure nutzen die Evaluationen mit der Absicht, den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen. In der Literatur wird dabei von einer symbolischen Nutzung gesprochen. Zweitens ist die *Quelle* oder der «Gegenstand» der Nutzung zu identifizieren. So zeigt uns die Literatur auf, dass nicht nur Evaluationsbefunde, sondern auch der Evaluationsprozess selbst die Gesetzgebung beeinflussen kann; zu denken ist beispielsweise an Wirkungen, welche die Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung im Rahmen eines Gesetzgebungsprozesses haben kann. Drittens ist festzustellen, wodurch sich das *Nutzungsergebnis* manifestiert. In der Literatur wird betont, dass sich die Wir-

kung der Nutzung nicht nur als Änderung des Politikinhalts, sondern auch als Veränderung der Haltung der beteiligten Akteure äussern kann.

Wie unter Ziffer 2 dieses Beitrags deutlich wird, findet sich in der Literatur eine Differenzierung von unterschiedlichen *Nutzungsarten*, die sich aus der Kombination dieser drei zentralen Aspekte der Nutzung ergeben.

Wenn wir uns also mit Evaluationen als Wissensgrundlage für die Gesetzgebung befassen, liegt der Fokus implizit auf einer verbesserungsorientierten Nutzungsabsicht von Evaluationsbefunden. Die Wirkungserwartung ist, dass durch die Nutzung von Evaluationsbefunden – forschungsbasierter Information zur Beurteilung der durch die Gesetzesvorlage vorgesehenen staatlichen Tätigkeiten – die Qualität des Gesetzgebungsprozesses und der Gesetzesvorlage steigt. Die Nutzung von Evaluationen sollte also dazu führen, dass die Gesetzgebung ihren Zweck erreicht, d. h. die ergriffenen staatlichen Massnahmen tatsächlich wirksam und effizient sind. Diese Ausführungen verdeutlichen, dass hohe Erwartungen mit der Nutzung von Evaluationen zur Konzeption von Gesetzen verbunden sind.

Welche empirischen Befunde liegen über die Nutzung von Evaluationen in Gesetzgebungsprozessen der Schweiz vor? Die Forschung fokussiert in der Schweiz wie auch international mehrheitlich auf die Frage, ob und in welcher Art Evaluationen von den beteiligten Akteuren genutzt werden. Seltener wird untersucht, inwiefern Evaluationen den Inhalt einer Gesetzesvorlage beeinflussen. Die weitergehende Frage, ob eine systematische Berücksichtigung von Evaluationsbefunden zu wirksameren und effizienteren staatlichen Massnahmen führt, bleibt hingegen meist unbeantwortet. Die Forschung über die Nutzung von Evaluationen in der Schweiz stützt sich grösstenteils auf Fallstudien und bedient sich der Erhebungsinstrumente der Dokumentenanalyse und der Experteninterviews.

Gemäss der Forschung werden in der Schweiz Gesetzesvorlagen selten direkt anhand von Evaluationen formuliert. Eine symbolische Nutzung von Evaluationsbefunden konnte häufiger festgestellt werden. Eine Gesetzesvorlage wird also häufiger durch Evaluationen legitimiert als formuliert. Evaluationen werden zu einem späten Zeitpunkt in den Gesetzgebungsprozess eingebracht, um Akzeptanz für die ausgearbeitete Vorlage zu generieren.

Die Forschung hat sich intensiv mit den (hemmenden oder fördernden) Bedingungen der Nutzung befasst und kommt zum Schluss, dass die Nutzung von Evaluationsbefunden zur Konzeption von Gesetzesvorlagen durch zahlreiche Faktoren geprägt wird. Als besonders relevant haben sich Merkmale der Evaluationsbefunde sowie Merkmale des Nutzungskontextes erwiesen. Bei den Merkmalen der Evaluationsbefunde ist einerseits der Zeitpunkt der Evaluation wesentlich. Erfolgte die Durchführung einer Evaluation oder die Aufbereitung

von Evaluationsbefunden, nachdem die Ausrichtung der Gesetzesvorlage festgelegt wurde, fiel die Nutzung bescheiden aus. Andererseits werden Evaluationen eher genutzt, wenn die beteiligten Akteure die Qualität der Evaluation als hoch wahrnehmen, wenn verschiedene Evaluationen die jeweilige Politikmassnahme übereinstimmend bewerten und sich die Evaluationsbefunde mit der Wirksamkeit schweizerischer Politikmassnahmen befassen und nicht etwa mit der Effizienz oder mit der Wirksamkeit vergleichbarer Massnahmen in anderen Ländern. Beim Nutzungskontext untersucht die Forschung, inwiefern Merkmale des politischen Systems, des jeweiligen Politikbereichs sowie auch des spezifischen Gesetzgebungsprozesses die Nutzung von Evaluationen beeinflussen. Die Beschreibung von Carol Weiss (2001, 286) ist in dieser Hinsicht nützlich: Sie besagt, dass wenn sich neue Informationen (Evaluationsbefunde) am Verhandlungstisch der Gesetzgebung einfinden, sässen bereits vier «I's» am Tische, die um Geltung wetteiferten. Dies sind die Institutionen, Ideologien, Interessen und älteren Informationen. Da empirische, ländervergleichende Studien fehlen, liegen keine schlüssigen Forschungsbefunde dazu vor, wie das politische System der Schweiz die Nutzung von Evaluationen im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen beeinflusst. Die Befunde zu den Merkmalen des Politikbereichs einer Gesetzesvorlage zeigen auf, dass die vorhandene politikanalytische Kapazität eine entscheidende Voraussetzung für die Berücksichtigung von Evaluationen darstellt. Mit politikanalytischer Kapazität werden die Fähigkeiten und Möglichkeiten erfasst, Evaluationen und politikrelevante Forschung zu generieren, zu sammeln und für die Entscheidungsfindung aufzubereiten. Zudem liefert die Forschung Hinweise dafür, dass Evaluationen in Gesetzgebungsverfahren in Politikbereichen mit einer geringen Konkurrenz unterschiedlicher Ziele eher Berücksichtigung finden. Schliesslich weisen die Forschungsbefunde darauf hin, dass Evaluationen als Wissensgrundlagen in Gesetzgebungsprozessen eher Berücksichtigung finden, wenn die Regierung und die Verwaltung eine entscheidende Rolle spielen und Akteure beteiligt sind, die offen sind gegenüber Forscherkenntnissen und nicht über festgelegte, starke ideologische Präferenzen verfügen.

## **2 Praxisbeispiel der Neustrukturierung des Asylbereichs**

Die Neustrukturierung des Asylbereichs stellt ein umfassendes Gesetzgebungs- und Reorganisationsprojekt dar, das darauf ausgerichtet ist, die Asylverfahren deutlich schneller und dennoch rechtsstaatlich korrekt abzuwickeln.<sup>2</sup> Das Vorhaben wurde ab dem Jahr 2010 vom damaligen Bundesamt für Migration (heute Staatssekretariat für Migration, SEM) in Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren bei Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden erarbeitet und an zwei nationalen Asylkonferenzen einstimmig gutgeheissen. Der Bundesrat hat im

September 2014 die gesetzlichen Grundlagen verabschiedet und die Vorlage ans Parlament überwiesen. In der Herbstsession 2015 hat das Parlament die Revision bereinigt und verabschiedet. Gegen das Gesetz wurde das Referendum ergriffen. Am 5. Juni 2016 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und -bürger die Gesetzesrevision zur Beschleunigung der Asylverfahren mit 66,8 Prozent gutgeheissen. Aktuell wird die Umsetzung der Gesetzesrevision vorbereitet; im Laufe des Jahres 2019 soll sie vom Bundesrat in Kraft gesetzt werden.

Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der beschleunigten Asylverfahren wurden bereits vor der schweizweiten Umsetzung im Rahmen einer Testphase überprüft. Hierzu hat das SEM Anfang 2014 in Zürich ein neues Verfahrenszentrum (den sogenannten Testbetrieb) eröffnet und während rund anderthalb Jahren extern evaluieren lassen (SEM 2015). Als rechtliche Grundlage diente die zeitlich begrenzte Testphasenverordnung, die als «experimentelle Gesetzgebung» bezeichnet werden kann (Keller Läubli 2015). Die Nutzung der Evaluation des Testbetriebs in den verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsprozesses zur Asylgesetzrevision diskutierte der Referent anhand des vorgängig vorgestellten theoretischen Rahmens (vgl. Frey et al. 2017).

In der Konzeptphase der Rechtsetzung, in der die Vorlage für die Gesetzesrevision von der Verwaltung erarbeitet wurde, kann keine unmittelbare Wirkung der Evaluationsergebnisse auf die Formulierung der Vorlage festgestellt werden. Die Prinzipien der Gesetzesrevision wurden bereits vor der Evaluation festgelegt; die Evaluation überprüfte und bestätigte deren Wirkung und es ergab sich aus ihr kein Anpassungsbedarf für die Vorlage. Die Evaluation wurde in dieser Hinsicht *symbolisch* oder *legitimierend* genutzt – sie konnte bestätigen, dass die zuvor verabschiedeten Konzepte tatsächlich geeignet sind. Auf Grundlage der Zwischenergebnisse der Evaluation kam es im Testbetrieb aber sehr wohl zu Prozess- und Organisationsanpassungen: Der sogenannte «Prototyp 2» wurde eingeführt, wofür aber keine Verordnungsanpassungen notwendig waren. Eine solche Umsetzung von Evaluationsempfehlungen wird als *instrumentelle Nutzung* bezeichnet. Weiterhin hat die Evaluation zu einer Zunahme von Wissen über die Wirkung der neuen Verfahren und generell über Wirkungszusammenhänge im Asylbereich geführt – dies sowohl bei der Verwaltung als auch bei den in die Evaluation eingebundenen Stakeholdern. Dies wird als *konzeptionelle Nutzung* bezeichnet. Schliesslich führte das Evaluationsprojekt mit seinen zahlreichen Steuerungsgremien zu einer verstärkten Vernetzung von Verwaltung und Stakeholdern (*prozessuale Nutzung*).

Auch im anschliessenden parlamentarischen Gesetzgebungsprozess ergaben sich keine unmittelbar auf die Evaluation zurückzuführenden Anpassungen der Vorlage. Während der Parlamentsdebatte wurde aber vielfach auf die Evalua-

tionsergebnisse verwiesen, insbesondere zur Begründung der Unterstützung der Vorlage, was einer *symbolischen Nutzung* entspricht. Gleichzeitig haben die Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Evaluationsergebnisse als eine wichtige Entscheidungsgrundlage für ihre Abstimmung zur Gesetzesrevision verwendet. *Im weiteren Sinne* nutzten sie die Evaluation *instrumentell*, denn sie folgten der Empfehlung der Evaluation, die neuen beschleunigten Verfahren schweizweit einzuführen. Wie in der Konzeptphase kann auch im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess eine Zunahme von Wissen bei den beteiligten Akteuren festgestellt werden (*konzeptionelle Nutzung*).

Im Rahmen der Volksabstimmung über die Gesetzesrevision diente die Evaluation dem Bundesrat als Wissensgrundlage zur Information der Bevölkerung (u. a. im Abstimmungsbüchlein und während der Medienkonferenz). Die Evaluationsergebnisse dienten der Begründung der Abstimmungsempfehlung; man kann daher von *symbolischer* bzw. *legitimierender Nutzung* sprechen. Ebenso diente die Evaluation den Medien und der Politik als Wissensgrundlage im Abstimmungskampf – dies z. B. bei der «Abstimmungs-Arena» vom 22. April 2016, bei welcher die Evaluation vielfach erwähnt wurde. Auch hier war die Nutzung *symbolisch* bzw. *legitimierend*. Einige interessierte Stimmbürgerinnen und bürger nutzten die Evaluation schliesslich – ähnlich wie die Parlamentarierinnen und Parlamentarier – als Entscheidungsgrundlage für ihre eigene Abstimmung.<sup>4</sup> Weil sie mehrheitlich der Empfehlung der Evaluation folgten, kann von *instrumenteller Nutzung im weiteren Sinne* gesprochen werden.

In der vorerst letzten Phase – der Erarbeitung der Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Gesetzesrevision – wurden die Evaluationsergebnisse und Erfahrungen aus dem Testbetrieb als Wissensgrundlagen genutzt. Einzelne Untersuchungen und Modellierungen der Evaluation wurden vertieft und weiterentwickelt, um die notwendige Evidenz für die Verordnungsanpassungen bereitzustellen. Es kann daher von *instrumenteller Nutzung* gesprochen werden. Zudem wurde das verwaltungsintern und bei den Kantonen verfügbare Wissen erweitert (*konzeptionelle Nutzung*). Die verstärkte Vernetzung von Verwaltung und Stakeholdern, die im Rahmen des Evaluationsprojekts entstanden war, wurde bei den Arbeiten zu den Verordnungsanpassungen genutzt und fortgeführt (*prozessuale Nutzung*).

Aktuell wird unter Federführung des SEM ein umfassendes Monitoring-System aufgebaut, das der Überprüfung der Zielerreichung der Gesetzesrevision sowie dem frühzeitigen Erkennen allfälliger unerwünschter Auswirkungen und Entwicklungen dienen soll. Der Auftrag für dieses Monitoring-Instrument erfolgte bereits sehr frühzeitig, nämlich einerseits mit der Gemeinsamen Erklärung der Asylkonferenz vom 28. März 2014 und andererseits mit der Motion 16.3478 vom 16. Juli 2016. Dies kann als *taktische Nutzung* von Evaluationen *im positiven*

*Sinne von Frey (2012)* ausgelegt werden, wonach zukünftige Wirkungsmessung als akzeptanz- und vertrauensbildende Massnahme in Aussicht gestellt wird.

Als zentrale Faktoren, die sich begünstigend auf die Nutzung der Evaluation auswirkten, nannte der Referent ein hohes politisches und mediales Interesse am Asylbereich, die frühzeitige und umfassende Einbindung von Nutzern und Stakeholdern in das Evaluationsprojekt sowie die kommunikative Aufbereitung der zentralen Evaluationsergebnisse. Die Vermittlung von komplexen Wirkungszusammenhängen und Evaluationsmethoden sowie eine allfällige Ideologisierung des politischen Diskurses (sofern damit eine Verdrängung von Evidenz verbunden ist) können hingegen besondere Herausforderungen bei der Nutzung von Evaluationen darstellen.

### **3 Résumé des discussions**

Lors de l'échange qui a suivi les deux présentations, les interventions ont porté principalement sur les thèmes suivants:

- la difficulté de définir les buts d'une évaluation de manière équilibrée, objective et aussi exhaustive que possible: suivant le domaine en question, la formulation des buts peut indirectement avoir une certaine influence sur les conclusions qui seront tirées de l'évaluation. Il est donc primordial d'avoir une démarche ouverte et aussi complète que possible;
- le fait que l'origine d'une évaluation puisse avoir une influence sur le résultat de cette évaluation (exemple genevois de législation sur la prostitution);
- le fait qu'encore trop peu de projets législatifs puissent s'appuyer sur des évaluations prospectives;
- suivant le domaine, la difficulté, voire l'impossibilité de procéder à une évaluation prospective. Par exemple, comment évaluer en Suisse « ex ante » l'influence d'une législation sur la transparence du financement des partis politiques pour lutter contre la corruption; toutes les lois ne seraient pas évaluables;
- le fait que, parfois, les moyens disponibles pour réaliser ces évaluations soient insuffisants et non proportionnels aux enjeux de la réglementation;
- l'importance d'intégrer à la procédure d'évaluation les cercles visés par la réglementation envisagée, ceci afin de diminuer les résistances idéologiques au principe même de l'évaluation;
- la question du moment où l'évaluation est prévue: plus une évaluation intervient tôt, en amont des travaux législatifs, plus elle est susceptible de faire évoluer les positions dans le cadre du processus législatif;

- la difficulté de définir les relations entre les causes et les effets: en pratique, il est souvent difficile d'isoler une cause et un effet. Par exemple, comment mesurer la baisse de la mortalité dans les accidents de la route avec une limitation de vitesse.
  - La difficulté d'extrapoler des résultats obtenus à petite échelle.
- Cette énumération démontre bien, si c'était nécessaire, que les difficultés pratiques demeurent nombreuses pour les collaborateurs chargés de tâches législatives dans les administrations publiques.

*Kathrin Frey, Partnerin, KEK-CDC Consultants, Zürich, E-Mail: frey@kek.ch*

*Lionel Kapff, Forschungs- und Evaluationsbeauftragter, Staatssekretariat für Migration SEM, Bern, E-Mail: lionel.kapff@sem.admin.ch*

*Jean-Christophe Geiser, Avocat, Office fédéral de la justice, Berne, e-mail: jean-christophe.geiser@bj.admin.ch*

#### **Anmerkungen**

- 1 Die folgenden Ausführungen zu den Forschungsbefunden über die Nutzung von Evaluationen im Gesetzgebungsprozess der Schweiz basieren im Wesentlichen auf der Forschungssynthese von Frey und Ledermann 2017.
- 2 Dieser Beitrag fokussiert auf Fragen der Evaluationsnutzung. Inhaltliche Fragestellungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs können hier nicht ausgeführt werden. Eine umfassende Dokumentation des Projekts kann abgerufen werden unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Asyl / Schutz vor Verfolgung > Beschleunigung der Asylverfahren
- 3 Vielmehr bildete die verwaltungsintern und mit wichtigen Akteuren auf kantonaler Ebene erarbeitete Evidenz die zentrale Grundlage für die Erarbeitung der Vorlage und auch der Prozess der Konsensbildung auf zwei Asylkonferenzen spielte eine wichtige Rolle.
- 4 Bürgerbriefe an das SEM mit Detailfragen zu den Evaluationsberichten können als Evidenz für diese These gewertet werden.

#### **Literaturverzeichnis**

- Frey, Kathrin, 2012, Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich, Baden-Baden.
- Frey, Kathrin / Ledermann, Simone, 2017, Nutzung von Evaluationen in Regierung und Verwaltung, in: Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (Hrsg.), 2017, Evaluation im politischen System der Schweiz, Zürich, S. 211–242.
- Keller Läubli, Lucy, 2015, 24. Forum für Rechtsetzung vom 25. Juni 2015: Experimentelle Rechtsetzung und Evaluation, LeGes, H. 2, S. 443–447.
- SEM, 2015, Evaluation Testbetrieb: Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse, Bern.
- Weiss, Carol H., 2001: What kind of evidence in Evidence-Based policy? Third International, Interdisciplinary Evidence-Based Policies and Indicator Systems Conference, July 2001. CEM Centre, University of Durham.

## **Résumé**

*Les évaluations fournissent une évidence fondée empiriquement qui peut être intégrée dans l'élaboration de textes législatifs et contribuer à la formulation de mesures aussi efficaces que possible. Le potentiel des évaluations est-il identifié et utilisé dans la phase conceptuelle de la législation? Quels types d'évaluation sont-ils particulièrement pertinents? Quelles sont les conditions qui favorisent ou, au contraire, qui freinent l'utilisation d'évaluations dans les processus législatifs? La présente contribution répond à ces questions. Du point de vue de la recherche, elle observe l'importance des évaluations en tant que base de connaissances pour la législation. L'exemple pratique choisi est celui de la restructuration du domaine de l'asile.*