

Konstanz, Wandel und Neuentwicklungen: 25 Jahre Evaluation in LeGes

Werner Bussmann | Seit 1990 und somit noch vor der Umbenennung der Zeitschrift in «Gesetzgebung & Evaluation» ist die Evaluation ein wichtiges Thema für LeGes. Die Beiträge legen Zeugnis ab von Konstanz – finden sich doch über die Jahre immer wieder Ergebnisse wichtiger Evaluationsstudien. Sie widerspiegeln aber auch wichtige Entwicklungen in der Schweiz: Die Schaffung eines Verfassungsartikels (Art. 170 BV) und weitere Institutionalisierungsbemühungen, die Verwaltungsreformen im Sinne des New Public Management (NPM) und ihr Bezug zur Evaluation, die Gründung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und insbesondere die SEVAL-Standards. Zu vermerken sind aber auch Beiträge über Neuentwicklungen, insbesondere in methodischer Hinsicht. Was noch fehlt, sind Auseinandersetzungen über den Einsatz und die Nutzung der Evaluation für das, was im Fokus von LeGes liegt, nämlich bessere Gesetzgebung.

Inhaltsübersicht

- 1 Überblick über die Beiträge zur Evaluation in LeGes 1990–2014
 - 1.1 Evaluation: ein Sechstel aller LeGes-Beiträge
 - 1.2 Steigende Tendenz im Zeitablauf, jährliche Schwankungen
 - 1.3 Wiederkehrende, abnehmende und neue Themen
 - 1.4 Autorinnen und Autoren
- 2 Themen 1990–2014
 - 2.1 Notwendigkeit der Gesetzesevaluation
 - 2.2 Institutionalisierung der Evaluation
 - 2.3 Evaluation von und in Verwaltungsreformen
 - 2.4 Prospektive Evaluation
 - 2.5 Methodische Aspekte von Evaluationen
 - 2.6 Qualität von Evaluationen und Evaluationsstandards
 - 2.7 Berufsethik und Professionalisierung
 - 2.8 Nutzung
- 3 Fazit

1 Überblick über die Beiträge zur Evaluation in LeGes 1990–2014

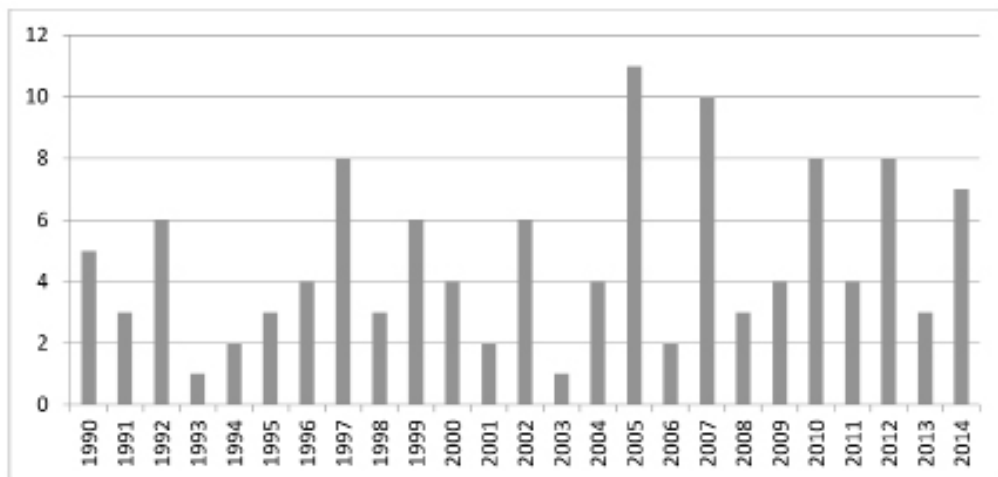
1.1 Evaluation: ein Sechstel aller LeGes-Beiträge

Gegenstand dieses Beitrags sind die in LeGes in den letzten 25 Jahren erschienenen Beiträge zur (Gesetzes-)Evaluation. Aus der Gesamtzahl der in LeGes erschienenen 748 Beiträge haben wir diejenigen identifiziert, welche sich ganz oder zu einem wesentlichen Teil mit Evaluationsfragen befassen. Die Auswahl erfolgte gestützt auf das LeGes-Register 1990–2014¹. Insgesamt handelt es sich um 118 Beiträge. Sie machen insgesamt 16 % aller LeGes-Beiträge aus.

1.2 Steigende Tendenz im Zeitablauf, jährliche Schwankungen

Beiträge über die Evaluation gibt es seit Beginn von LeGes. Wie auf Abbildung 1 ersichtlich ist, schwankt ihre Zahl von Jahr zu Jahr bei insgesamt *steigender Tendenz*. Die Umbenennung von «Gesetzgebung heute» zu «Evaluation & Gesetzgebung» im Jahre 2000 markiert somit keine grundlegende Änderung, sondern kann als Nachvollzug einer bereits bestehenden inhaltlichen Ausrichtung gesehen werden.

Abbildung 1: Zahl Beiträge zum Thema Evaluation in LeGes 1990–2014



Die Beiträge folgen in gewissem zeitlichem Abstand den für die Evaluation in der Schweiz *wichtigen Meilensteinen*. Die Arbeiten der Arbeitsgruppe Gesetzes-evaluation (ab 1987) und der Beginn des Nationalen Forschungsprogramms 27 «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» (1990) führen zu einer Häufung von Beiträgen bis 1992. Die Verwaltungsreformen mit NPM-Pilotprojekten² (Mitte der 1990er-Jahre) werden ab 1997, dem Jahr der Einführung von FLAG³ beim Bund, prominent behandelt. Die Bemühungen um die Umsetzung von Artikel 170 BV⁴ (geschaffen in der neuen Bundesverfassung 1999) finden 2005 ihren Niederschlag in zahlreichen Beiträgen (namentlich aufgrund des SEVAL-Jahreskongresses 2004 über Politik und Evaluation). Der Bericht der interdepartementalen Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» (2004) thematisiert u. a. Wirtschaftlichkeitsprüfungen und führt zu einer Häufung von LeGes-Beiträgen im Jahre 2007. Die ab 2000 einsetzende Professionalisierung der Evaluation findet 2010 Niederschlag in einer Vielzahl von methodischen Beiträgen (SEVAL-Jahreskongress über Evaluationsmethoden). Weitere Häufungen von Beiträgen finden sich 2012 (SEVAL-Jahreskongress über Folgenabschätzungen) und 2014 (SEVAL-Jahreskongress über New Public Management).

1.3 Wiederkehrende, abnehmende und neue Themen

Wiederkehrende Themen sind die Wiedergabe von Resultaten aus Evaluationen einer Massnahme oder eines Gesetzes (Evaluationsergebnisse). Seit 1995 gibt es auch regelmässig Beiträge zu Fragen der Organisation der Evaluation (Gründung der Europäischen Evaluationsgemeinschaft und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL) und anschliessend ihrer Professionalisierung. Insbesondere die SEVAL-Standards und deren Nutzung werden regelmässig thematisiert. Auch die prospektive Evaluation ist in regelmässigen Abständen Thema methodisch orientierter Beiträge in LeGes.

Abnehmend ist vor allem die Zahl der allgemein gehaltenen Beiträge, namentlich der Standortbestimmungen zur Evaluation. Dies ist eine Folge der gestiegenen Akzeptanz von Evaluationen. Deren Notwendigkeit braucht nicht mehr begründet zu werden.

Stark zugenommen hat im Zeitablauf die Zahl der Beiträge über methodische Aspekte (z. B. staatliche Handlungsinstrumente, Wirkungsmodelle, Qualitätssicherung u. a. m.). Dies ist eine Folge des steigenden Professionalisierungs- und Differenzierungsgrades von Evaluationen.

1.4 Autorinnen und Autoren

Bis 2005 ist rund ein Drittel der Beiträge zur Evaluation durch Juristinnen und Juristen verfasst worden. Deren Anteil hat, wohl aufgrund der fachlichen Spezialisierung in der Evaluation, seither stark abgenommen. Ausländerinnen und Ausländer machen einen nur geringen Teil (6 %) der Autorschaft aus. Der Anteil der (Co-)Autorschaft der *Frauen* mit insgesamt 13 % ist gering, seit 2004 aber gestiegen. Relativ gering ist mit 13 % auch der Anteil der Beiträge in *französischer Sprache*.

2 Themen 1990–2014

Wir behandeln nachfolgend wichtige Themen der LeGes-Beiträge über Evaluation. Dabei ging es uns namentlich darum darzustellen, welche Themen abschliessend behandelt wurden, welche Entwicklungen sich im Zeitablauf gezeigt haben und welche neuen Fragen dazugekommen sind. Die Auswahl der Beiträge erfolgte aufgrund einer subjektiven Bewertung ihres Inhalts und Neuerungs-wertes durch den Autor.⁵ Auf die recht häufig in LeGes erscheinenden Beiträge über das Vorgehen und die Ergebnisse einzelner Evaluationen wird aus Platzgründen nicht eingegangen.

2.1 Notwendigkeit der Gesetzesevaluation

Die Gesetzesevaluation und deren Notwendigkeit sind von Beginn weg ein wichtiges Thema von LeGes. Im ersten Heft beschreibt *Morand* (1990), der sich als einer der Ersten in der Rechtslehre mit der Evaluation und deren Notwendigkeit befasste, die neuen Anforderungen an die Gesetzgebungsmethodik. Mit dem Wandel vom liberalen Staat zum Wohlfahrtsstaat änderten sich die Anforderungen an das Recht. Die Tauglichkeit eines Erlasses werde nicht mehr primär durch die Kontrolle seiner Rechtmässigkeit, sondern durch die *Evaluation der erzielten Wirkungen* ermittelt. Die Entwicklung zu NPM (s. Ziff. 2.3) vorwegnehmend, bezeichnet *Morand* die sich Herausschälende neue Rationalität als «rationalité technico-économique (managériale)» (S. 37). Er verweist auf die Evaluationsklausel des Umweltschutzgesetzes (Art. 44 Abs. 1) sowie eines weiteren Erlasses und schreibt, dass die Wirkungen dieser Massnahmen evaluiert werden müssen. Und er schliesst den Aufsatz mit folgenden wiederum zukunftsweisenden Worten: «Nul doute que l'exemple sera suivi et qu'aucune politique finalisée ne pourra de manière au moins implicite se passer d'un mécanisme d'évaluation.» (S. 42).

Im nachfolgenden Heft begründet *Delley* (1990) in ähnlicher Weise die *Notwendigkeit der Gesetzesevaluation* mit der Krise des Wohlfahrtsstaates, mit den neuen Handlungsformen zielorientierter Politikprogramme, der steigenden Zahl politischer Forderungen, der Komplexität und Vielzahl staatlicher Tätigkeiten sowie der Veränderungen staatlicher Legitimität, die sich auf die Ergebnisse staatlichen Handelns stützt. Im gleichen Heft begründet *Höland* (1990) ähnlich wie *Delley* die Notwendigkeit der Gesetzesevaluation damit, dass der Staat «regulierend in gesellschaftliche Handlungsfelder und -abläufe» (S. 25) eingreift. Gesetzgebung sei damit «ein Informationsprozess geworden, in dem Forschung zwar nie die einzige Informationsquelle, aber doch eine [...] Informationsquelle mit erheblich gewachsener Relevanz ist» (S. 28). *Höland* weist anhand der Evaluationserfahrungen mit dem deutschen Beschäftigungsgesetz auf das wichtigste methodische Problem hin, nämlich den «Nachweis kausaler Beziehungen zwischen Gesetz, Handeln und Erfolg» (S. 42). Ohne ein systematisches Zusammenwirken verschiedener Disziplinen bei der Evaluation würde die *Komplexität der Wirklichkeit* systematisch verfehlt (S. 43). Wir kommen auf die Komplexität als Hindernis für die Wirkungsermittlung unter Ziffer 2.5 zurück.

Zwei Beiträge befassen sich in den 1990er-Jahren neben der Notwendigkeit auch mit den *Grenzen der Einsatzmöglichkeiten von Evaluationen*. *Mastronardi* (1998) – aufbauend auf einem Beitrag von *Bussmann* (1992) – unterscheidet vier für die Evaluation je unterschiedlich geeignete Situationen in Bezug auf Unsicherheit über die zu verfolgenden Ziele und/oder in Bezug auf die Wirkungszusammenhänge.

- a) Bei *Klarheit über die Ziele und die Wirkungsverläufe* liegt eine ideale Situation für dauerhafte Gesetzgebung vor (S. 76). Diese Konstellation ist beim heutigen Wertpluralismus und der Komplexität der Wirkungsverläufe jedoch selten geworden.
- b) Bei *unbestimmten Zielen, aber klaren Wirkungsverläufen* ist Konkordanzpolitik angesagt: «... es müssen Kompromisse auf der Zielebene geschlossen werden» (S. 76). Gleichzeitig wird vieles offen gelassen und Wichtiges an den Vollzug delegiert. Die in einer solchen Situation adäquaten Rechtssetzungsstrategien sind: Normierung mittels unbestimmter Rechtsbegriffe und das Rahmengesetz. Beides ermöglicht, situativ auf je spezifische Ziel- und Wertekonstellationen einzugehen.
- c) Bei *klaren Zielen, aber unsicheren Wirkungsverläufen* wird «Gesetzgebung als Lernprogramm konzipiert» (S. 82). Nach Mastronardi sind hier namentlich vier Strategien angezeigt, nämlich das experimentelle Gesetz, die Befristung von Erlassen, das Finalprogramm und das Kontraktmanagement.
- d) Die vierte Situation ist durch unbestimmte Ziele und unklare Wirkungsverläufe gekennzeichnet – die für Rechtsetzung unvorteilhafteste Situation. Während Bussmann (1992, 49) in einer solchen Situation zu grosser Zurückhaltung rät, hält Mastronardi dagegen, Demokratie und Rechtsstaat von der «normativen Kraft des Faktischen» verdrängen zu lassen (S. 89). Muss der Staat handeln, dann durch «Rückzug auf Rahmenordnungen für selbststeuernde Systeme»: «Er muss neue partizipative Methoden entwickeln, mit denen innerhalb und zwischen autonomen Subsystemen über die Pluralität der Normen verhandelt werden kann.» (S. 89) Für den Autor ist dieses Vorgehen typisch für den «Gewährleistungsstaat» mit Staatsverantwortung ohne gleichzeitige Staatsverwaltung.

Diese Typologie von Situationen ist sowohl für die Rechtsetzung wie für die Evaluation relevant: Situation a) ist ideal für die Rechtsetzung, Situation c) ist ideal für die Evaluation. Für Situation b) gibt es passende Rechtssetzungsstrategien; aufgrund ihrer Offenheit auf der Zielebene ist sie nicht optimal für die Evaluation. Situation d) schliesslich ist für Rechtsetzung sehr schwierig; Evaluation könnte zwar helfen, ist aber selbst mit grossen Problemen (der Wirkungsermittlung) verbunden.

Mit den erwähnten Beiträgen werden sowohl die Notwendigkeit wie auch die Grenzen des Einsatzes von Evaluationen zu einem recht frühen Zeitpunkt umrissen. Die Notwendigkeit von Evaluationen wird in späteren Heften von LeGes nicht weiter thematisiert. Dies ist wohl ein Zeichen ihrer zunehmenden Akzeptanz. Die Frage der Eignung und des optimalen Einsatzes von Evaluationen ver-

dient indessen wohl auch in Zukunft eine gewisse Aufmerksamkeit. Das vermehrte Thematisieren der Nutzung von Evaluationen im Rechtsetzungsprozess wäre eine Möglichkeit, um diesem Anliegen gerecht zu werden.

2.2 Institutionalisation der Evaluation

Die ersten Beiträge in LeGes über die Institutionalisierung der Evaluation informieren über ausländische Ansätze. Bussmann (1995) und Mader (1998) präsentieren Überlegungen zur Institutionalisierung in Frankreich bzw. entsprechende Entwicklungen, Stempel (1998) macht Vorschläge für Deutschland (Einrichtung eines Instituts für Rechtswirkungsforschung) und Bussmann (2002) gibt die Ergebnisse einer Tagung in Kiel über «Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen» wieder.

2005 schwenkt der Fokus zur Schweiz. Mader (2005) erörtert in einem Beitrag den Sinn und die rechtlich-inhaltliche *Tragweite des neuen Artikels 170 BV* und beleuchtet das seit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung *Erreichte*: die im Parlamentsgesetz vorgenommenen Konkretisierungen dieser Bestimmung und die vom Bundesrat aufgrund des Berichts der interdepartementalen Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» (2004) beschlossenen Aufträge an die Verwaltung. Diese bedürften nun der Umsetzung. Mader (S. 34) plädiert dafür, dass es nicht Aufgabe der politischen Entscheidungsträger ist, Evaluationsergebnisse einfach zu übernehmen. Sie sollten sich aber zumindest damit auseinandersetzen und begründen, wenn sie die Resultate in ihren Entscheiden nicht berücksichtigen. Zum Abschluss seines Beitrags warnt Mader vor übertriebenen Erwartungen an die Evaluation, Gewissheit über kausale Zusammenhänge zu schaffen. Auch gut begründete Plausibilitäten würden einen Mehrwert schaffen. Und er schliesst mit den Worten: «Auch wenn diese Überprüfung nicht Gewissheiten vermittelt, vermag sie – mit einem in den meisten Fällen vertretbaren Aufwand – wesentlich mehr zu leisten, als dies bloss intuitive oder impressionistische Einschätzungen zu tun vermögen.» (S. 36)

Im gleichen Heft beleuchtet der heutige Generalsekretär der Parlamentsdienste, Schwab (2005), in seinem Beitrag die Fortschritte der Evaluation im Hinblick auf Entscheide des Parlaments. Zugleich weist er auf zahlreiche Grenzen hin: Geld- und Zeitknappheit, Image der Evaluation als rein theoretisches Instrument, mangelnde Koordination der mit Evaluation befassten Akteure, schwierige Auswahl der zu untersuchenden Massnahmen und mangelnde Nutzung der Evaluation durch die Politik. In einem weiteren Beitrag beleuchtet der damalige Berner Staatsschreiber Nuspliger (2005) die – gemischten – Erfahrungen des Kantons Bern mit dem Instrument Evaluation. Er spricht sich für gezielte, von hohen Qualitätsmassstäben geleitete Evaluationen aus; die Eva-

uation sei politisch abzustützen und in der Verwaltungshierarchie zu verankern.

Damit findet die Diskussion um die Institutionalisierung von Evaluation in LeGes relativ früh ihren (hoffentlich vorläufigen) Abschluss. Weitere Debatten um die Institutionalisierung von Evaluation finden – auch unter Beteiligung von Schweizer Autoren – statt, aber in ausländischen «Journals» und Buchpublikationen. Dabei findet der Stand der Evaluation in der Schweiz mehr und mehr Beachtung. Eine soeben erschienene Publikation (Jacob/Speer/Furubo 2015) kommt aufgrund einer Expertenbefragung gar zum Schluss, dass die Schweiz in Bezug auf den institutionellen Reifegrad und die Praxis der Evaluation auf Platz zwei der am weitesten fortgeschrittenen Länder stehe. Abgesehen von der Relativität solcher Rankings: Wir hoffen, dass diese Beurteilung als Ansporn für weitere Verbesserungen und nicht als Ruhekiten wirken wird.

2.3 Evaluation von und in Verwaltungsreformen

Verwaltungsreformen und deren Evaluation sind ab 1997 ein wichtiges Thema von LeGes. Im ersten Beitrag zu diesem Thema in LeGes konstatiert *Bussmann* (1997a), dass trotz rhetorischem Siegeszug von New Public Management in der Schweiz die Wirkungen des neuen Verwaltungsmodells «bisher nirgends seriös evaluiert worden sind» (S. 138). Der Autor erachtet die *Analyse der Wirkungen von NPM* als Form institutioneller Politik als sehr *schwierig*, indem Prozesse, Einstellungen der darin involvierten Personen und Politikergebnisse einzubeziehen seien. Für ihn ist klar, dass die Ergebnisse von NPM-Reformen im Quervergleich mit zeitgemässen Verwaltungen, die nach bisherigem Modell gesteuert werden, zu evaluieren sind (S. 142). *Haldemann* (1997) gibt im gleichen Heft – gestützt auf Anregungen einer SEVAL-Arbeitsgruppe – eine detaillierte Schilderung der im Rahmen einer Evaluation zu beantwortenden Fragen. Er zeigt die Wirkungszusammenhänge auf und führt die seither für Evaluationen von Verwaltungsreformen *zentrale Unterscheidung zwischen Prozess-, Kultur- und Strukturwandel* ein (S. 87).

In den folgenden Jahren dominieren konzeptuelle Überlegungen zu NPM und deren Reform die Diskussion. Im Jahre 2000 legen *Rieder/Ritz* (2000) erste Ergebnisse einer *Evaluation innerbetrieblicher Änderungen von vier FLAG-Bundesämtern* vor. Am Schluss ihres Beitrags äussern sie sich zudem grundsätzlich zu den Schwierigkeiten der Evaluation von Verwaltungsreformen: Schwierigkeit der Ermittlungen der Wirkungen von FLAG bei gleichzeitig stattfindenden anderen betrieblichen Änderungen; Evaluation erst nach Abschluss oder mitten in der Reform; formative oder summative Evaluation? Zwei Jahre später präsentiert *Haering* (2002) erste Ergebnisse aus Evaluationen von NPM-Pilotprojekten in

zwei Kantonen (LU, AG). Ihre Untersuchung stützte sich auf das von Haldemann (s. oben) entwickelte Wirkungsmodell. Die Autorin erwähnt den innerhalb der Verwaltung *vergrösserten Handlungsspielraum* als wichtigste Errungenschaft (S. 16), stellt aber auch verschiedene Probleme fest. Die Trennlinie zwischen strategischer und operativer Führung bleibe unklar (S. 13), die NPM-Verwaltungsreform mache auch eine Parlamentsreform nötig (S. 15), die Gesamtregierungsverantwortung sei zu verbessern (S. 16) und die Wirkungen der Verwaltungstätigkeit seien entgegen der Erwartungen schwer messbar (S. 16).

Das Thema Verwaltungsreformen bzw. NPM wird im Jahre 2014 aufgrund der Referate am SEVAL-Jahreskongress des vorangegangenen Jahres wieder breit aufgegriffen. *Dahler-Larsen* (2014) setzt sich mit dem Verhältnis von NPM und Evaluation auseinander. Nach der *Substitutionshypothese* gehe Evaluation im NPM auf: In der sogenannten *audit society* werde alles reguliert und nach vorbestimmten Standards kontrolliert. Für Evaluation bleibe darin wenig Platz, sie stehe bestenfalls im Dienste der Überwachungs- und Reportingaufgaben (S. 32).⁶ Evaluation werde in der *audit society* bedrängt, aber könne ihr gegenüber auch Aufklärungsfunktionen wahrnehmen (S. 32/33). Auf der anderen Seite stehe die *Komplementaritätshypothese*, die je spezifische Aufgaben für NPM und Evaluation postuliert. Der Evaluation kommen nach Dahler-Larsen gleich mehrere Aufgaben zu: Identifizierung von Vollzugsproblemen; Identifizierung von (Wirkungs-)Ketten zwischen Intervention und Wirkungen; Ermittlung von Erfolgsfaktoren und Indikatoren durch Rückgriff auf die wichtigen Anspruchsgruppen (S. 33). Dahler weist zudem darauf hin, NPM sei überdies bisher nicht ausreichend evaluiert worden; dies sei eine Aufgabe, die es nachzuholen gelte. Proeller (2014), Mitverfasserin eines wegweisenden Buchs über NPM im Jahre 2000⁷, stellt ebenfalls fest, es gebe bis heute «immer noch wenige Erkenntnisse über die Wirkungen und Wirkungsmechanismen von Reformen und NPM-Instrumenten im Hinblick auf die Effektivität staatlichen Handelns» (S. 51). In seinem zusammenfassenden Beitrag weist *Rieder* (2014) auf die Synergiepotenziale und die bereits erfolgte Koordination von NPM und Evaluation hin und warnt gleichzeitig vor einer zusätzlichen Bürokratisierung aufgrund komplizierter Managementinstrumente (S. 23).

In der Diskussion um die Evaluation von Schweizer Verwaltungsreformen sind in LeGes wegweisende Beiträge veröffentlicht worden. Das analytische Instrumentarium wurde geschärft und Wirkungen solcher Reformen auf die zentralen Akteure (Verwaltung, Regierung, Parlament) sind erfasst worden. Es bleibt zugleich der Eindruck, dass es für die Bevorzugung von NPM gegenüber dem herkömmlichen Steuerungsmodell wenig harte empirische Evidenz gibt und dass Entscheide für das neue Modell primär auf dessen Modernität basieren.

2.4 Prospektive Evaluation

Die prospektive Evaluation, auch ex-ante-Evaluation oder (prospektive) Gesetzesfolgenabschätzung genannt, beinhaltet die möglichst realitätsnahe Abschätzung der Wirkungen von vorgesehenen Massnahmen (Bussmann 2009, 175). Sie ist damit Teil des Rechtsetzungsprozesses. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass LeGes mit Blick auf «Gesetzgebung & Evaluation» der prospektiven Evaluation immer wieder Raum gegeben hat. In einem frühen Beitrag erörtert *Littmann-Wernli* (1991) die «Auswirkungen eines Diskriminierungsverbotes und eines verstärkten Kündigungsschutzes». Es handelt sich um die überarbeitete Fassung eines Gutachtens im Vorfeld des Gleichstellungsgesetzes. Einige Jahre bevor der Begriff der Regulierungsfolgenabschätzung in der Schweiz eingeführt wurde, erörtert der Beitrag alle heute darin einbezogenen Aspekte (Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns, Auswirkungen, Alternativen, Zweckmässigkeit im Vollzug). Zwei weitere Beiträge (Bussmann 1997b und Bussmann 2009) befassen sich mit grundlegenden konzeptuellen Aspekten der prospektiven Evaluation sowie mit den rechtlichen Vorgaben beim Bund und den verschiedenen Prüfverfahren (Regulierungsfolgenabschätzung, Nachhaltigkeitsbeurteilung, Energiefolgenabschätzung usw.).

2012 befasst sich ein LeGes-Heft schwergewichtig mit der *prospektiven Evaluation*, die Gegenstand des SEVAL-Jahreskongresses des vorangegangenen Jahres war. Neben je einem Beitrag aus politischer Warte (Van Singer 2012) und eines Autors aus der Bertelsmann Stiftung (Riedel 2012) ist hier vor allem auf den Doppelblick aus Wissenschaft und Verwaltung von *Konzendorf* (2012) hinzuweisen. Der Autor geht zuerst auf die Praxis der prospektiven Evaluation in der deutschen Bundesverwaltung ein, welche verschiedene Gemeinsamkeiten mit der Praxis der schweizerischen Bundesverwaltung aufweist: verschiedene Prüfaspekte, zahlreiche «Handreichungen» (Arbeitsinstrumente) und negative Koordination (Ämterkonsultationsverfahren).⁸ Konzendorf erklärt die zurückhaltende Verwendung wissenschaftlicher und methodisch-systematischer Vorgehensweisen bei der «Abschätzung von Folgen» mit dem mangelnden Bekanntheitsgrad bzw. einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber solchen Methoden in der Verwaltung sowie mit Ressourcen- und v. a. mit Zeitproblemen. Demgegenüber empfiehlt er prospektive Evaluationsverfahren, «die vorhandenes Wissen integrieren und problemorientiert anwenden» sowie eine «enge Kooperation zwischen Evaluatorinnen und Evaluatoren und möglichst hochrangigen Entscheidungsträgern» und insbesondere auch den rechtzeitigen Beginn eines (prospektiven) Evaluationsverfahrens – möglichst bevor die Öffentlichkeit (und damit auch die Medien) auf das Thema aufmerksam werden (S. 24).⁹ Konzendorf weist auch auf die Erkenntnisgrenzen bei der Abschätzung der Folgen hin und plä-

diert für einen Ansatz eingeschränkter Rationalität. Letzteres spricht für partizipative Verfahren unter Einbezug der wichtigsten Anspruchsgruppen und von Expertinnen und Experten. Im Falle von grossen Unsicherheiten über Wirkungsverläufe empfiehlt Konzendorf (S. 26) «experimentelle Evaluationsverfahren», konkret beispielsweise Praxistests, in welchen die Intervention in realitätsnaher Umgebung erprobt wird.

Im Rückblick der verschiedenen Beiträge in LeGes zeigt sich: Die Befassung mit den mutmasslichen Auswirkungen von Erlassen oder Programmen ist nicht neu. Die Begrifflichkeit und das analytische Instrumentarium wurden in den letzten 25 Jahren geschärft. Neue Verfahren der Wirkungsabschätzung (wie Regulierungsfolgenabschätzung) sind eingeführt worden; die rechtlichen Vorgaben wurden erweitert. Aber noch gibt es keine empirische Evidenz darüber, wie gut die Vorgaben in der Praxis umgesetzt werden und ob bei der Wirkungsabschätzung der «Stand der Technik» befolgt wird. Damit wird wohl in den kommenden Jahren die Praxis der prospektiven Evaluation vermehrt in den Blickpunkt geraten.¹⁰

2.5 Methodische Aspekte von Evaluationen

Methodische Aspekte nehmen ab 2007 mehr und mehr Raum unter den LeGes-Evaluationsbeiträgen ein. Wir können aus der immer grösseren Menge an Beiträgen deshalb nur einzelne, aus unserer Sicht zentrale Fragen beleuchten.

Ackermann/Pfyl (2010) und Arni (2012) nehmen die von Höland (1990, Ziff. 2.1) aufgeworfene Frage der *Komplexität und Kausalität* auf. Ackermann/Pfyl (2010) gehen davon aus, dass von Evaluationen «möglichst generalisierbare Wirkungsnachweise verlangt» werden, die Komplexität sozialer Systeme gerade dies aber zu verunmöglichen scheine (S. 73). Sie beschreiben die Eigenschaften je einfacher, komplizierter und komplexer Herausforderungen und zeigen anschliessend die Komplexität sozialer Systeme auf. In komplexen Situationen können bescheidene Interventionen überproportionale Ergebnisse auslösen; zweimal dieselbe Intervention könne zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Entsprechend vorsichtig gehen die Autoren mit dem Begriff der Kausalität um. Mit Verweis auf Mayne (2001) schreiben sie, die Zuweisung von Wirkungen zu Massnahmen oder die Bestimmung des Beitrages von Massnahmen zu einer Gesamtwirkung könnte letztlich nur mehr oder weniger plausibel hergeleitet, nicht aber «bewiesen» werden (S. 78; siehe auch Mader 2010, 261). Sie empfehlen qualitativ angelegte Forschungsdesigns, um Komplexität zunächst breit aufzufächern und dann in einem zweiten Schritt wieder zu reduzieren.

Auch der Beitrag von Arni (2012) befasst sich mit Komplexität und Kausalität, aber unter anderen Vorzeichen. Ausgangspunkt für Arni ist die «Komplexität»

staatlicher Dienstleistungen und Massnahmen mit ihrer Vielzahl von Einflussfaktoren auf das Politikergebnis. In der Begrifflichkeit von Ackermann / Pfyl (2010) befasst Arni sich damit letztlich mit komplizierten Systemen. Arni möchte mit *Experimenten* die Behandlungseffekte von Massnahmen aus der Vielzahl anderer Faktoren, namentlich den Selektionseffekten, herausfiltrieren. Eine durch Zufall (= Randomisierung) ausgewählte Gruppe erhält die neue «Behandlung», während eine Kontrollgruppe (wiederum durch Zufall bestimmt) nach bisheriger Behandlungsweise betreut wird. Arni arbeitet die *Voraussetzungen für* dermassen gefasste *Experimente* heraus: Es braucht ein Pilotprojekt mit klar abgrenzbarer Intervention; der Mehraufwand für Randomisierung muss tragbar sein und es braucht eine Grundakzeptanz für die neue Massnahme. Das Konzept ist somit nicht geeignet für neu einschränkende Massnahmen (S. 363 f.). Arni stellt anschliessend zahlreiche europäische Beispiele solcher Pilotprojekte bzw. Feldexperimente vor, darunter auch sechs aus der Schweiz (Nutzung des eigenen persönlichen Netzwerks für Stellensuchende, «Job-Chancen-Barometer» für Stellensuchende, Computerkurse für Stellenlose, Lohnsubventionen der IV bei Anstellungen von Personen mit Behinderung, Weiterbildung mit Bildungsgutscheinen, Stromsparen). Am Schluss seines Beitrags (S. 382 f.) empfiehlt er, «bei der Programmgestaltung in Experimenten zu denken» und die Evaluation bereits bei der Programmgestaltung mitzuplanen.

Methodisch interessante neue Ansätze bieten Balthasar (2000) über *Evaluationssynthesen*, Janett (2008) über das *Geschäftsprüfungsaudit*, Schwenkel/Landis (2009) über die *standardisierte Bewertung von Informations- und Beratungsleistungen*, Sternath/Zweidler (2014) über *Einsatz von Video in der Evaluation* und dann vor allem Baumann (2014), der erste Gewinner des Prix SEVAL. Baumann wendet als Alternative zu vergleichenden Fallstudien (z. B. Schweiz-Deutschland) eine Methode an, bei welcher die *Kontrollgruppe mit Hilfe quantifizierbarer Variablen* generiert wird. Er untersucht im Sinne einer empirisch fundierten Ex-ante-Evaluation, wie gross die Solarstromerzeugung in der Schweiz wäre, wenn das Land eine dem deutschen Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) analoge Regelung eingeführt hätte. Dabei bildet er aus den Bundesländern Hamburg, Bayern und Thüringen eine «synthetische Schweiz», d.h. eine in vielen Faktoren (BIP pro Kopf, Sonnenstrahlungsintensität, Wähleranteil Grüne, Stromkosten, CO₂-Emissionen) möglichst adäquate Vergleichsgruppe zur Schweiz als Ganzes. Er vermag dabei zu zeigen, dass die Schweiz mit einer dem EEG äquivalenten Förderung im Jahr 2010 eine um das sechsfach höhere Solarstromerzeugung erreicht hätte.

In der Schweiz war und ist die methodische Entwicklung von Evaluationen stark politikwissenschaftlich geprägt. Einen Kontrast dazu bilden ökonomische

Analyse- und Bewertungsverfahren. Mit einem vorwiegend den *Wirtschaftlichkeitsanalysen* gewidmeten Themenband wurden im LeGes-Heft 2007/1 auch solche Evaluationsansätze einbezogen. Beispielhaft herausgegriffen sei der Beitrag von Frei (2007) über die Kosten und den Nutzen der ärztlichen Verschreibung von Heroin an Schwerstabhängige. Den Kosten der Heroinverschreibung steht ein bezifferbarer Nutzen gegenüber, namentlich aufgrund verminderter Kriminalitätsbedingter Kosten und geringerer Gesundheitskosten.

Die methodisch orientierten Beiträge zeigen den breiten Instrumentenkoffer, über den die Evaluation heute verfügt. Es ist zu hoffen, dass dies auch bei den mit Rechtsetzung und Rechtsanwendung befassten Personen Vertrauen in die Evaluation zu schaffen und Berührungspunkte zur Evaluation zu reduzieren vermag.

2.6 Qualität von Evaluationen und Evaluationsstandards

Die *Qualität von Evaluationen* wird, nach dem SEVAL-Kongress 2000 ab 2001 ein wichtiges Thema methodisch orientierter Beiträge in LeGes. Der Übersichtsbeitrag von Widmer (2001) befasst sich – nebst anderem – eingehend mit den damals neu verabschiedeten *SEVAL-Standards*. Er stellt sie vor und beleuchtet ihre Anwendung in der Praxis als Grundlage von Meta-Evaluationen, als Ratgeber für die Evaluationspraxis, zur Qualitätssicherung, als didaktisches Hilfsmittel in Aus- und Weiterbildungen, aber auch durch die in angepasster Form erfolgende Weiterverwendung durch Fachgesellschaften, in Rechtstexten oder Handbüchern. Widmer gelingt es damit zu einem sehr frühen Zeitpunkt, das vielfältige Anwendungspotenzial von Evaluationsstandards abzuschätzen.

Anschliessend erfolgt eine längere Pause bei der Bearbeitung dieses Themas. Dann aber setzt die Befassung mit der *Nutzung der SEVAL-Standards in der Praxis* durch eine entsprechende SEVAL-Arbeitsgruppe ein. Als Erstes wird deren Anwendung anhand von vier Fallstudien geprüft (Rieder 2009). Dann folgt das Ergebnis einer Befragung von 186 SEVAL-Mitgliedern (Balzer 2013). Die Ergebnisse sind in beiden Fällen ambivalent: die SEVAL-Standards sind bekannt und sie werden verwendet, aber ihre Handhabung ist nicht einfach. Rüefli (2013) nimmt Bezug auf die empirischen Befunde zur Nutzungspraxis der SEVAL-Standards und legt das Konzept für deren Revision vor: Der bestehende Text soll in eine neue anwendungsfreundlichere Struktur überführt werden, und zugleich soll mit einigen skizzierten Massnahmen die Verbreitung und die bewusste, explizite Anwendung der Standards gefördert werden.

Es fällt auf, dass die Diskussion der Qualität von Evaluationen und der Evaluationsstandards in LeGes pragmatisch und unpräntentiös erfolgt. Dabei könnte fast vergessen gehen, dass aus internationaler Sicht die Schaffung der SEVAL-Standards bereits im Jahre 2001 sowie die Bestrebungen zu deren Verbreitung und

nun wieder zu deren Revision durchaus beachtenswert sind. Die schweizerischen Erfahrungen mit Evaluationsstandards haben, namentlich durch Beiträge von Thomas Widmer, einem der drei Autoren der SEVAL-Standards, nämlich auch international Beachtung gefunden.

2.7 Berufsethik und Professionalisierung

Mit dem Thema «Qualität von Evaluationen» eng verwandt sind Fragen der *Berufsethik* und der *Professionalisierung der Evaluation*. Letzteres wird vor allem in den Jahren 2011 und 2012 behandelt. Während *Beywl/Bestvater/Müller* (2011) v. a. den Beitrag der *Weiterbildung* zur Professionalisierung und die Synergien der Weiterbildung mit anderen Faktoren (starker Fachverband und Evaluationsstandards) betonen, entwirft Sangra (2012) in einem unscheinbaren, in der Rubrik Mitteilungen erscheinenden LeGes-Beitrag eine eigentliche *Roadmap für die Professionalisierung der Evaluation*. Sangra zeigt auf, dass in der Schweiz zahlreiche dafür wichtige Schritte schon gemacht worden sind (Aus- und Weiterbildung, Fachverband, Institutionalisierung der Evaluation in rechtlichen Erlassen und in Verwaltungseinheiten, SEVAL-Standards). Es seien aber weitere Schritte zu einem definierten oder anerkannten Beruf nötig, namentlich Mediationsmechanismen bei Konflikten zwischen Auftraggeber und -nehmer, klare Kompetenzdefinitionen für die Ausübung der Evaluation, die Definition und Anerkennung der notwendigen Aus- und Weiterbildungen sowie ev. die Zertifizierung der Kompetenzen und später die Bundes- oder kantonale Anerkennung der Titel. Sangra lässt offen, wie weit er all diese Möglichkeiten für erwünscht oder notwendig erachtet und hält abschliessend fest: «Nur über ihre Leistungsfähigkeit und Fachkompetenz können Evaluatorinnen und Evaluatoren – unabhängig von formaler Anerkennung oder Zertifizierung – tatsächliche Anerkennung erlangen.» In seinem zusammenfassenden Beitrag des SEVAL-Jahreskongresses 2012 zum Thema Qualitätssicherung und Evaluation kommt *Rüefli* (2012, 414) zu einem ähnlichen Schluss: In der Schweiz scheine sich Evaluation «in einer interessanten Zwischenphase zu befinden, in der einige Schritte hin zu einer Profession bereits gegangen sind». Er weist darauf hin, dass «die Anforderungen an die Konzeption und Durchführung von Evaluationen, an die Kommunikation der Ergebnisse und damit auch an die Fachkompetenzen der Evaluierenden» steigen, wenn Evaluationen als Grundlage von Steuerungsentscheiden herangezogen werden (S. 420). Nach ihm wird Evaluation «in der Schweiz sicherlich grossmehrheitlich professionell durchgeführt, sie kann jedoch aktuell erst bedingt als Profession im soziologischen Sinne bezeichnet werden».

Widmer (2012) beleuchtet in einem weiteren Beitrag eine für (externe) Evaluationen häufig wichtige Eigenschaft: die *Unabhängigkeit*. Er relativiert dieses Er-

fordernis in mehrerer Hinsicht. Erstens sei sie nicht eine binäre und dichotome Dimension, sondern eine graduelle Unterscheidung. Zweitens hänge der erwünschte Grad der Unabhängigkeit von der intendierten Nutzung ab: Werden bei der Evaluation eines Projekts *Lernprozesse* angestrebt und wird auf die Vertrautheit der Evaluatorinnen und Evaluatoren mit dem Projekt Wert gelegt, spielt die Unabhängigkeit nur eine untergeordnete Rolle. Ist jedoch die *Akzeptanz der Evaluation bei Aussenstehenden* (etwa bei vorgesetzten Behörden, beim Parlament oder bei der weiteren Öffentlichkeit) von Bedeutung, «ist eine als unabhängig wahrgenommene Stellung der Evaluation ein entscheidender Erfolgsfaktor» (S. 140). Unter Berücksichtigung der Vorkehrungen zur Unabhängigkeit in anderen Bereichen, beispielsweise der Buchprüfung oder der Justiz, führt Widmer verschiedene mögliche Massnahmen zur Stärkung der Evaluation auf. So seien Evaluatorinnen und Evaluatoren im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens aufzufordern, allfällige Interessenbindungen und potenzielle Interessenkonflikte bezüglich des Evaluationsgegenstandes, der Auftraggebenden und den an den Resultaten Interessierten offenzulegen. Durch eine diversifizierte und ausgewogene Zusammensetzung von Evaluationsteams mit thematisch breit aufgestellten Evaluatorinnen und Evaluatoren könnten Abhängigkeiten vermindert werden. Weiter sollten Evaluationsmandate so weit als möglich durch Stellen verantwortet werden, die selbst nicht direkt für den Evaluationsgegenstand verantwortlich seien. Anders als bisher meist üblich sollten die Evaluatorinnen und Evaluatoren die Resultate frei veröffentlichen können bzw. gar sollen.

2.8 Nutzung

Es wäre zu erwarten, dass sich im Laufe der Zeit und mit den zunehmenden Erfahrungen mit Evaluationen mehr Beiträge mit deren Nutzung beschäftigen würden. In all den Jahren gab es in LeGes zu Nutzungsfragen aber nur eine Nutzungsstudie (Nideröst 2002) sowie je einen Beitrag über die Kommunikation von Resultaten (Bättig 2008) und über den Niederschlag genderbezogener Evidenz auf kantonale Steuer- und Sozialtransferpolitik (Balthasar/Müller 2014). Ein weiterer Beitrag (Sangra/Crémieux 2013) befasste sich zwar «nur» mit der Auswahl von Evaluationsprojekten – aber mit dem Blick auf ihre möglichst umfangreiche Nutzung. Die beiden Autoren (S. 697) ermittelten, dass bei den insgesamt 42 Wirtschaftlichkeitsstudien der Eidgenössischen Finanzkontrolle 71 % der Empfehlungen von den betroffenen Dienststellen angenommen wurden. Bei 17 dieser Studien erfolgte eine Folgeüberprüfung. Dabei wurde festgestellt, dass von den rund 100 Empfehlungen 55 % ganz und weitere 24 % teilweise umgesetzt wurden. Die Autoren setzen anschliessend den Grad der Nutzung der untersuchten Evaluationen in Bezug zu deren Kontextbedingungen (Herkunft des Themenvorschlags,

Problemdruck, Einstellung zur Evaluation sowie Handlungsspielraum der betroffenen Behörde, Abgrenzbarkeit der Fragestellung). Es ist ihnen aber nicht möglich, klare Erfolgsfaktoren zu ermitteln, welche es erlauben würden, nutzungs-trächtige Themengebiete gleich zu Beginn des Projekts zu identifizieren.

Mit den erwähnten Beiträgen ist die Frage der Nutzung von Evaluationen bei weitem nicht abgedeckt. Leider hat die umfangreiche Verwendungsstudie von Balthasar (2007) in LeGes keinen Niederschlag gefunden. Es ist zu hoffen, dass sich in Zukunft vermehrt Autorinnen und Autoren mit Nutzungsfragen, namentlich der Nutzung von Evaluationen im Rechtsetzungsverfahren, befassen.

3 Fazit

Seit 1990 gibt es LeGes und seit 2000 heisst die Zeitschrift «LeGes – Gesetzgebung & Evaluation». Die Zeitschrift vereinigt Beiträge zu Rechtsetzung, zu linguistischen Fragen (mit Bezug zur Rechtsetzung) und zur Evaluation. Inwieweit hat sich der Versuch bewährt, diese drei Bereiche in einer gemeinsamen legistischen Zeitschrift zusammenzufassen?

Die grosse *Stärke* von LeGes ist, alle für die Gesetzgebung relevanten Aspekte einzubeziehen mit einem gemeinsamen Ziel: der möglichst grossen Qualität der Gesetzgebung. Letztere definiert sich nicht mehr ausschliesslich über die Rechtmässigkeit und eine gewisse formelle Qualität (Verständlichkeit, gute Struktur), sondern zusätzlich und in zunehmendem Masse über legislatorische Zurückhaltung, Problemadäquanz, Wirksamkeit¹¹ und letztlich auch Stabilität (Mader 2009, 185–186). Der Einbezug verschiedener Themen in LeGes ermöglicht mit Blick auf die Qualität der Gesetzgebung gegenseitiges Lernen. Juristen, Linguisten und Evaluatorinnen und Evaluatoren – und darüber hinaus alle für Gesetzgebungsfragen interessierten Personen (beispielsweise Fachbeamte, Regierungsmitglieder, Wissenschaftler) – werden über wichtige Entwicklungen informiert und sensibilisiert. Sie erhalten ein umfassendes Bild der für die Qualität der Gesetzgebung in der Schweiz bedeutsamen Aspekte. Auch wenn die Perspektive des Bundes in den Beiträgen zu Evaluationsfragen dominiert, sind letztere häufig auch für die Kantone oder die Städte relevant.

Diese umfassende Relevanz von LeGes für die Gesetzgebung mag dazu beigetragen haben, dass sich bisher auch *zwei Bundesratsmitglieder* zur Evaluationsproblematik zu Wort gemeldet haben. Bundesrat *Koller* (1996) skizzierte an der Abschlusstagung des Nationalen Forschungsprogramms 27 die sich der Schweiz stellenden damaligen *Herausforderungen* – Umbruch im Osten, Globalisierung, schwaches Wirtschaftswachstum, Notwendigkeit innerer Reformen – und den möglichen Platz der Evaluation bei diesen Reformanstrengungen. Bundesrätin *Dreifuss* (2005) hielt am Jahreskongress 2004 der SEVAL zum Thema «Politik und

Evaluation» (s. Ziff. 2.2) den zentralen Vortrag. Sie zeigte anhand wichtiger *Tätigkeitsfelder* ihres Departements (EDI: Krankenversicherung, CO₂-Abgabe, Suchtbekämpfung, Invalidenversicherung, Gesundheitspolitik, Maturitätsanerkennung, AIDS-Bekämpfung) die Bedeutung der Evaluation und formulierte Voraussetzungen für deren Einsatz. Sie umschrieb die Rolle der Evaluation für das staatliche Handeln wie folgt: «C'est dans l'identification des problèmes et de leur transformation que l'évaluation joue un rôle indispensable. Elle est un instrument essentiel de la décision politique, une étape d'un processus démocratique et pédagogique, contribuant à créer les conditions d'un dialogue aussi objectif, rationnel et transparent que possible.» (S. 22) Dass sich zwei Bundesratsmitglieder zur Frage der Evaluation äussern, kann als Zeichen gewertet werden, dass die Bemühungen auf Verwaltungsebene zur Nutzung der Evaluation wahrgenommen, wertgeschätzt und unterstützt werden – dies eine wichtige Voraussetzung für eine möglichst tiefgreifende Institutionalisierung der Evaluation.

Es fällt auf, dass im Laufe der Jahre eine zunehmende Spezialisierung stattgefunden hat. Gab es zu Beginn noch viele Beiträge von Juristen zur Notwendigkeit und Funktion der Evaluation (z. B. Morand 1990, Höland 1990, Steinlin 1992, Mastronardi 1996), so sind seit 2000 diese Beiträge spärlich geworden (Lienhard/Caussignac 2004, Mader 2005, Nuspliger 2005). Mit der steigenden Vertiefung stammen Beiträge über Evaluationsfragen nun vor allem aus sozialwissenschaftlicher Autorschaft. Es wird zu beobachten sein, ob bei dieser zunehmenden Spezialisierung das Interesse am gegenseitigen Austausch weiterhin fortbestehen bleibt.

Vergleicht man die Beiträge zur Evaluation in *LeGes* mit Beiträgen von anderen Evaluationszeitschriften, namentlich der deutschen *Zeitschrift für Evaluation*, gibt es Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Gemeinsam sind beiden Zeitschriften Beiträge über methodische Fragen und über die Professionalisierung. Die Zeitschrift für Evaluation hat aber stärker technisch orientierte Beiträge, beispielsweise über spezifische Datenerhebungs- und -auswertungsverfahren. Während *LeGes* Verwaltungsreformen und prospektive Aspekte vergleichsweise mehr im Fokus hat, nimmt die Zeitschrift für Evaluation Evaluationsansätze in einzelnen Aufgabengebieten (z. B. Arbeitsmarktpolitik, Hochschulen, Strukturpolitik, Raumplanung) stärker in den Blick. Letzteres hat teilweise damit zu tun, dass in der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) die thematisch ausgerichteten Arbeitskreise zahlreiche wertvolle Inputs liefern. In *LeGes* hingegen sind zu sektorspezifischen Ansätzen der Evaluation mit einer Ausnahme zur Qualitätssicherung und Evaluation an Schweizer Hochschulen (Donzallaz 2010) bisher keine Beiträge erschienen.

Die *Schwächen* von LeGes sind die Kehrseiten der weiter oben erwähnten Stärken. Da lediglich sechs Beiträge in englischer Sprache verfasst sind, ist die Wahrnehmung im Ausland relativ gering, auch wenn einzelne Beiträge etwa in Deutschland oder vereinzelt gar in Korea zitiert werden. Es fehlt auch die Aufnahme der Zeitschrift in Zitationsindices und damit an Attraktivität für Autorinnen und Autoren aus dem akademischen Milieu. Andererseits ist diese Selbstbeschränkung durchaus kohärent mit dem Selbstbild und dem Zielpublikum von LeGes.

Abschliessend: LeGes bietet als Forum für die Behandlung von Evaluationsfragen einerseits gewisse Beschränkungen: Es ist nicht der Ort für hochtechnische konzeptuelle oder methodische Abhandlungen und für sektorspezifische Beiträge. Aber es bietet gleichzeitig gewichtige Vorteile: Es fügt zusammen, was letztlich zusammengehört, nämlich Planung, Vorbereitung (mit Wirkungsabschätzung), rechtliche Verankerung und Evaluation von Massnahmen bzw. von Erlassen. Es fördert damit eine integrierte Sichtweise und fließende Übergänge zwischen den verschiedenen Herangehensweisen – im Interesse «guter» Gesetzgebung und wirksamen und wirtschaftlichen Staatshandelns. Damit dieses Potenzial zum Tragen kommt braucht es – dies unser Wunsch – in Zukunft (wieder) vermehrte Auseinandersetzungen über den Einsatz und die Nutzung der Evaluation für bessere Gesetzgebung.

*Werner Bussmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundesamt für Justiz,
E-Mail: werner.bussmann@bj.admin.ch*

Stichwörter

Evaluation, Evaluationsmethoden, prospektive Evaluation, Wirksamkeit, NPM, Verwaltungsreformen, Rechtsetzung, experimentelle Gesetzgebung, Institutionalisierung, Nutzung

Anmerkungen

- 1 www.bk.admin.ch > Themen > Sprachen > Sprache und Recht > LeGes. Auf der SEVAL-Webseite werden die LeGes-Beiträge zur Evaluation separat aufgeführt: www.seval.ch > Evaluationsartikel.
- 2 NPM = New Public Management
- 3 FLAG = Führen mit Leistungsvereinbarung und Globalbudget
- 4 «Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.»
- 5 Ein anderes Verfahren hätte darin bestanden, anhand der Zitationsketten vorzugehen. Dafür standen uns aber keine Daten zur Verfügung. Deshalb wurde ein individueller Zugang gewählt. Die Begrenzung des Umfangs des Beitrags verunmöglichte die Erwähnung sämtlicher inhaltlich bedeutender Beiträge.
- 6 Diese Perspektive wird letztlich auch in einem früheren Beitrag in LeGes von Wüest-Rudin (2002) vertreten.
- 7 Schedler Kuno / Proeller Isabella, 2000. New Public Management. Bern: Haupt.
- 8 Vgl. Gesetzgebungslaufplan, Modul Gesetz, Rz. 13 ff. und Rz. 180 und dort angegebene Hauptquellen (mit Verweisen auf weitere Dokumente): www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Legistik.

- 9 Darauf haben schon Freiburghaus / Zimmermann 1995 hingewiesen.
- 10 Die Eidg. Finanzkontrolle führt 2014/2015 ein Projekt über die Wirkungsabschätzung in Botschaften des Bundesrates durch.
- 11 Wirksamkeit ist im vorliegenden Zusammenhang breit gefasst und umfasst auch den normkonformen Vollzug, die Zweckmässigkeit und die Wirtschaftlichkeit.
- Verzeichnis der zitierten LeGes-Beiträge**
- Ackermann, Günter / Pfyl Roland, 2010, Vom Umgang der Evaluation mit Komplexität, H. 1, 73–83.
- Arni, Patrick, 2012, Kausale Evaluation von Pilotprojekten: Die Nutzung von Randomisierung in der Praxis, H. 3, 355–386.
- Balthasar, Andreas / Müller, Franziska, 2014, Evidenzbasierte und gendersensitive kantonale Steuer- und Sozialtransferpolitik: Erfahrungen und Folgerungen, H. 2, 215–230.
- Balthasar, Andreas, 2000, Evaluationssynthesen: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen, H. 1, 13–25.
- Balzer, Lars, 2013, Bekanntheitsgrad und Nutzung der Evaluations-Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) sowie erste Modifikationshinweise: Ergebnisse der Mitgliederbefragung, H. 2, 439–458.
- Bättig, Christoph, 2008, Spannungsfelder bei der Kommunikation und Umsetzung von Evaluationsergebnissen: Das Beispiel der Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung, H. 1, 139–151.
- Baumann, Olivier, 2014, Eine synthetische Schweiz zur Evaluation des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, H. 2, 231–246.
- Beywl, Wolfgang / Bestvater, Hanne / Müller, Marianne, 2011, Professionalisierung der Evaluation durch Weiterbildung? H. 1, 89–109.
- Bussmann, Werner, 1992, Rechtsetzung unter Unsicherheit, H. 2, 39–52.
- Bussmann, Werner, 1995, Rezension von Alain Decamp, Jean-Louis Bergel et Alain Dupas (éds.), «Contrôle parlementaire et évaluation». La documentation française / «L'évaluation législative». Cahiers de méthodologie juridique, H. 3, 153–158.
- Bussmann, Werner, 1997a, Evaluation von NPM-Pilotprojekten, H. 3, 137–151.
- Bussmann, Werner, 1997b, Die Methodik der prospektiven Evaluation, H. 3, 109–136.
- Bussmann, Werner, 2002, Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen, H. 2, 85–92.
- Bussmann, Werner, 2009, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, H. 2, 175–189.
- Dahler-Larsen, Peter, 2002, Evaluation and NPM – as seen from the perspective of evaluation, H. 1, 27–38.
- Delley, Jean-Daniel, 1990, Quelle contribution le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative ? H. 2, 15–22.
- Donzallaz, Désirée, 2010, Qualitätssicherung und Evaluation an Schweizer Hochschulen – methodische Brückenschläge zwischen externen Ansprüchen und internen Realitäten, H. 1, 33–42.
- Dreifuss, Ruth, 2005, L'indispensable connaissance des effets de l'action publique, H. 1, 21–27.
- Frei, Andreas, 2007, Sozioökonomische Bewertung der Versuche zur heroingestützten Behandlung, H. 1, 77–86.
- Haering, Barbara, 2002, Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen, H. 1, 9–21.
- Haldemann, Theo, 1997, Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten, H. 3, 63–108.
- Höland, Armin, 1990, Interdisziplinarität der Gesetzes-evaluation, H. 2, 23–50.
- Janett, Daniel, 2008, Das Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Aufsicht, H. 1, 123–137.
- Koller, Arnold, 1996, Wirkungsorientierung – Die Herausforderung für Regierung und Verwaltung, H. 1, 11–23.
- Konzendorf, Gottfried, 2012, Die Zukunft evaluieren: Ansätze, Herausforderungen, Bedeutung, H. 1, 17–38.
- Lienhard, Andreas / Caussignac, Gérard, 2004, Konzeptuelle Probleme der Gesetzgebung über die Steuerung von Aufgaben und Finanzen des Staates (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, WOV), H. 2, 165–174.
- Littmann-Wernli, Sabina, 1991, Auswirkungen eines Diskriminierungsverbotes und eines verstärkten Kündigungsschutzes, H. 2, 31–77.
- Mader, Luzius, 1998, Evaluation législative : progrès importants, H. 1, 137–139.
- Mader, Luzius, 2005, Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun? H. 1, 29–37.
- Mastronardi Philippe, 1996, Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns, H. 1, 25–38.
- Mastronardi, Philippe, 1998, Gesetzgebungsstrategie bei Unsicherheit: Umgang mit unbestimmten Zielen und Wirkungen, Heft 2/3, 69–92.
- Morand, Charles-Albert, 1990, La méthode législative ou la rationalisation de l'action finalisée de l'État, H. 1, S. 35–42.
- Nideröst, Bruno, 2002, Erfolgsbedingungen für Evaluationen, H. 1, 39–55.
- Nuspliger, Kurt, 2005, Der Stellenwert der Evaluation am Beispiel des Kantons Bern, H. 1, 51–63.
- Proeller, Isabella, 2014, (New) Public Management und Evaluation – Zur Bedeutung von Evaluationen im Verwaltungsmanagement, H. 1, 39–54.
- Riedel, Henrik, 2012, Wie können Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen integriert werden? H. 1, 31–38.

- Rieder, Stefan / Ritz, Adrian, 2000, Evaluation FLAG – Konzept und Ergebnisse im Bereich des betrieblichen Wandels, H. 1, 73–92.
- Rieder, Stefan, 2009, Anwendung der SEVAL-Standards: Ergebnisse aus vier Fallstudien, H. 3, 387–397.
- Rieder, Stefan, 2014, Evaluation und (New) Public Management – Parallelen und Synergien, H. 1, 11–25.
- Rüefli, Christian 2012, Evaluation und Qualitätssicherung — Rückblick auf den SEVAL-Jahreskongress 2012, H. 3, 397–422.
- Rüefli, Christian, 2013, Die Revision der SEVAL-Standards – Kontext, Vorgehen und weiterführende Überlegungen, H. 2, 459–469.
- Sangra, Emmanuel, 2012, Beruf: Evaluator ..., H. 2, 217–221.
- Sangra, Emmanuel / Crémieux Laurent, 2013, Choisir des thèmes d'évaluation aboutissant à des recommandations utiles – Enseignements tirés de dix ans d'évaluation au Contrôle fédéral des finances, H. 3, 693–709.
- Schwab, Philippe, 2005, L'évaluation au service du Parlement ? H. 1, 39–49.
- Schwenkel, Christof / Landis, Flurina, 2009, Eine Methode zur standardisierten Bewertung von Informations- und Beratungsleistungen, H. 1, 73–86.
- Steinlin, Christoph, 1992, Die Technik der Gesetzes-evaluation, H. 1, 71–87.
- Sternath, Bruno / Zweidler, Reinhard, 2014, Einsatz von Video in der Evaluation – rechtlicher Rahmen, Datenschutz, Datensicherheit, SEVAL-Standards, H. 2, 199–214.
- Stempel, Dieter, 1998, Zur Institutionalisierung von Rechtswirkungsforschung (RWF), H. 1, S. 75–90.
- Van Singer, Christian, 2012, Rôle des évaluations orientées vers l'avenir dans la politique, H. 1, 39–42.
- Widmer, Thomas, 2001, Qualitätssicherung in der Evaluation – Instrumente und Verfahren, H. 2, 11–39.
- Widmer, Thomas, 2012, Unabhängigkeit in der Evaluation, H. 2, 129–147.
- Wüest-Rudin, David, 2002 Evaluation von Reformen der öffentlichen Verwaltung: Bedeutung und Erfolgsfaktoren, H. 1, 57–58.
- Verzeichnis weiterer Literatur**
- Balthasar Andreas, 2007, Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen. Zürich/Chur: Rügger.
- Freiburghaus Dieter / Zimmermann Willi, 1985, Wie wird Forschung politisch relevant? Erfahrungen in und mit den Schweizerischen Nationalen Forschungsprogrammen. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen», 2004, Wirksamkeit von Bundesmassnahmen: Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern: Bundesamt für Justiz: www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Wirksamkeitsüberprüfung / Evaluation > Umsetzung von Artikel 170 BV in der Bundesverwaltung.
- Jacob Steve / Speer Sandra / Furubo Jan-Eric, 2015, The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later, Evaluation, Vol. 21(1), 6–31.
- Mader Luzius, 2009, Vom Kampf ums Recht zur Pflege der Gesetzgebung – Neuere Bestrebungen des Bundes zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung, In: Knoepfel Peter, Réformes de politiques institutionnelles et action publique, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Haupt.
- Mader Luzius, 2010, Stand und Entwicklungstendenzen der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz, In: Hensel Stephan et al., Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Perspektiven und Entwicklungstendenzen, Baden-Baden: Nomos.
- Mayne John, 2001, Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly, in: The Canadian Journal of Program Evaluation, vol. 16 no. 1, 1–24.
- Schedler Kuno / Proeller Isabella, 2000. New Public Management. Bern: Haupt.

Résumé

Depuis 1990 et donc avant même que le bulletin s'intitule « Législation & Évaluation », l'évaluation tient une place de choix dans LeGes. Au fil du temps, les contributions portant sur des évaluations importantes se sont succédées, parallèlement au développement de ce domaine en Suisse : un article constitutionnel (art. 170 Cst.) et d'autres mesures d'institutionnalisation, le New Public Management, la création de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et des normes de celle-ci sont quelques-uns des jalons de cette évolution. Les contributions mettent également en évidence que l'évaluation évolue notamment sous l'angle méthodologique. Une autre dimension reste néanmoins à explorer : l'utilisation de l'évaluation en vue d'améliorer la législation, une amélioration qui est la préoccupation première de LeGes.