

Der Beitrag der Evaluation zu einer guten Gesetzgebung*

Thomas Widmer

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Beiträge der Evaluation zur guten Gesetzgebung
 - 2.1 Evidenzbasierte Politik
 - 2.2 Vollzugs- und Wirkungssensibilisierung
 - 2.3 Evaluationsklauseln
 - 2.4 Transparenz – Output-Legitimation des Staates
- 3 Würdigung des Erreichten

1 Einleitung

Gerne nehme ich diese Gelegenheit wahr, zur Qualität in der Gesetzgebung zu sprechen. Ich finde mich hier in einer relativ ungewohnten Rolle, weil ich es als Evaluator gewohnt bin, jeweils dann gerufen zu werden, wenn der Schaden bereits angerichtet, das Gesetz bereits erlassen ist. Ich nutze dieses (seltene) Privileg natürlich mit grossem Enthusiasmus, obwohl auch die Jubilarin – die Zeitschrift *LeGes* – mit ihrer Geschichte darauf hinweist, dass es nicht zwingend schädlich ist, wenn die Evaluation nicht von Beginn an mit im Boot ist, sondern erst später dazu stösst.

Mir ist es ein Anliegen, zunächst den Gegenstand und das Ziel meiner Ausführungen zu klären. Ich wurde gebeten, ein Referat über den Beitrag der Evaluation zur Gesetzgebung zu halten. Ohne dass ich nun den Zeigefinger erheben möchte, könnte ich jetzt natürlich auch fragen, was der Beitrag der Gesetzgebung zu einer guten Evaluation sei. Ich werde später in meinen Ausführungen nochmals auf diese Frage zurückkommen.

Wenn ich von Gesetzgebung spreche, dann möchte ich das etwas differenzieren und möchte verschiedene Bedeutungen des Begriffs Gesetzgebung anführen:

- Gesetzgebung verstanden als *Formulierungsprozess* von Gesetzen. Hier ist der Entstehungsprozess von Gesetzen angesprochen.
- Mit Gesetzgebung angesprochen wird aber auch das *Produkt des Gesetzgebungsprozesses*, also das verabschiedete Gesetz (respektive andere Rechtsgrundlagen wie Verfassung, Verordnung etc.).
- Gesetze können allerdings erst wirken, wenn sie auch umgesetzt werden. Damit wird mit Gesetzgebung auch der *Gesetzesvollzug* angesprochen, der stets auch Gesetzesinterpretation einschliesst.

- Schliesslich sind auch die Effekte, also die *Gesetzesfolgen*, mitgemeint, wenn in einem allgemeinen, weiteren Sinn von Gesetzgebung gesprochen wird.

Es gilt weiter, neben dem Begriff der Gesetzgebung auch jenen der Evaluation zu erläutern. Grundsätzlich meint Evaluation eine wissenschaftliche Dienstleistung zur systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstandes. Ich verstehe den Begriff hier in einem sehr weiten Sinne und schliesse Evaluationen mit ein, die sich mit Prozessen (etwa bei Vollzugsevaluationen) oder mit Effekten (wie bei Wirkungsevaluationen) befassen. Ich spreche von Evaluationen, die ex ante, also prospektiv, angesetzt sind, mit solchen, die begleitend angelegt sind, oder auch mit solchen, die aus einer Ex-post-Perspektive (retrospektiv) Gesetze evaluieren. Ex-ante-Evaluationen treten auch unter ganzen anderen Bezeichnungen auf, wie beispielsweise die Regulierungsfolgenabschätzung (auch als «Regulatory Impact Assessment» [RIA] oder Gesetzesfolgenabschätzung [GFA] bezeichnet), die erfolgt, bevor ein Gesetz in Kraft gesetzt wird und dementsprechend die Folgen einschätzen soll, bevor sie eingetreten sind.

Schliesslich ist zu betonen, dass die angesprochenen Evaluationstätigkeiten unterschiedliche Funktionen wahrnehmen. Sie können namentlich formativ oder summativ ausgerichtet sein. Formativ bedeutet, dass die Evaluation auf eine Verbesserung des Evaluationsgegenstandes ausgerichtet ist. Summativ meint, dass die Evaluation beabsichtigt, eine bilanzierende Einschätzung etwa zur Rechenschaftslegung vorzunehmen. Selbstverständlich liesse sich diese Liste von Dimensionen zur Charakterisierung beinahe ad infinitum weiterführen.

Ich verwende den Begriff der Evaluation somit in einem sehr weiten Sinne und meine nicht nur diejenigen Aktivitäten, die explizit als Evaluation bezeichnet sind. Ich muss in diesem Zusammenhang allerdings auch sagen, dass wir ab und zu mit Vorhaben konfrontiert sind, bei denen zwar Evaluation draufsteht, aber keine Evaluation drinsteckt.

2 Beiträge der Evaluation zur guten Gesetzgebung

Wird nach den Beiträgen der Evaluation zur guten Gesetzgebung gefragt, so sind vier, teils miteinander in Zusammenhang stehende Themenkomplexe identifizierbar: evidenzbasierte Politik, Vollzugs- und Wirkungssensibilisierung, Evaluationsklauseln und Transparenz hinsichtlich einer Output-Legitimation des Staates. Ich werde in der Folge diese vier Themenfelder kurz erläutern.

2.1 Evidenzbasierte Politik

Ich möchte mit dem Thema der evidenzbasierten Politik beginnen. Herkommend von einer «evidence based medicine», also evidenzbasierte Medizin, hat sich

dieses Konzept auch in der Politik verbreitet. Die zugrundeliegende Idee ist, dass gestützt auf Wirkungsinformationen politische Entscheide getroffen werden, gerade auch solche bezüglich Gesetzen. Diese Idee setzt sehr viel voraus, sowohl auf Seite der Genese – der «Produktion» – der Wirkungsinformation wie auch auf der Seite der Nutzung dieser Wirkungsinformation im Entscheidungsprozess. In der Regel sind – empirisch betrachtet – die zahlreichen mutigen Annahmen nicht erfüllt, die für ein Funktionieren dieses Konzepts der evidenzbasierten Politik nötig wären. Trotzdem ist dieses Konzept durchaus präsent. Wir kennen einige Politikfelder – auch auf Bundesebene – die in den letzten Jahren von diesem Konzept sehr stark geprägt wurden. Im Konzept der evidenzbasierten Politik steckt auch der Beitrag einer Evaluation zu einer guten Gesetzgebung. Seine Umsetzung zielt darauf ab, dass bei der Gesetzgebung berücksichtigt wird, welche Erfahrungen mit der Gesetzgebung im jeweiligen Bereich (oder mit ähnlicher Gesetzgebung in anderen Bereichen) gemacht wurden. Diesen Input liefern (auch) Evaluationen.

2.2 Vollzugs- und Wirkungssensibilisierung

Der zweite Themenbereich, auf den ich zu sprechen kommen möchte, ist die Vollzugs- und Wirkungssensibilisierung. Ich möchte ausdrücklich darauf hinweisen, dass ich nicht von *Wirkungsorientierung* sondern von *Wirkungssensibilisierung* spreche, weil ich der Meinung bin, dass dieser bescheidenere Anspruch angemessener ist. Der Umstand, dass immer häufiger evaluiert wird, führt dazu, dass die Akteure, die für die Formulierung der Gesetzestexte verantwortlich sind, sich auch vermehrt bewusst werden, dass sie sich Gedanken machen sollten über deren Vollzugs- und Wirkungsmöglichkeiten. Diese Sensibilisierung ist eine Folge der Evaluationstätigkeit, die aber nicht nur alleine durch die Evaluation zustande gekommen ist. Ich möchte noch zwei andere Strömungen erwähnen. Die erste ist die Vollzugsforschung, die zu einem früheren Zeitpunkt eingesetzt hat und welche die Probleme der Umsetzung von Gesetzen auf die Agenda gesetzt hat. Und die zweite ist das New Public Management, das ebenfalls stark dazu beigetragen hat, dass die Akteure im Gesetzgebungsprozess heute für Fragen des Vollzugs und für Fragen der Wirkung von Gesetzen stärker sensibilisiert sind.

2.3 Evaluationsklauseln

Als Drittes ist die Thematik der Evaluationsklauseln zu erwähnen, die in Gesetzen das Erfordernis festschreiben, dass ein Erlass oder bestimmte Massnahmen evaluiert werden müssen. Wenn wir uns die Gesetzgebungstätigkeit beim Bund anschauen – aber auch diejenige auf kantonaler Ebene – so sehen wir ein erhebliches Wachstum solcher Evaluationsklauseln in Gesetzen, Verordnungen oder

auch in anderen Rechtstexten. Es wird (auch) aufgrund dieser Evaluationsklauseln allenthalben evaluiert, und dadurch kommen Wirkungsaspekte verstärkt in den Fokus der Akteure. Evaluationsklauseln stellen so auch einen wesentlichen Beitrag der Gesetzgebung zur Evaluation und zur Qualität der Evaluation dar.

2.4 Transparenz – Output-Legitimation des Staates

Der vierte Aspekt, den ich erwähnen möchte, sind die gestiegenen Transparenz-erfordernisse. Wenn wir uns überlegen, wie sich der Staat legitimiert, so reicht es heutzutage nicht mehr aus, dass die politischen Entscheide demokratisch zustande kommen und dass sich der Staat rechtmässig verhält, sondern es wird auch verstärkt nach der Leistungsfähigkeit des Staates, nach seiner Effektivität und Effizienz gefragt. In diesem Zusammenhang kann die Evaluation die entsprechenden Informationen liefern: Sie gibt der Politik und der Öffentlichkeit Auskunft über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der staatlichen Massnahmen, also inwiefern die Zwecke der Gesetzgebung auch erreicht werden können. Die Evaluation stellt damit Transparenz über die Erfolge oder Misserfolge staatlicher Massnahmen her. Sie leistet damit nicht direkt einen Beitrag zur Gesetzgebung, sondern einen Beitrag zur Transparenz staatlichen Handelns und damit zu seiner (De-)Legitimation, was heutzutage auch ein Element einer guten Gesetzgebung verkörpert.

3 Würdigung des Erreichten

Es wird Sie nicht überraschen, dass ich als Evaluationsfachmann meine Ausführungen mit einer kurzen Würdigung abschliesse.

Zuerst möchte ich auf die *evidenzbasierte Politik* eingehen. Aus meiner Sicht, aufgrund meiner persönlichen Erfahrungen und ohne umfassende und systematische empirische Erhebungen dazu vorweisen zu können, bin ich der Auffassung, dass diese nur sehr selten so auch stattfindet. Nur in Ausnahmefällen, bei denen ideale Voraussetzungen bestehen, gibt es Möglichkeiten, dieses Konzept auch in der Realität zu beobachten. Es gibt durchaus Einflüsse des Modells einer evidenzbasierten Politik an einen oder anderen Ort, aber dass dieses Modell vollständig umgesetzt wird, ist enorm anforderungsreich und selten zu beobachten. Dies gilt nicht nur für die Schweiz, sondern auch für jene Staaten, die eine evidenzbasierte Politik noch verstärkt in den Vordergrund gerückt haben.

Wenn wir uns mit der *Vollzugs- und Wirkungssensibilisierung* befassen, bin ich der Auffassung, dass diese erheblich gestärkt worden ist. Im Zuge der Gesetzgebung werden heutzutage deutlich stärker auch Fragen nach möglichen Vollzugsschwierigkeiten oder nach der Wirkmächtigkeit der Rechtsgrundlagen the-

matisiert. Immer seltener lassen sich Fachpersonen davon überraschen, dass ein Gesetz nicht nach den Intentionen des Gesetzgebers vollzogen wird oder dass die im Zweckartikel genannten Absichten nicht oder nur teilweise erreicht werden können. Ich habe darauf hingewiesen, dass ich diese Entwicklung nicht einseitig der Evaluation zuschreibe, sondern dass ich durchaus auch andere Einflussfaktoren sehe, namentlich die Implementationsforschung und das New Public Management.

Bei den *Evaluationsklauseln* sieht man zwar sehr wohl eine wachsende Zahl von entsprechenden Bestimmungen, möglicherweise auch eine Erweiterung der Evaluationsaktivitäten – wobei zu Letzterem bisher systematische Evidenz fehlt. Ich habe aber meine Zweifel, ob dies wirklich einen Beitrag zur Verbesserung der Gesetzgebung darstellt. An vielen Orten treffen wir routinisierte, bürokratisierte Evaluationsaktivitäten an. Dabei wird das rechtliche Erfordernis zur Evaluationsdurchführung erfüllt, ohne dass sich die Auftraggebenden (und oft auch die Evaluierenden) Gedanken über Funktion, Rolle, Stellenwert und Möglichkeiten dieses Instrumentes machen würden. Die rechtliche Festlegung einer Evaluationsverpflichtung hat somit nicht nur den intendierten Effekt einer Steigerung der Aufmerksamkeit für Evaluationsfragen, sondern auch einen negativen Aspekt, weil Evaluationen ohne Reflexion zu deren Sinn und Zweck durchgeführt werden, einfach um dem Buchstaben des Gesetzes gerecht zu werden.

Schliesslich der Themenbereich einer *Output-Legitimation* und der Schaffung von Transparenz staatlichen Handelns. Wie weit die Evaluation hierzu einen Beitrag leistet (oder leisten könnte), ist für mich eine offene Frage. Mangels entsprechender Grundlagen und fehlender Evidenz auch anekdotischer Art, fällt es schwer, hierzu ein Fazit zu ziehen. Ich bin aber offen für entsprechende Vorschläge, um die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen in einem Forschungsprojekt fundiert zu untersuchen.

Damit möchte ich schliessen. Ich wünsche LeGes zum Jubiläum weiterhin ein gutes Gedeihen, umstrittene Debatten, gehaltvolle Diskurse, eine grosse Beachtung bei einer kontinuierlich wachsenden Zahl an Leserinnen und Lesern, wesentliche Beiträge zur Güte der Gesetzgebung (und der Evaluation), kurz: Viel Erfolg!

Prof. Dr. Thomas Widmer ist Leiter des Forschungsbereichs Policy-Analyse & Evaluation am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich. E-Mail: thow@ipz.uzh.ch

* Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Autor am 17. November 2014 anlässlich der Jubiläumsveranstaltung von LeGes im Bernerhof gehalten hat. Der Vortragsstil wurde beibehalten.