

Politik und Gesellschaft in der Schweiz

# Evaluation im politischen System der Schweiz

Fritz Sager  
Thomas Widmer  
Andreas Balthasar  
(Herausgeber)

**NZZ LIBRO E-Book**

NZZ Libro

Politik und Gesellschaft in der Schweiz

# Evaluation im politischen System der Schweiz

Fritz Sager  
Thomas Widmer  
Andreas Balthasar  
(Herausgeber)

**NZZ LIBRO E-Book**

NZZ Libro

Markus Freitag und Adrian Vatter (Hg.)

## **Politik und Gesellschaft in der Schweiz**

Band 1:

Markus Freitag (Hg.)

Das soziale Kapital der Schweiz

Band 2:

Thomas Milic, Bianca Rousselot, Adrian Vatter

Handbuch der Abstimmungsforschung

Band 3:

Markus Freitag und Adrian Vatter (Hg.)

Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz

Band 4:

Fritz Sager, Karin Ingold, Andreas Balthasar

Policy-Analyse in der Schweiz

Band 5:

Fritz Sager, Thomas Widmer, Andreas Balthasar (Hg.)

Evaluation im politischen System der Schweiz

Weitere Bände in Vorbereitung

NZZ Libro

Fritz Sager, Thomas Widmer und Andreas  
Balthasar (Hg.)

# Evaluation im politischen System der Schweiz

Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen

NZZ Libro

## Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2017 NZZ Libro, Neue Zürcher Zeitung AG, Zürich

Der Text des E-Books folgt der gedruckten 1. Auflage 2017 (ISBN 978-3-03810-244-1)

Lektorat: Jens Stahlkopf, Berlin | [www.lektoratum.com](http://www.lektoratum.com)

Titelgestaltung: icona basel, Basel

Datenkonvertierung: CPI books GmbH, Leck

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN E-Book 978-3-03810-305-9

[www.nzz-libro.ch](http://www.nzz-libro.ch)

NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung

# I. Einleitung

# Einleitung

*Andreas Balthasar, Fritz Sager und Thomas Widmer*

«The human condition: insidious prejudice, stultifying fear of the unknown, contagious avoidance, beguiling distortion of reality, awesomely selective perception, stupefying self-deception, profane rationalization, massive avoidance of truth – all marvels of evolution's selection of the fittest. Evaluation is our collective effort to outwit these human propensities – if we choose to use it.»

(Halcom in: Patton, 1997, S. 3)

Hat das Subventionsprogramm für Solaranlagen seine Ziele erreicht? Trägt die pauschale Vergütung von stationär erbrachten medizinischen Leistungen dazu bei, die Kostenentwicklung im Gesundheitsbereich abzuschwächen? Welche Auswirkungen hatten die Finanzhilfen auf die familienergänzende Kinderbetreuung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf? Zwischen 1999 und 2015 wurden in der Schweiz auf Bundesebene rund 1400 Evaluationen zu diesen und ähnlichen Fragen durchgeführt. Das waren somit jährlich rund 83 Evaluationen. Dazu kommen schätzungsweise jährlich rund 50 ähnliche Untersuchungen von kantonalen und kommunalen Stellen (Balthasar und Rieder, 2009). Diese Zahlen machen deutlich, dass sich die Evaluation öffentlicher Politiken in der Schweiz an der Schnittstelle

von Wissenschaft und Politik in den letzten 20 Jahren fest etabliert hat. Im internationalen Vergleich kann gemäss entsprechenden Analysen festgehalten werden, dass die Entwicklung einer Evaluationskultur in der Schweiz gerade in der letzten Dekade weiter vorangeschritten ist, und zwar nicht nur gegenüber den Nachbarländern, sondern auch im Vergleich mit angelsächsischen Ländern wie Grossbritannien und den USA. Im Evaluationsbereich hat sich die Schweiz vom «laggard» zum «leader» entwickelt (Widmer, 2016, S. 11). Offensichtlich bildet das schweizerische politische System zumindest in neuerer Zeit einen guten Nährboden für die Entwicklung einer Evaluationskultur.

Warum dies so ist und welche Folgen dies für das schweizerische politische System hat, das sind die zentralen Fragen des vorliegenden Buchs. Welche Bedeutung haben typische Charakteristiken des schweizerischen politischen Systems, wie Föderalismus oder direkte Demokratie, für die Entwicklung der Evaluation in der Schweiz? Wie beeinflussen Evaluationen die Problemlösungsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems? Welchen Beitrag leisten Evaluationen zur Stärkung der Demokratie und zur Versachlichung des politischen Diskurses? Haben Evaluationen weiterhin eine Berechtigung im politischen System der Schweiz?

Das vorliegende Buch beleuchtet die besondere Stellung der Evaluation in der Schweiz aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive. Allerdings gibt es in der Politikwissenschaft kein einheitliches Verständnis von Evaluation. Im weiteren Sinn werden darunter sämtliche

Bewertungsvorgänge einer öffentlichen Politik verstanden. Dies geschieht durch ganz unterschiedliche Akteure, wie beispielsweise durch die für den Vollzug verantwortlichen Verwaltungsakteure selbst, durch politische Entscheidungsträger und Interessengruppen, aber auch durch Bürgerinnen und Bürger sowie durch Medien. Evaluationen in diesem Sinn müssen zur Bewertung keine nachvollziehbaren Kriterien einsetzen. Im engeren Sinn steht der Begriff Politikevaluation jedoch für eine transparente, systematische und wenn immer möglich empirisch gestützte Beurteilung der Konzeption, der Umsetzung und der Wirksamkeit politischer Massnahmen (Sager et al., 2017). Im vorliegenden Band wird von diesem engen Begriffsverständnis ausgegangen. Vereinfacht gesagt, werden unter Evaluation alle öffentlich zugänglichen Studien verstanden, die eine Bewertung einer politischen Massnahme beinhalten oder «von der allgemeinen Öffentlichkeit und/oder den involvierten Akteuren als <Evaluation> wahrgenommen» werden (vgl. den Beitrag von Frey et al. über die SynEval-Datenbank im dritten Teil des Bandes).

Der Aufbau des vorliegenden Bandes orientiert sich an einem einfachen Analysekonzept. Danach wird die Evaluationskultur unter anderem als Produkt spezifischer Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems verstanden. Dieses System wiederum wird durch die spezifisch schweizerische Evaluationskultur beeinflusst (vgl. Abb. 1). Dabei werden hinsichtlich des politischen Systems die drei Dimensionen *Polity*, *Policy* und *Politics* in den Blick genommen.

**Abbildung 1: Konzept des Forschungsprogramms SynEval**



Die Aufgliederung des Begriffs Politik in die Begriffe Polity, Policy und Politics wird der Multidimensionalität von Politik besser gerecht als der deutsche Begriff Politik und isoliert ihre Teilaspekte für eine vertiefte Analyse (Böhret et al., 1982, S. 32f.). Die Dimension Polity bezieht sich auf die institutionellen Aspekte von Politik. Es sind die politischen Ideen und Konzepte sowie die aus diesen Ideen hervorgegangenen formalen, institutionellen Ordnungen des politischen Systems angesprochen. Der Fokus ruht somit auf Elementen des politischen Systems wie Regierungssystem, Parlament, politische Parteien, Föderalismus, direkte Demokratie und Konkordanz. Die Dimension Policy spricht dagegen die Inhalte politischer Auseinandersetzungen an, es geht um die Gegenstände, Aufgaben und Ziele, die die Beteiligten in bestimmten Themenfeldern, das heisst also zum Beispiel in der Energie-, Sozial- oder Wirtschaftspolitik formulieren und realisieren wollen (Schubert und Bandelow, 2003). Die Dimension Politics fokussiert schliesslich auf die Prozesse der politischen Willens- und Entscheidungsbildung, also auf politische Verfahren, wie zum Beispiel Wahlen, Abstimmungen und Lobbyismus, sowie auf die

Konfliktanalyse beziehungsweise darauf, wie Interessengruppen ihre Anliegen durchzusetzen versuchen (Sager et al., 2017, S. 14f.).

Dieses analytische Konzept entspricht jenem des Forschungsprogramms «Policy Evaluation in the Swiss Political System – Roots and Fruits» (SynEval), dessen zentrale Ergebnisse das vorliegende Buch zusammenfasst. Das Forschungsprojekt wurde während der Jahre 2013 bis 2016 vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützt. Es ermöglichte koordinierte Forschungsarbeiten an den Universitäten Zürich, Lausanne, Genf, Bern und Luzern. SynEval untersuchte die Beziehung zwischen verschiedenen Eigenschaften politischer Systeme und der Praxis sowie die Institutionalisierung der Politikevaluation. Insgesamt sieben Dissertationsprojekte, gegliedert in die vier Schwerpunkte «Einflussfaktoren auf die Evaluationskultur», «Gesetzesgrundlagen von Evaluationen und deren Implementierung», «Direktdemokratische Kampagnen und Evaluation» sowie «Schweizer Parlamente und Evaluation», gingen der Frage nach, ob und wie die Politikevaluation vom politischen System der Schweiz geprägt wird und wie wiederum die Politikevaluation das politische System der Schweiz beeinflusst. Dieses Thema ist für die Politik- und Verwaltungswissenschaft von besonderer Bedeutung, da bis anhin fundierte Untersuchungen über die Beziehung zwischen spezifischen Eigenschaften von politischen Systemen einerseits und der Praxis und Institutionalisierung von Politikevaluationen andererseits fehlen. Auch aus der Perspektive der Praxis ist dieses Thema relevant, da sich Evaluationen als Instrument

der staatlichen Steuerung etabliert haben und jedes Jahr beträchtliche Ressourcen in Evaluationsaktivitäten investiert werden. Deshalb ist es wichtig zu wissen, wie diese Investitionen am besten genutzt und wie negative Konsequenzen vermieden werden können.

Das politische System der Schweiz eignet sich ideal zur Untersuchung dieser Fragen. Erstens erlaubt die hohe innere Heterogenität Vergleiche innerhalb des politischen Systems der Schweiz. Zweitens verfügt das politische System der Schweiz über zwei Eigenschaften, die besonders relevant sind in Bezug auf Politikevaluation: Föderalismus und direkte Demokratie. Einige Forschende gehen davon aus, dass der Föderalismus die Nachfrage nach Politikevaluationen steigert, während andere genau gegenteilig argumentieren. Dasselbe gilt für den Einfluss der direkten Demokratie auf die Nachfrage nach Politikevaluationen. Ebenso besteht auch kein Konsens über den Einfluss von Politikevaluationen auf das politische System der Schweiz. Es existiert auch keine systematische Analyse der Interdependenzen zwischen den Eigenschaften des politischen Systems der Schweiz und Politikevaluationen, im Besonderen auf subnationaler Ebene. Das vorliegende Buch analysiert deshalb diese Beziehungen anhand von Vergleichen mit Schwerpunkt auf der kantonalen Ebene.

Das Analysekonzept, wie es in Abbildung 1 dargestellt ist, unterscheidet zwischen polity-, policy- und politics-bezogenen vorgelagerten Faktoren, die die Evaluationskultur beeinflussen. Diese werden im nachfolgenden zweiten Teil dieses Buchs unter dem Titel

«Das politische System der Schweiz und seine Kontaktpunkte zur Evaluation» diskutiert. Der anschliessende dritte Teil des Buchs steht unter dem Titel «Evaluationen in der Schweiz: Geschichte, Kultur und Institutionalisierung». Er beschäftigt sich mit verschiedenen Facetten der schweizerischen Evaluationskultur. Der vierte Teil wendet sich schliesslich der «Bedeutung von Evaluation im politischen Prozess» zu. Er betrachtet polity-, policy- und politics-bezogene Aspekte des schweizerischen politischen Systems, die als Folgen der Evaluationskultur verstanden werden.

Zu Beginn des nachfolgenden zweiten Teils des Buchs beschäftigen sich *Fritz Sager*, *Johanna Künzler* und *Philipp Lutz* mit dem Einfluss der Politik auf die Evaluationskultur. Die Autorin und die Autoren gehen von wesentlichen Elementen der Schweizer Polity aus, wie der halbdirekten Demokratie, dem Föderalismus und der Konsensdemokratie. Nebst einer Darstellung dieser zentralen Institutionen und ihres Wandels, namentlich im Zug der zunehmenden Polarisierung der Parteienlandschaft und des so generierten Drucks auf die Konsensdemokratie, werden die Schnittstellen zur Evaluation aufgearbeitet. Der Beitrag macht deutlich, dass die Evaluation zur Schaffung einer Output-Legitimation des politisch-administrativen Systems beitragen kann, während die drei erwähnten Institutionen mehrheitlich auf die Generierung von Input-Legitimation ausgerichtet sind. Dieses Spannungsverhältnis akzentuiert sich mit der Polarisierung der demokratischen Debatte. Zentrale Fragen zum Verhältnis von politischem System und Evaluation beziehen

sich auf die Rolle der Evaluation bei der Schaffung von Akzeptanz für politische Entscheidungen. Hierzu gehen die Autorin und die Autoren namentlich auf politische Entscheidungsprozesse, also die Politics, und deren Berührungspunkte mit der Evaluationstätigkeit ein.

Im Zentrum der Beiträge des dritten Teils des Buchs stehen verschiedene Facetten des Begriffs Evaluationskultur. In der Literatur wird dieser Begriff sehr unterschiedlich gebraucht. Zum Teil werden nationale Evaluationskulturen unterschieden (Furubo und Sandahl, 2002; Leeuw, 2006), zum Teil stehen die unterschiedlichen Evaluationskulturen der Politikbereiche im Zentrum des Interesses (Widmer et al., 2001; Läubli Loud, 2014; Balthasar, 2015). Auch wird die Entwicklung der Evaluationskultur mit sehr unterschiedlichen Indikatoren gemessen. Ein Ansatz konzentriert sich auf die Untersuchung der Entwicklung des Umfangs der Evaluationsaktivitäten, meist basierend auf der Verfolgung der Zahl der Evaluationen (Widmer et al., 2001; Balthasar, 2007). Eine zweite Grundlage bildet die Analyse der Entwicklung der Evaluationskapazitäten, das heisst des Potenzials der Behörden, Evaluationen zu planen, zu begleiten und auszuwerten (Nielsen et al., 2011). Einen dritten Ansatzpunkt bildet die Beurteilung der Professionalisierung der Evaluation, zum Beispiel mit der Zahl der qualifizierten Evaluаторinnen und Evaluatoren oder mit der Verfügbarkeit von anerkannten Evaluationsstandards (Boyle, 1999; Stevahn et al., 2005). Eine Grösse zur Beurteilung der Evaluationskultur, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, ist die

Institutionalisierung von Evaluation mittels gesetzlicher Grundlagen, Reglemente und Ressourcen (Widmer und Neuenschwander, 2004; Balthasar, 2007). Weiter wird auf den Umfang der Angebote der Aus- und Weiterbildung im Bereich der Evaluation oder auf das Ausmass der Forschung über Evaluation als Indikator für die Evaluationskultur zurückgegriffen (Sager und Hinterleitner, 2014).

Im ersten Beitrag des dritten Teils des Buchs setzt sich *Thomas Widmer* aus historischer Perspektive mit der Entwicklung der Evaluationskultur in der Schweiz auseinander. Er stellt fest, dass erst seit den 1990er-Jahren eine starke Dynamik der Entwicklung der Evaluation zu erkennen ist. Die Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation (AGEVAL) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und das Nationale Forschungsprogramm Wirksamkeit staatlicher Massnahmen (NFP 27) haben massgeblich zu dieser Entwicklung beigetragen. Seither erlebt die Evaluation in der Schweiz eine bemerkenswerte Expansion. Die Gründung einer Fachgesellschaft mit aktuell rund 500 Mitgliedern, die Realisierung von Aus- und Weiterbildungsangeboten an nahezu allen schweizerischen Universitäten und Hochschulen, die Formulierung von Evaluationsstandards, die Schaffung von Evaluationsstellen bei Bund und Kantonen, die Etablierung der Evaluation als Forschungsgegenstand und vieles mehr legen davon Zeugnis ab. Parallel dazu wuchs die Nachfrage nach Evaluationsleistungen bei Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Beitrag beleuchtet dieses Wechselspiel zwischen

Angebot von und Nachfrage nach Evaluation. Besondere Beachtung erhalten Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems, die diese Entwicklung beeinflusst haben, wie die direkte Demokratie, der kleinteilige Föderalismus, das Milizsystem, der restriktive Sozialstaat oder die Kleinstaatlichkeit.

In ihrem Beitrag zur SynEval-Datenbank zeichnen *Kathrin Frey*, *Vanessa Di Giorgi* und *Thomas Widmer* die historische Entwicklung der Evaluationstätigkeit in den Politikbereichen Bildung, Energie und Gesundheit für die Kantone Bern, Genf und Zürich sowie für den Bund im Detail nach. Die Ausführungen haben einen primär deskriptiven Charakter und beruhen weitgehend auf einer Auswertung der im Rahmen des SynEval-Programms erhobenen Evaluationsdatenbank. Die Datenbank zeigt eine Zunahme der Evaluationstätigkeit zwischen 2000 und 2012. Während auf Bundesebene am meisten Evaluationen im Gesundheitsbereich durchgeführt wurden, wurde in den untersuchten Kantonen vornehmlich die Bildungspolitik evaluiert.

Auch der Beitrag von *Andreas Balthasar* und *Chantal Strotz* zeichnet die historische Entwicklung der Evaluationsaktivitäten in der Schweiz nach. Allerdings konzentrieren sich die Autorin und der Autor auf die Ebene des Bundes und schliessen dort alle Politikbereiche ein. Im ersten Teil wird mit einem quantitativen Zugang die Verbreitung von Evaluationen in der Bundesverwaltung in der historischen Entwicklung von 1999 bis 2015 dargestellt. Dabei lässt sich zeigen, dass sich die Evaluationstätigkeit seit rund zehn Jahren auf eine Gruppe

von Verwaltungseinheiten beschränkt und sich nur wenig ausgeweitet hat. Eine horizontale Diffusion der Evaluationstätigkeit in weitere Politikfelder kann somit nicht beobachtet werden. Im zweiten Teil des Beitrags wird exemplarisch auf Modelle der Institutionalisierung von Evaluation in der Bundesverwaltung eingegangen, um zu zeigen, wie und mit welchen Folgen die Evaluationspraxis in ausgewählten Verwaltungseinheiten effektiv organisiert ist. Dabei lässt sich erkennen, dass die Institutionalisierung der Evaluationsfunktion im betrachteten Zeitraum verstärkt wurde. Allerdings spielt der personelle Faktor nach wie vor eine wichtige Rolle. Der Beitrag macht deutlich, dass eine lebendige Evaluationskultur auf engagierte Personen angewiesen ist.

Der Beitrag von *Olivier Dolder*, *Walter Rohrbach* und *Frédéric Varone* wendet sich der Evaluationskultur auf kantonaler Ebene zu. Dieses Kapitel zeichnet die Entwicklung der Evaluationskultur kantonaler Verwaltungseinheiten nach und beantwortet die Frage, ob die Entwicklungspfade eher politikfeld- oder eher kantonsspezifisch sind. Im ersten Teil wird das Konzept der Evaluationskultur theoretisch abgeleitet und operationalisiert. Die Evaluationskultur einer Verwaltungseinheit wird mit den Dimensionen Institutionalisierung, Evaluationspraxis und Einstellungen beschrieben. Im zweiten Teil beschreiben die Autoren die Entwicklung der Evaluationskultur in ausgewählten kantonalen Verwaltungseinheiten. Im dritten Teil werden die Entwicklungspfade der Evaluationskultur der jeweiligen Verwaltungseinheiten vergleichend untersucht. Die

Autoren machen deutlich, dass das Politikfeld die Evaluationskultur stärker beeinflusst als Eigenheiten des Kantons. Zudem präsentieren sie mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen einen Erklärungsansatz für die unterschiedlich weit entwickelte Evaluationskultur in den Politikfeldern Gesundheit und Bildung.

Ein wichtiges Element der Institutionalisierung von Evaluation stellt deren gesetzliche Verankerung dar. Damit und mit der Umsetzung von Evaluationsklauseln beschäftigt sich der Beitrag von *Damien Wirths, Christian Rosser, Katia Horber-Papazian* und *Luzius Mader*. Die gesetzliche Verankerung von Evaluation bildet ein zentrales Element eines kompletten Bildes der Bedeutung von Evaluation im politischen System der Schweiz. Vor diesem Hintergrund widmet sich dieser Beitrag hauptsächlich den folgenden Fragen: Welche gesetzlichen Grundlagen verpflichten die öffentliche Hand auf nationaler und kantonaler Ebene, Politiken zu evaluieren? Wie wirken diese Evaluationsklauseln im Zusammenspiel mit den verschiedenen politischen und administrativen Akteuren? Wie wirken sich Evaluationsklauseln auf die öffentliche Politik aus? Um diese Fragen zu beantworten, stellt der Beitrag ein Inventar über Evaluationsklauseln in bundesstaatlichem und kantonalem Recht bereit, die die gesetzliche Grundlage für Evaluationen in der Schweiz bilden. Darüber hinaus werden die Bedingungen für und die Folgen der Existenz von Evaluationsklauseln untersucht.

Der dritte Teil des Buchs endet mit einem Beitrag von *Lyn Pleger, Stefan Wittwer* und *Fritz Sager*, der sich den

Evaluatorinnen und Evaluatoren der Schweiz und ihrem Verhältnis zum politischen System widmet. Dieser Beitrag stellt Ergebnisse aus einer Erhebung bei den Mitgliedern der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) vor. Es wird auf die Haupttätigkeiten, Auftraggebenden, Werthaltungen sowie soziodemografischen Daten der Befragten eingegangen. Dadurch werden vertiefte Einblicke in den Arbeitskontext Schweizer Evaluierender gewonnen. Zudem rapportiert der Beitrag die wesentlichen Ergebnisse zu Art und Umfang der Beeinflussung von Evaluierenden durch die Politik und zeigt auf, welche Massnahmen zur Vermeidung von Beeinflussung aus Sicht von Evaluierenden infrage kommen.

Die Beiträge im vierten Teil des Buchs analysieren die Bedeutung von Evaluation im politischen Prozess. Untersucht werden ihre Schnittstellen in den Arenen Exekutive und Verwaltung, Parlament und direkte Demokratie.

*Kathrin Frey* und *Simone Ledermann* fokussieren in ihrem Beitrag auf die Nutzung von Evaluationen in Regierung und Verwaltung. Regierung und Verwaltung können Evaluationen sowohl bei der Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen zuhanden des Parlaments als auch bei der Umsetzung der Gesetze einsetzen. Der Beitrag liefert einen Überblick über die bestehende Forschung zur Nutzung von Evaluationen und geht den Fragen nach, welche Arten von Evaluation sich als besonders nützlich erweisen, welche Akteure Evaluationen in politische Entscheidungsprozesse einbringen und in welchem Kontext Evaluationen im vorparlamentarischen Prozess und

während der Politikumsetzung berücksichtigt werden. Abschliessend nimmt der Beitrag eine Einschätzung des Einflusspotenzials von Evaluationen im politischen Prozess vor und erörtert Implikationen für die Evaluationspraxis und -forschung.

Unter dem Titel «Parlament und Evaluation: Guts Meets Brain» setzen sich *Daniela Eberli* und *Pirmin Bundi* danach mit dem Verhältnis von Parlament und Evaluation auseinander. Im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz über eine starke Verankerung der Evaluation in den Parlamenten. Artikel 170 der Bundesverfassung beauftragt die Bundesversammlung, die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüfen zu lassen. Der Beitrag untersucht das Verhältnis von Parlament und Evaluationen anhand der Nachfrage und der Nutzung der Evaluationen in den Parlamenten. Einen umfassenden Blick darauf erlaubt eine Befragung aller Mitglieder der Kantonsparlamente und des Bundesparlaments von 2014. Die Befragung zeigt, dass sich die Evaluation in den Schweizer Parlamenten etabliert hat, dass sich aber die Parlamente und deren Mitglieder deutlich im Umgang damit unterscheiden. Angesichts der zunehmend komplexen Problemlagen und der damit einhergehenden Anforderungen, die an die Schweizer Milizparlamente gestellt werden, sind diese Befunde von besonderem Interesse.

Der Beitrag von *Iris Stucki* und *Caroline Schlauffer* setzt sich mit der Bedeutung von Evaluation im direktdemokratischen Diskurs auseinander. In ihrem Beitrag gehen die Autorinnen der Frage nach, inwieweit

Evaluationsresultate in Abstimmungskampagnen genutzt werden und welchen Einfluss diese Nutzung auf den Abstimmungsdiskurs hat. Im ersten Teil wird die Relevanz der Forschungsfrage anhand der politischen Nutzung von Evaluationsresultaten diskutiert. Der zweite Teil gibt einen allgemeinen Überblick über die Anzahl von Verweisen auf Evaluationsresultate in Abstimmungskampagnen. Für die Untersuchung wurden sämtliche Abstimmungskampagnen aus den Bereichen Bildung und Gesundheit der Jahre 2000 bis 2012 hinzugezogen. Im dritten Teil wird spezifischer auf die beiden Bereiche Gesundheit und Bildung eingegangen. Die Fallstudie Gesundheit fokussiert auf den Diskurs in Passivrauchschutzkampagnen und analysiert, welche Argumente politische Akteure am ehesten mit Evaluationsresultaten untermauern. Die Fallstudie Bildung geht speziell der Frage nach, ob Evaluationsergebnisse die Qualität bildungspolitischer Debatten im Vorfeld von Volksabstimmungen beeinflussen. Abschliessend werden Folgerungen für die Nutzung von Evaluationsergebnissen im direktdemokratischen Prozess diskutiert.

Das Schlusskapitel von *Fritz Sager, Thomas Widmer* und *Andreas Balthasar* fasst und führt die zentralen Erkenntnisse der einzelnen Teile zusammen. Es macht Aussagen zur festgestellten Bedeutung der Evaluationstätigkeit für das schweizerische System, zu den Bedingungen dieses Systems für die Evaluationstätigkeit und schliesslich zu ihrer politischen Relevanz. Hierzu wird die Bedeutung der Evaluation, die in den einzelnen Beiträgen festgestellt wurde, verglichen.

Der Abriss über den folgenden Inhalt macht deutlich, dass vom vorliegenden Buch ein umfassendes Bild der schweizerischen Evaluationspraxis erwartet werden kann. Um einen solchen bieten zu können, brauchte es das Engagement einer Reihe von Kolleginnen und Kollegen sowie von Institutionen, die unserem Anliegen wohlgesonnen waren. Wir danken Stefan Rieder, der die Grundidee von SynEval angestossen hat und somit die Initialzündung für das Vorhaben lieferte. Die Schweizerische Evaluationsgesellschaft (SEVAL) unter ihrem Präsidenten Emmanuel Sangra hat diese Idee stets unterstützt und unseren Ergebnissen und Erkenntnissen ihren Jubiläumskongress 2016 gewidmet. Der Schweizerische Nationalfonds hat das umfangreiche Forschungsprogramm im Rahmen seiner Sinergia-Förderung finanziell ermöglicht. Kathrin Frey hat sich als Programmkoordinatorin um das Meistern aller mit einem so grossen Projekt verbundenen inhaltlichen und administrativen Hürden verdient gemacht. Lyn Pleger hat die verdienstvolle Aufgabe der redaktionellen Betreuung dieses Buchprojekts übernommen. Unsere Kollegen Adrian Vatter und Markus Freitag haben das Buch in ihre Reihe «Politik und Gesellschaft in der Schweiz» aufgenommen, und NZZ Libro hat sich als speditiver und hilfreicher Verlag bei der Produktion des Buchs erwiesen. Die Dr.-Josef-Schmid-Stiftung hat das Buch finanziell unterstützt. Ihnen allen möchten wir sehr herzlich danken. Vor allem aber geht unser Dank an die Autorinnen und Autoren dieses Buchs, also an unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Kolleginnen und Kollegen innerhalb und ausserhalb

des SynEval-Verbunds, die sich einem engen und strengen Zeitplan unterworfen haben, um so ein wertvolles Dokument unserer vierjährigen Forschungs Kooperation zusammenzustellen.

## **Literaturverzeichnis**

Balthasar, Andreas (2007). Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen. Zürich und Chur: Rüegger.

Balthasar, Andreas (2015). L'utilisation de l'évaluation par l'administration fédérale. In: Katia Horber-Papazian (Hg.), Regards croisés sur l'évaluation en Suisse. Lausanne: PPUR, S. 115-132.

Balthasar, Andreas und Rieder, Stefan (2009). Wo ist evidenzbasierte Politik möglich? Die Verbreitung von Evaluationen auf kantonaler Ebene. In: Adrian Vatter, Frédéric Varone und Fritz Sager (Hg.), Demokratie als Leidenschaft: Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie. Bern: Haupt, S. 403-429.

Böhret, Carl; Jann, Werner; Junkers, Marie Therese und Kronenwett, Eva (1982). Innenpolitik und politische Theorie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Boyle, Richard (1999). Professionalizing the evaluation function - Human resource development and the building of evaluation capacity. In: Richard Boyle und Donald Lemaire (Hg.), Building effective evaluation capacity. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 135-151.

Furubo, Jan-Eric und Sandahl, Rolf (2002). Introduction. In: Jan-Eric Furubo, Ray C. Rist und Rolf Sandahl (Hg.),

International atlas of evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 1-23.

Läubli Loud, Marlène (2014). Institutionalization and Evaluation Culture – Interplay Between the One and the Other: Lessons From the Swiss Federal Office of Public Health (FOPH). In: Marlène Läubli Loud und John Mayne (Hg.), Enhancing evaluation use. Los Angeles et al.: Sage, S. 55-82.

Leeuw, Frans L. (2006). Evaluation in Europe. In: Reinhard Stockmann (Hg.), Evaluationsforschung. Münster: Waxmann, S. 64-84.

Nielsen, Steffen Bohni; Lemire, Sebastian und Skov, Majbritt (2011). Measuring Evaluation Capacity – Results and Implications of a Danish Study. In: American Journal of Evaluation, 32(3), S. 324-344.

Patton, Michael Q. (1997). Utilization-focused evaluation: the new century text (3. Auflage). Thousand Oaks et al.: Sage.

Sager, Fritz; Ingold, Karin und Balthasar, Andreas (2017). Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele. Zürich: NZZ Libro.

Sager, Fritz und Hinterleitner, Markus (2014). Evaluation. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse (3., aktualisierte und überarbeitete Auflage). München: Oldenbourg, S. 437-463.

Schubert, Klaus und Bandelow, Nils (2003). Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. In: Klaus Schubert und Nils C.

Bandelow (Hg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, S. 1-23.

Stevahn, Laurie; King, Jean A.; Ghery, Gail und Minnema, Jane (2005). Establishing essential competencies for program evaluators. In: American Journal of Evaluation, 26(1), S. 43-59.

Widmer, Thomas (2016). Evaluation: Woher, wohin und wozu? In: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie, 15(1), S. 8-14.

Widmer, Thomas und Neuenschwander, Peter (2004). Embedding evaluation in the Swiss federal administration. Purpose, institutional design and utilization. In: Evaluation, 10(4), S. 388-409.

Widmer, Thomas; Rüegg, Erwin und Neuenschwander, Peter (2001). Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund. Bern: Schweizerische Bundeskanzlei.

## II. Das politische System der Schweiz und seine Kontaktpunkte zur Evaluation

# Das politische System der Schweiz und seine Kontaktpunkte zur Evaluation

*Fritz Sager, Johanna Künzler und Philipp Lutz*

Die Evaluation öffentlicher Politik findet sich in der Schweiz in einem einzigartigen Kontext wieder. Die Pluralität unterschiedlicher Sprachen, Religionen und gesellschaftlicher Strukturen hat politische Institutionen mit ausgebauter demokratischer Machtteilung geformt und den politischen Prozess in spezifische Bahnen gelenkt. Das Ziel des vorliegenden Kapitels ist daher ein Zweifaches: Einerseits soll das politische System der Schweiz in seinen Grundzügen vorgestellt werden. Andererseits wird die Stellung von Evaluationen innerhalb dieses Komplexes verdeutlicht.

Um die Verortung von Evaluationen analytisch vornehmen zu können, wird auf Scharpfs Konzeptualisierung der Legitimität öffentlichen Handelns zurückgegriffen. In seinen wegweisenden Arbeiten (Scharpf, 1970, 1999) charakterisiert Scharpf demokratische Legitimation als bestehend aus Input-Legitimation und Output-Legitimation. Er argumentiert (Scharpf, 2006), dass die Legitimität in heutigen Demokratien fast ausschliesslich in dem Glauben an institutionelle Arrangements liege, die sicherstellen, dass zum einen der Regierungsprozess für die Präferenzen der Regierten empfänglich ist und zum anderen die

eingeführten Politiken effektive Lösungen für die Probleme der Regierten bieten. Die Input-Legitimation beruht auf dem traditionellen Prinzip der Politikgenerierung durch die Mitsprache und Zustimmung des Volkes, sei es im Rahmen von Volksabstimmungen oder über die Repräsentation im Parlament. Die Input-Legitimität bezieht sich also auf die Herrschaft durch das Volk (*government by the people*). Damit gelten politische Entscheidungen als legitim, wenn sie den Willen des Volkes widerspiegeln (Scharpf, 1999, S. 16). Die Logik der Input-Legitimität baut auf Formeln wie Partizipation, Konsens und kollektiver Identität auf, wie sie sich in der schweizerischen halbdirekten Demokratie in besonderem Mass manifestieren. Die Output-Legitimation dagegen beruht auf dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit (*government for the people*), wobei die Akteure nicht unbedingt demokratisch gewählt oder legitimiert sein müssen, sondern eine effektive Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht. Demnach sind politische Entscheidungen dann legitim, wenn sie das allgemeine Wohl im Gemeinwesen fördern (Scharpf, 1999, S. 16). Die Legitimität ergibt sich aus der Lösung von kollektiven Problemen, wenn diese aus individueller Sicht nicht gelöst werden können. Entgegen der inputorientierten Legitimität, die eher eine starke kollektive Identität erfordert, ist für die outputorientierte Perspektive lediglich ein gewisser Bestand an einem gemeinsamen Interesse nötig, der ein kollektives Handeln rechtfertigt (Scharpf, 1999, S. 20f.). Auch wenn diese beiden Dimensionen komplementär verwendet werden, sind sie analytisch voneinander zu unterscheiden. Jedoch

liegt beiden die normative Prämisse zugrunde, dass eine legitime Regierung dem «Gemeinwohl» der Regierten dienlich sein muss. Beide Dimensionen interagieren miteinander, wobei eine hohe Leistung auf der einen Seite nicht die Defizite auf der anderen Seite ersetzen kann (Scharpf, 2006, S. 4). Jedoch wird der demokratische Prozess der Selbstbestimmung zu einem «leeren Ritual» ohne die Erbringung von Leistungen für die Regierten, also der Output-Legitimität (Scharpf, 1999, S. 16-24).

Während die Evaluation öffentlicher Politik sich klassischerweise auf der Output-Seite ansiedeln lässt (Widmer und De Rocchi, 2012, S. 148), spielt sie auch auf der Seite des Inputs verschiedene Rollen (Widmer, 2009). Wo Evaluationen genau Eingang in das System und den Prozess der schweizerischen Politik finden und auf welche Förderungs- oder Hemmmechanismen sie dabei stossen, wird nachstehend dargelegt. Dabei werden zuerst die institutionellen Grundpfeiler der direkten Demokratie, des Föderalismus und der Konkordanz dargestellt und bezüglich ihrer Wirkung auf Evaluationen untersucht. Es folgt eine Illustration des politischen Prozesses in der Schweiz anhand der Gesetzgebung als Beispiel. Auch hier wird fortlaufend aufgezeigt, wo und wie Evaluationen jeweils involviert werden. Das Kapitel schliesst mit einer Synthese, die auf die hier eingeführte Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation zurückkommen wird.

## **1. Institutionen**

Die zentralen Institutionen des politischen Systems der Schweiz sind die direkte Demokratie, der ausgeprägte Föderalismus und die Konkordanz, die im Folgenden in dieser Reihenfolge präsentiert werden.

## **1.1 Direkte Demokratie**

In keinem anderen Land sind die unmittelbare Volkssouveränität und die direktdemokratische Bürgerpartizipation so stark ausgebaut wie in der Schweiz. Im internationalen Vergleich werden die Schweizerinnen und Schweizer mit Abstand am häufigsten an die Urne gerufen, um über wichtige sachpolitische Fragen die abschliessende Entscheidung zu treffen (Trechsel, 2007, S. 436). Beeinflusst von den politischen Ideen der Französischen Revolution entwickelte sich die direkte Demokratie im 19. Jahrhundert zuerst auf der Ebene der Kantone. Erst später erfolgte die Entwicklung auf Bundesebene (Vatter, 2014a, S. 344-347). Die Bundesverfassung von 1848 kannte einzig das obligatorische Verfassungsreferendum als Element direkter Demokratie. Infolge von Verfassungsrevisionen kamen das Gesetzesreferendum (1874), die Volksinitiative (1891) und das Staatsvertragsreferendum (1921) als neue direktdemokratische Instrumente hinzu.<sup>1</sup> Diese in Tabelle 1 summarisch dargestellten Instrumente bilden bis heute den Kernbestand direktdemokratischer Mitwirkungsrechte und geben der Stimmbevölkerung die Funktion einer institutionalisierten Opposition. Die direkte Demokratie dient so als Ergänzung der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie. Das schweizerische