

Mag. Daniel Kettiger (Burgdorf, Schweiz)

Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand – Einbettung in das politisch administrative System – Ausblick*

- I. Einleitung
 - A. Vorbemerkungen
 - B. Besonderheiten des politisch-administrativen Systems in der Schweiz
 - C. Zum Begriff der Gesetzesevaluation
- II. Entwicklung und Stand der Gesetzesevaluation in der Schweiz
 - A. Allgemeine Entwicklung
 - B. Gesetzesevaluation ex Post
 - 1. Allgemeine Ansätze und Entwicklungen
 - 2. Exkurs: Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen (ERKOS) im Kanton Bern
 - C. Gesetzesevaluation ex ante
 - D. Experimentelle Gesetzgebung
 - E. Zusammenfassung
- III. Theoretische Konzeption zur Institutionalisierung der Gesetzesevaluation im politisch-administrativen System
 - A. Grundverständnis und Thesen
 - B. Die Rolle der Ministerialverwaltung
 - C. Die Rolle der Regierung
 - D. Die Rolle des Parlaments
 - E. Die Rolle des Rechnungsprüfungsorgans
 - F. Transparenz und Zugänglichkeit
- IV. Ausblick und Schluss

* Der Text wurde gegenüber dem am 24. Juni 2003 in Wien gehaltenen Vortrag erheblich überarbeitet und ergänzt. Er berücksichtigt Literatur und öffentlich zugängliche Verwaltungsdokumente bis Ende Juni 2003.

I. Einleitung

A. Vorbemerkungen

Die Diskussion über die Gesetzesevaluation ist nicht neu. Sie steht in einem engen Zusammenhang mit einem sich wandelnden Verständnis von Recht und Gesetzgebung¹⁾ als Folge des raschen gesellschaftlichen Wandels und des sich ändernden Staatsverständnisses^{2),3)} Erste Ansätze der Gesetzesevaluation finden sich in der deutschen Literatur in den 70er- und 80er-Jahren des letzten Jahrhunderts.⁴⁾ In jüngster Zeit hat die Entwicklung der Gesetzesevaluation – aus Gründen, die noch aufzuzeigen sind – auch in der Schweiz eine erhebliche Dynamik erfahren. Der vorliegende Aufsatz verfolgt zwei Ziele: Einerseits sollen Entwicklung und Stand der Gesetzesevaluation in der Schweiz aufgezeigt werden. Andererseits soll – ausgehend von den bisherigen Erfahrungen und theoretischen Ansätzen – ein Modell der Institutionalisierung der Gesetzesevaluation im politisch-administrativen System der Schweiz entwickelt werden.

B. Besonderheiten des politisch-administrativen Systems in der Schweiz

Das politisch-administrative System in der Schweiz weicht teilweise erheblich von jenem in Österreich und in Deutschland ab. Dies hat auch Auswirkungen auf das Rechtsetzungsverfahren und damit auf die Gesetzesevaluation⁵⁾ sowie auf das Rollenverständnis der an der Gesetzesevaluation

¹⁾ Ausführlich zur Frage des Gesetzes in einer Gesellschaft im Wandel *Gruber Hans/Schwander Marianne*, New Public Management. Das Gesetz in einer Gesellschaft im Wandel, in Kettiger Daniel (Hrsg), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung (Bern/Stuttgart/Wien 2000) 33 ff, insb 47 ff.

²⁾ Vgl *Böhret Carl/Konzendorf Götz*, Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat (Opladen 1997); *Schedler Kuno*, Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht, in *Mastronardi Philippe/Schedler Kuno*, New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs (Bern/Stuttgart/Wien 1998) 3 ff; *Hoffmann-Riem Wolfgang*, Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates (Frankfurt a.M. 2001) 15 ff.

³⁾ Vgl zum Ganzen auch *Kettiger Daniel*, Gesetzescontrolling (Bern/Stuttgart/Wien 2000) 7 ff; *ders*, Rechtsetzungscoaching: Von der Fachaufsicht zur Prozessbegleitung, *LeGes* 2003/1, 73 ff.

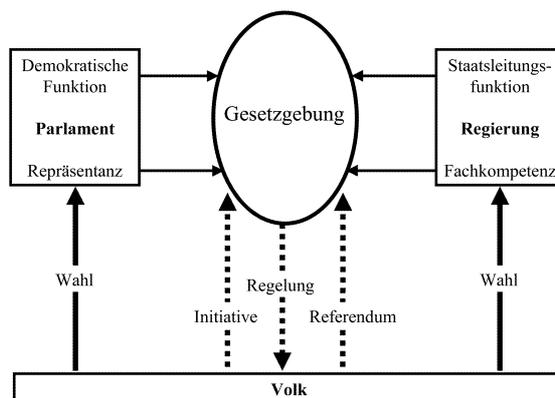
⁴⁾ Vgl zB *Böhret Carl/Hugger Werner*, Entwurfsprüfung, in *Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung* (Hrsg), Praxis der Gesetzgebung (Regensburg 1983) 297 ff; *Fricke Peter*, Die Institutionalisierung einer Gesetzeskontrolle (Frankfurt a.M./Bern 1983); *Mader Luzius*, L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation (Lausanne 1995); *Mayntz Renate*, Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, *Die Verwaltung* 1997, 51 ff; *Noll Peter*, Gesetzgebungslehre (Reinbeck 1973) 77 und 91 ff.

⁵⁾ Vgl *Mader Luzius*, Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz, in *Karpen Ulrich/Hof Hagen*, Wirkungsforschung zum Recht IV (Baden-Baden 2003) 96 f; *Spinatsch Markus*, Politikevaluation – Instrument der Staatsführung, *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) vom 16. Mai 2001, 17.

beteiligten Akteure. Deshalb sollen hier – im Interesse eines besseren Verständnisses der nachfolgenden Ausführungen – die wesentlichen Merkmale des politisch-administrativen Systems in der Schweiz kurz dargestellt werden.⁶⁾

Ein erstes wesentliches Merkmal ist das *Konkordanzsystem*⁷⁾. Die schweizerische Konkordanzdemokratie entwickelte sich vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg⁸⁾. Sie hat ihre Grundlage insbesondere im Referendum, im Föderalismus und im Proportionalwahlsystem und äußert sich institutionell im Bund und in zahlreichen Kantonen auch durch einen freiwilligen Proporz in der Regierung – die so genannte Zauberformel. Das Konkordanzsystem zeigt sich zudem insbesondere in starken verhandlungsdemokratischen Elementen⁹⁾ und in einem großen Einfluss der Verbände, sowohl im politischen Entscheidungsprozess wie auch im Vollzug¹⁰⁾. Im Rechtsetzungsverfahren finden wir den häufigen Einsatz von *Expertenkommissionen*, die oft erheblich durch Verbandsinteressen geprägt werden,¹¹⁾ und das öffentliche *Vernehmlassungsverfahren* zu Gesetzesentwürfen.

Abbildung 1: Demokratische Legitimation von Parlament und Regierung im Rechtsetzungsprozess¹²⁾



⁶⁾ Umfassend zu diesem Thema *Linder Wolf*, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven (Bern/Stuttgart/Wien 1999).

⁷⁾ Vgl *Linder* (FN 6), 295 ff.

⁸⁾ Vgl *Linder* (FN 6), 51.

⁹⁾ Vgl *Linder* (FN 6), 297 f.

¹⁰⁾ Vgl *Linder* (FN 6), 301.

¹¹⁾ Vgl *Linder* (FN 6), 299; *Richli Paul*, Die verwaltungsexterne Erarbeitung. Drei strukturell unterschiedliche Beispiele (Heilmittelgesetz, Berufsbildungsgesetz, Psychologengesetz), LeGes 2002/3, 15 und 19 f.

¹²⁾ Überarbeitet nach der Vorlage bei *Kettiger Daniel*, Kooperative Rechtsetzung – Gedanken zur Zusammenarbeit von Regierung und Parlament, LeGes 1999/2, 164.

Ein weiteres Merkmal ist die stark ausgebaute *direkte Demokratie*.¹³⁾ Für den Rechtsetzungsprozess ausschlaggebend ist dabei, dass grundsätzlich sämtliche Beschlüsse über Gesetze der fakultativen Volksabstimmung unterstehen (in verschiedenen Kantonen und Gemeinden sogar der obligatorischen Volksabstimmung). Die hohe Erfolgsrate des *Referendums* macht dieses zum politischen Drohinstrument und zu einer starken Waffe.¹⁴⁾ Die Referendumsdemokratie wirkt sich einerseits innovationshemmend¹⁵⁾, andererseits aber integrationsfördernd¹⁶⁾ aus.

Weiter ist zu beachten, dass in allen Kantonen die *Regierungen direkt durch das Volk gewählt* werden. Auch die Legitimation der Regierung beruht mithin auf dem Volk. Ausgehend vom Volk liegt deshalb die Legitimation des Parlaments zur Rechtsetzung in der Volksvertretung (demokratische Funktion, welche die formelle Zuständigkeit zum Beschluss von Gesetzen umfasst), jene der Regierung in ihrer Staatsleitungsfunktion (umfassend auch die Zuständigkeit zur Leitung des Vorverfahrens der Rechtsetzung)¹⁷⁾. Die sachliche Legitimation zur Rechtsetzung liegt beim Parlament in seiner Repräsentanz der Bevölkerung, bei der Regierung im Fachwissen, das ihr vor allem durch die Verwaltung zukommt¹⁸⁾ (vgl. Abbildung 1).¹⁹⁾

Das politisch-administrative System der Schweiz wird auch geprägt durch die ganz spezifische *Aufgabenteilung zwischen Parlament und Regierung* hinsichtlich der Staatssteuerung allgemein²⁰⁾ und hinsichtlich der Gesetzgebung im Besonderen: Dem Parlament steht der formelle Beschluss von Gesetzen, das Budgetrecht und die Oberaufsicht über die Verwaltung zu. Die Regierung ist demgegenüber zuständig für die Staatsleitung, für die Politische Planung und die Finanzplanung, für die Gesetzesvorbereitung, für die Ausführungsbestimmungen (Verordnungsrecht) sowie für die Verwaltungsleitung (umfassend eine relativ hohe Organisationsautonomie). Die Gesetzgebungsfunktion gehört damit zwar zu den originären Aufgaben des Parlaments.²¹⁾ Anders als bei der Wahrnehmung der klassischen Oberaufsicht oder bei

¹³⁾ Vgl. ausführlich *Linder* (FN 6), 235 ff.

¹⁴⁾ Vgl. *Linder* (FN 6), 246.

¹⁵⁾ Vgl. *Linder* (FN 6), 257.

¹⁶⁾ Vgl. *Linder* (FN 6), 258.

¹⁷⁾ Vgl. zB *Linder* (FN 6), 228.

¹⁸⁾ Vgl. *Bäumlin* Richard, Die Kontrolle des Parlamentes über Regierung und Verwaltung, ZSR 1966 II, 261; *Linder* (FN 6), 230 führt dazu folgendes aus: „Die Verwaltung verfügt über dauerhafteres, professionalisierteres und spezialisiertes Wissen in den Gesetzgebungs- und Vollzugsprozessen und eine größere Vollzugserfahrung als die meisten anderen Akteure.“

¹⁹⁾ Vgl. zum Ganzen auch *Kettiger* (FN 12), 163 f; *Ehrenzeller* Bernhard, Das neue Parlamentsgesetz im Lichte der Staatsleitungsreform, LeGes 2003/2, 23.

²⁰⁾ Vgl. für die Bundesebene Artikel 163, 167 und 169, Artikel 174 sowie Artikel 180 bis 183 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

²¹⁾ *Meyer* Christoph, New Public Management als neues Verwaltungsmodell (Basel 1998) 24; *Bäumlin* (FN 18), 259.

Wahlen in Behörden, aber vergleichbar mit seiner Budgethoheit, nimmt hier das Parlament mit seinen Beschlüssen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des Staatswesens. Entgegen dem überholten, herkömmlichen Verständnis der Gewaltenteilung kann das schweizerische Parlament allerdings die Rechtsetzungsfunktion nicht alleine wahrnehmen²²). Die Ausgestaltung von Gesetzesvorlagen – die eigentliche schöpferische Phase des Rechtsetzungsverfahrens – erfolgt grundsätzlich durch die Verwaltung, ihre Weiterbearbeitung in Expertenkommissionen und im Vernehmlassungsverfahren.²³) Die Regierung legt anschließend dem Parlament einen ausgearbeiteten Entwurf vor, der bereits Teil einer politischen Diskussion war.²⁴) Diese wichtige Phase des Vorverfahrens²⁵) ist dem Einfluss des Parlamentes in der Regel weitgehend entzogen.²⁶)

Letztlich gilt es zu beachten, dass die Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene durchwegs *Milizparlamente* aufweist.²⁷) Diese verfügen über eine vergleichsweise *kleine Infrastruktur* (Sekretariate, Parlamentsdienste etc.). Zusammen mit dem seit langem andauernden Suprematieverlust²⁸) führen das Milizsystem (bzw der faktische Semi-Professionalismus) und die mangelnde Unterstützung zu *schwachen Parlamenten*.²⁹)

C. Zum Begriff der Gesetzesevaluation

Die terminologische Vielfalt bei der Bezeichnung der Prüfung der Wirksamkeit von Gesetzen ist inflationär.³⁰) Der Verfasser verwendet nachfolgend – weitgehend synonym mit dem Begriff der Gesetzesfolgenabschätzung

²²) So bereits *Bäumlin* (FN 18), 259 f; ausführlich zur Rollenverteilung zwischen Parlament und Regierung im Rechtsetzungsverfahren *Kettiger Daniel*, Aufgabenteilung von Regierung und Parlament bei der wirkungsorientierten Steuerung – Gedanken und Thesen zur Gewaltenteilung unter NPM, AJP/PJA 5/2000, 523 f.

²³) *Meyer* (FN 21), 49; *Häfelin Ulrich/Haller Walter*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl (Zürich 2001) Rz 1812, 527; *Linder* (FN 6), 202.

²⁴) *Meyer* (FN 21), 24.

²⁵) Zum Vorverfahren im Rechtsetzungsprozess siehe das Beispiel des Kantons Bern bei *Kettiger Daniel*, Bessere Wege zum Gesetz, in *Kettiger Daniel* (Hrsg), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung (Bern/Stuttgart/Wien 2000) 207 f; zum Vorverfahren beim Bund vgl *Müller Georg*, Rechtssetzung und Staatsverträge, in *Thürer Daniel et al* (Hrsg), Verfassungsrecht der Schweiz (Zürich 2001) Rz 23, 1108 f; *Häfelin/Haller* (FN 23), Rz 1812 ff, 527 ff.

²⁶) Vgl dazu *Bäumlin* (FN 18), 261 ff.

²⁷) Vgl *Linder* (FN 6), 74.

²⁸) Vgl *Linder* (FN 6), 191 ff.

²⁹) Ausführlich *Linder* (FN 6), 197 ff; *Brändli Sebastian*, Direkte Demokratie und Milizgedanke als Elemente der schweizerischen Politik, in *Schedler Kuno/Kettiger Daniel*, Modernisieren mit der Politik (Bern/Stuttgart/Wien 2003) 75 ff.

³⁰) Vgl *Kettiger*, Gesetzescontrolling (FN 3), 5.

(GFA), und teilweise in Abweichung von früheren Publikationen³¹⁾ – den *Begriff der Gesetzesevaluation* in der neueren, von Luzius Mader³²⁾ vorgenommenen Umschreibung: Gemeint ist damit ein „Ansatz, der auf die methodische Ermittlung und Beurteilung der Wirkungen oder Folgen der Gesetzgebung ausgerichtet ist“³³⁾. Der methodische Aspekt ist dabei wie folgt zu verstehen:

„Methodischen Charakter haben Wirkungsermittlungen und -beurteilungen dann, wenn sie

- sich auf nachvollziehbare Überlegungen und Aussagen stützen, dh insbesondere auf Überlegungen und Aussagen, deren Grundlage bekannt, zugänglich und überprüfbar sind;
- auf einem systematischen, eine möglichst umfassende Ermittlung aller relevanten Wirkungen anstrebenden Vorgehen beruhen;
- möglichst objektive Aussagen über Wirkungszusammenhänge anstreben, dh insbesondere Aussagen, die nicht einseitig geprägt sind durch spezifische, partikuläre Interessen.“³⁴⁾

Damit handelt es sich bei Gesetzesevaluationen nicht zwangsläufig um „Arbeiten, die in allen Teilen höchsten Ansprüchen an eine wissenschaftliche Evaluation der Auswirkungen von Gesetzen und Verordnungen genügen“³⁵⁾. Entsprechend den unterschiedlichen Phasen des Rechtsetzungsverfahrens wird zwischen prospektiver (ex ante), begleitender und retrospektiver (ex post) Gesetzesevaluation unterschieden³⁶⁾.

Gesetze enthalten einerseits oft staatliche Programme. Andererseits sind Gesetze bzw einzelne Gesetzesbestimmungen oft nur Teil von staatlichen Maßnahmenpaketen. Gesetzesevaluation und Programmevaluation bzw Politikevaluation lassen sich daher oft nur schwer trennen. Im Folgenden wird deshalb – entsprechend dem Sprachgebrauch in der schweizerischen Verwaltung – nicht streng zwischen Gesetzes-, Programm- und Politikevaluation unterschieden.³⁷⁾

³¹⁾ Vgl Kettiger, Gesetzescontrolling (FN 3), 3 ff.

³²⁾ Vgl Mader (FN 5), 96 f.

³³⁾ Mader (FN 5), 97.

³⁴⁾ Mader (FN 5), 97.

³⁵⁾ Mader (FN 5), 97.

³⁶⁾ Die Unterteilung der GFA in diese drei Module gehört heute zum anerkannten Stand der Rechtsetzungslehre, vgl Böhret Carl/Konzendorf Götz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (Baden-Baden 2001) 2; Kettiger, Gesetzescontrolling (FN 3), 5; Bussmann Werner, Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation, LeGes 1997/3, 109.

³⁷⁾ Vgl dazu auch Klöti Ulrich, Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen, in Bussmann Werner/Klöti Ulrich/Knoepfel Peter (Hrsg), Einführung in die Politikevaluation (Basel/Frankfurt a.M. 1997) 39.

II. Entwicklung und Stand der Gesetzesevaluation in der Schweiz³⁸⁾

A. Allgemeine Entwicklung

Die Entwicklung der Gesetzesevaluation in der Schweiz der letzten 20 Jahre lässt sich grob in zwei Phasen teilen. Dabei kann beobachtet werden, dass in der Schweiz – ähnlich wie in Deutschland aber anders als in den USA – die Entdeckung und Entwicklung der Wirkungsforschung weitgehend den Phasen des Politikzyklus (Planung, Implementation, Evaluation) folgte.³⁹⁾

Eine *erste Phase* ist gekennzeichnet durch das Erwachen des wissenschaftlichen Interesses an der Politik- und Gesetzesevaluation in der Schweiz, gefolgt von zahlreichen Evaluationen ex post (vgl auch nachfolgend B.). Ein erster Meilenstein stellt dabei das *Nationale Forschungsprogramm „Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen“ (NFP 27)* dar.⁴⁰⁾ Dieses wurde vom Bundesrat 1987 eingesetzt und umfasste im Zeitraum von 1990 bis 1995 insgesamt 12 Evaluationen, sieben Kurzevaluationen, eine Metaevaluation sowie drei Projekte zur lernenden Verwaltung⁴¹⁾. Zahlreiche weitere Nationale Forschungsprogramme der 5. und 6. Serie enthielten ab diesem Zeitpunkt ebenfalls Fragestellungen der Politik- und Gesetzesevaluation, explizit beispielsweise das Nationale Forschungsprogramm „Wirksamkeit unserer Bildungssysteme“ (NFP 33).⁴²⁾ Ein weiterer Meilenstein war die *Arbeitsgruppe „Gesetzesevaluation“ (AGEVAL)*, welche vom Bundesamt für Justiz ebenfalls 1987 eingesetzt wurde und aus Vertretern des Bundes, der Kantone und der Wissenschaft

³⁸⁾ Ausführlich zu diesem Thema auch *Mader* (FN 5); *Spinatsch* Markus, Evaluation in Switzerland: Moving toward a Decentralized System, in Furubo Jan-Eric et al (Hrsg), International Atlas of Evaluation (London 2002) 375 ff; der Verfasser dankt Dr. Werner Bussmann vom Bundesamt für Justiz für die wertvollen Hinweise zu diesem Kapitel.

³⁹⁾ Vgl *Bussmann* Werner, Evaluation in der Schweiz, in Bussmann Werner/Klöti Ulrich/Knoepfel Peter (Hrsg), Einführung in die Politikevaluation (Basel/Frankfurt a.M. 1997) 21.

⁴⁰⁾ Vgl *Bussmann* Werner, Die Lehren aus dem Nationalen Forschungsprogramm „Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen“, Verwaltung und Management 1996, 132 ff; *ders*, Evaluationen staatlicher Maßnahmen erfolgreich begleiten und nutzen – ein Leitfaden (Chur 1995); für eine Übersicht über die Evaluationsberichte vgl *Bussmann* Werner/Klöti Ulrich/Knoepfel Peter (Hrsg), Einführung in die Politikevaluation (Basel/Frankfurt a.M. 1997) 331.

⁴¹⁾ Vgl zB *Bussmann* Werner (Hrsg), Lernen in staatlichen Verwaltungen und Policy-Netzwerken (Chur/Zürich 1994).

⁴²⁾ Gemäß *Bussmann* (FN 39), 20 betrifft dies folgende NFP: 5. Serie: „Stadt und Verkehr“ (NFP 25), „Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit“ (NFP 29), „Die Gesundheit des Menschen in seiner heutigen Umwelt“ (NFP 26; Teilbereich Luftverschmutzung-Gesundheit); 6. Serie: „Klimaänderungen und Naturkatastrophen“ (NFP 31), „Alter“ (NFP 32), „Wirksamkeit unserer Bildungssysteme“ (NFP 34), „Frauen in Recht und Gesellschaft“ (NFP 35).

bestand.⁴³⁾ Die AGEVAL hatte den Auftrag, zweckmässige Massnahmen zur Verstärkung der Wirkungsprognose und Wirkungskontrolle im Bereich der Gesetzgebung zu prüfen. Um mit dem Instrument der Gesetzesevaluation erste Erfahrungen zu sammeln, gab die AGEVAL fünf Evaluationen in Auftrag.⁴⁴⁾ Gestützt auf diese Erfahrungen und auf weitere Abklärungen veröffentlichte die AGEVAL 1991 ihren Schlussbericht⁴⁵⁾, in dem sie unter anderem die Forderung nach vermehrter prospektiver Evaluation erhob. Als dritter Meilenstein darf die Gründung der *Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL)*⁴⁶⁾ im Jahr 1996 bezeichnet werden. Nur vier Jahre nach ihrer Gründung legte die SEVAL wegweisende Evaluations-Standards⁴⁷⁾ vor. Die SEVAL gibt periodisch das „SEVAL-Bulletin“ und zusammen mit der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung die Fachzeitschrift „LeGes – Gesetzgebung & Evaluation“⁴⁸⁾ heraus, beides wichtige Plattformen für die Entwicklung der Evaluationsforschung.

Eine *zweite Phase* ist gekennzeichnet durch die Entwicklung und Einführung von *New Public Management (NPM)* bzw der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) in Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Verwaltungsmodernisierung hat der Evaluationsforschung in der Schweiz in zweifacher Hinsicht einen neuen Impuls gegeben⁴⁹⁾, der sich auch auf die Gesetzesevaluation ausgewirkt hat⁵⁰⁾:

- a. Einerseits hat sich die Evaluationsforschung mit der Frage beschäftigt, welchen Beitrag die Evaluation in der neuen wirkungsorientierten Verwaltungsführung einnehmen soll.⁵¹⁾ Darin eingeschlossen sind auch Überlegungen zur Gesetzesevaluation⁵²⁾.

⁴³⁾ Vgl *Bussmann* (FN 39), 26; *Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement* (Hrsg.), *Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln – Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge* (Bern 1991).

⁴⁴⁾ Vgl zB *Anwander Sibyl*, *Direktzahlungen an die Berglandwirtschaft. Eine Gesetzesevaluation* (Zürich 1990); *INFRAS*, *Evaluation Kehrrietsackgebühr*, *Schriftenreihe Umwelt* Nr. 136 (Bern 1990); *Gerheuser Frohmüt*, *Die Wirkungen der beruflichen Vorsorge auf den Arbeitsmarkt* (Chur/Zürich 1991).

⁴⁵⁾ *Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement* (FN 43).

⁴⁶⁾ <<http://www.seval.ch>>.

⁴⁷⁾ *Evaluations-Standards* vom 5. Dezember 2000 der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), erarbeitet von *Thomas Widmer*, *Charles Landert* und *Nicole Bachmann*.

⁴⁸⁾ *Vormals „Gesetzgebung heute“*.

⁴⁹⁾ In diesem Sinne bereits *Bussmann* (FN 39), 23.

⁵⁰⁾ Vgl *Kettiger*, *Gesetzescontrolling* (FN 3), 12; *Kettiger Daniel*, *Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung*, in *ders. (Hrsg.)*, *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung* (Bern/Stuttgart/Wien 2000), 1 ff; *Mader Luzius*, *Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft, Verwaltung und Management* 1996, 140 forderte: „Keine wirkungsorientierte Verwaltungsführung ohne wirkungsorientierte Gesetzgebung.“

⁵¹⁾ Vgl zB *Buschor Ernst*, *Evaluation und politische Führung im New Public Management*, in *Serdült Uwe/Widmer Thomas* (Hrsg.), *Politik im Fokus. Festschrift für*

- b. Andererseits wurden Methoden zur Evaluation von Verwaltungsreformen entwickelt und es wurden zahlreiche Verwaltungsreformprojekte auch evaluiert.⁵³⁾

B. Gesetzesevaluation ex post

1. Allgemeine Ansätze und Entwicklungen

Die Entwicklung der Gesetzes- und Programmevaluation in der Schweiz ist vor allem durch die Evaluation ex Post geprägt. Vier grundsätzliche Entwicklungstendenzen zeichnen sich ab:

- a. Vor allem auf Bundesebene wurden *zahlreiche feldspezifische Evaluationen* durchgeführt.⁵⁴⁾ Zwischen 1991 und 1995 wurden auf Bundesebene insgesamt rund 500 größere und kleinere Evaluationsstudien erstellt.⁵⁵⁾ Für den Zeitraum seit 1995 fehlen konsolidierte Angaben. Die Evaluationstätigkeit ist allerdings sehr inhomogen und beschränkt sich auf einige wenige Bundesämter, auf die Eidgenössische Finanzkontrolle⁵⁶⁾ und auf die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle⁵⁷⁾. Es besteht kein übereinstimmendes Evaluationsverständnis, ein allgemeiner Bezugsrahmen und eine allgemeine Konzeption fehlen und die Aufbau- und Ablauforganisation ist sehr unterschiedlich.⁵⁸⁾

Ulrich Klöti (Zürich 2003), 61 ff; *Haering* Barbara, Erfahrungen mit und aus WoV-Evaluationen, LeGes 2002/1, 9 ff; *Haldemann* Theo/*Marek* Daniel, Evaluationsstudien für ein tatsächlich wirkungsorientiertes NPM, LeGes 2001/2, 41 ff; *Mader* (FN 50).

⁵²⁾ Vgl zB *Lienhard* Andreas, Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen, in *Kettiger* Daniel (Hrsg), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung (Bern/Stuttgart/Wien 2000), 159 ff; *Kettiger* Daniel, Wirkungsorientierte Gesetzgebung, Verwaltung und Management 2001, 226 ff; *Finanzdirektion des Kantons Bern* (Hrsg), Fachhandbuch „Wirkungsorientierte Gesetzgebung“ (Bern 2001) (<<http://www.kettiger.ch/pdf/FHB-wirkungsorientiert.pdf>>).

⁵³⁾ Vgl zB *Haering* (FN 51); *Haldemann* Theo, Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten, LeGes 1997/3, 63 ff; *Ritz* Adrian, Evaluation von New Public Management (Bern/Stuttgart/Wien 2003); *Wüest-Rudin* David, Evaluation von Reformen der öffentlichen Verwaltung, LeGes 2002/1, 57 ff.

⁵⁴⁾ Einen sehr guten Überblick vermittelt *Widmer* Thomas et al, Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund, Schlussbericht des Instituts für Politikwissenschaften der Universität Zürich vom 9. März 1991 zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei.

⁵⁵⁾ *Widmer* (FN 54), 9.

⁵⁶⁾ Vgl *Bussmann* (FN 39), 30; *Mader* (FN 5), 105 f; *Spinatsch* (FN 38), 383 f.

⁵⁷⁾ Vgl dazu *Widmer* (FN 54), 80 f; *Mader* (FN 5), 105; *Spinatsch* (FN 38), 384; *Janett* Daniel, Evaluation als Kontrollinstrument des Bundesparlaments immer wichtiger, LeGes 2003/1, 165 ff; *ders*, Erreicht die Politik ihre Ziele, Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 17. Oktober 2001, 16.

⁵⁸⁾ Vgl *Widmer* (FN 54); 83.

Gegenstand jüngerer Evaluationen waren etwa folgende Themenbereiche⁵⁹⁾:

- die Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben auf den Naturschutz⁶⁰⁾
 - das Beschwerderecht der Umweltorganisationen⁶¹⁾
 - die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes⁶²⁾
 - das Opferhilfegesetz⁶³⁾
 - die Sucht- und Aidsprävention⁶⁴⁾
 - das Krankenversicherungssystem und die berufliche Vorsorge⁶⁵⁾
 - die Energiepolitik, insbesondere im Rahmen des Aktionsprogrammes „Energie 2000“⁶⁶⁾
- b. Feldübergreifende *Evaluationsprogramme sind nur wenige bekannt*. Das einzige länger dauernde flächendeckende Evaluationsprogramm ist die Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen (ERKOS) im Kanton Bern (vgl nachfolgend Ziffer 2.). Dieses Programm soll nun allerdings aus Spargründen aufgegeben werden. Zur Zeit laufen weiter auf Bundesebene Vorarbeiten für eine umfassende Prüfung der Staatsbeiträge im universitären Bildungsbereich.⁶⁷⁾
- c. Zu beobachten ist weiter eine *zunehmende organisatorische Institutionalisierung* der Gesetzes- und Programmevaluation. Einzelne Bundesämter haben eigene Evaluationsfachstellen eingerichtet, so beispielsweise das Bundesamt für Gesundheit⁶⁸⁾. Zudem wurden die Eidgenössische Finanzkontrolle⁶⁹⁾ und die Parlamentarische Verwal-

⁵⁹⁾ Vgl zusätzlich auch *Widmer* (FN 54), Anhang 2, 103 ff.

⁶⁰⁾ *Zufferey* Jean-Baptiste, Impact de la privatisation sur l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de la LPN, cahiers de l'environnement n° 322 (Bern 2001).

⁶¹⁾ *Flückiger* Alexandre et al, Evaluation du droit de recours des organisations de protections de l'environnement; cahiers de l'environnement n° 314 (Bern 2000).

⁶²⁾ *Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle* (Hrsg), Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG), Bericht vom 9. Februar 1996 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

⁶³⁾ Vgl *Mader* (FN 5), 103 f; *Widmer* (FN 54) 46 f und Anhang 2, 103 f.

⁶⁴⁾ Vgl *Widmer* (FN 54), 35 f; ungefähr 10 Prozent des Aidforschungsbudgets ist für die Evaluation der Aidsprävention bestimmt (*Widmer* [FN 54], 37).

⁶⁵⁾ Vgl *Mader* (FN 5), 103; *Widmer* (FN 54), 41 ff und Anhang 2, 103 f; *Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle* (Hrsg), Evaluation de la législation extraparlamentaire en matière de prévoyance professionnelle, rapport de travail du 14 octobre 1994 à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etat.

⁶⁶⁾ Rund 80 Evaluationsberichte seit 1993.

⁶⁷⁾ Vgl *Schenker-Wicki* Andrea, Umfassende Wirkungsprüfung staatlicher Subventionen, Verwaltung und Management 2002, 68 ff.

⁶⁸⁾ Vgl *Widmer* (FN 54), 35 ff.

⁶⁹⁾ Vgl *Mader* (FN 5), 105 f; *Spinatsch* (FN 38), 383 f.

tungskontrollstelle⁷⁰) in den letzten Jahren zu eigentlichen Evaluationsstellen ausgebaut. Auf kantonaler Ebene finden sich kaum Ansätze zur organisatorischen Institutionalisierung der Gesetzesevaluation. Eine Ausnahme stellt die „Commission externe d'évaluation des politiques publiques“ (CEPP) im Kanton Genf⁷¹) dar. Diese außerparlamentarische Kommission besteht seit 1995. Die CEPP setzt sich aus 16 vom Kantonsparlament gewählten Personen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zusammen. Sie verfügt über ein eigenes Budget und ist in der Themenauswahl sehr frei. Bisher sind 12 Evaluationsberichte veröffentlicht worden.

- d. Von großer Bedeutung ist letztlich die zunehmende *rechtliche Verankerung der Evaluation*. Die neue Bundesverfassung enthält eine allgemeine Evaluationsklausel⁷²). Eine ähnlich umfassende *generelle Evaluationsklausel* kennt auch die bernische Kantonsverfassung.⁷³) Im Rahmen der Einführung von NPM haben verschiedene Kantone in jüngster Zeit auch auf Gesetzesstufe generelle Evaluationsklauseln erhalten.⁷⁴) Mindestens ebenso wichtig sind die zahlreichen bereichsspezifischen Berichtspflichten und Evaluationsklauseln, die vor allem im Bundesrecht verankert wurden.⁷⁵)

Die Arbeiten im Bereich der retrospektiven Gesetzes- und Programmevaluation haben auch verschiedene methodische Praxisanleitungen hervorgebracht. Neben Anleitungen für Programmevaluationen⁷⁶) finden sich insbesondere auch Anleitungen hinsichtlich der Gesetzesevaluation.⁷⁷)

⁷⁰) Vgl dazu *Widmer* (FN 54), 80 f; *Mader* (FN 5), 105; *Spinatsch* (FN 38), 384.

⁷¹) <<http://www.geneve.ch/cepp/descript.html>>; vgl auch *Mader* (FN 5), 106; *Delley Jean-Daniel*, L'évaluation législative entre rigueur scientifique et utilité pratique, in *Auer Andreas et al* (Hrsg), *Aux confins du droit* (Basel 2001), 51 ff.

⁷²) Art 170 BV; *Mader* (FN 5), 101.

⁷³) Art 101 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV BE; BSG 101.1); vgl *Bussmann* (FN 39), 28.

⁷⁴) Kanton Bern: Art 3 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0); Kanton Solothurn: § 9 des Gesetzes vom 3. September 2003 über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Gesetz; BGS 115.1).

⁷⁵) Vgl *Mader* (FN 5), 103; für eine Übersicht vgl *Kettiger*, Gesetzescontrolling (FN 3), 75 ff oder die Internet-Seite des Bundesamtes für Justiz <<http://www.bj.admin.ch/themen/eval/evklausel-d.htm>>.

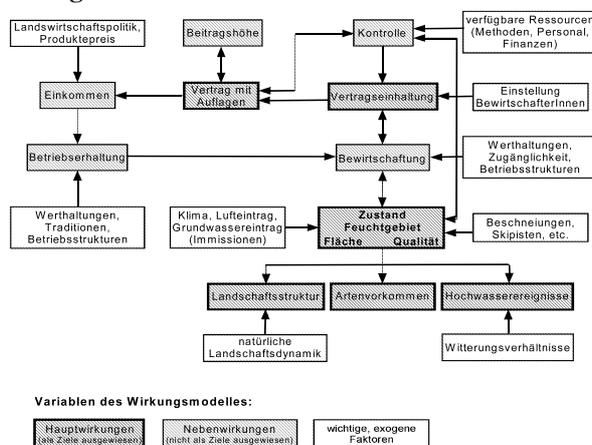
⁷⁶) Vgl zB *Bundesamt für Gesundheit* (Hrsg), *Leitfaden für die Planung von Projekt- und Programmevaluation* (Bern 1997).

⁷⁷) *Bundesamt für Justiz* (Hrsg), *Gesetzgebungsleitfaden*, 2. Aufl (Bern 2002), 159 ff; *Finanzdirektion des Kantons Bern* (FN 52); *Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern* (Hrsg), Modul 7 „NEF-Rechtsetzung“ der Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern (Bern 2003).

2. Exkurs: Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen (ERKOS) im Kanton Bern

Der Kanton Bern verfügt – wie bereits erwähnt – über ausgedehnte Erfahrungen mit flächendeckenden Evaluationsprogrammen, wenn auch einseitig bezogen auf die *Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen* (ERKOS)⁷⁸⁾. Gemäss Artikel 19 des Staatsbeitragsgesetzes⁷⁹⁾ muss das gesamte Staatsbeitragsrecht periodisch einer Erfolgskontrolle unterzogen werden. Die Zuständigkeit zur Anordnung der Erfolgskontrollen liegt beim Regierungsrat, die Verantwortlichkeit zur Durchführung bei den Direktionen. Zur Koordination der Erfolgskontrollen und zur Begleitung der Direktionen bei der Durchführung wurde bei der Finanzdirektion eine zentrale Unterstützungsstelle eingerichtet⁸⁰⁾. Als Hilfsmittel wurde zudem ein Handbuch⁸¹⁾ geschaffen. Ein vom Regierungsrat beschlossenes Prüfprogramm teilt die Staatsbeiträge in verschiedene Klassen ein. Die Erfolgskontrollen sind je nach Klasse in unterschiedlicher Periodizität und Tiefe zu leisten. Seit 1998 sind im Rahmen von ERKOS über 20 Erfolgskontrollen zu spezifischen Rechtsgrundlagen für Staatsbeiträge durchgeführt worden⁸²⁾. Ein Kernelement jedes ERKOS-Berichts ist die *Wirkungsanalyse*, bestehend aus der Darstellung des Wirkungsmechanismus (vgl. Abbildung 2), der Messung der Wirkungen und der Bewertung der Messergebnisse⁸³⁾. ERKOS verfolgt damit einen systemischen Ansatz.

Abbildung 2: Wirkungsmechanismus am Beispiel der Bewirtschaftungsverträge Feuchtgebiete



⁷⁸⁾ Vgl. zum ganzen auch *Lienhard* (FN 52), 195.

⁷⁹⁾ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1).

⁸⁰⁾ Art 11 der Staatsbeitragsverordnung vom 23.3.1994 (StBV; BSG 641.111).

⁸¹⁾ Handbuch zur Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen des Kantons Bern (Handbuch ERKOS), Organisationsamt des Kantons Bern.

⁸²⁾ Beispiele: Bewirtschaftungsverträge Feuchtgebiet, Ausbildungsbeiträge (Stipendien), Abwasserfonds.

⁸³⁾ Vgl. Handbuch ERKOS (FN 81). Reg. 10.

C. Gesetzesevaluation ex ante

Die prospektive Gesetzesevaluation ist in der Schweiz seit längerer Zeit auf Bundesebene und in verschiedenen Kantonen *gesetzlich verankert*. Artikel 43 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes des Bundes⁸⁴⁾ schreibt vor, dass der Bundesrat in seinen Botschaften und Berichten zu Gesetzesvorlagen insbesondere die personellen und finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Folgekosten für die Kantone und Gemeinden, die Auswirkungen auf die Wirtschaft, das Verhältnis von Kosten und Nutzen sowie – soweit Finanzhilfen und Abgeltungen betroffen sind – die Übereinstimmung mit der Subventionsgesetzgebung darstellt.⁸⁵⁾ In Anwendung von Artikel 43 Absatz 2^{bis} GVG muss sich der Bundesrat zudem zur Umsetzung (Vollzugstauglichkeit) des vorgeschlagenen Gesetzes äußern. Hinsichtlich der Prüfung der Auswirkungen auf die Wirtschaft bestehen zudem präzisierende Richtlinien.⁸⁶⁾ Ähnliche Vorschriften hinsichtlich die Prüfung von Gesetzesentwürfen bestehen auch im Kanton Bern.⁸⁷⁾

Eher schwach ausgestaltet ist die *organisatorische Institutionalisierung* der Gesetzesevaluation ex ante. Dies mag seinen Grund darin haben, dass die prospektive Gesetzesevaluation als Teil des Rechtsetzungsverfahrens betrachtet wird und dass dieses im Bund und in den Kantonen ziemlich detailliert geregelt und gut eingespielt ist. In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist – auch wenn damit der engere Bereich der Gesetzesevaluation verlassen wird – das Zentrum für Technologiefolgen-Abschätzung (TA-Swiss)⁸⁸⁾, das seit Mitte der 90er-Jahre als Bundesstelle besteht, dem Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierat angegliedert ist und dem politisch-administrativen System Informationen über mögliche Chancen und Risiken umstrittener neuer Technologien zur Verfügung stellt.

Praxisbeispiele zu Gesetzesevaluationen ex ante sind – im Gegensatz zur Evaluation ex post – kaum bekannt. Dies liegt möglicherweise auch daran, dass solche Evaluationsstudien oft nicht unter dem Titel der prospektiven Evaluation durchgeführt werden und dann in der Botschaft oder im Bericht zu einem Gesetzgebungsvorhaben nur noch mit einigen wenigen Sätzen Erwähnung finden. Noch zu oft wird allerdings auf eine sorgfältige Abklärung

⁸⁴⁾ Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG; SR 171.11 – außer Kraft; vgl jetzt neu ParlG, siehe FN 141).

⁸⁵⁾ Vgl dazu auch *Bussmann* (FN 39), 27; *Lienhard* (FN 52), 183; *Mader* (FN 5), 101 f.

⁸⁶⁾ Richtlinien des Bundesrates vom 15. September 1999.

⁸⁷⁾ Vgl Art 65 des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Großen Rat (GRG; BSG 151.21); Regierungsratsbeschluss 1480/1997 zu den „Richtlinien zur Berücksichtigung absehbarer wirtschaftlicher Auswirkungen von Vorlagen“; ausführlich *Lienhard* (FN 52), 194 f; neu im Rahmen von NPM vgl jetzt Art 3 Abs 3 Bst. b FLG (FN 74) und die mit dem FLG vorgenommenen Änderungen in Art 65, 65a und 65c GRG.

⁸⁸⁾ <<http://www.ta-swiss.ch>>.

möglicher Auswirkungen eines Gesetzes auch einfach verzichtet. Die Praxis zeigt, dass dies in Einzelfällen erhebliche Folgen haben kann.⁸⁹⁾ Auf kantonaler Ebene sind folgende jüngere Praxisbeispiele zu erwähnen:

- Das neue Gesetz über Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)⁹⁰⁾ im Kanton Bern stützt sich auf eine umfassende Analyse und Überprüfung der Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden ab⁹¹⁾. Im Rahmen dieser Arbeiten wurden namentlich auch die Finanzflüsse zwischen dem Kanton und den Gemeinden untersucht⁹²⁾.
- Das neue bernische Sozialhilfegesetz⁹³⁾ stützt sich teilweise ebenfalls auf die im Rahmen des Projekts „Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden“ gemachten Untersuchungen ab⁹⁴⁾. Zudem wurde der gesamte Bereich der Sozialhilfe (Sozialhilfe i.e.S., Jugendhilfe, Altenhilfe, etc.) im Rahmen des Projekts „Integrale Überprüfung der Fürsorge (IÜF)“ umfassend untersucht⁹⁵⁾.
- Insbesondere die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Bern und Luzern haben im Hinblick auf die Einführung von New Public Management in der Verwaltung Pilotprojekte mit dem neuen Steuerungsmodell geführt, die Verwaltungsreform dann evaluiert (vgl. vorne A.) und erst anschließend dem Parlament einen Gesetzes- oder Beschlussesentwurf hinsichtlich der definitiven Einführung von NPM unterbreitet.

D. Experimentelle Gesetzgebung

Seit längerer Zeit befassen sich Wissenschaft und Praxis in der Schweiz auch mit experimenteller Gesetzgebung.⁹⁶⁾ Darunter sind Rechtsvorschriften

⁸⁹⁾ Eine nachträglich erstellte Studie hat beispielsweise aufgedeckt, dass das beschlossene neue Besoldungssystem der Stadt Zürich nicht finanzierbar ist. Mit einer einfachen Simulation hätte dieses Problem vorhergesehen werden können (Neue Zürcher Zeitung NZZ vom 11. Juni 2003, 37). Vgl. auch das Beispiel des Vermummungsverbot bei Kettiger (FN 52), 227.

⁹⁰⁾ Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1).

⁹¹⁾ Vgl. Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern, Bericht des Regierungsrates vom 17.6.1998; Band 1: Das Gesamtprojekt Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden; Band 2: Die Neuordnung des bernischen Finanz- und Lastenausgleichs; vgl. auch Vortrag des Regierungsrates an den Großen Rat zum Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, Beilage 35 zum Tagblatt des Großen Rates 2000, 4 ff.

⁹²⁾ Vgl. Vortrag zum FILAG (FN 91) 11 ff.

⁹³⁾ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1).

⁹⁴⁾ Vgl. Vortrag des Regierungsrates an den Großen Rat zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe, Beilage 16 zum Tagblatt des Großen Rates 2001, 2 und 13.

⁹⁵⁾ Vgl. Vortrag zum SHG (FN 94), 3 f.; Vortrag zum FILAG (FN 91), 8.

⁹⁶⁾ Vgl. zB Mader Luzius, Experimentelle Gesetzgebung, in Grimm Dieter/Maihofer Werner (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtsso-

zu verstehen, die den Zweck haben, durch das *Erproben von Maßnahmen* Grundlagen für spätere, dauerhafte gesetzliche Regelungen zu schaffen.⁹⁷⁾ Sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene finden sich in jüngerer Zeit verschiedene *Beispiele solcher Versuchsregelungen*. Im Bereich des Strassenverkehrs (Höchstgeschwindigkeiten) hat dieses Instrument bereits eine gewisse Tradition. Besonders erwähnenswert sind die Versuchsregelungen in der Drogenprävention.⁹⁸⁾ Ausgehend von einer ersten Versuchsverordnung⁹⁹⁾ wurden wissenschaftliche Grundlagen bereitgestellt. Gestützt auf die Ergebnisse des Versuchs ist 1998 eine befristete gesetzliche Grundlage zur kontrollierten Abgabe von Heroin geschaffen worden.¹⁰⁰⁾ Deren Geltungsdauer soll erneut bis zum Inkrafttreten einer definitiven Regelung, längstens aber bis Ende 2009 verlängert werden¹⁰¹⁾. Auf kantonaler Ebene wurden insbesondere im Zusammenhang mit der Erprobung von New Public Management Versuchsregelungen erlassen, so namentlich im Kanton Solothurn¹⁰²⁾ und im Kanton Bern¹⁰³⁾.

Was die *rechtliche Verankerung* der experimentellen Gesetzgebung betrifft, so verfügt der Kanton Bern schon seit längerer Zeit in Artikel 44 des Organisationsgesetzes¹⁰⁴⁾ über eine generelle Rechtsgrundlage für Versuchs-

ziologie und Rechtstheorie, Band 13 (Opladen 1988) 211 ff; *ders*, La législation expérimentale en Suisse, in Morand Charles-Albert (Hrsg), Evaluation législative et lois expérimentales (Aix-en-Provence 1993) 221 ff; *Mastronardi* Philippe, Experimentelle Rechtsetzung im Bund, ZSR NF 110, 1991, I, 449 ff.

⁹⁷⁾ Vgl *Mader* (FN 5), 104; der Begriff der experimentellen Gesetzgebung wird hier eng verstanden im Sinne von Rechtsvorschriften, die als Grundlage für die Durchführung eines Versuchs dienen; Prof. Dr. Carl *Böhret* verwendet demgegenüber einen weitergehenden Begriff der experimentellen Rechtsetzung, vgl *Böhret* Carl, Experimentelle Rechtsetzung: Rechtsoptimierung durch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), in Sommermann Karl-Peter/Ziekow Jan (Hrsg), Perspektiven der Verwaltungsforschung (Berlin 2002) 86.

⁹⁸⁾ Vgl auch *Mader* (FN 5), 104.

⁹⁹⁾ Verordnung vom 21. Oktober 1992 über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung und Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenabhängiger (AS 1992 2213).

¹⁰⁰⁾ Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1998 über die ärztliche Verschreibung von Heroin (AS 1998 2293).

¹⁰¹⁾ Vgl Botschaft vom 3. Juli 2002 zum Bundesgesetz über die Verlängerung des Bundesbeschlusses über die ärztliche Verschreibung von Heroin, BBl 2002, 5839.

¹⁰²⁾ Verordnung vom 9. Juni 1998 über den Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn (WoV-Versuchsverordnung; BGS 122.14 – jetzt außer Kraft).

¹⁰³⁾ Versuchsverordnung vom 3. November 1999 über Bonus und Malus bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Bonus-Malus-Verordnung; BSG 152.012 – jetzt außer Kraft); Versuchsverordnung vom 29. August 2001 über Bonus und Malus bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in Berufsschulen (Bonus-Malus-Verordnung Berufsschulen; BSG 435.120 – jetzt außer Kraft).

¹⁰⁴⁾ Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01).

verordnungen der Kantonsregierung. Im Zusammenhang mit der flächendeckenden Einführung von New Public Management wurde nun diese gesetzliche Grundlage derart erweitert, dass künftig unter Beachtung verschiedener Rahmenbedingungen (nur zur Erprobung neuer oder veränderter Aufgaben oder neuer Formen, Abläufe und Organisationsformen des Verwaltungshandelns; nur für begleitetes Pilotprojekt oder Reformvorhaben; Versuch unterliegt Controlling und Evaluation; Höchstdauer von fünf Jahren, Berücksichtigung gewisser minimaler Regelungsinhalte) sowie der zwingenden Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Verfassungsrechts Versuchsverordnungen auch Regelungen enthalten können, die von kantonalen Gesetzen abweichen.¹⁰⁵⁾ Eine ähnliche Rechtsgrundlage für Versuchsverordnungen kennt seit kurzem auch das Solothurner Recht.¹⁰⁶⁾

E. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann zu Entwicklung und Stand der Gesetzesevaluation in der Schweiz Folgendes festgehalten werden:¹⁰⁷⁾

- Die *Evaluationsforschung* hat sich in der Schweiz in Wissenschaft und Praxis etabliert und einen hohen Standard erreicht.
- Die Gesetzesevaluation weist im Bund und vereinzelt auch in den Kantonen einen hohen Grad der *rechtlichen Verankerung* auf. Es finden sich dabei sowohl generelle wie auch bereichsspezifische Berichtspflichten und Evaluationsklauseln.
- Die *organisatorische Institutionalisierung* der Gesetzesevaluation ist – namentlich hinsichtlich der Evaluation ex post – noch mangelhaft. Dies äußert sich in der Praxis im Fehlen eines gemeinsamen Evaluationsverständnisses der Verwaltung, in einer mangelnden Koordination sowie in einer sektoriellen Ausrichtung der Evaluations-tätigkeit.
- Auf Bundesebene bestehen langjährige und umfangreiche *Erfahrungen mit retrospektiven Gesetzes- und Programmevaluationen*. Auf kantonaler Ebene fehlt demgegenüber eine Evaluationspraxis weitgehend.
- Feldübergreifende *Evaluationsprogramme* fehlen fast vollständig.
- Die *prospektive Gesetzesevaluation* ist in der Praxis noch wenig entwickelt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Praxis hinter dem zurückliegt, was man auf Grund des Institutionalisierungsgrades – namentlich auf Grund

¹⁰⁵⁾ Art 44 OrG in der durch das FLG (FN 74) geänderten Fassung; vgl auch Vortrag des Regierungsrates an den Großen Rat betreffend das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), Beilage 3 zum Tagblatt des Großen Rates 2002, 24.

¹⁰⁶⁾ § 83 WoV-Gesetz (FN 74).

¹⁰⁷⁾ Vgl auch die teilweise leicht abweichende Beurteilung von *Mader* (FN 5), 100.

der rechtlichen Grundlagen bzw der gesetzlichen Aufträge – erwarten könnte.¹⁰⁸⁾ Hinsichtlich der Entwicklungsaussichten wird auf Teil IV verwiesen.

III. Theoretische Konzeption zur Institutionalisierung der Gesetzesevaluation im politisch-administrativen System

A. Grundverständnis und Thesen

Die nachfolgende Entwicklung einer theoretischen Konzeption zur Institutionalisierung der Gesetzesevaluation versteht Gesetzgebung als einen zirkulären Prozess, dh als einen Regelkreis von Rechtsetzung und Umsetzung, von Wirkungsprognose und Wirkungskontrolle sowie von Politikformulierung und Politikevaluation (vgl Abbildung 3).¹⁰⁹⁾ Gesetzgebung ist dabei auch ein in Raum und Zeit fortschreitender, iterativer gesellschaftlicher Prozess auf mehreren Ebenen.¹¹⁰⁾ Dabei darf nicht vernachlässigt werden, dass die verschiedenen Akteure der Gesetzgebung, insbesondere die Verwaltung und das Parlament, teilweise unterschiedlichen Rationalitäten folgen.¹¹¹⁾

Die nachfolgenden institutionellen Überlegungen versuchen, den traditionellen schweizerischen, eher den Politik- und Sozialwissenschaften entstammenden Ansatz der Gesetzesevaluation¹¹²⁾, die eher pragmatische, auf die qualitative Verbesserung der Gesetze ausgerichteten Entwicklung in Deutschland, die massgeblich auf Prof. Dr. Carl Böhret zurückgeht, und letztlich auch die neuere Ausrichtung der Gesetzesevaluation im Zusammenhang mit New Public Management, welcher auch weiter entwickelte Ansätze der Gewaltenteilung¹¹³⁾, der politischen Planung¹¹⁴⁾ und Staatssteuerung¹¹⁵⁾ zu Grunde liegen, zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Frage der Institutionalisierung stützt sich die Konzeption auf Gedanken in wissenschaftlichen Publikationen¹¹⁶⁾ und in der Praxis¹¹⁷⁾ ab.

Der Konzeption der Institutionalisierung liegen folgende *Thesen* zu Grunde:

¹⁰⁸⁾ In diesem Sinne auch *Mader* (FN 5), 100.

¹⁰⁹⁾ Vgl *Kettiger*, Gesetzescontrolling (FN 3), 17 ff.

¹¹⁰⁾ Vgl *Kettiger*, Gesetzescontrolling (FN 3), 19 f und 21 ff.

¹¹¹⁾ Vgl *Kettiger* Daniel, Kooperative Rechtsetzungsverfahren im Dienste der Modernisierung, in Schedler Kuno/*Kettiger* Daniel, Modernisieren mit der Politik (Bern/Stuttgart/Wien 2003) 216 ff.

¹¹²⁾ Vgl *Bussmann* (FN 39), 18 ff.

¹¹³⁾ Vgl zB *Kettiger* (FN 22), 521.

¹¹⁴⁾ Vgl *Brühlmeier* Daniel et al, Politische Planung – Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Bern/Stuttgart/Wien 2001).

¹¹⁵⁾ Vgl zB *Mastronardi* Philippe/*Schedler* Kuno, New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs (Bern/Stuttgart/Wien 1998, 2. Aufl 2004).

¹¹⁶⁾ Vgl *Kettiger* (FN 5), 53 ff und 63 ff; *Lienhard* (FN 52), 159 ff; *Mader* (FN 5), 109 f; für Deutschland vgl *Unkelbach* Ingo, Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene (Aachen 1998); *Böhret/Konzendorf* (FN 36), 317 ff.

¹¹⁷⁾ Vgl zB Vortrag zum FLG (FN 105), 29.

- a. Die Gesetzesevaluation muss möglichst eng an die Stelle der Ministerialverwaltung angebunden sein, die für die Rechtsetzung und für die Überwachung des Gesetzesvollzugs in einem bestimmten Fachbereich zuständig ist.¹¹⁸⁾
- b. Die Aufgabe des Parlaments ist die politische Würdigung und das Prüfen der Qualität der Gesetzesevaluation und nicht die Durchführung von Evaluationen.
- c. Evaluationsergebnisse müssen bekannt und frei zugänglich sein.

Die Konzeption der organisatorischen Einbindung der Gesetzesevaluation geht deshalb von einer *netzförmigen Anbindung an das Fachreferat der Ministerialverwaltung* aus (vgl auch Abbildung 4).¹¹⁹⁾

B. Die Rolle der Ministerialverwaltung

Die *operative Zuständigkeit und Verantwortung* – und damit die Federführung – für die Gesetzesevaluation soll bei der Ministerialverwaltung¹²⁰⁾ liegen. Dieser sollen insbesondere folgende Aufgaben obliegen:

- Die Durchführung von prospektiven, begleitenden und retrospektiven Evaluationen alleine oder mit Hilfe externer Expertise;
- Die Dokumentation von Evaluationen in Evaluationsberichten, in Berichten zu Gesetzesentwürfen und im Rahmen der allgemeinen Berichterstattung über die Geschäftsführung;
- Die Selbstkontrolle der Evaluationstätigkeit, insbesondere hinsichtlich der zeitlichen und sachlichen Einhaltung von Evaluationsklauseln und hinsichtlich der Qualität der Evaluationen.

Die grundsätzliche Zuweisung der operativen Verantwortung für die Gesetzes- und Programmevaluation an die Ministerialverwaltung lässt sich mehrfach begründen:¹²¹⁾

- a. *Einheitlichkeit der Gesetzgebung*: Die Ministerialverwaltung ist bereits heute Trägerin von wesentlichen Teilen des Rechtsetzungs- und Umsetzungsverfahrens (vgl Abbildung 3). Wenn ihr auch die Aufgabe der Gesetzesevaluation zukommt, ist eine nachhaltige „Pflege“ der Gesetze an ehesten gewährleistet. Die operative Zuständigkeit der Ministerialverwaltung trägt der Gesetzgebung als zirkulärem Prozess am ehesten Rechnung.¹²²⁾

¹¹⁸⁾ Vgl auch Mader (FN 5), 110.

¹¹⁹⁾ Vgl Kettiger, Gesetzescontrolling (FN 3), 57; ähnlich Lienhard (FN 52), 202.

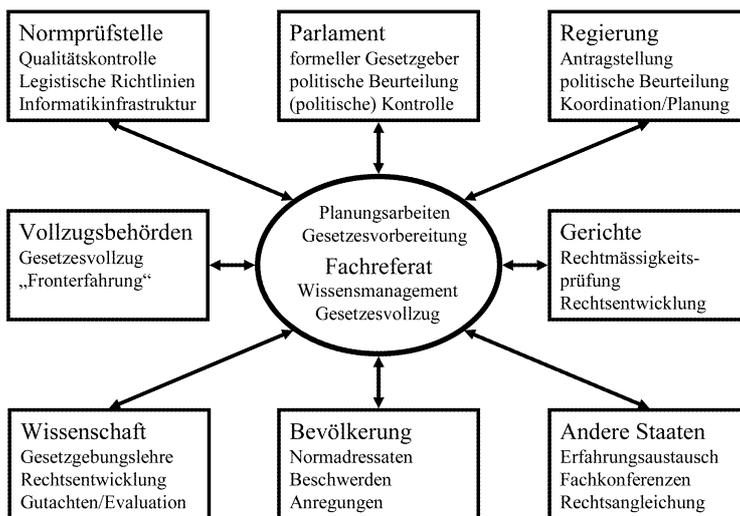
¹²⁰⁾ In Deutschland und Österreich bei den Fachreferaten der Ministerien; in der Schweiz auf Bundesebene bei den Bundesämtern, auf Kantonebene bei den Departementen.

¹²¹⁾ Vgl auch Kettiger, Gesetzescontrolling (FN 3), 57 ff.

¹²²⁾ Mader (FN 5), 110 führt dazu aus: „Prospektive, begleitende und retrospektive Ansätze sollten nicht völlig getrennt, dh institutionell oder organisatorisch unterschiedlich angesiedelt werden. Sie bedingen einander oder haben komplementären Charakter.“

Organisationseinheit der Ministerialverwaltung wächst dort das Verantwortungsbewusstsein für die zu betreuenden Rechtsnormen.¹²⁶⁾

Abbildung 4: Die Netzförmige Anbindung des Fachreferats¹²⁷⁾



- d. *Gesetzesevaluation als nachhaltiger Lernprozess¹²⁸⁾*: Die Referate der Ministerialverwaltung sind – auch über die Gesetzgebung hinaus – massgeblich an der Politikvorbereitung beteiligt. Damit können namentlich die Resultate retrospektiver Gesetzesevaluationen direkt in die Politikvorbereitung einfließen, insbesondere auch in die politische Gesamtplanung. Die Verwaltung bietet zur Leitung und Unterstützung langfristiger Prozesse die besseren Voraussetzungen als politische Behörden. Nur ihr ist es innerhalb des politisch-administrativen Apparates möglich, ein Wissensmanagement zur Gesetzgebung aufzubauen und aus der Gesetzesevaluation nachhaltig einen Lernprozess des gesamten politisch-administrativen Apparats zu machen.¹²⁹⁾
- e. *Interdisziplinärer Austausch zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik*: Nach Auffassung von Experten ist es für die Entwicklung

¹²⁶⁾ Vgl. Kettiger, Gesetzescontrolling (FN 3), 57.

¹²⁷⁾ In Anlehnung an Kettiger, Gesetzescontrolling (FN 3), 58.

¹²⁸⁾ Ausführlich zur Frage von Evaluationen als Lernprozesse Kissling-Näf Ingrid, Umsetzung von Lernen durch Evaluation, in Bussmann Werner/Klöti Ulrich/Knoepfel Peter (Hrsg), Einführung in die Politikevaluation (Basel/Frankfurt a.M. 1997) 257 ff.

¹²⁹⁾ In diesem Sinne auch Vortrag zum FLG (FN 105), 29.

einer Evaluationskultur wichtig, dass ein Austausch zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik stattfindet.¹³⁰⁾ Auch hier kann die Ministerialverwaltung durch die in der Regel bestehenden engen Verbindungen zur Wissenschaft und zu Fachorganisationen einerseits und ihrem ständigen Kontakt zur Politik andererseits einen wesentlichen Beitrag leisten.

C. Die Rolle der Regierung

Der Regierung soll die Rolle der *Oberleitung* zukommen.¹³¹⁾ Sie soll die *strategische Verantwortung* für die Gesetzesevaluation tragen. Die Regierung soll dabei insbesondere folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Die Koordination der Evaluationstätigkeit, namentlich auch hinsichtlich bereichsübergreifende Evaluationen.
- Das Schaffen eines gemeinsamen Evaluationsverständnisses und gemeinsamer Evaluationsstandards.
- Die Würdigung von Evaluationen aus der Sicht der Regierungspolitik verbunden mit dem Anordnen allfälliger Maßnahmen.
- Die Überwachung der Evaluationstätigkeit (Einhaltung von Evaluationsklauseln und Aufträgen, Überprüfung der Qualität, Anordnen von Metaevaluationen).

Die Regierung soll mithin auch in der Gesetzes- und Programmevaluation jene Aufgaben wahrnehmen, die ihr im gewaltenteiligen Staatsverständnis zugewiesen sind (vgl. I.B.): Staatsleitung, Politische Planung und Finanzplanung, Leitung der Gesetzesvorbereitung und oberste Leitung der Verwaltung.¹³²⁾

Ganz wesentlich ist die Aufgabe der Regierung, für politikfeldübergreifende Evaluationen besorgt zu sein und feldspezifische Evaluationen im gesamtstaatlichen Kontext zu würdigen.¹³³⁾ In großen Verwaltungen bestehen nämlich heute erhebliche Probleme der Koordination und eine starke Tendenz zu einer sektorialen Sichtweise.¹³⁴⁾ Diese Tendenz droht sich mit der Einführung von New Public Management und mit feldspezifischen Evaluationen noch zu verstärken.¹³⁵⁾

¹³⁰⁾ Vgl. zB *Mader* (FN 5), 108.

¹³¹⁾ In diesem Sinne auch Vortrag zum FLG (FN 105), 29.

¹³²⁾ *Ehrenzeller* (FN 19), 23 führt dazu folgendes aus: „Die Grundfunktion des Bundesrates als ‚oberste leitende und vollziehende Behörde‘ (Art 174 BV) ist die politische Führung im Sinne der Gesamtverantwortung für das Herbeiführen und Umsetzen politischer Entscheide.“

¹³³⁾ Vgl. die Vorschläge zur inter- und überdepartementalen Koordination bei *Widmer* (FN 54), 93 f.

¹³⁴⁾ Das sektorale Denken wird in der Schweiz tendenziell durch das Departementalprinzip der Regierungen noch verstärkt.

¹³⁵⁾ Vgl. auch *Schedler Kuno*, Die betriebswirtschaftliche Sicht des NPM und seiner staatsrechtlichen Elemente, in *Mastronardi Philippe/Schedler Kuno*, New Public Management in Staat und Recht (Bern/Stuttgart/Wien 1998) 147.

Die Regierung kann die Oberleitung und Koordination der Gesetzesevaluation nicht alleine wahrnehmen. Mithin ist eine zentrale Fachstelle notwendig, die sich mit Evaluationsfragen befasst.¹³⁶⁾ Diese Aufgabe kann für die Gesetzesevaluation eine neu zu schaffende Organisationseinheit oder aber auch – unter entsprechendem Ausbau von Ressourcen und Know-how – die Normprüfstelle¹³⁷⁾ wahrnehmen. In der Schweiz ist auf Bundesebene für Fragen der Gesetzesevaluation seit Jahren dieselbe Hauptabteilung des Bundesamtes für Justiz zuständig, die auch die Aufgabe der Normprüfstelle wahrnimmt.¹³⁸⁾

D. Die Rolle des Parlaments

Das Parlament soll eine *Gewährleistungsverantwortung* für die Prüfung der Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen haben.¹³⁹⁾ Diese umfassende Verantwortung ist Teil der *Oberaufsichtsfunktion* des Parlaments.¹⁴⁰⁾ Die Rollen des Parlaments sind somit jene des Auftraggebers, des Nutzers und des Aufsichtsorgans¹⁴¹⁾. Das Parlament kann diese Aufgaben namentlich wie folgt wahrnehmen:

- Auftragserteilung für Evaluationen bei der Initialisierung von Gesetzgebungsvorhaben, mit Evaluationsklauseln im Gesetz und mit Einzelaufträgen an die Regierung.
- Politische Würdigung von Evaluationsergebnissen und in der Konsequenz Auftragserteilung an die Regierung.
- Überwachung der Evaluationstätigkeit durch Prüfung der Einhaltung von Evaluationsklauseln, durch Überprüfung der Qualität von Evaluationen sowie durch Anordnen von Metaevaluationen.

Es ist grundsätzlich nicht die Aufgabe des Parlaments und seiner Organe, selber Gesetzesevaluationen durchzuführen, auch wenn es dazu befugt ist¹⁴²⁾. In der Schweiz hat sich die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle in den

¹³⁶⁾ Dies zeigen auch die Erfahrungen des Kantons Bern mit ERKOS, wo im Rahmen der feldübergreifenden Evaluation der Staatsbeiträge eine zentrale Unterstützungsstelle eingerichtet worden ist (vgl. II.B.2.).

¹³⁷⁾ In diesem Sinne Lienhard (FN 52), 202; Kettiger, Gesetzescontrolling (FN 3), 59.

¹³⁸⁾ Die Abteilung Rechtsetzungsprojekte und -methodik in der Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht, vgl. <<http://www.ofj.admin.ch/bj/bj-svr-d.htm>>.

¹³⁹⁾ Dies schlägt sich für die Schweiz konkret im Wortlaut von Artikel 170 BV nieder: „Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.“; vgl. auch Mastronardi Philippe, in Ehrenzeller Bernhard et al., Die Schweizerische Bundesverfassung (Zürich 2002), Rz 9 und 11 ff zu Artikel 170 BV.

¹⁴⁰⁾ Vgl. Mastronardi (FN 139), Rz 9 zu Artikel 170 BV; Vortrag zum FLG (FN 105), 29.

¹⁴¹⁾ Vgl. zB Artikel 27 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz – ParlG SR 171.10).

¹⁴²⁾ Vgl. Mastronardi (FN 139), Rz 16 zu Artikel 170 BV; Artikel 27 Buchstabe c ParlG.

letzten Jahren zu einer eigentlichen Evaluationsstelle entwickelt, welche im Auftrag parlamentarischer Aufsichtskommissionen Gesetzes- und Programmevaluationen durchführt.¹⁴³⁾ Diese Entwicklung muss aus der Sicht der Gewaltenteilung (vgl. I.B.) und mit Blick auf die Entwicklung einer Evaluationskultur kritisch hinterfragt werden, denn sie kann eine Einmischung des Parlaments in die Verwaltungstätigkeit bedeuten und gleichzeitig Verantwortlichkeiten verwischen¹⁴⁴⁾. Solange sich die Evaluationstätigkeit von Parlamentsorganen darauf beschränkt, in einer Art Selbstevaluation der gesetzgeberischen Tätigkeit¹⁴⁵⁾ primär solche Rechtsnormen zu evaluieren, die nicht von Regierung und Verwaltung ausgingen, sondern ihren Ursprung in parlamentarischen Initiativen haben, kann dagegen wenig eingewendet werden. Wenn Parlamentsdienste zu wissenschaftlichen Kompetenzzentren der Evaluation ausgebaut werden sollen¹⁴⁶⁾, so ist dies aber kaum der richtige Weg.¹⁴⁷⁾ Auch beim Verzicht auf eine eigene Evaluationstätigkeit müssen die Parlamentsdienste allerdings über eigene Evaluationsfachleute verfügen, da die Beurteilung der Qualität von Evaluationen sowie die Leitung und Durchführung von Metaevaluationen ein hohes Mass an Methodenwissen erfordert.

Die wichtigste Aufgabe des Parlaments in der Gesetzesevaluation ist die politische Würdigung der Evaluationsergebnisse. Evaluationen dienen der Bereitstellung von wissenschaftlich fundierten Informationen zum Zweck der politischen Steuerung und Kontrolle.¹⁴⁸⁾ Die Verwaltung hat Evaluationsergebnisse aus einer fachlichen Sicht zu würdigen und in einen fachlichen Gesamtzusammenhang zu stellen. Die Beurteilung, ob ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, obliegt der Politik¹⁴⁹⁾ Die Gesetzesevaluation erfordert hier eine klare Rollenteilung und einen mehrstufigen Prozess (vgl. Abbil-

¹⁴³⁾ Vgl. *Bussmann* (FN 39), 29 f.; *Mader* (FN 5), 105; *Janett* (FN 57), 165 ff.; *Spinatsch* (FN 38), 384; die Berichte sind veröffentlicht unter <<http://www.parlament.ch/homepage/ko-au-pvk-herunterladen.htm>>.

¹⁴⁴⁾ Diesbezüglich ist der Verfasser anderer Auffassung als *Mader* (FN 5), 110, der einen pluralistischen Ansatz der Institutionalisierung der Gesetzesevaluation als Erfolg versprechend beurteilt. Eine klare Aufgabenteilung schließt eine Kooperation von Parlament und Regierung im Rechtsetzungsprozess nicht aus (vgl. *Kettiger* [FN 12]; *ders* [FN 111], 213 ff.). Auch eher für eine klare Rollenteilung *Mastronardi* (FN 139), Rz 7 zu Artikel 170 BV.

¹⁴⁵⁾ Vgl. *Janett* (FN 57), 166.

¹⁴⁶⁾ Vgl. *Janett* (FN 57), 166.

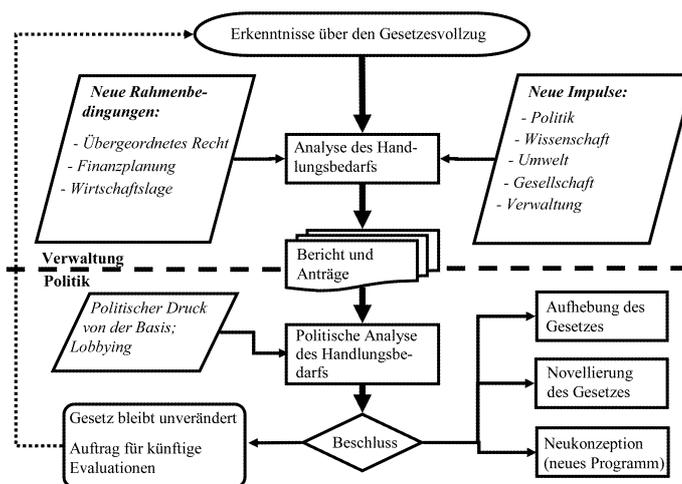
¹⁴⁷⁾ Die Durchführung von größeren Wirksamkeitsprüfungen nach wissenschaftlichen Evaluationsstandards sollten Parlament und Verwaltung ohnehin den dafür spezialisierten Universitätsinstituten und privaten Büros überlassen. Dies bietet einerseits bessere Gewähr für die Unabhängigkeit von Evaluationen und fördert andererseits die Evaluationsforschung.

¹⁴⁸⁾ Vgl. *Janett* (FN 57), 166.

¹⁴⁹⁾ In diesem Sinne auch *Zeh Wolfgang*, Vollzugskontrolle und Wirkungsbeobachtung als Teilfunktion der Gesetzgebung, in *Grimm Dieter/Maihofer Werner*, Gesetzgebungstheorie und Rechtsetzungspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie, Bd. 13 (Opladen 1988) 207.

dung 5)¹⁵⁰). Das neue schweizerische Parlamentsgesetz verpflichtet die parlamentarischen Kommissionen ausdrücklich, bei ihrer Tätigkeit die Resultate von Wirksamkeitsprüfungen zu berücksichtigen.¹⁵¹)

Abbildung 5: Analyse des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs¹⁵²)



E. Die Rolle des Rechnungsprüfungsorgans

In der jüngeren Vergangenheit wurden verschiedentlich Überlegungen angestellt, für die Gesetzes- und Programmevaluation ein besonderes Organ zu schaffen, das verwaltungsunabhängig und teilweise auch parlamentsunabhängig ist.¹⁵³) In diesem Zusammenhang wird oft auch die Möglichkeit diskutiert, das Rechnungsprüfungsorgan¹⁵⁴) als Evaluationsstelle einzusetzen.¹⁵⁵) In der Praxis hat sich in der Schweiz zudem die Eidgenössische Finanzkontrolle

¹⁵⁰) Vgl zum Ganzen auch *Mastronardi* (FN 139), Rz 7 zu Artikel 107.

¹⁵¹) Vgl Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe f ParlG.

¹⁵²) *Kettiger*, Gesetzescontrolling (FN 3), 49.

¹⁵³) So schlug die AGEVAL die Schaffung einer „Eidgenössischen Evaluationskonferenz“ vor (vgl *Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement* [FN 43], 77 ff und 105) und eine von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzte Expertenkommission schlug eine Evaluationsstelle als unabhängiges Organ vor (vgl *Mastronardi* [FN 139], Rz 1 f zu Artikel 170 BV).

¹⁵⁴) In Deutschland und Österreich die Rechnungshöfe, in der Schweiz die Eidgenössische Finanzkontrolle und die vielfältigen Formen der Rechnungsprüfungsorgane auf Kantons- und Gemeindeebene.

¹⁵⁵) Vgl zB *Lienhard* (FN 52), 170; *Unkelbach* (FN 116), 45 f.

unter einem gewandelten Verständnis von Finanzaufsicht, das immer mehr auch Faktoren von Effizienz und Effektivität umfasst, zunehmend zu einer Evaluationsstelle entwickelt und zahlreiche Evaluationsberichte zu Handen der parlamentarischen Aufsichtskommissionen verfasst.¹⁵⁶⁾ Auch hier bestehen Tendenzen des Ausbaus der Evaluationstätigkeit.¹⁵⁷⁾ Das Rechnungsprüfungsorgan ist trotz dieser Entwicklungen in der Praxis für Gesetzes- und Programmevaluationen kaum geeignet. Einerseits fehlt dem Rechnungsprüfungsorgan die Einbindung in den Gesetzgebungsprozess vollständig¹⁵⁸⁾; kein anderes staatliches Organ steht im Rechtsetzungsverfahren derart abseits. Andererseits fehlen dem Rechnungsprüfungsorgan in der Regel die fachlichen Kapazitäten, so dass externe Dritte beigezogen werden müssen.¹⁵⁹⁾ Letztlich muss befürchtet werden, dass die Gesetzes- und Programmevaluationen zu einseitig auf blosse Kostenfolgen ausgerichtet wird.¹⁶⁰⁾ Es erscheint deshalb angezeigt, dass sich das Rechnungsprüfungsorgan auf die gezielte Evaluation von Kosten-Nutzen-Aspekten beschränkt.

F. Transparenz und Zugänglichkeit

Ein ganz *wesentlicher Erfolgsfaktor* für die Gesetzesevaluation ist die Transparenz. Gesetzes- und Programmevaluationen können nur dann zu einem möglichst rationalen politischen Diskurs beitragen, wenn ihre Ergebnisse allen am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteuren, und darüber hinaus einer breiten Öffentlichkeit – insbesondere auch der Wissenschaft und dem Medien – zugänglich sind.¹⁶¹⁾ Dies setzt beispielsweise voraus, dass die Verwaltung sämtliche Evaluationsberichte über die Regierung den Parlamentsdiensten zuführt. Die Möglichkeit des Zugriffs auf Evaluationsberichte alleine genügt aber nicht. Es muss vielmehr die Übersicht gewährleistet sein, was an Evaluationen bereits besteht, was in Arbeit begriffen und was geplant ist. Gesetzesevaluation ist auch Wissensmanagement. Dabei darf im föderalen Bundesstaat auch der Austausch zwischen dem Bund und den Gliedstaaten nicht vernachlässigt werden, dies namentlich auch deshalb, weil angesichts des Vollzugsföderalismus Erkenntnisse aus Evaluationen in Gliedstaaten auch für die Evaluation von Gesetzen des Bundes nutzbar gemacht werden können.

¹⁵⁶⁾ Vgl. *Bussmann* (FN 39), 30; *Mader* (FN 5), 105 f.; *Widmer* (FN 54), 79 f.

¹⁵⁷⁾ Vgl. *Widmer* (FN 54), 79.

¹⁵⁸⁾ Dieser Ansicht auch *Unkelbach* (FN 116), 46; *Böhret/Konzendorf* (FN 36), 323 f.

¹⁵⁹⁾ Vgl. Vortrag zum FLG (FN 105), 29.

¹⁶⁰⁾ Vgl. *Böhret/Konzendorf* (FN 36), 323.

¹⁶¹⁾ In diesem Sinne auch *Mader* (FN 5), 110.

IV. Ausblick und Schluss

Zum Schluss bleibt die Frage, weshalb die Gesetzesevaluation in der Schweiz auf Bundes- und Kantonsebene nicht schon längst institutionalisiert ist, wenn doch die Evaluationsforschung in Wissenschaft und Praxis etabliert ist, zumindest mit der Evaluation ex post zahlreiche Erfahrungen bestehen und auch verschiedene theoretische Konzepte für die Institutionalisierung¹⁶²⁾ bereitstehen.

Einen möglichen Grund könnte die Art und Weise der Gesetzesvorbereitung darstellen. Rechtsetzungsverfahren finden oft unter Rahmenbedingungen statt, die aus methodischer Sicht suboptimal sind (großer Zeitdruck, Ressourcenknappheit, mangelnde Qualifikation der für die Rechtsetzung verantwortlichen Personen und mangelnde Unterstützung¹⁶³⁾). Zudem sind das Gesetzgebungsverständnis, das Gesetzgebung als Prozess sieht, und die Wirkungsorientierung der Gesetzgebung in der Verwaltung noch lange nicht fest verankert. Letztlich mag auch der häufige Einsatz von Expertenkommissionen bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen (vgl. vorne I.B.) dazu führen, dass das Abstützen der Arbeiten auf retrospektive Evaluationen der bestehenden Gesetzgebung oder auf prospektive Evaluationen als obsolet betrachtet wird. Ein weiterer Grund könnte sein, dass die Evaluationstätigkeit innerhalb der Ministerialverwaltung teilweise stark von Machtüberlegungen geprägt ist.¹⁶⁴⁾

Der Hauptgrund für die zögerliche Institutionalisierung der Gesetzes- und Programmevaluation dürfte aber im *politischen System der Schweiz* (vgl. I.B.) liegen.¹⁶⁵⁾ Die Kombination von Milizprinzip¹⁶⁶⁾ und Referendumsdemokratie¹⁶⁷⁾ stehen einer Evaluationskultur tendenziell entgegen.

Erfahrungen zeigen, dass *die Parlamente an Evaluationen nur interessiert sind, wenn sie einen direkten, dh politischen Nutzen sehen*. Selbst ohnehin vorhandene Evaluationsberichte werden von den Parlamenten im Entscheidungsprozess kaum genutzt. Evaluationsergebnisse werden in der politischen Debatte dann gewünscht und genutzt, wenn sie die eigene Argumentation verstärken.¹⁶⁸⁾ Enthalten Evaluationsberichte politisch nicht erwünschte Ergebnisse, so werden Sie oft ignoriert oder es werden rasch Gegengutachten

¹⁶²⁾ Vgl. zB Kettiger, Gesetzescontrolling (FN 3), 53 ff und 63 ff; Lienhard (FN 52); Vortrag zum FLG (FN 105); vorstehend Teil III.

¹⁶³⁾ Vgl. dazu auch Kettiger Daniel, Rechtsetzungscoaching, LeGes 2003/1, 73 ff, insb 77 ff und 79.

¹⁶⁴⁾ Vgl. Widmer (FN 54), 84.

¹⁶⁵⁾ In diesem Sinne auch Spinatsch (FN 5), 17.

¹⁶⁶⁾ Auch Mader (FN 5), 100, sieht im Milizprinzip eher ein Hemmnis für die Gesetzesevaluation.

¹⁶⁷⁾ Mader (FN 5), 9, sieht in der Referendumsdemokratie eher einen für Evaluationen förderlichen Aspekt.

¹⁶⁸⁾ Vgl. auch Bussmann Werner/Knoepfel Peter, Typische Nutzungszusammenhänge von Evaluationen, in Bussmann Werner/Klöti Ulrich/Knoepfel Peter (Hrsg), Einführung in die Politikevaluation (Basel/Frankfurt a.M. 1997) 122 ff.

erstellt.¹⁶⁹⁾ Entscheidrelevant sind sie selten.¹⁷⁰⁾ Während Evaluationen in der Verwaltung erkennbare Lerneffekte auslösen, bleiben sie im Parlament weitgehend ohne Wirkung. Dies hängt mit der politischen Rationalität der Parlamentsmitglieder zusammen¹⁷¹⁾, welche sich heute statt am Gemeinwohl noch immer primär an der Wiederwahl orientiert.¹⁷²⁾ Zugeständnisse an die Stammwählerschaft und Referendumsdrohungen sind zur Sicherung der Wiederwahl besser geeignete Instrumente als sachlogisches Argumentieren.¹⁷³⁾

Wenn die Gesetzesevaluation in der Schweiz nachhaltigen Erfolg haben will, so braucht es mithin nicht nur deren Institutionalisierung in Verwaltung und Regierung und eine Vielzahl von Evaluationsklauseln in Gesetzen, sondern *es ist erforderlich, dass das Parlament bereit ist, sich auf einen echten Diskurs mit der Regierung und der Verwaltung einzulassen*, Veränderungen zuzulassen und sich und seine Arbeit – neben dem Politischen – auch an sachlogischen Kriterien messen zu lassen. Angesichts des zunehmenden Populismus bei den politischen Akteuren ist der Verfasser heute – anders als noch vor zwei Jahren¹⁷⁴⁾ – eher skeptisch, ob sich die Gesetzesevaluation in der Schweiz als Instrument des politischen Entscheidungsprozesses je etablieren wird. Für die Ministerialverwaltung wird die Gesetzesevaluation demgegenüber wohl sehr bald zum unverzichtlichen Arbeitsinstrument werden.

¹⁶⁹⁾ Vgl. *Janett* (FN 57), 16. Weil der Baulobby der Nachweis der Nützlichkeit der Beschwerderechte von Umweltorganisationen (*Flückiger* [FN 61]) nicht gefiel, ließ sie eine Buchpublikation erarbeiten (*Rentsch* Hans, *Umweltschutz auf Abwegen* [Zürich 2003]), die sich nicht darauf beschränkt, das Gegenteil zu behaupten, sondern die die Wissenschaftlichkeit der Evaluationsstudie anzweifelt (*Rentsch* 27 ff), obwohl sie selbst jeder Wissenschaftlichkeit entbehrt und bestenfalls den Wert eines politischen Pamphlets hat.

¹⁷⁰⁾ In diesem Sinne auch *Widmer* (FN 54), 84.

¹⁷¹⁾ Vgl. zur politischen Rationalität *Kettiger* (FN 111), 216 ff, mit Hinweisen.

¹⁷²⁾ Vgl. *Janett* (FN 57), 16; *Kettiger* (FN 52), 232.

¹⁷³⁾ *Linder* (FN 6), 216 weist empirisch allerdings auch den Nutzen altruistischen Handelns in der Politik nach.

¹⁷⁴⁾ Vgl. *Kettiger* (FN 52), 232.

