

ÜBER DIE GESETZLICHE VERANKERUNG VON EVALUATION: DIE VERTEILUNG VON EVALUATIONSKLAUSELN UND DEREN AUSWIRKUNGEN AUF KANTONALER EBENE

Damien Wirths, Christian Rosser, Katia Horber-Papazian und Luzius Mader

Dieses Kapitel befasst sich mit Evaluationsklauseln, die Bundes- und Kantonsbehörden gesetzlich verpflichten, die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen zu überprüfen oder überprüfen zu lassen (Busmann 2005; Morand 1993). Dabei beziehen wir uns auf internationale Kriterien zur Bestimmung des Institutionalierungsgrades von Evaluation (Furubo, Rist & Sandahl 2002; Jacob, Speer & Furubo 2015). Innerhalb dieser Kriterien figuriert die konstitutionelle und gesetzliche Verankerung von Evaluation, wobei es sich insbesondere um generelle oder sektorielle Evaluationsklauseln handelt. Zwar haben Rechtssoziologen wie Max Weber und Eugen Ehrlich bereits im frühen 20. Jahrhundert auf den ‚lebendigen‘ Charakter des Rechts in dessen Umsetzung hingewiesen (Papendorf, Machura & Hellum 2014; Rosser 2017). Dennoch herrschte in der Rechtsetzungslehre bis in die 1980er Jahre im Wesentlichen eine statische Auffassung der Gesetzgebung vor. Rechtsgelehrte waren eher an der inhaltlichen Bestimmung juristischer Normen interessiert, als deren faktische Konsequenzen in der Umsetzung zu eruieren. In der Schweiz änderte sich dies im Zuge von Forschungsvorhaben, die etwa in Zusammenhang mit der Raumplanungspolitik (Delley 1982; 1984) auf Lücken in der Umsetzung von Gesetzen aufmerksam machten. Folglich verlagerte sich der Fokus allmählich auf die Kohärenz zwischen gesetzlichen Absichten und deren praktischen Auswirkungen. So begannen die Werte der Effektivität und Effizienz in der Beurteilung staatlicher Dienstleistungen eine wichtigere Rolle zu spielen als die reine Gesetzmässigkeit. Um den gesamten legislativen Prozess von der Problemdefinition via die Formulierung problemzentrierter gesetzlicher Normen bis zu deren Wirksamkeit zu überprüfen, wurden mehr und mehr Evaluationsklauseln in gesetzliche Bestimmungen aufgenommen (Flückiger 2007; Mader 1985).

Heute wissen wir, dass Evaluationsklauseln auf Bundesebene relativ häufig anzutreffen sind. Seit 2000 beauftragt Artikel 170 der Bundesverfassung die Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Mit diesem Verfassungsartikel hat sich die Evaluation von einem Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht zu einem Werkzeug entwickelt, das alle parlamentarischen und insbesondere die legislativen Kerntätigkeiten tangiert (Bättig & Schwab 2015). Während Evaluationsklauseln auf Bundesebene einer Bestandsaufnahme unterzogen wurden und Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen bildeten (BJ 2004; Busmann 2008a; 2008b; EFK 2011; Mader 2015), konnten ähnliche Unterfangen auf kantonaler Ebene bisher vor allem wegen Erhebungsschwierigkeiten nicht bewerkstelligt werden (Varone & Jacob 2004: 276). Um diese bedeutende Forschungslücke zu füllen, zielt unser Beitrag auf die Beantwortung der folgenden Fragen ab:

- Wie sieht die Verteilung von Evaluationsklauseln auf kantonaler Ebene aus?
- Für welche Politikbereiche existieren wie viele Evaluationsklauseln?
- Welchen spezifischen Inhalt weisen Evaluationsklauseln auf?
- Zu welchem Zeitpunkt des Gesetzgebungsprozesses und aufgrund welcher Motive werden Evaluationsklauseln eingeführt?
- Werden Evaluationsklauseln umgesetzt?
- Welchen Einfluss üben diese Klauseln auf den Inhalt kantonaler Politik aus?

Dieses Kapitel ist wie folgt strukturiert: Im ersten Teil wenden wir uns der numerischen und inhaltlichen Verteilung von Evaluationsklauseln in kantonalen Verfassungen, Gesetzen und Verordnungen zu, bevor wir uns im zweiten Teil mit dem Inhalt von Evaluationsklauseln beschäftigen.¹ Während der dritte Teil der Umsetzung von Evaluationsklauseln gewidmet ist, befassen wir uns im vierten Teil mit dem Einfluss dieser Klauseln auf die Veränderung von Gesetzen und staatlichen Massnahmen auf Verwaltungsebene. Grösstenteils werden unsere Ausführungen anhand von Beispielen aus den Kantonen Bern, Genf und Zürich veranschaulicht, weil deren Gesetzgebungen am meisten Evaluationsklauseln enthalten.² Auf Grundlage unserer Erkenntnisse über den Einfluss von Evaluationsklauseln können wir im fünften Teil Schlüsse in Bezug auf deren Relevanz für die parlamentarische Oberaufsicht ziehen (vgl. Bundi & Eberli in diesem Buch). Letztere lässt sich metaphorisch im Sinne der zwei Funktionsmuster ‚Polizeipatrouillenaufsicht‘ und ‚Rauchmelderaufsicht‘ unterscheiden (Balla & Deering 2013; Lupia & McCubbins 1994). Während sich das erstgenannte Muster auf ein proaktives Verhalten von Parlamentsmitgliedern bezieht, welche die Umsetzung staatlicher Massnahmen selbst evaluieren, stellt das zweite Muster auf passive und indirekte Überwachung ab. Selbstverständlich verlangt die ‚Polizeipatrouillenaufsicht‘ von Abgeordneten hohe Evaluationskompetenz und zeitliche Ressourcen. Im Gegensatz dazu ermöglicht die ‚Rauchmelderaufsicht‘ dem Parlament, die Überprüfung der Umsetzung von Gesetzen und deren Wirksamkeit an Dritte zu delegieren und korrektive Massnahmen zu ergreifen, wenn Evaluationen Dysfunktionen zutage fördern.

1. Verteilung von Evaluationsklauseln in der kantonalen Gesetzgebung

Im Folgenden befassen wir uns mit der numerischen und inhaltlichen Verteilung von Evaluationsklauseln in kantonalen Verfassungen, Gesetzen und Verordnungen. Dabei werden sowohl Resultate in Bezug auf die Entstehung von Evaluationsklauseln als auch Argumente behandelt, die politische und administrative Akteure in Zusammenhang mit deren Entstehung vorbringen. Um

¹ Bei den Teilen 1 und 2 handelt es sich um eine ergänzte Übersetzung aus dem Französischen von Wirths & Horber-Papazian (2016).

² Unsere methodischen Überlegungen sind dem Anhang zu entnehmen.

unsere auf kantonaler Ebene erzielten Resultate in einen gesamtschweizerischen Kontext stellen zu können, werden die nachfolgenden Ausführungen auf die Bundesgesetzgebung erweitert.

1.1 Die verfassungsmässige Verankerung von Evaluation

Die zunehmend auf Resultate ausgerichtete Gesetzgebung hat 2000 zur Verankerung von Evaluation in der Bundesverfassung geführt (Aubert 2003; Flückiger 2007; Morand 2001). Gemeinhin herrscht in der Schweizer Literatur Einigkeit darüber, dass Artikel 170 in Bezug auf die Bedeutung von Evaluation für die Gesetzgebung ein starkes Signal ausgesendet hat (Horber-Papazian 2015: 319). Wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, wurden fast 80% der kantonalen Evaluationsklauseln nach dem Millennium eingeführt. Dies suggeriert den katalysierenden Effekt von Artikel 170 der Bundesverfassung. Tatsächlich werden sektorielle, d.h. sich auf ein bestimmtes Gesetz respektive einen bestimmten Sachbereich beziehende Evaluationsklauseln in Gesetzentwürfen nicht selten als Konkretisierung des Bundesverfassungsartikels oder Realisierung des verfassungsmässigen Auftrags zur Wirkungsüberprüfung staatlicher Massnahmen auf Gesetzesstufe präsentiert.

Insgesamt hat unsere Erhebung auf kantonaler Ebene 269 Evaluationsklauseln zutage gefördert. Dazu kommen 53 in der Bundesgesetzgebung enthaltene Klauseln. Einerseits veranschaulicht Illustration 1 einen relativ kontinuierlichen Anstieg der Anzahl Evaluationsklauseln in der Bundesgesetzgebung. Andererseits hat die Aufnahme von Evaluationsklauseln in kantonalen Verfassungen, Gesetzen und Verordnungen seit der Jahrtausendwende deutlich zugenommen. Während sechs Klauseln vor 1990 in Kraft traten, waren es zwischen 1990 und 2000 39 Klauseln und 224 zwischen 2000 und 2013.

[Abbildung 1 etwa hier]

Der Einfluss der konstitutionellen Verankerung von Evaluation auf die numerische Entwicklung von Evaluationsklauseln zeigt sich ausserdem anhand des Vergleichs zwischen dem Zeitpunkt der Einführung einer Evaluationsklausel in kantonalen Verfassungen und derjenigen der ersten Klausel in Gesetzen und Verordnungen. Illustration 2 weist darauf hin, dass die Verfassungsklausel in acht Kantonen die erste oder eine der ersten entsprechenden Bestimmungen war. Während heute 13 kantonale Verfassungen eine Evaluationsklausel kennen, verfügen die Gesetzgebungen von zwölf weiteren Kantonen über eine allgemeine, d.h. die gesamte kantonale Verwaltung betreffende Evaluationsklausel (Bussmann 2005; Mader 2015; Wirths & Horber-Papazian 2016). Mit Ausnahme von Nidwalden finden sich folglich in allen Kantonen Klauseln, die Wirksamkeitsüberprüfungen staatlicher Massnahmen vorschreiben.

[Abbildung 2 etwa hier]

Manchmal scheitern politische Vorhaben, konstitutionelle Evaluationsklauseln einzuführen. Heute schreibt Artikel 95 der Zürcher Kantonsverfassung vor, staatliche Massnahmen seien auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Darüber hinaus wollte eine von der Grünen Partei und der CSP im November 2014 eingereichte parlamentarische Initiative eine dem Bundesverfassungsartikel 170 explizit ähnliche Evaluationsklausel in die Zürcher Kantonsverfassung aufnehmen. Danach wären staatliche Massnahmen auf deren Wirksamkeit zu überprüfen gewesen. Da die Parlamentsmehrheit befürchtete, die gesetzlich vorgeschriebene und dadurch intensivierete Evaluationstätigkeit würde zu mehr Bürokratie und Kosten führen, wurde auf die Initiative nicht eingetreten (Zürcher Kantonsrat 2016). Interessanterweise beobachten wir eine gegensätzliche Argumentation in Nidwalden. Auf Artikel 170 der Bundesverfassung Bezug nehmend, beabsichtigte eine von FDP und SVP portierte Volksinitiative zur Änderung der Verfassung betreffend die zeitliche Befristung von Gesetzen, Bürokratisierungs- und Überregulierungstendenzen mit einer Klausel einzudämmen. Der Initiativtext hielt fest, dass die Geltung von Gesetzen nur unter der Bedingung um zehn Jahre verlängert werden könne, dass eine Evaluation die andauernde Notwendig- und Wirksamkeit des entsprechenden Gesetzes aufzeige. Die Initiative wurde am 25. November 2016 von 56.8% des Volkes verworfen.³

1.2 Geographische Verteilung von Evaluationsklauseln

Dank unserer Datenerhebung lässt sich die Verteilung von Evaluationsklauseln in den Kantonen in einer Karte darstellen. Illustration 3 zeigt diese Verteilung, indem sie den jeweiligen Quintilen unterschiedliche Graustufen zuordnet. Dadurch wird deutlich, dass die Gesetzgebungen der Kantone Bern, Genf und Zürich die höchste Zahl an Evaluationsklauseln kennen (erstes Quintil). Am anderen Ende des Spektrums befinden sich die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Zug (fünftes Quintil).

[Abbildung 3 etwa hier]

Wie lassen sich diese Unterschiede erklären? Hinter politischen Entscheidungen stehen neben Akteuren, die Entscheidungen treffen, auch Akteure, welche die Ideen hinter diesen Entscheidungen auf das politische Parkett bringen. Vor dem Hintergrund der Geschichte der Evaluation und deren Bekanntmachung in der Schweiz ist ein breiter Konsens darüber festzustellen, dass insbesondere akademische Akteure an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Verwaltung für die Evaluationsverbreitung und Einführung von Evaluationsklauseln eine entscheidende Rolle gespielt haben. So nahm etwa das Bundesamt für Justiz eine Vorreiterrolle ein, als es ein Nationales Forschungsprogramm über die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen (NFP 27) lancierte,

³ Siehe <http://www.nw.ch/de/politik/abstimmungsresultate> (abgerufen am 14.12.2016).

interdepartementale Reflexionsgruppen über Evaluation in der Bundesverwaltung einrichtete oder den Verfassungsartikel 170 einleitete. Ein ähnlicher Mechanismus trifft auch auf die Kantone zu. Beispielsweise machten das Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) der Universität Genf und das Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne bereits früh auf Gesetzesevaluationen und Evaluationsklauseln aufmerksam. Angesichts dessen erstaunt es kaum, dass die Gesetzgebungen der Kantone Waadt und Genf besonders viele Evaluationsklauseln kennen. Schliesslich beinhalten die Richtlinien für die Rechtsetzung der Kantone mit einer hohen Zahl an Evaluationsklauseln auch über spezifische Anleitungen für die Formulierung solcher Klauseln (Uhlmann & Wohlwend 2011).

Aus theoretischer Sicht können Evaluationen sowohl die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen unter Beweis oder in Frage stellen, als auch den sparsamen Mitteleinsatz für deren Umsetzung fördern (EFK 2011). Auch wenn somit die Annahme naheliegt, dass die Einführung von Evaluationsklauseln mit Sparmassnahmen in einem bestimmten Politikbereich zusammenhängt (Horber-Papazian 2006), lässt sich eine solche Korrelation aufgrund unserer Untersuchung nicht festhalten. In der Tat variiert die Häufigkeit von Evaluationsklauseln weder in Abhängigkeit kantonalen Reichtums,⁴ noch in Abhängigkeit der kantonalen Verschuldung oder deren Entwicklung zwischen 2000 und 2013. Hingegen existiert ein ausgeprägter Zusammenhang zwischen dem Umfang kantonalen Verwaltungen (Vollzeitäquivalente/1000 Einwohner) und der Anzahl Evaluationsklauseln. Dieser Umstand bestätigt die Annahme, dass die Mandatierung, Begleitung und Valorisierung von Evaluationen Kompetenzen und Zeit beansprucht und dass entsprechende Ressourcen in grossen Verwaltungen einfacher bereitgestellt werden können (Horber-Papazian 2015). Schliesslich ist aufgrund unserer Erhebung eine positive Beziehung zwischen der Anzahl Evaluationsklauseln und der Vertretung der Sozialdemokratischen Partei (SP) in kantonalen Parlamenten zwischen 2003 und 2011 festzustellen. Dieser Zusammenhang verstärkt sich zusätzlich, wenn die SP in der kantonalen Regierung vertreten ist (vgl. Bundi & Eberli in diesem Buch).

1.3 Politikbereiche und Evaluationsklauseln

Verschiedene Forschungsbeiträge über die rechtliche Grundlage von Evaluationen beschäftigen sich mit der juristischen Bedeutung von generellen und sektoriellen Evaluationsklauseln (BJ 2004; Bussmann 2005; Mader 2015). Während erstere auf einen spezifischen Rechtsakt und Politikbereich beschränkt sind, gelten letztere sachbereichsübergreifend für die gesamte Verwaltung. Tabelle 1 verdeutlicht den Unterschied zwischen einzelnen, von sektoriellen Klauseln tangierten

⁴ Berechnet nach der Abweichung vom Mittelwert des Ressourcenindex, der die fiskalisch ausschöpfbaren finanziellen Ressourcen eines Kantons im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt abbildet (siehe www.efv.admin.ch, abgerufen am 14.12.2016).

Politikbereichen. Auf kantonaler Ebene betreffen diese Klauseln prioritär die ausgeprägt in kantonaler Zuständigkeit liegenden Bereiche der Bildung und Gesundheit (in jeweils 16.9% und 12% der Fälle). Hierbei gilt es festzuhalten, dass in Bezug auf die Bildungs- und Gesundheitspolitik auch international die grösste Evaluationsaktivität zu beobachten ist (Derlien & Rist 2002: 452). Im Vergleich dazu sind es auf Bundesebene die Bereiche ‚Staatspolitik und politische Rechte‘ (18.4%) sowie ‚Sozialversicherungen‘ (14.3%) betreffenden Rechtsakte, die am meisten Evaluationsklauseln beinhalten. Im Gegensatz zu generellen Klauseln, die beispielsweise in Parlamentsgesetzen oder Gesetzen über die Organisation von Regierungen und Verwaltungen vorzufinden sind und die Kompetenzen politischer und administrativer Organe betreffen, bezieht sich der Politikbereich ‚Staatspolitik und politische Rechte‘ hier etwa auf Gesetze und Verordnungen betreffend Staatspersonal (Evaluationen individueller Angestellter ausgenommen) und den Finanzausgleich.⁵

Tabelle 1: Anzahl sektorieller Evaluationsklauseln nach Politikbereich (N = 274)

Politikbereich	Bund	Kantone	Total
Arbeit	1 (2.0%)	14 (6.2%)	15 (5.5%)
Bildung	3 (6.1%)	38 (16.9%)	41 (15.0%)
Energie	3 (6.1%)	1 (0.4%)	4 (1.5%)
Familienpolitik	2 (4.1%)	9 (4.0%)	11 (4.0%)
Finanzen	2 (4.1%)	16 (7.1%)	18 (6.6%)
Gesundheit	4 (8.2%)	28 (12.0%)	31 (11.3%)
Integration	1 (2.0%)	8 (3.6%)	9 (3.3%)
Kirchenwesen	0 (0%)	6 (2.7%)	6 (2.2%)
Kultur	1 (2.0%)	5 (2.2%)	6 (2.2%)
Landwirtschaft und Forstwesen	2 (4.1%)	6 (2.7%)	8 (2.9%)
Polizei, innere und äussere Sicherheit	3 (6.1%)	6 (2.7%)	9 (3.3%)
Raumplanung	2 (4.1%)	6 (2.7%)	8 (2.9%)
Sozialversicherung	7 (14.3%)	10 (4.4%)	17 (6.2%)
Staatspolitik und politische Rechte	9 (18.4%)	16 (7.1%)	25 (9.1%)
Transport, Post und Telekommunikation	1 (2.0%)	6 (2.7%)	7 (2.6%)
Umwelt	1 (2.0%)	16 (7.1%)	17 (6.2%)
Sozialhilfe	1 (2.0%)	23 (10.2%)	24 (8.8%)
Wirtschaft	6 (12.2%)	12 (5.3%)	18 (6.6%)
Total	49 (100.0%)	225 (100.0%)	274 (100.0%)

Obschon die Vermutung naheliegt, dass die Anzahl Evaluationsklauseln pro Politikbereich einen verlässlichen Indikator für die Evaluationsaktivität im entsprechenden Bereich darstellt, darf eine solch direkte Beziehung nicht erwartet werden (Balthasar 2010). Einerseits lässt sich feststellen, dass in den Bildungs- und Gesundheitsbereichen mit vielen Evaluationsklauseln vergleichsweise oft und im Energiebereich mit wenigen Klauseln relativ selten Evaluationen realisiert werden. Andererseits hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) beispielsweise zwischen 2009 und 2012 mehr Evaluationen

⁵ Die Bezeichnung der Politikbereiche basiert auf derjenigen des Codebooks des SNF-Sinergia-Programms „Syneval“ (Frey, Gubler & Widmer 2013). Leider ist es uns auf Grundlage unserer Erhebung nicht möglich, die Gesamtzahl der Gesetze und Verordnungen pro Politikbereich zu beziffern, weshalb wir keine Angaben zur relativen Häufigkeit von Evaluationsklauseln machen können.

bewerkstelligt als das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Dessen ungeachtet enthält die den Sozialversicherungsbereich betreffende Gesetzgebung mehr Evaluationsklauseln als diejenige für den Gesundheitsbereich (Balthasar 2015). Folglich kann angenommen werden, dass ein Bereich mit ausgeprägter Evaluationskultur eine Tendenz zur Institutionalisierung von Evaluationsaktivitäten zeigt, welche sich auf eine generelle oder mehrere spezifische Evaluationsklauseln abstützen kann. In diesem Kontext wäre es verfehlt, aus einer hohen Anzahl Evaluationsklauseln vorschnell auf die Existenz einer Evaluationskultur zu schliessen. Beispielsweise kann eine einzelne Klausel ein Evaluationsorgan—etwa die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) oder die bis 2014 existierende Genfer Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP)—vorsehen, die in der Folge zahlreiche Evaluationen realisiert. Schliesslich gilt es festzuhalten, dass Evaluationsklauseln nicht zwangsläufig umgesetzt werden (siehe Teil 3).

1.4 Die Einführung von Evaluationsklauseln nach Phasen des Gesetzgebungsprozesses

Sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene tauchen die meisten Evaluationsklauseln bereits im Gesetzesentwurf auf. Diese Tatsache trifft in besonderem Mass für die Bundesgesetzgebung zu (90.3%), was von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK 2011) sowie mehreren Publikationen des Bundesamtes für Justiz (BJ 2012, 2007, 2004; Widmer 2005) bestätigt wird. Im Gegensatz zur Bundesgesetzgebung werden Evaluationsklauseln zum Beispiel in den Kantonen Bern und Genf in 13.3% beziehungsweise 38.3% vom Parlament und vorwiegend von parlamentarischen Kommissionen vorgeschlagen. Während wir in Bezug auf die parlamentarische Initiierung von Evaluationsklauseln keinen Unterschied für verschiedene Politikbereiche feststellen, scheint eine unter Parlamentsmitgliedern etablierte Evaluationskultur für die gesetzliche Verankerung von Evaluation eine Rolle zu spielen (vgl. Bundi & Eberli in diesem Buch).

1.5 Argumente für die Einführung von Evaluationsklauseln

Evaluationsklauseln werden oft ohne explizite Begründung eingeführt. So sind etwa für das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung keine Angaben zu den hinter der Einführung der Evaluationsklausel stehenden Motive zu finden, obschon die Ausarbeitung des entsprechenden Gesetzes vertieft untersucht wurde (Brunner & Mader 2008). Darüber hinaus lassen sich die Argumente für die Einführung von Evaluationsklauseln anhand von sechs induktiv gebildeten Kategorien unterscheiden (siehe Tabelle 2). Die Argumente hängen sowohl von der Ebene der Akteure (Politik oder Verwaltung) als auch von der Ebene des politischen Systems (Bund oder Kantone) ab. Die Kategorien werden nachfolgend vorgestellt.

Tabelle 2: Argumente für die Einführung von Evaluationsklauseln nach Phase des Gesetzgebungsprozesses (N = 81)

Argument	Bund		Kantone	
	Gesetzentwurf	Parlament (Kommission oder Plenum)	Gesetzentwurf	Parlament (Kommission oder Plenum)
Keine	6 (20.7%)	1 (50%)	13 (34.2%)	4 (26.7%)
Leistungssteuerung	15 (51.7%)	0 (0%)	17 (44.7%)	2 (13.3%)
Kontrolle der Exekutive	3 (10.3%)	0 (0%)	1 (2.6%)	2 (13.3%)
Unsicherheitsreduktion	0 (0%)	0 (0%)	3 (7.9%)	3 (20%)
Konsensfindung	0 (0%)	0 (0%)	1 (2.6%)	3 (20%)
Entstehende Problematik	3 (10.3%)	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
Besondere Verantwortung	0 (0%)	0 (0%)	2 (5.3%)	1 (5.7%)
Total	27 (100%)	2 (100%)	37 (100%)	15 (100%)

Leistungssteuerung: Das wichtigste Argument für die Einführung von Evaluationsklauseln bezieht sich auf die Erleichterung der Steuerung und Anpassung staatlicher Leistungen. Der Anspruch auf evidenzbasierte Politik bildet dabei die dominante Begründung und wird vor allem von der Verwaltung während des Gesetzesentwurfs vorgebracht. Veranschaulichen lässt sich dies beispielsweise anhand des Entwurfs des Berner Gesetzes über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung. So hielt der Regierungsrat etwa fest, dass mithilfe einer Evaluation überprüft werden soll, ob die Ziele des Gesetzes erreicht worden sind. Sei dies nicht der Fall, seien die im Gesetz aufgeführten Ziele zu korrigieren und sowohl die entsprechenden Organisationsmassnahmen als auch die finanziellen Ressourcen anzupassen (Berner Erziehungsdirektion 2005).

Kontrolle der Exekutive: Das Argument für eine verstärkte Kontrolle von Regierungs- und Verwaltungsbehörden wird insbesondere von der Gesetzgebung vorgetragen. Es unterscheidet sich insofern von der politischen Steuerung, bei der Leistungsanpassungen im Vordergrund stehen, als dass Gesetzeslücken oder bereits festgestellte Probleme mit grösserer Sorgfalt überprüft werden sollen. Das Argument ist etwa in Bezug auf das Genfer Gesetz über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu beobachten. Hier stellte die mit der Überprüfung beauftragte parlamentarische Kommission ausdrücklich fest: „Face aux échecs consécutifs du Conseil d'Etat en matière de politique d'intégration [...] la politique [...] devrait absolument être soumise à une évaluation extérieure“ (Grand Conseil 2001: PL 8431-A).

Unsicherheitsreduktion: Das Anliegen, Evaluationsklauseln aufgrund der sicherheitsstiftenden Funktion von Wirksamkeitsprüfungen im Gesetz festzuschreiben, wird sowohl von politischen als auch von Verwaltungsakteuren angeführt. Das Argument taucht vor dem Hintergrund spezifischer, in Zukunft erwarteter Problemstellungen auf. Dabei kann es sich unter anderem um ein neues Feld staatlicher Intervention handeln, wie ein Beispiel aus dem Kanton Bern verdeutlicht. Hier hat eine Kommission des Grossen Rates hinsichtlich des neuen Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (2012) festgestellt, dass dieses zahlreiche Anpassungen impliziere, die betreffend

Auswirkungen nicht vollständig zu antizipieren seien. Darum seien die Auswirkungen des neuen Gesetzes spätestens vier Jahre nach Einführung einer systematischen Überprüfung zu unterziehen.

Konsensfindung: Die Einführung von Evaluationsklauseln kann wünschbar sein, um die Annahme eines kontroversen Gesetzesvorschlages zu erleichtern (Jacob, Speer & Furubo 2015: 20). Mit anderen Worten dient die Evaluationsklausel als Handlungslegitimation, indem sie der Gegnerschaft eines Gesetzesentwurfs eine Überprüfung verspricht, die vorgebrachten Bedenken Rechnung trägt. Im Fall einer negativen Evaluation der Auswirkungen des Gesetzes besteht nämlich die Möglichkeit, dieses abzuändern oder gar aufzuheben (Mader 2015). Wenig überraschend sind es vor allem Parlamente und Regierungen, die dieses Argument äussern. Beispielsweise zeigten sich einige Genfer Grossräte und Grossrätinnen 2008 skeptisch gegenüber den zu erwartenden Kosten, die in Zusammenhang mit dem neuen Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Schweizer Mitbürgerinnen und Mitbürgern entstehen würden. So wurde etwa befürchtet, die Umverteilung von Kantonslasten auf die Gemeinden würde zu Doppelspurigkeiten in der Umsetzung des Gesetzes führen. Deshalb machten die liberale Partei und die CVP ihre Zustimmung von der Einführung einer Evaluationsklausel abhängig (Grand Conseil: 28.08.2008).

Entstehende Problematik: Dieses Argument bezieht sich auf Fälle, während derer sich die Rechtssetzung angesichts einer besonders dynamischen Situation auf die Anpassung oder Aufhebung gegenwärtiger Massnahmen einstellt. In Bezug auf eine entstehende Problematik wurde die Einführung von Evaluationsklauseln bis anhin ausschliesslich auf Bundesebene verlangt. So wird zum Beispiel in einem Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates zum Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgerschaftsorganisationen festgehalten, eine „regelmässige Überprüfung“ erscheine in Anbetracht der „Dynamik des Kreditmarkts sowie der bevorstehenden Änderungen der Rahmenbedingungen (Basel II)“ zweckmässig (Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates 2005: 2989).

Besondere Verantwortung: In manchen Kantonen sind Evaluationsklauseln eingeführt worden, weil insbesondere Parlamentsmitglieder eine besondere Verantwortung gegenüber bestimmten Adressatengruppen oder politischen Handlungsfeldern verspüren (Mader 2015). Im Kanton Genf war dies zum Beispiel im Zuge der Einführung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte der Fall. Wie der Name des Gesetzes suggeriert, geht es dabei um die demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Angesichts der fundamentalen Bedeutung der Einführung von E-Voting argumentierte die verantwortliche Kommission, dass die Debatte um die Einführung eines elektronischen Systems vielmehr politischer denn technischer Natur sei. So basiere die Stärke einer Demokratie in erster Linie auf dem Vertrauen, das das politische System bei seinen Bürgerinnen und Bürgern genieesse. Mit anderen Worten, so die Kommission wörtlich: „si l'on veut introduire le vote par internet, on doit s'assurer que la manière de procéder ne suscite pas de méfiance particulière et

que les citoyen/es adhèrent au système proposé“ (Grand Conseil 2007: PL 9931-A). Ein Mittel zur entsprechenden Versicherung bestand in der Einführung einer Evaluationsklausel.

2. Inhalt von Evaluationsklauseln

Evaluationsklauseln sind ausgesprochen heterogen verfasst (Bussmann 2005; BJ 2012; Wirths 2016). Demzufolge verlangt deren Vergleich nach einer Kategorisierung, weshalb wir auf Grundlage der Empfehlungen des Bundesamtes für Justiz (BJ 2012) für die Formulierung von Evaluationsklauseln deren normative Dichte analysiert haben. Neben zwei optionalen inhaltlichen Spezifikationen zählen die Empfehlungen sechs Elemente auf, die Evaluationsklauseln spezifizieren sollten, um Evaluationen von hoher Qualität zu fördern. Als notwendige Elemente von Evaluationsklauseln werden aufgeführt:

- Berichterstattende der Evaluation (wer wird den Evaluationsbericht präsentieren?)
- Gegenstand der Evaluation (was ist zu evaluieren?)
- Zeitpunkt der Evaluation (wann wird die Evaluation realisiert?)
- Kriterien der Überprüfung (unter welchen Gesichtspunkten soll eine Wirkungsprüfung erfolgen?)
- Endprodukt der Evaluation (wie sind Evaluationsresultate zu präsentieren?)
- Adressatin und Adressat der Ergebnisse der Überprüfung (an wen ist die Evaluation gerichtet?)

Als optionale Elemente werden spezifiziert:

- Zweck der Evaluation (welches Ziel wird verfolgt?)
- Für Überprüfung verantwortliche Behörde (wer führt die Evaluation durch?)

Tabelle 3 verdeutlicht, dass kantonale Gesetzgebungen dazu tendieren, weniger Elemente zu definieren als diejenigen des Bundes, während auf beiden Ebenen den gleichen Elementen—der mit der Berichterstattung von Evaluationsergebnissen und -empfehlungen beauftragten Stelle und dem Gegenstand von Evaluationen—Priorität eingeräumt wird. Anhand einer systematischen Codierung

Tabelle 3: Inhalt von Evaluationsklauseln in % (N=322)

Inhaltliche Elemente	Bund	Kantone	Total
Berichterstattende der Evaluation	88.7%	72.1%	74.8%
Gegenstand der Evaluation	81.1%	68.0%	70.2%
Zeitpunkt der Evaluation	58.5%	54.3%	55.0%
Kriterien der Überprüfung	50.9%	41.6%	43.2%
Endprodukt der Evaluation	45.3%	24.2%	27.6%
Adressat/in der Ergebnisse	41.5%	28.6%	30.7%
Zweck der Evaluation	39.6%	19.3%	22.7%
Für Überprüfung verantwortliche Behörde	39.6%	19.3%	22.7%

aller 322 Klauseln auf Bundes- und Kantonsebene sowie unter Anwendung einer statistischen Methode konnte die normative Dichte respektive der Detaillierungsgrad von Evaluationsklauseln

bestimmt und kategorisiert werden (BJ 2007: 270; Wirths 2016). Daraus resultieren drei Typen von Klauseln, die in Tabelle 4 dargestellt und in den folgenden Abschnitten genauer erläutert werden.

Tabelle 4: Spezifikationsgrad der drei Typen von Evaluationsklauseln (N =322)

	Klauseln mit tiefer normativer Dichte und Fokus auf Evaluationskriterium (N=160)	Klauseln mit tiefer normativer Dichte und Fokus auf Evaluationszeitpunkt (N=90)	Klauseln mit hoher normativer Dichte (N=72)
Berichterstattende der Evaluation	X	X	X
Gegenstand der Evaluation	X	X	X
Zeitpunkt der Evaluation		X	X
Kriterien der Überprüfung	X		X
Endprodukt der Evaluation			X
Adressat/in der Ergebnisse			X
Zweck der Evaluation			X
Für Überprüfung verantwortliche Behörde			

2.1 Klauseln mit tiefer normativer Dichte und Fokus auf Evaluationskriterium

Während der erste Typus von Evaluationsklauseln mit tiefer normativer Dichte den Fokus auf ein oder mehrere Evaluationskriterien legt, werden Empfänger, Form und Zeitpunkt von Evaluationen nur selten aufgeführt. Klauseln dieses Typs finden sich sowohl in der Bundes- als auch der kantonalen Gesetzgebung (in 50.6% respektive 45.3% der Fälle). Die übliche Klausel dieser Kategorie verlangt von der Regierung, staatliche Massnahmen auf deren Wirksamkeit zu überprüfen. Der Typ beinhaltet vor allem generelle Evaluationsklauseln wie Bundesverfassungsartikel 170. Meist delegieren solche Klauseln Kompetenz an eine bestimmte öffentliche Instanz. So hält etwa Artikel 54 des Gesetzes über das Waadtländer Parlament fest, die Geschäftsprüfungskommission habe die Effektivität und Effizienz der kantonalen Verwaltung und deren getroffene Massnahmen zu kontrollieren.

2.2 Klauseln mit tiefer normativer Dichte und Fokus auf Evaluationszeitpunkt

Der zweite Typ von Klauseln tiefer normativer Dichte ähnelt dem ersten insofern, als dass üblicherweise sowohl Gegenstand als auch Berichterstattende von Evaluationen definiert werden. Ebenfalls in Analogie zur ersten Gruppe sind Evaluationsempfänger und -form nur selten aufgeführt. Hingegen werden Evaluationskriterien mit Angaben zum Evaluationszeitpunkt ersetzt. Klauseln des zweiten Typs finden sich insbesondere auf kantonaler Ebene, nämlich in 30.5% der Fälle, während nur 15.1% der Klauseln auf Bundesebene in diese Kategorie fallen. Einerseits können solche Klauseln allgemein festhalten, die Regierung habe staatliche Massnahmen ‚periodisch‘ zu überprüfen. Andererseits wird der Evaluationszeitpunkt in der Mehrheit der Fälle als ‚spätestens X Jahre nach Eintreten des Gesetzes‘ oder ‚alle X Jahre‘ angegeben. Als Beispiel kann hier Artikel 83 des Berner Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz dienen: „Die Justiz-, Gemeinde- und

Kirchendirektion evaluiert dieses Gesetz innerhalb von vier Jahren ab Inkrafttreten ein erstes Mal und schlägt gegebenenfalls die nötigen Massnahmen vor.“

2.3 Klauseln mit hoher normativer Dichte

Evaluationsklauseln mit hoher normativer Dichte spezifizieren sechs oder mehr Elemente, wobei die Stelle, welche die Evaluation zu realisieren hat, üblicherweise nicht definiert wird. Klauseln mit hoher normativer Dichte finden sich deutlich häufiger in der Bundes- (39.6%) als in der kantonalen Gesetzgebung (19%). Die übliche Klausel dieser Kategorie hält fest, eine Evaluation habe periodisch über die Wirksamkeit einer staatlichen Massnahme zu berichten. Ferner habe der Bericht wenn möglich Empfehlungen zu enthalten und sei dem Parlament durch die Regierung zu präsentieren. Beispielfhaft lässt sich hier Artikel 22 des Zürcher Kirchengesetzes zitieren: „Die kantonalen kirchlichen Körperschaften berichten der Direktion jeweils auf das Ende einer Beitragsperiode über die Verwendung der Kostenbeiträge und über die Auswirkungen und die Wirksamkeit des durchgeführten Tätigkeitsprogramms.“

3. Umsetzung von Evaluationsklauseln auf kantonaler Ebene

Bis anhin haben wir uns mit der Genese, Verteilung und dem Inhalt von Evaluationsklauseln in der Schweizer Gesetzgebung befasst. Auf dieser Grundlage können wir uns im Folgenden der Umsetzung von Evaluationsklauseln zuwenden. Dabei konzentrieren wir uns auf die kantonale Ebene, da die Umsetzung von Evaluationsklauseln diesbezüglich noch nicht systematisch untersucht worden ist.

3.1 Bedingungen für die Umsetzung von Evaluationsklauseln

Unsere Untersuchung zeigt, dass der rechtliche Evaluationsauftrag in den Kantonen grösstenteils eingehalten wird und sich somit in Einklang mit dem Fazit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK 2011) über die Umsetzung von Evaluationsklauseln in der Bundesgesetzgebung befindet. Tatsächlich sind gemäss unserer Befragung der kantonalen Verwaltungen 86.5% der Evaluationsklauseln implementiert worden (siehe Tabelle 5). Wie erwartet übt die Grösse einer kantonalen Verwaltung (Vollzeitäquivalente/1000 Einwohner) einen positiven Einfluss auf die Umsetzung von Evaluationsklauseln aus. Des Weiteren stellen wir Unterschiede zwischen Umsetzungsrate und Politikbereichen fest. So werden Evaluationsklauseln beispielsweise im Finanz- (100%), Bildungs- (93%) und Gesundheitsbereich (89%) überdurchschnittlich häufig implementiert, während dies im Bereich der Sozialhilfe unterdurchschnittlich oft passiert (76%).

Tabelle 5: Umsetzungsgrad von Evaluationsklauseln auf kantonaler Ebene⁶

Kanton	Anzahl Klauseln	Umsetzung der Klauseln	Präsentation im Parlament	Realisierung der Evaluation		Einfluss von Evaluationen	
				Verwaltungs-intern	Verwaltungs-extern	Gesetzesänderung /-aufhebung	Anpassungen auf Verwaltungsstufe
AG	6	100%	50%	66.7%	33.3%	16.7%	16.7%
AI	2	100%	50%	50%	50%	0%	100%
AR	7	100%	66.6%	80%	20%	16.7%	33.3%
BE	19	100%	44.4%	52.9%	47.1%	35.3%	47.1%
BL	8	100%	75%	50%	50%	37.5%	25%
BS	8	100%	44.4%	66.7%	33.3%	11.1%	33.3%
FR	18	88.9%	38.5%	68.8%	31.3%	0%	81.3%
GE	45	71.1%	63.3%	48%	52%	8.3%	70.8%
GL	2	100%	100%	100%	0%	0%	50%
GR	5	80%	40%	80%	20%	0%	25%
JU	9	55.6%	0%	60%	40%	0%	80%
LU	2	100%	100%	100%	0%	0%	0%
NE	12	75%	22.2%	50%	50%	22.2%	66.7%
OW	2	50%	100%	100%	0%	0%	0%
SG	2	100%	100%	0%	100%	50%	50%
SH	1	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SO	3	100%	100%	100%	0%	0%	100%
SZ	4	100%	75%	100%	0%	0%	100%
TG	1	100%	100%	100%	0%	100%	0%
TI	14	100%	42.9%	84.6%	15.4%	14.3%	50%
UR	2	100%	0%	100%	0%	0%	0%
VD	27	92.6%	36.4%	38.1%	61.9%	0%	95.8%
VS	16	81.3%	27.3%	75%	25%	0%	83.3%
ZG	1	100%	0%	100%	0%	0%	0%
ZH	14	92.9%	50%	63.6%	36.4%	15.4%	61.5%
Total	230	86.5%	48.1%	62.4%	37.6%	11.8%	62%

In Bezug auf die nicht umgesetzten Klauseln beobachten wir, dass die entsprechenden Rechtsbestimmungen in zwei Fällen erst für die Zeit nach Ende unserer Untersuchungsperiode gegolten haben. Ferner sind vier Gesetze mit Evaluationsklauseln nach Erstellung unseres Inventars aufgehoben worden. Bei den restlichen 25 Fällen handelt es sich vor allem um Klauseln, die Evaluationskriterien nicht spezifizieren und von Parlamentsmitgliedern initiiert wurden. Dieser Umstand legt einen Zusammenhang zwischen Entstehung, Inhalt und Umsetzung von Evaluationsklauseln nahe. So scheint die Umsetzung von der frühzeitigen Aufnahme der Evaluationsklausel im Gesetzentwurf positiv beeinflusst zu werden. Der Anreiz der Verwaltung, eine Evaluationsklausel zu implementieren, dürfte grösser sein, wenn die Klausel aus der Feder der Verwaltung stammt, da sie mit der hinter der Klausel stehenden Absicht vertraut ist. Ferner ist hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen nicht spezifizierten Evaluationskriterien und der Umsetzung zu erwarten, dass letztere für evaluationsunerfahrene Verwaltungseinheiten besonders

⁶ In Bezug auf alle 269 kantonalen Evaluationsklauseln fehlen Daten für 39 Evaluationsklauseln, zu denen kantonale Verwaltungen keine Angaben gemacht haben. Ferner sind es bezüglich Präsentation 17, interne/externe Realisierung 15 und Einfluss 23 Evaluationsklauseln, zu denen wir keine Antworten erhalten haben.

dann schwierig ist, wenn die durch eine Wirksamkeitsprüfung zu beantworteten Fragen nicht vorgegeben sind. Insgesamt erstaunt es somit kaum, dass Klauseln mit tiefer normativer Dichte und Fokus auf Evaluationszeitpunkt tendenziell seltener umgesetzt werden als Klauseln mit tiefer normativer Dichte und Fokus auf Evaluationszeitpunkt oder Klauseln mit hoher normativer Dichte.

3.2 Die Präsentation von Evaluationen im Parlament

Tabelle 5 illustriert, dass 48.1% der durch Evaluationsklauseln angestossenen Evaluationen respektive die darin enthaltenen Resultate und Empfehlungen dem Parlament (Plenum oder Kommission) präsentiert wurden. Auch hier fallen interessante Unterscheide zwischen Politikbereichen auf: Während beispielsweise mehr als neun von zehn im Finanzbereich realisierte Evaluationen dem Parlament zur Kenntnis gebracht werden, geschieht dies im Gesundheitsbereich nur in der Hälfte der Fälle. Überdies werden Evaluationen dem Parlament bedeutend häufiger vorgelegt, wenn entsprechende Klauseln von Parlamentsmitgliedern vorgeschlagen wurden (67%), als wenn die Verwaltung an deren Ursprung steht (26%). Schliesslich besteht ein zusätzlicher absehbarer Zusammenhang zwischen normativer Dichte und Präsentation. Demnach werden Evaluationen dem Parlament besonders häufig vorgelegt, wenn Klauseln Zeitpunkt und Form der Evaluation sowie das Parlament als Empfänger definieren.

3.3 Verwaltungsinterne und -externe Realisierung von Evaluationen

Gemäss unserer Befragung der kantonalen Verwaltungen werden 62.4% der durch Evaluationsklauseln initiierten Evaluationen durch Verwaltungseinheiten realisiert (siehe Tabelle 5). Dies trifft insbesondere dann zu, wenn Klauseln nicht festhalten, ob eine Evaluation durch eine interne oder externe Stelle durchzuführen ist. Interessanterweise beobachten wir eine positive Korrelation zwischen externer Realisierung und den finanziellen Ressourcen eines Kantons. Ferner stellen wir einen positiven Zusammenhang zwischen einer hohen Anzahl Evaluationsorganisationen pro Kanton und der Tatsache fest, dass Evaluationen verwaltungsextern verwirklicht werden.⁷ Hingegen realisieren Kantone mit hohem Personalbestand (Vollzeitäquivalente/1000 Einwohner) Evaluationen nicht häufiger verwaltungsintern als diejenigen mit wenigen Angestellten.

Die Betrachtung einzelner Politikbereiche verrät Präferenzen hinsichtlich der externen Mandatierung von Evaluationsaufträgen. Im Gesundheitsbereich werden beispielsweise 59% der Evaluationsaufträge an externe Mandatsnehmende vergeben, während im Bildungsbereich fast dreiviertel der Evaluationen von Verwaltungseinheiten realisiert werden. Wenngleich gerade im Bildungsbereich generell hohe Evaluationskompetenz vorliegt, ist es wesentlich, auf eine gewisse

⁷ Erhoben auf Grundlage der Angaben der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) Siehe www.seval.ch (abgerufen 28.09.2016)

Ambivalenz des Begriffsverständnisses von Evaluation hinzuweisen. Sowohl Politikerinnen und Politiker als auch Verwaltungsangestellte verstehen den Evaluationsbegriff teilweise nicht im Sinne einer kausalen Wirkungsanalyse. Folglich entsprechen Berichte, die nicht von entsprechend spezialisierten Verwaltungsakteuren verfasst worden sind, nicht immer dem wissenschaftlichen Evaluationsverständnis.

4. Einfluss von Evaluationsklauseln

Die im Rahmen unserer Forschung erhobenen Daten weisen aus, dass von Evaluationsklauseln ausgehende Evaluationen in 62% der Fälle Einfluss auf Programmanpassungen auf Verwaltungsebene ausüben. Dies stimmt vor allem dann, wenn Evaluationskriterien nicht spezifiziert sind. Da die Verantwortung für die Umsetzung von gesetzlichen Evaluationsaufträgen generell der Verwaltung anheimfällt, resultiert aus Klauseln mit tiefer normativer Dichte mehr administrativer Handlungsspielraum. Letzterer erlaubt es der Verwaltung, evaluationsspezifische Fragestellungen auf managerielle Sachverhalte zu richten. Die Beantwortung managerieller Fragestellungen ist tendenziell nützlicher für den Verwaltungsbetrieb als die Erarbeitung von Erkenntnissen, die sich auf die Relevanz und Wirksamkeit staatlicher Massnahmen im Allgemeinen und der Gesetzgebung im Besonderen beziehen—Erkenntnisse, die den parlamentarischen Aufgabenbereich betreffen. Diese auf kantonaler Ebene festgestellte Tendenz wird im Übrigen für die Bundespolitik von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK 2011) bestätigt. Anhand unserer Experteninterviews lässt sich zudem schlussfolgern, dass Evaluationen für kantonale Verwaltungen ein veritables Werkzeug für die Anpassung administrativer Massnahmen und Dienstleistungen darstellen.

Wie Tabelle 6 zeigt haben von Evaluationsklauseln angestossene Evaluationen in 11.8% der Fälle zu Gesetzesanpassungen oder -aufhebungen beigetragen. Aus der qualitativen Analyse von Gesetzentwürfen, Parlamentsprotokollen und Kommissionsberichten der Kantone Bern, Genf und Zürich lassen sich weitere Erkenntnisse gewinnen: Für die Berner Gesetzgebung kann beispielsweise festgehalten werden, dass die dem Parlament präsentierten Evaluationen häufig einen Beitrag zu Gesetzesveränderungen geleistet haben (in 35.3% der Fälle), obschon die Einführung der entsprechenden Evaluationsklauseln generell auf die Verwaltung zurückgeht. In diesem Kontext ist der Hinweis bedeutend, dass etwa das Polizeigesetz sowie die Gesetze über den Finanz- und Lastenausgleich oder die Steuerung von Finanzen und Leistungen substantiell von der umfangreichen Evaluationstätigkeit über die Neue Verwaltungsführung (NEF)—die Berner Variante von New Public Management—beeinflusst wurde. Angesichts dessen, dass beispielsweise das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen die Grundlage für die wirkungsorientierte Führung der Berner Verwaltung darstellt, dürfte diese Erkenntnis den Erwartungen entsprechen (Nuspliger 2005: 52). Bemerkenswerterweise scheinen sowohl die Evaluationserkenntnisse über die NEF als auch

diejenigen über die Möglichkeiten zur Förderung von Gemeindefusionen nicht nur auf Gesetzes-, sondern auch auf Verfassungsebene gewirkt zu haben. Tatsächlich wurde die Berner Verfassung 2012 in Bereichen geändert, die durch Evaluationen in Zusammenhang mit der Umsetzung von NEF-Reformen und Gemeindefusionen tangiert wurden. Selbstverständlich wird eine Verfassung nicht allein aufgrund von Wirkungsüberprüfungen, sondern wegen einer Vielzahl von Einflussfaktoren geändert. Nichtsdestotrotz liegt angesichts unserer Ergebnisse der Schluss nahe, dass der Einfluss von Evaluationen, die durch entsprechende Klauseln initiiert werden, über die managerielle Dimension hinausgehen kann.

Mit Blick Richtung Genf stellen wir fest, dass dem Parlament unterbreitete Evaluationsresultate und -empfehlungen eher selten zu Gesetzesänderungen oder -aufhebungen beitragen (in 8.3% der Fälle). Das Gesetz über die Kommission für die Aufsicht über die Berufe des Gesundheitswesens und die Wahrung der Patientenrechte kann in diesem Zusammenhang als Beispiel dienen. Der Genfer Staatsrat—die mit der Präsentation der Evaluation beauftragte Instanz—empfahl ursprünglich, die erzielten Evaluationserkenntnisse ins neue Gesetz einfließen zu lassen, dessen Verabschiedung für Januar 2013 geplant war (Grand Conseil 2001: RD 882). Bis anhin müssen wir uns jedoch mit der Einsicht begnügen, dass das entsprechende Gesetz bis heute keiner Änderung unterzogen wurde. Dessen ungeachtet können Evaluationen auch im Kanton Genf substantielle Auswirkungen auf die Gesetzgebung haben. So geht etwa die Aufhebung des Gesetzes über das Centre d'Action Sociale et de Santé nicht zuletzt auf eine Evaluation zurück. Als weiteres Beispiel kann das Gesetz über öffentliche Massnahmen für die nachhaltige Entwicklung herangezogen werden, dessen Artikel in Bezug auf praktische Auswirkungen einzeln evaluiert wurden. Die im Evaluationsbericht formulierten Empfehlungen für die Änderung des Gesetzes flossen in den weiteren Gesetzgebungsprozess ein (Grand Conseil 2002: PL 8786-A; RD 447a).

Schliesslich halten Ausführungen der Zürcher Kantonsverwaltung unmissverständlich fest, dass die systematische Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen und die ressourcenschonende Erledigung der Aufträge einer gebräuchlichen Praxis entsprechen, welche zu Gesetzesänderungen beitragen kann. Diese Praxis hängt jedoch nicht zwangsläufig von der Existenz von Evaluationsklauseln ab, was im Übrigen auch auf andere Kantone zutrifft. Nichtsdestotrotz lässt sich in Zürich eine kritischere Haltung gegenüber der Relevanz von Evaluationsklauseln feststellen als in manchen anderen Kantonen. In diesem Zusammenhang sei beispielsweise daran erinnert, dass Zürcher Parlamentsmitglieder seltener Evaluationsklauseln vorschlugen als deren Kolleginnen und Kollegen aus anderen Kantonen (vgl. Bundi & Eberli in diesem Buch). Dennoch lässt sich auf Grundlage der Zürcher Parlamentsprotokolle beispielsweise die Konformität der Evaluationspraxis mit im Bildungs- und Volksschulgesetz verankerten Evaluationsklauseln aufzeigen. Evaluationen im Schulbereich werden im Allgemeinen von externen Evaluationsstellen realisiert, dem Parlament

regelmässig präsentiert und tragen vor allem zu Programmanpassungen auf Verwaltungsstufe bei. Schliesslich lässt sich in Zusammenhang mit der im Kirchengesetz enthaltenen Evaluationsklausel anführen, dass Evaluationen im Kirchenbereich in der geteilten Zuständigkeit des Kantons und anerkannter kirchlicher Körperschaften liegen. Deren Berichterstattung bildet ebenfalls regelmässig Gegenstand von Sitzungen des Zürcher Kantonsrats.

Abgesehen von direkt sichtbaren Auswirkungen, die von Evaluationsklauseln ausgelöste Evaluationen auf die Gesetzgebung ausüben können, ist abschliessend der indirekte Einfluss von Evaluationen auf die parlamentarische Arbeit zu betonen. Auch wenn Parlamentsmitglieder über wenig Zeit verfügen, sich mit Evaluationsberichten auseinanderzusetzen, zeigen sich manche durchaus affin für die informative und transparenzstiftende Funktion von Evaluationen. Dadurch wird etwa die fundamentale Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht über die Umsetzung von staatlichen Massnahmen im Allgemeinen und Gesetzen im Besonderen erleichtert. Tatsächlich kann der gesetzliche Auftrag zur Evaluation „den sparsamen Mitteleinsatz unterstützen, die Wirksamkeit der staatlichen Massnahmen erhöhen und politischen Entscheidungsträgern helfen, die beschränkten Ressourcen auf die prioritären Aufgabengebiete zu konzentrieren“ (EFK 2011: 12). Hierbei lässt sich vermuten, dass Parlamentsabgeordnete Evaluationsberichte vor allem dann konsultieren, wenn sie das Risiko einer sich verselbständigenden Verwaltung als hoch einstufen. Evaluationsklauseln können dem Parlament vor allem dazu dienen, den Wirksamkeitsnachweis öffentlicher Politik durch exekutive Organe durchzusetzen und mithilfe von Gesetzesänderungen längerfristige korrektive Massnahmen zu ergreifen. Auch wenn sich durch Evaluationsklauseln ausgelöste Evaluationen zeitlich und substantiell deutlich stärker auf die Verwaltungspraxis auswirken, beeinflussen sie somit auch die parlamentarische Arbeit.

5. Schlussfolgerungen

Die vorliegende Untersuchung präsentiert zum ersten Mal eine Vollerhebung von Evaluationsklauseln in der Schweizer Gesetzgebung und erlaubt somit Antworten in Bezug auf Entstehungsgründe, Umsetzung und Wirkung dieser Klauseln auf kantonaler Ebene. So kann beispielsweise nachvollzogen werden, welche Kantone aus welchen Gründen wie viele Evaluationsklauseln in welchen Politikbereichen eingeführt haben und wie die entsprechenden Klauseln formuliert worden sind. Schlussfolgernd ist es wesentlich, Evaluationsklauseln in den grösseren Kontext der Institutionalisierung von Evaluation zu setzen. Im Laufe der letzten drei Jahrzehnte liessen sich für die Schweiz besondere Anstrengungen beobachten, evaluative Praktiken im gesamten politischen Prozess zu stärken (Balthasar 2007; Horber-Papazian 2015; Widmer & Neuenschwander 2004). Nichtsdestotrotz hat sich der forschende Blick auf die Institutionalisierung von Evaluation oft auf die organisationelle Institutionalisierung konzentriert. Während die

Einrichtung und Wirkung neuer Evaluationsorgane Gegenstand von wissenschaftlichen und politischen Diskussionen bildete, wurde der prozeduralen Institutionalisierung respektive Entstehungs- und Wirkungsweise von Regeln zur Prägung der Evaluationspraxis nur selten Beachtung geschenkt (Mader 1985: 115). Gerade die gesetzliche Verankerung der Wirkungsprüfung staatlicher Massnahmen bildet jedoch sowohl aus internationaler wie nationaler Sicht einen zentralen Bestandteil der Institutionalisierung von Evaluation (Jacob, Speer & Furubo 2015; Prognos 2013; Quesnel 2015). Für die Schweizer Kantone konnte diese Forschungslücke nun geschlossen werden (Wirths 2016; Wirths & Horber-Papazian 2016). So zeigt der interkantonale Vergleich etwa, dass die Verankerung von Evaluation in der Bundesverfassung eine katalysierende Wirkung auf die numerische Entwicklung von Evaluationsklauseln auf kantonaler Ebene ausgeübt hat. Darüber hinaus haben akademische Akteure an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung sowohl in Bezug auf die Verrechtlichung von Evaluation als auch die Förderung von Evaluationspraxis und -kultur bereits früh eine tragende Rolle gespielt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mehr als drei Viertel der Evaluationsklauseln von der Verwaltung bereits im Gesetzentwurf eingeführt werden. In den meisten Fällen werden Evaluationsklauseln dann als vielversprechendes Werkzeug für die evidenzbasierte Steuerung öffentlicher Dienstleistungen und politischer Programme betrachtet. Werden Evaluationsklauseln hingegen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern eingeführt, geschieht dies meist im Namen der Unsicherheitsverminderung. Gemäss unserer Expertengespräche beziehen sich weitere politische Gründe, Evaluationsklauseln zu verlangen, auf die Konsensbildung zwischen uneinigigen Parteien oder gar darauf, einer politischen Mehrheit für ein bestimmtes Gesetz oder Projekt langfristig zu zeigen, dass sie falsch liegt (Wirths 2016). In Bezug auf unterschiedliche Politikbereiche stellen wir fest, dass etwa der Gesundheits- und Bildungsbereich ausgeprägt von Evaluationsklauseln tangiert werden, da sich hier sowohl in der Schweiz als auch im internationalen Vergleich bereits früh eine Evaluationskultur ausgebildet hat. Dieser Umstand lässt sich durch zahlreiche Forschungsunterfangen über evidenzbasierten Politik und Evaluation bestätigen (Frey 2010a, 2010b; Frey & Ledermann 2010; Ledermann 2014; Sager & Hinterleitner 2003: 454-456; Widmer 2009).

Des Weiteren zeigt unsere Studie, dass der Löwenanteil der in der kantonalen Gesetzgebung enthaltenen Evaluationsklauseln umgesetzt worden ist. Die Verantwortung in Bezug auf die Umsetzung liegt hauptsächlich bei der Verwaltung. Ungeachtet der Tatsache, ob Evaluationen verwaltungsintern oder -extern realisiert werden, werden Evaluationsmandate und -fragestellungen im Allgemeinen von der Verwaltung definiert. Hierbei scheint der Zusammenhang zwischen normativer Dichte von Evaluationsklauseln und administrativem Handlungsspielraum offensichtlich. Während normativ dichte Evaluationsklauseln mit zahlreichen gesetzlich einzuhaltenden evaluativen Vorgaben den Handlungsspielraum verkleinern, erlauben Klauseln von tiefer normativer Dichte der

Verwaltung, den evaluativen Fokus auf managerielle Fragestellungen zu konzentrieren, die das Parlament per Definition gar nicht oder nur marginal betreffen. Dies wirft zentrale Fragen hinsichtlich der Auswirkungen von Evaluationen, die durch Evaluationsklauseln initiiert werden, auf die Veränderung staatlicher Massnahmen auf. Hierbei zeigen unsere Resultate, dass entsprechende Evaluationen oft zu Programmanpassungen auf Verwaltungsebene und selten zu Gesetzesveränderungen oder -aufhebungen beigetragen haben.

Insgesamt liegt der Schluss nahe, dass die gesetzliche Verankerung von Evaluation im schweizerischen politischen System sowohl auf bundes- als auch auf kantonaler Ebene nicht einfach eine administrative Routine darstellt. Was durch Evaluationsklauseln ausgelöste Evaluationen angeht, stellen wir in Einklang mit internationalen Forschungsergebnissen fest, dass interne Evaluations-Stakeholder wie Verwaltungs- und Evaluationseinheiten stärker von Evaluationsresultaten lernen als externe Stakeholder wie Parlamente (Borrás & Højlund 2015; Jacob & Varone 2002; Leeuw, Rist & Sonnichsen 2000). Da Akteure der Verwaltung direkter in Evaluationsprozesse integriert sind, liefern Evaluationen eher „inputs that call for change within the present knowledge structures and that lead to gradual development of those structures“ (Forss, Cracknell & Samset 1994: 586). Nichtsdestotrotz lässt unsere Untersuchung die fundierte Vermutung zu, dass Evaluationen für die parlamentarische Arbeit nicht zwangsläufig von untergeordneter Relevanz sind (Ledermann 2012; Nutley, Walter & Davies 2007; Weiss 1998). Tatsächlich wird fast die Hälfte der durch Evaluationsklauseln angestossenen Evaluationen dem Parlament präsentiert. Dieser Wert steigt in bestimmten, für die Legislative besonders wichtigen Politikfeldern wie dem Finanzbereich auf über 90%. Dies ermöglicht es demokratisch legitimierten Abgeordneten, der zentralen Aufgabe der parlamentarischen Obergericht auf Grundlage von Evaluationsresultaten und -empfehlungen nachzukommen. Der gesetzliche Auftrag zur Evaluation hat den offensichtlichen Vorteil, dass die Überprüfung staatlicher Massnahmen an Dritte delegiert werden kann. Mit anderen Worten muss sich das Parlament nicht in Eigenregie mit der Überprüfung staatlicher Massnahmen beschäftigen. Letzteres entspricht weder einer Hauptaufgabe von Parlamentsmitgliedern, noch verfügen diese im Allgemeinen über genügend Zeit und Knowhow, die Umsetzung staatlicher Massnahmen selbst zu evaluieren.

Der Vorteil der Delegation von Evaluationen kommt jedoch eher zum Tragen, wenn der Formulierung von Evaluationsklauseln gebührend Achtung geschenkt wird. Aufgrund undefinierter Evaluationsziele lassen Evaluationsklauseln der Verwaltung oft grossen Spielraum, Evaluationen gemäss verwaltungsspezifischer Fragestellungen durchzuführen oder durchführen zu lassen. Wenn es der parlamentarischen Absicht entspricht, die parlamentarische Obergericht mithilfe von Evaluationsklauseln zu stärken, sollten sich Parlamentsmitglieder verstärkt mit der Formulierung von Evaluationsklauseln und deren Absicht auseinandersetzen (Lupia & McCubbins 1994: 107-108). Dann

sind Evaluationsklauseln nicht nur ‚Schall und Rauch‘, sondern vielversprechende ‚Rauchmelder‘, die Erwartungssicherheit in Bezug auf die Umsetzung staatlicher Massnahmen stiften.

Bibliografie

- Aldenderfer, Mark und Blashfield, Roger (1984). *Cluster analysis*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Aubert, Jean-François (2003). Art. 170 Évaluation de l'efficacité. In: Jean-François Aubert, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999* (S. 1289-1293). Zürich: Schulthess.
- Balla, Steven und Deering, Christopher (2013). Police Patrols and Fire Alarms: An Empirical Examination of the Legislative Preference for Oversight. *Congress & the Presidency*, 40(1), 27-40.
- Balthasar, Andreas (2007). *Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen*. Zürich: Rüegger.
- Balthasar Andreas (2010). Are there bases for evidence-based health policy in Switzerland? Factors influencing the extent of evaluation activity in health policy in the Swiss cantons. *Evidence & Policy*, 6(3), 333-349.
- Balthasar, Andreas (2015). L'utilisation de l'évaluation par l'administration fédérale. In: Katia Horber-Papazian (Hg.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse* (S. 115-132). Lausanne: PPUR.
- Bättig, Christoph und Schwab, Philippe (2015). La place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire. In: Katia Horber-Papazian (Hg.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse* (S. 1-24). Lausanne: PPUR.
- Berner Erziehungsdirektion (2005). Gesetz über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung. Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der Kommission. Bern.
<https://www.erz.be.ch/erz/de/index/berufsbildung/grundbildung/rechtsgrundlagen.assetref/dam/documents/ERZ/MBA/de/ABS-ABB-ABR/Grundbildung/vortrag-regierungsrat-berg.pdf>
(abgerufen 15.12.2016)
- Borrás, Susana und Højlund, Steven (2015). Evaluation and policy learning: The learners' perspective. *European Journal of Political Research*, 54(1), 99-120.
- Brunner, Stephan und Mader Luzius (2008). *Öffentlichkeitsgesetz: Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004*. Bern: Stämpfli.
- Bundesamt für Justiz (BJ) (2004). *Rapport du Groupe de contact interdépartemental "Evaluations de l'efficacité" à la Conférence des secrétaires généraux de la Confédération suisse*. Bern.
- Bundesamt für Justiz (BJ) (2007). *Prospektive Evaluation: Gesetzgebungsleitfaden* (3. Auflage). Bern.

- Bundesamt für Justiz (BJ) (2012). *Empfehlungen des Bundesamts für Justiz zur Formulierung von Evaluationsklauseln*. Bern.
- Busmann, Werner (2005). Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln. *LeGes—Gesetzgebung & Evaluation*, 16(1), 97-102.
- Busmann, Werner (2008a). Evaluation of legislation: Skating on thin ice. *Evaluation*, 16(3), 279-293.
- Busmann, Werner (2008b). The emergence of evaluation in Switzerland. *Evaluation*, 14(4).
- Delley, Jean-Daniel (1982). *Le Droit en action. Etude de Mise en Oeuvre de la Loi Furgler*. St-Saphorin.
- Delley, Jean-Daniel (1984). Der Vollzug öffentlicher Politiken. In: Ulrich Klöti (Hg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz* (S. 341-363). Bern: Haupt.
- Derlien, Hans-Ulrich und Rist Ray. (2002). Policy evaluation in international comparison. In: Jan-Eric Furubo; Ray Rist und Rolf Sandahl (Hg.), *International Atlas of Evaluation* (S. 439-455). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) (2011). *Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung*. Bern.
- Flückiger, Alexandre (2007). L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois. *Revue européenne des sciences sociales*, 45(3), 83-101.
- Forss, Kim, Basil Cracknell und Samset, Knut (1994). Can evaluation help an organization to learn? *Evaluation Review* 18(5), 574-591.
- Frey, Kathrin und Ledermann, Simon (2010). Introduction: Evidence-Based Policy: A Concept in Geographical and Substantive Expansion. *German Policy Study*, 6(2), 1-15.
- Frey, Kathrin (2010a). *Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz: Gesetzesrevisionen im Vergleich*. Nomos.
- Frey, Kathrin (2010b). Performance information in legislative revisions in Switzerland. *Governance*, 23(4), 667-690.
- Furubo, Jan-Eric, Rist, Ray und Sandahl, Rolf (2002). *International atlas of evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Grand Conseil (2001) (PL 8431-A). *Projet de loi*. Genf: Grand Conseil.
<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL08431A.pdf> (abgerufen 27.10.2016).
- Grand Conseil (2002) (PL 8786-A). *Projet de loi*. Genf: Grand Conseil.
<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL08786A.pdf> (abgerufen 27.10.2016).
- Grand Conseil (2002) (RD 447a). *Rapports divers*. Genf: Grand Conseil.
<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD00447A.pdf> (abgerufen 27.10.2016).
- Grand Conseil (2007) (PL 9931-A). *Projet de loi*. Genf: Grand Conseil.
<https://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09931A.pdf> (abgerufen 27.10.2016).

- Grand Conseil (2008). *Session du Grand Conseil du 28.08.2008*. Genf: Grand Conseil.
<http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances-annees/2008/560311> (abgerufen 14.12. 2016).
- Grand Conseil (2011) (RD 882). *Rapports divers*. Genf: Grand Conseil.
<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD00882.pdf> (abgerufen 27.10.2016).
- Horber-Papazian, Katia. (2006). La place de l'évaluation des politiques publiques en Suisse. In: Jean-Loup Chappelet (Hg.), *Contributions à l'action publique* (S. 131-144). Lausanne: PPUR.
- Horber-Papazian, Katia (2015). Conclusion générale: Les défis de l'évaluation en Suisse. In: Katia Horber-Papazian (Hg.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse* (S. 319-327). Lausanne: PPUR.
- Jacob, Steve, Sandra Speer und Jan-Eric Furubo (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 2(1), 6-31.
- Jacob, Steve und Frédéric Varone (2002). "L'évaluation des politiques publiques. Six études de cas au niveau fédéral." *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 19: 5-80.
- Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (2005). *Parlamentarische Initiative. Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgerschaftswesens (WAK-N) vom 15.11.2005*. Bern.
<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/2975.pdf> (abgerufen am 14.12.2016).
- Ledermann, Simon (2014). Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten. *Swiss Political Science Review*, 20(3), 453-485.
- Ledermann, Simon (2012). Exploring the necessary conditions for evaluation use in program change. *American Journal of Evaluation*, 33(2), 159-178.
- Leeuw, Frans; Rist, Ray und Sonnichsen, Richard (2000), *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Lupia, Arthur und McCubbins Mathew (1994). Learning from oversight: Fire alarms and police patrols reconstructed. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 10(1), 96-125.
- Mader, Luzius (1985). *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne: Payot.
- Mader, Luzius (2015). Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral. In: Katia Horber-Papazian (Hg.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse* (S. 67-78). Lausanne: PPUR.
- Morand, Charles-Albert (1993). l'obligation d'évaluer les effets des lois. In: Charles-Albert. Morand (Hg.), *Evaluation législative et lois expérimentales* (S. 79-115). Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Morand, Charles-Albert (2001). L'évaluation des effets des mesures étatiques. In: Andreas Auer; Gorgio Malinverni und Michel Hottelier (Hg.), *Droit constitutionnel suisse* (S. 1119-1129). Zürich: Schulthess.

- Nuspliger, Kurt (2005). Der Stellenwert der Evaluation am Beispiel des Kantons Bern. *LeGes— Gesetzgebung & Evaluation*, 2005(1), 51–63.
- Nutley, Sandra M., Isabel Walter und Huw T.O. Davies (2007). *Using evidence: How research can inform public services*. Bristol (UK): Policy Press.
- Oxman, Andrew D., Arild Bjørndal, Francisco Becerra, Mark Gibson, Miguel A. Gonzalez Block, Andy Haines, Maimunah Hamid, Carmen Hooker Odom, Haichao Lei, Ben Levin, Mark W. Lipsey, Julia H. Littell, Hassan Mshinda, Pierre Ongolo-Zogo, Tikki Pang, Nelson Sewankambo, Francisco Songane, Haluk Soydan, Carole Torgerson, David Weisburd, Judith Whitworth und Suwit Wibulpolprasert (2010). A framework for mandatory impact valuation to ensure well informed public policy decisions. *Lancet*, 375, 427–431.
- Papendorf, Knut, Stefan Machura und Anne Hellum (2014). *Eugen Ehrlich's Sociology of Law*. Münster: LIT Verlag.
- Prognos (2013). *Gutachten zur Durchführung von Ex-Post-Evaluierungen—Gute Praktiken und Erfahrungen in anderen Staaten*. Berlin: Prognos.
- Quesnel, Jean S. (2015). Le renforcement du rôle du Parlement à travers les clauses d'évaluation: la Suisse à l'avant-garde. In: Katia Horber-Papazian (Hg.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse* (S. 79-83). Lausanne: PPUR.
- Rosser, Christian (2017). Max Weber's Legacy for European Public Administration. In: Ongaro Edoardo und Sandra van Thiel (Hg.) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management in Europe*. London: Palgrave MacMillan.
- Sager, Fritz und Hinterleitner, Markus (2003). Evaluation. In: Bandelow, Nils und Schubert, Klaus (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 437-462). München: Oldenbourg Verlag.
- Uhlmann, Felix und Wohlwend, Mark (2011). *Richtlinien für die Rechtsetzung aus den Kantonen*. Zürich: Zentrum für Rechtsetzungslehre.
- Varone, Frédéric und Jacob, Steve (2004). Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: un état des lieux comparatif. *Revue internationale de politique comparée*, 11(2), 271-292.
- Weiss, Carol (1998), Have we learned anything about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21–33.
- Widmer, Thomas (2005). *Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund. Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards)*. Bern: Bundesamt für Justiz.
- Widmer, Thomas (2009). The contribution of evidence-based policy to the output-oriented legitimacy of the state. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 5(4), 351-372.

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

Widmer, Thomas; Bundi, Pirmin ; Eberli, Daniela and Frey, Kathrin (2014). *Survey 'parliaments and evaluations'*. Zurich: Department of Political Science, University of Zurich.

Wirths, Damien (2016). Procedural Institutionalization of the Evaluation through Legal Basis: A New Typology of Evaluation Clauses in Switzerland. *Statute Law Review*, early online.

Wirths, Damien und Horber-Papazian, Katia (2016), La place des clauses d'évaluation au niveau cantonal. *LeGes—Gesetzgebung & Evaluation*, (3), early online.

Zürcher Kantonsrat (2016). Protokoll des Zürcher Kantonsrates, 29.02.2016. Zürich.

https://www.kantonsrat.zh.ch/Protokolle/P1905/043_2015-2019.pdf#View=Fit (abgerufen am 14.12.2016).

Anhang: Methodologische Überlegungen

Da in Bezug auf Existenz und Auswirkungen von Evaluationsklauseln auf kantonaler Ebene bis anhin keine empirischen Untersuchungen angestellt wurden, haben wir auf verschiedene explorative Ansätze zurückgegriffen. In einem ersten Schritt haben wir mittels lexikalischer Suche ein Inventar von kantonalen Evaluationsklauseln erstellt. Auf Grundlage der gesamten, auf dem Onlinesuchportal LexFind abrufbaren schweizerischen Gesetzgebung haben wir mithilfe von zwölf Begriffen nach Evaluationsklauseln gesucht (siehe Tabelle 6). Die zwölf Begriffe wurden aufgrund ihrer Eignung ausgewählt, die Auslegung von Evaluation als kausale Wirkungsüberprüfung im Sinne von Artikel 170 der Bundesverfassung zu erfassen (Aubert 2003; Morand 2001). Gemäss dieser Evaluationsdefinition wurden die Konzepte des Monitorings und des Reportings aus der Erhebung ausgeschlossen. Insgesamt hat unsere Suche 5'544 kantonale Rechtsakte zutage gefördert, die bis Ende 2013 in Kraft gesetzt worden sind.

Tabelle 6: Stichworte für die lexikalische Analyse

Französisch	Deutsch	Italienisch
efficacité	Wirksamkeit	efficacia
efficience	Effizienz	efficienza
effectivité	Effektivität	effectività
évalu	überprüf et evalu	verifica

Da diese Rechtsquellen nicht notwendigerweise Evaluationsklauseln enthalten, mussten sie in einem zweiten Schritt auf drei inhaltliche Fragen hin systematisch untersucht werden:⁸ (1) Geht aus den Quellen eine Verpflichtung hervor, einen Evaluationsprozess im Sinne einer kausalen Wirkungsprüfung auszulösen? (2) Bezieht sich die Evaluationsverpflichtung auf öffentliche Massnahmen? Handelt es sich dabei um einen gesetzlichen Auftrag, eine allgemeine Evaluation durchzuführen? Die Beantwortung dieser Fragen für alle 5'544 Rechtsakte hat uns erlaubt, 269 Evaluationsklauseln auf Kantonsebene zu identifizieren. Dazu kommen 53 in der Bundesgesetzgebung enthaltene Evaluationsklauseln. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass aufgrund unserer Suchbegriffe nicht ausgeschlossen werden kann, dass einige Evaluationsklauseln nicht in unserem Sample erscheinen.

Um eine Inhaltsanalyse der insgesamt 322 Klauseln zu ermöglichen, wurden sie in einem dritten Schritt hinsichtlich ihrer normativen Dichte untersucht. Bis anhin wurden Evaluationsklauseln anhand weniger Fälle intuitiv klassifiziert und vor allem in generelle und sektorielle Klauseln unterteilt (Bussmann 2005). Im Gegensatz dazu haben wir eine statistische Cluster-Analyse durchgeführt (Aldenderfer & Blashfield 1984), um den Gesamtbestand schweizerischer Evaluationsklauseln zu typologisieren. Auf Grundlage der Empfehlungen des Bundesamtes für Justiz (BJ 2012) für die Formulierung von Evaluationsklauseln konnte für jede einzelne Klausel festgestellt werden, ob Adressatin und Adressat der Evaluationsergebnisse, Berichterstattende, Zeitpunkt, Gegenstand, Endprodukt, Kriterien und Zweck der Evaluation sowie die für die Überprüfung verantwortliche Behörde genannt werden oder nicht. Entsprechende Nennungen und Nichtnennungen wurden mit 1 respektive 0 codiert. Mittels dieses Vorgehens konnten alle Evaluationsklauseln in verschiedene Untersuchungseinheiten eingeordnet und in einer Typologie zusammengefasst werden (Wirths & Horber-Papazian 2016). Obgleich diese Typologie intermediäre Fälle nicht vollkommen ausschliesst— eine Klausel kann beispielsweise sowohl Evaluationskriterien als auch Evaluationszeitpunkt spezifizieren—, weist die dreiteilige Kategorisierung ein hohes Mass an Ähnlichkeit innerhalb und Unterschiedlichkeit zwischen den einzelnen Gruppen aus. Während die Typologie somit drei signifikant unterschiedliche Kategorien beinhaltet (primäre Validität), basiert deren Relevanz darüber hinaus auf der signifikanten Korrelation zwischen den Typen und Variablen, die nicht der Typologisierung dienen (sekundäre Validität). Dazu gehören beispielsweise die Faktoren, ob rechtliche Bestimmungen auf Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsstufe stehen, in welchen Kantonen diese Bestimmungen erlassen wurden und welche Politikbereiche sie betreffen (Wirths

⁸ Bei dieser Gelegenheit bedanken wir uns herzlich bei Marion Baud-Lavigne, Jacopo Klaus, Nicoletta Lumaldo, Charlotte Minder, Björn Neuhaus und Anthony Olmo für deren substantielle Unterstützung bei der Datenerhebung.

2016). Ferner lässt die Typologie die Schlussfolgerung zu, dass Evaluationsklauseln auf Bundes- und kantonaler Ebene im Allgemeinen signifikant anders formuliert werden.

In einem vierten Schritt wurden alle kantonalen Verwaltungen über die Umsetzung und Wirkung von Evaluationsklauseln schriftlich befragt. Um die Validität der Angaben zu gewährleisten, wurden die Fragebogen von den Staatskanzleien im Allgemeinen an von einzelnen Evaluationsklauseln besonders tangierte Verwaltungseinheiten weitergeleitet. Selbstverständlich können die durch die Befragung erzielten Resultate etwa aufgrund sozialer Erwünschtheit verzerrt sein. So mag es beispielsweise unangenehm sein, die Frage zu verneinen, ob eine Evaluationsklausel umgesetzt wurde. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass wir die Befragungsergebnisse für Genf—den Kanton mit den meisten Evaluationsklauseln—mithilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse von Parlamentsprotokollen kontrolliert haben. Diese Untersuchung weist eine hohe Übereinstimmung mit den Befragungsergebnissen aus.

In einem fünften Schritt haben wir für die Kantone Bern, Genf und Zürich vertiefte qualitative Untersuchungen von Gesetzentwürfen, Parlamentsprotokollen und Kommissionsberichten angestellt. Dadurch konnte eruiert werden, in welcher Phase des Gesetzgebungsprozesses und aus welchen Gründen Evaluationsklauseln eingeführt wurden. Darüber hinaus diente das Studium derselben Primärquellen dazu, die Verwendung von Evaluationen durch Parlamentsmitglieder zu untersuchen.

Schliesslich haben wir 25 semistrukturierte Experteninterviews mit Parlamentsmitgliedern und Führungskräften der Berner, Genfer und Zürcher Verwaltungen durchgeführt, um unsere Erkenntnisse zu komplettieren. Zum einen fiel die Wahl auf die drei Kantone, weil deren Rechtsakte am meisten Evaluationsklauseln enthalten. Zum anderen haben sie eine gemeinsame Forschungsgrundlage für das SNF-Sinergia-Programm „Syneval“ gebildet, in dessen Rahmen die gesetzliche Verankerung von Evaluationen untersucht worden ist.

Abbildungen

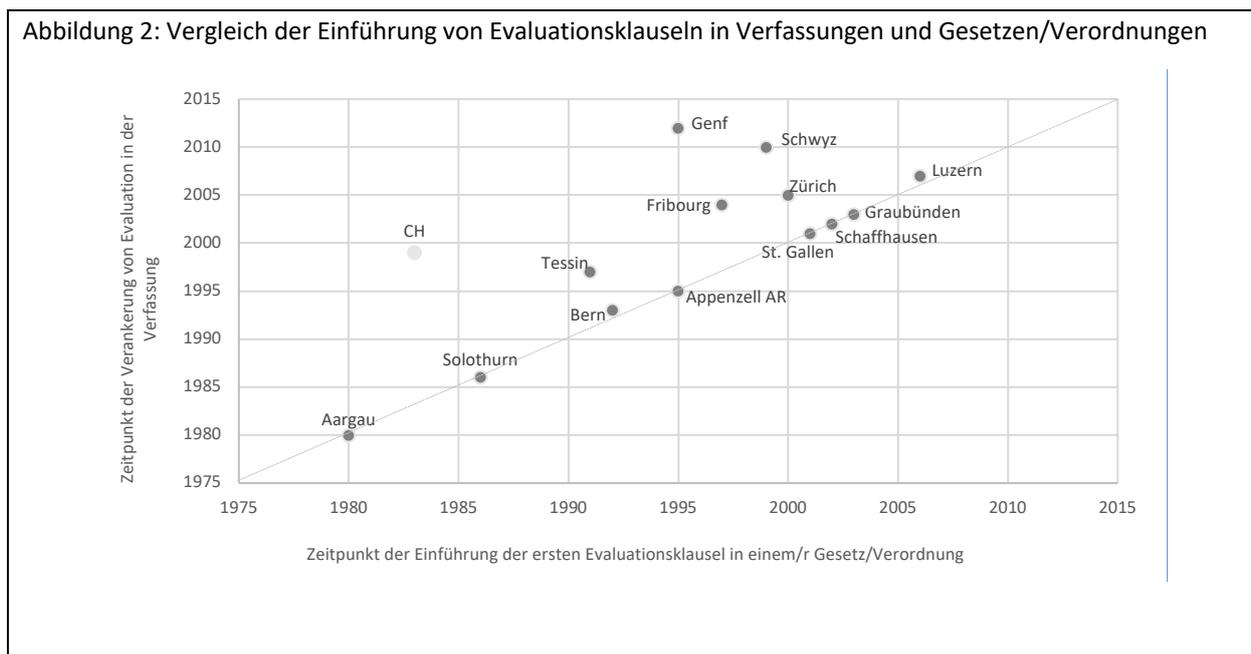
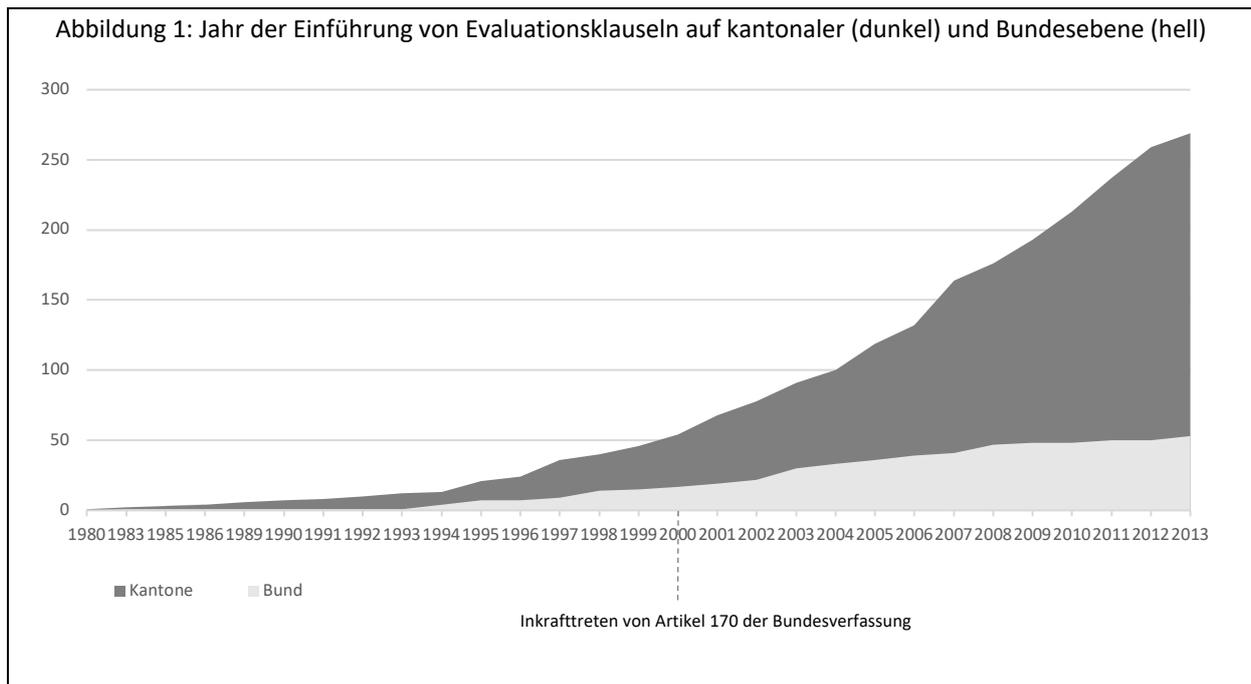


Abbildung 3: Kantonale Verteilung der Evaluationsklauseln nach Quintilen (N= 269)

