

Rezension zu:

Sager, Fritz/Widmer, Thomas/Balthasar, Andreas (Hg.): *Evaluation im politischen System der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro, 2017. 336 Seiten, 38,00 CHF, ISBN 978-3-03810-244-1

*Reinhard Stockmann*¹

Die Schweiz ist ein interessanter Fall. In der Studie von Furubo, Rist und Sandahl (2002: 10) zur Evaluationskultur in 21 ausgewählten Ländern erreichten die Eidgenossen mit acht (von 18 möglichen) Punkten Rang 14. In nur zehn Jahren katapultierte sich die Schweiz mit 16 (von 18 möglichen) Punkten auf Rang zwei von 19 Positionen (vgl. Jacob/Speer/Furubo 2015: 15).

Wie war ein derartiger Bedeutungsgewinn der Evaluation in einer Dekade möglich? Eine superspannende Frage, die allerdings, um es gleich vorwegzunehmen, in dem vorliegenden Buch nicht beantwortet wird. Allerdings wird deutlich gemacht, dass „das schweizerische politische System zumindest in neuerer Zeit einen guten Nährboden für die Entwicklung einer Evaluationskultur“ darstellt (S. 10). Das Buch fasst die zentralen Ergebnisse des Forschungsprogramms „Policy Evaluation in the Swiss Political System – Roots and Fruits“ (SynEval) zusammen, das in den Jahren 2013-2016 mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds an den Universitäten Zürich, Lausanne, Genf, Bern und Luzern durchgeführt wurde. Eine Forschungsarbeit, die in ihrem Facettenreichtum in Europa ihresgleichen sucht.

Nach einer grundlegenden Darstellung des politischen Systems der Schweiz (Sager, Künzler und Lutz), das zum Verständnis der Rahmenbedingungen, unter denen sich die Evaluation in der Schweiz entwickelt, unverzichtbar ist, werden drei Schwerpunkte bearbeitet:

- 1) Geschichte, Kultur und Institutionalisierung der Evaluation, wobei zwischen Bundes- und kantonaler Ebene unterschieden wird.
- 2) Die Bedeutung von Evaluation im politischen Prozess, in dem es vor allem um die

Nutzung der Evaluation seitens Regierung, Verwaltung und Parlament geht sowie im Rahmen direktdemokratischer Diskurse.

- 3) Schließlich werden die Konsequenzen für das politische System der Schweiz diskutiert.

Immer wieder wird in den zwölf Beiträgen der 22 Autor(inn)en darauf hingewiesen, dass die Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems (Föderalismus, halb direkte Demokratie, Konkordanzdemokratie, Vielparteienregierung, Schwäche der Legislative, segmentierte Struktur, Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit) „einzig- und eigenartig“ sind (Widmer: 53), einen „einzigartigen Kontext“ bilden (Sager/Künzler/Lutz: 23), so dass sich die Frage stellt, was Nicht-Schweizer aus dieser Veröffentlichung für ihr Land lernen können? Welche Ergebnisse gegebenenfalls übertragbar oder generalisierbar sind? Diese Fragen muss jeder Leser und jede Leserin für sich selbst beantworten, denn Vergleiche mit Befunden aus anderen Ländern werden in dieser Publikation leider kaum gezogen. Dennoch ist dieses Buch auch für Nicht-Schweizer absolut lesenswert (auch dann, wenn man es nicht – so wie ich – unter Palmen, mit Blick auf den türkisfarbenen Pazifik in Costa Rica studiert). Und sei es nur, um sich Anregungen und Anreize für vergleichbare Studien im eigenen Land zu holen – die leider, bezogen auf Deutschland – in dieser Fülle und Reichhaltigkeit schlichtweg fehlen.

Aufgrund der Vielfalt von Informationen, die diese Publikation enthält, kann natürlich nur auf einige Aspekte der einzelnen Beiträge eingegangen werden, wobei ich die kantonalen Ergebnisse hier weitgehend ausblende.

¹ Centrum für Evaluation (CEval), Saarbrücken

Der Beitrag von Widmer zur Geschichte der Evaluation in der Schweiz unterscheidet vier Phasen zwischen 1990 bis heute. Nach der ‚Pionierphase‘ bis 1990 kam es im folgenden Jahrzehnt zu einer besonders dynamischen Entwicklung, die in der Aufnahme des Art. 170 in die Bundesverfassung gipfelte, der verlangt, „dass das Parlament dafür besorgt ist, die Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu prüfen“ (S. 58). Zudem wurden 2001 die schweizerischen Evaluationsstandards verabschiedet. Nach einer ‚Reifephase‘ (bis 2010) hat jetzt die ‚Bürokratisierungsphase‘ eingesetzt, für die Entwicklungen beschrieben werden, wie sie auch in anderen Ländern zu beobachten sind. So zum Beispiel, dass zunehmend standardisierte Evaluationsprodukte nach eng getakteten Zeitplänen und nur mit knappen Mitteln ausgestattet, zu meist von privaten Firmen fabriziert werden und dass die Ausschreibungspraxis zum Teil skurrile Blüten treibt und ein stetig wachsender Anteil der Projektressourcen in die Offerterstellung fließt. Die Teilung der Fachwelt in der Schweiz ist eine weitere interessante Beobachtung. Widmer sieht auf der einen Seite: die „bürokratieaffinen, betriebswirtschaftlich-juristisch ausgerichteten Akteure, die sich immer stärker der Kultur des Auditing annähern“, stehen und auf der anderen Seite die wissenschaftsaffinen, kreativen und innovationsfreudigen Akteure, die sich diesen Verwaltungsroutinen verweigern und dafür lieber mit übergeordneten Forschungsfragen befassten.

Auch in der Schweiz gibt es keine landesweite Evaluationsdatenbank. Umso verdienstvoller ist der Aufbau einer SynEval-Datenbank im Rahmen des Forschungsprogramms. Frey, Di Giorgi und Widmer können eine Zunahme der erfassten Evaluationen im Untersuchungszeitraum feststellen, sowie große kantonale Unterschiede, die sich auch noch in anderen Beiträgen bestätigen lassen, genauso wie das Ergebnis, dass die Verwaltungen die Evaluationsaktivitäten stark prägen (S. 85).

Die Entwicklung der Evaluationsaktivitäten des Bundes in den letzten 15 Jahren wird von Balthasar und Strotz untersucht. Sie ermitteln nur eine leichte Zunahme der Anzahl durchgeführter Evaluationen, wobei es keine horizontale Diffusion gibt, d.h. „diejenigen Verwaltungseinheiten, die früher schon evaluiert haben, tun dies auch heute noch; jene, die früher nicht evaluiert haben, tun dies heute auch nicht“ (S. 113). Dies ist angesichts des zwischen 2002 und 2012 beschriebenen ‚Kultursprungs‘ erstaunlich und erklärungsbedürftig. Der zweite Hauptbefund, „dass die Institutionalisierung der Evaluations-

funktion im betrachteten Zeitraum zugenommen hat“ (S. 113) liegt wieder in der erwarteten Richtung.

Der Beitrag von Dolder, Rohrbach und Varrone behandelt die Evaluationskultur auf kantonaler Ebene, der von Wirths u.a. die gesetzliche Verankerung von Evaluationsklauseln und deren Auswirkungen ebenfalls auf kantonaler Ebene. Sie finden unter anderem heraus, dass Evaluationsklauseln von der Verwaltung oft als Werkzeuge für die evidenzbasierte Steuerung öffentlicher Dienstleistungen und politischer Programme betrachtet werden. Wenn Evaluationsklauseln hingegen von Parlamentarier(inne)n eingeführt werden, geschieht dies meist im Namen der Unsicherheitsverminderung (S. 178).

Die Analyse von Pleger, Wittwer und Sager stellt fest, „dass Evaluierende in der Schweiz mehrheitlich gut ausgebildet sind im Bereich Sozial- und Wirtschaftswissenschaften und bereits mehrjährige Berufserfahrung haben“ (S. 206). Der Befund, dass die Hälfte der Schweizer Evaluierenden Beeinflussungsversuchen durch die Auftraggeber ausgesetzt war, wird interessanterweise nicht in erster Linie als Bedrohung der Unabhängigkeit von Evaluator(inne)n interpretiert, sondern dahingehend, dass Evaluation so wichtig im politischen System der Schweiz ist, dass sich Beeinflussung lohnt (S. 206).

Frey und Ledermann gehen in ihrem Beitrag der Nutzung von Evaluationen in Regierung und Verwaltung nach und kommen unter anderem zu dem Ergebnis, dass Regierung und Verwaltung im vorparlamentarischen Prozess häufig systematische Abklärungen vornehmen, „Evaluationen dabei aber nicht zwingend im Vordergrund stehen“ (S. 233). Die Befunde zur Politikumsetzung zeigen, dass speziell Verwaltungen Evaluationen zur Evidenzbasierung ihrer Entscheide nutzen.

Die Untersuchung der Nutzung von Evaluationen durch das Parlament von Eberli und Bundi kommt zu dem interessanten Ergebnis, dass die Schweizer Parlamentsmitglieder dem Instrument gegenüber sehr aufgeschlossen sind und dass sie Evaluationen gerne beauftragen – dann aber nicht nutzen. D.h. Evaluationsergebnisse fließen nur selten in den Gesetzgebungsprozess ein, so dass der Beitrag der Evaluation zur Evidenzbasierung (wie schon andere Studien zeigten) im Parlament beschränkt bleibt (S. 269).

Interessant ist darüber hinaus der Befund, dass die Bedeutung der Evaluation im direktdemokratischen Diskurs verschwindend gering ist. Zwar könnten – so Stucki und Schlauffer – Eva-

lationen von den politischen Akteuren für ihre jeweilige Argumentation genutzt werden, doch wird davon kaum Gebrauch gemacht. Sie haben festgestellt, dass Evaluationen vorwiegend von Expert(inn)en in den Diskurs eingebracht werden, nicht aber von Politiker(inne)n, Interessengruppen oder Bürger(inne)n. Sie empfehlen deshalb, dass Evaluatoren(innen) als „sozial legitimierte Lehrer“ an der Schnittstelle zwischen politischer und konzeptioneller Nutzung eine Schlüsselrolle zur Verbesserung des direktdemokratischen Diskurses einnehmen. Ohne allerdings zu diskutieren, wie auf diese Weise die geforderte Unabhängigkeit von Evaluationen noch gewährleistet werden kann.

Die Schlussfolgerungen aus den vielfältigen Befunden ziehen Sager, Widmer und Balthasar. Zufrieden stellen sie zunächst einmal fest, dass sich die Evaluation öffentlicher Politiken in der Schweiz innerhalb von 25 Jahren fest etabliert hat und Evaluation im Kontext des schweizerischen politischen Systems gut gedeiht. Gefahren werden vor allem in der administrativen Routinisierung gesehen. Die Festigung der Evaluationskultur, die sich unter anderem in Gesetzen und Evaluationsklauseln, in einer (wenn auch geringen) Zunahme der Evaluationstätigkeiten widerspiegelt, hat allerdings kaum zu horizontalen Diffusionseffekten geführt. Dies unterstreicht die Rolle des Politikfeldes für die Entwicklung einer Evaluationskultur, die nicht ohne Weiteres diese Segmentierung überspringt (vgl. Stockmann 2006; Meyer/Stockmann 2010). Interessant ist auch, dass die in der Schweiz beobachtete Verrechtlichung von Evaluation nicht automatisch zu einer intensiveren Evaluationstätigkeit führt. Dieser Befund dürfte alle die bremsen, die gerade darin eine Chance für eine Ausbreitung der Evaluation sehen. Allerdings zeigt sich auch, dass Evaluationsklauseln durchaus umgesetzt werden und deshalb nicht ohne Relevanz sind. Die rechtliche Fixierung von Evaluation scheint zudem die Tendenz zur Bürokratisierung zu forcieren, die dazu führt, dass Evaluation als administrative Aufgabe wahrgenommen wird, die es pflichtgemäß abzuwickeln gilt.

Die Frage, ob Evaluationen in der Schweiz auch in Zukunft ihre Berechtigung haben, wird von den Autoren – wenig überraschend – mit einem klaren „ja“ beantwortet. Als „brachliegendes Potenzial“ (S. 328) wird aufgeführt, dass

1. insgesamt nur eine geringe Zunahme der Evaluationstätigkeit festzustellen ist,
2. die Evaluationsergebnisse häufig nicht zur Kenntnis genommen oder gar umgesetzt werden,

3. die politischen Systemstrukturen nur unzureichend auf eine Evidenzbasierung ausgerichtet sind,
4. Verwaltungen zwar Evaluationsergebnisse als Entscheidungsgrundlage nutzen und Parlamente gerne Evaluationen zur Kontrolle von Regierung und Verwaltung initiieren, „aber weder willens noch fähig“ sind, „die damit bereitgestellten Befunde auch zu nutzen“ (S. 329),
5. die Nutzung von Evaluation zwar die Qualität direktdemokratischer Diskurse erhöhen könnte, dies jedoch kaum zu beobachten ist.

Interessanterweise schließt das Buch nicht – wie in Evaluationsberichten üblich – mit Empfehlungen, wie die Potenziale der Evaluation in Zukunft besser genutzt werden könnten und welche Aufgaben daraus für die schweizerische Evaluation-Community abzuleiten wären. Erstaunlich eigentlich auch, dass gerade vor dem Hintergrund des schweizerischen politischen Systems mit seinen starken partizipativen Komponenten in keinem Beitrag die Partizipation der Bevölkerung in Evaluationen thematisiert wird. Ganz im Gegensatz zu vielen lateinamerikanischen Ländern, in denen die Partizipation der Zivilgesellschaft an Evaluationen nicht nur ein brandheißes Thema ist, sondern auch experimentell umgesetzt wird.

Das Buch lädt zum internationalen Vergleich ein, weil ihm gerade diese Dimension fehlt. Dazu müsste es allerdings erst einmal ähnlich intensive Länderstudien geben. Wenn die These von Thomas Widmer stimmt, dass sich die Academia immer mehr aus dem Standard-Evaluationsgeschäft zurückzieht, entstehen Freiräume, die die Wissenschaft zur Forschung über Evaluation nutzen könnte. Vorausgesetzt, sie findet hierzu die notwendigen Financiers. Ein weiteres Desiderat, das in dem Buch genannt wird, ist die Forschung über den Nutzen von Evaluation. Dies ist umso wichtiger, als in einigen Ländern bereits die Skepsis gegenüber Evaluation zu wachsen scheint. Dabei wäre nicht nur der Nachweis zu führen, dass Evaluation auf verschiedenen Ebenen zur Entscheidungsfindung genutzt wird, sondern auch, dass auf Evaluation beruhende evidenzbasierte Politik tatsächlich wirkungsvoller und nachhaltiger ist als solche, die das nicht tut. Spannende Forschungsfragen für die Zukunft.

Literatur

Furubo, Jan-Eric/Rist, Ray C./Sandahl, Rolf (Hg.) (2002): International Atlas of Evalua-

- tion. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Jacob, Steve/Speer, Sandra/Furubo, Jan-Eric (2015): The Institutionalization of Evaluation Matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. In: *Evaluation*, 21 (1), S. 6-31.
- Meyer, Wolfgang/Stockmann, Reinhard (2010): Evaluationsansätze und ihre theoretischen Grundlagen. In: Stockmann, Reinhard/Meyer, Wolfgang: *Evaluation. Eine Einführung*. Opladen u.a.: Barbara Budrich.
- Stockmann, Reinhard (2006): Presentation in the Panel Session: "Evaluation Roots in the USA and in Europe: Tracing Traditions?" EES-Conference London 2006.