

formation-regiosuisse- Konferenz

28./29. November 2013
Konzepthalle 6, Thun

Zusammenfassungen Referate

Evaluation in der Schweiz: Entwicklung, Verbreitung, Trends

Stefan Rieder,
Interface und Vorstand Schweizerische Evaluationsgesellschaft
(SEVAL)

Entwicklung

Die Entwicklung der Evaluation in den USA hat auch die Evaluationspraxis in der Schweiz mitgeprägt. So kam die US-amerikanische Forschung in den 1960er Jahren etwa zum Schluss, dass die Limitierung, die von den sogenannten Black-Box-Evaluationen ausgeht, überwunden werden muss: Als Black-Box-Evaluationen werden Untersuchungen von Massnahmen und Programmen öffentlicher Politik bezeichnet, die den Vollzug kaum oder gar nicht analysieren. Es wird vielmehr die Konzeption mit den gemessenen Wirkungen verglichen. Bleiben Letztere aus, wird davon ausgegangen, dass dies auf einen Fehler in der Konzeption zurückzuführen sei. Will die Evaluation aber Wirkungen nicht bloss beobachten, sondern auch erklären, so muss sie auch die Umsetzungsprozesse als Gegenstand haben. Dies zeigen in den USA gemachte Erfahrungen.

Diese Erkenntnis schlug sich unter anderem in der Vollzugsforschung der Schweiz nieder insbesondere in den Studien des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 6, das zwischen 1976 und 1980 durchgeführt wurde. Forschende gingen den Gründen nach, warum nationale Politiken in den Kantonen stark unterschiedliche Wirkungen auslösen. Ein Beispiel stellt die Untersuchung zum Vollzug und den Wirkungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland dar. Es zeigte sich, dass die Vollzugsinstanzen je nach Motivationslage und Ressourcenausstattung stark unterschiedlich vollziehen und somit regional deutlich verschiedene Wirkungen der Gesetzgebung auftreten.

Der Begriff der Evaluation wurde in der Schweiz erst durch die Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation (AGEVAL) einem weiteren Kreis von Personen bekannt. Die zwischen 1987 und 1991 tätige AGEVAL hatte zur Aufgabe, die Einsatzmöglichkeiten der Evaluation in der Schweiz zu prüfen. Zu diesem Zweck wurden in verschiedenen Politikbereichen «Testevaluationen» in Auftrag gegeben, unter anderem in den Bereichen Abfall, Sozialwesen und Energie. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe waren ermutigend. Sie wurden im Rahmen des NFP 27 (Wirksamkeit staatlicher Massnahmen) aufgenommen und sowohl theoretisch wie empirisch vertieft. Insgesamt hatte das NFP 27 fünf Millionen Franken zur Verfügung und finanzierte damit zwölf exemplarische Evaluationen, drei Projekte zum Thema «Lernen in Verwaltungen» sowie weitere Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Als für die Schweiz besonders wichtiges Ergebnis darf der Schlussbericht des NFP 27 bezeichnet werden: Unter dem Titel «Einführung in die Politikevaluation» wurde ein Handbuch veröffentlicht, das einen wichtigen Fixpunkt für Theorie und Praxis der Evaluation bildete.

Institutionell ist der Artikel 170 der Schweizerischen Bundesverfassung für die Evaluation von zentraler Bedeutung. Er lautet: «Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.» Basierend darauf sind seit den 1990er Jahren verschiedene Evaluationen in Auftrag gegeben worden. Ausgehend vom Verfassungsartikel sind in verschiedenen Gesetzen Evaluationsklauseln geschaffen worden, die wiederum eine Vielzahl von Evaluationen initiiert haben.

Im Kontext der Entstehung der Evaluation in der Schweiz ist auf die Gründung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) im Jahre 1996 hinzuweisen. Die SEVAL ist in der Zwischenzeit stark gewachsen und umfasst zurzeit 450 Mitglieder (Stand: Ende 2013). Sie setzt sich erfolgreich für die Weiterentwicklung der Evaluationstätigkeit und der Evaluationskultur in der Schweiz ein.

Verbreitung

Akteure, Zahl der Evaluationen und Kosten

Seit den 1990er Jahren sind in der eidgenössischen Bundes- und Parlamentsverwaltung Einheiten geschaffen worden, die Evaluationen durchführen und begleiten. Zu nennen sind insbesondere die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) und die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Letztere hat ihren Tätigkeitsbereich in den 1990er Jahren auf den Bereich Evaluation ausgedehnt. Mit dem Netzwerk «Evaluation in der Bundesverwaltung» besteht zudem ein Forum, das den Austausch von Erfahrungen mit Evaluationen auf Bundesebene fördert. Auf kantonaler Ebene ist die Evaluation strukturell weit weniger stark verankert. Von einigen Ausnahmen abgesehen, bestehen auf kantonaler Ebene keine auf Evaluation spezialisierten Verwaltungseinheiten.

Die überwiegende Zahl von Evaluationen wird von Instituten an Hochschulen und Fachhochschulen einerseits und einer Reihe von spezialisierten privaten Unternehmen andererseits durchgeführt. Der grösste Teil der Evaluationen wird auf eidgenössischer Ebene durchgeführt. Auf Basis von verschiedenen Erhebungen kann die jährliche Zahl von Evaluationen auf Stufe Bund auf 70 bis 100 geschätzt werden. Die Kosten pro Studie belaufen sich auf 40'000 bis 250'000 Franken. Für 278 Evaluationen hat eine Studie die Budgets erfasst und kam auf ein durchschnittliches Budget von rund 115'000 Franken pro Evaluation. Die Evaluationsausgaben des Bundes dürften sich damit auf rund 8 bis 11 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Im Vergleich dazu ist die Evaluationstätigkeit der Kantone eher niedrig. Untersuchungen schätzen die Zahl der Evaluationen auf kantonaler Ebene auf rund 77 pro Jahr.

Verbreitung von Evaluationen

Wo sind Evaluationen besonders häufig anzutreffen? Es ist dies in den Bereichen Bildung, Entwicklungszusammenarbeit, Gesundheit, Sozialversicherung, Energie und Umwelt der Fall. Typisch sind Evaluationen, die wie bei der Gesundheitsprävention (z.B. Stopp-Aids-Kampagne) oder im Energie- oder Umweltbereich (z.B. EnergieSchweiz) im Rahmen von Politikprogrammen durchgeführt werden. Auf Ebene des Bundes sind das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), das Bundesamt für Gesundheit (BAG) sowie das Bundesamt für Energie (BFE) besonders aktiv. Oftmals verfügen diese Bundesämter über interne Stellen, die Evaluationen konzipieren, begleiten und die Ergebnisse umsetzen. Eher wenige Evaluationen sind in den Politikfeldern Polizei, Sicherheit, Justiz und Kultur zu beobachten.

Arten und Methoden von Evaluationen

Evaluationen lassen sich auf unterschiedliche Art und Weise kategorisieren. Eine einfache Unterteilung richtet sich nach dem Gegenstand: Es kann zwischen Vollzugs- und Wirkungsevaluationen unterschieden werden. In der Praxis werden diese beiden Arten von Evaluationen meist gemischt: Eine Erhebung auf Bundesebene hat gezeigt, dass über 70 Prozent der Evaluationen sowohl den Vollzug als auch die Wirkung von Gesetzen und staatlichen Massnahmen zum Gegenstand haben.

Methodisch lässt sich zwischen Evaluationen mittels Längsschnittvergleichen, Quervergleichen und Soll-Ist-Vergleichen unterscheiden. Längsschnittvergleiche sind häufig in Form von Vorher-Nachher-Vergleichen anzutreffen. Meist wird aber die Situation vor einer Intervention retrospektiv erfragt. Selten

wird rechtzeitig eine Messung vor der Intervention durchgeführt, die später wiederholt werden kann. Soll-Ist-Vergleiche sind ebenfalls sehr häufig. Die Wirkungen einer Politik werden mit ihren Zielsetzungen verglichen und so eine Bewertung abgeleitet. Probleme bereiten in diesem Kontext die oft vage oder widersprüchlich formulierten Ziele. Evaluationen mit Quervergleichen umfassen häufig

die Untersuchung von Vollzug und Wirkung in mehreren Kantonen, was eine Gegenüberstellung der Resultate ermöglicht. Die methodisch strenge Form des Quervergleichs (Experimente oder Quasi-Experimente) ist eher selten anzutreffen. Grund dafür dürften die vergleichsweise hohen Kosten sein.

Trends

Wie sich die Evaluation quantitativ und qualitativ weiterentwickelt, hängt nicht zuletzt davon ab, ob und wie Evaluationsergebnisse künftig in der Praxis nutzenstiftend eingesetzt werden können. Wie weit dies bereits gelingt, wird kontrovers diskutiert. Grob lassen sich zwei Positionen erkennen:

- Die erste Position fordert eine Abkehr von der Evaluation mit unterschiedlichen Argumenten: Die Untersuchungen seien zu zahlreich und zu teuer, die verwendeten Indikatoren zu leicht zu manipulieren und die Ergebnisse von Evaluationen daher nicht verwendbar. Die Realität sei zudem so komplex, dass eine Wirkungsmessung ohnehin aussichtslos sei. Schliesslich weisen Kritiker darauf hin, dass Evaluationen methodische wie praktische Probleme mit sich bringen: So etwa entstehe eine Tendenz, wonach nur mehr jene Leistungen erbracht würden, die sich auch evaluieren liessen. Es sei angesichts der genannten Probleme besser, auf Evaluationen ganz zu verzichten.
- Die Evaluationsgemeinschaft selber räumt durchaus Schwächen der Evaluation ein. Diese liessen sich aber ohne weiteres beheben. Zunächst sei es wichtig, den Begriff Evaluation klar zu definieren und diesen von anderen Untersuchungen oder Erhebungen abzugrenzen, die den methodischen Ansprüchen einer Evaluation nicht genügen. Zweitens sei das Evaluationswissen systematisch zu erhöhen. Drittens seien die Evaluationen konsequent praxisrelevant auszugestalten. Und letztlich gelte es, das Synergiepotenzial von Evaluation und neuen Instrumenten der Verwaltungsführung zu nutzen, um auf diese Weise den Nutzen von Evaluationen zu optimieren.

Unabhängig von den zwei genannten Positionen darf vermutet werden, dass es Faktoren moderner öffentlicher Politik gibt, die Evaluationen fördern. Zu nennen sind die zunehmende Komplexität öffentlicher Politik, das Auftreten neuer Aufgaben für die öffentliche Hand (beispielsweise in den Bereichen Umwelt, Energie oder Migration), der Legitimationsbedarf öffentlicher Politik und das Voranschreiten programmatischer Politik (wie es im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit oder der Prävention der Fall ist).

Insgesamt darf festgehalten werden, dass die Wirkungsorientierung sich in der öffentlichen Politik etabliert hat. Dies hängt auch damit zusammen, dass Konditionalprogramme eher an Bedeutung abnehmen und Finalprogramme umgekehrt eher an Bedeutung gewinnen. In Bereichen wie der Bildung wird die Zahl der Evaluationen wohl aber zurückgehen, weil die Untersuchungen zu zahlreich geworden sind. In anderen Politikbereichen (z.B. Justiz, Polizei oder Sicherheit) wird ein erhöhter Legitimationsbedarf zu einer Zunahme von Evaluationen führen. Zudem dürften auch die Tätigkeiten von gemeinnützigen Organisationen, die durch Spenden oder die öffentliche Hand finanziert werden, zunehmend evaluiert werden. Auch die methodische Qualität von Evaluationen wird künftig zunehmen – nicht zuletzt aufgrund der verbesserten Ausbildung von Evaluatorinnen und Evaluatoren.

Referenzen

Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (éditeurs) (1998): Politiques publiques: évaluation Collection politique comparée, Economica, Paris.

Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hrsg.) (1997): Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main.

Widmer, Thomas; De Rocchi, Thomas (2012): Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen, Reihe Kompaktwissen CH; Bd. 16, Rüegger Verlag, Zürich und Chur.