

# Von Vorahnungen zu Gewissheiten

## Warum die Politik auf Evaluation angewiesen ist

von Andreas Balthasar\*

*Politik-Evaluationen sind empirisch gestützte Beurteilungen des Vollzugs oder der Wirksamkeit staatlicher Aktivitäten. Zweifelsfrei steht fest, dass Evaluationen die Politik brauchen: Sie ist ihr Untersuchungsgegenstand und sie entscheidet auch über die Auswahl der Themen und die Umsetzung von Ergebnissen. Aber braucht die Politik auch die Evaluation? Der Autor dieses Beitrags meint: Ja und zwar heute mehr denn je.*

Wissenschaftliche Politikberatung hat heute keine Hochkonjunktur. So sprach ein Ökonomieprofessor im Zusammenhang mit der Evaluation unlängst von einer neuen Krankheit, welche den staatlichen Bereich befallen habe. Und in den Sanierungspaketen werden die Budgetposten, welche für die Durchführung von Evaluationen vorgesehen sind, oft als «Speck» betrachtet, auf den ohne substanzielle Verluste verzichtet werden kann.

### **Evaluation: teuer \_ dürftig \_ ineffektiv?**

Die Vorbehalte gegenüber der Evaluation konzentrieren sich in der Regel auf drei Argumente: Erstens gelten Evaluationen als teuer. Dabei sei nicht nur an die transparenten Kosten für die Evaluation selbst zu denken, welche vielfach von verwaltungsexternen Spezialistinnen und Spezialisten durchgeführt werden. Auch die Kosten, welche in der Verwaltung durch die Vorbereitung, die Begleitung und die Nachbereitung von Evaluationen anfallen, seien zu berücksichtigen. Zweitens wird argumentiert, Evaluationen brächten in der Regel nicht viel Neues zutage. Die Verwaltung und die Politik kenne ihren Arbeitsbereich gut genug und wisse, um die spezifischen Stärken und Schwächen der Tätigkeit. Der Aufwand, den man zur Information der Evaluatorinnen und Evaluatoren verwenden müsse, rechtfertige den Ertrag nur in Ausnahmefällen. Und drittens wird häufig behauptet, die Empfehlungen von Evaluationen würden \_ auch wenn diese noch nützlich wären \_ gar nicht umgesetzt. Die Politik könne und wolle vielfach nicht den sachlichen Argumenten folgen, sondern agiere eben politisch. Und die Verwaltung müsse sich auch dann am politisch Machbaren orientieren, wenn die sachlichen Überlegungen in eine andere Richtung weisen.

Diese Argumente sind ernst zu nehmen: Evaluationen sind tatsächlich nicht günstig zu haben. Es ist auch tatsächlich so, dass sie vielfach nichts fundamental Neues zutage bringen. Und es ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass die Ergebnisse von Evaluationen nicht systematisch umgesetzt werden. Dennoch sind Evaluationen unabdingbar, um die Leistungsfähigkeit und die Effizienz des Staates zu erhalten oder gar zu verbessern. Und dies aus mindestens drei Gründen, welche, wie gezeigt werden soll, mit den obigen drei Vorbehalten eng zusammenhängen.

### **Hinweise auf Optimierungspotenziale**

Seriöse Evaluationen liefern relevante Informationen zur Qualität des Vollzugs und zur Wirksamkeit politischer Massnahmen. Die Politik ist in aller Regel relativ offen, wenn es darum geht, der Verwaltung neue Aufgaben zu übertragen. Das Stimmvolk hat aber erkannt, dass es wichtig ist, dass sich das Parlament auch um die Wirksamkeit der beschlossenen Aktivitäten kümmert. Es hat daher in Artikel 170 der Bundesverfassung festgehalten, dass die Bundesversammlung dafür sorgen soll, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Die Politik-Evaluation bietet die geeignete Methodik, um diese Aufgabe zu erfüllen. Sie verfügt auch über anerkannte Qualitätsstandards. Diesen Qualitätsanforderungen gerecht zu werden, erfordert zum Teil erhebliche finanzielle Mittel. Werden diese Kosten jedoch ins Verhältnis zu den Mitteln gesetzt, welche für die politischen Massnahmen aufgewendet werden, sind sie meist klein.

Betrachten wir beispielsweise die individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, für welche von Bund und Kantonen seit 1996 insgesamt rund 20 Milliarden Franken aufgewendet wurden. Die Evaluation dieser Massnahme hat unter Berücksichtigung aller uns bekannten kantonalen Studien und unter Berücksichtigung der verwaltungsinternen Kosten nicht mehr als eine Million Franken gekostet, was rund 0,05 Promille der aufgewendeten Summe entspricht. Die Ansicht lässt sich gut vertreten, dass dieser Anteil nicht zu viel ist, um den Nutzen der aufgewendeten öffentlichen Mittel zu eruieren und Optimierungspotenziale zu formulieren.

### **Steuern statt bloss vollziehen**

Wer von Evaluationen fundamental neue Erkenntnisse für alle Beteiligten erwartet, der unterschätzt das Wissen der Verwaltung und der Politik. In vielen Fällen machen Evaluationen Vorahnungen zu Gewissheiten. Häufig ist bereits die Auslösung einer Evaluation mit einer Vermutung über eingetretene oder eben nicht eingetretene Wirkungen verbunden. Oft wird Wissen der Insider über die Wirkungen bestätigt oder sogar vertieft. Vielleicht werden die Argumente einer Gruppe von Personen gestärkt und diejenigen anderer relativiert. Unter Evaluatorinnen und Evaluatoren ist sogar unbestritten, dass es problematisch ist, wenn Evaluationen fundamental neue Erkenntnisse zutage fördern. Es bewährt sich nicht, die Verwaltung und die Politik unvorbereitet mit mehr oder weniger angenehmen Neuigkeiten zu konfrontieren. Dies löst Widerstände aus, statt dass es zur Optimierung der Aktivitäten motiviert.

Zwar ist es richtig, dass Empfehlungen aus Evaluationen in den seltensten Fällen einfach umgesetzt werden. Solches zu erwarten, wäre aber unrealistisch. Die Verwendungsforschung hat schon vor Jahren deutlich gemacht, dass Entscheidungen nicht gefällt werden sondern «heranwachsen». In diesen Prozess fließen neben anderen Informationen auch die Ergebnisse von Evaluationen ein, indem sie Wirkungszusammenhänge verdeutlichen, gewisse Argumentationslinien wissenschaftlich fundieren sowie insgesamt die Diskussion versachlichen. Von besonderer Bedeutung ist meist die Tatsache, dass der Prozess der Evaluation einen positiven Effekt auslöst, indem er unabhängig von den Ergebnissen das Denken in Wirkungszusammenhängen stärkt und dazu führt, dass weniger vollzogen und mehr gesteuert wird.

### **Politik muss sich einbringen**

Die Verwaltung hat in den letzten Jahren in vielen Bereichen Wege gefunden, um Evaluationen so zu gestalten, dass diese zu für sie nützlichen Ergebnissen führen. Die dargelegten Überlegungen zeigen aber auch, dass die Politik gerade in Zeiten knapper Mittel Evaluation durchaus mit Nutzen einsetzen könnte, um die Entscheidungsgrundlagen zu verbessern. Dabei liegt es an ihr, zu bestimmen, wann und wie dieser Bezug erfolgen soll. Zentrale Erfolgsbedingung von Evaluationen ist nämlich, dass sich die möglichen Nutzerinnen und Nutzer im Voraus einbringen.

\* Der Autor ist Leiter des Instituts für Politikstudien Interface in Luzern und Präsident der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL). \_ Mögliche Formen der Kooperation zwischen Politik und Evaluation sind Gegenstand an der Jahrestagung der SEVAL vom 11. Juni in Bern ([www.seval.ch](http://www.seval.ch)).