

SAGER, Fritz, Johanna KÜNZLER und Philipp LUTZ (2017). "Das politische System der Schweiz und seine Kontaktpunkte zur Evaluation", In: Fritz SAGER, Thomas WIDMER und Andreas BALTHASAR (Hrsg.). Evaluation im politischen System der Schweiz – Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen. Zürich: NZZ Verlag, Reihe "Politik und Gesellschaft in der Schweiz", S. 23-48.

Das politische System der Schweiz und seine Kontaktpunkte zur Evaluation

Fritz Sager, Johanna Künzler und Philipp Lutz

Die Evaluation öffentlicher Politik findet sich in der Schweiz in einem einzigartigen Kontext wieder. Die Pluralität unterschiedlicher Sprachen, Religionen und gesellschaftlicher Strukturen hat politische Institutionen mit ausgebauter demokratischer Machtteilung geformt und den politischen Prozess in spezifische Bahnen gelenkt. Das Ziel des vorliegenden Kapitels ist daher ein Zweifaches: Einerseits soll das politische System der Schweiz in seinen Grundzügen vorgestellt werden. Andererseits wird die Stellung von Evaluationen innerhalb dieses Komplexes verdeutlicht.

Um die Verortung von Evaluationen analytisch vornehmen zu können, wird auf Scharpfs Konzeptualisierung der Legitimität öffentlichen Handelns zurückgegriffen. In seinen wegweisenden Arbeiten (Scharpf, 1970, 1999) charakterisiert Scharpf demokratische Legitimation als bestehend aus Input-Legitimation und Output-Legitimation. Er argumentiert (Scharpf, 2006), dass die Legitimität in heutigen Demokratien fast ausschliesslich in dem Glauben an institutionelle Arrangements liege, die sicherstellen, dass zum einen der Regierungsprozess für die Präferenzen der Regierten empfänglich ist und zum anderen die eingeführten Politiken effektive Lösungen für die Probleme der Regierten bieten. Die Input-Legitimation beruht auf dem traditionellen Prinzip der Politikgenerierung durch die Mitsprache und Zustimmung des Volkes, sei es im Rahmen von Volksabstimmungen oder über die Repräsentation im Parlament. Die Input-Legitimität bezieht sich also auf die Herrschaft durch das Volk (*government by the people*). Damit gelten politische Entscheidungen als legitim, wenn sie den Willen des Volkes widerspiegeln (Scharpf, 1999, S. 16). Die Logik der Input-Legitimität baut auf Formeln wie Partizipation, Konsens und kollektiver Identität auf, wie sie sich in der schweizerischen halbdirekten Demokratie in besonderem Mass manifestieren. Die Output-Legitimation dagegen beruht auf dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit (*government for the people*), wobei die Akteure nicht unbedingt demokratisch gewählt oder legitimiert sein müssen, sondern eine effektive Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht. Demnach sind politische Entscheidungen dann legitim, wenn sie das allgemeine Wohl im Gemeinwesen fördern (Scharpf, 1999, S. 16). Die Legitimität ergibt sich aus der Lösung von kollektiven Problemen, wenn diese aus individueller Sicht nicht gelöst werden können. Entgegen der inputorientierten Legitimität, die eher eine starke kollektive Identität erfordert, ist für die outputorientierte Perspektive lediglich ein gewisser Bestand an einem gemeinsamen Interesse nötig, der ein kollektives Handeln rechtfertigt (Scharpf, 1999, S. 20 f.). Auch wenn diese beiden Dimensionen komplementär verwendet werden, sind sie analytisch voneinander zu unterscheiden. Jedoch liegt beiden die normative Prämisse zugrunde, dass eine legitime Regierung dem «Gemeinwohl» der Regierten dienlich sein muss. Beide Dimensionen interagieren miteinander, wobei eine hohe Leistung auf der einen Seite nicht die Defizite auf der anderen Seite ersetzen kann (Scharpf, 2006, S. 4). Jedoch wird der demokratische Prozess der Selbstbestimmung zu einem «leeren Ritual» ohne die Erbringung von Leistungen für die Regierten, also der Output-Legitimität (Scharpf, 1999, S. 16–24).

Während die Evaluation öffentlicher Politik sich klassischerweise auf der Output-Seite ansiedeln lässt (Widmer und De Rocchi, 2012, S. 148), spielt sie auch auf der Seite des Inputs verschiedene Rollen (Widmer, 2009). Wo Evaluationen genau Eingang in das System und den Prozess der schweizerischen Politik finden und auf welche Förderungs- oder Hemmmechanismen sie dabei stossen, wird nachstehend dargelegt. Da bei werden zuerst die institutionellen Grundpfeiler der direkten Demokratie, des Föderalismus und der Konkordanz dargestellt und bezüglich ihrer Wirkung auf Evaluationen untersucht. Es folgt eine Illustration des politischen Prozesses in der Schweiz anhand der Gesetzgebung als Beispiel. Auch hier wird fortlaufend aufgezeigt, wo und wie Evaluationen jeweils involviert werden. Das Kapitel schliesst mit einer Synthese, die auf die hier eingeführte Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation zurückkommen wird.

1. Institutionen

Die zentralen Institutionen des politischen Systems der Schweiz sind die direkte Demokratie, der ausgeprägte Föderalismus und die Konkordanz, die im Folgenden in dieser Reihenfolge präsentiert werden.

1.1 Direkte Demokratie

In keinem anderen Land sind die unmittelbare Volkssouveränität und die direktdemokratische Bürgerpartizipation so stark ausgebaut wie in der Schweiz. Im internationalen Vergleich werden die Schweizerinnen und Schweizer mit Abstand am häufigsten an die Urne gerufen, um über wichtige sachpolitische Fragen die abschliessende Entscheidung zu treffen (Trechsel, 2007, S. 436). Beeinflusst von den politischen Ideen der Französischen Revolution entwickelte sich die direkte Demokratie im 19. Jahrhundert zuerst auf der Ebene der Kantone. Erst später erfolgte die Entwicklung auf Bundesebene (Vatter, 2014a, S. 344–347). Die Bundesverfassung von 1848 kannte einzig das obligatorische Verfassungsreferendum als Element direkter Demokratie. Infolge von Verfassungsrevisionen kamen das Gesetzesreferendum (1874), die Volksinitiative (1891) und das Staatsvertragsreferendum (1921) als neue direktdemokratische Instrumente hinzu.¹ Diese in Tabelle 1 summarisch dargestellten Instrumente bilden bis heute den Kernbestand direktdemokratischer Mitwirkungsrechte und geben der Stimmbevölkerung die Funktion einer institutionalisierten Opposition. Die direkte Demokratie dient so als Ergänzung der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie. Das schweizerische Entscheidungssystem wird daher in seiner Gesamtheit als «halbdirekte Demokratie» beschrieben (Linder, 2012, S. 242).

Eine besondere Wirkung auf die Regierung und das Parlament entfaltet das Gesetzesreferendum. Auch wenn es faktisch nur gegen wenige Gesetzesbeschlüsse ergriffen wird, dient die Androhung eines Referendums als Verhandlungspfand im politischen Prozess. Es führt zur Integration aller wichtigen politischen Kräfte und zum Erarbeiten einer Kompromisslösung, die sich in einer allfälligen Volksabstimmung als mehrheitsfähig erweisen würde (Neidhart, 1970).

¹ Weitere Revisionen folgten im Lauf der Zeit. So wurde das Staatsvertragsreferendum 1977 und 2003 erweitert.

Tabelle 1: Übersicht direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene

Instrument (Jahr der Einführung)	Anwendungsbereich	Erfordernis für Zustandekommen
Verfassungs- referendum (1848)	Verfassungsänderung, Beitritt zu supranationaler Organisation	Obligatorisch
Gesetzes- referendum (1874)	Gesetzesbeschlüsse, referendumpflichtige Bundesbeschlüsse	50 000 Unterschriften oder acht Kantone
Volksinitiative (1891)	Ausformulierter Vorschlag für Verfassungsänderung	100 000 Unterschriften
Staatsvertrags- referendum (1921)	Wichtige Staatsverträge	50 000 Unterschriften oder acht Kantone

Quelle: Linder 2012, S. 270.

Während dem Referendum gerne die Wirkung als Bremspedal zugeschrieben wird, kommt der Volksinitiative die Wirkung eines Gaspedals zu, die es der ausserparlamentarischen Opposition ermöglicht, neue Themen und Ideen ins politische System einzubringen (Linder, 2012, S. 265). Der Volksinitiative werden die Funktionen eines Ventils (Lösungsvorschläge bei hohem Problemdruck), eines Schwungrades (Verstärkung eines politischen Anliegens), eines Katalysators (Forderungen auf die politische Agenda setzen) und der politischen Mobilisierung zugeschrieben (Linder, 2012, S. 287 ff.).

In der politischen Praxis erzeugen direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten als zusätzlicher Vetospieler einen Status-quo-Bias (Brunetti und Straubhaar, 1996), einen Bremseffekt auf staatliche Interventionen sowie eine moderate Fiskalpolitik (Freitag et al., 2003). Des Weiteren konnte eine Reihe von gesellschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie festgestellt werden. So weist Freitag (2006) einen positiven Effekt der direkten Demokratie auf zivilgesellschaftliches Engagement und Sozialkapital nach. Stadelmann-Steffen und Vatter (2012) zeigen zudem, dass direktdemokratische Partizipation die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie erhöht.

Zu den Auswirkungen der direkten Demokratie auf die Stellung der Evaluation in der Schweiz existieren in der Forschungsliteratur verschiedene Thesen. Einerseits wird argumentiert, dass durch Volksabstimmungen getroffene Entscheidungen den Kurs einer Politik weitgehend festlegen: Unabhängig von Evaluationsergebnissen werde durch die direkte Demokratie etabliert, was als politisch (un-)machbar gelte (Bussmann, 1995, S. 86; Fornerod, 2001, S. 29; Frey, 2012, S. 33). Andererseits könnten Volksabstimmungen aber auch die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf gewisse Bereiche lenken und dadurch Evaluationen überhaupt erst ermöglichen (Bussmann, 1995, S. 86; Freiburghaus und Zimmermann 1985, S. 95 f.; Frey, 2012, S. 33). Empirische Erkenntnisse sind in diesem Bereich noch rar. Dass das Interesse der Stimmbevölkerung an Evaluationen relativ gering ist (Widmer und De Rocchi, 2012, S. 150), scheint durch die schwache Präsenz derartiger Studien im medialen Diskurs rund um direktdemokratische Abstimmungen bestätigt zu werden (Stucki, 2016; Stucki und Schlauffer in diesem Band). Schlauffer (2016) konnte zeigen, dass die Nennung einer Evaluation in einem Zeitungsartikel die Diskursqualität dieses Artikels erhöht. Zudem scheinen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Vorbereitung auf eine Abstimmung eher evidenzbasierte Informationen zu verwenden als heuristischen Hinweisen wie etwa Parteiparolen oder

Meinungsumfragen zu folgen, wenn sie beide Informationsquellen zur Verfügung haben (Stucki et al., 2016). Diese Resultate beschränken sich allerdings auf spezifische Abstimmungskampagnen im Bildungs- respektive auf ein Experiment im Gesundheitsbereich und müssen durch weitere Untersuchungen bekräftigt werden.

1.2 Föderalismus

Die schweizerischen Kantone geniessen, verglichen mit dem internationalen Umfeld, eine einmalig starke Stellung innerhalb des Bundesstaats: Aufgrund von Elementen wie einer eigenen Verfassung, ausgebauten Institutionen der Gewaltentrennung sowie verschiedenen Einflusskanälen auf die bundesstaatliche Ebene stellen die Gliedstaaten gewissermassen «Nationen im Kleinen» dar (Vatter 2014a, S. 427, 466). Sie sind ausserdem nicht nur Organisationshoheiten, sondern haben auch oft die inhaltliche Entscheidungsmacht inne (Keman, 2000). Die Schweiz wird daher in der Forschungsliteratur als Paradebeispiel eines föderalistischen Staats bezeichnet (Rentsch, 2002; Watts, 2008).

Im föderalistischen System mit den drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden kommt den Kantonen eine zentrale Rolle zu, da noch nicht zugeordnete staatliche Aufgaben standardmässig bei ihnen angesiedelt sind. Soll der Bund eine neue Kompetenz übernehmen, so muss ihm diese explizit per Volksabstimmung über eine entsprechende Verfassungsänderung erteilt werden (Vatter, 2014a, S. 430; Art. 3 BV). Die Gemeinden hingegen beziehen ihre Zuständigkeiten von den Kantonen: Im kantonalen Recht nicht abschliessend geregelte Bereiche können von den Kommunen autonom ausgestaltet werden (Vatter, 2014a, S. 437; Art. 50 BV). Kombiniert mit einer ausgebauten Finanz- und Steuerhoheit befinden sie sich damit zwar in einer starken Position; in Anbetracht der Tatsache, dass rund 80 Prozent der Gemeindebudgets gebundene Ausgaben sind, muss dies allerdings wieder relativiert werden (Vatter, 2014a, S. 436). Die tatsächliche Machtdezentralisierung variiert zudem je nach Kanton beträchtlich (Mueller, 2015, S. 97).

Die Kompetenzverteilung zwischen den unterschiedlichen Ebenen wird oft mit dem Prinzip der Subsidiarität erklärt (Linder, 2010, S. 56; Vatter, 2014a, S. 429, 437). Diese seit 2004 auch ausdrücklich in Artikel 5 der Bundesverfassung festgehaltene Ordnungsregel, nach der nur jene Aufgaben an eine übergeordnete Ebene delegiert werden sollen, die nicht effizient von einer unteren Staatsebene erledigt werden können, ist seit Langem Bestandteil der politischen Kultur in der Schweiz (Linder, 2010, S. 56). So sind die Gemeinden etwa für die Versorgung der Bevölkerung mit Elektrizität und Wasser sowie für die Abfallversorgung zuständig, während die Kantone die Gestaltung der Bildungs-, Gesundheits- und Polizeisysteme übernehmen und der Bund für die Aussen- und die Währungspolitik verantwortlich zeichnet (Vatter, 2014a, S. 427 ff., 432). In einem Grossteil der staatlichen Tätigkeitsbereiche bestehen jedoch funktionale Aufgabenteilungen, die weiter unten im Abschnitt 2.3 zum «Vollzugsföderalismus» vertieft betrachtet werden.

Der schweizerische Föderalismus wird nicht nur durch die soeben dargestellte Dreiteilung charakterisiert, sondern auch durch verschiedene Koordinations- und Kontrollmechanismen, die zwischen den Einheiten der unterschiedlichen Stufen operieren. Für die Politikgestaltung werden insbesondere die beiden oberen Ebenen als relevant betrachtet, weshalb im Folgenden auf den Bund und die Kantone fokussiert wird. Den Kantonen stehen mehrere Wege zur nationalen Ebene offen, wobei hier vornehmlich der Ständerat und das Ständemehr aufgrund ihres Einflusspotenzials zu nennen sind. Der Ständerat ist die zweite nationale Parlamentskammer neben dem Nationalrat. Dieses

Gremium, das sich aus je zwei von den kantonalen Stimmbevölkerungen gewählten Vertretern² zusammensetzt, verfügt über die gleichen Kompetenzen wie die erste Kammer und kann damit den Entscheidungsprozess wesentlich mitgestalten (Vatter, 2014a, S. 312 f.). Dank des sogenannten Ständemehrs verfügen die Kantone des Weiteren über ein erhöhtes Gewicht bei direktdemokratisch durchgeführten Abstimmungen zu Verfassungsänderungen. Damit derartige Vorlagen als angenommen gelten, müssen sie nicht nur eine allgemeine Mehrheit der Abstimmungsberechtigten, sondern auch eine Mehrheit der jeweiligen Kantonsbevölkerungen hinter sich scharen (Vatter und Sager, 2006, S. 73; Vatter, 2014a, S. 348 f.). Das Ständemehr ist hauptsächlich für seine bremsende Wirkung bekannt, die in der Geschichte der Schweizer Volksabstimmungen bislang neunmal zum Tragen kam (Vatter, 2014a, S. 406).

Das föderalistische System der Schweiz sieht sich mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Bedingt durch die demografische Entwicklung hat sich beispielsweise das effektive Einflusspotenzial von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterschiedlicher Kantone in den Institutionen des Ständerats und des Ständemehrs zunehmend auseinanderentwickelt: So wiegt bei einem obligatorischen Referendum etwa die Stimme einer Appenzell Innerrhoderin heute mehr als jene von 40 Zürchern (Vatter, 2014a, S. 404). Ob damit die ursprüngliche Funktion des Minderheitenschutzes nicht überkompensiert werde, ist Gegenstand zahlreicher Diskussionen. Eine allfällige Korrektur ist jedoch nicht in Sicht, da sie selbst einer solchen Abstimmung mit Minderheitengewichtung unterstehen würde (Vatter und Sager, 2006; Linder, 2010, S. 84 f.).

Eine zusätzliche Problematik, die oft in die Diskussionen zum föderalistischen System hineinspielt, ist die Kleinräumigkeit der politisch-administrativen Einheiten. Eine Mehrzahl der über 2300 Schweizer Gemeinden umfasst weniger als 1300 Einwohner, was sich negativ auf die Besetzung politischer Ämter oder die effiziente Aufgabenerledigung auswirkt (Vatter, 2014a, S. 437 ff.). In Anbetracht der sich dank der erhöhten Mobilität stets ausdehnenden Wirtschafts- und Lebensräume scheinen Gemeindefusionen ein angemessenes Gegenmittel zu sein. In der Tat ist die Gemeindezahl dank Zusammenschlüssen seit 1990 um 20 Prozent zurückgegangen (Vatter, 2014a, S. 438). Vielerorts ist die Identität der Einwohnerinnen und Einwohner aber zu stark an die Wohngemeinde gebunden, als dass sie sich freiwillig mit der Nachbargemeinde zusammenschliessen würden. Ähnliche Debatten finden auch auf der kantonalen Ebene statt, wo die Ausführung der vielfältigen Pflichtgeschäfte besonders in Kleinkantonen teilweise ebenfalls nicht gesichert ist (Linder, 2012, S. 210). Allerdings erweisen sich mögliche Kantonsfusionen als noch schwieriger, wie jüngst die Abstimmung in Basel-Landschaft und Basel-Stadt gezeigt hat.³

Trotz dieser Herausforderungen geniesst der Föderalismus weiterhin ein hohes Ansehen in der Schweizer Bevölkerung (Linder, 2010, S. 56). Die kleinräumigen Strukturen erlauben eine relativ grosse Bürgernähe und vielfältige Mitsprachemöglichkeiten (Linder, 2012, S. 211). Die kulturelle, wirtschaftliche und geografische Heterogenität der Schweiz bedingt ausserdem lokal und regional angepasste Lösungen, die in einem föderalistischen System besonders effizient generiert werden können.

Auch dem Föderalismus werden in Fachdiskussionen unterschiedliche Effekte auf die Evaluation öffentlicher Politik in der Schweiz zugeschrieben. Die Dezentralisierung nicht nur der

² Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden entsenden nur je eine Vertretung (Art. 150 BV).

³ *Neue Zürcher Zeitung* vom 29.9.2014, S. 9.

Gesetzesformulierung und -umsetzung, sondern auch der Steuererhebung bedeutet eine Einschränkung des Bundesbudgets. Dies ruft im Bereich der Evaluationstätigkeit zwei sich entgegengesetzte Wirkungen hervor: Einerseits stehen mit der finanziellen Begrenzung weniger Mittel zur Verfügung, um Evaluationen in Auftrag geben zu können (Bussmann, 1995; Derlien, 1997; Frey, 2012, S. 34). Andererseits werden Evaluationen aber umso notwendiger, je mehr sich die Verwaltung zu einem haushälterischen Umgang mit ihren Finanzen gezwungen sieht. Evaluatorinnen und Evaluatoren können mit ihren Studien in diesem Zusammenhang zu Effizienz- und Effektivitätssteigerungen beitragen. Die politische Machtverschiebung hin zu den Kantonen, die durch das System des Föderalismus bedingt wird, sorgt ebenfalls für eine Erhöhung der Evaluationsnachfrage: Bei 26 Einheiten, die für das Funktionieren politischer Programme massgeblich sind, stellt sich für den Bund laufend die Frage, wo welche Massnahme funktioniert (Widmer und Frey, 2006; Frey, 2012, S. 34). Auf Ebene der Kantone interessiert man sich schliesslich für alternative Umsetzungen, um das eigene Programm optimieren zu können und dadurch im interkantonalen Wettbewerb besser zu bestehen. Derartige Informationen können von professionellen Evaluationsteams zusammengetragen und ausgewertet werden (Sager und Mavrot, 2015, S. 176).

1.3 Konkordanz

Das politische System der Schweiz galt im internationalen Vergleich lange Zeit als klassisches Beispiel einer Konkordanzdemokratie, die auf einer ausgeprägten institutionellen Machtteilung basiert (Lijphart, 1984, 1999). Im Gegensatz zu einer Mehrheitsdemokratie wie dem britischen Westminster-Modell verfügt die Schweiz über starke institutionelle Vetospieler und eine Regierung, in die alle wichtigen politischen Kräfte einbezogen werden. Dadurch wird die Mehrheitsherrschaft gezähmt und durch die politische Mitwirkung von Minderheiten eine breite Machtteilung geschaffen. Der ausgeprägte Föderalismus, die direkte Demokratie mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum und das proportionale Wahlsystem führten im Lauf der Zeit zu einem politischen Entscheidungsprozess, der geprägt wird von konsensualer Konfliktbeilegung und Kompromisslösungen (Linder, 2009, S. 573).

Die weiteren Wesensmerkmale dieser Konkordanzdemokratie sind der Bundesrat als Koalitionsregierung unter Beteiligung aller grossen Parteien und die überparteiliche Zusammenarbeit im Parlament (Klöti et al., 2014, S. 197). Die Mitglieder der siebenköpfigen Regierung sind sich gleichgestellt und entscheiden gemeinsam als Kollegialregierung.⁴ Diese Machtteilung in der Landesregierung soll zu politischen Lösungen führen, die sowohl im Parlament wie auch in der Bevölkerung über eine breite Mehrheit verfügen (Linder, 2009, S. 573). Damit unterscheidet sich das Schweizer Regierungssystem von allen anderen westeuropäischen Demokratien, die die Regierung durch die Mehrheitsregel bestimmen (Ismayr, 2009).

Seit 1959 bestand mit der Zauberformel (2 FDP, 2 CVP, 2 SPS, 1 SVP) eine stabile Zusammensetzung des Bundesrats, die bis 2003 Bestand hielt und zu einem wichtigen Charakteristikum der Schweizer Konkordanzdemokratie wurde. Mit dem Aufstieg der Schweizerischen Volkspartei (SVP) zur wählerstärksten Partei wurde 2003 auf Kosten der politischen Mitte (CVP) ein zweiter SVP-Vertreter in die Landesregierung gewählt. Während von 2007 bis 2015 der Sitz von der Bürgerlich-Demokratischen

⁴ Alle sieben Mitglieder des Bundesrats werden durch das Parlament für vier Jahre gewählt und können nicht abberufen werden.

Partei, einer Abspaltung der SVP, gehalten wurde, hat sich im Jahr 2015 mit der weiteren Stärkung der SVP eine neue Zusammensetzung (2 FDP, 2 SPS, 2 SVP, 1 CVP) etabliert.⁵

Die Konsensorientierung stellt dabei eine informelle Regel dar, die sich im Lauf der Zeit aus den formellen institutionellen Regelungen und der politischen Kultur verfestigt hat (Klöti et al., 2014, S. 197). Durch den institutionellen Zwang zur politischen Kompromissfähigkeit dauern die politischen Entscheidungsverfahren in der Schweiz oft länger als in Mehrheitsdemokratien. Die ausgeprägte Konsensorientierung des politischen Systems der Schweiz wurde verschiedentlich kritisiert für ihre Innovationsfeindlichkeit und Ineffizienz (Klöti et al., 2014, S. 198). Das aufwendige Entscheidungsverfahren hat jedoch den bedeutenden Vorteil, dass ein einmal beschlossener Kompromiss auf breite politische Unterstützung zählen darf und die Akteure bereits darauf vorbereitet sind, was die effektive Implementation eines neuen Gesetzes begünstigt (Linder, 2010, S. 145).

Die Konkordanzdemokratie der Schweiz hat in den letzten Jahren diverse Veränderungen erfahren. Die verstärkte Polarisierung des Parteiensystems und das Ende der Zauberformel lassen vermuten, dass das Konkordanzsystem geschwächt wurde und die Schweiz dadurch von einem Extremfall zum Normalfall einer Konkordanzdemokratie geworden ist (Vatter, 2008).

Die Konkordanz- oder Konsenskultur in der Schweiz wird oft als Hinderungsfaktor für Evaluationen und deren Einbezug in den politischen Prozess bezeichnet. Der Fokus liege so stark auf der Einbindung verschiedener Interessen in die Entscheidungsfindung, dass die Abstützung einer breit akzeptierten Lösung mit Evidenz zu ihren voraussichtlichen Wirkungen sekundär werde (Widmer und Neuenschwander, 2004, S. 391; Frey, 2012, S. 34 f.; Ledermann, 2014, S. 454). Es gibt allerdings auch Stimmen, die gegenteilige Tendenzen postulieren: Gerade durch die unterschiedlichen Plattformen zur Inklusion gesellschaftlicher Akteure in der vorparlamentarischen Phase fänden auch wirkungsbasierte Studien Eingang in den Entscheidungsprozess (Bussmann, 2008, S. 501 f.; Sciarini, 2014). Inwiefern diese Aussage empirisch untermauert ist, wird weiter unten im Rahmen der Darstellung der vorparlamentarischen Phase diskutiert.

2. Prozesse

Das politische System mit den oben beschriebenen Elementen der direkten Demokratie, des Föderalismus und der Konkordanz prägt den politischen Prozess in der Schweiz. Wie diese Prägung genau aussieht, illustrieren wir im Folgenden am Gesetzgebungsverfahren am politischen Entscheid und an der kantonalen Gesetzesimplementation. Diese Prozesse dienen als Beispiele, da sich an ihnen die Rolle von Evaluationen im politischen System der Schweiz besonders anschaulich darstellen lässt. Es sei an dieser Stelle aber darauf hingewiesen, dass sich auch andersartige politische Prozesse in der Schweiz abspielen, wie beispielsweise die verwaltungsinterne Formulierung eines politischen Programms.

⁵ Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) hat sich 2007 von der SVP abgespalten, zusammen mit Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, die zuvor vom Parlament als SVP-Vertreterin gegen den Willen der Parteileitung in die Landesregierung gewählt worden war und in der Folge aus der Partei ausgeschlossen wurde. Die dadurch entstandene arithmetische Unstimmigkeit zwischen Regierungs- und Parlamentszusammensetzung – die BDP war während acht Jahren mit ihrer Bundesrätin stark über-, die SVP mit nur einem Bundesrat hingegen untervertreten – kann nach Widmer (2013) als Diskordanz bezeichnet werden.

2.1 Vorparlamentarisches Verfahren

Die ausgeprägte Machtteilung im politischen System der Schweiz führt zu einer intensiven vorparlamentarischen Phase im Gesetzgebungsverfahren, bei der bereits zu Beginn versucht wird, durch breite Konsultationen politische Konflikte in einem konsensorientierten Verfahren zu lösen. Neidhart (1970) führt diese intensive vorparlamentarische Konsultation auf die institutionelle Wirkung des Referendums zurück, das als Damoklesschwert über dem Gesetzgebungsverfahren hängt und immer dann droht ergriffen zu werden, wenn wichtige politische Interessen zu wenig berücksichtigt wurden. Dieses Risiko wird durch die politischen Akteure antizipiert und hat zu einem vorparlamentarischen Prozess geführt, bei dem alle referendumsfähigen Organisationen zur Teilnahme eingeladen werden (Linder und Wirz, 2014, S. 156). Mit dem Vernehmlassungsverfahren, das Interessengruppen ein Recht auf Konsultation einräumt, wurde die vorparlamentarische Konsultation 1947 durch eine Verfassungsänderung erstmals institutionalisiert (Vatter, 2014b, S. 131) und seit 2005 im sogenannten Vernehmlassungsgesetz konkretisiert (Sciarini, 2011, S. 192). So wurde ein Kanal geschaffen, durch den organisierte Interessen Einfluss auf die Entstehung eines Gesetzesentwurfs nehmen können. Dadurch, dass die teilnehmenden Organisationen von der Verwaltung bestimmt werden und direkten Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess ausüben können, wird der Einfluss des Parlaments zurückgebunden und die Rolle der Exekutive im Gesetzgebungsverfahren gestärkt (Linder, 2010, S. 149).

Die vorparlamentarische Phase des Gesetzgebungsprozesses basiert auf zwei Schritten. Zuerst setzt der Bundesrat eine Expertenkommission ein, die sich aus unabhängigen Expertinnen und Experten und Vertretungen der betroffenen Interessen zusammensetzt. Nachdem diese Kommission ihren Bericht fertiggestellt hat, erarbeitet die Bundesverwaltung unter Leitung des Bundesrats einen ersten Gesetzesentwurf. Diesen lässt sie den Kantonen, Parteien und Interessenorganisationen zukommen, um deren Rückmeldungen zu sammeln. Dieser zweistufige Prozess unterstützt die Bundesverwaltung bei der Verbesserung des Gesetzesentwurfs und erhöht dessen politische Akzeptanz (Sciarini, 2014, S. 534 f.). Der Einbezug von externen Expertinnen und Experten dient der Reduktion von Unsicherheit und kommt nebst der Schweiz in verschiedenen westeuropäischen Demokratien zum Einsatz (Papadopoulos, 1997, S. 69 f.).

Dennoch wird die intensive vorparlamentarische Phase auch kritisch beurteilt. Obwohl sie den Einbezug vieler Interessengruppen ermöglicht, löst sich dadurch nicht das Problem der ungleichen Behandlung dieser Gruppen (Vatter, 2014b, S. 131). So haben zwar alle politischen Gruppierungen formal die gleichen Teilnahmerechte, jedoch variiert deren Fähigkeit zur Organisation gesellschaftlicher Interessen deutlich (Linder, 2010, S. 37). Der pluralistische Verhandlungsprozess im schweizerischen System begünstigt kurzfristige und spezifische Interessen gegenüber langfristigen und allgemeineren Interessen. Er nimmt zudem kaum Rücksicht auf jene Gesellschaftsgruppen ohne schlagkräftige politische Interessenvertretung. Referendumsfähige Interessenorganisationen verfügen folglich über eine starke Position im vorparlamentarischen Prozess, während andere Akteure wie die Kantone und Parteien in dieser Phase in einer schwächeren Position sind (Linder, 1987, S. 203 f.). Gerade die Kantone verfügen über eine vergleichsweise geringe Organisationsfähigkeit (Vatter, 2014b, S. 132; Sager und Steffen, 2006).

Die Expertenkommission und das Vernehmlassungsverfahren stellen grundsätzlich institutionelle Eingangstore für Evaluationen in den politischen Prozess dar. Ledermann (2014), die anhand von vier Gesetzgebungsprozessen untersucht hat, ob Evidenz in der vorparlamentarischen Phase tatsächlich

eine Rolle spielt, zieht hierzu jedoch eine eher ernüchternde Bilanz: Zwar wurden in drei von vier Fällen Wissenschaftlerinnen oder Wissenschaftler in die Expertenkommissionen einbezogen, die auf bestehende Studien zum Thema aufmerksam machten. Aufträge zur externen Generierung von Evidenz beschränkten sich aber auf juristische Gutachten, und Informationen zur inhaltlichen Wirkung der behandelten Gesetze blieben gar gänzlich aussen vor (Ledermann, 2014, S. 474).

Nicht unterschätzt werden sollten an dieser Stelle allerdings die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung selbst. Aus professionellen Gründen haben sie die Kapazität und das Interesse, sich über längere Zeit mit Informationen zu einem bestimmten Politikfeld auseinanderzusetzen (Widmer, 2009, S. 358). Sie sind des Weiteren nicht nur in die Implementation einer Politik involviert, sondern, wie dargestellt, auch zu grossen Teilen für die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zuständig. An diesem Punkt haben sie also die Möglichkeit, ihr politikspezifisches Wissen in den Prozess einzubringen und – falls vorhanden – Evaluationsergebnisse für die Formulierung der Texte zu verwenden (Widmer, 2009, S. 362). Tatsächlich haben Studien gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit eines Einbezugs von wirkungsbasierter Information in der vorparlamentarischen Phase höher ist als zum Zeitpunkt der Politikumsetzung (Spinatsch, 2008; Widmer, 2009, S. 367; Widmer und Frey, 2008).

Seit Beginn des neuen Jahrtausends existiert in der Bundesverwaltung zudem ein institutionalisiertes Verfahren zur Einbindung wissenschaftlicher Erkenntnisse in den Gesetzgebungsprozess. Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist eine Ex-ante-Evaluation, die noch vor der Einsetzung und Durchführung einer Gesetzesvorlage deren Wirkungen auf die Schweizer Wirtschaft sowie insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen einzuschätzen versucht (SECO, 2013, S. 2). Der Entscheidungsprozess soll damit ab dem Stadium der Vernehmlassung um zusätzliche Informationen bereichert und vereinfacht werden: Entstehende Kosten werden aufgezeigt, allfällige Vollzugsprobleme und ökonomische Nebeneffekte abgeschätzt sowie mögliche Alternativen zur geplanten Regulierung aufgezeigt (SECO, 2013, S. 3). Während dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) eine beratende Rolle zukommt, wird die RFA von demjenigen Bundesamt durchgeführt, das die Vorlage ausgestaltet (SECO, 2013, S. 3).

Verschiedene Studien haben in den Jahren nach der Einführung der RFA gezeigt, dass ihre Ergebnisse nur selten und sehr begrenzt Einfluss auf die Meinungsbildung und Entscheidung im Gesetzgebungsprozess haben (Sager und Rissi, 2011, S. 155 ff.). Dies sei unter anderem darauf zurückzuführen, dass die verantwortlichen Bundesämter die RFA oft erst kurz vor Beginn der parlamentarischen Verhandlungen verfassten. Zu diesem Zeitpunkt seien die Positionen der verschiedenen Akteure im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bereits klar zum Ausdruck gekommen, zusätzliche Argumente würden den sich abzeichnenden Kompromiss allenfalls gefährden. Die Qualität der RFA liesse zudem oft zu wünschen übrig, da viele Bundesämter keine Erfahrungen mit ökonomischen Analysen hätten (Duperrut et al., 2005). Um diesen Umständen entgegenzuwirken, wurde 2006 mit der vertieften RFA eine ergänzende Massnahme eingeführt, die bei Gesetzesprojekten mit besonders starken Auswirkungen auf die Wirtschaft zum Einsatz kommen soll (Bundesrat, 2006). Der Bundesrat gibt jährlich bis zu zehn vertiefte RFA in Auftrag, wobei das SECO stärker in die Erstellung derselben involviert wird (Bundesrat, 2006, S. 110). Erste Auswertungen bescheinigen dieser Form der RFA tatsächlich eine qualitative Verbesserung gegenüber der regulären RFA (Allio, 2011). Rissi und Sager (2013) konnten zudem aufzeigen, dass die Durchführung von RFA die Beziehungen zwischen unterschiedlichen Bundesämtern verbessern.

Selbst wenn Evaluationen, Regulierungsfolgenabschätzungen oder andere wissenschaftliche Informationen zur Wirkung einer Politik bereits in der vorparlamentarischen Phase vorhanden sind, werden diese nicht automatisch berücksichtigt, wie Frey (2012) zeigt. Wichtige Voraussetzungen für eine Aufnahme sind ein breiter Forschungskonsens über die fraglichen Aussagen sowie die Abwesenheit starker ideologischer oder interessenbasierter Konflikte (Frey, 2012, S. 315 f.), was wiederum auf die Dominanz der Konsensfindung gegenüber der Fundierung mit empirischen Erkenntnissen hindeutet.

2.2 Parlamentarischer Prozess und Entscheid

Trotz ausgebauter direktdemokratischer Mitspracherechte werden die allermeisten Gesetzesentwürfe abschliessend durch das Parlament verabschiedet. Weniger als 10 Prozent münden in einem Referendum, bei dem die Stimmbevölkerung die Entscheidung trifft (Sciarini, 2014, S. 547). Die Stellung des Parlaments im politischen Prozess der Schweiz ist also nicht zu unterschätzen, was auch in der Bundesverfassung betont wird (Art. 148 Abs. 1). Seine föderalistische Prägung aufgrund der Institution Ständerat wurde bereits oben erläutert; hier soll der Fokus auf den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens gelegt werden.

Die Behandlung eines parlamentarischen Geschäfts erfolgt jeweils separat durch beide Kammern, die mit identischen Funktionen und Kompetenzen ausgestattet sind. Welche Kammer sich zuerst damit befasst, wird durch die Ratspräsidien bestimmt.

Vor der Diskussion im Plenum setzt sich eine parlamentarische Kommission, in deren Themenbereich die Vorlage zu verorten ist, mit dem Entwurf auseinander. Sie unterbreitet ihrem Rat Vorschläge dazu, ob der Gesetzestext angenommen oder modifiziert werden soll. Nach abgeschlossener Beratung im Erstrat geht der Entwurf an den Zweirat, damit sich zuerst dessen Kommission und anschliessend die Vollversammlung damit befassen können. Divergieren die Resultate zwischen den beiden Kammern, so wird ein Differenzbereinigungsverfahren durchgeführt: Das Geschäft wird hin und her gereicht, bis eine konsolidierte Fassung entstanden ist. Ist dies nach je drei Beratungen nicht der Fall, wird in einer Einigungskonferenz mit Delegierten beider Räte über eine gemeinsame Lösung verhandelt. Wenn sich auch dort kein Kompromiss finden lässt, ist die Vorlage gescheitert (Linder, 2012, S. 222).

Die vorberatenden Kommissionen der beiden Räte haben einen entscheidenden Einfluss auf die Behandlung von Gesetzgebungsentwürfen im Parlament. In enger Zusammenarbeit mit der Exekutive werden hier die eigentlichen Verhandlungen zwischen den Parteien geführt; da die Beratungen vertraulich sind, werden eine Verständigung und Kompromissuche abseits des ansonsten allgegenwärtigen Profilierungsdrucks ermöglicht (Vatter, 2014a, S. 266).

Laut Artikel 169 der Bundesverfassung übt das Parlament die Obergerichtspräsidenten über den Bundesrat, die Bundesverwaltung sowie die Gerichte und andere Träger staatlicher Aufgaben aus. Seit der Verfassungsrevision von 1999 ist zudem in Artikel 170 der Bundesverfassung verankert, dass die Bundesversammlung für die Überprüfung von Massnahmen des Bundes zuständig ist (Widmer und De Rocchi, 2012, S. 120 f.). Die Evaluationstätigkeit des Parlaments wird seit den frühen 1990er-Jahren vornehmlich durch die parlamentarische Verwaltungskontrolle ausgeübt, die ihre Aufträge von den Geschäftsprüfungskommissionen bezieht (Janett, 2004, S. 148; Widmer und De Rocchi, 2012, S. 122 f.). Parlamentsmitglieder beantragen jedoch auch selbstständig im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen Evaluationen: Bundi et al. (2016) haben allein für den Zeitraum von 2010 bis 2014 241 derartige Anträge gezählt. Während eine Umfrage unter den Parlamentsmitgliedern eine grundsätzlich

positive Einstellung gegenüber Evaluationen aufgezeigt hat (vgl. Eberli und Bundi in diesem Band), scheinen der weiterhin vorherrschende Milizcharakter und die damit verbundene geringe Ressourcenausstattung des Parlaments eine systematische Verarbeitung und Verwendung von wissenschaftlichen Informationen allerdings nur selten zu ermöglichen (Frey, 2012, S. 35 f.). Eine Analyse von sechs Gesetzesrevisionen in der Schweiz hat zudem ergeben, dass die Stärke der ideologischen Position eines Akteurs massgeblich ist dafür, ob er bereit ist, wissenschaftliche Erkenntnisse in einem analytischen Sinn zur Verbesserung einer Politik zu verwenden (Frey, 2012, S. 316). Auch hier erweisen sich also Werte und Interessen als entscheidende Faktoren bezüglich der Nutzung von Evaluationen.

2.3 Vollzugsföderalismus

Der Vollzug öffentlicher Politik wird in der Schweiz wesentlich durch die föderalistische Staatsstruktur geprägt. Dies äussert sich darin, dass die Kantone bei einem Grossteil der national verabschiedeten Politiken für die Umsetzung zuständig sind – ein Umstand, den man gemeinhin als «Vollzugsföderalismus» bezeichnet (Sager und Mavrot, 2015, S. 177). Auch die Gemeinden spielen in diesem System eine bedeutende Rolle, indem sie oftmals als Träger der Umsetzung den direkten Kontakt zu den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern herstellen. Ihr Handlungsspielraum wird durch die Vorgaben der Kantone allerdings stark eingeschränkt (Wälti, 2001, S. 79).

Der Einfluss der Kantone im Vollzugsföderalismus beschränkt sich nicht nur auf die Gestaltung der Umsetzung. Gesetze der Bundesebene werden oft derart allgemein formuliert, dass die Kantone sie mittels eigenständiger Ausführungsgesetzgebungen an ihre lokalen Verhältnisse und Bedürfnisse anpassen können. Eine Bundespolitik durchläuft also oftmals zweimal die Formulierungsphase – je einmal auf nationaler und subnationaler Ebene –, bevor sie schliesslich umgesetzt wird. Die Kantone werden in diesem Zusammenhang nicht nur als Vollzugs-, sondern auch als Programminstanzen bezeichnet (Keman, 2000; Sager und Rüefli, 2005, S. 105 f.; Rieder et al., 2014, S. 568).

Die sozioökonomische und administrative Vielfalt der Kantone führt zu einer starken Varietät der föderativen Politikprogramme, was vom Bundesgesetzgeber allerdings durchaus vorgesehen ist (Wälti, 2001, S. 81 ff.; Sager, 2003, S. 310). Die Kantone fungieren gewissermassen als Labors, in denen unterschiedliche Lösungsansätze für die gleichen Problemstellungen entwickelt werden (Vatter, 2002, S. 20; Sager und Mavrot, 2015, S. 178). Besonders erfolgreiche Modelle breiten sich oft auch auf andere Kantone aus, indem sie als Musterlösungen anerkannt werden (Kissling-Näf und Wälti, 2006, S. 530). Diverse Studien zeigen jedoch, dass diesem Prozess des gegenseitigen Lernens und der Vereinheitlichung Grenzen gesetzt sind, wenn die neuen Modelle beispielsweise kantonalen Traditionen zuwiderlaufen oder wenn sie die Ressourcen der Kantone übersteigen (Balthasar, 2003; Sager, 2003).

Der Vollzugsföderalismus wird aus politikwissenschaftlicher Perspektive unterschiedlich bewertet. Die wesentlichen Vorteile wurden bereits angesprochen: Durch die kantonsspezifische Adaption nationaler Politikmassnahmen kann deren Effektivität und damit auch Akzeptanz in der Bevölkerung erhöht werden (Kissling- Näf und Wälti, 2006, S. 538). Die dezentralisierte Ausführungsgesetzgebung sowie Implementation wirken ausserdem als innovationsfördernde Mechanismen. Der verhältnismässig kleine Bundesstaat ist schliesslich auf die Delegation der Arbeitslast angewiesen, die sich durch den Vollzugsföderalismus ergibt (Sager und Mavrot, 2015, S. 177).

Als Schwierigkeit des Vollzugsföderalismus wird hingegen betont, dass mit der Heterogenität der Kantone auch eine grosse Vielfalt an Partikulärinteressen in den Formulierungs- und Umsetzungsprozess hineinspielt (Kissling-Näf und Wälti, 2006, S. 542). Es wird dadurch schwierig einzuschätzen, ob und wie eine Politik auf Kantonsebene umgesetzt wird. Zwar übt der Bund formell eine Aufsichtsfunktion über die Kantone aus; davon wird faktisch aber nur selten Gebrauch gemacht, da die nationale Ebene im föderalistischen System auf die langfristige Kooperationsbereitschaft ihrer gliedstaatlichen Partner angewiesen ist. Konsensuale Strategien werden daher gegenüber Interventionen bevorzugt (Vatter, 2014a, S. 451). Entscheidend sind somit die jeweiligen Konfliktkonstellationen auf und zwischen den staatlichen Ebenen: Ein vollständiger und effektiver Vollzug ist nur bei genereller Einigkeit garantiert, ansonsten können Einbussen oder Lücken entstehen (Kissling-Näf und Wälti, 2006, S. 542; Linder, 2012, S. 198 ff.). Dies wiederum erscheint in Hinblick auf die Rechte der Schweizer Bevölkerung problematisch: Die Bundesverfassung postuliert in Artikel 43a, dass Leistungen der Grundversorgung allen Personen in vergleichbarer Weise offenstehen müssen. Ob dies im Rahmen des vorliegenden Vollzugssystems durchgehend der Fall ist, kann zumindest angezweifelt werden (Sager, 2003, S. 325).

Nichtsdestotrotz geniesst der Vollzugsföderalismus weiterhin eine hohe Akzeptanz und wird in nächster Zeit wohl kaum abgeschafft oder grundlegend reformiert werden. Um auch im bestehenden System bessere Resultate zu erzielen, ist die Einbindung der kantonalen Akteure in der nationalen Gesetzgebungsphase – genauer dem Vernehmlassungsverfahren – entscheidend. Durch ausführliche Konsultationen und Mitspracherechte können allfällige Widerstände bereits im Voraus ausgelotet und geschmälert werden, damit der Übergang auf die kantonale Ebene reibungslos verläuft (Vatter, 2014a, S. 453). Das geschieht allerdings nur bedingt (Sager und Steffen, 2006).

Dass sich durch die Rolle der Kantone als Programm- und Implementationsinstanzen eine Vielfalt an Untersuchungsmöglichkeiten für Evaluatorinnen und Evaluatoren ergibt, wurde bereits oben erwähnt. Die Bundesverwaltung ist angewiesen auf Analysen der oft komplexen Mehr ebenenprojekte, die sie angestossen hat (Widmer und De Rocchi, 2012, S. 137 f.). Zu Evaluationen, die von den Kantonen oder Gemeinden in Auftrag gegeben werden, existiert bis dato nur wenig systematisches Wissen (Widmer und De Rocchi, 2012, S. 138). Bekannt ist, dass Evaluationen bei einer Mehrheit der Kantone auf Gesetzes- und bei einigen sogar auf Verfassungsstufe verankert sind (Horber-Papazian, 2006, S. 137). Des Weiteren haben Balthasar und Rieder für den Zeitraum von 2003 bis 2008 242 Evaluationen auf Kantonsebene ermittelt. Dabei stachen vor allem die Kantone Zürich, Bern, Genf und St. Gallen als Auftraggeber von Evaluationen heraus, während die restlichen Kantone kaum je auf dieses Instrument zur Einschätzung öffentlicher Politik zurückgriffen. Mit beinahe 45 Prozent aller erfassten Evaluationen wurde der Bildungsbereich am häufigsten untersucht (Balthasar und Rieder, 2009).

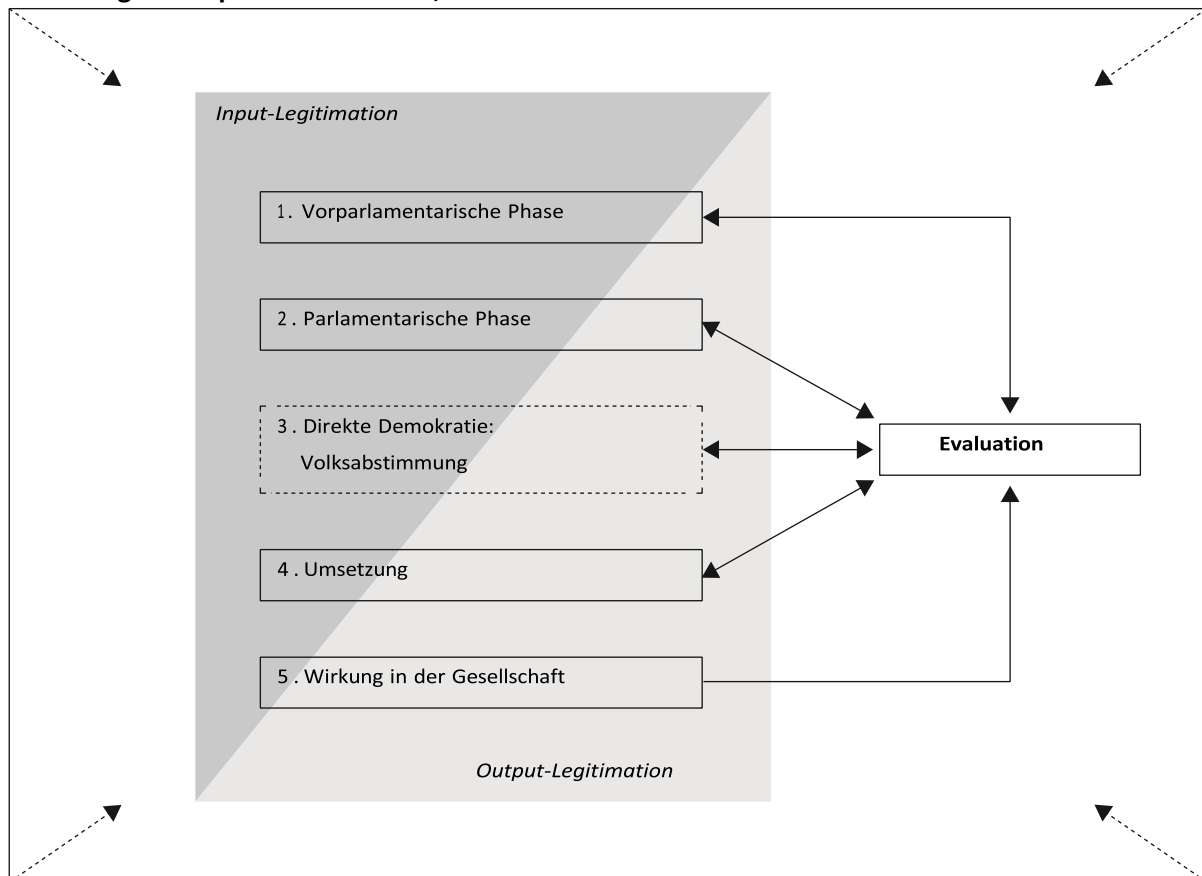
3. Betonung der Input- gegenüber der Output-Legitimation

Ziel dieses Kapitels war es, eine Übersicht über das politische System der Schweiz und seine Schnittstellen zur Evaluation zu geben. Abbildung 1 hält die oben dargestellte Struktur und den anhand der Gesetzgebung beispielhaft dargestellten Prozess grafisch fest. Die verschiedenen Anknüpfungspunkte der Evaluation innerhalb des Systems werden zudem bildhaft wiedergegeben. Die drei institutionellen Elemente direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz üben als Rahmenbedingungen einen entscheidenden Einfluss auf den politischen Prozess aus, indem sie eine Kultur der Konsensfindung und Kompromissbereitschaft etablieren. Die Evaluation öffentlicher Politik beeinflusst sowohl die Phasen der Gesetzgebung wie der -umsetzung. Sie selbst wird häufig in den

Phasen der Formulierung, Entscheidung und Umsetzung in Auftrag gegeben und ebendort rezipiert. Ihre Informationen erhält sie im Gegenzug aus ebenjenen Phasen sowie aus den festgestellten Wirkungen in der Gesellschaft.⁶

Mit grauen Hinterlegungen gekennzeichnet sind in Abbildung 1 ausserdem die politischen Phasen, aus denen sich verschiedenen Arten der Legitimation speisen. Es ist hierbei wichtig zu beachten, dass sich die Input- und die Output-Legitimation zwar vornehmlich jeweils auf den Beginn respektive das Ende des politischen Prozesses beziehen, jedoch auch in den anderen Phasen relevant sind. So trägt etwa der Einbezug betroffener Akteure in der Umsetzungsphase weiterhin zur Input-Legitimation des politischen Systems bei, da die Partizipation dadurch gestärkt wird. Die Output-Legitimation kann hingegen bereits in der vorparlamentarischen Phase zum Zug kommen, wenn beispielsweise empirische Evidenz aus anderen Politikprozessen zur Erarbeitung einer neuen Politik hinzugezogen wird, um die Effektivität derselben zu erhöhen.

Abbildung 1: Der politische Prozess, der institutionelle Rahmen und die Rolle der Evaluation



Institutioneller Rahmen: direkte Demokratie, Föderalismus, Konkordanz

Anmerkung: Die Nummern 1 bis 5 kennzeichnen den Gesetzgebungsprozess in der Schweiz. Da die dritte Phase der Volksabstimmung nicht in jedem Fall aktiviert wird, wird sie hier mit durchbrochener Umrandung dargestellt. Der institutionelle Rahmen wirkt sowohl auf den politischen Prozess als auch auf die Evaluation ein, vgl. die von den Ecken ausgehenden, durchbrochenen Pfeile. Die durchgezogenen Pfeile zeigen Richtungen des Informationsflusses und der Einflussnahme an. Die grauen Hinterlegungen signalisieren, welche Phasen in welchem Ausmass für unterschiedliche Arten der Legitimation relevant sind.

Quelle: eigene Darstellung.

⁶ Der Begriff Evaluation bezieht sich in Abb. 1 sowohl auf Ex-ante-Evaluationen, wie etwa die oben erwähnte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), als auch auf Ex-post-Evaluationen bereits durchgeführter Politiken. Systemexterne Erfahrungen, wie beispielsweise Evaluationen von Politiken anderer Länder, stellen ebenfalls eine wesentliche Informationsquelle für unterschiedliche Arten der Evaluation dar. Sie wurden jedoch nicht in Abb. 1 inkorporiert, da sich das vorliegende Kapitel ausschliesslich auf die Rolle der Evaluation im Schweizer System konzentriert.

Scharpfs zu Beginn dieses Kapitels eingeführte Unterscheidung der Legitimationsarten hilft abschliessend dabei, eine wesentliche Eigenschaft des schweizerischen Systems zu erkennen: Die spezifische institutionelle Ausgestaltung führt dazu, dass in der Schweiz ein starkes Gewicht auf den Aspekt der Input-Legitimation gelegt wird. Durch verschiedene Konsultationsmechanismen und Instrumente der direktdemokratischen Teilnahme soll sichergestellt werden, dass sich eine Mehrheit der Bevölkerung – oder zumindest ihrer Vertretung – in den politischen Prozess einbringen kann und hinter den getroffenen Entscheiden steht. In einem Land der ökonomischen, sozialen und kulturellen Heterogenität ist dies eine notwendige Voraussetzung, um den nationalen Zusammenhalt zu gewährleisten. Diese vielgepriesene Konstellation bringt jedoch den Nachteil mit sich, dass evidenzbasierte Argumente in der Diskussion zweitrangig werden können. Die Nichtberücksichtigung bestehender Erkenntnisse zu politischen Massnahmen geht auf Kosten der Output-Legitimation, die sich aus der Effektivität staatlicher Programme nährt. Der demokratische Prozess der Selbstbestimmung läuft damit Gefahr, zu einem «leeren Ritual» zu werden, wenn die getroffenen Beschlüsse und eingesetzten Ressourcen keinen Nutzen für die Gesellschaft bringen (Scharpf, 1999, S. 16 ff.).

Nichtsdestotrotz hat sich das schweizerische System bis anhin sehr gut und dauerhaft bewährt: Die Entscheidungsfindung wird im Kontext der Konsensfindung zwar verlangsamt, führt aber oftmals zu breit akzeptierten Lösungen, die rasch und effektiv implementiert werden. Durch den Einbezug von Evaluationen an verschiedensten Stellen des politischen Prozesses wird zudem die Qualität der Projekte gesteigert, die dem Volk vorgelegt und später in seinem Namen umgesetzt werden. Evaluationsergebnisse dienen als Wissensgrundlage für verschiedenste Akteure und sorgen langfristig für eine Verbesserung der Politik.

Literaturverzeichnis

- Allio, Lorenzo (2011). Evaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009. Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Bern: allio|rodrigo consulting.
- Altermatt, Urs (1991). Die Schweizer Bundesräte: ein biographisches Lexikon. Zürich: Artemis & Winkler.
- Altman, David (2011). Direct Democracy worldwide. Cambridge: Cambridge University Press.
- Balthasar, Andreas (2003). Die Prämienvorbereitung im Krankenversicherungsgesetz: Vollzugsföderalismus und sekundäre Harmonisierung. *Swiss Political Science Review*, 9(1), 335–354.
- Bochsler, Daniel und Sciarini, Pascal (2006). Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. In: *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*, 17(1), S. 24–41.
- Braun, Dietmar (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. In: *Swiss Political Science Review*, 9(1), S. 57–89.
- Brunetti, Aymo, und Straubhaar, Thomas (1996). Direkte Demokratie – Bessere Demokratie? In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 6(1), S. 7–26.

- Bundi, Pirmin; Varone, Frédéric; Gava, Roy und Widmer, Thomas (2016). SelfSelection and Misreporting in Legislative Surveys. In: Political Science Research and Methods, DOI: 10.1017/psrm.2016.35.
- Bussmann, Werner (1995). Evaluation and grassroots politics: The case of Switzerland. In: Knowledge and Policy, S. 8(3), 85–98.
- Bussmann, Werner (2008). The Emergence of Evaluation in Switzerland. In: Evaluation, 14(4), S. 499–506.
- Derlien, Hans-Ulrich (1997). Die Entwicklung von Evaluationen im internationalen Kontext. In: Werner Bussmann et al. (Hg.), Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbing Lichtenhahn, S. 4–12.
- Duperrut, Jérôme; Fröjd, Natasha; Izzo, Stefania; Rieder, Stefan und Heinis, Hedwig (2005). Die drei «KMU-Tests» des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll? Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats.
- Bern: Parlamentarische Verwaltungskontrolle.
- Fischer, Justina A. V. (2005). The Impact of Direct Democracy on Society. Dissertation an der Universität St. Gallen.
- Fornerod, Serge (2001). A quoi et a qui servent les evaluations? Une recherche sur la place des évaluations dans le processus de décision et d'apprentissage dans l'administration fédérale. Masterarbeit an der Universität Lausanne.
- Freiburghaus, Dieter und Zimmermann, Willi (1985). Wie wird Forschung politisch relevant? Bern und Stuttgart: Paul Haupt.
- Freitag, Markus (2006). Bowling the State Back In. Political Institutions and the Creation of Social Capital. In: European Journal of Political Research, 45(1), S. 123–152.
- Freitag, Markus; Müller, Christoph und Vatter, Adrian (2003). Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. In: Politische Vierteljahresschrift, 44(3), S. 348–369.
- Frey, Kathrin (2012). Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Ismayr, Wolfgang (2009). Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In: Wolfgang Ismayr (Hg.), Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–64.
- Keman, Hans (2000). Federalism and Policy Performance. A Conceptual and Empirical Inquiry. In: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hg.), Federalism and Political Performance. London: Routledge, S. 196–227.

- Kissling-Näf, Ingrid und Wälti, Sonja (2006). Der Vollzug öffentlicher Politiken. In: Ulrich Klöti et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 527–551.
- Klöti, Ulrich; Papadopoulos, Yannis und Sager, Fritz (2014). Regierung. In: Peter Knoepfel et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 193–241.
- Ledermann, Simone (2014). Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten. In: Swiss Political Science Review, 20(3), S. 453–485.
- Lijphart, Arend (1984). Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven und London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1999). Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven und London: Yale University Press.
- Linder, Wolf (1987). Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug. Bern und Stuttgart: Paul Haupt.
- Linder, Wolf (2009). Das politische System der Schweiz. In: Wolfgang Ismayr (Hg.), Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 567–605.
- Linder, Wolf (2010). Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies (3. Auflage). New York: Palgrave.
- Linder, Wolf (2012). Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven (3. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage). Bern et al.: Paul Haupt.
- Linder, Wolf und Wirz, Rolf (2014). Direkte Demokratie. In: Peter Knoepfel et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 145–167.
- Lutz, Georg (2011). Geringer Reformbedarf trotz Funktionswandel der Volksinitiative. In: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 22(3), S. 371–380.
- Mueller, Sean (2015). Theorising Decentralisation. Colchester: ECPR Press.
- Neidhart, Leonhard (1970). Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke.
- Rentsch, Hans (2002). Sonderfall Schweiz: Blinde Flecken in der Föderalismusforschung. In: Uwe Wagschal und Hans Rentsch (Hg.), Der Preis des Föderalismus. Zürich: Orell Füssli, S. 401–413.
- Rieder, Stefan; Balthasar, Andreas und Kissling-Näf, Ingrid (2014). Vollzug und Wirkung öffentlicher Politiken. In: Peter Knoepfel et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 563–598.
- Rissi Christof und Sager, Fritz (2013). Types of Knowledge Utilization of Regulatory Impact Assessment (RIA). Evidence from Swiss Policy-making. In: Regulation & Governance, 7(3), S. 348–364.

- Sager, Fritz (2003). Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken. In: *Swiss Political Science Review*, 9(1), S. 309–333.
- Sager, Fritz und Mavrot, Céline (2015). Les spécificités méthodologiques de l'évaluation en Suisse. In: Katia Horber-Papazian (Hg.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*, Lausanne: PPUR, S. 175–195.
- Sager, Fritz und Rissi, Christof (2011). The Limited Scope of Policy Appraisal in the Context of Referendum Democracy – the Case of Regulatory Impact Assessment in Switzerland. In: *Evaluation*, 17(2), S. 151–164.
- Sager, Fritz und Rüefli, Christian (2005). Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. In: *Swiss Political Science Review*, 11(2), S. 101–129.
- Sager, Fritz und Steffen, Isabelle (2006). Die Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes: Wirkungsweise und Reformansätze. In: Adrian Vatter (Hg.), *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 152–173.
- Sager, Fritz und Zollinger, Christine (2011). The Swiss Political System in a Comparative Perspective. In: Christine Trampusch und André Mach (Hg.), *Switzerland in Europe*. London und New York: Routledge, S. 27–42.
- Scharpf, Fritz W. (1970). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitäts-Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt und New York: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (2006). *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Reihe Politikwissenschaft, 107. Wien: Institut für Höhere Studien.
- Schlauffer, Caroline (2016). The Contribution of Evaluations to the Discourse Quality of newspaper Content. *Evaluation and program planning*. In: Early Online.
- Schweizerischer Bundesrat (2006). Vereinfachung des unternehmerischen Alltags. Massnahmen zur administrativen Entlastung und Erleichterung der Regulierung. Bern: Bundesblatt.
- Schweizerischer Bundesrat (2014). Botschaft zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2016–2019. Bern: Bundesblatt.
- Sciarini, Pascal (2011). Les effets de la consultation sur les processus de décision au niveau fédéral. In: *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*, 22(2), S. 191–204.
- Sciarini, Pascal (2014). Processus législatif. In: Peter Knoepfel et al. (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 527–561.

- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (2013). Regulierungsfolgenabschätzung. Handbuch. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle und Vatter, Adrian (2012). Does Satisfaction with Democracy Really Increase Happiness? Direct Democracy and Individual Satisfaction in Switzerland. In: Political Behavior, 34(3), S. 535–559.
- Stucki, Iris (2016). The Use of Evidence in Public Debates in the Media: the Case of Swiss Direct-Democratic Campaigns in the Health Policy Sector. In: Evidence & Policy, 12(4), S. 487–504.
- Stucki, Iris; Pleger, Lyn und Sager, Fritz (2016). The Making of the Informed Voter: A Split-Ballot Survey on the Use of Scientific Evidence in Direct-Democratic Campaigns. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Trechsel, Alexander H. (2007). Popular Votes. In: Ulrich Klöti et al. (Hg.), Handbook of Swiss Politics. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 435–461.
- Vatter, Adrian (2002). Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen: Leske + Budrich.
- Vatter, Adrian (2008). Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensusdemokratie im Wandel: eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997–2007. In: Swiss Political Science Review, 14(1), S. 1–47.
- Vatter, Adrian (2011). Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, Adrian (2014a). Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian (2014b). Föderalismus. In: Peter Knoepfel et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 119–143.
- Vatter, Adrian (2016). Switzerland on the Road from a Consociational to a Centrifugal Democracy? In: Swiss Political Science Review, 22(1), S. 59–74.
- Vatter, Adrian und Sager, Fritz (2006). Das Ständemehr: Wirkungsweise und Reformansätze. In: Adrian Vatter (Hg.), Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 73–98.
- Wälti, Sonja (2001). Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en œuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse. Genf, Basel und München: Helbing Lichtenhahn.
- Wasserfallen, Fabio (2015). The Cooperative Capacity of Swiss Federalism. In: Swiss Political Science Review, 21(4), S. 538–555.
- Watts, Ronald (2008). Comparing Federal Systems (3. Auflage). Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.

- Widmer, Thomas (2009). The Contribution of Evidence-Based Policy to the Output-Oriented Legitimacy of the State. In: *Evidence & Policy*, 5(4), S. 351–372.
- Widmer, Thomas (2013). Switzerland. In: *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 52(1), S. 232–238.
- Widmer, Thomas und De Rocchi, Thomas (2012). *Evaluation. Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*. Zürich und Chur: Rüegger.
- Widmer, Thomas und Frey, Kathrin (2006). Evaluation von Mehrebenen-Netzwerkstrategien. In: *Zeitschrift für Evaluation*, 5(2), S. 287–316.
- Widmer, Thomas und Neuenschwander, Peter (2004). Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration. Purpose, Institutional Design and Utilization. In: *Evaluation*, 10(4), S. 388–409.
- Wiesli, Reto (1999). Schweiz: Miliz-Mythos und unvollkommene Professionalisierung. In: Jens Borchert (Hg.), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*. Opladen: Leske + Budrich, S. 415–438.