

Zur Wirksamkeit von Evaluationen

Autor(en): **Riedo, Christof**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology**

Band (Jahr): **10 (2011)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050676>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Christof Riedo

Zur Wirksamkeit von Evaluationen

Zusammenfassung

Gesetze beeinflussen unter Umständen das Leben zahlreicher Menschen, und es scheint deshalb nichts als selbstverständlich, dass sich der Gesetzgeber hin und wieder die Frage stellt, was er mit seinen Anordnungen eigentlich bewirkt bzw. anrichtet. In den vergangenen Jahren wurden für solche «Evaluationen» vermehrt auch unabhängige Dritte beigezogen. Der Stellenwert entsprechender Untersuchungen scheint freilich bescheiden: Selbst wenn fundierte Erkenntnisse generiert werden können, bleibt es Sache der Politik, daraus geeignete Schlüsse zu ziehen – und die scheint wenig geneigt, sich beeindrucken zu lassen.

Schlüsselwörter: Evaluation von Gesetzen – Wirksamkeit – Konsequenzen für Politik.

Résumé

Les lois ont souvent des effets sur la vie d'un grand nombre de personnes et il semble évident que le législateur se demande de temps en temps quels résultats il provoque avec ses dispositions. Ces dernières années ce type d'évaluations a souvent été effectué par des tiers indépendants. La valeur de ces recherches semble néanmoins limitée. Même si de telles recherches pouvaient aboutir à des résultats bien fondés, il resterait du ressort de la politique d'en tirer les conséquences appropriées – et celle-ci semble peu encline à se laisser influencer.

Mots-clés: Evaluation des lois – efficacité – conséquences pour la politique.

Summary

Laws often have a strong influence on a large number of people. It therefore seems self-evident for the legislator to question the effects of his directives from time to time. In the past few years this type of «evaluation» was frequently done by independent third parties. However, the value of such kind of research seems limited. Even if it leads to well-founded results, it remains the obligation of politicians to draw the consequences – and they don't seem very much inclined to be impressed with the results.

Keywords: Evaluation of laws – efficiency – consequences for policymakers.

1. Der König und seine Berater

Es war einmal ein König, der mit zunehmendem Alter mehr und mehr zum Zweifler wurde. Als er in jungen Jahren den Thron bestiegen hatte, war er sich seiner Sache gewiss gewesen, er hatte entschieden, und was er entschieden hatte, war ihm gut, weise und gerecht erschienen.

Nun, an Erfahrungen reicher und an Illusionen ärmer, mochte er seinem Urteilsvermögen nicht mehr schrankenlos trauen. Deshalb wollte er seine Gesetze jeweils ein Jahr nach deren Inkraftsetzung noch einmal genauer anschauen und sich von seinen engsten Untergebenen berichten lassen, ob auf die ursprüngliche Entscheidung zurückzukommen sei.

Eines Tages dann war es soweit, und der König wollte sich erkundigen, wie sich sein neues Gesetz über die strengere Bestrafung von Viehdieben bewährt habe.

In versammelter Runde begann der Zählmeister mit der Berichterstattung: «Ihre Majestät haben mich mit der ehrenvollen Aufgabe betraut, den Viehdiebstahl einer detaillierten Betrachtung zu unterziehen. Ich erlaube mir untertänigst die Bemerkung, dass die zahlenmässige Betrachtung der Kriminalität mit chronischen Schwierigkeiten verbunden ist...» – «Komm zur Sache», unterbrach der König, «und sag mir, was Du herausgefunden hast.» – «Nun, eine Erhebung bei den königlichen Strafbehörden hat ergeben, dass die Anzahl der Schuldsprüche wegen Viehdiebstahls im vergangenen Jahr um genau 1.2% zurückgegangen sind. Die dafür ausgesprochenen Strafen sind aber erheblich höher. Im Durchschnitt verhängen die Gerichte heute Kerkerstrafen von acht Jahren und drei Monaten, bei einer Standardabweichung von...». – «Vor Details verschone uns», mahnte der König, «was meint der Vorsteher der königlichen Garde zu diesen Zahlen?». – «Die gesetzliche Massnahme», führte dieser aus, «war zweifellos ein erster Schritt in die richtige Richtung. Majestät dürfen aber, wenn Majestät mir die Bemerkung erlauben, nun nicht stehen bleiben. Eine weitere Verschärfung des Strafrechts wird die Zahl der Verurteilungen weiter sinken lassen.» – «Ihre Majestät, als Vorsteher des Amtes für Landwirtschaft muss ich meine Bedenken offenlegen. Meine Erhebungen bei den Bauern haben ergeben, dass die Anzahl der Viehdiebstähle im vergan-

genen Jahr massiv gestiegen ist. Offenbar sind nun nicht mehr laienhafte Einzeltäter, sondern professionelle Banden unterwegs, die sich nicht erwischen lassen. Der Rückgang der Verurteilungen ist trügerisch.» – «Wenn das so ist», rief darob der Kriegsminister, «wird die Armee die Sache richten müssen. Meine Soldaten werden dem kriminellen Treiben binnen eines Monats ein Ende setzen. Ich ersuche Sie um die Erlaubnis...» – «Mit Verlaub», mischte sich der Armenbeauftragte ein, «viele dieser Viehdiebe sind arme Teufel, sie stehlen aus Hunger und Not. Ihre Majestät muss Augenmass bewahren.» – «Gefühlsduselei!», meinte der an sich gänzlich unbeteiligte Vertreter der königlichen Postdienste, «auch Arme haben sich an die Gesetze zu halten. Und wenn sie das nicht begreifen, muss man es ihnen mit Nachdruck erklären.» – «Aber die Gefängnisse sind bereits überfüllt», gab der oberste Kerkermeister zu bedenken, «wenn das so weitergeht, brauchen wir neue Verliese».

Und so ging es weiter, immer lauter wurde das Gespräch, immer persönlicher wurden die Angriffe, und der König hörte mit geschlossenen Augen zu. Schliesslich brachte er die Anwesenden mit einem Räuspern zum Schweigen und verkündete: «Geehrte Herren, ich habe mir meine Meinung gebildet. Ob das neue Gesetz gegen den Viehdiebstahl sinnvoll ist, weiss ich nicht. Sicher bin ich mir aber darin, dass ich meine Anordnungen künftig wieder selbständig beurteilen werde. Sie dürfen sich entfernen.»

2. Evaluation und Deutungshoheit

Es mutet für ein modernes Staatswesen selbstverständlich an, dass gesetzliche Anordnungen nicht zum Selbstzweck verkommen dürfen: Die aufgeklärte Herrschaft, würde man meinen, erlässt Regelungen, weil sie ein bestimmtes Ziel erreichen will. Deshalb darf und muss in einer «offenen Gesellschaft»¹ jede Vorschrift jederzeit revidierbar bleiben, immer wieder ist von neuem zu fragen, ob die angestrebten Ziele weiterhin sinnvoll scheinen und ob die dafür geschaffenen Mittel in einem technischen Sinne ver-

nünftig, ob sie zielführend sind. Und manch einer würde dann vielleicht sogar dafür plädieren, es sei in einem «rationalen Diskurs»² darüber zu entscheiden, ob und inwieweit die gesetzliche Ordnung aufrechterhalten oder abgeändert werden müsse.

Wer sich freilich die realen politischen Auseinandersetzungen näher ansieht, wird bald einmal feststellen: Rational und ergebnisoffen sind die geführten Debatten nur selten. Gerade in Wahljahren scheint es lohnender, die potentielle Wählerschaft nicht zu vergraulen; eine markige Behauptung ist wirksamer als ein ehrlich geäussertes Zweifel, und wer sich einmal für eine Vorlage erfolgreich eingesetzt hat (und das ist immer die Mehrheit), tut gut daran, die getroffene Entscheidung nicht mehr zu hinterfragen, sonst könnte sich weisen, dass man sich geirrt hat – und Irren ist vielleicht menschlich, aber nicht politisch.

Um diese unheiligen Mechanismen auszuschalten, ist die Bundesversammlung verpflichtet, ihre eigenen Massnahmen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen (Art. 170 BV), mithin sich selbst und ihre Entscheidungen in Frage zu stellen. Die Verfassung kennt also eine Schuldenbremse der Vernunft, auf dass Athene, die Göttin der Weisheit, nicht unbeschränkt Kredit gewähren muss.

Offen bleibt freilich, wie diese Kontrolle zu geschehen habe: Überraschend scheint vorab, dass es Sache der Bundesversammlung selbst sein soll, ihre eigenen Erlasse zu überprüfen. Evaluationen in eigener Sache wirken wenig verlässlich.

Eine Alternative scheint prima vista darin zu bestehen, gesetzliche Vorschriften von unabhängiger Seite evaluieren zu lassen. Die Wirkung gesetzgeberischer Entscheidungen lässt sich mit wissenschaftlichen Methoden indes nur schwer zuverlässig ermitteln, weil sie immer eingebettet sind in einen gesamtgesellschaftlichen Prozess, dessen Verflechtungen sich exakter Messung regelmässig entziehen. Unser Wissen um Wirkung und Wirksamkeit von Regelwerken ist beschränkt.

Aber selbst wo die Wissenschaft brauchbare Ergebnisse zu liefern vermag, bleibt die Frage nach der Deutungshoheit über die gewonnenen Erkenntnisse. Aufschlussreich scheint in diesem Zusammenhang die (vermeintliche) Parallele zu Gerichtsgutachten. Wo die Strafbehörden im Zuge eines Strafverfahrens einen Sachver-

1 Popper K. R., Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, 8. Aufl., Tübingen 2003.

2 Habermas J., Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt am Main 1981.

ständigen beziehen, gelten für die Würdigung entsprechender Gutachten durch das Gericht besondere Grundsätze. Das Bundesgericht formuliert es üblicherweise wie folgt:

«Das Gericht würdigt Gutachten grundsätzlich frei. Es darf in Fachfragen nicht ohne triftige Gründe vom Gutachten abweichen und muss Abweichungen begründen. Das Abstellen auf nicht schlüssige Gutachten kann gegen Art. 9 BV verstossen, so wenn gewichtige, zuverlässig begründete Tatsachen oder Indizien die Überzeugungskraft des Gutachtens ernstlich erschüttern.»³

In der Politik ist die Ausgangslage eine gänzlich andere: Die Meinungsäusserungen beigezogener Dritter haben keine besondere Bindungswirkung. Das entspricht der demokratischen Logik und ist auch durchaus richtig, hat aber zur Folge, dass Evaluationen nur sehr bedingt geeignet sind, politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Am Ende vertraut man auf entsprechende Untersuchungen nur dann, wenn sie die gewünschten Ergebnisse liefern.

Das Gesagte liesse sich an verschiedenen Beispielen belegen. Illustrativ ist etwa die Debatte über das Gleichstellungsgesetz. In Erfüllung der am 21. Juni 2002 vom Nationalrat als Postulat überwiesenen Motion Vreni Hubmann vom 22. März 2002 (02.3142) liess der Bundesrat das Gleichstellungsgesetz evaluieren. Basierend auf dem entsprechenden Synthesebericht verfasste der Bundesrat seinen «Bericht über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes» vom 15. Februar 2006.⁴ Im Zuge der Diskussion dieses Berichts im Nationalrat war dann schnell einmal klar, dass die Fronten dieselben waren wie eh und je: Während die Ratslinke befand, der Evaluationsbericht sei «sehr umfassend, sorgfältig gemacht, wissenschaftlich fundiert und von hoher Datenqualität», stellte die Rechte ohne Umschweife klar, man halte «vom Gleichstellungsgesetz weniger als nichts», und man werde diese ablehnende Haltung «selbstverständlich beibehalten». Der Bericht wurde antragsgemäss «zur Kenntnis genommen» – und entsorgt.

Es erstaunt daher wenig, wie oft in parlamentarischen Vorstössen eine «Evaluation» verlangt wird, etwa mit Bezug auf: die Neue Regionalpolitik (11.3697), die schweizerische Europapolitik (10.086), die Bildungsmassnahmen für junge abgewiesene und weggewiesene Asylsuchende (09.4200), den Fernmeldemarkt (09.3002), das

Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG (09.088), das Tagessatzsystems im Strafgesetzbuch (08.3381), das Jugendstrafrecht (08.3377), die Quellensteuer im Rahmen der anstehenden Reform des Steuersystems (07.3867), die Gesetzgebung zur Bundesrechtspflege und zur Justizreform (07.3420), die FATF-Empfehlungen (05.3456), die Bundesbeiträge an die Krankenversicherung (03.3237), die Mehrwertsteuer (03.3087), die schrittweise Öffnung des Postmarktes (02.3765), Schulische Grundkompetenzen (01.3731), die Ergänzungsleistungen (01.3172), den ETH-Rat (01.3109), die Maturitätsreform (00.3647), das Kosovo-Engagement des Bundesrates (98.5057), die Vermittlungsleistung von UN-Generalsekretär Kofi Annan (98.1035), die Wahlvoraussetzungen in Albanien (97.5067), das Revitalisierungsprogramm 1997–1999 (97.3481), die Hilfe für wirtschaftlich bedrohte Regionen (83.494) usw.

Solche Vorstösse bekunden völlig risikolosen Einsatz für ein bestimmtes Thema – und was man mit den Ergebnissen macht, wird man dann ja sehen.

3. Schluss

Ob die Wirksamkeitsprüfung gesetzlicher Erlasse zu einer Rationalisierung behördlicher Entscheide führt, darf nach dem Gesagten allemal bezweifelt werden, und man wird sich die ketzerische Frage erlauben dürfen, ob es vielleicht an der Zeit wäre, die Evaluationspflicht auf sich selbst anzuwenden.

Christof RIEDO

Prof. Dr. iur., Fürsprecher

Universität Freiburg

Lehrstuhl für Strafrecht und Strafprozessrecht

Av. Beauregard 13

1700 Freiburg

christof.riedo@unifr.ch

³ Vgl. statt vieler BGE 128 I 81, 86 (Zitat unter Weglassung der Hinweise), ferner etwa BGE 129 IV 49, 57 f. und BGE 118 Ia 144, 147. «Triftige Gründe», die ein Abweichen von den gutachterlichen Feststellungen rechtfertigen, sind etwa dann gegeben, wenn das Gutachten in sich widersprüchlich oder lückenhaft ist (vgl. dazu nur Heer M., in: Niggli M.A./Heer M./Wiprächtiger H. (Hrsg.), Kommentar zur Strafprozessordnung, Basler Kommentar, Basel 2010, Art. 189 N 3).

⁴ BBl 2006 3161.

⁵ Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Evaluation (07.031), AB 2007 N 126 ff.