

## **Parlamentarische Verwaltungskontrolle durch Evaluation – Ein Erfahrungsbericht aus der Schweiz<sup>1</sup>**

### **Einleitung**

Parlamente haben neben ihren gesetzgeberischen und budgetären Aufgaben auch eine wichtige Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive. Die parlamentarische Kontrolle der Regierung und Verwaltung ist ein Grundelement der Gewaltenteilung im demokratischen Rechtsstaat, das namentlich der Rechenschaftslegung sowie der Früherkennung und Korrektur von Fehlentwicklungen im Handeln der Exekutive dient. Handelt diese im Einklang mit den verfassungsmäßigen und gesetzlichen Vorgaben? Setzt sie die öffentlichen Mittel zweckmäßig und wirtschaftlich ein, und erzielt sie mit ihrem Handeln die angestrebten Wirkungen? Solche Fragen nach der Rechtmäßigkeit, Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns verlangen nach fundierten Antworten, wenn das Parlament seiner strategischen Kontrollfunktion in der Leitung des Staates gerecht werden will.

Mit der Ausdehnung der Staatstätigkeit im Laufe des 20. Jahrhunderts wurden die Gegenstände der parlamentarischen Kontrolle zusehends komplexer. Ein Blick in das aktuelle Jahresprogramm<sup>2</sup> der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte kann dies bestätigen: Neben vielen anderen Geschäften befassen sich die beiden Kontrollausschüsse des Bundesparlaments derzeit neben vielen anderen Geschäften etwa mit der Transparenz der Rüstungsbeschaffung des Bundes, der Effizienz des Immobilienmanagements in der Bundesverwaltung, der Angemessenheit der Aufnahmekriterien medizinischer Leistungen in der öffentlichen Krankenversicherung oder mit der Kohärenz der Personalpolitik in der Bundesverwaltung.

---

1 Dieser Artikel stellt die erweiterte Version eines Referats dar, das der Autor am 26. Mai 2008 im Rahmen der Tagung „Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle – Reformen und Reformdiskussionen in den österreichischen Parlamenten“ unter Leitung des Instituts für Föderalismus und der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre in Wien gehalten hat.

2 [http://www.parlament.ch/d/kommissionen/ko-kommissionen/ko-au-aufsichtskommissionen/kom\\_3\\_16/Seiten/index.aspx](http://www.parlament.ch/d/kommissionen/ko-kommissionen/ko-au-aufsichtskommissionen/kom_3_16/Seiten/index.aspx).

Die Vielfalt, Reichweite und Komplexität dieser Geschäfte werfen die Frage nach den angemessenen Informationsinstrumenten der parlamentarischen Kontrolle auf. Natürlich haben traditionelle Instrumente wie etwa Anfragen, Interpellationen, Dienststellenbesuche in der Verwaltung im Arsenal der parlamentarischen Kontrolle nach wie vor ihren festen Platz. Die oben genannten Projektbeispiele zeigen aber auch die Grenzen dieser konventionellen Ansätze auf. Die öffentliche Verwaltung verfügt gegenüber den parlamentarischen Kontrollinstanzen über beträchtliche Ressourcen- und Informationsvorteile. Sie verfolgt - wie vor allem von der Neuen Politischen Ökonomie<sup>3</sup> gezeigt worden ist - bei der Ausführung ihres politischen Auftrags eigene Interessen und hat wenig Anreiz, die Kontrolleure des Parlaments von sich aus auf Vollzugs- und Wirkungsschwächen in ihrem Aufgabenbereich hinzuweisen.

Vor diesem Hintergrund hat sich in Ergänzung zum bestehenden Instrumentarium in den vergangenen Jahrzehnten die *Politikevaluation* (oder im Folgenden kurz *Evaluation*) als ein *zusätzliches* Instrument der parlamentarischen Kontrolle des Regierungs- und Verwaltungshandelns etabliert. Der vorliegende Artikel erörtert den Einsatz der Evaluation anhand der parlamentarischen Kontrollfunktion der schweizerischen Bundesversammlung. Wir schildern zunächst das institutionelle Umfeld der parlamentarischen Kontrolle im schweizerischen Bundesstaat und die spezifischen Herausforderungen, mit denen sich diese konfrontiert sieht (1). Dann gehen wir auf den Begriff und die verschiedenen Anwendungsfelder der Evaluation ein (2) und zeigen, wie dieses Instrument im Kontext der parlamentarischen Kontrolle im schweizerischen Bundesstaat eingesetzt wird (3). Schließlich illustrieren wir den Ablauf eines Evaluationsprojekts anhand der Etappen eines Projektzyklus (4) und bilanzieren den Nutzen, aber auch die Grenzen dieses Instruments im Kontext der parlamentarischen Kontrolle (5).

---

3 Für einen einführenden Überblick vgl *Kirsch* (2004).

## 1. Parlamentarische Oberaufsicht im schweizerischen Bundesstaat

Nach Artikel 169 der schweizerischen Bundesverfassung<sup>4</sup> sowie Artikel 26 des Parlamentsgesetzes<sup>5</sup> obliegt der Bundesversammlung die Oberaufsicht über den Bundesrat<sup>6</sup> und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Diese parlamentarische Aufsichtsfunktion ist in der Schweiz besonders wichtig. Aufgrund der Konsensfordernisse im hiesigen Konkordanzsystem besteht die Regierung aus einer Vielparteienkoalition, in welcher in der Regel alle maßgeblichen politischen Strömungen vertreten sind.<sup>7</sup> Im Gegensatz zu parlamentarischen Demokratien fehlen hierzulande somit normalerweise schlagkräftige Oppositionsparteien, welche die Tätigkeit der Regierung mit Argusaugen verfolgen und gezielt auf deren Ablösung hinarbeiten: „Vor allem aber muss das Parlament seine Kontrollfunktion konsequent als grundsatzorientiertes Gegengewicht zum Konkordanzprozess, der seine Handlungsweise überwiegend prägt, ausgestalten“.<sup>8</sup>

Die parlamentarische Oberaufsicht verfolgt das Ziel, die demokratische Verantwortlichkeit (Accountability) der Bundesbehörden zu stärken, Transparenz zu schaffen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Behörden zu festigen sowie zur Behebung oder Vorbeugung von Mängeln und Missständen beizutragen. Im Gegensatz zur Aufsicht innerhalb der kontrollierten Behörden ist die parlamentarische Oberaufsicht kein Mittel der Verwaltungsführung, sondern eine *politische* Kontrolle.<sup>9</sup> Das Parlament kann kraft seiner Oberaufsichtskompetenz nicht Akte anderer Behörden aufheben, an deren Stelle handeln oder ihnen verbindliche Weisungen erteilen. In enger Zusammenarbeit mit den Organen der Finanzaufsicht des Bundes wird die parlamentarische Oberaufsicht primär von den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) von National- und Ständerat und deren gemeinsamen Delegationen wahrgenommen. Die GPK überprüfen das Handeln der zu beaufsichti-

---

4 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.

5 Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz).

6 Im schweizerischen System die Bezeichnung für die Bundesregierung.

7 Die gegenwärtige Situation, in der sich die wählerstärkste Schweizerische Volkspartei aus Protest gegen die Abwahl eines prominenten Regierungsmitglieds in die Oppositionsrolle zurückgezogen hat, stellt in dieser Hinsicht eine klare Ausnahme dar.

8 *Mastronardi* (1991) 367.

9 *Sägesser* (2000) 336.

genden Organe in erster Linie anhand der Kriterien der Rechtmäßigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Wirksamkeit.

Die einleitend skizzierten Herausforderungen der parlamentarischen Kontrollfunktion gelten für die Aktivitäten der GPK von National- und Ständerat in besonderem Maße. Dabei springt neben Komplexität der Prüfgegenstände vor allem das Größen- und Ressourcenungleichgewicht zwischen kontrollierender und kontrollierter Instanz ins Auge. Im so genannten Milizsystem der Schweiz werden Parlamentsmandate im Teilzeitmodus ausgeübt. Im Vergleich mit anderen westlichen Demokratien stehen den Ratsmitgliedern und Ausschüssen von National- und Ständerat zudem nur sehr knapp bemessene Unterstützungsdienste zur Verfügung.<sup>10</sup> Auf der Gegenseite steht den GPK als Kontrollgegenstand eine ausdifferenzierte Bürokratie gegenüber, die allein im Kernbereich der Ministerialverwaltung rund 37.000 Mitarbeitende beschäftigt.

Handelt es sich bei der parlamentarischen Oberaufsicht über die Exekutive im schweizerischen Bundesstaat unter diesen Vorzeichen also letztlich um ein Feigenblatt mit bestenfalls symbolischem Stellenwert? Keineswegs. Principal-Agent-Beziehungen<sup>11</sup> und damit verbundene Informationsasymmetrien zeigen sich in vergleichbarem Ausmaß auch bei der strategischen Führung und Aufsicht privater Kapitalgesellschaften durch die Aufsichts- oder Verwaltungsräte, und sie können mittels zeitgemäßer Corporate Governance-Ansätze zufriedenstellend gelöst werden. Unabdingbar ist aber, dass die Aufsichtsorgane im privaten wie im öffentlichen Sektor bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion über angemessene Instrumente verfügen und diese professionell einsetzen.

Welches Instrumentarium setzen nun die GPK von National- und Ständerat bei ihrer Kontrolltätigkeit ein, und welcher Stellenwert kommt dabei der Evaluation zu? Die GPK nehmen ihre Aufsichtsrolle namentlich mit folgenden Mitteln wahr:

- Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates, der eidgenössischen Gerichte sowie weiterer mit Bundesaufgaben betrauter Organe
- Dienststellenbesuche bei den einzelnen Verwaltungsstellen

---

<sup>10</sup> Widmer (2007) 73.

<sup>11</sup> Die Principal-Agent-Theorie geht davon aus, dass sowohl Auftraggeber (Principal) wie Auftragnehmer (Agent) in einer vertraglichen oder hierarchischen Relation ihre Eigeninteressen verfolgen und dass ihre Beziehung von Informationsasymmetrien geprägt ist.

- vertiefte Inspektionen einzelner Sachbereiche der Bundespolitik und –verwaltung
- Evaluationen einzelner Maßnahmen des Bundes
- Geschäftsprüfungsaudits einzelner Dienststellen

Die beiden letztgenannten Instrumente sind jüngeren Datums, verfolgen einen wissenschaftlichen Ansatz und stellen eine Reaktion auf die gestiegenen Anforderungen dar, mit denen die parlamentarische Kontrolle sich in den letzten Dekaden konfrontiert sah. Im Folgenden konzentrieren wir uns unserem Thema gemäß auf das Instrument der Evaluation. Was bedeutet dieser Begriff genau, und wie kann das Instrument zur Steuerung und Kontrolle staatlichen Handelns eingesetzt werden?

## 2. Evaluation – Begriffsklärung und Einsatzfelder

Der Begriff „Politikevaluation“ oder einfach „Evaluation“ wird in der Fachliteratur unterschiedlich verwendet und weist teilweise überlappende Bedeutung mit verwandten Konzepten wie Monitoring, Controlling, Auditing auf. In einer einflussreich gewordenen Definition bezeichneten Rossi et al die Evaluationsforschung als „systematische Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und des Nutzens sozialer Interventionsprogramme.<sup>12</sup> Auf den hier interessierenden Kontext staatlichen Handelns bezogen, könnte man Evaluation als eine auf (sozial-) wissenschaftliche Methoden gestützte Beurteilung der Konzeption, des Vollzugs und der Wirkungen staatlicher Maßnahmen<sup>13</sup> bezeichnen.

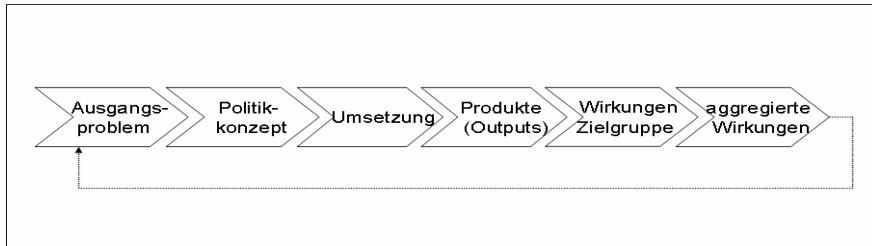
Schematisch dargestellt, durchläuft jede staatliche Maßnahme folgende Stadien:

---

<sup>12</sup> Rossi/Freeman/Hofmann (1988) 3.

<sup>13</sup> „Maßnahme“ hier verstanden als ein Überbegriff für einzelne Projekte, Programme oder ganze Sektoralpolitiken des Staates.

Abbildung 1: Schematischer Ablauf des Politikzyklus



Quelle: Daniel Janett 2008 in Anlehnung an Easton 1965

Zunächst gibt öffentliches Ausgangsproblem Anlass zu politischem Handeln. Die Politik könnte sich etwa darauf verständigen, dass das Siedlungs- und Verkehrswachstum in industrialisierten Ländern wertvolle Natur- und Kulturlandschaften bedroht und dass Letztere mit staatlichen Interventionen besser geschützt werden sollen.

Sind die Problemdefinition und der Interventionswille politisch mehrheitsfähig, wird ein Politikkonzept definiert. In diesem sind die Ziele, Zuständigkeiten, Steuerungsinstrumente und Verfahren, mit denen das Ausgangsproblem gelöst werden soll, in Form von Gesetzes- und Ausführungsnormen definiert. Ein Politikkonzept im Bereich des Landschaftsschutzes würde, um beim Beispiel zu bleiben, typischerweise Schutzziele definieren und zu deren Umsetzung etwa raumplanerische Richtlinien, naturschutzbezogene Gebote und Verbote oder auch finanzielle Anreizinstrumente für die Landnutzer vorsehen.

Im nächsten Schritt wird die Maßnahme umgesetzt, und aus der Umsetzung resultieren als Resultat des Behördenhandelns so genannte Outputs. In unserem Beispiel wären dies zum Beispiel angepasste kommunale Nutzungsplanungen für Schutzgebiete, strengere Auflagen für Bauten außerhalb der Bauzone oder besondere Abgeltungen für naturnahe Landwirtschaftsformen.

Funktioniert die politische Maßnahme wie gewünscht, ändern die Zielgruppen ihr Verhalten im Sinne der Politikziele. Im Beispielfall könnte das bedeuten, dass weniger oder landschaftsverträglichere Bauten in den Schutzzonen errichtet werden oder die Landwirte ihre Bewirtschaftungsform vermehrt an den Schutzziele ausrichten.

Im letzten Prozessschritt schließt sich der Kreis; hier geht es darum, ob das aggregierte Handeln der Zielgruppen zur Erreichung der übergeordneten Politikziele führt, ob also die Schutzpolitik im fiktiven Fallbeispiel dazu führt, dass wertvolle Natur- und Kulturlandschaften trotz des hohen Siedlungsdrucks in ihrer Eigenart erhalten bleiben.

Das Schema in Abbildung 1 verdeutlicht, wo die Evaluation als politisches Informations- und Steuerungsinstrument typischerweise eingesetzt wird.<sup>14</sup>

- In der Phase der Politikkonzeption kann die Evaluation das Programmdesign unterstützen. Im Sinne der Regulierungs- oder Gesetzesfolgenabschätzung dient sie der Beurteilung der Kohärenz und der mutmaßlichen Wirkungen einer staatlichen Maßnahme. Typische Fragen sind hier: Beruht die Maßnahme auf einem plausiblen Wirkungsmodell? Sieht sie zweckmäßige Steuerungsinstrumente vor und setzt sie bei den Zielgruppen angemessene Verhaltensanreize? Welche mutmaßlichen Wirkungen und Nebeneffekte hat die Maßnahme im Interventionsfeld?
- In der Phase der Politikumsetzung dient die Evaluation der begleitenden Überwachung und Optimierung einer staatlichen Maßnahme. Ähnlich wie die verwandten Instrumente des Monitorings und des (strategischen) Controllings generiert die Evaluation Informationen über die Umsetzung der Maßnahme und bereitet diese als Entscheidungshilfe für die Programmsteuerung und -verbesserung auf. Anders als das Monitoring und das Controlling stellt die Evaluation aber kein laufendes Datenermittlungssystem dar, sondern wird – nicht zuletzt aufgrund des Aufwands, den sie generiert, punktuell eingesetzt. Zudem erhebt sie den Anspruch, Wirkungszusammenhänge zwischen dem Politikkonzept, der Politikimplementation und Ereignissen im Interventionsfeld zu rekonstruieren. Typische Fragestellungen sind hier: Wie ist der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf die Politikziele zu beurteilen? Werden die Outputs wie geplant erzeugt, und erreichen diese die Politikadressaten? Welche Elemente beeinträchtigen womöglich einen effizienten und effektiven Politikvollzug?
- In der Schlussphase des Politikzyklus kommt der Evaluation die Aufgabe zu, die Wirkungen und Folgeeffekte der Maßnahme zu erfassen. Typische Fragen sind somit: Erreicht die Maßnahme ihre Ziele, und mit welchen erwünschten oder unerwünschten Nebeneffekten ist sie gegebenenfalls verbunden? Mit welchen Faktoren

---

14 Vgl auch *Stockmann* (2000) 13 und *Balthasar* (2005) 73.

im Politikkonzept, in der Umsetzung oder im Interventionsumfeld kann der Erfolg oder Misserfolg der Maßnahme erklärt werden? Der Anspruch der Evaluation, im Unterschied zu verwandten Instrumenten wie etwa dem Controlling Ursache-Wirkungsbeziehungen zu belegen, kommt hier in besonderem Masse zum Ausdruck: „Evaluationen wollen Wirkungsketten offen legen und Kausalzusammenhänge zwischen Maßnahmen und Wirkungen darstellen“.<sup>15</sup>

Diese Ausführungen zeigen das große Einsatzspektrum der Evaluation in allen Phasen des Politikzyklus. Sie kann – ex ante – die Konzeption einer staatlichen Maßnahme unterstützen, deren Umsetzung in die Praxis begleiten und – ex post – zur Wirkungsbeurteilung herangezogen werden.

Die Evaluation hat im politischen Prozess zwei grundlegende Funktionen.<sup>16</sup> Sie dient zum einen der Rechenschaftslegung der Exekutive gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit. Sie kann aufzeigen, wie verfassungs- und gesetzmäßige Aufgaben praktisch umgesetzt werden, wie öffentliche Mittel eingesetzt werden und ob staatliche Maßnahmen die gewünschten Wirkungen haben. Zum anderen haben Evaluationen eine wichtige Informationsfunktion. Sie dienen der Früherkennung von allfälligen Schwachstellen in der Konzeption, im Vollzug und in den Wirkungen staatlicher Maßnahmen und liefern Hinweise, wie diese überwunden werden können. Die Evaluation unterscheidet sich von verwandten Instrumenten der politischen Kontrolle wie etwa dem Auditing oder Controlling namentlich durch ihren wissenschaftlichen Bewertungsansatz und den Anspruch, Kausalbeziehungen zwischen Maßnahmen und Wirkungen darstellen zu können. In diesem Sinne ist sie eine Antwort auf die gesteigerte Komplexität der Wechselwirkungen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und auf die gestiegenen Ansprüche an die Transparenz und Rationalität staatlichen Handelns.

Analog zu anderen OECD-Ländern erfolgte seit den 1980er Jahren auch in der Schweiz eine schrittweise Institutionalisierung der Evaluation.<sup>17 18</sup> In Artikel 170 der revidierten Bundesverfassung und in zahlreichen Bundesgesetzen wurden Klauseln erlassen, welche die Behörden zur Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Maßnahme

---

15 Balthasar (2005) 71.

16 Vedung (1999) 91 f.

17 Obschon sich auf den dezentralen Staatsebenen gewisse Evaluationsaktivitäten entwickelten, beschränken wir uns hier auf die bundesstaatliche Ebene.

18 Widmer (2007) 74 f.



verpflichten. Die Bundesverwaltung, das Parlament und die Eidgenössische Finanzkontrolle haben eigene Evaluationsdienste aufgebaut, die Hochschulen und der private Beratungssektor haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten wertvolles Know-how entwickelt; mit der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (Seval) wurde im Jahr 1996 eine nationale Fachgesellschaft geschaffen, die namentlich mittels Ausbildung, Erfahrungsaustausch und Qualitätssicherungsmaßnahmen zur Professionalisierung der Evaluationslandschaft beiträgt.

Nach diesen allgemeinen Ausführungen zur Evaluation kommen wir nun auf die parlamentarische Kontrolle im schweizerischen Bundesstaat zurück und zeigen, wie dieses Instrument von den GPK von National- und Ständerat im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion konkret eingesetzt wird.

### 3. Evaluation im Rahmen der parlamentarischen Kontrollfunktion

Der systematische Einsatz<sup>19</sup> von Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht und die Schaffung eines parlaments-eigenen Kompetenzzentrums für Evaluation gehen auf eine Unzufriedenheit der GPK mit ihrem eigenen Kontrolldispositiv zurück.<sup>20</sup>

Ende der 1980er Jahre, unter dem Eindruck des so genannten Fichenskandals<sup>21</sup> und anderer krisenhafter Vorkommnisse in der Verwaltungsführung initiierten die GPK auf dem Wege einer Parlamentarischen Initiative<sup>22</sup> die Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle, welche „die Zufälligkeit, Oberflächlichkeit und Wirkungsschwäche der parlamentarischen Oberaufsicht überwinden helfen sollte“.<sup>23</sup> Die Erwartungen an den Evaluationsdienst waren hoch. Er sollte den GPK in Ergänzung zu ihrem ständigen Sekretariat die nötige fachliche Unterstützung für ihre Kontrolltätigkeit liefern und die GPK dazu befähigen, diese professioneller, systematischer und politisch wirkungsvoller wahrzunehmen; neben Aufgabenüberprüfungen und Politikvollzugsstudien sollte sich die neu zu schaffende Stelle insbe-

---

19 Darüber hinaus kann die Durchführung von Evaluationen auch mittels parlamentarischer Vorstöße initiiert werden. Wir konzentrieren uns hier jedoch auf den systematischen Einsatz des Instruments.

20 Vgl auch *Janett* (2004).

21 Dabei ging es um eine breit angelegte, illegale Registrierung linksgerichteter Kreise durch den Inlandnachrichtendienst in der Endphase des Kalten Krieges.

22 90.221 – Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle, Parlamentarische Initiative der GPK, Februar 1990.

23 Ebd 4.

sondere auch mit Wirksamkeitsevaluationen staatlicher Maßnahmen befassen. In Ergänzung zum bestehenden Instrumentarium der parlamentarischen Oberaufsicht sollten Evaluationen insbesondere bei besonders komplexen und/oder kontroversen Kontrollgegenständen zum Einsatz kommen.

Vor diesem Hintergrund wurde Anfang der 1990er Jahre die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) als Fachstelle der GPK geschaffen. Die PVK nahm ihre operative Tätigkeit im Jahre 1991 auf. Mit Inkrafttreten des neuen Parlamentsgesetzes per Ende 2003 erweiterte sich der Auftrag der PVK; neben den GPK können nun auch die Legislativkommissionen, also die für die Gesetzgebung verantwortlichen Ausschüsse, die PVK mit Evaluationsmandaten beauftragen.<sup>24</sup> Die PVK führt im Auftrag der GPK Evaluationen und Audits<sup>25</sup> durch, berät sie bei der politischen Verarbeitung der Untersuchungsergebnisse und weist sie auf Themen hin, die aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht einer vertieften Abklärung bedürfen.

Die PVK ist Teil der Parlamentsdienste des Bundes und ist administrativ dem Sekretariat der GPK unterstellt. Alle Mandate erfolgen auf der Basis von Einzelaufträgen der Kommissionen, die PVK kann also nicht, wie dies etwa bei Rechnungshöfen der Fall ist, frei entscheiden, mit welchen Gegenständen sie sich befasst. In der wissenschaftlichen Durchführung ihrer Projekte ist die PVK indessen unabhängig. Sie bearbeitet ihre Aufträge nach rein fachlichen Kriterien und orientiert sich dabei an den einschlägigen Standards der Evaluationsforschung.<sup>26</sup> Zur Erfüllung ihrer Arbeit stehen der PVK ein kleines, interdisziplinäres Team,<sup>27</sup> ein Sachkredit für den Beizug externer Experten und umfangreiche Informationsrechte gegenüber den kontrollierten Stellen zur Verfügung. Die PVK verkehrt mit allen Behörden und Amtsstellen direkt und kann von diesen zweckdienliche Informationen einholen. Die Auskunftspflicht wird nicht durch das Amtsgeheimnis beschränkt.

Diese Ressourcensituation erlaubt der PVK einen Output von derzeit 4-5 Projekten pro Jahr zum ganzen Spektrum der bundespolitischen Maßnahmen (vgl. Abbildung 2). Diese Zahl nimmt sich angesichts der Vielzahl bundesstaatlicher Aktivitäten bescheiden aus;

---

24 Vor dem Hintergrund unseres Themas gehen wir darauf hier nicht weiter ein.

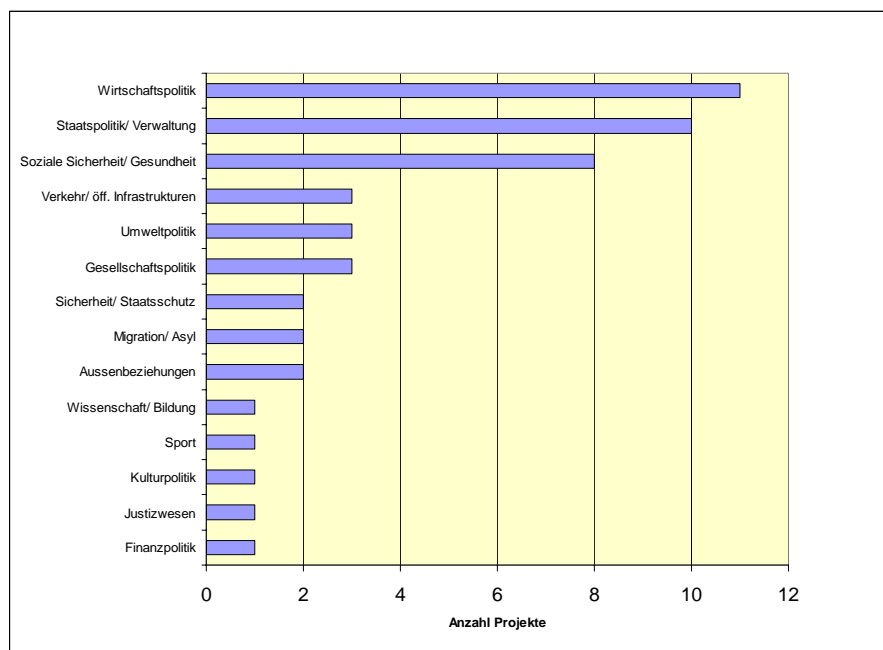
25 Darunter verstehen wir eine standardisierte Bewertung der politischen und betrieblichen Führung einzelner Dienststellen des Bundes aus einer vorwiegend betriebswirtschaftlichen Optik. Näheres dazu vgl. *Janett* (2008).

26 Insbesondere die Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (Seval), via [www.seval.ch](http://www.seval.ch).

27 Sechs bis sieben Mitarbeitende mit rund 4,5 Vollzeitstellenäquivalenten.

andererseits ist daran zu erinnern, dass Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht ergänzend zu den anderen Instrumenten der GPK eingesetzt und subsidiär zu den zahlenmäßig viel umfangreicheren Evaluationsaktivitäten in der Bundesverwaltung durchgeführt werden. Nicht zuletzt ist die Anzahl von PVK-Evaluationen auch durch die begrenzten Ressourcen des Milizparlaments, das die Evaluationsergebnisse politisch verarbeiten muss, limitiert.

Abbildung 2: Anzahl Projekte der PVK 1993-2008, nach Politikfeldern



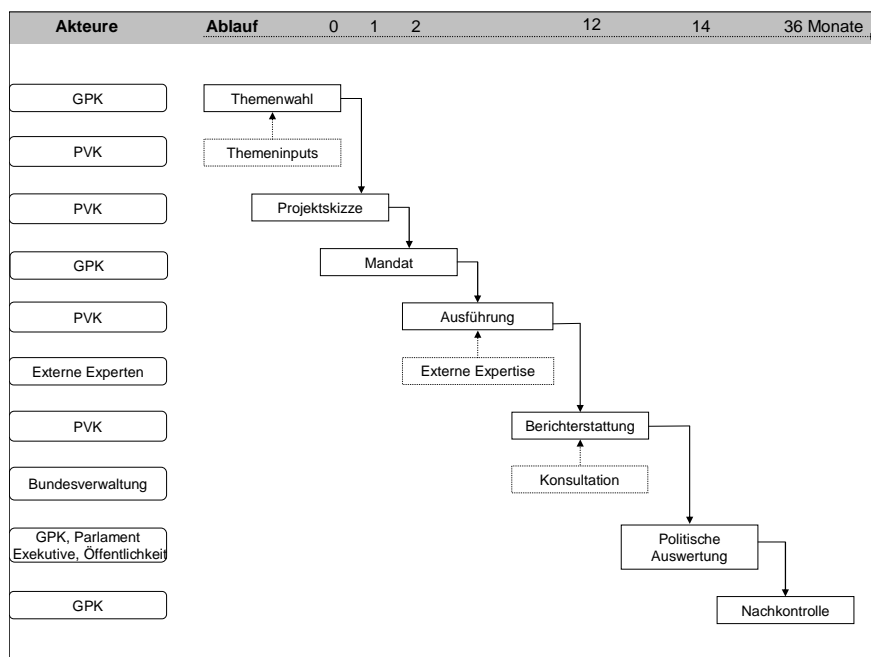
Quelle: PVK 2008

#### 4. Projektzyklus einer Evaluation

In diesem Abschnitt möchten wir zeigen, wie ein Evaluationsprojekt der GPK konkret abläuft.

Schematisch gesehen durchläuft eine Evaluation die in Abbildung 3 aufgezeigten Etappen; in der linken Spalte sind die jeweils zuständigen Akteure aufgelistet, im grauen horizontalen Balken oben ist der zeitliche Ablauf eines durchschnittlichen Projekts aufgezeichnet.

Abbildung 3: Schematischer Ablauf einer PVK-Evaluation



Quelle: Daniel Janett 2008

#### 4.1. Themenwahl

Angesichts der Vielzahl möglicher Gegenstände und der sehr begrenzten Ressourcen ist die Auswahl der Evaluationsgegenstände von strategischer Bedeutung. In Koordination mit den anderen Kontrollorganen des Bundes, insbesondere der Finanzaufsicht, verabschieden die GK zu Jahresbeginn jeweils ein Kontrollprogramm, das neben anderen Aktivitäten auch die Evaluationen umfasst.

Die PVK unterstützt die GK bei der Auswahl der Evaluations-themen. Sie verfolgt im Rahmen ihrer Möglichkeiten die verschiedenen Bereiche der Bundespolitik, wobei sie sich neben den öffentlich zugänglichen Quellen auf ein Netzwerk von Insidern der Verwaltung, der Hochschulen, den Medien sowie Interessengruppen stützen kann. Sie hält die Ergebnisse ihrer Recherchen in einer Datenbank möglicher Gegenstände fest und unterbreitet den GK jährlich eine Liste mit rund 20 Vorschlägen für Evaluationsprojekte. Die Generierung dieser

Liste erfolgt anhand standardisierter Eignungskriterien<sup>28</sup> in einem mehrstufigen Prozess, an dem die Unterausschüsse der GPK und andere Kontrollstellen des Bundes beteiligt sind. Auf der Grundlage dieser Themenvorschläge und eigener Ideen erfolgt die Auswahl der Evaluationsgegenstände dann zu Jahresbeginn durch die beiden GPK. Die Themenwahl ist mitunter von politischen Präferenzen der Kommissionsmitglieder geprägt und sachlich nicht immer ganz nachvollziehbar.<sup>29</sup>

#### **4.2. Projektskizze und Mandat**

Gestützt auf die im Jahresprogramm definierten Evaluationsaufträge erarbeitet die PVK in einem ersten Schritt eine so genannte Projektskizze, auf deren Grundlage die Auftrag gebende Kommission das definitive Mandat erteilt. Die Projektskizze erschließt den Gegenstand, entwickelt konkrete Fragestellungen und Methodenvorschläge und legt den finanziellen und zeitlichen Rahmen der Projektbearbeitung vor, wobei die PVK im Sinne der Kundenorientierung oft mehrere Varianten unterbreitet. Bei der Zeitplanung ist der Zielkonflikt zwischen der fachlichen Qualität und der Lieferfrist einer Evaluation zu lösen; die Durchführung einer Evaluation kann Monate bis ein Jahr oder mehr in Anspruch nehmen, wie aus der Zeitachse in Abbildung 3 ersichtlich wird. Aus der Optik der Auftrag gebenden Kommissionen sind andererseits „Gelegenheitsfenster“ zu beachten, in denen die Nutzungschancen von Evaluationsergebnissen im politischen Prozess besonders groß sind.<sup>30</sup> Die wissenschaftliche Rationalität des Auftragnehmers (PVK) und die politische Rationalität des Auftraggebers (GPK) können hier ein Spannungsverhältnis geraten, das aber pragmatisch gelöst werden kann und muss.

#### **4.3. Ausführung der Studie und Berichterstattung**

Auf der Basis der Projektskizze führt die PVK die Evaluation durch. Während die Bestimmung des Gegenstands und die politische Würdigung der Ergebnisse durch die GPK erfolgen, ist die PVK in der Metho-

---

28 Dazu gehören etwa die Zuständigkeit der GPK, die politische und finanzielle Relevanz des Gegenstands, der potenzielle Informationsgehalt der Evaluation sowie deren Machbarkeit.

29 Man vergleiche etwa in Abbildung 2 die zahlreichen Evaluationen zu wirtschafts- oder sozialpolitischen Themen und die stiefmütterliche Behandlung von Bereichen wie Bildung und Forschung, obwohl Letztere immer wieder als strategische Schlüsselressorts bezeichnet werden.

30 Zum Beispiel, wenn die Revision eines Gesetzes oder einer Ausführungsbestimmung eingeleitet wird. Zum Begriff des „Gelegenheitsfensters“ vgl. Kingdon (2003).

denwahl im gegebenen zeitlichen und finanziellen Rahmen frei. Zunächst wird ein so genanntes Untersuchungskonzept erstellt, in welchem die Evaluationskriterien und -methoden und der Einsatz der personellen und finanziellen Ressourcen auf der Zeitachse definiert werden.

Die Datenerhebung und -auswertung erfolgt typischerweise anhand von Dokumentenanalysen, Interviews und statistischen Analysen. Die oft schlechte Datenlage und der gegebene Kostenrahmen erschweren den Einsatz vergleichender, statistisch fundierter Designs und zwingen in der Regel zu einfacheren, qualitativ orientierten Ansätzen.

Die Projektausführung erfolgt oft in enger Partnerschaft mit externen Experten; dies, weil das generalistisch ausgebildete PVK-Team nicht immer über das für die Bearbeitung eines speziellen Evaluationsgegenstandes erforderliche Fachwissen verfügt und weil die internen personellen Kapazitäten für die Bearbeitung des Jahresprogramms mitunter nicht ausreichen.

Die Evaluationsergebnisse werden in einem Bericht festgehalten. Die betroffene Verwaltungsstelle erhält Gelegenheit zur Stellungnahme. Der bereinigte Bericht wird der Auftrag gebenden Kommission präsentiert.

#### **4.4. Politische Auswertung der Studie und Nachkontrolle**

Gestützt auf die Evaluationsergebnisse ziehen die GPK die politischen Schlüsse aus der Studie. Um die „evidenzbasierte“ Beantwortung der Evaluationsfragen und die politische Würdigung der Ergebnisse hinreichend zu trennen, ist die PVK nicht befugt, in ihren Evaluationsberichten politische Empfehlungen zu formulieren. Sie steht den Kommissionen bei der Auswertung der Untersuchungsergebnisse aber beratend zur Seite.

Oben wurde bereits erwähnt, dass die parlamentarische Oberaufsicht kein Mittel der Verwaltungsführung, sondern ein Mittel der Interorgankontrolle darstellt. Die GPK können das kontrollierte Organ nicht zu einer Maßnahme zwingen oder an seiner Stelle handeln. Sie folgen einem diskursiven Politikansatz, sie verlangen von den kontrollierten Organen Rechenschaft und versuchen politisch-administrative Reformprozesse mit Sachargumenten vorantreiben.

Die GPK halten die politischen Schlussfolgerungen aus einer Evaluation in der Regel in Form eines eigenen Berichts fest; dieser enthält

Empfehlungen, zu denen die verantwortlichen Behörden Stellung nehmen müssen. Der Evaluationsbericht und die darauf gestützten Empfehlungen der GPK werden veröffentlicht, wenn keine wichtigen öffentlichen oder privaten Interessen dagegen stehen; dies stärkt die Transparenz des öffentlichen Handelns und erhöht den Reformdruck auf die kontrollierten Behörden, da auf diese Weise auch die Medien, die Parteien und Interessengruppen Kenntnis von den Evaluationsergebnissen erhalten. Wenn die GPK das identifizierte Problem weniger im Politikvollzug als in dessen konzeptionellen Grundlagen orten, können sie mittels parlamentarischer Mittel (Motion, Postulat oder parlamentarische Initiative) eine Gesetzesänderung in die Wege leiten.

Rund zwei Jahre nach Projektabschluss kontrollieren die GPK, ob die kontrollierten Organe ihre Empfehlungen umgesetzt haben und verlangen Erklärungen, wenn dies nicht der Fall ist.

## **5. Schluss**

Fassen wir zusammen: Die Gegenstände der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive wurden mit der Entwicklung des modernen Interventions- und Leistungsstaates zusehends komplexer. Ob es sich nun um öffentliche Sozialversicherungen, Agrarsubventionssysteme, öffentliche Infrastrukturprojekte, Forschungsförderungsprogramme oder Klimaschutzmassnahmen handelt - stets ist die Frage zu beantworten, ob die Verwaltung die Vorgaben des Gesetzgebers rechtmäßig umsetzt, ob sie effizient handelt, ob die Politikziele erreicht werden und woran es liegt, wenn dies nicht der Fall ist. Wenn das Parlament seine strategische Führungsrolle gegenüber der Exekutive wahrnehmen will, dann braucht es in Ergänzung zu den verwaltungsinternen Vollzugs- und Wirkungskontrollen treffsichere und unabhängige Antworten auf solche Fragen. Da diese Fragen mit dem herkömmlichen Instrumentarium der parlamentarischen Aufsicht nur sehr partiell beantwortet werden können, hat sich in jüngerer Zeit die Evaluation als zusätzliches Instrument etabliert.

Evaluationen bewerten die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkungen staatlicher Maßnahmen auf der Grundlage empirischer Daten und anhand transparenter Kriterien. In Abgrenzung zu verwandten Kontrollinstrumenten bedienen sie sich einer wissenschaftlichen Methodik und beanspruchen, ursächliche Zusammenhänge zwischen Maßnahmen und Wirkungen erfassen zu können. Ihr Einsatz erfolgt nicht flächendeckend, sondern punktuell und eignet sich insbeson-

dere bei sehr komplexen und/oder kontroversen Kontrollgegenständen. Diesen Vorteilen steht gegenüber, dass Evaluationen aufwändig und teuer sind und dass ihre Resultate aufgrund des Aufwandes, den sie generieren, nicht immer rechtzeitig vorliegen, wenn sich ein Gelegenheitsfenster für den politischen Wandel öffnet.

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) von National- und Ständerat setzen Evaluationen im Rahmen ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive seit Anfang der 1990er Jahre ein. Zu diesem Zweck schufen die GPK die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), ein internes Kompetenzzentrum, das Evaluationen in ihrem Auftrag durchführt. Die GPK verfolgten mit der Schaffung dieser Evaluationsfunktion das Ziel, ihre Kontrollfunktion künftig professioneller, systematischer und wirkungsvoller ausüben zu können.

Wurde die parlamentarische Evaluationsfunktion diesen hohen Ansprüchen gerecht? Die Antwort fällt gemischt, in der Summe jedoch positiv aus: Mit der regelmäßigen Durchführung von Evaluationen ist es in den vergangenen 15 Jahren eindeutig gelungen, die parlamentarische Kontrollfunktion im Bundesstaat zu professionalisieren. Die Evaluationen der PVK versorgen die Aufsichtskommissionen mit verwaltungsunabhängiger Expertise und tragen zur Versachlichung politischer Kontroversen bei; sie bauen die Informationsasymmetrie zwischen den parlamentarischen Aufsehern und der Exekutive wenigstens punktuell ab und erlauben es den GPK, mit den verantwortlichen Behörden auf Augenhöhe zu diskutieren.

Die Systematisierung der parlamentarischen Kontrolle ist mit der Schaffung der parlamentarischen Evaluationsfunktion bisher nicht wirklich gelungen. Zum einen reichen die bescheidenen Ressourcen der PVK und des Sekretariats der GPK nicht aus, ein systematisches und kontinuierliches Monitoring der Bundespolitik und -verwaltung zu betreiben, auf dessen Grundlage eine prioritätengerechte Auswahl der Untersuchungsgegenstände der parlamentarischen Kontrolle erfolgen könnte. Zum anderen ist die durch die GPK erfolgende Wahl der Evaluationsgegenstände nicht selten von politischen Präferenzen der Kommissionsmehrheiten geprägt und sachlich nicht immer nachvollziehbar. Dies genügt dem von den GPK selbst erhobenen Anspruch einer systematischen Oberaufsicht streng genommen nicht.

Die Frage, inwiefern die parlamentarische Evaluationsfunktion den Oberaufsichtsorganen der Bundesversammlung zu mehr Wirkung verhilft, kann in Ermangelung von systematischen Wirkungsstudien nicht seriös beantwortet werden. Nicht wenige PVK-Evaluationen hatten nachweislich einen direkten Einfluss auf die Reformdynamik im



untersuchten Politikbereich, manche hatten indirekte, einige kaum ersichtliche Wirkungen. Dabei ist die Nutzung von Evaluationsergebnissen in der Politik neben institutionellen Faktoren und der Studienqualität auch vom politischen Willen der Adressaten, von politischen „Gelegenheitsfenstern“ und von der Bildung von Interessenskoalitionen abhängig, denen die Evaluationsbefunde beim Verfolgen ihrer strategischen Ziele zupass kommen. Denn vergessen wir nicht: Wissenschaftliche Evidenz ist nur eine von vielen Triebkräften des politischen Entscheidungsprozesses. Obschon sich Evaluationen und andere evidenzbasierte Kontrollinstrumente in vielen Parlamenten und Exekutiven etabliert haben, ist die Transparenz, die sie zu schaffen vermögen, in Abhängigkeit politischer Interessenlagen gar nicht immer erwünscht.

Dieser Einwände zum Trotz kann gesagt werden, dass der Einsatz der Evaluation als ergänzendes Instrument der Aufsichtskommissionen des schweizerischen Bundesparlaments insgesamt zu einer Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion, zur besseren Rechenschaftslegung der Exekutive, zur erhöhten Transparenz staatlichen Handelns und zur besseren Früherkennung allfälliger Fehlentwicklungen im Handeln der Regierung und der Bundesverwaltung beiträgt.

## Literatur

- Balthasar, Andreas, Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir? in: LeGes, Gesetzgebung und Evaluation (2005), 2005/1, 65-80
- Easton, David, A Framework for Policiaal Analysis (1965), New York, Englewood Cliffs
- Janett, Daniel, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: LeGes, Gesetzgebung und Evaluation (2004), 2004/2, 137-150
- Janett, Daniel, Das Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Aufsicht, in: LeGes, Gesetzgebung und Evaluation (2008), 2008/1, 123-138
- Kingdon, John W., Agendas, alternatives, and public policies (2003), New York: Longman
- Kirsch, Guy, Neue Politische Ökonomie (2004), Stuttgart, Lucius & Lucius, Reihe UTB
- Lane, Jan-Erik, Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective, London, Routledge Chapman & Hall
- Mastronardi, Philippe, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund (1991), Basel und Frankfurt/M, Helbing & Lichtenhahn
- Rossi, Peter H., Howard E. Freeman & Gerhard Hofmann, Programm-Evaluation, Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung (1988), Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag
- Sägesser, Thomas, Die Bundesbehörden, Bundesversammlung-Bundesrat-Bundesgericht, Kommentar und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung (2000)
- Stockmann, Reinhard, Evaluation in Deutschland, in: ders (Hg), Evaluationsforschung, Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder (2000), Opladen, Leske+Budrich, 11-40
- Vedung, Evert, Evaluation im öffentlichen Sektor (1999), Wien, Köln, Graz, Böhlau
- Widmer, Thomas, Wie wird die verfassungsmäßig gebotene Gesetzesevaluation in der Schweiz praktiziert? in: ÖHW, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jahrgang 48 (2007), Heft 1-2, 69-93