

Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament

Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung

DANIEL JANETT

Neben seiner Gesetzgebungsfunktion hat das Parlament auch die Aufgabe, die Regierung und die Verwaltung zu kontrollieren. Ungleiche Grössenverhältnisse begrenzen jedoch die Einflussnahme der parlamentarischen Kontrollorgane auf das Handeln der Exekutive. Angesichts der Informationsasymmetrie zwischen Verwaltung und Parlament erweisen sich Evaluationsstudien als wichtiges Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht. Am Beispiel der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Schweizerischen Bundesversammlung zeigt dieser Beitrag auf, wie parlamentarische Evaluationsstudien im politisch-administrativen Prozess verwendet werden, welche materiellen Wirkungen sie haben und welche Faktoren die Verwendung von Evaluationsergebnissen im Entscheidungsprozess begünstigen.

1. Einleitung

Über den Staat im alten Russland hiess es einst, vor seinen schlechten Gesetzen würde einzig und allein deren ebenso schlechte Anwendung retten. Der moderne demokratische Rechtsstaat ist dagegen mit dem doppelten Anspruch konfrontiert, gute Gesetze zu erlassen und diese wirksam umzusetzen. Zur Erfüllung dieser schwierigen Aufgabe ist das Parlament nicht nur als Gesetzgeber, sondern auch als Kontrollinstanz der Regierung und der Verwaltung gefragt. In der schweizerischen Konkordanzdemokratie ist diese parlamentarische Kontrollfunktion besonders wichtig, da hier im Gegensatz zu klassischen parlamentarischen Demokratien eine schlagkräftige Opposition fehlt, welche die Exekutive wirksam überwachen und gegebenenfalls ablösen könnte. Die ungleichen Grössenverhältnisse zwischen kontrollierender und kontrollierter Instanz setzen der parlamentari-

schen Kontrollfunktion auch hierzulande allerdings klare Grenzen (Linder 1999, S. 204, Lüthi 1999, S. 143, Aubert 1986). Den Aufsichtsorganen des schweizerischen Milizparlaments steht eine hochgradig spezialisierte Administration mit überlegener Ressourcenausstattung, beträchtlichen Informationsvorteilen und eigenen Interessen gegenüber. Angesichts dieser Einflussasymmetrie zwischen den Staatsgewalten stellte sich im Rahmen unserer Tagung die Frage, ob denn das Parlament das Handeln und Unterlassen von Regierung und Verwaltung wirksam kontrollieren könne und ob die Handlungsempfehlungen der parlamentarischen Kontrollorgane von den beaufsichtigten Stellen überhaupt zur Kenntnis genommen würden.

Der vorliegende Beitrag grenzt diese weit reichende Frage auf die Evaluationsstätigkeit des schweizerischen Bundesparlaments und ihren Einfluss auf Regierung und Verwaltung ein. Im Vordergrund stehen dabei die Aktivitäten der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK), des Evaluationsorgans der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte. Ich erläutere zunächst den Gegenstand und die Funktionen von Politikevaluationen für das Parlament und gebe einen Einblick in die Aufgaben und Tätigkeiten der PVK. Anschliessend stelle ich dar, wie die Evaluationen der PVK in politisch-administrativen Entscheidungsprozessen verwendet werden und versuche, ihre materiellen Wirkungen anhand einiger Fallbeispiele aufzuzeigen. Schliesslich diskutiere ich Faktoren, welche für den Einfluss der Evaluationsstudien der PVK auf Entscheidungsprozesse in Politik und Verwaltung von Belang sein dürften.

2. Bedeutung und Funktionen der Politikevaluation im politischen Prozess

Mit der Ausdehnung von Staatstätigkeiten im modernen Wohlfahrtsstaat und der Knappheit öffentlicher Mittel wächst die Bedeutung von Wirksamkeitskontrollen öffentlichen Handelns. Vor diesem Hintergrund haben Politikevaluationen in letzter Zeit eine kontinuierliche Aufwertung erfahren. Zum Zwecke von Erfolgskontrollen öffentlichen Handelns wurden in den vergangenen Jahrzehnten im gesamten OECD-Raum Organe der Politikevaluation aufgewertet oder neu eingerichtet. Unter «Politikevaluation» (vgl. Wottowa/ Thierau 1998, S. 13) verstehen wir die systematische Analyse und Bewertung von staatlichen Massnahmen mittels wissenschaftlicher Methoden. Evaluationen untersuchen die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkungen öffentlicher Politiken. Sie überprüfen, ob eine Politik aufgrund ihrer Ziele, Wirkungsannahmen und Steuerungsinstrumente überhaupt funktionieren kann, ob sie rechtmässig und effizient umgesetzt wird, ob sie ihre Adressaten erreicht, ob sie die erwünschten Wirkungen

zeitigt und ob ihre Effekte in einem günstigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln stehen.

Evaluationen haben im politisch-administrativen Entscheidungsprozess zwei grundlegende Funktionen (Vedung 1999, S. 91 ff.). Im Sinne der politischen Kontrolle dienen sie zum einen der Rechenschaftslegung staatlicher Organe gegenüber der Gesellschaft. Sie machen transparent, wie politische Grundsatzentscheidungen praktisch umgesetzt werden; sie prüfen, ob öffentliche Ressourcen nutzbringend eingesetzt und ob die Ziele staatlicher Interventionen erreicht werden. Evaluationen fungieren zum andern als politische Informationsinstrumente. Sie zeigen die Wirkungen eines Programms und Schwachstellen im Politikvollzug auf; diese Feedback-Informationen können als Entscheidungsgrundlagen für die Revision von Programm- oder Vollzugsstrukturen verwendet werden. In diesem Sinne sind Evaluationen Informationsressourcen, die Lernprozesse auslösen und zu einer Rationalitätssteigerung staatlichen Handelns beitragen können.

Evaluationen sind natürlich nicht die einzigen Mittel der politischen Erfolgskontrolle. In einer funktionstüchtigen Demokratie liefern Parteien und Interessengruppen, administrative und parlamentarische Aufsichtsorgane, Gerichte und Medien permanent Rückmeldungen über den Vollzug und die Wirkungen staatlicher Massnahmen. Diese unverzichtbaren Formen rechtsstaatlich-demokratischer Kontrolle genügen aber nicht immer den Ansprüchen der Politikevaluation im oben definierten Sinne: Parteien und *Pressure Groups* vertreten die Anliegen ihrer Klientel und sind an einer überparteilichen Erfolgskontrolle staatlichen Handelns nur sehr eingeschränkt interessiert. Die Einflussasymmetrien in der pluralistischen Demokratie führen zudem dazu, dass politisch schwächere Gruppen ihre negative Betroffenheit von staatlichem Handeln nicht oder nicht laut genug artikulieren können. Zudem ist das Wirkungsgefüge staatlicher Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft derart komplex, dass Erfolgskontrollen neben tagespolitischer Rückmeldungen und den administrativen Routinekontrollen wissenschaftlich fundierter Analysen bedürfen. Evaluationsstudien erweisen sich vor diesem Hintergrund als unverzichtbare Informations- und Steuerungsressourcen des öffentlichen Sektors.

3. Politikevaluation als Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht

Die schweizerische Bundesverfassung verpflichtet das Parlament zur Oberaufsicht über den Bundesrat, die Verwaltung, die Gerichte und andere Träger von Bundesaufgaben. Die zentralen Organe der Oberaufsicht sind die parlamentarischen Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen und

deren Delegationen. Sie haben den Auftrag, den Finanzhaushalt und die Geschäftsführung der Bundesorgane nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit, der Leistungsfähigkeit und der Wirksamkeit zu überprüfen; sie sollen Mängel in der Staats- und Verwaltungsführung aufdecken und Vorschläge entwickeln, wie diese Mängel in Zukunft vermieden werden könnten (Sägesser 2000, S. 335 ff.).¹

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) setzen zur Wahrnehmung ihres Auftrags verschiedene Mittel ein: Sie prüfen die Geschäftsberichte der beaufsichtigten Stellen, besuchen einzelne Dienststellen, behandeln Aufsichtseingaben oder führen vertiefte Inspektionen durch. In Ergänzung zu diesen Aktivitäten stellen wissenschaftliche Evaluationsstudien ein jüngeres, jedoch zunehmend wichtiges Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht dar. Evaluationen untersuchen ausgewählte Bereiche der Bundespolitik «mit der Lupe» und können auf diese Weise den Informationsvorsprung der Verwaltung gegenüber dem Parlament wenigstens punktuell ausgleichen.

Die GPK führen Evaluationsstudien nicht selber durch, sondern delegieren diese Aufgabe an die PVK.² Diese wurde 1991 in der Absicht geschaffen, die Oberaufsichtstätigkeit des Parlaments zu stärken. Die PVK ist ein kleines, interdisziplinär zusammengesetztes Forschungsteam³ mit dem Auftrag, die Aktivitäten der GPK mit wissenschaftlicher Expertise zu unterstützen. Sie verfolgt die verschiedenen Politikfelder und Aktivitäten des Bundes, weist die GPK auf abklärungsbedürftige Themen hin und führt in deren Auftrag Untersuchungen und Evaluationen durch. Die PVK verfügt über weit reichende Informationsrechte und über einen Expertencredit, der die Auslagerung gewisser Aufgaben an externe Spezialistinnen und Spezialisten erlaubt. In fachlicher Hinsicht ist die PVK unabhängig, administrativ ist sie seit 1997 dem Sekretariat der GPK⁴ unterstellt.

Seit ihrer Gründung hat die PVK rund 30 Studien zu den verschiedensten Bundespolitiken durchgeführt. Das Themenspektrum reicht von der Regionalpolitik über den Nationalstrassenbau bis hin zur Informationspolitik des Bundesrates, den Aktivitäten des Eidgenössischen Gleichstellungsbüros oder der Kostenproblematik in der Krankenversicherung. Einige dieser Projekte sind Vollzugs- oder Wirksamkeitsevaluationen, bei anderen handelt es sich um Politikanalysen im weiteren Sinne.

4. Verwendung und Wirkungen von PVK-Studien im politisch-administrativen Prozess

Trotz ihrer potentiellen Bedeutung als Instrument politischen Lernens ist die Nutzung von Evaluationen im politisch-administrativen Entschei-

dungsprozess keineswegs selbstverständlich. Die Umwandlung wissenschaftlicher Erkenntnisse in politisches Handeln erweist sich vielfach als problematisch. Oftmals sind die durch Evaluationen aufbereiteten Informationen nicht zum richtigen Zeitpunkt verfügbar oder erreichen die entscheidenden Akteure nicht, können von den Entscheidungsträgern nicht verarbeitet werden oder werden von diesen aus taktischen Gründen ignoriert (Rist 1994, p. 192). Aus der Sicht der soziologischen Systemtheorie (Luhmann 1990) sind Wissenschaft und Politik zwei unterschiedliche, in sich geschlossene Systeme, die in der Gesellschaft unterschiedliche Funktionen wahrnehmen. Sie erfüllen ihre spezifischen Aufgaben mit hoch spezialisierten Rationalitäten, die in der Systemumwelt nicht ohne weiteres anschlussfähig sind. So wie die Wirtschaft oder die Wissenschaft «tickt» auch das politische System nach eigenen Gesetzmässigkeiten und ist nicht direkt von aussen steuerbar. Externe Impulse (z.B. der wissenschaftliche Nachweis der Wirkungsschwäche einer politischen Massnahme) müssen in die Regeln der internen Systemsteuerung übersetzt werden, um einen konkreten Effekt auszulösen. Die so genannte Verwendungsforschung⁵ hat viel theoretische und empirische Forschung zu den Übersetzungsmechanismen wissenschaftlicher Expertise in staatliches Handeln geleistet. Sie beschreibt, wie Forschungsergebnisse im politisch-administrativen Kontext konkret genutzt werden und zeigt auf, welche Faktoren ihre Verwendung begünstigen bzw. behindern. Ich komme weiter unten darauf zurück.

Zunächst interessiert nun aber die Frage, welche Verwendung die Untersuchungen der PVK in den Entscheidungsprozessen des Parlaments und der Exekutive finden. Abbildung 1 zeigt den Entstehungsprozess und die Verwendung von PVK-Studien in den Aktionsfeldern von GPK, Parlament, Verwaltung und Regierung.

Gestützt auf Themenvorschläge der PVK beauftragen die GPK ihr Evaluationsorgan mit der Durchführung einer Studie. Im regelmässigen Dialog mit ihrem Auftraggeber führt die PVK ihr Untersuchungsmandat aus und präsentiert den GPK die Ergebnisse in Form eines Berichts. Mit Unterstützung der PVK und des GPK-Sekretariats ziehen die Kommissionen aus der Studie politische Schlussfolgerungen und halten diese in der Regel in einem eigenen Bericht fest. Auf der Grundlage der Evaluationsergebnisse der PVK richten die GPK Handlungsempfehlungen an den Bundesrat und die Verwaltung. Diese Empfehlungen sind für die kontrollierten Stellen zwar nicht rechtsverbindlich, zwingen die beaufsichtigten Stellen aber, ihr Handeln und Unterlassen zu begründen und transparent zu machen. Nach einiger Zeit überprüfen die GPK mittels Nachkontrollen, ob die beaufsichtigten Stellen ihre Empfehlungen umgesetzt haben und ob die festgestellten Probleme damit gelöst werden konnten. Wenn eine PVK-Evaluation den Handlungsbedarf nicht auf der Vollzugsebene, sondern auf der Ebene der

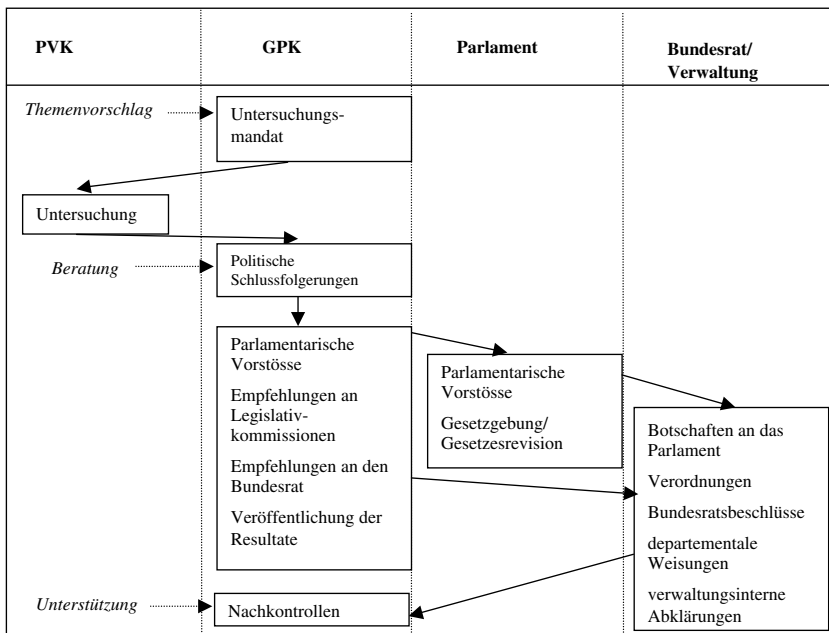


Abbildung 1: Entstehung und Verwendung von PVK-Studien (Quelle: PVK 2002)

Gesetzgebung ortet, leiten die GPK ihre Empfehlungen an die zuständigen Legislativkommissionen weiter, um sie in eine aktuelle Gesetzesrevision einfließen zu lassen. Mitunter reichen die GPK auch eigene parlamentarische Vorstösse ein. Werden diese vom Parlament überwiesen, muss der Bundesrat eine Gesetzesrevision oder eine vergleichbare Massnahme vorschlagen (Motion) oder zumindest den vom Parlament behaupteten Handlungsbedarf überprüfen und darüber einen Bericht ablegen (Postulat). Schliesslich publizieren die GPK in der Regel ihren Inspektionsbericht zusammen mit der Evaluationsstudie der PVK und versuchen auf diese Weise, öffentlichen Druck auf die beaufsichtigten Stellen auszuüben.⁶ Das Parlament und seine vorberatenden Kommissionen verwenden die Evaluationen der PVK bei der Formulierung oder Weiterleitung von parlamentarischen Vorstössen und bei der Revision oder Neuformulierung von Bundesgesetzen. Im Aktionsbereich von Bundesrat und Verwaltung fliessen PVK-Studien in Revisionsvorhaben von Bundesgesetzen und in bundesrätliche Verordnungen ein oder sind Grundlage von Bundesratsbeschlüssen, departementalen Weisungen, verwaltungsinternen Anschlussstudien oder Arbeitsgruppen.

Welche konkreten Effekte haben nun die Evaluationsstudien der PVK auf das Handeln der beaufsichtigten Organe? Bei der Abschätzung der materiellen Effekte von Evaluationsstudien auf den politisch-administrativen Prozess ist zwischen direkten und indirekten Wirkungen zu unterscheiden (Weiss 1978). Von direkten Wirkungen spricht man, wenn aus Evaluationen resultierende Handlungsempfehlungen unmittelbar in Entscheidungen einfließen. Im Falle der indirekten Wirkungen werden Evaluationsergebnisse nicht unmittelbar handlungsrelevant, sondern verändern die allgemeine Handlungsorientierung von Entscheidungsträgerinnen und -trägern. Die in Evaluationen vermittelten Tatsachenbehauptungen und Werturteile können auf diese Weise einen längerfristigen Wandel politischer Problemdefinitionen und Lösungsperspektiven induzieren. Diese indirekten Lernimpulse von Evaluationsstudien sind allerdings empirisch sehr schwer messbar.

Die direkten und indirekten Wirkungen von PVK-Studien wurden bisher nicht systematisch und flächendeckend untersucht. Auswertungen der jährlichen Tätigkeitsberichte der GPK, Medienanalysen, vier Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des GPK-Sekretariats und eine ausführliche Fallstudie zur PVK-Evaluation der Eidgenössischen Volkszählung (Niederöst 2001) zeigen jedoch, dass einige Evaluationen der PVK nachweislich eine politische Wirkung entfaltet haben. Zahlreiche Evaluationsergebnisse sind direkt in den Entscheidungsprozess eingeflossen, wie folgende Beispiele illustrieren:⁷ Die Evaluation der Eidgenössischen Volkszählung trug zu einer Klärung des Informationsauftrags der Volkszählung bei und löste verschiedene Reformen zu deren Erhebungsmethodik aus. Die Evaluation der Bundessubventionen an die private Invalidenhilfe initiierte ein neues Beitragssystem an private Organisationen der Behindertenhilfe. Die Analyse der Anlagetätigkeit des Ausgleichsfonds der AHV bewirkte eine Lockerung der gesetzlichen Anlagevorschriften, was unter anderem zur Aufhebung des Verbots von Kapitalanlagen in ausländischen Aktien führte. Das Projekt Informationspolitik kritisierte die Inkohärenz der bundesrätlichen Informationspolitik in Krisensituationen und verhalf der Funktion des Bundesratsprechers zum Durchbruch. Die Evaluation des Binnenmarktgesetzes löste mehrere parlamentarische Vorstösse aus, die auf eine beschleunigte Öffnung des Binnenmarktes und auf eine Stärkung der Position der Wettbewerbskommission zielen. Neben diesen direkten Effekten haben PVK-Studien auch indirekte Auswirkungen auf den politischen Prozess. Sie tauchen in der Medienberichterstattung auf, beliefern politische Debatten mit Argumenten, schärfen das Problembewusstsein von Parlamentsmitgliedern und Vollzugsakteuren oder lösen in der Verwaltung weitere Untersuchungen zu den Schwachstellen im untersuchten Politikbereich aus.

Diese positive Wirkungsbilanz der Studien der PVK bedarf jedoch in zwei Punkten einer Relativierung. Erstens hatten einige Evaluationen der PVK keine nennenswerten Auswirkungen auf die untersuchten Bereiche, und zweitens vermochten Studien mit nachweislichen Effekten bisher eher auf die Randaspekte der untersuchten Politiken und nicht auf deren strategischen Kern einzuwirken. Öffentliche Politiken sind schalenförmig aufgebaut (Bussmann/ Klöti/ Knoepfel 1997, S. 85): Der Kern definiert die Ziele und die grundlegenden Steuerungsmittel (z.B. ordnungsrechtliche Gebote und Verbote oder finanzielle Anreize) einer Politik, die äusseren Schalen umschreiben die Organisationsstrukturen und Verfahrensregeln zur Realisierung der anvisierten Ziele. Die direkten Wirkungen der PVK-Evaluationen erfolgten eher auf der Ebene dieser äusseren Vollzugsmodalitäten. Das mag mit dem Auftrag der parlamentarischen Oberaufsicht zusammenhängen, deren Kontrollgegenstand hauptsächlich die Vollzugstätigkeiten von ausführenden Organen und nicht die Prüfung der strategischen politischen Leitlinien sind. Die Feststellung, dass die Einflussnahme der Evaluationen der PVK eher in den Randaspekten der untersuchten Politiken erfolgt, nährt aber auch den Verdacht einer grundlegenden Wirkungsschwäche der parlamentarischen Oberaufsicht, deren materielle Steuerungswirkung «im Nebensächlichen stark, im Grundsätzlichen aber eher schwach» zu sein scheint (Mastronardi 1991, S. 365).

5. Wirkungsfaktoren von PVK-Berichten

Vor dem Hintergrund dieser Wirkungsbilanz sollen nun einige Faktoren diskutiert werden, die für die Verwendung und die politische Wirkung von PVK-Studien bedeutsam sind. Grundsätzlich können die Eigenschaften der Evaluationsstudie selbst von Eigenschaften des institutionellen und politischen Kontextes, in dem die Evaluation stattfindet, unterschieden werden.⁸

Was die evaluationsinternen Erfolgsfaktoren betrifft, so ist zunächst ein eindeutiges *Untersuchungsmandat* mit einer klaren und eingegrenzten Fragestellung zu nennen, das die Auftraggeber in nützlicher Frist mit entscheidungsrelevanter Information versorgt. Die *Beteiligung* der Auftraggeber und der evaluierten Organisationen bei der Erarbeitung der Untersuchungsfragen und des Studienkonzepts ist ein zweiter Erfolgsfaktor für die Wirkung einer Evaluationsstudie. Ein partizipativer Ansatz hilft, die Untersuchung auf die Informationsbedürfnisse der involvierten Akteure auszurichten und potentielle Widerstände gegen ein Evaluationsprojekt frühzeitig abzubauen. Angesichts des Risikos der Instrumentalisierung sind der Beteiligung der evaluierten Verwaltungsstellen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht allerdings Grenzen gesetzt. Drittens hängt

die politische Durchschlagskraft einer Evaluationsstudie von ihrer wissenschaftlichen *Qualität* ab. Evaluationen zielen darauf, die Politik mit sachlich fundierten Erfolgsbilanzen zu beeinflussen, ihre wichtigste Legitimation ist die wissenschaftliche Glaubwürdigkeit. Die in Evaluationen unterstellten Tatsachenbehauptungen müssen empirisch erhärtet sein, die Werturteile über die untersuchte Politik müssen auf klaren Kriterien beruhen und nachvollziehbar sein. Neben den wissenschaftlichen Inhalten ist viertens auch die adressatengerechte *Präsentation* der Evaluationsergebnisse entscheidend. Die Prägnanz und die Verständlichkeit der Resultate und der daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen sind wichtige Faktoren für die Resonanz einer Studie; dies gilt in besonderem Masse für das Milizparlament als Auftraggeber, das über begrenzte Kapazitäten zur Verarbeitung komplexer Expertisen verfügt.

Zu diesen evaluationsinternen Aspekten kommen Wirkungsfaktoren, die im Kontext der Untersuchung anzusiedeln sind. Ein wichtiger Aspekt ist hierbei eine aktive und professionelle *politische Verwertung* der Studienergebnisse durch die Auftraggeber. Um Lernprozesse auszulösen, müssen die GPK für eine stufengerechte Verbreitung und Diskussion der Evaluationsergebnisse in der Verwaltung, im Parlament, in den Medien und in der Öffentlichkeit sorgen. Dabei ist die Wahl *geeigneter Zeitpunkte* entscheidend. Im politischen Prozess öffnen sich hin und wieder so genannte «Gelegenheitsfenster»⁹ (Kingdon 1995, p. 20), welche politischen Reformanstössen eine erhöhte Erfolgchance einräumen. Wählen die GPK für die Verarbeitung der Evaluationsergebnisse günstige Zeitpunkte, können sie deren Wirkungspotential beträchtlich erhöhen. Ein weiterer externer Erfolgsfaktor ist die *Änderungsbereitschaft der untersuchten Verwaltungsorganisation*. Wenn diese bereit ist, auf sachlich begründete Reformvorschläge einzugehen und wenn sie über die dazu notwendigen Kompetenzen und Ressourcen verfügt, vergrössert sich das Wirkungspotential einer PVK-Studie. Ein bedeutender externer Faktor ist sodann die Vereinbarkeit der Evaluationsergebnisse mit den politischen *Interessen wichtiger Akteure* im betroffenen Politiknetzwerk, zu dem neben den verantwortlichen Regierungsorganisationen namentlich auch die Parteien und die organisierten Interessen gehören. Evaluationsergebnisse werden im politischen Prozess strategisch eingesetzt und finden eher Berücksichtigung, wenn sie einflussreichen Interessenlagen dienen und werden tendenziell ignoriert, wenn sie diese in Frage stellen. Schliesslich ist die *institutionelle Stellung der GPK* eine wichtige Rahmenbedingung für die Durchschlagskraft von Evaluationsstudien der PVK. Die GPK verfügen zwar über weit reichende Informationsrechte und in Gestalt ihres Sekretariats auch über einen professionellen und leistungsfähigen Mitarbeiterstab; die ungleichen Grössen-

verhältnisse zwischen dem Milizparlament und dem ausdifferenzierten Verwaltungsapparat der Exekutive setzen der Kontrolltätigkeit der GPK indessen ernst zu nehmende Grenzen.¹⁰ Dazu kommt, dass – wie bereits gesagt wurde – die GPK als Organe der Oberaufsicht im Gegensatz zu den verwaltungsinternen Aufsichtsinstanzen keine Weisungsbefugnis gegenüber den kontrollierten Organisationen haben und nicht an deren Stelle handeln können. Schliesslich überträgt der schweizerische Vollzugsföderalismus den Kantonen und Gemeinden beträchtliche Freiheiten bei der Umsetzung von Bundespolitiken, was wiederum die Steuerungskapazität der Vollzugsorgane des Bundes und somit auch der parlamentarischen Aufsichtsorgane einschränkt.

6. Fazit und Ausblick

Die schweizerische Bundesverfassung bestimmt das Parlament zur obersten Gewalt im Bund. Diese formale Parlamentssuprematie erfuhr mit der Einführung des fakultativen Referendums¹¹ und dem Ausbau des modernen Leistungsstaates mit seinem ausdifferenzierten Verwaltungsapparat jedoch weit reichende Einschränkungen. Kann das Parlament unter den Vorzeichen dieser Einflussasymmetrie das Handeln von Regierung und Verwaltung überhaupt wirksam kontrollieren? Der vorliegende Beitrag diskutiert diese Frage am Beispiel der Evaluationstätigkeit der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) der Schweizerischen Bundesversammlung.

Evaluationen haben als Instrumente der parlamentarischen Kontrolle der Regierung und Verwaltung in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen. In Ergänzung zu den klassischen Mitteln der Oberaufsicht dienen sie dazu, die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und Rechtmässigkeit ausgewählter Bundespolitiken zu überprüfen. Die Evaluationsstudien, die von der PVK im Auftrag der parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) ausgeführt werden, sind Impulsgeber für vielfältige Tätigkeiten der GPK, des Parlaments, des Bundesrates und der Bundesverwaltung. Sie führen zu Verordnungs- und Gesetzesänderungen, lösen parlamentarische Vorstösse oder verwaltungsinterne Erlasse aus und werden mittels Publikation der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. An den Beispielen der Volkszählung, der Invalidenversicherung, des Binnenmarktgesetzes und weiteren Fällen lässt sich eine materielle Einflussnahme von PVK-Studien auf die untersuchten Politikbereiche zeigen. Darüber hinaus wirken die Berichte der PVK auch indirekt auf die Realitätsannahmen und Problemdefinitionen von Entscheidungsträgerinnen und -trägern ein. Die festgestellten Effekte von PVK-Studien erfolgten bisher aber eher an der

Peripherie des Vollzugsregimes und nicht im strategischen Kern der untersuchten Politiken. Einige Studien hatten zudem keine erkennbaren Wirkungen auf den untersuchten Gegenstand.

Vor dem Hintergrund dieser Wirkungsbilanz geht der Beitrag den verschiedenen evaluationsinternen und -externen Faktoren nach, die für die Verwendung und Resonanz einer PVK-Studie im politisch-administrativen Entscheidungsprozess von Bedeutung sind.

Was die internen Erfolgsfaktoren betrifft, so bemüht sich die PVK weiterhin um eine Optimierung der von ihr beeinflussbaren Grössen. Ein wichtiges Ziel ist hier namentlich die Einführung eines Qualitätsmanagements von PVK-Studien nach Massgabe der Qualitätsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft.¹²

Was die externen Erfolgsbedingungen betrifft, bietet Art. 170 der neuen Bundesverfassung (BV) eine wichtige Gelegenheit zur Aufwertung der parlamentarischen Evaluationsfunktion sowie zu einer institutionellen Stärkung und einem Ausbau der PVK als eines Evaluationsorgans des Parlaments (vgl. Janett 2001). Art. 170 BV beauftragt die Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Die neue Verfassungsbestimmung bekräftigt zum einen den Auftrag der parlamentarischen Oberaufsicht, geht aber über diesen hinaus. Er verlangt nicht nur die Überprüfung der Umsetzung gesetzlicher Bestimmungen durch die vollziehenden Behörden, sondern die Evaluation dieser gesetzlichen Erlasse selbst. Die parlamentarische Vollzugskontrolle wird damit um die wichtige Dimension der Selbstevaluation der Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments erweitert. Die Bundesversammlung kann und soll Art. 170 BV nicht im Alleingang, sondern in Zusammenarbeit mit der Verwaltung umsetzen. Als Adressat der neuen Verfassungsbestimmung hat das Parlament bei der Umsetzung von Art. 170 BV aber eine zentrale Rolle zu spielen, und zwar, wie ich meine, in folgender Hinsicht: Es soll bereits bei der Gesetzgebung die Voraussetzungen für spätere Wirksamkeitsüberprüfungen verbessern, indem es die Ziele von Bundesgesetzen präzisiert, Evaluationsklauseln erlässt und für die Bereitstellung wichtiger Daten zur Erfolgskontrolle sorgt. In Kooperation mit der Bundesverwaltung sollte das Parlament zweitens ein flächendeckendes Monitoring der Evaluationsaktivitäten der verschiedenen Bundesstellen aufbauen,¹³ aus dem jederzeit ersichtlich wird, welche Bereiche der Bundespolitik von wem und mit welchem Ergebnis evaluiert wurden und in welchen Bereichen Forschungsbedarf besteht. Gestützt auf die PVK und weitere Organe wie etwa die Eidgenössische Finanzkontrolle, soll das Parlament sodann weiterhin Evaluationen zur Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmässigkeit der Massnahmen des Bundes durchführen. Schliesslich sollte das Parlament die Oberaufsicht über die verwaltungsinterne

Evaluationstätigkeit ausüben und überprüfen, ob wichtige Bereiche der Bundespolitik von den zuständigen Verwaltungsstellen überhaupt evaluiert werden, ob die Evaluationen von professioneller Qualität sind und ob die durch Evaluationen bereitgestellten Entscheidungsgrundlagen von den verantwortlichen Stellen im Rahmen bundespolitischer Reformvorhaben tatsächlich verwendet und gewürdigt werden. Art. 170 BV erklärt die Erfolgskontrolle staatlichen Handelns zu einer zentralen Staatsaufgabe und bietet dem Parlament die Chance, seine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung und der Verwaltung zu stärken. Diese Chance gilt es meines Erachtens konsequent zu nutzen. Die für die Umsetzung des neuen Verfassungsauftrags notwendigen Ressourcen dürften durch eine verbesserte Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns längerfristig mehr als nur eingespart werden.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. auch das Leitbild der GPK vom 20. Januar bzw. vom 22. Juni 1995.
- ² Nach vergleichbarem Muster können die Finanzkommissionen die Eidgenössische Finanzkontrolle mit Evaluationsstudien beauftragen. Diese ist jedoch nicht nur gegenüber dem Parlament, sondern gleichzeitig auch gegenüber dem Bundesrat verantwortlich.
- ³ Das PVK-Team besteht derzeit aus sechs Personen, die sich zusammen 440 Stellenprozente teilen.
- ⁴ Das GPK-Sekretariat ist ein Stabsorgan mit dem Auftrag, die Kommissionen in fachlicher und organisatorischer Hinsicht zu unterstützen.
- ⁵ Vgl. Owen/ Rogers 1999, pp. 105-129, sowie Cousins/ Leithwood 1986.
- ⁶ Die Berichte der PVK und der GPK sind einsehbar unter www.parlament.ch
- ⁷ Damit wird nicht behauptet, dass die Evaluationsstudien diesen politischen Wandel *alleine* auslösen. Dieser Wandel erfolgt vielmehr im Zusammenspiel mit anderen Determinanten des politischen Prozesses.
- ⁸ Owen/ Rogers 1999. Vgl. auch die Fallstudien vom Bundesamt für Energie 1998.
- ⁹ Zum Beispiel eine anstehende Gesetzesrevision oder ein erhöhter Problemdruck im Politikfeld.
- ¹⁰ Diesen systembedingten Grenzen unterliegen natürlich auch die anderen parlamentarischen Aktivitäten wie Gesetzgebung und Budgetprozess.
- ¹¹ Das im Jahre 1874 eingeführte fakultative Referendum erlaubt eine plebiszitäre Nachkontrolle von Entscheidungen des Parlaments und grenzt dadurch dessen Handlungsspielraum ein.
- ¹² www.seval.ch.
- ¹³ Auf Wunsch der GPK veröffentlichte der Bundesrat in seinem Geschäftsbericht 2001 erstmals einen Überblick über die wichtigsten im Berichtsjahr realisierten Wirksamkeitsüberprüfungen. Dieser Ansatz wäre im Sinne eines umfassenden Wissensmanagements der Evaluationsaktivitäten beim Bund weiterzuverfolgen.

Bibliographie

- Aubert, Jean-François 1986, «La haute surveillance de l'Assemblée fédérale sur le Conseil fédéral et sur l'Administration fédérale», Vortrag am staats- und verwaltungsrechtlichen Kolloquium vom 14.-16. April 1986 in Interlaken, unveröffentlichtes Manuskript
- Bundesamt für Energie 1998, *Wirkungen von Evaluationen im Energiebereich: Vier Fallstudien zu den Auswirkungen von Evaluationsergebnissen*, Studie vom Interface Institut für Politikstudien, Bern: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale
- Bussmann, Werner, Klöti, Ulrich und Knoepfel, Peter (Hg.) 1997, *Einführung in die Politikevaluation*, Basel und Frankfurt/M.: Helbing&Lichtenhahn
- Cousins, J. Bradley und Leithwood, Kenneth A. 1986, «Current Empirical Research on Evaluation Utilization», in: *Review of Educational Research* 56(3), pp. 331-364
- Janett, Daniel 2001, «Erreicht die Politik ihre Ziele? Wissenschaftliche und öffentliche Diskussion der parlamentarischen Kontrolle», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Oktober 2001, S. 16
- Kingdon, John W. 1995, 2. Aufl., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Michigan: HarperCollins College Publishers
- Linder, Wolf 1999, *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern: Paul Haupt
- Luhmann, Niklas 1990, *Ökologische Kommunikation: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen: Westdeutscher Verlag
- Lüthi, Ruth 1999, «Parlament», in: Klöti, Ulrich et al. (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 131-158
- Mastronardi, Philippe 1991, «Zur Wirksamkeit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Bund», in: Parlamentsdienste (Hg.), *Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»?*, Bern: Paul Haupt, S. 351-368
- Niederöst, Bruno 2001, *Eine erfolgreiche Politikevaluation: Die Evaluation der eidgenössischen Volkszählung und die Gründe für deren Umsetzung*, Diplomarbeit an der Universität Bern
- Owen, John M. und Rogers, Patricia J. 1999, *Program Evaluation: Forms and Approaches*, London: Sage
- Rist, Ray C. 1994, «The Preconditions for Learning: Lessons from the Public Sector», in: Leeuw, Frans L. (ed.), *Can Governments learn: Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning*, New Brunswick und London: Transaction Publishers, pp. 198-206
- Sägesser, Thomas (Hg.) 2000, *Die Bundesbehörden; Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, Bern: Stämpfli Verlag
- Vedung, Evert 1999, *Evaluation im öffentlichen Sektor*, Wien: Böhlau
- Weiss, Carol H. 1978, «Improving the Linkage between Social Research and Public Policy», in: Lynn, Laurence E. (ed.), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, Washington DC: National Academy of Sciences, pp. 23-81
- Wottowa, Heinrich und Thierau, Heike 1998, *Lehrbuch Evaluation*, Bern: Verlag Hans Huber

