

Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz

Daniel Janett / *Evaluationen sind ein wichtiges Instrument der Erfolgskontrolle staatlichen Handelns. Die Schweizerische Bundesversammlung setzt das Instrument im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht sowie im gesetzgeberischen Bereich ein. Ihre Evaluationsmandate werden teils an die Verwaltung delegiert, teils von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle ausgeführt. Die revidierte Bundesverfassung überträgt dem Parlament eine umfassende Verantwortung für die Wirksamkeitskontrolle von Bundespolitiken. Doch bisher zögert die Bundesversammlung, ihre neu hinzugewonnenen Kompetenzen im Bereich der Evaluation zu nutzen.*

1 Einleitung

Dass staatliche Massnahmen wirksam sein sollen, versteht sich eigentlich von selbst. Aber es ist oftmals nicht der Fall: Von der sozialen Sicherheit über die Bildung bis hin zur Wirtschaftspolitik und zum Umweltschutz – quer durch die Sektoren der Bundespolitik finden sich zahlreiche Massnahmen, die ihre Ziele nicht erreichen, nicht gut aufeinander abgestimmt sind, nicht effizient vollzogen werden oder ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen.

Um ihre Steuerungsfunktion wirksam wahrnehmen zu können, sind die staatlichen Führungsorgane auf Informationen angewiesen, die ihnen die Schwachstellen politischer Massnahmen präzise aufzeigen und Hinweise liefern, wie diese überwunden werden können. Zwar verfügt das politische System – gerade das schweizerische – über eine Vielzahl von Feedbackmechanismen, die die Entscheidungsträger laufend mit Informationen über den Vollzug und die Wirkungen staatlichen Handelns versorgen. Aber diese herkömmlichen Mechanismen sind dem komplexen Wirkungsgefüge von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nicht immer angemessen und bedürfen deshalb der Ergänzung durch wissenschaftliche Expertise.

Nehmen wir die Invalidenversicherung, die seit Anfang der neunziger Jahre ein beunruhigendes Rentenwachstum verzeichnet und mittlerweile ein Defizit von rund 1,5 Milliarden Franken aufweist. Woran liegt es? An der demografischen Alterung, an der Ausdehnung des Krankheitsbegriffs, an der mangelnden Integrationsbereitschaft der Unternehmen, an den Entscheidpraktiken der kantonalen Vollzugsorgane oder gar am massenhaften Missbrauch von Versicherungsleistungen? Welchen Einfluss haben versicherungsinterne und -externe Faktoren auf die Rentenentwicklung? Ver-

stärken sie sich gegenseitig? Zeitigen die Instrumente der beruflichen Eingliederung Behinderter die erwünschten Wirkungen? Wenn nein, warum nicht? Um zukunftsfähige Lösungen in der Behindertenpolitik entwickeln zu können, sind Bundesrat und Parlament auf die treffsichere Beantwortung solcher Fragen angewiesen.

In Ergänzung zu den klassischen Instrumenten der politischen Erfolgskontrolle haben sich vor diesem Hintergrund in jüngerer Zeit Evaluationen als zunehmend wichtige Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung staatlichen Handelns etabliert. Evaluationen bewerten die Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Massnahmen mit wissenschaftlichen Methoden. Sie schaffen Transparenz über die Verwendung öffentlicher Ressourcen, zeigen die Schwachstellen in der Konzeption und im Vollzug von Massnahmen auf und liefern Hinweise, wie diese optimiert werden können.

Evaluationen spielen nicht nur im Handlungsbereich der Exekutive, sondern auch des Parlaments eine wichtige Rolle. Sie unterstützen die Gesetzgebung, Budgetentscheide und die parlamentarische Oberaufsicht mit wissenschaftlicher Expertise.

Der vorliegende Artikel zeigt die Entwicklung der Evaluationsfunktion der Schweizerischen Bundesversammlung auf und versucht, über die bisherigen Aktivitäten eine Bilanz zu ziehen. Er zeichnet die Entstehung der parlamentarischen Evaluation im Kontext der Oberaufsicht nach und schildert ihre Entwicklung bis zum Verfassungsauftrag der Wirksamkeitsüberprüfung. Besondere Aufmerksamkeit widmet er der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK), dem Evaluationsorgan des Bundesparlaments.

2 Evaluation im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht

2.1 Kriseninduzierter Entstehungsprozess

Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments institutionalisierte sich hauptsächlich im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht. Neben der Gesetzgebung und budgetären Funktionen hat das Parlament auch die Aufgabe, die Aktivitäten des Bundesrats und seiner Verwaltung, der eidgenössischen Gerichte und weiterer Vollzugsträger von Bundesaufgaben zu beaufsichtigen. Das Aufsichtsdispositiv des Parlaments erfuhr in der Geschichte des Bundesstaates einen schrittweisen Ausbau (Spinatsch 2002, 377). Anfänglich richteten sich die Bestrebungen hauptsächlich auf die Stärkung der Finanzkontrolle, im Laufe des 20. Jahrhunderts wurden als Reaktion auf krisenhafte Vorfälle zunehmend auch Aspekte der Geschäftsprüfung relevant: In der Folge der Mirage-Affäre im Jahre 1964 erhielten die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beider Räte erweiterte Informati-

onsrechte und ein ständiges Sekretariat; und in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre bewogen Mängel in der Verwaltungsaufsicht beim Bund¹ und namentlich der Fichenskandal die Räte zu einem Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle (Vatter 1995, 5).

Mit der Einrichtung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) Anfang der 1990er Jahre wurde ein eigentliches Evaluationsorgan des Bundesparlaments geschaffen. In Anlehnung an die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die sowohl dem Bundesrat als auch dem Parlament unterstellt ist, favorisierten die vorberatenden Gremien zunächst die Schaffung einer gemeinsamen Verwaltungskontrollstelle von Bundesrat und Parlament. Nachdem sich die Finanzdelegation des Parlaments jedoch primär aus staatsrechtlichen Gründen gegen ein gemeinsames Organ ausgesprochen hatte, entschied sich der Bundesrat für die rasche Einrichtung einer eigenen Fachstelle für Verwaltungskontrolle,² die indessen im Jahr 2000 wieder aufgelöst wurde.

Gestützt auf eine parlamentarische Initiative der GPK (90.221) beschlossen die Räte daraufhin im Jahr 1990 ihrerseits die Schaffung eines eigenen Fachorgans. Die Erwartungen an die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) waren hoch. Sie sollte die parlamentarische Oberaufsicht professionalisieren und die vermeintlichen Unzulänglichkeiten der GPK überwinden helfen: «Sie [die GPK] brauchen eine Stelle, die mit der erforderlichen Konstanz und dem nötigen Überblick über die Verwaltung die Zufälligkeit, Oberflächlichkeit und Wirkungsschwäche der parlamentarischen Oberaufsicht überwinden hilft».³

2.2 Die PVK – Evaluationsdienst der GPK

Die PVK nahm ihre Aktivitäten als Fachdienst der GPK 1991 auf. Sie führt im Auftrag der Kommissionen Evaluationen und Metaevaluationen von verwaltungsinternen Expertisen durch und berät sie bei der politischen Verwendung der Evaluationsresultate. Sie weist die GPK auf Themen hin, die aus der Perspektive der Oberaufsicht einer vertieften Abklärung bedürfen und unterstützt sie bei der Nachkontrolle abgeschlossener Evaluationen. Im Gegensatz zum formativen Evaluationsansatz, wie er teilweise in der Verwaltung gepflegt wird, haben die Evaluationen der PVK eher summativen Charakter. Sie sollen die Aufgaben und Aktivitäten der Vollzugsorgane von Bundesaufgaben überprüfen und Schwachstellen in der Konzeption, im Vollzug und im Wirkungsfeld von Bundespolitiken aufzeigen.

Die PVK ist Teil der Parlamentsdienste und administrativ dem Sekretariat der GPK unterstellt. Alle Evaluationsprojekte der PVK erfolgen auf der

Grundlage von Einzelaufträgen der Kommissionen. Im Gegensatz zur EFK hat sie somit nicht die Möglichkeit, Massnahmen der Bundespolitik aus eigener Initiative zu evaluieren, sondern erhält alle Mandate von den GPK. 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 Standards der Evaluationsforschung.⁴ Um ihre Aufgaben zu erfüllen, stehen der PVK ein interdisziplinärer Stab von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, ein Expertenkredit und die weitreichenden Informationsrechte der GPK zur Verfügung: Die PVK verkehrt mit allen Behörden und Amtsstellen direkt und kann von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen einholen. Die Auskunftspflicht wird nicht durch das Amtsgeheimnis beschränkt.

Gestützt auf die Evaluationsberichte der PVK richten die GPK Handlungsempfehlungen an den Bundesrat oder formulieren parlamentarische Vorstösse. Die Empfehlungen der GPK sind zwar nicht rechtlich bindend, schaffen bei den betroffenen Behörden aber Begründungspflichten. Mittels Nachkontrollen überprüfen die GPK nach gegebener Zeit, ob ihre Empfehlungen von den kontrollierten Stellen umgesetzt worden sind. Decken die Evaluationen der PVK einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf, leiten die GPK das Geschäft an die zuständigen Legislativkommissionen weiter. Die Evaluationsberichte der PVK werden in aller Regel publiziert,⁵ was Transparenz schafft und den Druck auf die beaufsichtigten Organe erhöht, allfällige Missstände in ihrem Handlungsbereich zu beheben.

2.3 Evaluationen im Rahmen der Oberaufsicht – Versuch einer Bilanz

Seit ihrem Bestehen hat die PVK zahlreiche Vollzugs-, Wirkungs- und Konzeptevaluationen zu den verschiedensten Sektoren der Bundespolitik durchgeführt. Das Spektrum reicht vom Nationalstrassenbau über das Gleichstellungsbüro des Bundes bis hin zur Kostenproblematik in der Krankenversicherung. Hat die PVK mit diesen und anderen Aktivitäten die in sie gesetzten Erwartungen als Fachdienst der GPK erfüllt?

Die Aktivitäten der PVK werden von den GPK laufend und mit positiven Ergebnissen beurteilt. Nach einer im Juli 2004 durchgeführten Kurzumfrage sind die Präsidenten beider GPK und ihrer Subkommissionen mit ihrem Fachdienst sehr zufrieden.⁶ Die Dienstleistungen der PVK werden einhellig als nützlich, die fachliche Qualität und Verständlichkeit ihrer Berichte als hoch bewertet. Auch die Themenvorschläge der PVK, die politische Relevanz ihrer Berichte und deren Einfluss auf Verbesserungen im untersuchten Politikbereich werden durch die strategischen Führungsorgane der GPK mehr-

heitlich positiv beurteilt. Mehrere Befragte betonen, dass die Relevanz und der politische Impact der PVK-Evaluationen auch stark von den GPK als Auftraggeberinnen abhängen. Schliesslich sind alle Befragten der Meinung, dass Evaluationen im Verhältnis zu anderen Instrumenten der parlamentarischen Obergaufsicht⁷ in der richtigen Häufigkeit eingesetzt werden.

Misst man die PVK an den anspruchsvollen Erwartungen, die die Räte Anfang der 1990er Jahre an ihr neu zu schaffendes Verwaltungskontrollorgan richteten, fällt die Bilanz dennoch gemischt aus. Erinnern wir uns: Die parlamentarische Initiative zur Schaffung der PVK erwartete von ihrem Fachdienst in erster Linie einen Beitrag zur Professionalisierung, zur Effektivitätssteigerung und zur Systematisierung bzw. Kontinuitätssteigerung der parlamentarischen Obergaufsicht.⁸

2.3.1 *Professionalität*

Die Bilanz zum Ziel Nummer eins fällt aus unserer Sicht positiv aus: Zusammen mit dem GPK-Sekretariat hat die PVK in den vergangenen Jahren nicht unwesentlich zu einer Professionalisierung der parlamentarischen Obergaufsicht beigetragen. Ihre Evaluationen ermöglichen es, auch sehr komplexe Fragestellungen der parlamentarischen Geschäftsprüfung mit der notwendigen Untersuchungstiefe und wissenschaftlicher Präzision zu beantworten. Die GPK definieren die Evaluationsmandate der PVK und ziehen die politischen Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen, nehmen aber keinen Einfluss auf die operative Durchführung der Untersuchungen, was deren fachlicher Qualität und Objektivität zuträglich ist.

2.3.2 *Wirksamkeit*

Das Ziel Nummer zwei, die Effektivitätssteigerung der GPK mit Hilfe der PVK, lässt sich ohne einen empirisch angelegten Vergleich über den politischen Einfluss der GPK mit und ohne Unterstützung der PVK nicht seriös bilanzieren.⁹ Bisher liegen nur einzelne Fallanalysen zur politischen Wirkung von PVK-Studien vor (Niederöst 2002).

Mehrere Evaluationen der PVK hatten nachweislich Auswirkungen auf den untersuchten Politikbereich (vgl. auch Janett 2003): Die PVK trug etwa zur Klärung des Informationsauftrags der Eidgenössischen Volkszählung bei und löste ein neues Beitragssystem im Bereich der privaten Invalidenhilfe aus; ihre Untersuchungen trugen zu einer Lockerung der Anlagevorschriften des AHV-Ausgleichsfonds bei und lieferten Anstösse für die Revisionen des Krankenversicherungsgesetzes, des Kartellrechts und des Binnenmarktgesetzes.

Diesen und weiteren Erfolgen stehen andererseits Evaluationen mit kaum ersichtlichen Wirkungen auf den untersuchten Politikbereich gegenüber. Allerdings ist neben der direkten auch die indirekte Nutzung von Evaluationen im politischen Entscheidungsprozess zu beachten. Evaluationsergebnisse finden oftmals keinen unmittelbaren Niederschlag im Handeln der politischen und administrativen Entscheidungsorgane, verändern aber längerfristig deren Problemdefinitionen und Lösungsstrategien. Diese konzeptionelle Nutzung (Weiss 1978) von Evaluationen ist gerade im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht zu betonen, da die Kontrollaktivitäten der GPK keine Entscheidungsbefugnis, sondern lediglich eine Ermittlungskompetenz beinhalten (Mastronardi 2002, 1679). So zeitigte eine PVK-Evaluation zum öffentlichen Beschaffungswesen bisher eher schwache direkte Effekte, aber ihre Ergebnisse tauchen mehrfach in den Situationsanalysen der Verwaltung, der OECD und der akademischen Forschung auf und können auf diese Weise einen indirekten Politikwandel bewirken.

Im Einklang mit den Befunden der Verwendungsforschung und den Ergebnissen unserer Kurzbefragung der GPK-Führungsorgane ist festzuhalten, dass der Grad der Nutzung von PVK-Evaluationen neben internen Qualitätsmerkmalen in hohem Masse von politischen und institutionellen Kontextfaktoren abhängt: Vom politischen Willen und Engagement der Auftraggebenden Kommission, von Zeitfenstern und von der Existenz einer Unterstützungskoalition (Sabatier 1993), welcher die Evaluationsbefunde bei der Verfolgung ihrer strategischen Interessen zupass kommt.

2.3.3 *Systematik und Kontinuität*

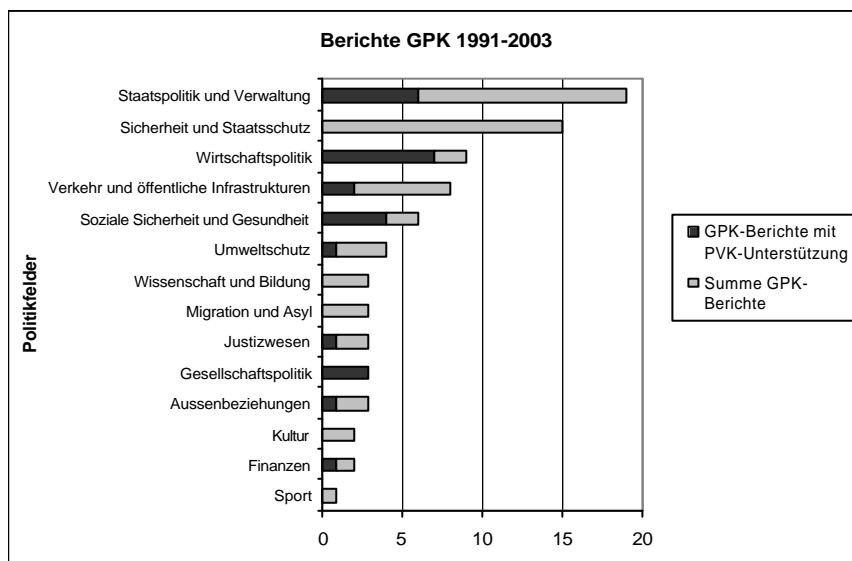
Das Ziel Nummer drei, die Verbesserung der Systematik und Kontinuität der Oberaufsicht mit Unterstützung der PVK, wurde aus unserer Optik nur bedingt erreicht. Die begrenzten Ressourcen und das Überangebot an potenziellen Untersuchungsgegenständen zwingen die GPK dazu, bei ihrer Aufsichtspraxis Schwerpunkte zu setzen. Pro Jahr können nur wenige Inspektionen und Evaluationen durchgeführt werden.

Die PVK unterstützt diesen Selektionsprozess, indem sie die verschiedenen Sektoren der Bundespolitik verfolgt und den GPK jährlich eine Liste mit denkbaren Evaluationsthemen vorlegt. Mittels einer Projektstatistik zeigt sie den Kommissionen auf, welche Bereiche durch die bisherigen Inspektionen und Evaluationen relativ gut abgedeckt sind und wo Untersuchungslücken bestehen. Bei der Entwicklung ihrer Themenvorschläge stützt sich die PVK auf eine Themendatenbank und ein ausgedehntes Kontaktnetz zur Verwaltung, zur Politik und zur Wissenschaft. Sie prüft die politisch-finan-

zielle Relevanz ihrer Themenvorschläge mittels eines systematischen Kriterienrasters. Ausserdem koordiniert die PVK ihre Themenvorschläge mit der Agenda der Evaluationsdienste der Verwaltung und der EFK, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Um jedoch als institutionelles Gedächtnis und Früherkennungsorgan der GPK mit einem Gesamtüberblick über die Schwachstellen in der Verwaltung fungieren zu können, ist die PVK mit ihren 4,4 Etatstellen schlicht zu klein. Ob sie in der Lage wäre, einen Fall von der Grössenordnung der Fichenaffäre zu verhindern, wie es einem ihrer politischen Gründungsväter vorschwebte,¹⁰ sei vor diesem Hintergrund dahin gestellt.

Dazu kommt, dass die Agenda der GPK neben fachlichen Kriterien stark von politischen Gesichtspunkten geprägt ist. Welche Politikbereiche einer Inspektion oder einer Evaluation unterzogen werden, ist in hohem Masse von der Tagespolitik und den politischen Präferenzen der Kommissionsmitglieder abhängig. Dies ist für ein politisches Organ wie die GPK legitim, führt aber im Kontrollschema der Oberaufsicht zu Repräsentationsverzerrungen, die aus systematischer Sicht in Frage gestellt werden müssen. So waren etwa strategische Kernbereiche wie etwa die Bildungs- und Wissenschaftspolitik oder die Energiepolitik in den vergangenen dreizehn Jahren kaum Gegenstand vertiefter GPK-Analysen, während andere Sektoren relativ gut abgedeckt waren.

Abb. 1: Berichte der GPK 1991 – 2003



Quelle: PVK

3 Parlamentarische Wirksamkeitsüberprüfung als Verfassungsauftrag

Mit Artikel 170 der revidierten Bundesverfassung (BV) erhielt die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments eine wichtige institutionelle Aufwertung. Auf Anregung der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingefügt, verlangt Artikel 170 BV vom Parlament, für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu sorgen. Der Auftrag der Wirksamkeitsüberprüfung geht über den Gegenstandsbereich der Oberaufsicht hinaus. Er verlangt nicht nur die Überprüfung der Aktivitäten der vollziehenden Behörden, sondern auch der Bundesversammlung selber (Sägesser 2000, 350).

Die Verfassung lässt offen, mit welchen Instrumenten Wirksamkeitsüberprüfungen konkret vorzunehmen sind. Neben Evaluationen, die als Hauptmethode zu betrachten sind (ebd., 351), sind auch das Controlling oder das Monitoring wichtige Elemente der Wirksamkeitsüberprüfung. Artikel 170 BV ist kein exklusiver Auftrag an die Bundesversammlung. Diese kann die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen auch an die Verwaltung delegieren. Als Adressat der neuen Verfassungsbestimmung und als oberste Gewalt im Bund kommt dem Parlament bei der Umsetzung von Artikel 170 BV aber eine wichtige Gewährleistungs- und Vollzugsfunktion zu.

3.1 Konkretisierung von Artikel 170 BV im Parlamentsgesetz

Das per Ende 2003 in Kraft getretene Parlamentsgesetz¹¹ (ParlG) konkretisiert den neuen Verfassungsauftrag. Es erklärt die Wirksamkeitsüberprüfung zur verbindlichen Aufgabe aller Kommissionen; neben den Kontrollkommissionen sind also auch die Legislativkommissionen aufgefordert, die Wirksamkeit der gesetzlichen Erlasse in ihrem Handlungsbereich zu verfolgen.¹² Wünschen die Organe der Bundesversammlung eine Wirksamkeitsstudie, stehen ihnen verschiedene Wege offen: Sie können Evaluationsklauseln in Bundesgesetzen vorsehen oder den Bundesrat direkt oder mittels eines Postulats mit einer solchen Untersuchung beauftragen. Darüber hinaus können die Kommissionen auch die PVK, die EFK oder Dritte mit einer Wirksamkeitsüberprüfung beauftragen, wenn sie eine verwaltungsunabhängige Expertise wünschen. Mit der Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA) wurde ein Gremium geschaffen, das die Koordination der Evaluationsaktivitäten der verschiedenen Kommissionen sicherstellt und für Kohärenz mit den Prüfprogrammen der Exekutive sorgt (Albrecht 2003, 35).

Mit Artikel 170 BV erfährt auch die PVK eine institutionelle Aufwertung; sie wird zum Kompetenzzentrum der Bundesversammlung für Evaluatio-

nen.¹³ Sie bleibt in erster Linie ein Fachdienst der GPK, bietet neu aber auch Evaluationen zuhanden der Legislativkommissionen an. Sie kann ihre weitreichenden Informationsrechte auch bei Mandaten im Auftrag der Legislativkommissionen anwenden, wird selbständiger in der Nutzung ihres Expertencredits, und der Grundsatz der Publikation ihrer Evaluationsberichte ist nun rechtlich festgehalten.

3.2 Parlamentarische Evaluationsaktivitäten ausserhalb der Oberaufsicht

Wie haben die Bundesversammlung und namentlich die Legislativkommissionen den Verfassungsauftrag der Wirksamkeitsüberprüfung bisher konkret implementiert? Um eine umfassende Bilanz zu ziehen, ist es zwar noch zu früh, aber Tendenzen können dennoch festgestellt werden. Drei Punkte fallen auf:

3.2.1 *Evaluationsaufträge an die Exekutive*

Erstens hat das Parlament auch ausserhalb seiner Oberaufsichtsfunktion schon vor Inkrafttreten von Artikel 170 BV die Exekutive mit Evaluationen beauftragt. Der neue Verfassungsartikel und das ParlG normieren in diesem Sinne eine schon länger existierende Praxis. Allein in der vergangenen Legislaturperiode¹⁴ überwies National- und Ständerat 24 Postulate,¹⁵ die den Bundesrat auffordern, die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit oder die Effizienz einer Massnahme zu prüfen und dem Parlament darüber Bericht zu erstatten; weitere fünf Postulate aus der genannten Periode mit dem gleich lautendem Auftrag wurden in den jeweiligen Räten noch nicht behandelt.

Ferner haben die Räte in den vergangenen Dekaden zahlreiche Bundesgesetze mit Evaluationsklauseln versehen; diese verpflichten den Bundesrat, dem Parlament nach gegebener Zeit über die Umsetzung und die Wirkungen der beschlossenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Solche Evaluationsklauseln finden sich zum Beispiel im Umweltschutz- oder im Landwirtschaftsgesetz, im Bundesgesetz über die Fachhochschulen oder im Bundespersonalgesetz.¹⁶ Das Parlament entfaltet also auch im gesetzgeberischen Bereich Evaluationsaktivitäten; gemessen an den vergebenen Evaluationsmandaten fallen diese sogar deutlich umfangreicher aus als im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht.

Wie in der Oberaufsicht fällt auch bei den Evaluationsmandaten im gesetzgeberischen Bereich eine deutliche Ungleichverteilung der fokussierten Politiksektoren auf: Die in der vergangenen Legislaturperiode auf dem Postulatsweg formulierten Evaluationsmandate richten sich in fast der

Hälfte der Fälle an das EDI, oft an das EVD, selten an die Departemente UVEK, EDA oder EFD und nie an das VBS. Auch die Einführung von Evaluationsklauseln in Bundesgesetzen zeichnet sich durch Willkür und einen Mangel an Kohärenz aus: So enthält zum Beispiel das Bundesgesetz über die Förderung der Filmproduktion und Filmkultur eine Evaluationsklausel, das Mehrwertsteuergesetz, das im Jahr 2003 mit über 17 Milliarden Franken mehr als ein Drittel der gesamten Bundeseinnahmen generierte, indessen nicht.

3.2.2 *Zusätzliche Handlungskompetenzen gemäss Artikel 170 BV*

Zweitens nutzt das Parlament die mit Artikel 170 BV *neu* hinzu gekommenen Evaluationskompetenzen bisher nicht. Obwohl die institutionelle Form, die Strategie und teilweise auch das Qualitätsniveau der Evaluation innerhalb der Exekutive Mängel aufweisen (Widmer u. a. 2001, 83f.), hat das Parlament bis dato keine Vorschriften zur Organisation oder zu den inhaltlichen Schwerpunkten¹⁷ der Evaluationsfunktion der Exekutive erlassen, wozu es gemäss neuer Verfassung berechtigt wäre (Mastronardi 2002, 1680). Statt dessen hat die Verwaltung von sich aus eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt, die dem Bundesrat diverse Empfehlungen zur Umsetzung von Artikel 170 BV innerhalb der Exekutive unterbreitet hat (Bussmann 2004, 20ff.).

Seitens der Legislativkommissionen sind bisher auch keine Evaluationsaufträge an die PVK oder die EFK gemäss Artikel 54 Absatz 4 ParlG ergangen. Wie bereits gesehen, ziehen die Kommissionen die Auftragserteilung an die Exekutive vor. Angesichts der differenzierten Evaluationsinfrastruktur der Verwaltung (Bussmann 2004) ist dies oftmals auch sinnvoll; auch die erwähnten Verfassungskommentare zu Artikel 170 BV verweisen auf den *subsidiären* Charakter der parlamentseigenen Evaluationen. In manchen Fällen ist die Delegation der Wirkungsüberprüfung an die Exekutive aber auch fragwürdig: Die Verwaltung verfügt gegenüber dem Parlament über beträchtliche Informationsvorteile und verfolgt eigene Interessen; bei der Wirkungsbeurteilung von Bundesgesetzen, die sie im Auftrag des Parlaments entworfen und implementiert hat, ist sie nicht unbefangen. Aus Sicht der Gewaltenteilung wirft dies Fragen auf. Die Wirksamkeitsüberprüfung bundespolitischer Massnahmen dient nicht nur der Selbstreflexion des Parlaments, sondern ist auch ein Instrument der Interorgankontrolle; in politisch heiklen Fällen sollte sie deshalb von verwaltungsunabhängigen Stellen vorgenommen werden.

Die Legislativkommissionen sind gegenwärtig dabei, ihren Bedarf nach verwaltungsunabhängigen Evaluationen zu erheben, doch scheint dieser nach Auskunft der Kommissionssekretariate nicht allzu gross zu sein. Dass die Legislativkommissionen zögern, die PVK mit Evaluationen zu beauftragen, liegt nach Angaben ihrer Sekretariate allerdings auch an den begrenzten Kapazitäten der PVK und der vergleichsweise komplizierten Auftragserteilung via die KPA. Das Risiko, dass ihre Mandate mangels Ressourcen nicht oder zu spät ausgeführt werden könnten, hält die Kommissionen tendenziell von Evaluationsaufträgen an die PVK ab. Fazit: Das Parlament nutzt seine wichtige Kompetenz, verwaltungsunabhängige Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen zu lassen, bisher nicht.

3.2.3 *Prospektive Evaluationen*

Drittens hat die parlamentarische Evaluationsfunktion neben der retrospektiven auch eine prospektive Dimension. Staatliche Massnahmen beruhen oft auf unzutreffenden Wirkungsmodellen¹⁸ und können deshalb die beabsichtigten Effekte zum Vornherein nicht erreichen. Die wichtige Funktion der prospektiven Evaluation besteht darin, konzeptionelle Schwachstellen in geplanten Erlassen frühzeitig aufzudecken. Nehmen wir das Krankenversicherungsgesetz: Eine Evaluation der PVK hat aufgezeigt, dass zahlreiche Kostendämpfungsmassnahmen in der Krankenversicherung auf unklaren Wirkungshypothesen beruhen, die schon in der Phase der Legiferierung ersichtlich und korrigierbar gewesen wären (PVK 2001). Ähnliches gilt beispielsweise für das Bundesgesetz über Risikokapitalgesellschaften, das von der fragwürdigen Annahme ausgeht, die Bereitstellung von Risikokapital liesse sich mit fiskalischen Anreizen nennenswert beeinflussen und dessen Wirkungen bisher weitgehend ausgeblieben sind (Vettori u. a. 2003).

Artikel 141 ParlG¹⁹ verlangt vom Bundesrat, dass er seine Erlassentwürfe zuhanden des Parlaments im Rahmen einer Botschaft begründet und ihre mutmasslichen Auswirkungen namentlich auf die Wirtschaft, die Staatsfinanzen, die Gesellschaft und die Umwelt abschätzt. Doch in der Praxis werden die Plausibilität und Konsistenz von Wirkungsannahmen von Bundeserlassen oftmals weder im Rahmen der Erarbeitung bundesrätlicher Botschaften noch in der Phase der parlamentarischen Beratung mit der nötigen Sorgfalt geprüft. Mit der Folge, dass manche Bundeserlasse gemessen an ihren Intentionen die falschen Adressaten ansprechen, falsche Verhaltensanreize schaffen oder unzweckmässige Steuerungsinstrumente vorsehen und deshalb ihre Ziele unabhängig von den Vollzugsleistungen der Verwaltung nicht erreichen können.

4 Schluss

Fassen wir zusammen: Evaluationen stehen in einem diffizilen Spannungsfeld zwischen wissenschaftlicher Evidenz und politischer Macht. Einerseits haben sie sich als Instrumente eines gezielten staatlichen Ressourceneinsatzes etabliert, andererseits ist die von ihnen geschaffene Transparenz je nach Interessenlage oftmals gar nicht erwünscht. Sie sind in den Worten eines Pioniers der schweizerischen Evaluationsforschung «ungeliebt, aber unverzichtbar» (Bussmann 2004). Diese Ambivalenz muss bei einer so politischen Evaluationsinstanz wie dem Parlament noch deutlicher hervortreten als im Kontext der verwaltungsinternen Wirkungskontrolle.

Trotzdem hat die Schweizerische Bundesversammlung in den vergangenen Jahren eine Evaluationsfunktion eingerichtet. Ausgelöst durch Vertrauenskrisen, wurde das Kontrolldispositiv der parlamentarischen Oberaufsicht schrittweise ausgebaut. Mit der PVK wurde Anfang der 1990er Jahre eine professionelle Fachstelle geschaffen, die die GPK der Eidgenössischen Räte mit Evaluationen unterstützt. Die Beurteilungen abgeschlossener Projekte durch die Kommissionen und eine neulich durchgeführte Kurzumfrage unter den Führungsorganen der GPK erteilen dem Fachdienst PVK gute Noten. In der Durchführung ihrer Untersuchungen ist die PVK selbstständig, über ihre Evaluationsmandate und die politische Verwendung ihrer Forschungsergebnisse entscheiden die Kommissionen. Sowohl die Evaluationsgegenstände der PVK als auch die Verwertung ihrer Evaluationsergebnisse sind somit stark von politischen Kriterien geprägt; dies ist legitim, genügt aber dem von den GPK selbst erhobenen Anspruch, ihre Kontrollaktivitäten systematischer, kontinuierlicher und effektiver zu gestalten, nur teilweise.

Das Parlament nutzt seine prospektive Evaluationsfunktion zu wenig. Die Erlasse des Bundes beruhen oft auf unzutreffenden Wirkungsannahmen; solche konzeptionellen Fehler könnten vermehrt schon in der Entstehungsphase eines Erlasses entdeckt und korrigiert werden.

Artikel 170 BV erklärt die Wirksamkeitsüberprüfung staatlichen Handelns zu einer wichtigen staatlichen Aufgabe und verlangt vom Parlament, für die Umsetzung dieser Aufgabe zu sorgen. Das Parlament kann Vorschriften über die Organisation der Evaluationsfunktion der Exekutive erlassen, und es kann die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen auch durch die verwaltungsunabhängigen Stellen PVK und EFK überprüfen lassen. Doch die Bundesversammlung hat von ihren mit Artikel 170 BV neu hinzugekommenen Handlungsmöglichkeiten bisher keinen Gebrauch gemacht. Sie hat ihre gesetzgeberischen Kompetenzen im Bereich der Evaluation bisher

nicht genutzt; und wie schon nach altem Recht beschränken sich die Legislativkommissionen darauf, den Bundesrat und die Verwaltung mit der Durchführung von Evaluationen zu beauftragen. Das dadurch zum Ausdruck gebrachte Vertrauen in die Exekutive ist aber nicht immer gerechtfertigt, denn die Evaluationen der Verwaltung sind von unterschiedlicher Qualität und nicht immer unabhängig.

Der Umstand, dass die Bundesversammlung ihre zusätzlichen Kompetenzen im Bereich der Evaluation nicht entschlossener nutzt, dürfte zum einen mit einer grundsätzlichen Ambivalenz vieler Politikerinnen und Politiker gegenüber dem Instrument Evaluation zu erklären sein. Vielen Ratsmitgliedern ist die Tragweite des Verfassungsauftrags der Wirksamkeitsüberprüfung nicht bewusst oder dieser hat für sie eine untergeordnete Bedeutung. Im mediatisierten Politikbetrieb besteht die Tendenz, die legislativen und budgetären Aufgaben der Bundesversammlung gegenüber der Kontrollfunktion des Parlaments zu priorisieren.

Dass die Legislativkommissionen bisher keine Evaluationsmandate an die PVK gerichtet haben, hängt nach Aussage ihrer Sekretariate aber auch mit dem komplizierten Auftragsprozedere und mit den fehlenden Ressourcen der PVK zusammen. Die Kommissionen scheuen den Aufwand, Evaluationsmandate zu formulieren, die hernach infolge Kapazitätsmängel nicht ausgeführt werden können. Der Personalbestand der Parlamentsdienste ist zwischen 1990 und 2003 um 37% auf 179 Etatstellen angewachsen. Die PVK verfügt zwar seit kurzem über etwas mehr finanzielle Mittel, aber mit abnehmenden Anteilen über lediglich 2,5% der Personalressourcen der Parlamentsdienste. Dies wirft im Hinblick auf Artikel 170 BV Fragen auf; hier sind politische Entscheidungen gefragt: Entweder das Parlament leistet sich einen unabhängigen Evaluationsdienst, der vor dem Hintergrund des weitreichenden Verfassungsauftrags der Wirksamkeitsüberprüfung diesen Namen verdient, oder es zieht sich ehrlicherweise ganz aus dem operativen Geschäft der Evaluation zurück und beschränkt sich darauf, im Rahmen seiner Obergrenze die Evaluationsfunktion der Exekutive zu überwachen.

Anmerkungen

- 1 Jahresbericht der ständerätlichen GPK vom 19. November 1986, BBl 1987 II, 719.
- 2 Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB).
- 3 BBl 1990 I, 1065.
- 4 www.seval.ch.
- 5 www.parlament.ch, Rubrik Kommissionen, PVK.
- 6 Von 13 befragten Personen antworteten 10.
- 7 Inspektionen und Evaluationen sind die beiden umfassendsten Instrumente der GPK. Mit Unterstützung ihres Sekretariats führen die GPK ihre Inspektionen teils im Alleingang, teils gestützt auf eine Evaluationsstudie der PVK durch. Weitere Instrumente der GPK sind Dienststellenbesuche, die Prüfung der Geschäftsberichte der kontrollierten Organe sowie die Auswertung von Aufsichtseingaben.
- 8 BBl 1990 I, 1065.
- 9 Weitere Aufschlüsse zu dieser Frage sind von einer Nationalfondsstudie des Interface Institut für Politikstudien zu erwarten, die die Verwendung von Evaluationsergebnissen in Abhängigkeit der institutionellen Stellung der evaluierenden Organe untersucht.
- 10 Amtliches Bulletin SR 1990, 268.
- 11 Das neue ParlG löst das ehemalige Geschäftsverkehrsgesetz ab.
- 12 Art. 44 Abs. 1 lit. e ParlG.
- 13 Die neue Rechtsgrundlage der PVK ist in Artikel 10 der Parlamentsverwaltungsverordnung geregelt.
- 14 Erfasst wurden die in den Jahren 2000 bis 2003 eingereichten Postulate.
- 15 Vier dieser 24 Postulate wurden von den GPK eingereicht, kommen also aus dem Hintergrund der Oberaufsicht. Da diese Postulate aber auch gesetzgeberische Fragen berühren, werden sie hier mitgezählt.
- 16 Eine Liste der Evaluationsklauseln im Bundesrecht findet sich unter www.bj.admin.ch, Rubrik Gesetzgebung/Evaluation.
- 17 Generelle inhaltliche Vorschriften wären etwa in Bezug auf die Legislaturziele denkbar.
- 18 Darunter verstehen wir eine implizite oder explizite Annahme über das einer staatlichen Massnahme zugrunde liegende Problem, ihren Interventionsmechanismus und ihre beabsichtigten Wirkungen.
- 19 Entspricht Art. 43 des vormaligen Geschäftsverkehrsgesetzes.

Literatur

- Albrecht, Martin, 2003, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, *LeGes* 2003/2, S. 31 – 42.
- Bussmann, Werner, 2004, Ungeliebt, aber unverzichtbar, in: Beywl, Wolfgang (Hg.), Eva-

- uation im Kontext, Arbeitsbericht 31, Bern: Koordinationsstelle für Weiterbildung, Universität Bern, S. 14 – 24.
- Janett, Daniel, 2003, Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament, in: Schweizer, Rainer J. u.a. (Hgg.), *Verwaltung im 21. Jahrhundert, Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, Universitätsverlag Freiburg (Schweiz), S. 97 – 109.
- Mastronardi, Philippe, 2002, Kommentar zu Artikel 170, in: Ehrenzeller, Bernhard u.a. (Hgg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Lachen/Zürich, Dike Verlag/Schulthess, S. 1677 – 1682.
- Niederöst, Bruno, 2001, Erfolgsbedingungen für Evaluationen, *LeGes* 2002/1, S. 39 – 46.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2001, *Kostendämpfungsmassnahmen im Krankenversicherungsgesetz. Massnahmen und Handlungsspielräume der Träger des Bundes. Synthesebericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*, Bern.
- Sabatier, Paul A., 1993, Advocacy Koalitionen, Policy Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hg.), *Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 116 – 148.
- Sägesser, Thomas (Hg.), 2000, *Die Bundesbehörden: Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, Bern, Stämpfli Verlag.
- Spinatsch, Markus, 2002, Evaluation in Switzerland, Moving toward a Decentralized System, in: Furubo, Jan-Eric et al. (eds.), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick and London, pp. 375 – 391.
- Vatter, Adrian, 1995, *Parlamentarische Verwaltungskontrolle in der Schweiz. Geschichte, Stand, Perspektiven*, Bericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Bern.
- Vettori, Anna, u.a., 2003, Evaluation des Gesetzes über die Risikokapitalgesellschaften, Schlussbericht zuhanden von Seco, Zürich und Genf, Infrac und Eco'Diagnostic.
- 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 D.C., National Academy of Sciences, pp. 23 – 81.
- Widmer, Thomas, u.a., 2001, *Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund*, Schlussbericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei, Universität Zürich.