

Wer überwacht die Wirksamkeit der öffentlichen Politik?

Das Parlament hat unter anderem die Aufgabe, die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu prüfen. Durchgeführt werden die Evaluationen von verschiedenen Organen der Bundesverwaltung. *Bertrand Bise*

Abstract Zwei Schlüsselereignisse trugen um die Jahrtausendwende dazu bei, dass die heutigen Akteure im Bereich der Evaluation der öffentlichen Politik in Erscheinung traten und diese «Überwachung» im Bund institutionalisiert wurde. Das Parlament spielt in diesen Prozessen eine zentrale Rolle. Unterstützt wird es von zahlreichen Organen der Bundesverwaltung. Wie ein Überblick über die einzelnen Akteure zeigt, ist die Evaluation der öffentlichen Politik in guten Händen.

Heute befassen sich in der Schweiz viele Akteure mit dem Thema Evaluation. Dies ergab sich nicht von einem Tag auf den andern, sondern ist vorwiegend der Institutionalisierung der «Überwachung» zu verdanken. Der Prozess begann vor über 20 Jahren. Zwei Ereignisse haben die Institutionalisierung vorangetrieben und den bestehenden Akteuren ermöglicht, an Bedeutung zu gewinnen und sich dieser Thematik zu widmen.

Erstens hat das Parlament bei der Reform der Bundesverfassung von 1999 einen Artikel zur Evaluation der öffentlichen Politik eingefügt: Gemäss Artikel 170 sorgt die Bundesversammlung dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.¹ Obwohl diese Aufgabe dem Parlament obliegt, wird die Arbeit grossenteils von der Regierung und ihrer Verwaltung ausgeführt. Artikel 27 des Parlamentsgesetzes besagt, dass die Organe der Bundesversammlung vom Bundesrat Wirksamkeitsüberprüfungen verlangen können. Mit der Einfügung von Artikel 170 zuoberst in der Normenhierarchie gab das Parlament ein deutliches Signal für die Institutionalisierung der Evaluation in der Bundesverwaltung. Evaluationen dienen dem Parlament dabei als Instrument, damit es seine Aufgabe als «Oberaufsicht» des Bundes wahrnehmen kann.

Zweitens wurde 2002 die interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» von der Generalsekretärenkonferenz beauftragt, zu untersuchen, wie der Artikel 170 der Bundesverfassung vom Bundesrat umgesetzt wird. Das Mandat verlangte, dass eine Bestandesaufnahme vorgenommen wird und falls erforderlich Empfehlungen an die Regierung oder die einzelnen Departemente formuliert werden, um die Umsetzung zu verbessern. Im Jahr 2004 legte die Kontaktgruppe ihren Bericht über die Wirksamkeit von Bundesmassnahmen vor.² Der Bundesrat folgte zwar nicht allen Empfehlungen, beschloss jedoch, die Rolle der Departemente und Ämter bei der Konzeption und der Durchführung von Evaluationen zu stärken. Die Regierung baute auch die Koordinations- und Führungsrolle einiger Akteure aus, insbesondere die der Bundeskanzlei, des Bundesamts für Justiz (BJ) und des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).³

Die «Oberaufsicht» des Parlaments

Aufgrund der neuen Verantwortlichkeiten, die sich das Parlament bei der Reform der Bundesverfassung selber zuwies, wurde es in der Schweiz zu einem herausragenden Akteur im Evaluationsbereich. Es agiert in erster Linie auf der Nachfrageseite, indem es Postulate der Abgeordneten gutheisst. Darüber hinaus verwendet es Evaluationen, um die Exekutive zu beaufsichtigen und neue Gesetze und Gesetzesrevisionen vorzuschlagen. Zur Seite steht ihm die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), die seit 1990 Evaluationen zuhanden der eidgenössischen Räte durchführt.⁴

¹ Siehe auch Bussmann (2015), S. 147–148.

² Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» (2004).

³ Ehemals Bundesamt für Bildung und Wissenschaft.

⁴ Siehe Beitrag von Simone Ledermann und Felix Strebler in auf Seite 14.

Einmal pro Jahr unterbreitet die PVK den Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerats eine Liste mit möglichen Evaluationsthemen. Die Kommissionen treffen eine Auswahl und beauftragen die PVK mit den Evaluationen. Diese führt in der Regel jährlich drei bis vier Evaluationen durch.⁵ Diese Untersuchungen helfen dem Parlament bei der Ausübung seiner «Oberaufsicht», das heisst seiner politischen Kontrolle über die Organe des Bundes.

Eine Vielzahl von Akteuren

Der Bundesrat fasst jedes Jahr die wichtigsten Evaluationen im Bericht über seine Ziele und in seinem Geschäftsbericht zusammen. Diese Untersuchungen werden von den Departementen und ihren Ämtern vorgenommen, wobei die Untersuchungen meistens von externen Stellen vorgenommen werden. Manche Ämter, die viele Evaluationen durchführen, haben eigens dafür zuständige Verwaltungseinheiten. Verfügt ein Amt über keine solche Einheit, kann es diesen Aufgabenbereich einer einzelnen Person zuweisen. Diese kümmert sich um die Evaluationen, indem sie zum Beispiel ein Pflichtenheft erstellt, die Ausschreibung des externen Mandats vorbereitet und die Ausführung des Mandats bis zum Abschluss der Evaluation begleitet.

Evaluationen der Bundesverwaltung betreffen die verschiedensten Bereiche. Zu nennen ist die internationale Zusammenarbeit, wo beispielsweise evaluiert wird, welche Wirkung die Kooperationsstrategie mit bestimmten Ländern tatsächlich zeitigt. Weitere Beispiele betreffen Umweltprobleme (Wie wirkt eine Änderung des Umweltschutzgesetzes?) oder wirtschaftliche und soziale Fragen (Evaluation des Nationalen Programms gegen Armut).

Gemäss dem Forschungsinformationssystem Aramis wurden in den letzten zehn Jahren jährlich rund hundert Evaluationen durchgeführt.

In diesem Zusammenhang nicht zu vergessen ist ein weiterer grosser Akteur: die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Sie verfügt seit 2002 über einen Fachbereich für Evaluationen

und Wirtschaftlichkeitsprüfungen.⁶ Aufgrund ihrer Unabhängigkeit wählt sie die Themen für ihre Evaluationen selbst. Dabei konzentriert sich die EFK meist auf die Konzeption, den Vollzug und die Wirkungen von Bundesmassnahmen.⁷ Ihre Berichte ergänzt sie gewöhnlich mit Empfehlungen, die zum Ziel haben, das Handeln des Bundes wirksamer zu machen.

Zusammengefasst lässt sich sagen: In der Bundesverwaltung befassen sich mehrere Akteure mit Evaluationen. Unterstützung erhalten sie dabei vom «Netzwerk Evaluation», das ihnen eine Plattform für den Erfahrungs- und Informationsaustausch bietet.⁸ Das Netzwerk wird traditionsgemäss vom Bundesamt für Justiz geleitet und veranstaltet jährlich zwei bis drei Zusammenkünfte, an denen aktuelle Themen besprochen werden. Über 130 Mitarbeitende aus allen Departementen, der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle und der Eidgenössischen Finanzkontrolle nehmen daran teil. Dies zeigt, dass beim Bund alle am gleichen Strick ziehen und die Evaluation der öffentlichen Politik in guten Händen ist.



Bertrand Bise

Leiter des Netzwerks Evaluation in der Bundesverwaltung, Bundesamt für Justiz (BJ), Bern

Literatur

- Bättig Christoph und Schwab Philippe (2015). La place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire, Regards croisés sur l'évaluation, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, S. 1–22.
- Bussmann Werner (2008). The Emergence of Evaluation in Switzerland, Evaluation, vol. 14(4): 499–506.
- Bussmann Werner (2015). Institutionnalisation de l'évaluation: l'apport de la SEVAL, Regards croisés sur l'évaluation, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, S. 143–163.
- Crémieux Laurent und Sangra Emmanuel (2015). La place de l'évaluation dans le cadre du Contrôle fédéral des finances, Regards croisés sur l'évaluation, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, S. 37–57.
- Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» (2004). Wirksamkeit von Bundesmassnahmen: Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 14. Juni 2004, Bern.

- 5 Bättig und Schwab (2015), S. 8–9.
- 6 Crémieux und Sangra (2015), S. 37.
- 7 Siehe auch Website der EFK.
- 8 Siehe auch Website des BJ.