

Evaluation als Kontrollinstrument des Parlaments

Seit den Neunzigerjahren evaluiert die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) regelmässig Massnahmen des Bundes. Bis der Bundesrat die Empfehlungen wunschgemäss umsetzt, braucht das Parlament oft einen langen Atem. *Simone Ledermann, Felix Strebel*

Abstract Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) stärkt mit ihren Evaluationen die Position der Legislative gegenüber der Exekutive, indem sie fundierte, verwaltungsunabhängige Informationen zur Verfügung stellt. Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) stützen sich bei ihren Oberaufsichtstätigkeiten regelmässig auf diese Evaluationen und lösen damit bei der Bundesverwaltung Verbesserungen aus, wobei hierzu jeweils ein längerer Dialog notwendig ist.

Ende der Achtzigerjahre erschütterte die Fischenaffäre das Vertrauen der schweizerischen Öffentlichkeit in den Staat. Sie führte die Beschränktheit der parlamentarischen Aufsicht über die Regierung und die Verwaltung vor Augen. Eine Mehrheit des Parlaments forderte in der Folge eine bessere Kontrolle der Verwaltung: «Die Erfahrungen der letzten Monate zeigten deutlich und auch schmerzvoll, dass wesentliche Aufgaben der Verwaltungskontrolle heute nicht wahrgenommen werden», sagte etwa Rolf Seiler (CVP, ZH) 1990 im Nationalrat.¹

Um der übermächtigen Exekutive etwas entgegenzustellen, schuf das Parlament auf Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) im Jahr 1990 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) als Evaluationsstelle. Sie geht im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen vermuteten Problemen der Organisationsstruktur und der Geschäftsabläufe nach und untersucht darüber hinaus die Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes.² Seit 2003 kann die PVK im Auftrag aller Kommissionen tätig werden und somit breiter zur Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes, wie sie in Verfassung und Gesetz gefordert ist, beitragen.³

Faktisch ist die PVK fast ausschliesslich im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen tätig. Dabei genießt sie dieselben weitgehenden

Informationsrechte wie die Kommissionen: Sie kann mit allen relevanten Behörden direkt verkehren und Informationen verlangen, wobei das Amtsgeheimnis nicht gilt. Um zu fundierten Bewertungen zu gelangen, wendet die PVK in ihren Evaluationen ein breites Spektrum sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden wie Dokumentenanalysen, Interviews, Befragungen und statistische Analysen an. Daneben verfügt die PVK über einen Expertencredit, mit dem sie spezifisches Know-how einkaufen kann.

Bundesweite Evaluationen

Die Oberaufsicht der Geschäftsprüfungskommissionen erstreckt sich über den Bundesrat, die gesamte Bundesverwaltung mit ihren etwa 35'000 Mitarbeitenden sowie andere Träger von Bundesaufgaben, darunter die Bundesgerichte. Für ihre Kontrolltätigkeiten stehen den Geschäftsprüfungskommissionen verschiedene Instrumente zur Verfügung, die sich im Hinblick auf die Prüftiefe unterscheiden.⁴ Evaluationen kommen zum Zug, wenn eine Thematik vertieft abgeklärt werden soll. Mit ihren rund fünf Vollzeitstellen kann die PVK jährlich im Durchschnitt drei neue Evaluationen in Angriff nehmen.

In den letzten beiden Legislaturen waren alle Departemente sowie die Bundeskanzlei und die Gerichte von mindestens einer Evaluation betroffen (siehe *Abbildung 1 auf Seite 16*). Das Themenspektrum widerspiegelt die Tätigkeiten des Bundes: Die Palette reicht von der internationalen Zusammenarbeit bei der militärischen Ausbildung und Rüstung über die Auswirkungen von Freihandelsabkommen, das Personal im diplomatischen Dienst oder

¹ Amtliches Bulletin 1990 NR 891.

² Bericht GPK 12.2.1990 (BBl 1990 I 1068 ff.).

³ Bättig und Tobler (2014).

⁴ Vgl. Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen unter Parlament.ch.



die Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes bis zu Querschnittsthemen wie der Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat. Es scheint sich zu bewähren, dass die PVK bei den Evaluationsvorschlägen, die sie den Geschäftsprüfungskommissionen unterbreitet, auf die thematische Breite achtet. Sie unterstützt damit die Kommission in ihrem Bemühen, im gesamten Aufsichtsbereich tätig zu sein.

Wissenschaft und Politik trennen

Um die Glaubwürdigkeit und damit den Nutzen der Evaluationen der PVK im politischen Kontext zu garantieren, haben sich zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat und der PVK Abläufe etabliert, die eine Aufteilung zwischen wissenschaftlicher Analyse einerseits und politischer Wertung andererseits gewährleisten.⁵ So erteilt die politische Kommission jeweils den Auftrag für eine Evaluation. Wenn dieser einmal steht, ist die PVK bei der Durchführung der Evaluationen unabhängig.⁶ Die PVK entscheidet selbstständig, welche wissenschaftliche Methode sich für die Untersuchung einer bestimmten Fragestellung eignet. Sie hält die Ergebnisse ihrer Analysen in einem Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen fest, den diese

Manche Medikamente sind in der Schweiz wesentlich teurer als im Ausland. Eine Evaluation zeigt Handlungsbedarf.

nicht verändern können. Indessen formuliert die PVK entgegen der üblichen Evaluationspraxis keine Empfehlungen. Vielmehr ist es den Geschäftsprüfungskommissionen überlassen, den Handlungsbedarf auf der Grundlage des Evaluationsberichts der PVK zu bestimmen.

In aller Regel formulieren die Geschäftsprüfungskommissionen ihre politischen Folgerungen und Empfehlungen in einem separaten Bericht. Dabei greifen sie die Evaluationsergebnisse der PVK grossmehrheitlich auf, wobei sie Gewichtungen vornehmen. In den beiden jüngsten Legislaturen leiteten die Geschäftsprüfungskommissionen aus sämtlichen publizierten Evaluationen Empfehlungen an den Bundesrat ab. Durchschnittlich machten die Kommissionen pro Evaluation fünf Empfehlungen, was die Handlungsrelevanz der Untersuchungen der PVK unterstreicht.⁷

Angesichts der Gewaltentrennung von Legislative und Exekutive haben die Geschäftsprüfungskommissionen gegenüber dem Bundesrat keine Weisungsbefugnis. Der Bundesrat ist aber verpflichtet, zu ihren Empfehlungen Stellung zu nehmen. Um einen gewissen Handlungsdruck zu erzeugen, veröffentlichen die Kommissionen sowohl die Evaluationen als auch ihre eigenen Berichte. Auf den ersten Blick scheint die Strategie zu wirken: Der Bundesrat

⁵ Bättig und Schwab (2015), S. 16.

⁶ Ledermann (2016).

⁷ Total 82 Empfehlungen bei 16 publizierten Evaluationen (Stand 3. August 2019).

hat über 80 Prozent der Empfehlungen der letzten beiden Legislaturen in seiner ersten Stellungnahme ganz oder teilweise angenommen und sich gewillt erklärt, sie umzusetzen (siehe *Abbildung 2*). So hat er beispielsweise im Nachgang zur Evaluation «Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung» aus dem Jahr 2014 eine beachtliche Anzahl von Stellen aus Kosten- und Risikoüberlegungen heraus internalisiert. Lediglich 16 Prozent der Empfehlungen lehnte der Bundesrat in seinen ersten Stellungnahmen ab. Er weigerte sich zum Beispiel, seine Strategie bei den «Internationalen Kooperationen in der militärischen Ausbildung und Rüstung», welche die PVK evaluiert hatte, zu präzisieren. Indem auch der Bundesrat jeweils seine Stellungnahme pub-

liziert, entsteht ein öffentlicher Dialog zwischen dem Parlament und der Exekutive.

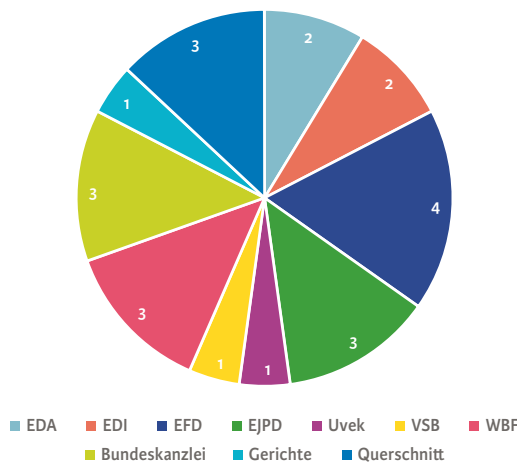
Langer Atem erforderlich

Die hohe Zustimmungsrate des Bundesrates trägt jedoch etwas, denn die Geschäftsprüfungskommissionen geben sich mit der ersten Stellungnahme des Bundesrates meist nicht zufrieden. Nur gerade zwei Evaluationen haben die Geschäftsprüfungskommissionen nach der ersten Stellungnahme abgeschlossen. Bei allen anderen Untersuchungen hakten sie nochmals nach und verlangten vom Bundesrat genauere Informationen – sogar in Fällen, in welchen sich dieser mit sämtlichen Empfehlungen einverstanden erklärt hatte. Um den Druck auf den Bundesrat für die Umsetzung der Empfehlungen hoch zu halten, veröffentlichten die Kommissionen die meisten ihrer Forderungen.

Ein weiteres Druckmittel der Geschäftsprüfungskommissionen sind parlamentarische Vorstösse. Im betrachteten Zeitraum haben sie im Nachgang zu drei Evaluationen insgesamt fünf Postulate eingereicht, die alle vom jeweils zuständigen Rat angenommen wurden. Drei Postulate betrafen dabei die «Zulassung und Überprüfung von Medikamenten in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung». Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates forderte den Bundesrat beispielsweise auf, eine Präzisierung und Ergänzung der Kriterien zum Nachweis der Wirksamkeit und Zweckmässigkeit zu prüfen.

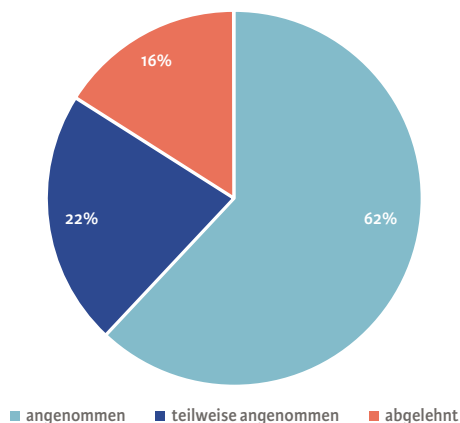
Je nach Empfehlung sind vom Bundesrat unterschiedliche Massnahmen gefordert. Diese können von organisatorischen Veränderungen über die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, Verordnungen oder Weisungen bis hin zu Informatikprojekten reichen. So ging der Bundesrat die Vollzugsprobleme, welche die Evaluation der Aufenthaltsregelung von Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen aufgedeckt hatte, beispielsweise im Rahmen der Botschaft zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative an. Im Nachgang zur Evaluation der Wahl des obersten Kaderns des Bundes wiederum passte der Bundesrat die Verordnung an und erliess Weisungen.

Abb. 1: Anzahl Evaluationen nach Organisationseinheiten (2012–2019), Total = 23



PVK / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

Abb. 2: Reaktion des Bundesrates auf Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen (2012–2019), Total = 77



PVK (STAND 31. JULI 2019) / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

Zuweilen ist es nicht der Bundesrat, sondern es sind andere Akteure, welche die Evaluationserkenntnisse aufnehmen. So griff beispielsweise das Bundesgericht in einem Urteil Ergebnisse der Medikamentenevaluation auf, was letztlich zu einer Praxisänderung führte, obwohl der Bundesrat die entsprechenden Empfehlungen ursprünglich abgelehnt hatte.⁸ Manchmal bringen sich die Geschäftsprüfungskommissionen selbst in einen laufenden Gesetzgebungsprozess ein, indem sie der zuständigen parlamentarischen Kommission einen Mitbericht zukommen lassen, wie etwa bei der Evaluation zu den externen Mitarbeitenden, aus der sich relevante Ergebnisse für die Revision des Informationsschutzgesetzes ergaben.

Die Geschäftsprüfungskommissionen schliessen die Untersuchungen ab, wenn sie mit der angekündigten Umsetzung ihrer Empfehlungen zufrieden sind. Im Durchschnitt beschäftigen sie sich vom Zeitpunkt der Wahl bis zum Abschluss während 3,7 Jahren mit einer Evaluation. Mit dem Abschluss der Untersuchung ist das Thema allerdings nicht vom Tisch: Bei allen Evaluationen, welche die Geschäftsprüfungskommissionen in den letzten zwei Legislaturen abgeschlossen haben, kündigten sie eine Nachkontrolle nach einem bis zwei Jahren an, um die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu überprüfen.

Nicht zu jedem Thema können die Geschäftsprüfungskommissionen eine vertiefte Untersuchung durchführen. Als Achillesferse gelten die knappen Ressourcen der parlamentarischen Oberaufsicht.⁹ Die Evaluationen der PVK liefern den Geschäftsprüfungskommissionen aber zumindest in ausgewählten Bereichen fundierte Erkenntnisse für ihre Kontrolle in einem Umfeld steigender Komplexität der Verwaltungstätigkeit.

Die Unabhängigkeit der PVK von der Verwaltung und die klare Rollenaufteilung zwischen Politik und Wissenschaft sichern die Glaubwürdigkeit der Evaluation im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht. Offen bleibt, ob die Evaluation zuhänden des Parlaments im Zeitalter von «Fake News» und wachsender Polarisierung ihren Stellenwert halten kann.

8 Urteil 9C_417/2015.
9 Albrecht (2003), S. 42.



Simone Ledermann
Dr. admin. publ., Leiterin
Parlamentarische
Verwaltungskontrolle,
Parlamentsdienste, Bern

Felix Strebel
Dr. phil., stellvertretender
Leiter Parlamentarische
Verwaltungskontrolle,
Parlamentsdienste, Bern

Literatur

Albrecht, M. (2003). Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz. In: LeGes 14/2003.
Bättig, C. und Schwab, P. (2015). La place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire. In: Horber-Papazian, Katia (Hrsg.). Regards croisés sur l'évaluation en Suisse, Lausanne.

Bättig, C. und Tobler, A. (2014). Art. 27 Überprüfung der Wirksamkeit. In: Graf, M. et al. (2014). Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParIG) vom 13. Dezember 2002, Basel.

Ledermann, S. (2016). Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes. In: LeGes 1/2016.