

Chancen und Grenzen der Evaluation durch das Parlament

Sonja Wälti und Ingrid Kissling-Näf

Evaluationen als Steuerungsinstrument

Bei der Evaluation geht es darum, die Ergebnisse der Staatstätigkeit zu messen und diese gegebenenfalls auf ihre Wirksamkeit und ihre Effizienz hin zu untersuchen. Die Evaluation im engeren Sinn ist der Programmierung (Gesetzgebung) und dem Vollzug nachgelagert und bildet somit die letzte Etappe im sogenannten "Politikzyklus". Im weiteren Sinn schliesst sie auch Instrumente wie das Controlling, das Monitoring, die prospektive Wirkungsabschätzung und das Total Quality Management (TQM) ein. Der Begriff der Evaluation ist nicht zu verwechseln mit dem der Politikanalyse: erstere ist eher wirkungsorientiert, letztere stärker theorie- und prozessorientiert.

Während in der Politikanalyse die klassischen Fragen der "what governments do, why they do it, and what difference it makes" analysiert werden, versucht die Evaluation eine systematische Analyse und Bewertung von staatlichen Programmen und Massnahmen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme vorzunehmen. Letztere hat deshalb unbestritten auch einen präskriptiven Charakter und erarbeitet Empfehlungen, wie Resultate zielgerichteter, schneller oder billiger erreicht oder allenfalls Ziele besser formuliert werden können.

L'évaluation des politiques publiques comprend non seulement une analyse systématique mais aussi une cotation des résultats atteints.

Umfangreiche Evaluationstechniken wurden in den sechziger Jahren in den USA entwickelt in der Folge von Fehlschlägen der Armutsbekämpfungsprogramme der Regierung Kennedy. Evaluationen sollten Wirkungszusammenhänge aufzeigen und eine effizientere Verwendung der knappen finanziellen Ressourcen ermöglichen. Ihre Einsetzung ermöglichte es der US-Bundesregierung auch, in bis anhin lokalen Behörden vorbehaltene Bereiche zu intervenieren. Die Evaluationsforschung entwickelte sich im Vergleich dazu in Europa erheblich später. So hatten mit Ausnahme der Bildungsforschung Evaluationen in der Schweiz noch Anfang der siebziger Jahre impressionistischen Charakter. Machbarkeits- und Planungsglaube führten zu diesem Zeitpunkt zur Entwicklung grossangelegter sektorieller Planungen wie zum Beispiel zur Gesamtverkehrskonzeption, zur Gesamtkonzeption Wald oder zum Energiekonzept, welche in der Folge mit grossen Umsetzungsschwierigkeiten verbunden waren. Deren Gründe wurden unter anderem in der föderalen Struktur und der dezentralen Umsetzung von Bundesaufgaben vermutet. Steigende Defizite sowohl der kantonalen Haushalte als auch der Bundesfinanzen engten den Handlungsspielraum zusätzlich ein. Diese beiden Entwicklungen haben zur Lancierung von zwei Nationalen Forschungsprogrammen beigetragen ("Entscheidungsprozesse in der schweizerischen Demokratie" und "Regionalprogramme").

Die beiden Programme betrieben zwar nicht in erster Linie Evaluation, setzten aber erstmals Massnahmen und Ergebnisse systematisch in

einen grösseren Wirkungszusammenhang und lieferten wichtige Erkenntnisse über den Entscheidungs- und Vollzugsprozess in der Schweiz. Erst das nationale Forschungsprogramm Nr. 27 "Wirksamkeit staatlicher Massnahmen" widmete sich von 1990 bis 1995 explizit der Erforschung von Auswirkungen staatlichen Handelns und der Verbesserung von entsprechenden Evaluationsmethoden.

Institutionalisierung der Evaluationsforschung

Die Evaluationsforschung wurde in der Schweiz sehr spät institutionalisiert. Der Hauptgrund dafür dürfte in der direktdemokratischen Tradition liegen, in welcher das Stimmvolk letzte Legitimationsinstanz ist.

La complexité grandissante des tâches a conduit vers la fin des années 80 à la centralisation de l'évaluation au sein des exécutifs et des parlements.

Auch das Milizsystem bremste die Entwicklung hin zu einer professionellen Bewertung der Verwaltungsführung. Die wachsende Komplexität der Aufgaben, die Häufung der Probleme und die Debatten im Rahmen der Deregulierung haben aber nebst anderen Faktoren dazu beigetragen, dass gegen Ende der achtziger Jahre eine Zentralisierung der Evaluation in der Exekutive und im Parlament einsetzte. So bilden Evaluationen heute einen integrierten Bestandteil der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung und werden deshalb oft zu Unrecht einfach mit dem New Public Management (NPM) gleichgesetzt. NPM-Bestrebungen haben aber unbestritten zur Institutionalisierung der Evaluation beigetragen haben. Sie haben insbesondere dazu geführt, dass sich mehr und mehr auch lokale Verwaltungen evaluativer Instrumente bedienen.

Schon früher hat hingegen die programmspezifische Institutionalisierung eingesetzt. Damit sind gesetzliche Evaluationsklauseln gemeint, welche in bestimmten Politikbereichen die zuständigen Behörden zur Durchführung von Evaluationen verpflichten. So sieht zum Beispiel Artikel 44 des Umweltschutzgesetzes eine Überprüfung der Wirksamkeit von Umweltschutzmassnahmen vor. Ähnliche Verpflichtungen finden sich auch schon im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungsarbeit und humanitäre Zusammenarbeit vom 19. März 1976. Mit der Ausbreitung solcher Vorgaben hat sich auch die Palette an möglichen Evaluationsklauseln erweitert. Während zum Beispiel die in der Energiegesetzgebung vorgesehene Evaluation dem Monitoring von getroffenen Massnahmen dient, handelt es sich bei der vorgeschriebenen Evaluation im Drogenbereich eher um einen wissenschaftlich begleiteten "Versuchserlass". Die programmspezifische Institutionalisierung der Evaluation wurde dadurch begünstigt, dass der Gesetzgeber und die Verwaltung in verschiedenen Bereichen zusätzlich zur Regulierung quantitative Ziele formulierten. Ein diesbezüglich prominentes Beispiel ist das Aktionsprogramm "Energie 2000". Gesetzliche Evaluationspflichten haben auch das behördeninterne Evaluationsknowhow gefördert und dazu geführt, dass die Bundesverwaltung in Sachen Evaluation eine Vorreiterrolle übernommen hat.

Dans le cadre du travail parlementaire, l'évaluation est un instrument de contrôle du législatif sur l'exécutif.

Institutionalisiert wurde die Evaluation aber auch durch die Schaffung von Organen. Nachdem es der Bundesrat abgelehnt hat, mit dem Parlament eine gemeinsame Kontrollstelle einzurichten, wurde mit der Verordnung vom 11. Dezember 1989 die *Verwaltungskontrolle des Bundes (VKB)* geschaffen. Sie unterstützt den Bundesrat seither bei seiner Aufsichtstätigkeit über die

Verwaltung und überprüft administrative Aufgaben, Mittel, Organisation, Arbeitsweisen und Entscheidungsverfahren. Seit 1991 verfügt auch das *Parlament* über ein eigenes *Verwaltungskontrollorgan*, welches gemäss Geschäftsverkehrsgesetz im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte "die Aufgaben der Verwaltung und ihre Erfüllung sowie die Wirkungen des Handelns von Behörden und Verwaltung überprüft".

Die Funktion der evaluativen Tätigkeit durch das Parlament

Im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit stellt die Evaluation ein Kontrollinstrument der Legislative über die Exekutive dar. Der Sinn und Zweck einer vermehrten Evaluationstätigkeit durch das Parlament sollte deshalb erst einmal im Lichte seiner Kontrollfunktion betrachtet und beurteilt werden. Im Sinn des Prinzips der Gewaltenteilung kommt dem Parlament in demokratischen Systemen die *Funktion der Oberaufsicht über die Verwaltungs- und Gerichtstätigkeit* zu. Diese Funktion stammt daher, dass die Legislative aufgrund bundesrätlicher Grundlagen wichtige Entscheide legitimieren und deshalb Gewissheit über die Qualität deren Vorbereitung haben muss. Entsprechende Lücken zeigten sich zum Beispiel in den sechziger Jahren im Rahmen der Mirageaffaire. Verglichen mit anderen Ländern, war in der Schweiz die parlamentarische Kontrolle bis Ende der achtziger Jahre nur schwach entwickelt. Es mangelte den parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen nicht nur an Zugangsrecht, sondern auch an Ressourcen, um ihrer Kontrollaufgabe nachzukommen. Verschiedene parlamentarische Untersuchungsverfahren haben diesen Mangel seit den sechziger Jahren regelmässig hervorgehoben. Spätestens mit der Fichenaffaire wurde deutlich, dass die parlamentarische Kontrolle auch einen systematischen Einblick in die

Verwaltungstätigkeit und die Verwaltungsabläufe bedingt.

Unter dem Eindruck der verschiedenen Untersuchungen hat das Parlament nicht nur seine Kontrollstellen ausgebaut, sondern interessiert sich ganz allgemein verstärkt für die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die *parlamentarische Verabschiedung der Legislaturplanung*. Auch wenn diese immer noch weitgehend eine reine Formalität darstellt, hat sie gemessen an den Diskussionen doch an Bedeutung gewonnen. In eine ähnliche Richtung geht der 1996 durch den Ständerat gefällte Entscheid, im Rahmen des *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes* ein parlamentarisches Mitspracherecht bei der Verwaltungsführung nach den Methoden des NPM einzuführen.

Die Funktion der Oberaufsicht und die entsprechenden Kontrollmassnahmen betreffen aber in erster Linie den äusseren Geschäftsgang der Verwaltungstätigkeit. Die *parlamentarische Evaluation* geht noch einen Schritt weiter, indem sie die Erfüllung und die Wirkung des Verwaltungshandelns mit Hilfe von externen Fachleuten *materiell überprüft* und bewertet. Damit gewinnt das Parlament unbestritten an Einflussmöglichkeiten in Verwaltungsangelegenheiten. Dieser direkte Eingriff lässt sich dadurch rechtfertigen, dass Evaluationen dem Parlament helfen, darüber zu wachen, dass der *Wille des Gesetzgebers* – bei Volksentscheiden auch der des Souveräns – angemessen *zur Geltung kommt*. Damit ergänzt es die Gerichte, welche sicherstellen, dass Einzelentscheide gesetzeskonform sind. Im Unterschied zum Parlament und dessen evaluativer Tätigkeit können Gerichte die gesetzlichen Grundlagen ja nicht auf ihre tatsächliche Wirkung hin überprüfen.

Les parlements ont gagnés en influence grâce aux instruments de l'évaluation.

Über die Evaluation kann sich das Parlament aber auch den *Zugang zur nötigen (unparteiischen) Information* sichern und verbessert somit seine Entscheidungs- und Legitimationsgrundlagen. Denn im Gegensatz zu anderen Ländern, wo das Parlament praktisch über eine eigene "legislative" Verwaltung verfügt, sind die parlamentarischen Strukturen in der Schweiz diesbezüglich sehr schwach ausgebaut; dieser Tatbestand wird durch das Milizsystem noch verstärkt. Ein wichtiger Teil der Gesetzgebung erfolgt deshalb *de facto* durch die Verwaltung und deren Expertenkommissionen. Das Parlament hat aber ein Anrecht auf Information, welche es ihm ermöglicht, gesetzgeberische und budgetwirksame Entscheide in Kenntnis der Sachlage zu fällen. Evaluationen durch das Parlament können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Grenzen der Evaluation durch das Parlament

Ein vermehrter systematischer Einsatz von Evaluationen seitens des Parlaments wirft aber auch verschiedene Fragen und Probleme auf. Obwohl in der Regel die Programmziele (z.B. im Zweckartikel eines Gesetzes) gesetzlich festgeschrieben sind, können natürlich zwischen der Exekutive und der Legislative erhebliche Differenzen bestehen betreffend der einzusetzenden Mittel und der Kriterien zur Zielerreichung. In verschiedenen Bereichen würde das Parlament womöglich andere Evaluationsmassstäbe ansetzen, als dies die Verwaltung selbst oder deren Auftragnehmer tun. Diese Gefahr besteht vor allem dort, wo Ziele vage formuliert und keine Evaluationskriterien vorhanden sind. Tatsächlich lässt die Umschreibung der Kontrollfunktionen der parlamentarischen und bundesrätlichen Evaluationsbehörden aber erkennen, dass deren Funktion unterschiedlich ist. Während bei der Verwaltungskontrolle des Bundes vor allem die Überprüfung des Verwaltungs-

handelns im Vordergrund steht, beziehen sich die Tätigkeiten der parlamentarischen Verwaltungskontrolle auf Wirkungen- und Effizienzaspekte der staatlichen Steuerung.

Eine verstärkte Evaluationstätigkeit des Parlaments kann überdies das *Prinzip der Gewaltenteilung strapazieren*. Diese äussert sich darin, dass die Verwaltung und das Parlament je über unterschiedliche Legitimationsgrundlagen verfügen. Die Verwaltung rechtfertigt sich über Kriterien wie die Wirksamkeit und Effizienz ihrer Tätigkeit sowie die staatliche Steuerungskapazität. Dieses Prinzip der "Legitimität durch Effizienz" wurde durch Bestrebungen zur ergebnisorientierten Verwaltungsführung noch verstärkt. Demgegenüber legitimiert sich das Parlament durch Wahlen; seine Legitimationsgrundlage ist also in erster Linie eine politische. Die Eckpfeiler der parlamentarischen Tätigkeit sind Kriterien wie politische Angemessenheit, politische (evtl. moralische) Richtigkeit und soziale Gerechtigkeit. Es versteht sich von selbst, dass ein verstärkter direkter und sachbezogener Eingriff des Parlaments in die Verwaltungsabläufe eine problematische Vermischung dieser Legitimationsgrundlagen darstellen kann.

L'évaluation peut mettre en péril le principe du partage des pouvoirs. Ce danger est grandissant quand les critères de l'évaluation ne sont pas définis assez précisément.

Die Gewaltenteilung kann auch dadurch in Frage gestellt werden, wenn die parlamentarische Evaluation einem *Eingriff in exekutive Funktionen* gleichkommt. Denn der Exekutive allein kommt die Aufgabe zu, im Rahmen und im Sinne der gesetzlichen Vorgaben den Vollzug zu organisieren. Gibt es diesbezüglich politische Präferenzen – zum Beispiel bei der Wahl von Mitteln oder Vollzugsorganen –, so sind diese gesetzlich festzuschreiben. Evaluationen der Verwaltungstätigkeit durch das Parlament laufen stets Gefahr, in politisch und interessengeprägte

Verhandlungen über Bewertungskriterien zu münden. Genau diese Verhandlungen sind aber Sache des Gesetzgebungsprozesses.

Abschliessende Überlegungen und Empfehlungen

Für die evaluative Tätigkeit des Parlaments ergeben sich aus den vorangegangenen Überlegungen aus unserer Sicht folgende Schlüsse:

- Die Evaluation ist tatsächlich ein geeignetes Mittel zur parlamentarischen Kontrolle der Verwaltungstätigkeit. Deren Einsatz sollte sich aber an den Grundprinzipien der parlamentarischen Kontrolle orientieren und politisch motivierte Eingriffe in rein exekutive Funktionen vermeiden. Sinnvoller erscheint vielmehr eine verstärkte parlamentarische Mitsprache bei der Selbstevaluation der Verwaltung, zum Beispiel im Hinblick auf eine "diskursive" Erarbeitung von Evaluationskriterien. Die Einführung eines parlamentarischen Mitspracherechts bei der Verwaltungsführung nach den Methoden des NPM zielt in diese Richtung.
- Eine parteipolitisch motivierte und interessenbezogene Evaluation lässt sich auch dadurch verhindern, dass entsprechende Aufgaben an Experten delegiert werden, deren Legitimitätsgrundlage nicht von Parteipolitik und Partikularinteressen geprägt wird, sondern professioneller Natur ist. Der vermehrte Einbezug von Fachexpertinnen und -experten im Rahmen der parlamentarischen Verwaltungskontrolle kommt diesem Anliegen nach. Die Bewertung der Evaluationsergebnisse und der daraus zu ziehenden Konsequenzen bleibt jedoch Aufgabe der Parlamente.
- Sinnvoll erscheint auch, Evaluationen vermehrt gesetzlich vorzuschreiben und somit in den geordneten Vollzugsablauf zu integrieren. Dies drängt sich vor allem in Bereichen auf, wo die Gesetzgebung in erster Li-

nie ergebnis- und nicht prozessorientiert ist, was gerade bei "ausgedünnten" und "deregulierten" Gesetzen neuerer Generation der Fall sein dürfte. Dabei sind aber Ziel, Zweck, Konsequenzen und Kriterien der Evaluation zu präzisieren.

Les méthodes d'évaluation permettent aux parlements de se soumettre à un auto-contrôle.

Darüber hinaus kann sich natürlich das Parlament mit Hilfe von Evaluationsmethoden auch einer Selbstkontrolle unterwerfen. Die regelmässigen Vorstösse zum Parlamentsbetrieb deuten in dieser Hinsicht durchaus auf einen Handlungsbedarf hin. Eine solche evaluative Selbstkritik dürfte dazu beitragen, den Parlamentsbetrieb zielgerichtet zu gestalten und entsprechend zu legitimieren, was das Vertrauen in diese Institution und die darin vertretenen Parteien nur stärken kann.

Quellen

- Bussmann, Werner (1995). Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen: ein Leitfaden. Chur/Zürich: Rüegger.
- Bussmann, Werner, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel (Hrsg.) (1997). Einführung in die Politikevaluation. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing und Lichtenhahn.
- Dye, Thomas R. (1976). Policy analysis : what governments do, why they do it, and what difference it makes. Alabama : Univ. of Alabama Press.
- Hellstern, Gerd-Michael und Hellmut Wollmann (1983). Evaluierungsforschung: Ansätze und Methoden dargestellt am Beispiel des Städtebaus. Basel u.a.: Birkhäuser.
- Horber-Papazian, Katia (Hrsg.) (1990). Evaluation des politiques publiques en Suisse: Pourquoi? Pour qui? Comment? Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Institut für Politikwissenschaft (diverse Jahre). Année politique suisse: Schweizerische Politik. Bern: Universität Bern.
- Jann, Werner (1996). "Politikfeldanalyse", in: Nohlen Dieter (Hrsg.). Wörterbuch Staat und Politik. 4. Auflage. München: Piper, S. 550-555.
- Kessler, Marie-Christine, Pierre Lascoumes, Michel Setbon und Jean-Claude Thoenig (Hrsg.) (1998). Evaluation des politiques publiques. Paris: L'Harmattan.
- Kriesi, Hanspeter (1995). Le système politique suisse. Paris: Economica.
- Linder, Wolf (1997). Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz. Bern/Stuttgart: Haupt

AutorInnen:

Sonja Wälti, dipl. pol., Forschungsassistentin am Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne, BFSH 2, 1015 Lausanne, Suisse/Schweiz/Switzerland, tel. +41 (0) 21 692 3149, fax +41 (0) 21 692 3145, sonja.walti@iepi.unil.ch

Ingrid Kissling-Naef, Assistenz-Professorin für forstliche Ressourcenökonomie, ETHZ, 8092 Zürich, Tel.: 01 632'32'25, kissling@waho.ethz.ch