

Evaluierung der Gesetze/ Gesetzesfolgenabschätzung (II)

**Weitere Erfahrungsberichte aus dem
In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft**

Herausgegeben von

Dr. Heinz Schäffer

o. Univ.-Prof. an der Universität Salzburg
Vorsitzender der ÖGGL

mit Beiträgen von

**Henrik Brinkmann, Werner Bussmann, Tobias Ernst,
Frank Frick, Daniela Jetzinger, Ulrich Karpen,
Anna Kemptner, Alexander Koop, Manfred Merten,
Angelika Simma, Franz Sturm**

Wien 2007

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Zitervorschlag: *Autor*, [Titel] in *Schäffer* (Hrsg), *Evaluierung/Gesetzesfolgenabschätzung II (2007)* [Seite]

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Sämtliche Angaben in diesem Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr; eine Haftung des Herausgebers, der Autoren sowie des Verlages ist ausgeschlossen.

ISBN 978-3-214-00185-8

© 2007 MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien
Telefon: (01) 531 61-0
eMail: verlag@MANZ.at
World Wide Web: www.MANZ.at
Dateikonvertierung und Umbruch: Grafik Rödl, 2486 Pottendorf
Druck: BÖRSEDRUCK Ges.m.b.H., 1230 Wien

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Autoren des ÖGGL-Workshop 2006	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XV

Werner Bussmann

Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie	1
I. Artikel 170 der schweizerischen Bundesverfassung: Auftrag und Umfeld	1
A. Genese und Rahmenbedingungen	1
B. Inhalt und Tragweite	3
II. Konkretisierungsspielräume für Wirksamkeitsüberprüfungen	5
A. Umsetzungsoptionen	5
B. Drei Beispiele für die Institutionalisierung von Wirksamkeitsüberprüfungen	6
C. Das Verhältnis der Gewalten bei der Wirksamkeitsüberprüfung	8
III. Umsetzung	10
A. Rahmenbedingungen	10
B. Parlament	11
C. Exekutive	13
D. Rechnungshof (Eidgenössische Finanzkontrolle)	15
E. Umfang der Evaluationsaktivitäten des Bundes	15
F. Stand der Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz in ländervergleichender Perspektive	16
G. Herausforderungen für die Wirksamkeitsüberprüfung in den kommenden Jahren	17

Daniela Jetzinger

Ex-post-Evaluierung von Rechtsnormen, und die Mitwirkung von Consulting-Unternehmen im Prozess der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung	21
I. Einleitung – der Konnex zwischen New Public Management und Evaluierung von Gesetzen	21

II. Grundlagen: Wozu ex-post-Evaluierung der Gesetzgebung, und welche Ziele verfolgt sie?	23
III. Welche Methoden stehen für die ex-post-Evaluierung von Rechtsnormen zur Verfügung?	26
IV. Zum <i>status quo</i> in Österreich: Wann erfolgt eine ex-post-Evaluierung von Rechtsnormen, und auf welcher Rechtsgrundlage geschieht dies?	27
V. Die Rolle von Consulting-Unternehmen im Verfahren zur retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung – welche Motive veranlassen den öffentlichen Sektor zur Beiziehung von Consulting-Unternehmen?	30
A. Grundlagen	30
B. Welcher Methoden bedienen sich Consulting-Unternehmen, um Rechtsnormen zu bewerten?	32
C. Vor- und Nachteile der Beiziehung von Consulting-Unternehmen im Rahmen der ex-post-Evaluierung von Rechtsnormen – Praktische Beispiele	32
VI. Beispiele aus der Praxis der ex-post-Evaluierung von Rechtsnormen in den Balkanstaaten mit Auszügen aus Evaluierungsunterlagen	34
Anlage: Kurzbeschreibung von zwei Projekten des CLC – Center of Legal Competence (Wien)	45

Angelika Simma

Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich	47
I. Einleitung	47
II. Regelungen beim Bund	48
A. Bundeshaushaltsgesetz (BHG)	48
B. Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt	49
C. Handbuch „Was kostet ein Gesetz?“	51
D. Richtlinie zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen	51
E. Antrag auf Erlass eines Gesetzesfolgenabschätzungsgesetzes	52
III. Situation in den Ländern	52
A. Oberösterreich	52
B. Vorarlberg	55
C. Salzburg	56
D. Niederösterreich	56
E. Burgenland	57
F. Kärnten	57
G. Steiermark	58
H. Tirol	58
I. Wien	59

IV. Resümee	59
Quellenverzeichnis	59

Anna Kemptner/Franz Sturm

Die Deregulierung des Kärntner Landes- und Gemeinderechtes	63
I. Einleitung	63
II. Zentrale Kritikpunkte an der geltenden Kärntner Landesrechtsordnung	66
III. Zielsetzungen und Methoden der Deregulierung	67
A. Der Regelungsverzicht	68
B. Der Verfahrensverzicht	68
C. Die gesetzliche Normierung von Verfahrensvereinfachungen	69
D. Die Verringerung der Regelungsintensität	69
E. Deregulierung durch zusätzliche Regulierung	69
F. Deregulierung durch qualitative Verbesserung der Rechtstexte	70
G. Deregulierung durch „Rechtsbereinigung“	70
IV. Das (Vorläufer-)Projekt der Deregulierung der Kärntner Landesrechtsordnung	72
A. Projektphase I	73
B. Projektphase II	74
C. Projektphase III	74
1. Kompilation des Landesverfassungsrechtes	74
2. Rückstufung von „Verordnungen in Gesetzesrang“	75
3. Zwischenergebnis der quantitativen Deregulierung	76
D. Projektphase IV	76
E. Projektphase V	79
V. Schlussbemerkungen	81

Manfred Merten

Effektivitäts- und Produktivitätssteigerung durch Ablaufoptimierung im öffentlichen Bereich	83
I. Einleitung	83
II. Ausgangslage zur Ablaufoptimierung	84
A. Grundlagen	84
B. Graphische Darstellung	86
C. Erarbeitung der Abläufe	89
III. Methoden zur Ablaufoptimierung	91
A. Prozesskontextanalyse	91
B. Entwicklung von Kennzahlensystemen	92
C. Methoden zur Identifikation von Verbesserungspotenzialen	93
IV. Nutzenbetrachtungen	95

V. Praktische Erfahrungen, Anwendung im öffentlichen Bereich . . .	95
VI. Das Unternehmen Merten Management GmbH	96
VII. Schlussfolgerungen und Ausblick	97

Frank Frick/Henrik Brinkmann/Tobias Ernst

Das Standard-Kosten-Modell. Ein neuer Ansatz für effektiven Bürokratieabbau	99
I. Problemaufriss	100
II. Das Vorbild: Erfahrungen aus den Niederlanden	102
III. Die Methode: Was sie kann – und was nicht	104
A. Einführende Beschreibung	104
B. Präzisierungen und Einschränkungen	105
1. Nur Kosten aus Informationspflichten	105
2. Nur Bürokratiekosten der Wirtschaft	105
3. Nur „Standard-Kosten“	106
C. Beispiel: Analyse und Messung einer Landesbauordnung . . .	107
D. Ziele und Vorteile des Modells	108
E. Ein „Föderalismusproblem“?	109
IV. Der Transfer: Strukturen und Prozesse in Deutschland	110
A. Ankündigungen und ihre Konsequenzen	110
B. Die Organisation von Bürokratiekostenmessung und -reduktion	112
C. Der Methodenwächter	113
D. „Schicksalsjahr“ 2006	114
V. Perspektiven	115

Tobias Ernst/Alexander Koop

Bürokratiekostenmessung in Deutschland. Das Standard-Kosten- Modell und der Normenkontroll-Rat	117
I. Das Standard-Kosten-Modell: Ein strategischer Ansatz für effektiven Bürokratieabbau	118
II. Auf dem Weg zum deutschen Standard-Kosten-Modell	121
III. Wege zu einem effektiven Bürokratieabbau – Standard-Kosten- Modell und Normenkontroll-Rat	123

Ulrich Karpen

Gesetzesfolgenabschätzung in der Europäischen Union	127
Einleitung: Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union als Herausforderung	128
I. Europäische Rechtsordnung und Gesetzgebungslehre	129
A. Entwicklung einer Europäischen Rechtsordnung	129
B. Eine Verfassung für Europa?	131
C. Europäische Gesetzgebung	132

D. Europäische Gesetzgebungslehre	133
II. Gesetzesfolgenabschätzung im deutschen Recht	135
A. Der Stand der Wirkungsforschung	135
B. Gesetzesevaluation im Bund	136
C. Gesetzesfolgenabschätzung in den Ländern	137
D. Die Initiative der Präsidenten der Landesparlamente	139
III. Gesetzesfolgenabschätzung in europäischen Ländern im Vergleich	139
A. Funktionelle Rechtsvergleichung	139
B. Mitgliedsländer der EU	140
C. Nicht EU-Mitglieder	143
D. Einige Ergebnisse des Vergleichs	144
IV. Gesetzesfolgenabschätzung in der Europäischen Union	145
A. Gesetzesflut auch aus Brüssel und Straßburg	145
B. Zur Entstehung einer Europäischen Gesetzgebungswissenschaft	146
C. Europäische Gesetzgebungsrichtlinien	147
D. GFA bei den Europäischen Institutionen	148
Schluss: Möglichkeiten und Grenzen der Effizienzsteigerung	148

Anhang:

Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union

Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union	153
Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union	181

Werner Bussmann¹⁾

Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz

Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie

- I. Artikel 170 der schweizerischen Bundesverfassung: Auftrag und Umfeld
 - A. Genese und Rahmenbedingungen
 - B. Inhalt und Tragweite
- II. Konkretisierungsspielräume für Wirksamkeitsüberprüfungen
 - A. Umsetzungsoptionen
 - B. Drei Beispiele für die Institutionalisierung von Wirksamkeitsüberprüfungen
 - C. Das Verhältnis der Gewalten bei der Wirksamkeitsüberprüfung
- III. Umsetzung
 - A. Rahmenbedingungen
 - B. Parlament
 - C. Exekutive
 - D. Rechnungshof (Eidgenössische Finanzkontrolle)
 - E. Umfang der Evaluationsaktivitäten des Bundes
 - F. Stand der Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz in ländervergleichender Perspektive
 - G. Herausforderungen für die Wirksamkeitsüberprüfung in den kommenden Jahren

I. Artikel 170 der schweizerischen Bundesverfassung: Auftrag und Umfeld

A. Genese und Rahmenbedingungen

Seit dem 1. Januar 2000 ist die neue schweizerische Bundesverfassung (BV) in Kraft. Der **Artikel 170** BV hat folgenden Wortlaut: „**Die Bundesver-**

¹⁾ Ich danke *Thomazine von Witzleben, Daniel Janett* und *Emmanuel Sangra* für hilfreiche Bemerkungen.

sammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.“²⁾ Damit hat weltweit erstmals eine umfassende Evaluationsklausel Eingang in eine Verfassung gefunden. Die vorliegende Bestimmung kann auf verschiedenartige Weise umgesetzt werden. Ausgehend von ländervergleichenden Erfahrungen wird aufgezeigt, welche Konkretisierungsspielräume bestehen und welche konkreten Lösungen gewählt worden sind.

Artikel 170 BV ist einerseits beeinflusst durch die sich in der Schweiz in den 1980er und 1990er Jahren entwickelnde Praxis der Evaluation³⁾. Sie verkörpert aber auch eine Neuerung. Die Bestimmung wurde nicht von der Regierung beantragt, welche bei der Verfassungsreform primär dem Prinzip der Nachführung des geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts verpflichtet war, sondern eingefügt während der parlamentarischen Beratungen, die sich stärker an der gelebten (Verfassungs-)Wirklichkeit orientierten. Artikel 170 BV verankert die Wirksamkeit als Verfassungsprinzip und verleiht der Wirksamkeitsüberprüfung ein stärkeres politisches Gewicht und höhere Legitimität⁴⁾.

Die Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz ist durch verschiedene **Besonderheiten der politischen Institutionen** geprägt: Mit den Instrumenten der **direkten Demokratie** (Initiative und Referendum) können politische Gruppierungen, auch solche, die im Parlament nicht oder nur schwach vertreten sind, Einfluss auf die politische Agenda nehmen. Dies eröffnet der Evaluation vor einem Volksentscheid spezifische Nutzungsmöglichkeiten („Munition in der politischen Auseinandersetzung“), schliesst aber auf Grund der hohen Legitimation von Volksentscheiden auch gewisse Möglichkeiten nachträglicher Überprüfung aus. Im **Regierungssystem der Schweiz** wird, anders als in präsidentiellen Demokratien, die Regierung (Bundesrat) nicht vom Volk, sondern vom Parlament gewählt. Im Gegensatz zu parlamentarischen Demokratien ist die Regierung aber jeweils für volle vier Jahre gewählt, und es kann ihr während dieser Zeit vom Parlament nicht das Vertrauen entzogen werden. Paradoxerweise wird das Parlament durch die fehlende Kompetenz eines Misstrauensvotums und einer Abwahl der Regierung ge-

²⁾ Wir verzichten aus Platzgründen auf die Angabe der präzisen Referenz in der Systematischen Sammlung des schweizerischen Bundesrechts. Alle nachfolgend zitierten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, alle offiziellen Berichte sowie umfangreiche weitere Materialien, beispielsweise verschiedene Hand- und Lehrbücher, sind auf dem Internet auffindbar durch Eingeben der entsprechenden Suchbegriffe, zB bei Google (evtl Suche einschränken mit „site:admin.ch“). Ein guter Ausgangspunkt ist die Website „Wirksamkeitsüberprüfung/Evaluation“ des Bundesamts für Justiz (mit Google unter Eingabe der entsprechenden Suchbegriffe ansteuern).

³⁾ Vgl Bussmann, Werner/Klötli, Ulrich/Knoepfel, Peter, Einführung in die Politikevaluation (Basel 1997), 13–35 (auf dem Internet abrufbar, vgl FN 2) und Bussmann, Werner, Gesetzesevaluation und experimentelle Gesetzgebung, ius.full. 2006/Heft 1, 42–52.

⁴⁾ Mastronardi, Philippe, Art 170: Überprüfung der Wirksamkeit, in Ehrenzeller, Bernhard ua (Hrsg), Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar (Zürich 2002) 1681.

stärkt, indem es nicht mit dem Hinweis auf eine drohende Niederlage (Gefahr von Neuwahlen) von der Regierung unter Druck gesetzt werden kann. Damit nimmt das Parlament auch stärkere Kontrollfunktionen gegenüber der Regierung wahr. Für solche Kontrollfunktionen bieten Evaluationen ein Potenzial. In der schweizerischen **Konkordanzdemokratie**, in welcher die in der Regierung (Bundesrat) vertretenen Parteien im Parlament über eine solide Mehrheit (85%) verfügen, erfolgt die Opposition „von Fall zu Fall“: Auch die „Regierungsparteien“ stellen sich in einzelnen Fällen gegen Vorlagen der Regierung bzw (im Falle von Volksabstimmungen) des Parlaments. Damit besteht innerhalb der Regierungsparteien fallweise ein Interesse an (kritischen) Evaluationen. Insgesamt enthält das schweizerische Regierungssystem hemmende, aber auch fördernde Faktoren für die Institutionalisierung der Evaluation⁵⁾.

Als weiterer **Faktor** im Hinblick auf die Entwicklung der Evaluation ist das Nationale Forschungsprogramm „Wirksamkeit staatlicher Massnahmen“ zu erwähnen. Es wurde auf Grund eines Impulses aus dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement durchgeführt und mündete nach seinem Abschluss in die Gründung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft und in die Schaffung des Netzwerks Evaluation in der Bundesverwaltung ein⁶⁾. Nicht zu vergessen ist auch die NPM-Diskussion, die in der Schweiz im Vergleich zu den Nachbarländern relativ intensiv angestossen wurde.

Die Wirkungsorientierung von Politik und Verwaltung wurde auf Grund dieser Faktoren relativ früh zum politischen Thema, was zu einem für die Schaffung von Artikel 170 BV förderlichen Klima beitrug.

B. Inhalt und Tragweite⁷⁾

Zunächst ist zu erwähnen, dass Artikel 170 BV sich nur auf die Bundesebene bezieht und die Kantone und Gemeinden nur mittelbar (im Falle der Umsetzung von Bundesrecht durch Kantone und Gemeinden) einschliesst. Daneben gibt es auch auf kantonaler oder kommunaler Ebene Rechtsvorschriften zur Wirksamkeitsüberprüfung⁸⁾.

⁵⁾ Zu den fördernden und hindernden Auswirkungen der schweizerischen Politikinstitutionen auf die Evaluation vgl *Mader, Luzius*, Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz, in *Ulrich Karpen und Hof Hag* (Hrsg), Wirkungsforschung zum Recht IV (Baden-Baden 2003) 99 f, *Spinatsch, Markus*, Evaluation in Switzerland: Moving toward a Decentralized System, in *Furubo, Jan-Eric/Rist, Ray C./Sandahl, Rolf* (Hrsg), International Atlas of Evaluation (New Brunswick/London 2002) 389 f und *Bussmann/Klöti/Knoepfel* 1997 (FN 3), 33–35.

⁶⁾ *Jacob, Steve/Varone, Frédéric*, Évaluer l'action publique: état des lieux et perspective en Belgique (Gent 2003), 157 f.

⁷⁾ Vgl dazu die bestehenden Verfassungskommentare, insb *Mastronardi* (FN 4), und *Mader Luzius*, Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun? LeGes 2005/Heft 1, 29–37.

⁸⁾ Vgl hierzu die Kurzausführungen in *Kettiger, Daniel*, Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand – Einbettung in das politisch administrative System – Ausblick, in *Schäf-*

Artikel 170 BV erteilt dem Parlament einen Auftrag: Es hat für die Überprüfung der Wirksamkeit der Bundesmassnahmen zu sorgen. Das Parlament muss diesen Auftrag nicht selbst umsetzen (zB mit der Durchführung eigener Evaluationen), es muss diesen Auftrag bloss **gewährleisten**. Eigenständige Aktivitäten anderer Gewalten (Exekutive, Rechnungshof) bleiben vorbehalten.

Artikel 170 BV verwendet im Deutschen⁹⁾ nicht den Ausdruck „evaluieren“, sondern „die Wirksamkeit überprüfen“. Auf Grund der Entstehungsgeschichte der Verfassungsbestimmung wird **„Wirksamkeit“ sehr breit gefasst**: Der Überprüfungsauftrag ist nicht bloss auf die Wirksamkeit im engeren Sinne begrenzt, sondern schliesst auch den Vollzug und die Wirkungen (auch Nebenwirkungen) sowie namentlich die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) der Massnahmen mit ein. Die Verfassungsbestimmung umfasst in zeitlicher Hinsicht die prospektive und die retrospektive Dimension. Mit der Wahl des Verbs **„überprüfen“** wird zum Ausdruck gebracht, dass nicht ein einziges Informationsinstrument (Evaluation) privilegiert werden soll, sondern dass alle geeigneten Informationsinstrumente (Controlling, Monitoring, amtliche Statistik, Qualitätskontrollen usw) eingesetzt werden können. In diesem Beitrag verwenden wir den Begriff „Wirksamkeitsüberprüfung“, um den Verfassungsauftrag zu umschreiben¹⁰⁾ und den Begriff „Evaluation“¹¹⁾, um das konkrete (Informations-)Instrument zu benennen.

Das **Objekt der Wirksamkeitsüberprüfung** („Massnahmen des Bundes“) ist ebenfalls sehr **breit gefasst**. Der Begriff „Massnahme“ ist dabei durchaus mit dem angelsächsischen Programmbegriff verwandt. Es geht um absichtsgeleitete Einwirkungen bzw Nichteinwirkungen (des Bundes) auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt. In das breite Verständnis des Begriffs „Massnahmen“ eingeschlossen sind alle Formen staatlichen Handelns, unabhängig ihres rechtlichen Status (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Weisung, informelles Handeln) und aller Organe des Bundes (Parlament; Regierung und Verwaltung; Gerichte; ausgelagerte Organe; Kantone, soweit sie Massnahmen des Bundes umsetzen).¹²⁾ In die Überprüfungen nach Artikel 170 BV können auch die eigenen Entscheide (zB Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments) einbezogen werden¹³⁾.

fer, Heinz, Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland (Wien 2005), 57f und 61 und Bussmann 2006 (FN 3), 50.

⁹⁾ In der französischen Version wird der Begriff „évaluer“ verwendet.

¹⁰⁾ Das Bundesamt für Justiz hat zu Artikel 170 BV und seiner Umsetzung umfangreiche Materialien (inkl Lehrbücher) verfügbar gemacht, die am besten mit dem Suchbegriff „Wirksamkeitsüberprüfung“ (Google) gefunden werden können.

¹¹⁾ Zur Begründung des Begriffs „Evaluation“ vgl Bussmann 2006 (FN 3), Fussnoten 2 und 5.

¹²⁾ 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 (Bern: Bundesamt für Justiz) 11 (Text auf dem Internet abrufbar; Suche mit „Google“ empfohlen).

¹³⁾ S. 01.401. Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG) Bericht der

Mit Artikel 170 BV unterliegt das Parlament somit einem sehr umfangreichen Gewährleistungsauftrag, dessen Dimensionen („Wirksamkeit“) und Objekt („Massnahmen des Bundes“) sehr breit zu verstehen ist und dessen Instrumentarium („Überprüfung“) nicht konkret benannt ist. Anzuführen ist, dass aus den Verfassungsmaterialien nicht hervorgeht, welche konkreten Anforderungen an die Instrumente der Überprüfung (wissenschaftliche Studien, heuristische Verfahren?) gestellt werden. Für die politischen Instanzen der Schweiz bestand und besteht damit erheblicher Spielraum bei der Umsetzung von Artikel 170 BV.

II. Konkretisierungsspielräume für Wirksamkeitsüberprüfungen

A. Umsetzungsoptionen

Zur Umsetzung von Artikel 170 BV sind vielfältige Möglichkeiten denkbar. Sie betreffen das Wer, Was, Wie, Wann und Wozu von Wirksamkeitsüberprüfungen:

Grundfragen	Optionen der Umsetzung von Wirksamkeitsüberprüfungen
Wer?	Auftraggebende: Regierung, Parlament, Rechnungshof, andere ... Durchführende: Dienststellen der als Auftraggeber erwähnten Institutionen, Universitäten und externe Büros (als Auftragnehmer)
Was?	übergreifende Politiken (zB Landwirtschaftspolitik), Gesetze (zB Landwirtschaftsgesetz), Programme/Projekte (zB Förderung ökologischer Produktion), Institutionen (zB Bundesamt für Landwirtschaft) geplante Massnahmen (prospektive Evaluation) und/oder in Kraft stehende Massnahmen (retrospektive Evaluation)
Wie?	Evaluation, Controlling, Monitoring, amtliche Statistik, Wirkungsindikatoren uam
Wann?	permanent oder sporadisch / geplant oder ad hoc
Wozu?	Vollzugsverbesserungen, Gestaltung neuer oder geänderter Massnahmen, Rechenschaftsablegung, Wissensvermehrung / ex ante oder ex post

All diese Optionen lassen sich kombinieren (zB Regierung überprüft ad hoc einzelne Programme mit dem Instrument Evaluation und dem Ziel von

Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001, 3539 und *Janett, Daniel*, Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament. Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung, in *Rainer J. Schweizer/Claude Jeanrenaud Stephan Kux/Beat Sitter-Liver* (Hrsg), *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege* (Freiburg/Schweiz 2003) 107.

Vollzugsverbesserungen). Dies führt zu einer sehr grossen Zahl von Möglichkeiten, über die kein sinnvoller Überblick gegeben werden kann. In der Praxis haben sich aber gewisse Phänotypen herausgebildet. Wir greifen drei solcher Lösungen heraus und stellen deren Kennzeichen sowie deren Vor- und Nachteile dar. Anschliessend beleuchten wir eine zentrale Frage der Institutionalisierung, nämlich den optimalen Beitrag der einzelnen Gewalten zur Wirksamkeitsüberprüfung.

B. Drei Beispiele für die Institutionalisierung von Wirksamkeitsüberprüfungen

Performance Management/New Public Management

Im Rahmen von Performance Management bzw New Public Management sind die Dienststellen gehalten, quantitativ messbare Leistungsziele zu formulieren und anschliessend ihre Tätigkeit auf die Verwirklichung dieser Ziele zu überprüfen bzw überprüfen zu lassen. Solche Systeme haben anfänglich in verschiedenen angelsächsischen bzw skandinavischen Ländern und seither auch in weiteren Ländern Einzug gehalten. Auf Ebene der Zentralstaaten sind solche Systeme zB in den USA (General Performance Review Act 1993), Kanada, Australien und in der Schweiz mit den FLAG-Verwaltungseinheiten¹⁴⁾ verwirklicht. Zahlreiche Gliedstaaten haben sie ebenfalls eingeführt, in der Schweiz die Kantone Bern, Solothurn, Luzern, Aargau und Zürich (Budgetierung und Rechnungslegung nach NPM-Grundsätzen mit Leistungs- bzw Wirkungszielen für die einzelnen Dienststellen). Durch die Vorgaben soll ein gewisser Leistungsdruck auf die Dienstseinheiten erzeugt werden. Gleichzeitig wird ihnen bei der Wahl des Vorgehens mehr Gestaltungsspielraum gegeben. Performance Management bzw NPM-Systeme werden häufig durch das Finanzdepartement (zB Australien und Kanada) gesteuert.

Der Vorteil solcher Systeme liegt in der permanenten Leistungsüberprüfung. Die stark intern gesteuerte Leistungsüberprüfung ist zudem kostengünstig. Regierung und Parlament erhalten zT gehaltvollere, häufig quantitativ spezifizierte Informationen. Die Fokussierung auf Zahlen birgt indessen auch Gefahren (Vernachlässigung qualitativer Aspekte, einseitige Fokussierung auf das Behördenhandeln). Es dominiert eine betriebliche Logik. Während die Informationen auf der Leistungsebene häufig recht dicht sind, bestehen gelegentlich nur unzureichende Vorstellungen, wie die Massnahmen sich in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt auswirken. ZT wird der Einfluss des Behördenhandelns auf die Entwicklung wichtiger gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Probleme überschätzt. Eine etwas distanziertere Überprüfung mit gelegentlichen externen Evaluationen kann aber diesen Gefahren entgegenwirken.

¹⁴⁾ FLAG bedeutet **F**ühren mit **L**istungsauftrag und **G**lobalbudget.

Verpflichtung zur flächendeckenden oder auf bestimmte Bereiche bezogenen Durchführung von Evaluationen

Dieses System setzt auf den flächendeckenden Einsatz von Evaluationen. Die Dienststellen sind gehalten, (retrospektiv) alle ihre Massnahmen periodisch evaluieren zu lassen. Damit wird eine umfassende Rechenschaft über ihre Aufgaben bzw Ausgaben sichergestellt. Ein solches System hat die Europäische Union eingerichtet, indem all ihre ausgabenrelevanten Programme periodisch, dh mindestens alle sechs Jahre, einer Evaluation zu unterziehen sind¹⁵). In der Schweiz hat der Kanton Bern unter dem Akronym ERKOS¹⁶) einen ähnlichen Ansatz verfolgt. Artikel 101 Absatz 4 der Bernischen Staatsverfassung verlangt eine periodische Überprüfung aller Aufgaben auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit. Mit dem Projekt ERKOS sollten alle Staatsbeiträge mit Selbstevaluationen auf Grund einheitlicher Vorgaben durchleuchtet werden. In den Jahren 1998–2004 wurden 60 der insgesamt 200 Staatsbeiträge überprüft. 2004 ist die Überprüfung auf Grund eines „Sparprogramms“ mitten auf dem Weg gestoppt worden.

Eine umfassende periodische Durchleuchtung aller Aufgaben bzw Ausgaben hat den Vorteil, dass es keine „Tabubereiche“ gibt, die, zB auf Grund politischer Lobbyarbeit, der Überprüfung entzogen sind. Es ergibt sich ein erhebliches Optimierungs- bzw Einsparungspotenzial. Eine flächendeckende Überprüfung ist aber aufwändig. Die Gefahr besteht, dass die Überprüfungen zu Routineoperationen ohne konkrete Wirkungen werden. Es braucht einen eindeutigen Willen der politischen Führungsgremien zu einer stetigen Überprüfung, damit solche Systeme nicht den erwähnten Gefahren erliegen.

Unabhängiges Evaluationsorgan

Diese Lösung ist anders als die vorangegangenen beiden nicht flächendeckend, und es ist fraglich, ob sie dem umfassenden Auftrag von Artikel 170 BV genügt. Da es sich um eine interessante Lösung handelt, die ergänzende Funktion haben kann, wird sie trotzdem vorgestellt. Ein unabhängiges Evaluationsorgan überprüft selektiv die staatlichen Aktivitäten. Diese Lösung ist im Kanton Genf mit der „Commission externe d'évaluation des politiques publiques“ verankert. Die Kommission besteht aus 16 Mitgliedern und wird unterstützt von einem Sekretariat mit 2 Evaluationsfachleuten. Sie führt rund 2 Evaluationen pro Jahr über grössere Themen (zB Kindsmisshandlungen, Bekämpfung der Schwarzarbeit) durch und überprüft anschliessend die Umsetzung ihrer Empfehlungen in der Exekutive.

Länder mit sehr unabhängig ausgestaltetem Rechnungshof haben zum Teil Strukturen, welcher derjenigen in Genf ähnlich sind (vgl Ende des nachfolgenden Abschnitts C).

¹⁵) Vgl Artikel 27, 28 und 32 der Haushaltordnung der Europäischen Union.

¹⁶) Vgl <http://www.fin.be.ch/site/kaio-amt-informatik-organisation/kaio-projekte/kaio-erkos-einfuehrung.htm>.

Die Lösung eines „unabhängigen Evaluationsorgans“ stand übrigens auch am Anfang von Artikel 170 BV. Es wurde vorgeschlagen, ein vom Bundesrat und der Bundesversammlung unabhängiges Evaluationsorgan in der Verfassung zu verankern¹⁷⁾. Im Laufe der parlamentarischen Beratungen entstand daraus die vorliegende Verfassungsbestimmung.

C. Das Verhältnis der Gewalten bei der Wirksamkeitsüberprüfung

Die drei Beispiele sind länder- bzw gliedstaatenspezifische Antworten auf die Frage nach dem Wer, Was, Wie, Wann und Wozu von Wirksamkeitsüberprüfungen. Zentral ist dabei die Frage nach dem „Wer“, dh nach den wichtigsten Akteuren bei der Wirksamkeitsüberprüfung bzw Evaluation.

Die **Exekutive** ist in zahlreichen Ländern (nicht aber in präsidentiellen Regierungssystemen) an der Gesetzesvorbereitung (Erlassentwürfe zuhanden des Parlaments) und in allen Regierungssystemen an deren Umsetzung beteiligt. Sie kann Evaluationen nutzen für Vollzugsverbesserungen, bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen und beim Ablegen von Rechenschaft über ihre Tätigkeit.

Auf Grund ihrer breiten Aufgaben, ihres Sachverstandes und ihrer Professionalität hat die Exekutive (Regierung sowie Ministerialverwaltung) bei der Institutionalisierung der Wirksamkeitsüberprüfung einen prominenten Platz. Entgegen der Meinung von Kettiger¹⁸⁾ erachten wir eine **ausschliessliche Übertragung der Evaluationsfunktion an die Exekutive als unzweckmässige Lösung**. Wegen ihrer starken Handlungsverantwortung verfügen die für die jeweiligen Massnahmen zuständigen Verwaltungseinheiten nicht über die nötige Distanz, die für eine kritische Evaluation nötig ist. Auch die Auswärtsvergabe von Evaluationen an Universitätsinstitute oder private Büros (zur Sicherstellung eines unabhängigen Urteils) kann dieses Problem nicht vollständig beseitigen. Die auftraggebende Stelle kann (auch bei einer Auswärtsvergabe) durch die Formulierung des Themas und des Pflichtenhefts den Gang der Studie sowie deren Ergebnisse beeinflussen. Diese Voreingenommenheit ist kein Nachteil, wo es um Verbesserungsevaluationen (auch formative Evaluationen genannt) geht. Sie ist aber problematisch, wenn es um Bilanzevaluationen (auch summative Evaluation genannt) dh um eine tief greifende Überprüfung der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit einer Massnahme geht bzw um eine kritische Rechenschaftsablage. Die Exekutive ist in solchen Situationen kaum gewillt, ihre eigenen Annahmen in Frage stellen zu lassen und sie neigt – auch aus Eigeninteresse – in Bezug auf die eigenen Leistungen zu Schönfärberei.

¹⁷⁾ Expertenkommission 1996. Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Bericht der von der Staatspolitischen Kommission der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, BBl 1996 II 477 ff.

¹⁸⁾ Kettiger 2005 (FN 8), 64 ff.

Deshalb gilt es, die primäre Verantwortung der Exekutive für Wirksamkeitsüberprüfungen durch geeignete Vorkehrungen zu ergänzen, welche die Unabhängigkeit und Ausgewogenheit von Evaluationen zu verbessern helfen und welche dadurch auf die Evaluationsaktivitäten der Exekutive korrigierend wirken.

Grundsätzlich gilt, dass **Bilanzevaluationen** nicht bei den für die Programme oder Gesetze unmittelbar zuständigen Dienststellen angesiedelt sein sollten, sondern auf einer anderen oder höheren Ebene, beispielsweise auf Ebene einer **Sektion/Abteilung**, eines **Ministeriums** oder des **Kanzleramts** (Österreich/Deutschland) bzw eines **Amtes** oder **Departements** (Schweiz)¹⁹⁾²⁰⁾. Eine distanzierte Überprüfung kann aber auch durch ein spezialisiertes Organ des Parlaments (wie in der Schweiz die Parlamentarische Verwaltungskontrolle) oder durch den Rechnungshof erfolgen.

Das **Parlament** ist im Rahmen seiner vielfältigen Funktionen (Gesetzgebung, Aufsicht, Impulsgebung für öffentliche Politik, öffentliche Debatte wichtiger Fragen) an den Ergebnissen von Wirksamkeitsüberprüfungen interessiert bzw es ist ein wichtiger Adressat von solchen Empfehlungen. Gleichzeitig stellen aber das knappe Zeitbudget, der häufig kurzfristige Politikhorizont (Legislaturperiode bzw nächste Wahlen) und der Fraktionszwang Hindernisse für die Verwertung von Evaluationsergebnissen bzw für deren Inangsetzung dar. In präsidentiellen Regierungssystemen kann das Parlament, unterstützt durch Dienststellen mit eigenen Analysekapazitäten und namentlich bei unterschiedlicher Parteizugehörigkeit von Exekutive und Parlament im Sinne von „checks and balances“ Korrekturmöglichkeiten wahrnehmen. In parlamentarischen Demokratien, in denen die Parteizugehörigkeit der Parlamentsmehrheit und der Regierung in der Regel identisch sind, bestehen in der Regel weniger geeignete Voraussetzungen für eigene Evaluationsaktivitäten des Parlaments. Das schweizerische Regierungssystem (s I.A.) bietet seinem Parlament an sich Chancen für gehaltvollere Aufsichts- und Korrekturaufgaben als ein parlamentarisches Regierungssystem.

Die **Rechnungshöfe** (in der Schweiz: Finanzkontrolle) haben ihre Tätigkeit im Laufe der vergangenen Jahre von der Überprüfung des Finanzhaushalts nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und Sparsamkeit zunehmend auf erweiterte Aufgaben, darunter auch Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsüberprüfungen, verlagert. Dies war in besonderem

¹⁹⁾ Vgl *Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin/Neuenschwander, Peter*, Stand und Ausichten der Evaluation beim Bund (Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft 2001), 90f.

²⁰⁾ Dazu gibt es aus der Schweiz verschiedene Beispiele, so die Analyse eines renommierten niederländischen Instituts über die Sicherheit in der schweizerischen Luftfahrt auf Grund eines Auftrags des zuständigen Departements (Ministeriums) oder in der schweizerischen Entwicklungsagentur (DEZA) die Schaffung einer bei der obersten Leitung angesiedelten Dienstseinheit „Evaluation und Controlling“, welche im Gegensatz zu den Evaluationseinheiten in den unteren Verwaltungseinheiten auch übergreifende Evaluationen vornimmt.

Masse in den Jahren 1983–1996 mit der „Program Evaluation and Methodology Division“ des amerikanischen Rechnungshofs (General Accounting Office) der Fall. In den Niederlanden hat der Rechnungshof seit Beginn der 1980er Jahre wichtige Impulse auf die Wirksamkeitsüberprüfung ausgeübt, die anschliessend von der Exekutive unter der Leitung des Finanzministeriums aufgenommen worden sind. Heute befasst sich der holländische Rechnungshof im Bereich Wirksamkeitsüberprüfung primär mit der Überprüfung der Qualität der in der Exekutive durchgeführten Evaluationen und Leistungsmessungen.

Auf Grund ihrer Unabhängigkeit sind Rechnungshöfe in hohem Mass in der Lage, eine unabhängige Bewertung (Bilanzevaluation) sicherzustellen. Mehr und mehr arbeiten die Rechnungshöfe auf internationaler Ebene zusammen und schaffen sich dadurch eine bessere Vergleichsbasis. Ihre Handicaps liegen in der mancherorts dominanten Buchprüfertradition, in der Schwierigkeit, der Exekutive ebenbürtigen Sachverstand entgegenzusetzen, und im Mangel an Weisungsbefugnis (nur indirekte Umsetzung ihrer Empfehlungen über Exekutive oder Parlament).

Zusammenfassend liegt die primäre Verantwortung für Wirksamkeitsüberprüfungen bei der Exekutive. Diese hat aber auch Schwächen bei der Sicherstellung von Unabhängigkeit und Ausgewogenheit bei (Bilanz-)Evaluationen. Hier können die anderen Gewalten wichtige ergänzende Funktionen erfüllen.

III. Umsetzung

A. Rahmenbedingungen

Ausländische Beispiele der Institutionalisierung von Wirksamkeitsüberprüfungen lassen sich zwar als Inspirationsquelle nutzen, aber nicht im Massstab 1:1 auf die Schweiz bzw auf den Bund übertragen. Vielmehr sind die helvetischen Besonderheiten gebührend in Rechnung zu stellen. Dazu gehören:

- ein Regierungssystem eigener Art (vgl oben I.A.);
- primär legiferierende und steuernde Funktionen des Zentralstaates (nur wenig eigene Vollzugsaufgaben);
- eine auf Grund eines ausgeprägten Föderalismus im Vergleich zu anderen Staaten quantitativ relativ kleine Zentralverwaltung (ca 1/3 von Einnahmen und Personal des Gesamtstaates) sowie
- eine schwach ausgeprägte Präsidialfunktion (Kollegialregierung) und ein Misstrauen gegenüber einer Machtballung innerhalb der Regierung.

Damit galt es, eine Lösung zu finden, welche

- den wichtigsten Gewalten ermöglicht, auf geeignete Art an der Wirksamkeitsüberprüfung mitzuwirken;
- der Diversität der Departemente und Ämter gebührend Rechnung trägt und nicht zu einer Machtballung führt;

- der relativen Kleinheit der Verwaltung Rechnung trägt und Abstand nimmt von Perfektionismus;
- der Tatsache Rechnung trägt, dass es international gesehen noch keine ausgewiesene „best practice“ bei der Institutionalisierung der Evaluationsfunktion gibt, und welche schliesslich
- anpassungs- und entwicklungsfähig ist.

Die nachfolgend aufgeführte Lösung entstand nicht „aus einem Guss“. Vielmehr hat jede der aufgeführten Gewalten je eigene Lösungen geschaffen, wobei bei deren Erarbeitung jeweils ein Dialog erfolgte bzw (bei der Erarbeitung der Lösung für die Exekutive) Sachverstand aus den anderen Gewalten einbezogen wurde.

B. Parlament

Direkter Adressat von Artikel 170 BV ist das Parlament²¹⁾. Dieses hat schon vor dem Inkrafttreten dieser Bestimmung Aktivitäten im Bereich von Wirksamkeitsüberprüfungen entfaltet. Seit 1984 hat es in zunehmendem Masse Evaluationsklauseln (Verpflichtungen zu einer systematischen Überprüfung des Vollzugs, der Wirksamkeit und/oder der Wirtschaftlichkeit) in Gesetze eingefügt²²⁾. 1990 hat das Parlament eine eigene Parlamentarische Verwaltungskontrolle eingerichtet, welche den Geschäftsprüfungskommissionen bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht beisteht und in ihrem Auftrag Evaluationen durchführt. Bereits seit längerer Zeit beauftragt das Parlament im Rahmen parlamentarischer Vorstösse, va solchen in der Form des sog Postulats (Prüfauftrag), die Exekutive mit spezifischen Wirksamkeitsüberprüfungen.

Nach dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung hat das Parlament sich auch ein neues Parlamentsrecht gegeben und Artikel 170 BV im Parlamentsgesetz (ParlG) wie folgt umgesetzt:

Oberaufsicht

Die Kriterien der Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sind neu als Kriterien der Oberaufsicht verankert worden (Art 26 ParlG). Sie verdeutlichen zusammen den in der Verfassung gewählten (und dort viel breiter gefassten) Begriff der „Wirksamkeit“ (vgl oben I.B.).

Prospektive Gesetzesevaluation

Vorlagen des Bundesrates (sog Botschaften) zu Gesetzesentwürfen müssen detaillierte Angaben über die mutmasslichen personellen, finanziellen, ge-

²¹⁾ Vgl oben Abschnitt I.A.

²²⁾ Zur Zeit gibt es 81 Evaluationsklauseln in Gesetzen und Verordnungen. Das Bundesamt für Justiz führt auf seiner Website eine Zusammenstellung der Evaluationsklauseln (vgl FN 2).

sellschaftlichen, volkswirtschaftlichen, ökologischen und weitere Auswirkungen enthalten (Art 141 ParlG).²³⁾

Retrospektive Evaluation

Folgende Bestimmungen befassen sich vorwiegend, aber nicht ausschliesslich²⁴⁾ mit retrospektiver Evaluation:

- Alle Parlamentsorgane (zB die beiden Parlamentskammern, die Kommissionen, die Fraktionen) können die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen verlangen (geschieht häufig), Wirksamkeitsüberprüfungen überprüfen lassen (bisher erst in einem Fall geschehen) und selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben (Art 27 ParlG; vgl. übernächstes Lemma).
- Alle Parlamentskommissionen können (zB der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, der Regierung oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle) Anträge bzw. Aufträge für Wirksamkeitsüberprüfungen unterbreiten, und sie wirken bei der Schwerpunktsetzung mit. Zudem berücksichtigen sie die Resultate von Wirksamkeitsüberprüfungen (Art 44 lit e und f ParlG). Die Koordination der Anträge bzw. Aufträge der verschiedenen Kommissionen für Wirksamkeitsüberprüfungen erfolgt durch eine Koordinationskonferenz (Art 54 Abs 4 ParlG).
- Im Auftrag einer wichtigen Aufsichtskommission (Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerats) führt die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht Evaluationen durch und überprüft die von der Bundesverwaltung durchgeführten Evaluationen und deren Verwendung. Im Auftrag der Parlamentskommissionen überprüft sie ferner Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit (siehe vorangehendes Lemma). Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle umfasst rund 6 Personen und erarbeitet jährlich rund 4 Hauptstudien. Auftrag und Statut der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle werden nicht im Parlamentsgesetz, sondern in der Parlamentsverwaltungsverordnung geregelt.

²³⁾ Diese Anforderungen waren allerdings in wesentlichen Teilen bereits im Vorläufer des Parlamentsgesetzes (Geschäftsverkehrsgesetz) enthalten und sind deshalb nicht direkt durch Artikel 170 BV induziert.

²⁴⁾ Der Begriff der Wirksamkeit nach Artikel 170 BV betrifft (wie oben in I.B. erwähnt) sowohl die prospektive wie auch die retrospektive Dimension. Deshalb können auf der Basis der nachfolgend aufgeführten Bestimmungen des Parlamentsgesetzes auch prospektive Überprüfungen vorgenommen werden. So hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle am 25. August 2005 von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats im Hinblick auf die parlamentarische Beratung des neuen Kulturförderungsgesetzes und des zu revidierenden Pro-Helvetia-Gesetzes den Auftrag zur Evaluation der Kulturförderungsstiftung Pro Helvetia erhalten.

Würdigung

Das Parlament hat sich mit dem Parlamentsgesetz und der Parlamentsverwaltungsverordnung wirksame Mittel in die Hände gegeben, um der Exekutive Impulse für Evaluationen geben zu können (Aufträge erteilen), um gegebenenfalls selbst Evaluationen in Auftrag zu geben und um der Exekutive bei deren Evaluationsaktivitäten allenfalls auf die Finger zu schauen (Überprüfung der Evaluationen der Exekutive auf ihre Qualität und ihre Verwendung). Letztere Funktion könnte ein Korrektiv bilden gegen die Tendenz von Dienststellen der Exekutive, Evaluationen als Wasser auf die eigenen Mühlen zu lenken, dh ihre Tätigkeiten nicht kritisch zu hinterfragen, sondern mit Studien möglichst zu legitimieren.

Es wird aber nicht einfach sein, all die im Parlamentsgesetz vorgesehenen Aufgaben auch wirksam zu erfüllen bzw die entsprechenden Möglichkeiten sachgerecht auszuschöpfen. Die Überprüfung von Evaluationen auf Qualität und Verwendung (sog Metaevaluation), um ein wichtiges Beispiel zu nehmen, ist technisch anspruchsvoll und politisch nicht einfach umsetzbar. Die Diskussion solcher Fragen in einem parlamentarischen Gremium kann deshalb schwierig sein. Die Geschäftsprüfungskommissionen, welche entsprechende Studien auslösen müssen, haben diese Möglichkeit erst in einem einzigen Fall wahrgenommen.²⁵⁾

Das Parlament kann mit diesen Instrumenten nur einzelfallmässig tätig werden. Es hat für sich noch keine Strategie entwickelt, wo und wie es Evaluationen prioritär einsetzen möchte²⁶⁾ und wie es demzufolge seine Kompetenzen mit Leben füllen will. Es hat auch der Exekutive noch keine Vorgaben für Wirksamkeitsüberprüfungen gemacht und demzufolge seinen Gewährleistungsauftrag noch nicht umfassend konkretisiert²⁷⁾. Diese Zurückhaltung entspricht aber einer gewissen Logik: Der Exekutive soll vorerst Zeit gegeben werden, eigene Vorstellungen zur Umsetzung von Artikel 170 zu entwickeln. Erst wenn deren Aktivitäten den Vorstellungen des Parlaments nicht entsprechen, wird es weitere Schritte unternehmen und die Exekutive zu weiteren Massnahmen anhalten oder gar konkrete Vorgaben machen.

C. Exekutive

In der Exekutive sind noch vor dem Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes Arbeiten zur Konkretisierung von Artikel 170 BV in Angriff genommen wor-

²⁵⁾ Die drei „KMU-Tests“ des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll? Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 23. Februar 2005 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

²⁶⁾ Die Interdepartementale Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen“ 2004 (FN 12) hat auf Seite 19 des Berichts prioritäre Felder für Wirksamkeitsüberprüfungen bzw Evaluationen aufgeführt.

²⁷⁾ Siehe *Janett, Daniel*, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, LeGes 2004, 146.

den. Eine Interdepartementale Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen“ hat zwischen Mai 2002 und Juni 2004 einen Bericht erarbeitet, dessen hauptsächliche Vorschläge am 3. November 2004 von der schweizerischen Regierung (Bundesrat) verabschiedet worden sind²⁸⁾. Vorweg ist zu bemerken, dass sich der Fokus der Arbeiten der Kontaktgruppe und der Entscheide des Bundesrates nicht auf die prospektive Evaluation bezog, da zu dieser bereits eingehende Vorschriften bestanden und bestehen²⁹⁾. Die Hauptinhalte des Berichts und des Bundesratsentscheids beziehen sich deshalb auf die retrospektive Evaluation:

- „Die **Ämter** sind die Hauptverantwortlichen für Wirksamkeitsüberprüfungen und werden zur Selbstregulierung verpflichtet. Die Ämter entwickeln eine Amtsstrategie für Wirksamkeitsüberprüfungen, planen und mandatieren Wirksamkeitsüberprüfungen, sie stellen die nötigen Ressourcen zur Verfügung und sind verantwortlich für die Ergebnisberichte.
- Die **Departemente** nehmen eine aktivere Rolle als bisher ein: Sie sorgen dafür, dass die Ämter den Anforderungen an Wirksamkeitsüberprüfungen nachkommen und machen ihnen entsprechende Vorgaben. Sie überprüfen zudem die Planungen und die Strategien der Ämter. In Anträgen und Aussprachepapieren stellen sie die für den Entscheid des Bundesrats relevanten Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen vermehrt dar.
- Der **Bundesrat** setzt im Rahmen der Legislatur- oder Jahresplanung vermehrt Schwerpunkte und beschliesst über interdepartementale Prüfungsvorhaben. Er nutzt Ergebnisse von Überprüfungen als Grundlagen für seine Entscheide.
- Verschiedene **Querschnittämter** stellen Dienstleistungen im Hinblick auf die Gesetzevaluation bereit und unterstützen die anderen Ämter.“³⁰⁾

Würdigung

Der Beschluss des Bundesrats vom 3. November 2004 hat den Charakter einer internen Weisung. Verzichtet wurde auf die Möglichkeit eines stärkeren „commitment“ im Rahmen einer Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. Der Entscheid des Bundesrats geht vom bottom-up Prinzip aus und setzt bei der untersten Hierachiestufe der Verwaltungsein-

²⁸⁾ Alle Dokumente sind zugänglich auf der Homepage des Bundesamts für Justiz (vgl oben FN 2).

²⁹⁾ Die Anforderungen sind niedergelegt in Artikel 141 des Parlamentsgesetzes, im Botschaftsleitfaden der schweizerischen Bundeskanzlei sowie in den Richtlinien des Bundesrats und den ergänzenden Erläuterungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) über die Regulierungsfolgenabschätzung. Der Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes des Bundesamts für Justiz (Gesetzgebungsleitfaden: auf dem Internet abrufbar), Ziffer 245 bzw Seiten 124–132 bieten einen Überblick.

³⁰⁾ Bussmann 2006 (FN 3), 50.

heiten (Bundesrat/Departemente/Ämter) an. Die konkreten Inhalte der Überprüfung (welche Massnahmen wann, wie und wozu überprüfen) werden den Ämtern nicht vorgegeben, da je nach Bereich (zB Verteidigung, Zivilluftfahrt, Landwirtschaft) sehr unterschiedliche Voraussetzungen gegeben sind³¹). Die Ämter werden bloss zur Erarbeitung einer Amtsstrategie für Wirksamkeitsüberprüfungen, somit zur **Selbstregulierung** verpflichtet. Sie können in diesem Rahmen massgeschneiderte Konzepte entwerfen. Die **Departemente** haben subsidiäre Funktionen, können bei Bedarf aber weitergehende Aufgaben übernehmen. Durch Planung und mit dem Schaffen von Transparenz (grundsätzliche Veröffentlichung aller Evaluationen) sollen die Koordination mit dem Parlament und dem Rechnungshof und die Verbreitung der Resultate gefördert werden. Das Konzept des Bundesrats ist durch **eine sehr geringe Eingriffstiefe**, aber eine **breite Vernetzung** gekennzeichnet.

D. Rechnungshof (Eidgenössische Finanzkontrolle)

Die Eidgenössische Finanzkontrolle verfügt bereits seit 1995 über ein Mandat für die Durchführung (breit verstandener) Wirtschaftlichkeitsprüfungen (Artikel 5 des Finanzkontrollgesetzes). Sie hat seit dem Inkrafttreten von Artikel 170 BV ihre Aktivitäten ausgebaut und einen Fachbereich „Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation“ aufgebaut, welcher 5–8 Berichte pro Jahr veröffentlicht. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat keine Weisungsbefugnis, sondern verabschiedet Empfehlungen zuhanden der Exekutive, gegebenenfalls auch zuhanden des Parlaments.

E. Umfang der Evaluationsaktivitäten des Bundes

Über den Umfang der politisch bedeutsamen Evaluationen beim Bund geben der Geschäftsbericht des Bundesrats über das vergangene Jahr³²) sowie die Webseiten der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle und der Eidgenössischen Finanzkontrolle Aufschluss. Für das Jahr 2005 ergibt sich folgende Situation:

Auslösende Instanz	Durchführende Instanz	Anzahl
Parlament (Geschäftsprüfungs- und Legislativkommissionen)	Parlamentarische Verwaltungskontrolle	4
Mehrheitlich Eidgenössische Finanzkontrolle, zT Exekutive, zT Parlament	Eidgenössische Finanzkontrolle	8

³¹) Vgl hierzu auch den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom März 2005 „Wie messen die Ämter die Wirkungen ihrer Handlungen? Evaluation des Informationssystems in zehn Bundesämtern“.

³²) Die Angaben im Geschäftsbericht beruhen auf den Daten des ARAMIS-Informationssystems über Forschungsprojekte und Entwicklungsvorhaben.

Auslösende Instanz	Durchführende Instanz	Anzahl
Exekutive	Bundesämter	11
Parlament und Bundesrat (Evaluationsklauseln) ³³⁾	Bundesämter	12
Parlament (Postulate)	Bundesämter	3
Total		38

Die Übersicht zeigt, dass das Parlament über seine Kommissionen, über Postulate und indirekt über seine Gesetzgebung (Evaluationsklauseln) wichtige Impulsfunktionen für Evaluationen ausübt. Bei der Durchführung bedeutsam sind die Bundesämter (68%), die Eidgenössische Finanzkontrolle (21%) und die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (11%).

Ein Teil der Wirksamkeitsüberprüfungen der Exekutive, namentlich politisch wenig bedeutsame Projektevaluationen (zB in der Entwicklungshilfe, in der Energieforschung und im Gesundheitsbereich) und Controllingaufgaben, sind in den obigen Zahlen nicht wiedergegeben. Ihr Umfang ist nur schwierig zu beziffern, könnte aber die Zahl von 100 ohne weiteres übersteigen.

F. Stand der Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz in ländervergleichender Perspektive

Die Evaluation ist uW bisher im Rahmen von zwei Studien in ländervergleichender Perspektive untersucht worden. Die erste Studie³⁴⁾ erfasst den Zustand des Jahres 1999 und vergleicht 21 Länder auf der Basis von 9 Kriterien, welche den **Reifegrad der Evaluationspraxis** widerspiegeln. Die USA und Kanada nehmen die Plätze 1 und 2 ein, die Schweiz **Platz 14**. Die zweite Studie³⁵⁾ basiert auf dem Zustand 2002 und vergleicht 24 Länder auf der Basis von 6 Kriterien, welche die **Institutionalisierung der Evaluation** erfassen. Die Schweiz erreicht darin ex aequo mit Australien **Platz 1**.

Aus den Studien treten die Stärken und Schwächen der Evaluation in der Schweiz hervor. Auf Grund beider Studien sind folgende **Stärken der Evaluation** in der Schweiz zu vermelden: das Vorhandensein einer gewissen Professionalisierung bzw einer nationalen Evaluationsgesellschaft (beide Studien), einer nationalen Debatte über Wirksamkeitsfragen sowie eines Pluralismus an Akteuren und Ansätzen (Studie 1), einer Institutionalisierung der Evaluation beim Parlament, der Evaluationspraxis beim Rechnungshof und der Veranke-

³³⁾ Für Evaluationsklauseln auf Gesetzesebene ist formell das Parlament zuständig; zT stellt der Bundesrat in seinen Botschaften entsprechend Antrag. Für Evaluationsklauseln auf Verordnungsebene ist formell der Bundesrat zuständig; meist stellt das zuständige Departement entsprechend Antrag.

³⁴⁾ *Furubo, Jan-Eric/Rist, Ray C./Sandahl, Rolf* (Hrsg), International Atlas of Evaluation (New Brunswick/London 2002).

³⁵⁾ *Jacob und Varone* (vgl FN 6).

rung von Evaluationsstandards (Studie 2). Als wichtige **Schwäche der Evaluation** ist auf Grund beider Studien eine mangelnde Institutionalisierung bei der Exekutive zu verzeichnen. Dieser Tatsache steht als positiver Punkt ein gewisser Pluralismus (Studie 1) gegenüber, auf Grund dessen die Evaluation auch weniger verletzlich ist durch politische Gewichtsverschiebungen. In der ersten Studie ist zudem das Ranking noch tief in Bezug auf die Kriterien „Institutionalisierung beim Parlament“, „Evaluation beim Rechnungshof“ und „Anteil der Wirksamkeitsanalysen im Vergleich zu Vollzugsanalysen“³⁶).

Zusammenfassend ist positiv zu vermelden, dass die **Schweiz zu den rund zwei Dutzend Ländern mit einer gefestigten Evaluationspraxis bzw einer ausreichenden Institutionalisierung der Evaluation** gehört. Die erste Studie zeigt dabei, dass schon vor dem Inkrafttreten von Artikel 170 BV eine gewisse Evaluationspraxis bestand. Mit dem Inkrafttreten von Artikel 170 BV sind bei der Institutionalisierung der Evaluation starke Fortschritte gemacht worden, die sich auch in einer entsprechenden Beurteilung in der zweiten Studien niedergeschlagen haben³⁷). Es ist zu vermuten, dass die Evaluationspraxis diesem institutionellen Zugewinn noch nicht ausreichend nachgefolgt ist und dass somit zwischen den Normen und den durch sie ausgelösten Erwartungen und der Wirklichkeit eine Kluft besteht. Mit anderen Worten müssen die neuen Aufgaben und Kompetenzen im Bereich Evaluation nun noch mit stärkerem Inhalt gefüllt werden.

G. Herausforderungen für die Wirksamkeitsüberprüfung in den kommenden Jahren

Die **Umsetzung** von Artikel 170 BV muss **als Prozess** gesehen werden. Die **erste Phase** ist nun eingeleitet. Das **Parlament** hat in seinem Kompetenzbereich erste Hausaufgaben gemacht und sich verschiedene Instrumente gegeben, mit denen es Wirksamkeitsüberprüfungen in Gang setzen, selbst durchführen oder überprüfen sowie minimale Koordinationsfunktionen wahrnehmen kann. Die **Exekutive** hat mit dem Beschluss des Bundesrats vom 3. November 2004 ein breit abgestütztes, flexibles, aber nicht sehr eingriffstiefes Dispositiv entwickelt. Verschiedene Teile sind bereits auf dem Wege

³⁶) Die tiefe Bewertung wird, namentlich in Bezug auf die Institutionalisierung beim Parlament, kritisiert von *Jacob* und *Varone* (FN 6), 125, Fussnote 129 und *Jannett, Daniel*, Evaluation wird als Kontrollinstrument des Bundesparlaments immer wichtiger, *LeGes* 2003, 165–167.

³⁷) Aus unserer Sicht erklärt sich das bessere Abschneiden der Schweiz in der zweiten Studie im Vergleich zur ersten durch drei Faktoren: den unterschiedlichen Fokus der beiden Studien (Evaluationspraxis gegenüber Institutionalisierung), durch einen gewissen Fortschritt (im Vergleich zum Fortschritt anderer Länder) zwischen 1999 und 2002 (namentlich bei der Verankerung der Evaluation im Rechnungshof), und durch die zurückhaltendere Codierung bei der ersten Studie (namentlich bezüglich der Institutionalisierung der Evaluation beim Parlament) im Vergleich zur zweiten Studie.

der Umsetzung³⁸), noch offen ist aber, inwieweit die als Hauptadressaten angesprochenen Ämter die Vorgaben (namentlich Erarbeitung einer Amtsstrategie für Wirksamkeitsüberprüfungen) zeitgerecht und den Vorgaben gemäss umsetzen werden.

Das Parlament hat Ende 2005 den Bundesrat gebeten, ein Controlling der Umsetzung seiner Beschlüsse zur Umsetzung von Artikel 170 BV sicherzustellen und es darüber zu informieren. Der Bundesrat berichtet im Rahmen seines jährlichen Geschäftsberichts über die Umsetzung. Damit wird das Parlament voraussichtlich über die nötigen Informationen verfügen, um den Fortschritt in der Exekutive zu beurteilen. Ansatzweise wird bereits eine **zweite Phase** eingeleitet, die durch einen **Dialog zwischen dem Parlament und dem Bundesrat** geprägt ist. Wie erwähnt hat das Parlament seinen Gewährleistungsauftrag („sicherstellen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden“) noch nicht konkretisiert. Der Bundesrat seinerseits hat am 3. November 2004 zwar einen Beschluss gefasst, aber auf der tiefsten Stufe der Normhierarchie. Ein eindeutiges „commitment“ des Bundesrats zur breit angelegten Wirksamkeitsüberprüfung (beispielsweise durch Verankerung konkreter Vorgaben im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz oder in einer Richtlinie des Bundesrats) fehlt noch. Damit steht die Umsetzung noch auf wackligen Füßen. Inwieweit sich bei der Umsetzung Fortschritte einstellen werden, hängt massgeblich davon ab, ob in der Führungsspitze der Exekutive ein dezidiertes Wille zur Überprüfung der Bundesmassnahmen besteht und ob, falls dies nicht der Fall ist, das Parlament gegebenenfalls kohärente Vorgaben machen wird.

Noch offen ist, ob das **gute Umfeld für die Evaluation** – mit der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL), dem Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung, universitären Kursen und Ausbildungsgängen zur Evaluation, und mit einer Fachzeitschrift (LeGes: Gesetzgebung & Evaluation) – weiterhin unterstützend bei der Institutionalisierung und Praxis von Evaluationen wirken kann.

Zusätzliche Herausforderungen bei der Verankerung von Wirksamkeitsüberprüfungen stellen sich im Rahmen **weiterer Modernisierungsschritte** in der Bundesverwaltung, namentlich im Zusammenhang mit **Konzepten des New Public Management**. Die Zahl der Dienststellen mit **Globalbudget und Leistungsauftrag** (sog FLAG-Verwaltungseinheiten) wird sich 2007/2008 von

³⁸) So die Integration der Evaluation in die Geschäftsplanung und Geschäftsberichterstattung des Bundesrats, das Führen einer Datenbank über Evaluationen (im Rahmen des Systems ARAMIS), der Schulterschluss unter den Querschnitt-Ämtern im Bereich Evaluation, die Verbesserung der Ausbildung (Kurs „Wirksamkeitsüberprüfung“ des Eidgenössischen Personalamts) und das Erarbeiten nützlicher Unterlagen für die Qualitätssicherung von Evaluationen; *Widmer, Thomas*, Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund. Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards) (Bern 2005). Erarbeitet im Auftrag des Bundesamts für Justiz, verfügbar auf dem Internet (vgl FN 2).

13 auf 25 erhöhen. Die meisten dieser Dienststellen haben betriebliche Aufgaben und produzieren konkrete Güter und Dienstleistungen (zB Wetterinformationen, Landeskarten, Münzen). Zwei FLAG-Verwaltungseinheiten haben aber auch Policy-Funktionen (Bundesamt für Kommunikation, Hauptabteilung für Sicherheit der Kernanlagen) und zu ihnen werden sich weitere gesellen (Bundesamt für Strassen, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bundesamt für Zivilluftfahrt und möglicherweise auch Bundesamt für Umweltschutz). Die FLAG-Verwaltungseinheiten müssen im Vierjahresturnus detailliert über die Einhaltung der ihnen im Rahmen von Leistungsaufträgen vorgegebenen Leistungs- und Wirkungsziele berichten. Die Wirksamkeitsüberprüfung ist damit in ihre Geschäftstätigkeit eingebettet. Im Rahmen der **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)** wird in den sog Verbundaufgaben Bund-Kantone, in welchen die Umsetzung den Kantonen obliegt, der Bund aber weiterhin mitfinanziert, neu das Instrument der **Programmvereinbarungen** eingeführt: Die Bundesbeiträge werden auf der Grundlage von Vereinbarungen mit den Kantonen über die von ihnen zu erbringenden Leistungen und die daraus erwarteten Wirkungen abgesprochen. Auch hier wird die Wirksamkeitsüberprüfung eng mit der Geschäftsabwicklung verzahnt bzw von Anfang an darin eingebaut. Last, but not least, ist ferner das **Neue Rechnungsmodell (NRM)** des Bundes zu erwähnen, welches die duale Buchführung verankert, inskünftig alle Wertzu- und -abflüsse ausweisen wird und managementorientierte Verwaltungsreformen unterstützen soll.

Diese Entwicklungen bieten **Chancen**, weil die Wirksamkeitsüberprüfung durch das Setzen von Leistungs- und Wirkungszielen in die Verwaltungstätigkeit eingebaut und weil die prospektive Dimension (Strategie und Planung) besser mit der retrospektiven Dimension (Überprüfung der Zielerreichung, Berichterstattung) verzahnt wird. Die Verwaltungseinheiten werden gezwungen, ihre Wirkungsüberlegungen präzise darzulegen und Indikatoren zur Messung von Wirkungen und Leistungen aufzulisten. Der obersten Regierungshierarchie und dem Parlament werden zum Teil gehaltvollere Informationen unterbreitet. Damit wird ein Beitrag geleistet zur Umsetzung von Artikel 170 BV.

Allerdings sind auch die **Risiken** dieser Modernisierungsbewegungen nicht zu unterschätzen. Die neuen Verwaltungsprozesse erfordern einen erheblichen finanziellen und personellen Aufwand³⁹⁾. Die primäre Fokussierung liegt auf betrieblichen Aspekten sowie der Kundenzufriedenheit. Ohne den Rückgriff auf eine distanzierte, externe Beobachtung (Evaluation) geraten die

³⁹⁾ Beim Neuen Rechnungsmodell: Anpassungen der administrativen Prozesse und der Software; bei den FLAG-Ämtern und den Programmvereinbarungen: Erarbeitung von Wirkungsmodellen und Leistungsvereinbarungen auf den verschiedenen hierarchischen Stufen, Definieren von Indikatoren, Erheben von Daten, gegebenenfalls Kundenbefragungen, Berichterstattung, gegebenenfalls Dialog mit parlamentarischen Kommissionen, gegebenenfalls externer Beratungsbedarf.

weiteren wichtigen Aspekte des Umfelds zum Teil aus dem Blickfeld. Auf Grund der starken Beteiligung der Verwaltungs- bzw. Betriebseinheiten bei der Formulierung der Vereinbarungen und bei der Berichterstattung sind die Ergebnisse auch beeinflussbar bzw. manipulierungsanfällig. Ein ausschliessliches Abstützen auf solche Verfahren kann tendenziell zu Betriebsblindheit („tunnel vision“) führen: Es wird primär versucht, die „Dinge richtig zu tun“ und weniger danach gefragt, ob „die richtigen Dinge“ getan werden.

Damit wird auch klar: Die Umsetzung von Artikel 170 BV ist und bleibt eine permanente Aufgabe. Die Kunst wird darin bestehen, Flexibilität im Einzelfall zu vereinbaren mit beharrlichem Verfolgen des Gesamtziels (einer kritischen Durchleuchtung der Bundesmassnahmen auf Effektivität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit), die vielfältigen Informationsinstrumente sinnvoll zu verbinden (namentlich flächendeckende und permanente Instrumente wie Controlling, Leistungsindikatoren etc mit tiefer greifenden und gezielten Instrumenten, insb der Evaluation) und dabei die Exekutive, das Parlament und den Rechnungshof möglichst zweckmässig und einander in ihren Funktionen ergänzend einzubeziehen. Damit der anspruchsvolle Auftrag von Artikel 170 BV erfüllt wird, bedarf es vor allem auf Seite der Exekutive, aber auch auf Seite des Parlaments noch eines erheblichen Einsatzes.