

# Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes

**Simone Ledermann<sup>1</sup>** | *Die zweckmässige Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten hängt von ihrem Kontext ab. Der Beitrag stellt zunächst die Beziehungen und Dimensionen vor, die für ihre Unabhängigkeit relevant sind. Anhand der 25-jährigen Geschichte der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) wird anschliessend aufgezeigt, wie sich ihre Unabhängigkeit im institutionellen Umfeld der Aufsicht des Bundes entwickelt hat. Massgebend waren die Bedürfnisse ihrer Auftraggeber, namentlich der Geschäftsprüfungskommissionen des Bundesparlaments.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Theoretische Grundlagen zur Unabhängigkeit in der Evaluation
- 3 Entwicklung der Unabhängigkeit der PVK im Kontext der Aufsicht des Bundes
  - 3.1 Forming (1986–1992): Schaffung der PVK
  - 3.2 Storming (1993–1998): Infragestellung der PVK
  - 3.3 Norming (1999–2004): Aufwertung der PVK zum Evaluationsdienst aller Kommissionen
  - 3.4 Performing (2005–heute): Feinjustierung der Prozesse
- 4 Schlussfolgerungen

## 1 Einleitung

Die Unabhängigkeit einer Behörde ist kein Selbstzweck, vielmehr ergibt sich der zweckmässige Grad an Unabhängigkeit aus ihrer Aufgabe und Funktion. Diese Feststellung gilt nicht nur für Aufsichts- und Regulierungsorgane (PVK 2015, 11), sondern auch für Evaluationsdienste. Unabhängigkeit ist in der Evaluation nur ein Erfordernis neben vielen weiteren, die zur Glaubwürdigkeit einer Evaluation beitragen. Die Glaubwürdigkeit ihrerseits ist eine notwendige Bedingung, damit Evaluationen Handlungsfolgen haben und somit ihren Nutzungsanspruch einlösen. Wie relevant die Unabhängigkeit ist, hängt folglich vom Nutzungskontext ab.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) wurde vor 25 Jahren ins Leben gerufen, um im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) Evaluationen zur Konzeption, Umsetzung und Wirkung von Massnahmen des Bundes durchzuführen. Dieser Beitrag geht der Fragestellung nach, welche Rolle die Unabhängigkeit bei der Schaffung der PVK spielte und inwiefern sich ihre Unabhängigkeit seither verändert hat. Dazu

greift der Artikel auf die im zweiten Abschnitt vorgestellten theoretischen Überlegungen zurück und verbindet das Modell einer Dreiecksbeziehung zwischen Auftraggeber, Evaluator und Evaluandum (de Laet 2014) mit einem mehrdimensionalen Konzept von Unabhängigkeit (Lienhard/Bolz/Wüest-Rudin 2015, 15–20). Aus der unter Ziffer 3 drei dargelegten Entwicklungsgeschichte der PVK wird deutlich, dass die Ausgestaltung ihrer Unabhängigkeit stark durch die Stellung und Erwartungen der GPK als Auftraggeber sowie durch das weitere institutionelle Umfeld der Aufsicht beim Bund bestimmt wurde. Massgebend waren namentlich die Entwicklungen bei zwei weiteren Evaluationsorganen: der Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Um zu gewährleisten, dass Evaluationsdienste zweckmässig sind, muss ihre Unabhängigkeit, wie zum Schluss diskutiert, angesichts von sich wandelnden Erwartungen von Auftraggebern oder Veränderungen im Umfeld immer wieder neu austariert werden.

## 2 Theoretische Grundlagen zur Unabhängigkeit in der Evaluation

Evaluation ist eine wissenschaftliche Dienstleistung, bei welcher ein Evaluator für einen Auftraggeber eine systematische und transparente Bewertung eines Gegenstands, des sogenannten Evaluandums, vornimmt (Widmer/De Rocchi 2012, 11). Sie findet in einem Spannungsverhältnis zwischen drei idealtypischen Rollen statt, die Bastiaan de Laet (2014, 21–22) wie folgt beschreibt:

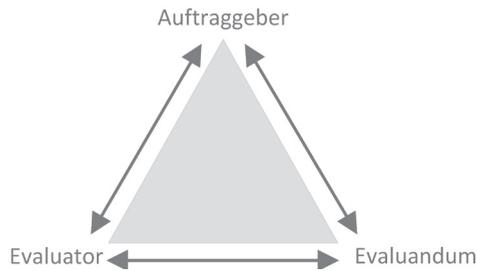
- Der *Auftraggeber* veranlasst die Evaluation. Er gibt dem Evaluator vor, was bis wann untersucht werden soll (Pflichtenheft) und wie viel die Evaluation kosten darf. Der Auftraggeber ist normalerweise auch der Hauptadressat der Evaluation und bestimmt, inwiefern die Ergebnisse einem breiteren Kreis bekannt gegeben werden. Gegenüber dem Evaluandum nimmt der Auftraggeber typischerweise eine Führungsfunktion wahr, durch die er beeinflussen kann, inwiefern beim Evaluandum aufgrund der Evaluation Anpassungen gemacht werden.
- Der *Evaluator* führt nach den Vorgaben des Auftraggebers mit wissenschaftlichen Methoden eine Untersuchung des Evaluandums durch. Als Resultat liefert der Evaluator dem Auftraggeber eine Bewertung des Evaluandums ab, in der Regel in Form eines Evaluationsberichts. Das Evaluandum wie auch häufig der Auftraggeber haben ein Interesse daran, dass die Bewertung in eine bestimmte Richtung ausfällt.
- Das *Evaluandum* ist der Gegenstand der Evaluation, z. B. ein Programm oder eine Policy; dazu gehören auch die Personen und Institutionen, die dafür

verantwortlich sind. Vom Evaluandum wird erwartet, dass es dem Evaluator Informationen über sich preisgibt. Gegenüber dem Auftraggeber muss das Evaluandum in der Regel Rechenschaft über seine Tätigkeiten ablegen.

Eine bestimmte Rolle, wie diejenige des Auftraggebers, kann durch einen oder durch mehrere Akteure (Personen oder Organisationen) eingenommen werden; umgekehrt kann ein Akteur auch mehrere Rollen gleichzeitig wahrnehmen. Gibt die Direktion einer Verwaltungseinheit beispielsweise beim internen Evaluationsdienst eine Untersuchung zu einem ihrer Programme in Auftrag, sind alle drei Rollen innerhalb derselben Organisation angesiedelt. Andererseits zeigen die unter Ziffer 3 dargestellten Beispiele der PVK und der EFK, dass ein Evaluationsorgan unter Umständen mehrere Auftraggeber haben kann.

Die drei Rollen stehen in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis, weshalb de Laat (2014) von einem *Tricky Triangle* spricht (vgl. Abbildung 1). Die Unabhängigkeit einer Rolle hängt davon ab, wie stark die anderen Rollen auf sie Einfluss nehmen. Komplette Unabhängigkeit, d. h. das Fehlen jeglicher Einflussnahme zwischen den drei Rollen gibt es nicht, doch können die Rollen mehr oder weniger stark voneinander abhängig sein (Widmer 2012, 130–134). Die zweckmäßige Unabhängigkeitskonstellation hängt vom Nutzungskontext ab. So ist die Unabhängigkeit des Evaluators bei formativen, d. h. verbesserungsorientierten Evaluationen weniger wichtig als bei summativen, d. h. rechenschaftsorientierten Evaluationen (Widmer 2012), wie sie im Kontext der Aufsicht eingesetzt werden. Aus dem Rollendreieck wird ersichtlich, dass die Unabhängigkeit des Evaluators sowohl vom Evaluandum als auch vom Auftraggeber abhängt: Das Evaluandum kann beispielsweise Einfluss nehmen, indem es dem Evaluator selektiv Informationen zur Verfügung stellt und das Vorgehen der Evaluation mitbestimmt, während der Auftraggeber Einfluss ausübt, indem er z. B. vorgibt, was untersucht werden darf. Indirekt wird die Unabhängigkeit des Evaluators ausserdem durch die Beziehung zwischen Auftraggeber und Evaluandum beeinflusst. Gerade im Aufsichtskontext ist massgebend, wie stark die Beaufsichtigten, also das Evaluandum, ihre Aufsichtsinstanz, d. h. den Auftraggeber, beeinflussen können. Wenn das Evaluandum etwa mitbestimmt, was untersucht werden soll und was nicht, hängt die Aufsicht von den Interessen der Kontrollierten ab (vgl. Strebel 2015, 588), was die funktionale Unabhängigkeit des Evaluators ebenfalls beeinträchtigt.

Abbildung 1: Rollendreieck bei Evaluationen

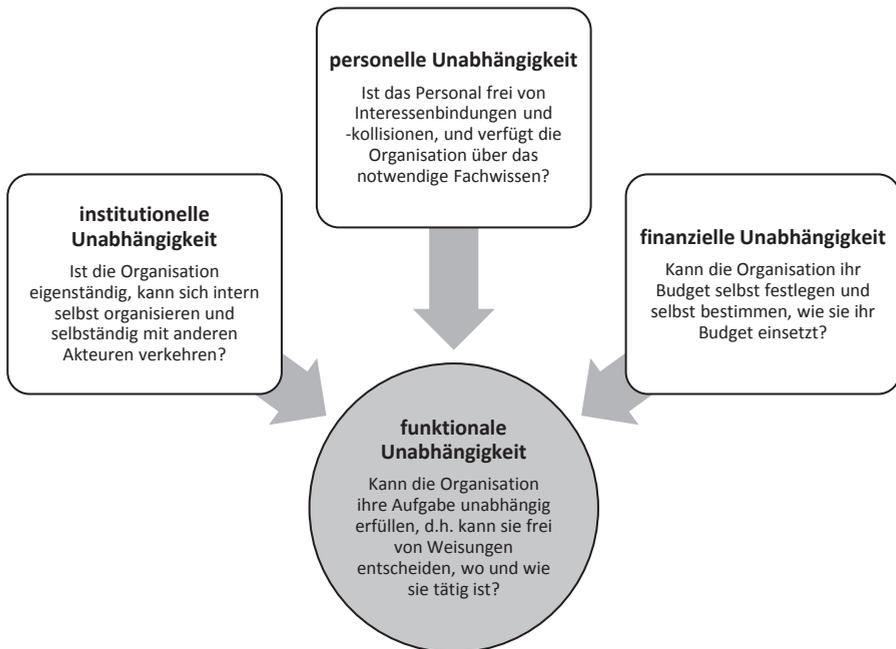


Quelle: de Laat (2014, 23), mit eigenen Anpassungen.

In der Evaluationsliteratur besteht kein einheitliches Verständnis davon, was Unabhängigkeit in der Evaluation bedeutet und welche Faktoren zu beachten sind (Kaiser/Brass 2010; de Laat 2014; Stockmann/Meyer/Schenke 2011). Um die Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den verschiedenen Rollen genauer zu beschreiben, greift der vorliegende Beitrag auf das mehrdimensionale Unabhängigkeitskonzept aus der Evaluation der PVK zur Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden zurück (PVK 2015; Lienhard/Bolz/Wüest-Rudin 2015).<sup>2</sup> Es definiert vier Dimensionen von Unabhängigkeit: Die institutionelle, personelle und finanzielle Unabhängigkeit stellen notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen für die im Zentrum stehende funktionale Unabhängigkeit einer Organisation dar (vgl. Abbildung 2):<sup>3</sup>

- *funktionale Unabhängigkeit* bezeichnet, inwiefern eine Organisation ihre Aufgaben frei von Weisungen erfüllen kann (vgl. ähnlicher Unabhängigkeitsbegriff bei Widmer 2012, 130). Die funktionale Unabhängigkeit bezieht sich somit auf die Tätigkeit der Organisation. Eine tatsächlich unabhängige Tätigkeit setzt allerdings voraus, dass eine Organisation auch institutionell, personell und finanziell unabhängig ist.
- *institutionelle Unabhängigkeit* bezieht sich auf die institutionelle Eigenständigkeit einer Organisation und schliesst ihre rechtliche Verankerung mit ein. Ausserdem gehört zur institutionellen Dimension, inwiefern eine Organisation eigenständig mit anderen Akteuren verkehren darf, über welche Informationsrechte sie verfügt und welche Rechenschaftspflichten sie zu erfüllen hat.
- *personelle Unabhängigkeit* beschreibt, inwiefern das Personal einer Organisation frei von Interessenbindungen und -konflikten handelt und inwiefern die Organisation über das notwendige Fachwissen verfügt, ohne auf interessegebundene Akteure zurückgreifen zu müssen.
- *finanzielle Unabhängigkeit* bezieht sich darauf, inwiefern die Organisation die Höhe des Budgets mitbestimmen und über ihr Budget nach eigenem Ermessen verfügen kann.

Abbildung 2: Dimensionen der Unabhängigkeit



Quelle: eigene Darstellung, basierend auf PVK (2015) und Strebel (2015).

In der Folge wird dargestellt, wie sich die Unabhängigkeit der PVK als Evaluator im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes entwickelt hat. Dabei liegt der Fokus auf der funktionalen Unabhängigkeit. Auf die übrigen Dimensionen wird hingewiesen, soweit sie für die Aufgabenerfüllung und somit für die funktionale Unabhängigkeit relevant sind.

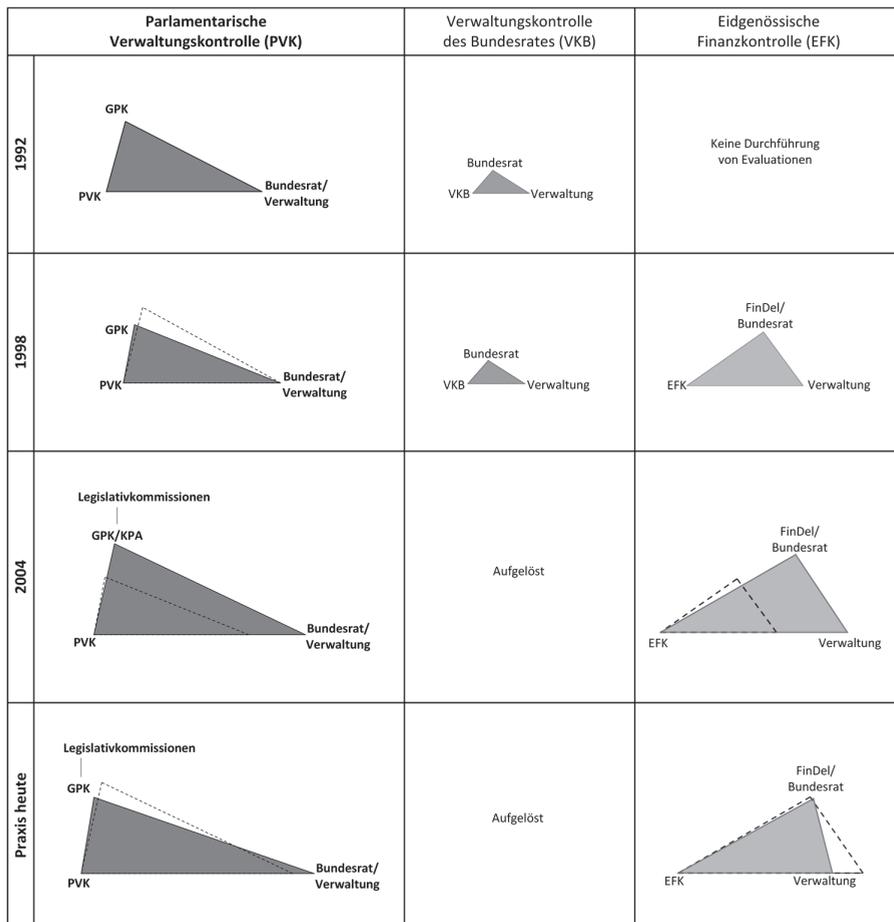
### 3 Entwicklung der Unabhängigkeit der PVK im Kontext der Aufsicht des Bundes

Gemäss einem psychologischen Modell von Tuckman (1965) durchlaufen Gruppen bei ihrer Entwicklung verschiedene Phasen: (1) Forming: Findungsphase; (2) Storming: Konfliktphase; (3) Norming: Regelungsphase, und (4) Performing: Leistungsphase. Betrachtet man die institutionelle Entwicklung der PVK, fällt auf, dass sich diese vier Phasen ebenfalls erkennen lassen. Sie entsprechen jeweils Veränderungen der funktionalen Unabhängigkeit der PVK vom Auftraggeber und Evaluandum, die anhand des Akteursdreiecks (vgl. Abbildung 1) unten veranschaulicht sind.

Die Entwicklungsgeschichte der PVK ist ausserdem mit jener der mittlerweile aufgelösten Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) verbunden. Diese beiden Institutionen führen bzw.

fürten ebenfalls Evaluationen im Rahmen der Aufsicht des Bundes durch. Abbildung 3 gibt deshalb einen Überblick zu deren funktionaler Unabhängigkeit im Vergleich zu jener der PVK über die Zeit. Die einzelnen Entwicklungsphasen der PVK und die parallelen Entwicklungen bei der EFK und der VKB werden im Anschluss zur grafischen Darstellung erläutert.

Abbildung 3: Funktionale Unabhängigkeit der PVK am Ende der einzelnen Entwicklungsphasen und im Vergleich zur VKB und zur EFK



Erläuterung: Seitenlänge = funktionale Unabhängigkeit, d. h. je weiter zwei Rollen voneinander entfernt sind, desto unabhängiger ihre Tätigkeit. Ausgefülltes Dreieck: Unabhängigkeitskonstellation im angegebenen Jahr. Gestricheltes Dreieck: Unabhängigkeitskonstellation am Ende der Vorphase zur Verdeutlichung der Veränderung. FinDel = Finanzdelegation der eidgenössischen Räte; KPA = Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen.

### **3.1 Forming (1986–1992): Schaffung der PVK**

Die Schaffung der PVK geht massgeblich auf die GPK des Ständerates zurück, die 1986/87 erstmals eine fachliche Unterstützung forderte, um ihre Aufgabe der Oberaufsicht über die Verwaltung wahrnehmen zu können (GPK 1987; GPK 1988). Die Komplexität der Staatstätigkeiten habe zugenommen, weshalb auch die Aufsichtsorgane stärker auf fachliche Unterstützung angewiesen seien. Unter Aufsichtsorganen verstand die GPK des Ständerates nicht nur die parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen, sondern auch den Bundesrat in seiner Aufsichtsfunktion über die Verwaltung. Die GPK des Ständerates schlug zunächst vor, eine besondere Abteilung bei der EFK zu schaffen, die sich als oberste Rechnungsprüfungsbehörde zu dieser Zeit auf finanzielle Prüfungen beschränkte. Der Kommission schwebte vor, dass die EFK neu in ihrem Auftrag sowie im Auftrag des Bundesrats auch Fragen bezüglich der Zweckmässigkeit von Aufgaben sowie der Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit untersuchen würde, was von der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) jedoch entschieden abgelehnt wurde (GPK 1990, 1083).

Die GPK des Ständerates suchte in der Folge zusammen mit dem Bundesrat eine Lösung für ein von der EFK unabhängiges gemeinsames Unterstützungsorgan, wobei kritische Stimmen auf beiden Seiten Konflikte bei der Auftragserteilung sowie den Anschein einer Abhängigkeit der parlamentarischen Aufsicht von der kontrollierten Regierung befürchteten (GPK 1990, 1083; Bundesrat 1990, 1094). Nachdem sich die FinDel zur Botschaft und zum Gesetzesentwurf über eine gemeinsame Fachstelle von Bundesrat und GPK abermals sehr kritisch geäussert hatte, beschloss der Bundesrat, seine eigene Fachstelle zu bilden. Auf der Grundlage der Verordnung vom 11. Dezember 1989<sup>4</sup> über die Dienststelle für Verwaltungskontrolle wurde bei der Bundeskanzlei die Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) geschaffen, die auf Antrag des Bundeskanzlers die Verwaltungstätigkeit im Auftrag des Bundesrats überprüfen sollte, wobei der Schwerpunkt auf interdepartementalen Fragen liegen sollte (Bundesrat 1990, 1095). Zwar hielt Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung fest, die Stelle erfülle ihre Aufgaben in fachlicher Hinsicht selbstständig, was jedoch nicht bedeutet, dass sie frei von Weisungen war. Gemäss Artikel 10 der Verordnung musste sie den Ablauf der Untersuchung beispielsweise zusammen mit der Leitung der betroffenen Verwaltungsstelle festlegen, wodurch sie in einer funktionalen Abhängigkeit zur Verwaltung, d. h. dem Evaluandum, stand. Zudem war die Stelle in institutioneller, personeller und finanzieller Hinsicht faktisch stark in die Verwaltungshierarchie eingebunden, sodass ihre funktionale Unabhängigkeit insgesamt als eingeschränkt einzuschätzen ist (vgl. Abbildung 3).

Nachdem der Bundesrat seine eigene Kontrollstelle geschaffen hatte, lancierten die GPK von Stände- und Nationalrat zusammen eine parlamentarische Initiative zur Schaffung einer parlamentseigenen Stelle, die sie fachlich unterstützen würde (GPK 1990). Die «Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle» (PVK) wurde mit Beschluss des Parlaments am 22. Juni 1990 in Artikel 47<sup>sexties</sup> des damals gültigen Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>5</sup> verankert. Ihre Aufgaben wurden in Artikel 14a der Verordnung vom 7. Oktober 1988<sup>6</sup> der Bundesversammlung über die Parlamentsdienste präzisiert. Die Rechtsgrundlagen legen eine klare funktionale Abhängigkeit der PVK als Evaluator von den GPK als Auftraggeber offen: Artikel 47<sup>sexties</sup> Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes hielt fest, die Stelle stehe den GPK zur Verfügung, und Absatz 2 präzisierte, dass die Stelle ihre Untersuchungen «gestützt auf Einzelanträge» der GPK vornimmt, also nicht über eine generelle Untersuchungskompetenz verfügt. Auch der Aufgabenkatalog in der Verordnung weist auf eine begrenzte funktionale Unabhängigkeit hin: Neben der im Zentrum stehenden Untersuchung der Aufgaben der Verwaltung, ihrer Erfüllung und Wirkungen (GPK 1990) soll die PVK die GPK fachlich bei Inspektionen unterstützen sowie die Umsetzung von deren Empfehlungen prüfen.

Gegenüber der Verwaltung und dem Bundesrat als Evaluandum verfügte die PVK dagegen über mehr funktionale Unabhängigkeit. Sie konnte sich auf die Informationsrechte der GPK berufen, die damals allerdings gewissen Einschränkungen unterlagen. So bestand für den Bundesrat namentlich die Möglichkeit, einen Bericht zu verfassen, anstatt die Akten herauszugeben. Um zu gewährleisten, dass der PVK das notwendige Fachwissen zur Verfügung steht, wurde im Gesetz festgeschrieben, dass sie Sachverständige beiziehen und ihnen dieselben Rechte auf Informationszugang einräumen kann. Zudem sollte die PVK gemäss Vorstellungen der GPK mindestens fünf Stellen umfassen, um zu gewährleisten, dass verschiedene wissenschaftliche Disziplinen vertreten sein können.

Wie die PVK in die Parlamentsdienste eingegliedert werden sollte, wurde erst im Nachgang zur parlamentarischen Initiative geregelt. Die GPK hatten ursprünglich das Modell einer administrativen Zuordnung zum Sekretariat ihrer Kommission favorisiert, schliesslich wurde die PVK den GPK aber als selbstständiger Dienst direkt unterstellt, wahrscheinlich um zu gewährleisten, dass der Stellenleiter in einer ähnlich hohen Lohnklasse angestellt werden konnte wie der Leiter der VKB (vgl. GPK 1990, 1087). Der Leiter der PVK wurde gemäss dem damals gültigen Beamtengesetz<sup>7</sup> vom Bundesrat jeweils für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt und musste durch die GPK bestätigt werden. In personeller Hinsicht bestand in diesem Punkt eine Abhängigkeit sowohl vom Bundesrat als auch von den Kommissionen als Auftraggeber. Das Budget der Stelle wurde dagegen als Teil des Budgets der Parlamentsdienste auf Vorschlag des Generalsekretärs der

Bundesversammlung durch die Räte festgelegt. In finanzieller Hinsicht war die PVK somit wenig von Bundesrat und Verwaltung als Evaluandum und nur indirekt von den GPK als Auftraggeber abhängig. Insgesamt konnten Bundesrat und Verwaltung die PVK nur beschränkt in ihrer Tätigkeit beeinflussen, während die GPK als Auftraggeber einen grösseren Einfluss ausübten, wie aus Abbildung 3 ersichtlich ist.

Die PVK nahm ihre Arbeit Ende 1991 auf. Nach und nach wurden fünf Vollzeitstellen besetzt.

### **3.2 Storming (1993–1998): Infragestellung der PVK**

Die Aufgabe, Arbeitsweise und strukturelle Einbettung der PVK gaben in den ersten Jahren ihres Bestehens verschiedentlich Anlass zu Diskussionen in den GPK. Die Komplexität und der Umfang der Evaluationen, welche die PVK in den ersten Jahren ihres Bestehens durchführte, überstiegen die Verarbeitungsmöglichkeiten der GPK (PVK 1996, 4). Zudem erwies sich die parallele Unterstellung von PVK und Sekretariat der GPK unter die GPK, wie bereits im Kommissionsbericht antizipiert (GPK 1990, 1087), als schwer handhabbar. Mit Beschluss vom 20. November 1995 (GPK des Nationalrates) bzw. vom 4. März 1996 (GPK des Ständerates) entschieden die Kommissionen, die Evaluationen weiterzuführen, die PVK aber administrativ dem Sekretariat der GPK zu unterstellen. Die GPK zielten damit darauf, die PVK besser auf ihre Bedürfnisse auszurichten (Janett 2003). Sie wollten ihr Sekretariat als einzigen Ansprechpartner haben, und dieses sollte dafür sorgen, dass die Evaluationen der PVK miliztauglicher sowie besser in die übrigen Arbeiten der GPK integriert würden (PVK 1996, 4). Die Auftraggeber verstärkten damit ihren Einfluss (vgl. Abbildung 3). Wie Protokolle dokumentieren, dauerten die Diskussionen um die Existenzberechtigung und Tätigkeiten der PVK jedoch sowohl innerhalb der Parlamentsdienste als auch mit den GPK an, unter anderem auch, weil die EFK stärker in ihren Tätigkeitsbereich vorsties.

Aufgrund von Empfehlungen der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) wurde mit einer Revision des Finanzkontrollgesetzes (FKG, SR 614.0) im Jahr 1994 der Auftrag der EFK um Wirksamkeitsanalysen erweitert. Ursprünglich sah die Revision vor, dass die EFK umfassende Wirkungskontrollen durchführen könnte. Dagegen wehrten sich die GPK mit dem Argument, Wirksamkeitsprüfungen seien Teil der Geschäftsprüfung und der Aufgabe der PVK (PVK 1996, 3–4). Schliesslich wurde der EFK die Aufgabe übertragen, «Wirtschaftlichkeitsprüfungen» durchzuführen, in denen sie neben dem sparsamen Mitteleinsatz und dem Kosten-Nutzen-Verhältnis «abklärt, ob finanzielle Aufwendungen die erwartete Wirkung haben» (Art. 5 Abs. 2 Bst. c FKG). Die

Wirksamkeitsanalyse ist somit auf die Zielerreichung bei finanziellen Investitionen beschränkt. Überdies wurde die EFK in Artikel 13 des Finanzkontrollgesetzes zur Koordination ihrer Tätigkeiten mit der VKB und der PVK verpflichtet, analog zur Koordinationsverpflichtung in den Rechtsgrundlagen dieser beiden genannten Stellen (Art. 6 Abs. 2 Verordnung vom 11. Dezember 1989 über die Dienststelle für Verwaltungskontrolle, Art. 47<sup>sexies</sup> Abs. 4 Geschäftsverkehrsgesetz).

Mit der Revision des Finanzkontrollgesetzes 1994 wurde auch die Unabhängigkeit der EFK gestärkt. Gemäss Artikel 1 des Finanzkontrollgesetzes «diente» die EFK von jeher sowohl der Bundesversammlung als auch dem Bundesrat, war jedoch funktional «im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbstständig und unabhängig» (Art. 1 Abs. 2 FKG, Fassung vom 28. Juni 1967). Die EFK konnte von sich aus tätig werden, womit sie von ihren Auftraggebern bereits recht unabhängig war. Neu wurde zusätzlich gesetzlich festgeschrieben, dass die EFK ihre Prüfprogramme selbst festlegt und sie einen eigenen Jahresbericht verfasst. In institutioneller, personeller und finanzieller Hinsicht blieb ihre Unabhängigkeit vom Bundesrat als Auftraggeber dagegen deutlich eingeschränkt. So war die EFK damals noch ins Eidgenössische Finanzdepartement integriert, und ihr Personal und Budget wurden durch den Bundesrat bestimmt. Zwischen der FinDel und der EFK bestand ebenfalls eine enge Verbindung, weil das Sekretariat der Delegation in die EFK integriert war. Diese Abhängigkeiten schränkten die funktionale Unabhängigkeit der EFK von ihren Auftraggebern ein. Gegenüber der Verwaltung wurde ihre funktionale Unabhängigkeit gestärkt, indem die EFK erstinstanzliche Feststellungs- und Weisungskompetenzen erhielt (Bundesrat 1994). Ihre Informationsrechte gegenüber der Bundesverwaltung sind dagegen auf Unterlagen beschränkt, die den Finanzhaushalt des Bundes betreffen können (Art. 9 FKG). Da der Bundesrat überdies zur Verwaltung in einem engen Abhängigkeitsverhältnis steht und die EFK ihrerseits bis zu einem gewissen Grad vom Bundesrat abhängig war, wurde ihre funktionale Unabhängigkeit von der Verwaltung als Evaluandum auch indirekt eingeschränkt (vgl. Abbildung 3).

Verändert wurden in derselben Zeit neben den Aufgaben der EFK auch jene der VKB. Ihr übertrug der Bundesrat auf Anfang 1996 zusätzlich die Aufgabe, sämtliche Bundesaufgaben systematisch und periodisch einer Prüfung zu unterziehen (PVK 1996, 3). Damit drang auch die VKB stärker in den Tätigkeitsbereich der PVK vor, die als Teil ihres Auftrags ebenfalls Aufgabenüberprüfungen durchführen sollte (GPK 1990, 1088). Die Abhängigkeitskonstellation der VKB blieb dagegen unverändert.

Mit der Erweiterung der Tätigkeitsfelder von EFK und VKB sowie angesichts der Schwierigkeiten mit der PVK nahmen in den GPK die Bedenken bezüglich Doppelspurigkeiten und der Zweckmässigkeit des bestehenden Kontrollsystems zu, weshalb sie im Januar 1996 hierzu eine Inspektion beschlossen (PVK 1996, 1).

Die Untersuchung wurde jedoch nicht abgeschlossen, weil die Diskussionen durch die Verfassungsreform in eine neue Richtung geleitet wurden, wie der folgende Abschnitt beschreibt. Auch verfügte die PVK ab dem zweiten Halbjahr 1998 nach einer längeren Vakanz wieder über eine Leitung, womit eine interne Konsolidierung einherging.

### **3.3 Norming (1999–2004): Aufwertung der PVK zum Evaluationsdienst aller Kommissionen**

Angesichts der verbreiteten Wahrnehmung, dass staatliche Aufgaben immer komplexer und die Ressourcen gleichzeitig knapper würden, prägten Konzepte der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management) in den 1990er-Jahren die staatlichen Reformdiskussionen und lenkten dabei die Aufmerksamkeit auf die Wirksamkeitskontrolle und Evaluation. Eine von den Staatspolitischen Kommissionen im Rahmen der Verfassungsreform eingesetzte Expertenkommission schlug vor, ein von Bundesrat und Parlament unabhängiges Evaluationsorgan zu schaffen. So weit gingen die Staatspolitischen Kommissionen nicht, doch schrieben sie die Überprüfung der Wirksamkeit in Artikel 170 der neuen Bundesverfassung (SR 101) als zusätzliche Aufgabe der Bundesversammlung fest – gegen den Willen von Bundesrat und GPK. Der Verfassungsartikel sollte laut den Staatspolitischen Kommissionen garantieren, dass Evaluationen tatsächlich durchgeführt werden, und zwar nicht nur im Rahmen der Oberaufsicht, sondern auch, um die Wirkung der Gesetzgebung des Parlaments zu untersuchen (Bättig/Tobler 2014, 244–245, N3–N5).

In Umsetzung des neuen Artikels 170 der Bundesverfassung wurden Wirksamkeitsprüfungen im neuen Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10), welches das Geschäftsverkehrsgesetz ablöste, als Aufgabe der Kommissionen festgeschrieben (Art. 27 und Art. 44 Abs. 1 Bst. e und f ParlG). Entsprechend wurde vorgesehen, dass die PVK für sämtliche Kommissionen die Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes überprüfen kann. Dagegen wehrten sich die GPK, welche die Wirksamkeitsüberprüfung nach wie vor als ihre eigene Aufgabe betrachteten. Nach längeren Debatten in den Räten einigte man sich darauf, dass die anderen Kommissionen der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA), in welcher die Präsidien der Finanzkommissionen und der GPK sowie ihrer Delegationen vertreten waren, die Durchführung einer Wirksamkeitsprüfung beantragen können. Die KPA hatte dann laut Artikel 54 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes zu entscheiden, ob die PVK, die EFK oder Dritte einen bestimmten Auftrag ausführen sollen (Lüthi 2014, 378–379, N9–N10). Durch die neue Möglichkeit, für sämtliche Kommissionen tätig zu sein, wurde die PVK zum Evaluationsdienst des gesamten Parlaments aufgewertet.

Die Organisation der Parlamentsdienste wurde mit dem neuen Parlamentsgesetz nur auf der Stufe der Geschäftsordnung geregelt. Damit aber die PVK «ihre unabhängige Aufgabenerfüllung so weiterführen kann» (Büro Ständerat 2003, 5053), wurden ihre Aufgaben und Kompetenzen in Artikel 10 der zum Parlamentsgesetz zugehörigen Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 (ParlVV, SR 171.115) erwähnt. Zugleich erhielt die PVK mehr funktionale Unabhängigkeit. So wurde namentlich in Absatz 5 eine generelle Unabhängigkeitsnorm eingefügt: «Sie [PVK] ist in der Bearbeitung ihrer Aufträge unabhängig». Gemäss den Erläuterungen des Büros des Ständerates (2003, 5057) bedeutet dies, dass die PVK Mandate und Fragestellungen der Kommissionen entgegennimmt und nach Massgabe professioneller Standards der Evaluationsforschung beantwortet. Politische Handlungsempfehlungen unterbreitet die PVK den GPK nur «auf deren Wunsch hin». Damit wurde die funktionale Trennung vom Auftraggeber im Vergleich zur früheren Praxis gestärkt.

Entsprechend wurde auch der Katalog der Aufgaben, welche die PVK im Auftrag der GPK erfüllt, gekürzt. Gemäss Absatz 1 Buchstabe a der ParlVV führt die PVK Evaluationen durch und weist die GPK auf abklärungsbedürftige Themen hin. Gemäss Buchstabe b überprüft die PVK die von der Bundesverwaltung durchgeführten Evaluationen sowie deren Verwendung in Entscheidungsprozessen.<sup>8</sup> Aus dem Aufgabenkatalog gestrichen wurden dagegen Unterstützungsarbeiten für die GPK, bei welchen der Spielraum der PVK eingeschränkt gewesen sein dürfte und die auch nicht zu einem eigenen Bericht der PVK führten. Neu ist in Artikel 10 Absatz 6 ParlVV festgehalten, dass die Berichte der PVK wie diejenigen der GPK (Art. 158 Abs. 3 ParlG) veröffentlicht werden, «sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen». Der Gesetzgeber wollte hiermit die Transparenz als eines der Ziele der Oberaufsicht stärken (Moser 2014, 1087, N6). Die Entscheidung über die Veröffentlichung von Berichten der PVK liegt bei den Kommissionen, welche die Untersuchung veranlasst haben. Die PVK ist bei der Verbreitung ihrer Ergebnisse somit weiterhin vom Auftraggeber abhängig. Aus dem Grundsatz der Veröffentlichung und der generellen Unabhängigkeitsnorm folgt jedoch, dass die Berichte der PVK nicht durch die GPK verändert werden können, womit die funktionale Unabhängigkeit der PVK doch gestärkt wurde.

Die Informationsrechte der PVK sind im dritten Absatz von Artikel 10 ParlVV geregelt. Der Bericht des Büros des Ständerates (2003, 5057) zum Verordnungsentwurf hält hierzu fest: «Unabhängig davon, ob die PVK im Auftrag der GPK oder einer anderen Kommission tätig ist, verfügt die PVK ... über dieselben Informationsrechte wie das Sekretariat der GPK, das seinerseits über die Informationsrechte der GPK verfügt, wenn es im Auftrag der GPK tätig ist (Art. 67 i.V.m. Art. 153 ParlG).» Daraus lässt sich klar der Wille herauslesen, dass die PVK auch bei Un-

tersuchungen von anderen Kommissionen über die erweiterten Informationsrechte der GPK verfügen kann.<sup>9</sup> Diese wurden mit Artikel 153 des Parlamentsgesetzes gegenüber dem früheren Geschäftsverkehrsgesetz gestärkt: Die Kommissionen entscheiden nun selbst über die Ausübung ihrer Informationsrechte und dürfen lediglich Unterlagen nicht einsehen, «die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind» (vgl. auch Graf/Moser 2014, 1053, N11). Dadurch wurde nicht nur die institutionelle Unabhängigkeit der GPK gegenüber Bundesrat und Verwaltung gestärkt, sondern indirekt auch jene der PVK in Bezug auf ihr Evaluandum.

Artikel 10 Absatz 3 ParlVV stellt sicher, dass die PVK weiterhin externe Sachverständige beiziehen und ihnen die notwendigen Informationsrechte einräumen kann. Ausserdem wurde in Absatz 4 festgelegt, dass die PVK über den Expertencredit selbstständig verfügen kann, weil es sich als zu umständlich erwies, dass die GPK jeder Kreditvergabe zustimmen mussten. Die PVK wurde jedoch verpflichtet, den GPK über die Verwendung des Expertencredits jährlich Bericht zu erstatten (Art. 10 Abs. 4 ParlVV). Mit dieser Änderung wurde die PVK von den GPK finanziell etwas unabhängiger.

Die administrative Unterstellung unter das Sekretariat der GPK wurde in der Geschäftsordnung der Parlamentsdienste beibehalten, um zu gewährleisten, dass die PVK ein «leistungsfähiges Bindeglied zu den Kommissionen» hat, das eine «Scharnierfunktion» wahrnehmen kann (Büro Ständerat 2003, 5057). Institutionell verfügte die PVK, die mit dem Inkrafttreten der ParlVV am 1. Dezember 2003 von «Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle» zu «Parlamentarische Verwaltungskontrolle» umbenannt wurde, somit weiterhin über beschränkte Unabhängigkeit. Personell hat die Unabhängigkeit der PVK vom Bundesrat und den GPK dagegen zugenommen, indem seit Inkrafttreten des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (SR 172.220.1) im Jahr 2002 die Parlamentsdienste für die Anstellung zuständig sind.<sup>10</sup> Insgesamt brachte die Verfassungs- und Parlamentsrechtsreform für die PVK in verschiedener Hinsicht einer Stärkung ihrer funktionalen Unabhängigkeit.

Im gleichen Zeitraum wurde auch die Stellung der EFK gestärkt, nachdem ihre mangelnde Unabhängigkeit im Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zur Pensionskasse des Bundes kritisiert worden war (PUK PKB 1996, 415–419). Die Revision des Finanzkontrollgesetzes im März 1999 stärkte die funktionale Unabhängigkeit der EFK sowohl in Bezug auf die Auftraggeber als auch das Evaluandum. Gegenüber ihren Auftraggebern, dem Bundesrat und der FinDel, wurde präzisiert, dass die EFK diesen nicht «dient», sondern sie lediglich «unterstützt», und dass sie «Sonderaufträge» ablehnen kann, «wenn diese die

Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden» (Art. 1 FKG). Weiter erhielt die EFK die Möglichkeit, Berichte nach der Behandlung durch die FinDel zu publizieren. Gegenüber dem Evaluandum wurde die Stellung der EFK dadurch gestärkt, dass sie besondere Vorkommnisse nicht nur der zuständigen Departementsleitung, sondern auch der FinDel melden muss (Bundesrat 1998, 4716). Indirekt wurde die EFK ausserdem funktional unabhängiger, indem die Beziehungen zwischen Bundesrat und Verwaltung neu geregelt wurden: Die Verwaltung musste Beanstandungen der EFK von nun an direkt beim Bundesrat anfechten, und der Bundesrat wurde stärker in die Pflicht genommen, die Umsetzung der Empfehlungen der EFK zu überwachen. Die funktionale Unabhängigkeit der EFK wurde massgeblich durch eine grössere personelle Unabhängigkeit gestützt: Der Direktor der EFK wird seither durch das Parlament anstatt durch den Bundesrat gewählt und kann sein Personal selbst anstellen und verwalten. In finanzieller Hinsicht wurde die Unabhängigkeit vom Bundesrat gestärkt, indem die EFK ihren Voranschlag seit der Revision selbst erarbeitet. In institutioneller Hinsicht blieb die EFK dagegen dem Eidgenössischen Finanzdepartement unterstellt. Per 1. Januar 2000 wurde schliesslich die Beziehung zwischen der EFK und der FinDel gelockert, indem das Sekretariat der FinDel von der EFK in die Parlamentsdienste verschoben wurde.

Während die PVK und die EFK im Zuge der Verfassungsreform gestärkt wurden, erhielt die VKB zunächst Ende 1998 einen zusätzlichen Auftraggeber: So wurde dem Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin die Möglichkeit eingeräumt, diesem Dienst direkt Aufträge zu erteilen, wovon man sich eine Stärkung des Präsidiums und eine Entlastung des Bundesrats erhoffte (Bundeskanzlei 1998). Bereits damals wurde jedoch angekündigt, dass die Stellung des Dienstes erneut überprüft werde. Im Jahr 2000 wurde die VKB dann aufgelöst.<sup>11</sup> Übrig blieben somit zwei Aufsichtsorgane beim Bund, die Evaluationen durchführen, mit je gestärkter Unabhängigkeit: die PVK und die EFK (vgl. Abbildung 3).

### **3.4 Performing (2005–heute): Feinjustierung der Prozesse**

Seit 2004 wurde die funktionale Unabhängigkeit der PVK gegenüber ihrem Evaluandum noch leicht gestärkt, während der Einfluss der GPK als Auftraggeber etwas zugenommen hat. Institutionell ist ihre Unabhängigkeit gegenüber Bundesrat und Verwaltung dank der Erweiterung der Informationsrechte der GPK vom 17. Juni 2011 gestiegen.<sup>12</sup> Wiederholt war zwischen Bundesrat und GPK umstritten gewesen, welche Unterlagen «der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen» und somit vom Informationszugang ausgeschlossen sind (GPK-S 2010). Gegen den Willen des Bundesrats wurde das Recht auf Infor-

mationszugang so umformuliert, dass lediglich noch Protokolle der Bundesrats-sitzungen sowie Unterlagen ausgeschlossen sind, die im Interesse des Staats-schutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann (Art. 156 Abs. 6 ParlG). Zudem wurde geklärt, dass Personen, die früher im Dien-ste des Bundes gestanden hatten, auch nach ihrem Austritt auskunftspflichtig bleiben (Art. 156 Abs. 2 ParlG). Mit diesen neuen Bestimmungen wurde die Stel-lung der GPK wie auch der PVK gegenüber Bundesrat und Verwaltung als Evalu-andum gestärkt.

Eine Veränderung ergab sich zudem bei den Auftraggebern der PVK: Die KPA, die über die Evaluationsanträge anderer Kommissionen zu entscheiden hatte, wurde am 3. Oktober 2008 mit der Revision des Parlamentsgesetzes auf eigenen Wunsch hin aufgelöst, weil sie zu schwerfällig war (Graf/Moser 2014, 460, N4). Über Evaluationsanträge anderer Kommissionen an die PVK entscheiden seither die GPK.<sup>13</sup> Sowieso hatte die PVK nur eine einzige Evaluation auf Antrag einer Le-gislativkommission durchgeführt (PVK 2006).<sup>14</sup> Wie die GPK bereits in der Rats-debatte zur ParlVV bezüglich der Auftragsvergabe an die PVK durch andere Kom-missionen anmerkten,<sup>15</sup> fehlen der PVK allemal die Ressourcen, um ihre Rolle als Evaluationsdienst sämtlicher parlamentarischer Kommissionen wahrnehmen zu können (Janett 2004, 149). Die PVK verfügt heute mit 4,3 Vollzeitstellen über weniger als das Minimum von fünf Stellen, welche die GPK 1990 für ihre Unter-stützung gefordert hatten. Gleichzeitig haben die Kompetenzen des Bundes, und damit die potenziellen Untersuchungsgegenstände, seit ihrer Gründung deutlich zugenommen.

Die PVK führt somit faktisch ausschliesslich Evaluationen für die GPK durch. Über die letzten zehn Jahre hat sich dabei «ein Ablauf etabliert, der eine Tren-nung zwischen wissenschaftlicher Analyse und politischer Wertung gewährlei-stet und damit klare Verantwortlichkeiten schafft» (Bättig/Tobler 2014, 249, N20). Gleichzeitig stellt der eingespielte Prozess sicher, dass die Evaluationen einem Bedürfnis der GPK entsprechen, sodass sie von den Kommissionen genutzt wer-den. Um letzteres sicherzustellen, ist die PVK bei der Themenwahl näher an die GPK herangerückt und hat einen mehrstufigen Selektionsprozess definiert: Zu-nächst gewichten die Subkommissionen der GPK die Themenvorschläge der PVK zu ihrem Zuständigkeitsbereich. Dann klärt die PVK die priorisierten Vorschläge anhand eines Katalogs von Kriterien vertieft ab. Auf dieser Grundlage entschei-den die GPK der beiden Räte anlässlich einer gemeinsamen jährlichen Sitzung, welche Evaluationen sie der PVK in Auftrag geben. Bei der Erarbeitung von The-menvorschlägen hat sich die PVK somit bewusst in eine stärkere funktionale Ab-hängigkeit von den GPK begeben als früher und als dies gemäss den rechtlichen

Grundlagen notwendig wäre. Sobald jedoch der Auftrag für eine Evaluation geklärt ist, arbeitet die PVK unabhängig, sodass ein wissenschaftliches Vorgehen gewährleistet ist. Zuweilen gelangte sie aber von sich aus auch während der Durchführung an die GPK, um Entscheide über das weitere Vorgehen zu erwirken.<sup>16</sup>

Die PVK nutzt das Maximum an funktionaler Unabhängigkeit, das seit dem Ende der *Norming*-Phase gemäss den Rechtsgrundlagen möglich wäre, gegenüber den GPK als Auftraggeber somit in der Praxis heute nicht konsequent aus, weil sie in gewissen Phasen eine stärkere funktionale Abhängigkeit für die Nutzung ihrer Evaluationen als zweckmässiger betrachtet. Dasselbe gilt für EFK, die ihre rechtlich verankerte funktionale Unabhängigkeit namentlich bei der Verwertung ihrer Ergebnisse in der Vergangenheit ebenfalls nicht ausgenutzt hat, wie der Bericht der Finanzkommissionen und der GPK zum Informatikprojekt IN-SIEME (2014) aufzeigt. So ist die EFK gegenüber der Verwaltung weniger bestimmt aufgetreten, als es ihr möglich wäre. Auch der Bundesrat hat in der Rolle des Auftraggebers seine Interventionsmöglichkeiten aufgrund von EFK-Untersuchungen nicht ausgeschöpft.<sup>17</sup> Sowohl die EFK als auch der Bundesrat schätzten ein aktiveres Handeln nicht als zielführender ein (FK/GPK 2014). Über gesetzliche Anpassungen möchten die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen die EFK jedoch künftig in verschiedenen Punkten zu einem unabhängigeren Handeln verpflichten. Ausserdem soll die EFK Sonderaufträge nicht nur ablehnen können, wenn sie ihr Revisionsprogramm gefährden, sondern auch, wenn sie die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit ihrer künftigen Prüftätigkeit gefährden.<sup>18</sup> Der Bundesrat hat die entsprechenden Motionen der Finanzkommissionen und der GPK<sup>19</sup> angenommen, womit die Abhängigkeitskonstellationen in Abbildung 3 bei der EFK bald eine gewisse Veränderung erfahren dürften.

#### **4 Schlussfolgerungen**

Die Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten ist nicht Selbstzweck, sondern sie ist eine kontextabhängige Voraussetzung für glaubwürdige Evaluationen. Dies verdeutlicht dieser Beitrag, welcher der Ausgestaltung der Unabhängigkeit der PVK im Kontext der Aufsichtsorgane beim Bund in historischer Perspektive nachgegangen ist. Bei Evaluationen im Aufsichtskontext ist die Unabhängigkeit der Rolle des Evaluators von derjenigen des Evaluandums wichtig. Die PVK hat gegenüber ihrem Evaluandum – dem Bundesrat und der Verwaltung – seit ihrer Schaffung zunehmend an Unabhängigkeit gewonnen, indem die Rechte der GPK auf Zugang zu Informationen von Bundesrat und Verwaltung wiederholt ausgebaut wurden. Da die PVK auf diese Informationsrechte zurückgreifen kann, wurde

ihre Stellung gegenüber Bundesrat und Verwaltung gestärkt. Dank der Informationsrechte und dem wissenschaftlichen Vorgehen kann die PVK eine verwaltungsunabhängige Bewertung von Massnahmen des Bundes vornehmen, was im Kontext der Oberaufsicht eindeutig ihren Erfolgsfaktor darstellt.

Hingegen war und ist die PVK recht eng an ihre Auftraggeber, die GPK, gebunden. Sie bestimmen, wann und wo die PVK tätig wird. Die PVK entscheidet lediglich, wie sie tätig wird. Was mit den Ergebnissen der Evaluationen geschieht, liegt wiederum in den Händen der GPK. Die PVK ist in ihrer Tätigkeit somit nur begrenzt funktional unabhängig von ihrer Auftraggeberin. Eine grössere Unabhängigkeit wäre jedoch nicht zweckmässig, wie die ersten Jahre ihres Bestehens gezeigt haben. Was die PVK über die stürmische Zeit hinweg gerettet hat, als sie existenziell in Frage gestellt wurde, war, dass sie näher an die GPK herangerückt wurde und es ihr in der Folge durch die Anpassung der Prozesse besser gelungen ist, einen Mehrwert für die Kommissionen zu schaffen. Gleichzeitig haben die GPK ihre eigene Unabhängigkeit von Bundesrat und Verwaltung durch erweiterte Informationsrechte wie auch durch einen Ausbau ihres Sekretariats gestärkt. Für die Glaubwürdigkeit der PVK ist dies wichtig, denn angesichts der Abhängigkeit der PVK von den GPK bestünde ansonsten die Gefahr, dass Bundesrat und Verwaltung via Kommissionen mitbestimmen würde, was die PVK evaluiert und wie die GPK die Evaluationsergebnisse verwenden. Eine grössere Abhängigkeit des Evaluators vom Auftraggeber muss im Aufsichtskontext somit mit einer verstärkten Unabhängigkeit des Auftraggebers vom Evaluandum einhergehen.

Da die Unabhängigkeit des Evaluators vom Evaluandum im Aufsichtskontext zentral ist, erstaunt es nicht, dass die VKB die stürmische Zeit nicht überstanden hat. Diese Institution war immer nur in sehr begrenztem Masse funktional unabhängig. Die EFK hat dagegen deutlich an Unabhängigkeit gewonnen, seit sie 1994 mit ihrer Evaluationstätigkeit begonnen hat. Sie ist funktional viel unabhängiger von ihren Auftraggebern als die PVK und verfügt auch gegenüber dem Evaluandum über weitergehende Rechte, indem sie selbst Empfehlungen machen und Weisungen anordnen kann. Dies ist durchaus notwendig, zumal zwischen dem Bundesrat und der Verwaltung als Evaluandum eine enge funktionale Abhängigkeit besteht. Dadurch sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass der Bundesrat die Untersuchungsergebnisse der EFK nutzt. Die EFK als Evaluator ist in ihrer Unabhängigkeitskonstellation gezwungen, ihre Ergebnisse selbst aktiver zu vertreten als die PVK, bei welcher die GPK die Evaluationen politisch verwerten.

Als um die Jahrtausendwende ein grundsätzlich favorables Klima für Evaluationen herrschte, wurde die PVK rechtlich zum Evaluationsdienst des gesamten Parlaments aufgewertet. Abgesehen davon, dass die PVK mit ihren begrenzten Ressourcen diese Funktion nur sehr beschränkt wahrnehmen kann, fehlten in

der Folge aber auch die Evaluationsaufträge der Legislativkommissionen. Bei der Gesetzesberatung arbeiten diese eng mit der Verwaltung zusammen. Da ist es naheliegend, allfällige Untersuchungsaufträge der Verwaltung zu übergeben, gerade auch angesichts des Zeitdrucks, unter welchem die Beratung häufig stattfindet. Der Erfolgsfaktor der PVK, nämlich ihre Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung, ist in diesem Kontext nicht gefragt; sie könnte gar störend sein. Von daher erstaunt wenig, dass die PVK nach wie vor ein Hilfsdienst der GPK ist.

Das Parlament ist seit der Gründung der PVK aktiver geworden, und die Arbeitslast der Parlamentarierinnen und Parlamentarier hat zugenommen (Vatter 2014). Die PVK hängt bei der Themenwahl, der Präzisierung der Evaluationsaufträge und vor allem bei der Verwertung der Resultate ihrer Evaluationen von der Mitwirkung der Kommissionsmitglieder ab. Diese Mitwirkung stellt angesichts der grossen Belastung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier für sie selbst wie für die PVK eine Herausforderung dar. Bis anhin haben die GPK ihrem Willen, die Oberaufsicht gegenüber Bundesrat und Verwaltung wahrzunehmen und die PVK als Unterstützungsdienst zu erhalten und weiter zu stärken, wiederholt Ausdruck gegeben.<sup>20</sup> Das künftige Funktionieren der PVK ist in der gegebenen Abhängigkeitskonstellation denn auch stark dadurch bedingt, dass die GPK weiterhin bereit und fähig sind, ihre mit der Rolle als Auftraggeber verbundenen Aufgaben gegenüber der PVK wie auch gegenüber dem Bundesrat und der Verwaltung wahrzunehmen. Die zweckmässige Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten ist, wie dies verdeutlicht, eine Funktion der Stellung aller drei Rollen im Akteursdreieck.

Die Entwicklungsgeschichte der PVK zeigt schliesslich, dass auch das weitere institutionelle Umfeld für die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten relevant ist. Sollte es beispielsweise einmal zu einer Zusammenlegung von Finanzkommissionen und GPK kommen, wie sie im INSIEME-Bericht (FK/GPK 2014, 6716–6717) als Möglichkeit erwähnt ist, wäre die Stellung der PVK neu zu definieren. Dasselbe gälte bei einer Aufwertung der EFK zu einem unabhängigen Rechnungshof. Institutionelle Veränderungen sind jedoch äusserst anspruchsvoll, weil die Unabhängigkeit bezüglich sämtlicher Dimensionen – institutionell, personell, finanziell und funktional – sowie bei allen drei Rollen – Evaluator, Auftraggeber und Evaluandum – neu abgestimmt werden muss. Zurzeit erscheint die Unabhängigkeit der Evaluationsorgane für die Aufsicht beim Bund im Grossen und Ganzen austariert.

*Simone Ledermann, Dr. admin. publ., Stellvertretende Leiterin der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Bern; E-Mail: simone.ledermann@parl.admin.ch*

## Anmerkungen

- 1 Ich danke Ursula Walther für ihre Unterstützung bei diesem Beitrag und Caroline Schlauffer, Christian Rüeßli, Nicolas Grosjean, Andreas Tobler, Felix Strelbel und Emmanuel Sangra für ihre hilfreichen Kommentare.
- 2 Die Dimensionen sind in den Botschaften des Bundesrats zum Nationalbankengesetz (BBl 2002 6097, hier 6107ff.) und zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (BBl 2005 2829, hier 2836f. und 2873f.) aufgeführt und wurden für die Evaluation präzisiert.
- 3 Die von Widmer (2012) sowie von Kaiser und Brass (2010) genannten Eigenschaften von unabhängigen Evaluatoren lassen sich den verschiedenen Unabhängigkeitsdimensionen zuordnen und decken alle vier Dimensionen ab, womit für die Unabhängigkeit von Evaluatoren alle vier Dimensionen relevant sind.
- 4 AS 1990 260
- 5 AS 1962 773
- 6 AS 1989 334
- 7 AS 43 439
- 8 Diese Aufgabe folgt aus Art. 27 Bst. b des ParlG, welcher die Prüfung der Wirksamkeitsüberprüfungen des Bundesrats als Teil der Umsetzung von Art. 170 der Bundesverfassung vorsieht.
- 9 Bättig/Tobler (2014: 205, Fn. 15) gehen dagegen davon aus, dass die PVK bei Aufträgen von Legislativkommissionen nur dann über die Informationsrechte der GPK verfügen kann, wenn die GPK formell als Auftraggeber fungieren.
- 10 In den zwei Jahren zuvor war die Bundesversammlung Wahlbehörde (Art. 5 Abs. 2 Beamtengesetz, Fassung vom 8. Okt. 1999, AS 2000 273).
- 11 Die Gründe für die Auflösung konnten im Rahmen der Recherchen zum vorliegenden Beitrag nicht geklärt werden.
- 12 Parlamentarische Initiative der GPK des Ständerates vom 26. Feb. 2010 zur «Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen» (10.404)
- 13 Die Anpassung von Art. 10 Abs. 2 ParlVV wurde veräußert, so dass dieser bezüglich der Aufträge anderer Kommissionen nach wie vor auf den aufgehobenen Art. 54 Parlamentsgesetz verweist. Die Zuständigkeit der GPK ergibt sich aus Art. 44 Abs. 1 Bst. e ParlG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 ParlVV.
- 14 Einen weiteren Evaluationsantrag einer Legislativkommission lehnte die KPA ab. Die EFK hat ihrerseits seit Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes drei Evaluationen im Auftrag von parlamentarischen Kommissionen durchgeführt, an Dritte wurde keine vergeben. Bättig/Tobler (2014, 251, N27) und Bättig/Schwab (2015, 20-22) folgern daraus, dass der Anspruch von Artikel 170 der Bundesverfassung, wonach die Bundesversammlung dafür sorgt, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden, noch nicht vollständig eingelöst wird.
- 15 Amtliches Bulletin 2003, N 1428
- 16 Der gesamte Ablauf einer Evaluation bei der PVK ist bei Bättig/Tobler (2014, 249–250, N21–25) sowie bei Janett (2008) beschrieben.
- 17 Bei den im INSIEME-Bericht (FK/GPK 2014) betrachteten Prüfungen der EFK handelte es sich allerdings nicht um Evaluationen.
- 18 Von den 55 Evaluationen (Wirtschaftlichkeitsprüfungen), welche die EFK seit Beginn durchgeführt hat, wurden in der Praxis nach eigener Auskunft vier im Auftrag des Bundesrats und gleich viele im Auftrag des Parlaments erstellt (vgl. auch Bättig/Tobler 2014, 249 N19).
- 19 Motion GPK des Nationalrates vom 21. Nov. 2014 «Aufsicht durch die EFK. Änderung des FKG» (14.4009) und Motion GPK des Ständerates vom 21. Nov. 2014 «Aufsicht durch die EFK. Änderung des FKA» (14.4010)
- 20 Vgl. auch Parlamentarische Initiative Joder vom 18. Juni 2015 «Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen» (15.451)

## Literaturverzeichnis

- Bättig, Christoph / Tobler, Andreas, 2014, Art. 27, in: Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel, S. 242–251.
- Bättig, Christoph / Schwab, Philippe, 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, S. 1–23.
- Bundeskanzlei, 1998, Neuausrichtung der Verwaltungskontrolle des Bundesrates, Pressemitteilung vom 18. Nov. 1998, [www.admin.ch/cp/d/1998Nov18.151154.12299@idz.bfi.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/d/1998Nov18.151154.12299@idz.bfi.admin.ch.html) (Stand: 27. Jan. 2016).
- Bundesrat, 1990, Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative «Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle» (90.221, BBl 1990 I 1092–1117).
- Bundesrat, 1994, Botschaft vom 30. März 1994 zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes (94.033, BBl 1994 II 721–746).
- Bundesrat, 1998, Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, 98.041, BBl 1998 4703–4727).
- Büro Ständerat 2003 = Büro des Ständerates, 2003, Bericht zur parlamentarischen Initiative «Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (VPP)» (03.423, BBl 2003 5051–5063).
- De Laat, Bastiaan, 2014, Evaluator, Evaluand, Evaluation Commissioner, A Tricky Triangle, in: Läubli Loud, Marlène / Mayne, John (Hrsg.), Enhancing Evaluation Use, Insights from Internal Evaluation Units, Thousand Oaks, S. 15–36.
- FK/GPK 2014 = Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen, 2014, Bericht vom 21. Nov. 2014 über das Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV, 14.075, BBl 2014 6377–6744).

- GPK 1987 = Geschäftsprüfungskommissionen, 1986, Bericht vom 9. April 1987 an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1986 (87.028, BBl 1987 II 718–755).
- GPK 1988 = Geschäftsprüfungskommissionen, 1988, Bericht vom 6. April 1988 an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1987 (88.028, BBl 1988 II 665–766).
- GPK 1990 = Geschäftsprüfungskommissionen, 1990, Bericht vom 12. Febr. 1990 über die parlamentarische Initiative «Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle» (90.221, BBl 1990 I 1065–1091).
- GPK-S 2010 = Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, 2010, Bericht vom 3. Dez. 2010 zur parlamentarischen Initiative «Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen» (10.404, BBl 2010 1817–1833).
- Graf, Martin / Moser, Irene, 2014, Art. 153, in: Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel, S. 1044–1063.
- Janett, Daniel, 2003, Evaluation wird als Kontrollinstrument des Bundesparlaments immer wichtiger, *LeGes*, H. 1, S. 165–167.
- Janett, Daniel, 2004, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, *LeGes*, H. 2, S. 137–150.
- Janett, Daniel, 2008, Parlamentarische Verwaltungskontrolle durch Evaluation – Ein Erfahrungsbericht aus der Schweiz, in: Bussjäger, Peter (Hrsg.), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle, Innsbruck, S. 117–134.
- Kaiser, Fredrick M. / Brass, Clinton T., 2010, Independent Evaluators of Federal Programs: Approaches, Devices, and Examples, Congressional Research Service, Washington DC.
- Lienhard, Andreas / Bolz, Urs / Wüest-Rudin, David, 2015, Normanalyse, in: Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 2. Febr. 2015 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates.
- Lüthi, Ruth, 2014, Art. 44, in: Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel, S. 375–382.
- Moser, Irene, 2014, Art. 158, in: Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel, S. 1084–1087.
- PUK PKB, 1996, Bericht vom 7. Okt. 1996 der parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements in Bezug auf die PKB (95.067, BBl 1996 V 153–493).
- PVK 1996 = Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 1996, Kontrolltätigkeiten im Bund: Geschichte, Probleme, Perspektiven, Arbeitspapier vom 24. April 1996 zur beabsichtigten Inspektion der Geschäftsprüfungskommissionen, Bern.
- PVK 2006 = Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2006, Evaluation Pro Helvetia, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 18. Mai 2006 zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates.
- PVK 2015 = Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2015, Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 2. Febr. 2015 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates.
- Stockmann, Reinhard / Meyer, Wolfgang / Schenke, Hannah, 2011, Unabhängigkeit von Evaluationen, *Zeitschrift für Evaluation*, 10 (1), S. 39–67.
- Strebel, Felix, 2015, Kompensation von gesetzgeberischen Lücken bei der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden, *LeGes*, H. 3, S. 587–599.
- Tuckman, Bruce W., 1965, Developmental sequence in small groups, *Psychological Bulletin*, 63, S. 384–399.
- Vatter, Adrian, 2014, Das politische System der Schweiz, Baden-Baden.
- Widmer, Thomas, 2012, Unabhängigkeit in der Evaluation, *LeGes*, H. 2, S. 129–147.
- Widmer, Thomas / De Rocchi, Thomas, 2012, Evaluation, Grundlagen, Ansätze und Anwendung, Zürich.

## Résumé

*La réponse à la question de savoir quelle doit être l'indépendance d'un service d'évaluation dépend du contexte. La présente contribution commence par examiner les relations entre mandant, évaluateur et objet évalué, ainsi que les différents champs conceptuels de l'indépendance. À travers les 25 ans d'existence du Contrôle parlementaire de l'administration, l'auteur montre ensuite comment l'indépendance de ce service a évolué dans le contexte institutionnel de la surveillance exercée par la Confédération. Les besoins spécifiques de leur « client », soit les Commissions de gestion du Parlement, ont joué à cet égard un rôle déterminant.*