

What Do We Know about the Demand for Evaluation? Insights from the Parliamentary Arena

Kurzfassung des mit dem DeGEval-Nachwuchspreis ausgezeichneten Artikels¹

Pirmin Bundi²

Im modernen Staat des 21. Jahrhunderts hat die Evaluation einen festen Platz eingenommen. Öffentliche Ausgaben stehen in Zeiten von hoher Staatsverschuldung immer stärker unter Beobachtung. Evaluationen dienen deshalb immer häufiger als wichtige Informationsquelle für politische Entscheidungsträger, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einer öffentlichen Maßnahme zu beurteilen. Während der letzten zwanzig Jahre hat die Evaluation im Zuge der internationalen Verbreitung der Evaluationstätigkeit stark an Bedeutung gewonnen, weshalb es nicht erstaunt, dass viele vom Zeitalter der Evaluation reden.

Obwohl die Regierungen jährlich eine beträchtliche Menge an finanziellen Mitteln für Evaluationen ausgeben, ist die Frage nach deren Ursprung bislang kaum untersucht worden, da sich die Evaluationsforschung vor allem mit der Nutzung von Evaluationen beschäftigt hat. Innerhalb des politischen Systems ist das Parlament ein wichtiger Stakeholder von Evaluationen, da diese für die Parlamentsmitglieder besonders nützlich sein können. Evaluationen versorgen Parlamentsmitglieder nicht nur mit wichtigen Informationen für die Gesetzgebung, sondern unterstützen diese auch in ihrer Aufsichtstätigkeit. Es kommt deshalb immer häufiger vor, dass Parlamente von sich aus Evaluationen anstoßen. Parlamentsmitglieder können Evaluationen vor allem mithilfe von parlamentarischen Vorstößen anregen, welche die Regierung damit beauftragen, eine bestimmte Maßnahme, ein Projekt oder gar ein ganzes Programm zu evaluieren. Trotz der hohen Relevanz der Evaluationen in den Parlamenten gibt es allerdings kaum Studien, welche die Nachfrage nach Evaluationen durch die Parlamente in den Mittelpunkt ihrer Analyse gestellt haben.

Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Artikel, wodurch sich die Evaluationsnachfrage durch Parlamentsmitglieder erklären lässt. Dabei geht die Studie vor allem der Frage nach, weshalb Evaluationen angestoßen werden und welche Fakto-

1 American Journal of Evaluation, 37 (4), S. 522-541

2 Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

ren diesen Vorgang unterstützen. Die Studie fokussiert sich auf die Schweizer Parlamente der kantonalen und nationalen Ebene. Zunächst galt die Schweiz als Nachzügler bezüglich der Institutionalisierung der Evaluation. Dies hat sich allerdings in den letzten Jahren stark verändert, besonders in den Parlamenten. In den frühen 1990er Jahren wurde die Parlamentarische Verwaltungskontrolle geschaffen, die im Auftrag des Bundesparlamentes Evaluationen durchführt. Weiter wurde mit der neuen Bundesverfassung von 1999 der Artikel 170 eingeführt, der die Bundesversammlung damit beauftragt, die Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüfen zu lassen. Auch viele Kantone kennen mittlerweile eine solche Evaluationsklausel in ihrer Verfassung. So zählt die Schweiz heute zu denjenigen Ländern, in welchen die Evaluation den höchsten Stellenwert in den Parlamenten genießt.

Die Studie argumentiert, dass die Parlamentsmitglieder vor allem Evaluationen anregen, um ihre Oberaufsichtsfunktion gegenüber der Verwaltung wahrzunehmen. Grundsätzlich zeichnet sich der Policy Prozess der westlichen Demokratien durch eine Delegationskette aus, das heißt diejenigen, die autorisiert sind, eine Entscheidung zu treffen, beauftragen andere, diese für sie zu fällen. Die Parlamentsmitglieder delegieren die Umsetzung der Gesetzgebung der Regierung bzw. den Verwaltungseinheiten, die im Sinne des Parlamentes handeln sollen. Dabei entsteht eine typische Prinzipal-Agent-Situation, die jedoch zwei Probleme mit sich führt. Einerseits besitzen die Parlamentsmitglieder oftmals nicht genügend Informationen, um die Umsetzung der Gesetzgebung durch die Verwaltungen einschätzen zu können (Asymmetric Information). Andererseits sind die Verwaltungseinheiten heutzutage vermehrt auch politische Akteure und haben ein Interesse, die Politik in ihrem Sinne zu gestalten (Bureaucratic Drift). Aus diesen Gründen können die Parlamentsmitglieder nicht sicher sein, ob die von ihnen formulierte Politik auch in ihrem Sinne umgesetzt wird. Deshalb haben die Parlamente Anreize, Informationen über die Politikumsetzung zu sammeln und die Regierung und deren Verwaltungseinheiten zu beaufsichtigen.

Allerdings haben die Parlamentsmitglieder häufig Schwierigkeiten, an die nötigen Informationen zur Kontrolle des Gesetzesvollzugs zu gelangen. Aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen ist eine permanente und flächendeckende direkte Überwachung durch das Parlament nicht möglich. In der Schweiz trifft dies besonders stark zu. Einerseits werden die Parlamente durch die direkt-demokratischen Instrumente in ihrer Macht eingeschränkt, besonders auf der kantonalen Ebene, die noch eine stärkere Volksbeteiligung als die Bundesebene kennt. Zudem sind die Aufsichtskapazitäten des Parlamentes limitiert. Die institutionell formalisierte Aufsicht beschränkt sich praktisch auf die Aufsichtskommissionen, die regelmäßig Inspektionen und Berichte publizieren. Die Empfehlungen der Berichte sind jedoch nicht bindend, weshalb die Regierungen oftmals keine unmittelbaren Maßnahmen beschließen. Zudem sind die Schweizer Parlamente – auch auf Bundesebene – noch immer Milizparlamente, weshalb die meisten Parlamentsmitglieder neben ihrem Mandat einer anderen Beschäftigung nachgehen und sich bei der Parlamentsarbeit eher auf die Gesetzgebung fokussieren.

Evaluationen nehmen deshalb für die Aufsichtsfunktion der Parlamente eine wichtige Rolle ein, da die Verwaltung während des Evaluationsprozesses Informa-

tionen zur Umsetzung einer Politik liefert und dem Parlament Rechenschaft ablegt. Parlamentsmitglieder können selektiv und ressourcensparend ihre Aufsichtsfunktion ausüben, indem sie mit einem parlamentarischen Vorstoß eine Evaluation zu einem spezifischen Thema anregen. So benötigen sie nicht zwingend institutionell starke Aufsichtsorgane, sondern können Evaluationen fordern, um die Regierung, bzw. die Verwaltung, zur Rechenschaftslegung anzuhalten. Evaluationen ermöglichen den Parlamentsmitgliedern somit ihre fehlenden Aufsichtskapazitäten zu einem gewissen Grade zu kompensieren und trotzdem die Exekutive zu kontrollieren.

Um zu überprüfen, ob Parlamente Evaluationen für die Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit anregen, wurde im Frühjahr 2014 eine Online-Befragung unter den Parlamentsmitgliedern des Bundes und der Kantone durchgeführt. Dabei wurden die Parlamentsmitglieder nach ihrem Umgang sowie ihren Erfahrungen mit Evaluationen gefragt. Insgesamt beteiligten sich 1.570 Parlamentsmitglieder an der Befragung, was einer Teilnahmequote von 55,3% entspricht und für eine Parlamentsbefragung einen außerordentlich hohen Wert darstellt.

Die Befragung zeigt, dass viele Parlamentsmitglieder schon einmal nach einer Evaluation gefragt haben. Beinahe die Hälfte der Befragten haben angegeben, dass sie mindestens einmal eine Evaluation mit einem parlamentarischen Vorstoß angeregt haben. Ein Viertel der Befragten hat demnach bereits mehrere Evaluationen angestoßen. Gleichzeitig haben unter derjenigen Hälfte der Parlamentsmitglieder, die nach keiner Evaluation gefragt haben, am meisten Befragte angegeben, dass sie bisher keine passende Möglichkeit gefunden hätten oder dass die Verwaltung bereits genügend Evaluationen zur Verfügung stellen würde. Insgesamt zeigt sich damit ein äußerst evaluationsfreundliches Bild der Schweizer Parlamente.

Die Mehrebenenanalyse zeigt, dass individuelle Persönlichkeitsfaktoren wichtiger für die Evaluationsnachfrage sind als strukturelle Merkmale auf der Parlamentsebene. Die quantitative Analyse unterstützt dabei die These, dass Parlamentsmitglieder Evaluationen für die Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion anregen. Diejenigen Parlamentsmitglieder, die den Eindruck haben, dass die Verwaltungseinheiten die Gesetzgebung nicht im Sinne des Parlamentes umsetzt, haben eine höhere Wahrscheinlichkeit eine Evaluation zu fordern. Im Gegensatz dazu spielt es jedoch keine Rolle, ob Parlamentsmitglieder genügend Informationen haben, um die Politikumsetzung beurteilen zu können. Des Weiteren haben die Mitglieder einer Aufsichtskommission eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit, einen Vorstoß zur Anregung einer Evaluation einzureichen. Das gleiche gilt auch für die Mitglieder des Parlamentsausschusses (die Vorsitzenden des Parlamentes und der parlamentarischen Gruppen) und die erfahrenen Parlamentsmitglieder, die oftmals eine höhere Sensibilisierung gegenüber der parlamentarischen Oberaufsicht besitzen. Schließlich spielt auch die Einstellung gegenüber Evaluationen eine wichtige Rolle, auch wenn jüngste Studien den Effekt vor allem der sozialen Erwünschtheit zuschreiben. Soziostrukturelle Faktoren sowie parlamentarische Kontextvariablen spielen hingegen kaum eine Rolle. Einzig eine Evaluationsklausel in der Verfassung hat einen positiven Effekt auf die Evaluationsnachfrage des jeweiligen Parlamentes.

Die Resultate bieten einen wichtigen Einblick in ein bisher vernachlässigtes Forschungsfeld. In den vergangenen Jahren wurde oftmals in der Literatur argumen-

tiert, dass die Evaluationsforschung sich von der Evaluationsnutzung zum Evaluationseinfluss verlagern sollte, um fortgeschrittene Auswirkungen und Konsequenzen von Evaluationen zu erfassen. Allerdings haben sich die bisherigen Studien überwiegend auf Informationen aus der Sicht der Evaluierenden beschränkt, die oftmals nicht besonders objektiv sind. Falls die Perspektive von Stakeholdern in der Studie berücksichtigt wurden, basierten die Informationen oftmals auf internen Berichten. Da Stakeholder häufig ein Interesse daran haben, als eine evidenzbasierte Organisation wahrgenommen zu werden, sind interne Berichte häufig geschönt. Diese Gefahr ist bei Parlamentsmitgliedern weniger gegeben, da empirische Evidenz nur eine mögliche Form der Entscheidungsfindung darstellt und andere Entscheidungsgrundlagen (Interessen, Ideologien, Institutionen) oftmals sogar über eine höhere Legitimität verfügen. Die Ergebnisse dieser Studie bieten deshalb einen Einblick in die parlamentarische Arena, die ein wichtiger Stakeholder von Evaluationen ist.

Die Ergebnisse beinhalten trotz der Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz wichtige Implikationen für andere Parlamente. Die Studie zeigt, dass die Schweizer Parlamente besonders Evaluationen anregen, um ihre fehlenden Kontrollressourcen zu kompensieren. Auch wenn andere Parlamente möglicherweise über mehr Aufsichtskapazitäten verfügen, können Evaluationen eine wichtige Rolle für Parlamente einnehmen. Wenn Evaluationen besonders zur Kontrolle von Regierungen verwendet werden können, ist ein Einsatz der Evaluation als Oppositionsinstrument durchaus vorstellbar. Da in der schweizerischen Konsensdemokratie die meisten Parteien in der Regierung eingebunden sind, können keine Unterschiede zwischen der Opposition und den Regierungsparteien in ihrer Evaluierungsforderung beobachtet werden. In einer parlamentarischen Demokratie, die häufig über eine substantielle Opposition im Parlament verfügt, haben Parlamentsmitglieder aber sicherlich vermehrt Interessen, eine Evaluation als Kontrollinstrument einzusetzen.

Diese Schlussfolgerung ist nicht nur für die Forschung über Evaluationen besonders relevant, sondern auch für Evaluierende und Auftraggebende von Evaluationen. Carol Weiss hat vor 17 Jahren geschrieben, dass viele Evaluator(inn)en darüber erstaunt sind, dass die politischen Entscheidungsträger Evaluationsresultate nicht konsequenter nutzen. Dieser Artikel bietet für die parlamentarische Arena eine Erklärung für dieses Verhalten an. Parlamente scheinen sich mehr um die Funktion der Evaluation zu interessieren als um ihren Inhalt. Evaluationen bieten den Parlamentsmitgliedern eine Möglichkeit, die Arbeit der Verwaltung zu überprüfen, ohne selbst viel zu investieren. Die Ergebnisse implizieren deshalb eine wichtige Botschaft für Personen, die Evaluationen durchführen: Wenn eine Evaluation für ein Parlament relevant und einflussreich sein will, sollte sie eher auf Rechenschaftspflicht als auf das Lernen fokussieren. Evaluierende können so die Nutzung von Evaluationen in den Parlamenten verbessern, wenn sie die Bedürfnisse der Parlamentsmitglieder vermehrt in die Konzeption der Evaluation miteinbeziehen. Auch wenn Parlamente Evaluationsresultate vielleicht nur selten nutzen, nehmen Evaluationen trotzdem einen wichtigen Stellenwert für die politische Arbeit der Parlamentsmitglieder ein, denn Parlamente nutzen Evaluationen, nicht Evaluationsbefunde.