

Rezension zu:

Eberli, Daniela: Die Nutzung von Evaluationen in den Schweizer Parlamenten. Zürich: Seismo Verlag, 2019. 296 Seiten, 39,00 EUR, ISBN 978-3-03777-205-8

*Reinhard Stockmann*¹

Das vorliegende Buch wurde 2017 an der Universität Zürich als Dissertation eingereicht und ist im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Projekts „Policy Evaluation in the Swiss Political System – Roots and Fruits“ entstanden. Schon einmal ist an dieser Stelle ein zentrales Werk dieses Forschungsschwerpunktes besprochen worden (vgl. Stockmann 2018).

Die jetzige Arbeit beschäftigt sich mit einem bisher – auch international betrachtet – kaum untersuchten Aspekt der Policy Evaluation, der parlamentarischen Nutzung der Evaluation. Dabei stellt die Schweiz im europäischen Vergleich einen besonderen Fall dar, da sie als einziges Land mit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle über einen eigenen Evaluationsdienst verfügt und die Bundesversammlung gemäß Art. 170 der Bundesverfassung für die Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen des Bundes zu sorgen hat (zur Schweiz im europäischen Vergleich vgl. Stockmann/Meyer/Taube 2020).

Die Arbeit widmet sich zwei Fragestellungen: Einerseits soll untersucht werden, wie die schweizerischen Parlamentsmitglieder Evaluationen nutzen. Andererseits sollen Erklärungsfaktoren für die Nutzung von Evaluationen herausgearbeitet werden (S. 19). Die beiden Fragen werden im Kontext des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses analysiert.

Im ersten Kapitel wird deutlich gemacht, dass die Arbeit an zwei Forschungstraditionen anschließt: an die klassische Nutzungsforschung, die ihren Ausgangspunkt in den 1960er Jahren in den USA nahm und die bisher eher

wenig ausgeprägte Forschung über Evaluation (S. 23). Diesen beiden Traditionslinien folgend, fokussiert die Autorin auf die instrumentelle und konzeptionelle Nutzung, die in der Nutzungsforschung zumeist herangezogen werden. Diese Auswahl vernachlässigt allerdings andere Nutzungsformen, die sich in der Vergangenheit als besonders wichtig herausgestellt haben, wie z.B. der prozessuale Nutzen von Evaluationen. Da die Parlamentarier in der Schweiz in der ausgesprochen vorteilhaften Lage sind, dass sie nicht nur vorhandene Evaluationen nutzen, sondern Evaluationen auch über die Parlamentarische Verwaltungskontrolle beauftragen können, wäre dieser prozessuale Aspekt besonders wichtig gewesen. Bisherige Studien zeigen nämlich, dass bei der Fokussierung auf den instrumentellen und konzeptionellen Nutzen der Nutzeneffekt von Evaluationen deutlich unterschätzt wird (vgl. Stockmann/Meyer 2014: 191). Gerade die Beschäftigung mit Evaluationen sorgt schon für enorme Lerneffekte. Dies dürfte im schweizerischen Kontext nicht nur wegen der Möglichkeit, Evaluationen selbst zu beauftragen, sondern auch wegen der intensiven Kommissionsarbeit von besonderer Bedeutung sein, auf die die Autorin selbst hinweist. Dabei beschäftigen sich die Parlamentarier vertieft mit einzelnen Fragen und berücksichtigen hierfür direkt und indirekt (vermittelt durch Verwaltungspersonal) Evaluationsergebnisse.

In Kapitel 3 wird der theoretische Rahmen für die Evaluationsnutzung und ihre Erklärungsfaktoren entwickelt. Bei der Nutzung wird prinzipiell zwischen einer analytischen und einer politischen Nutzungsform unterschieden.

1 Centrum für Evaluation (CEval), Saarbrücken

Bei der analytischen Nutzung steht die Informationsfunktion von Evaluation im Vordergrund, um sich konzeptionell zu orientieren oder um (instrumentell) Entscheidungen zu treffen. Bei der politischen Nutzung werden Evaluationsergebnisse als ein strategisches Mittel eingesetzt, um die eigene Position zu begründen (legitimierend), um damit andere zu überzeugen (persuasiv) oder taktisch, um Entscheidungen hinauszuzögern (taktisch) (S. 52). Darauf aufbauend werden jeweils neun Hypothesen für die analytische und politische Nutzung formuliert. Diese klingen allesamt plausibel, doch auch ein wenig willkürlich ausgewählt. Es fehlt eine theoretische Ableitung, warum gerade diese, aber keine anderen Hypothesen ausgewählt wurden.

Als empirische Grundlage für die Analyse der Evaluationsnutzung und ihrer individuellen Erklärungsfaktoren verwendet die Arbeit eine 2014 durchgeführte Online-Befragung, bei der 246 Parlamentarier der Bundesversammlung und 2.608 aller Kantonsparlamente befragt wurden (Kapitel 4). Die Rücklaufquote betrug bei den Abgeordneten der Bundesversammlung 45,7%, der Kantone 56,2%. Diese auf den ersten Blick hohen Responsequoten liegen allerdings (erstaunlicherweise) weit unter denen anderer vergleichbarer Befragungen von Schweizer Parlamenten. Weitaus bedeutsamer für die Analyse erweist sich allerdings der Aspekt, dass sich die quantitative Analyse nur auf die fünf größten Parteien beschränkt (S. 74). Dadurch reduziert sich die Zahl der in der Erhebung berücksichtigten Abgeordneten aus der Bundesversammlung auf 87. Diese machen damit nur 7,88 Prozent aller Befragten aus. D.h. die vorliegenden Ergebnisse informieren eher über die Nutzung von Evaluationen in den kantonalen Parlamenten als über die Praxis in der Bundesversammlung. Zwar teilt die Verfasserin mit, dass sich Mitglieder der CVP, FDP, SP, SVP und Grünen in unterschiedlichem Umfang an der Befragung beteiligten, was zu Verzerrungen in der Erhebung geführt haben dürfte, wie die Autorin selbst annimmt (S. 112). Wie umfangreich diese ausfallen, kann jedoch nicht überprüft werden, da eine entsprechende Tabelle fehlt.

Zu den Ergebnissen: Rund die Hälfte der befragten Parlamentsmitglieder gibt an, Evaluationen im Rahmen ihrer gesetzgeberischen Tätigkeiten zu nutzen. Davon behaupten fast zwei Drittel der Befragten, Evaluationen vor allem in ihrer instrumentellen Art zu verwenden. Deutlich weniger erklären, dass sie Evaluationen politisch nutzen, also um andere von ihrer eigenen Haltung zu überzeugen (55%) oder um ihre Entscheidung zu legitimieren (48%) (S. 107).

Da dieses Ergebnis jedoch der in der Literatur weit verbreiteten und auch in diesem Buch postulierten Annahme widerspricht, dass die politische Nutzung im Parlament überwiegt, wird vermutet, dass die Parlamentarier sozial erwünscht antworteten.

Von den aufgestellten vier Hypothesen zu den individuellen Erklärungsfaktoren kann nur eine voll und ganz bestätigt werden: Je erfahrener ein Parlamentarier ist, desto weniger nutzt er Evaluationsergebnisse. Dieser Effekt bleibt sogar über mehrere Amtsperioden hinweg stabil. Angenommen wird, dass die Parlamentarier mit der Zeit ihre Position festigen und Evaluation nicht mehr für die Untermauerung ihrer Legitimität notwendig ist. Die Annahme, dass Parlamentsmitglieder, die ihrem Mandat mehr Zeit widmen (können), auch mehr Zeit für vertiefte Analysen und somit auch Evaluationsbefunde haben, kann nur bedingt bestätigt werden (S. 109f.). Parteizugehörigkeit und Bildungsgrad weisen hingegen keine einheitlichen Effekte auf.

Für die Analyse der kontextuellen Erklärungsfaktoren werden acht Fallstudien angefertigt (Kapitel 5). Hierfür wurden in zwei Kantonalparlamenten (Zürich und Bern) je vier Gesetzgebungsprozesse ausgewählt, die sich in Wissenschaftsnähe und Konfliktivität unterscheiden.

Gemäß dieser qualitativen Analyse ist die Konfliktivität einer Maßnahme der wesentliche kontextuelle Erklärungsfaktor für die Evaluationsnutzung. Parlamentsmitglieder verwenden Evaluationen dann besonders intensiv, je konfliktiver der untersuchte Gesetzgebungsprozess war. Dieser Befund unterstützt die Hypothese, dass Parlamentarier in diesen Fällen Evaluation häufig politisch nutzen. Aber entgegen der Hypothese nutzen sie Evaluation auch analytisch. Deutlich weniger Erklärungskraft kommt den anderen untersuchten Hypothesen zum Evaluationskontext zu, dem Kommissionssystem der Parlamente und der Wissenschaftsnähe einer Maßnahme. Fazit: Die konzeptionell begründete Unterscheidung zwischen der analytischen und politischen Nutzung von Evaluationen führt empirisch zu dem (nicht erwarteten) Ergebnis, dass die analytische Verwendung weitaus häufiger stattfindet als die politische. Dies kann damit zusammenhängen, dass – wie in der Arbeit vermutet – die Parlamentsmitglieder sozial erwünscht geantwortet haben oder auch damit, dass sich die beiden theoretischen Kategorien in der Praxis nicht so einfach voneinander trennen lassen. Jedenfalls zeigen auch die Fallstudien, dass die angeblich favorisierte analytische Verwendung von Evaluationen nicht in allen un-

tersuchten Gesetzgebungsprozessen beobachtbar war (S. 255).

Von den individuellen Erklärungsfaktoren zur Nutzungshäufigkeit von Evaluation hat sich die Erfahrung eines Parlamentariers als zentrale Größe erwiesen: Die Nutzung von Evaluation steht in einem inversen Verhältnis zur parlamentarischen Erfahrung eines Abgeordneten. Zumindest teilweise positiv hat sich das Professionalisierungsverhalten gezeigt: „Je mehr Zeit ein befragtes Parlamentsmitglied in das Amt investiert, desto häufiger nutzt es Evaluationen analytisch und politisch“ (S. 256), zumindest was die konzeptionelle und persuasive Verwendung betrifft. Bei den Kontextfaktoren stellt die Konfliktivität die dominante Nutzungsgröße dar. Alle anderen Kontext-Hypothesen konnten nicht bestätigt werden.

Auch wenn die Arbeit nur wenige Hypothesen belegen konnte, stellt sie eine wertvolle Analyse zur Nutzung von Evaluation durch Parlamentarier dar. Sie verhilft zu wichtigen Einsichten in einem bisher nur sehr wenig untersuchten Feld. Die Nutzung von Evaluationen ist insgesamt wenig erforscht. Die zentrale Frage, ob in Gesellschaften und politischen Systemen, in denen regelmäßig und qualitativ hochwertig evaluiert wird, rationaler und evidenzbasier-

ter entschieden wird und dadurch insgesamt eine effektivere, wirkungsvollere und nachhaltigere Gestaltung gelingt, lässt sich derzeit nicht beantworten. Genauso wenig wie die Frage, ob Parlamente, die Evaluation nutzen, diese Ansprüche besser erfüllen als solche, die es nicht tun. Ein weites Forschungsfeld, das noch viele Dissertationen und Forschungsprojekte notwendig macht.

Literatur

- Stockmann, Reinhard (2018): Rezension zu: Sager, Fritz/Widmer, Thomas/Balthasar, Andreas (Hg.): Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen. Zürich: NZZ Libro. In: Zeitschrift für Evaluation, 17 (2), S. 363-392.
- Stockmann, Reinhard/Meyer, Wolfgang (2014): Evaluation: Eine Einführung. Opladen: Barbara Budrich (UTB) (2. Aufl.).
- Stockmann, Reinhard/Meyer, Wolfgang/Taube, Lena (2020): Chapter 19 – The Institutionalisation of Evaluation in Europe: A Synthesis. In: Stockmann, Reinhard/Meyer, Wolfgang/Taube, Lena (2020): The Institutionalisation of Evaluation in Europe. London: Palgrave Macmillan.