

Evaluation zwischen Programm und Budget

H.- U. Derlien



Hans-Ulrich Derlien

geb. 1945, Ordentlicher Professor für Verwaltungswissenschaft an der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bamberg.

Empirische Forschung über Kommunalverwaltung sowie über Organisations-, Planungs- und Personalaspekte von Landes- und Bundesministerien. Vertreter der Deutschen Sektion in der IISA study group "Policy Evaluation".

Evaluation zwischen Programm und Budget

Prof. Dr. Hans-Ulrich Derlien, ord. Professor Universität Bamberg, Bamberg

1. Zwei Funktionen der Evaluation

Seit den 60er Jahren wird unter Verwendung des Ausdrucks Evaluation die systematische, methodisch abgestützte Untersuchung der Wirksamkeit und der Auswirkungen staatlicher Maßnahmen und Programme betrieben. (Die Evaluation wissenschaftlicher Einrichtungen in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung hat das Wort beinahe zum Begriff des Jahres 1991 werden lassen).

Die Begründung für dieses Verfahren zur Rationalisierung öffentlichen Handelns ist im wesentlichen eine zweifache:

- die Evaluation erfüllt eine Informationsfunktion für die Programmverantwortlichen in Legislative und Exekutive;
- sie erfüllt aber auch eine Funktion bei der Allokation von Haushaltsmitteln auf immer um knappe Ressourcen rivalisierende Zwecke;
- daneben erfüllt sie auch noch eine eher latente Legitimationsfunktion wie jede Form wissenschaftlicher Politikberatung).

1.1 Informationsfunktion

Denn gerade über die Auswirkungen neuer, innovativer Programme (Gesetze) ist oft wenig oder nichts bekannt. Insofern entspricht die Evaluation letztlich einer

der Logik des Experiments folgenden Gesetzgebung; die Evaluationsergebnisse sollen Auskunft darüber geben, ob und in welchem Maße ein Programm das zugrundeliegende Problem oder das angestrebte Ziel erreicht hat, und sie soll erklären, welche Ursachen im Programm selbst (Politikfehler), bei der Implementation (Vollzugsdefizit) und im Bereich externer (Stör-) Faktoren für mangelnde Zielerreichung zu vermuten sind. In diesen Bereichen finden sich dann zwangsläufig auch die Ansatzpunkte für eine nachfolgende Programmkorrektur. Folge der Evaluation kann aber auch sein, daß das Programm eingestellt wird, wenn sich das Problem erledigt hat oder wenn sich das Programm als grundsätzlich ineffektiv erwiesen hat.

Zumindest entspräche diese Konsequenz einer systematischen Experimentierhaltung und der Einstufung der Evaluation in den Regelkreis von Programmierung, Durchführung, Kontrolle und Korrektur. Wir wissen natürlich alle, daß die Logik der Politik gelegentlich eine andere ist. Hierauf wie auch auf die methodischen Probleme der Evaluation selbst - denken Sie nur an das vertrackte Problem der kausalen Zurechnung von Wirkungen und Ursachen - kann ich heute aus Zeitgründen nicht eingehen.

1.2 Allokationsfunktion

Gelangt man aufgrund der Evaluationsergebnisse zu dem Schluß, das Programm sei besser einzustellen oder in der Finanzausstattung zugunsten anderer Maßnahmen zu beschneiden, dann tangiert dies unmittelbar das Budget und den Budgetprozeß; ja, dieses fiskalische Motiv kann sogar in der Praxis den Ausschlag dafür geben, daß eine Evaluation veranlaßt und durchgeführt wird - möglicherweise gegen den Willen der programmverantwortlichen Fachpolitiker, die in der Regel auf die Effektivität ihrer Programme schwören würden.

Informations- und Allokationsfunktion der Evaluation sind also **prinzipiell** miteinander verbunden, sofern es sich um haushaltswirksame Programme handelt; diese grundsätzliche Komplementarität läßt sich aber nicht ohne weiteres praktisch in einem politisch-administrativen Entscheidungssystem abbilden, sondern die eine oder die andere Funktion kann überwiegen, zumal wenn die

programmverantwortlichen Fachpolitiker organisatorisch von den Haushaltspolitikern und dem Budgetprozeß getrennt sind.

Mit dieser **Ambivalenz der Evaluation zwischen Programm und Budget** möchte ich mich näher befassen. **Ziel meiner folgenden Ausführungen** ist es, Ihnen **erstens** vorzutragen, in welcher Beziehung die Evaluation in einigen exemplarischen Ländern zu der einen oder der anderen Funktion institutionalisiert ist. Dies dürfte wohl auch für die verehrten Schweizer Kollegen von Interesse sein, denn hier arbeitet man ja seit einiger Zeit an einem Verfahren der Gesetzesevaluation und knüpft dabei vor allem an der Informationsfunktion der Evaluation an. **Zweitens** möchte ich mich auf dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen am Beispiel der Bundesrepublik mit der Frage befassen, in welchem Maße die Evaluation mit Institution und Verfahren der klassischen Finanzkontrolle und Rechnungsprüfung verbunden ist oder für diese möglicherweise einen Fremdkörper darstellt.

2. Zwei Institutionalisierungsschübe der Evaluation

Seit Mitte der 70er Jahre hat sich eine Akzentverlagerung in den internationalen Evaluationsbemühungen eingestellt, ist eine **zweite Welle** zu beobachten (Derlien 1989; 1990a; 1990b), die die Evaluation näher an die Allokationsfunktion und an das Budget heranrücken und somit andere Akteure in den Mittelpunkt des Geschehens treten läßt.

Ohne Zweifel kann das am höchsten entwickelte Evaluationssystem in den USA beobachtet werden. Die Evaluation wird hier sowohl in der Exekutive als auch in der Legislative betrieben, und zwar im Kongreß vom General Accounting Office, der ausschließlich sein Hilfsorgan ist. Die amerikanischen Evaluationsbemühungen seit den 60er Jahren haben entsprechende, leicht zeitversetzte Entwicklungen in anderen Ländern, wenn nicht ausgelöst, so doch zumindest unterstützt. In diese Gruppe von Ländern lassen sich Schweden und die Bundesrepublik einordnen, denen gemeinsam ist, daß sie bis in die 60er Jahre zurückreichend erste Versuche mit der Programmevaluation unternommen haben.

In einer zweiten Gruppe von Ländern, z.B. in Großbritannien und in Kanada wurde nach weniger erfolgreichen Versuchen im Zuge des ersten, an Planung

und Programm orientierten Institutionalisierungsschubes Ende der 70er Jahre ein neuer, für die zweite Welle insgesamt charakteristischer Versuch zur Etablierung eines Evaluationsystems unternommen. In der Regierung Thatcher wurde die Evaluation Teil der allgemeinen Managementphilosophie und kam primär im Rahmen des Budgetprozesses zum Tragen. Dieser zweite Anlauf, der in Kanada und Großbritannien unternommen wurde, fällt zeitlich und systematisch zusammen mit Bemühungen zur Institutionalisierung der Programmevaluation in Ländern wie Norwegen, Dänemark und den Niederlanden.

(Frankreich und die Schweiz, die noch etwas später folgten, stellen Sonderfälle dar). Auch für diese Länder ist kennzeichnend, daß sie die Programmevaluation stärker im Zusammenhang mit dem Budgetprozeß gesehen haben, als dies während der ersten Generation der Programmevaluation üblich war. Insofern kann man von zwei Wellen oder Schüben der Institutionalisierung sprechen. Lassen Sie mich diese Entwicklung an einigen Beispielen etwas detaillierter belegen!

2.1 Evaluation in den U.S.A und in der Bundesrepublik

Wir sollten uns in Erinnerung rufen, daß die Programmevaluation in den USA in einem engen inneren Zusammenhang mit dem von 1965-69 regierungsweit betriebenen Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) eingeführt wurde. Die Departments der amerikanischen Bundesregierung, vor allem das Office of Economic Opportunity, bildeten seinerzeit Evaluationseinheiten, um die Ergebnisse der neuen Wohlfahrtsprogramme der Kenndey-Johnson Ära zu überprüfen, und der amerikanische Kongreß verfügte in der Economic Opportunity Act von 1967, daß das General Accounting Office die Effektivität der einzelnen Programme ebenfalls untersuchen und dem Kongreß darüber berichten sollte. Seit jener Zeit haben beide Zweige, Administration und Kongreß, ihre Bemühungen stetig fortgesetzt, die Evaluation zu einem Routineverfahren zu entwickeln. Vor allem dem Kongreß ist hierbei eine wesentliche Rolle zugefallen, sei es mit der Einführung der sogenannten Sunset-Legislation, also der Terminierung von Programmen, wenn keine positive Evaluation vorliegt, sei es mit der Einrichtung einer speziellen Einheit im General Accounting Office im Jahre 1980, die heute den Namen "Program Evaluation and Methodology Division" trägt und rund 100 Wissenschaftler beschäftigt. Diese Evaluationska-

pazitäten im Kongreß sollten umso bedeutsamer werden, als die Reagan-Administration seit 1980 geradezu dramatisch die Zahl der Evaluationseinheiten in den Ministerien zu reduzieren begann.

Auch in der **Bundesrepublik** war die Entwicklung der Programmevaluation eng mit der Intensivierung sozialpolitischer und ökonomischer Interventionsprogramme im Zuge der Reformen, die in der großen Koalition einsetzten, sowie mit den Bemühungen um die Entwicklung der Planungsorganisation verbunden (Derlien 1976). Allerdings muß man heute im Vergleich zu den USA feststellen, daß die Evaluationslandschaft in Bonn **stärker fragmentiert** ist und diese Funktion bei weitem nicht so fest und zentral institutionalisiert ist wie in Washington. In einigen Ressorts finden wir Evaluationseinheiten, während andere die Evaluation im Rahmen der Ressortforschung nicht besonders hervorheben. Hinzu trat bei uns die programmspezifische Verankerung von Evaluationspflichten in Einzelgesetzen, aber auch in Zusammenhang mit den vielzähligen Modellversuchen im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialektor sowie beim Programm "Humanisierung der Arbeit" wurde Evaluation betrieben. Allerdings zeichnete sie sich nicht durch das hohe methodische Niveau aus, das bei den großen amerikanischen Sozialexperimenten erreicht wurde.

Nicht unerwähnt bleiben darf auch die Institutionalisierung der Evaluation über die Verwaltungsvorschrift zum **7b der Bundeshaushaltsordnung** im Jahre 1973, wodurch der Finanzminister immerhin in die Lage versetzt wird, von einzelnen Ministerien derartige Studien anzufordern und die Verbindung zwischen Programm und Budget herzustellen. Wie der Finanzminister hiervon jedoch selten Gebrauch zu machen scheint, fehlt es in Bonn auch an einer zentralen Stelle im Regierungsapparat, die eine dem Office of Management and Budget vergleichbare Initiatorfunktion übernommen hätte. Daß sich in Bonn keine Washington vergleichbare **Evaluationskultur** hat entwickeln können, dürfte auch mit der ambivalenten **Rolle des Bundestages** in dieser Sache zusammenhängen, auf die noch einzugehen sein wird. Auch der **Bundesrechnungshof** hat bei der Institutionalisierung der Evaluation in den Bundesministerien keine aktive Rolle gespielt, noch hat er selbst bis vor kurzem diese Funktion für sich akzeptiert.

2.2 Dominanz der Budgetfunktion

Das war in **Schweden** Ende der 70er Jahre anders. Da die Konzeption des PPBS in Schweden eine größere Bedeutung als in der Bundesrepublik erlangt hatte, wurden frühzeitig schon Mitte der 60er Jahre betriebswirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsanalysen und eine Programmkostenrechnung eingeführt. Dabei spielte der **schwedische Rechnungshof** eine prominente Rolle. Rund 100 Ökonomen und Sozialwissenschaftler waren mit derartigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen, von denen auch eine Reihe als Evaluationen eingestuft werden können, befaßt. Ende der 70er Jahre setzte dann in Schweden angesichts ökonomischer Stagnation eine Phase globaler Überprüfungen existierender Politiken ein. Sowohl die zwischenzeitlich (1976-82) amtierende bürgerliche Regierung als auch die Sozialdemokraten haben später den Bedarf derartiger gründlicher Programmüberprüfungen betont. Evaluationseinheiten wurden in den obersten Behörden eingerichtet, und Expertengruppen in den Ministerien haben einen Teil ihres Interesses an der Planung auf die Evaluation verlagert. Das Parlament jedoch, der schwedische Reichstag, hat in dieser Entwicklung keine Rolle gespielt.

Obwohl das **britischen Programme Analysis and Review** Verfahren 1979 eingestellt und der Stab 1983 aufgelöst worden waren, reaktivierte die Regierung Thatcher, wie gesagt, die früheren Evaluationsbemühungen im Rahmen ihrer Betonung der Kosten-Effektivität, des Imperativs von "value for money", und ihres allgemeinen managerialistischen Politikansatzes. Die sogenannte Financial Management Initiative von 1983 beinhaltete zwar weiterhin die Kostenkontrolle, verlangte aber auch von neuen Projekten und Programmen, daß sie anschließend evaluiert würden. In dieser Entwicklungslinie ist die Schaffung einer Management-Einheit im Jahre 1985 zu sehen, deren Aufgabe es war, die Evaluation als Routineprozedur in den einzelnen Ministerien zu verankern.

Parallel dazu hat das britische Parlament in den letzten Jahren die Evaluation stärker betont und das Public Accounts Committee, den Rechnungsprüfungsausschuß, gestärkt. Dies läßt sich vor allem daran ablesen, daß das 1983 anstelle des Exchequer and Audit Department eingerichtete **National Audit Office** diesem Rechnungsprüfungsausschuß zuarbeiten soll. Zur Zeit läßt sich allerdings noch nicht abschließend beurteilen, ob diese Institutionalisierungen eher

eine Stärkung traditioneller fiskalischer Kontrollen bewirken werden oder sich in Richtung auf ein hiervon unterscheidbares Evaluationssystem bewegen.

Historisch und systematisch betrachtet ähnelt die Entwicklung in **Kanada** am stärksten der in den USA beobachteten. Nicht nur führte Kanada 1969 das PPBS ein (und behielt es eine zeitlang mit verschiedenen Varianten bei), das Finanzministerium (Treasury Board) errichtete auch eine spezielle Planungseinheit, der Evaluationsexperten angehörten, die die Versuche der Ministerien zur Evaluation ihrer Maßnahmen unterstützen sollten. Allerdings wurden diese frühen Bemühungen Ende der 70er Jahre in Kanada als im großen und ganzen ineffektiv angesehen. Wiederum war es das Parlament, das 1977 mit Unterstützung des Auditor General, des Obersten Rechnungshofes, die Regierung dazu drängte, ein eigenes Office of Comptroller General einzurichten. Diese Behörde erhielt eine spezielle Einheit für Programmevaluation, deren Aufgabe es ist, die Evaluation in der Bundesregierung als normalen Teil des Managementzyklus durchzusetzen. Organisatorisch ist an der kanadischen Institutionalisierung interessant, daß die Staatssekretäre der Ministerien (Deputy Ministers) für die Evaluation verantwortlich sind und in jedem Ministerium Evaluationseinheiten eingerichtet wurden. Gleichzeitig wurde mit der Einführung des Policy and Expenditure Management Systems im Jahre 1979 die Evaluation in den Prozeß der Haushaltsaufstellung eingebunden, indem dem Finanzministerium - ähnlich wie in Bonn - die Möglichkeit gegeben wurde, Evaluationsergebnisse und Evaluationsplanung bei der Haushaltsaufstellung anzufordern. Für den Grad der Institutionalisierung der Evaluation in Kanada wie auch in den USA ist charakteristisch, daß es Regierungshandbücher gibt, in denen über die Methodik von Evaluationsstudien aufgeklärt wird, und daß es eine sehr rührige American Evaluation Association und eine Canadian Evaluation Society mit eigenem Bulletin gibt, in der auch die Praktiker stark vertreten sind.

Die allgemeine philosophische Verbindung zu Großbritannien ist noch deutlicher am Beispiel **Norwegens** zu erkennen, wo die Evaluation 1985 als Teil einer Reform des Budgetsystems verankert wurde, nachdem schon 1982 eine allgemeine Produktivitätskampagne vorausgegangen war. Hinzu kommt in Norwegen wiederum, daß der Rechnungshof, der wie in den USA ausschließlich dem Parlament berichtet, die traditionellen haushaltsrechtlichen Richtigkeitsprüfungen um output-orientierte Kontrollen ergänzt hat.

Dieser grobe Überblick über die Entwicklung in einigen Ländern dürfte **drei Trends** erkennen lassen:

- In den 80er Jahren entsteht eine zweite Evaluationsbewegung, die sehr stark an Fragen des Output des Regierungshandelns, möglicherweise weniger an den realen Auswirkungen, den Impacts, orientiert ist. Selbst die meisten derjenigen Länder, die die Evaluation schon in den 60er Jahren etabliert hatten, nahmen einen neuen Anlauf mit diesem Verfahren.
- Zweitens läßt sich feststellen, daß die erste Evaluationsbewegung in den 60er und Anfang der 70er Jahre primär am Prozeß der Planung und der Programmentwicklung orientiert war und damit letztlich auf die Bedürfnisse der programmverantwortlichen Fachpolitiker in Regierung und Parlament zugeschnitten war, während die zweite Welle Ende der 70er Jahre eher zentralen politischen Bemühungen entspringt, die Berechtigung laufender Reformprogramme zu überprüfen, und in erster Linie am Budgetprozeß ausgerichtet ist.
- In jedem Fall gewinnt drittens in diesem Zusammenhang die externe Kontrollinstanz, der Rechnungshof, an Gewicht. Damit hat sich der Schwerpunkt der Evaluation in einer Reihe von Ländern in den 80er Jahren von einer vormals primär regierungsinternen Angelegenheit auf die Parlamente verschoben. Die Parlamente gewinnen dabei umso mehr an Bedeutung, wie ihnen die nationale Rechnungsprüfungsbehörde ausschließlich oder doch primär zuarbeitet.

3. Integration von Evaluation und Budget?

Daß die Evaluation mit dem Programm einigermaßen integriert ist, zeigt der 25jährige, in letzter Zeit unspektakuläre Evaluationsbetrieb in den Ländern der ersten Gruppe, also vor allem USA und Bundesrepublik. Warum aber gelingt bei uns nicht die komplementäre Ausrichtung der Evaluation am Budget im allgemeinen und die Verbindung mit der Haushaltskontrolle im besonderen?

Ich komme damit zu meiner zweiten Frage, der nach der systematischen Verbindung von Evaluation und Budget und verlasse damit die historische Beobachtungsebene.

Allgemein läßt sich zunächst aus dem internationalen Vergleich folgender Zusammenhang ableiten: Bei exekutiver Orientierung der Rechnungshöfe, prozeduraler Trennung von Politikformulierung und Budgetierung (two-track-system) und Institutionalisierung der Evaluation auf Seiten der Programmentwicklung in den Ministerien ist die Erweiterung des Kontroll-Instrumentariums der Rechnungshöfe um die Evaluation weniger wahrscheinlich als bei einer Konfiguration mit legislativer Anbindung der Rechnungshöfe, Erfahrung mit integrierter Programmentwicklung und Budgetierung und Auftreten der Evaluation unter den Kontextbedingungen der zweiten Welle der Institutionalisierung.

3.1 Finanzkontrolle und Evaluation

Wie in Deutschland die **Bürokratie generell älter ist als die Demokratie**, so ist Teil des historischen Erbes der Rechnungshöfe bis heute ihr Geburtsfehler aus der Exekutive, um es mit dem Verfassungsrechtler Stern zu sagen. Dies unterscheidet sie insbesondere vom amerikanischen General Accounting Office deutlich. Allerdings berichtet seit 1969 der Bundesrechnungshof (BRH) nicht mehr nur der Regierung, sondern auch dem Bundestag (und dem Bundesrat) und kann für beide vorgängig beratend tätig werden. Beachtlich ist auch, daß seit 1985 der Präsident des Bundesrechnungshofs - übrigens auf Initiative des Bundestages - vom Parlament gewählt wird. Das hat zumindest soviel zur Folge gehabt, daß der jetzige Präsident einer der wenigen in der Geschichte der Bundesrepublik ist, der nicht unmittelbar zuvor Staatssekretär in Bonn gewesen war (wie Hopf, Schäfer und Wittrock). Dennoch hat diese seit 1969 zu verzeichnende prozedurale und institutionelle Reorientierung nicht dazu geführt, daß der Rechnungshof die klassischen Kontrollformen der Ordnungsmäßigkeitskontrolle und der Finanzkontrolle um die Erfolgskontrolle erweitert hätte. Allerdings ist in jüngster Zeit ein Umdenken in diesem Punkt nicht zu übersehen. So hat der Rechnungshof durch seinen Präsidenten nach einer umfangreichen Untersuchung über den Stand der Erfolgskontrolle in den Bundesministerien 1990 ein sehr gekürztes Gutachten vorgelegt (Zavelberg 1990) und auch an anderer

Stelle (Zavelberg 1990a) die Notwendigkeit der Durchführung von Evaluationen anerkannt, diese Aufgabe aber - von Ausnahmefällen abgesehen - primär der Exekutive zugewiesen, während der BRH sich selbst auf die **Kontrolle der Durchführung der Programmevaluation** in der Bundesverwaltung beschränken will. Immerhin ist bereits diese grundsätzliche Anerkennung der Evaluation als eigenen Kontrolltyp und die ausführliche Befassung damit bemerkenswert. Insgesamt aber dominiert immer noch der Typ der **Konformitätskontrolle** (compliance auditing) mit der Rechnungskontrolle im engeren Sinne (Überprüfung von Belegen und Kalkulationen) sowie mit der Gesetzmäßigkeits- und Verfassungsmäßigkeits-Prüfung, und dort wo die "sachliche Prüfung" mit den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einsetzt, wird die ökonomische Rationalität überwiegend i.S. des **Minimum-Prinzips** bei gegebener Zielerreichung (Sparsamkeit) praktiziert.

Übertragen auf die aus Bundesmitteln mitfinanzierten Bamberger Symphoniker könnte diese Art der Prüfung zu folgendem **fiktiven Bericht** führen:

1. Es wurde festgestellt, daß 30% des Orchesters während langer Passagen des Konzerts nicht aktiv waren. Ein gleichmäßigerer Einsatz aller Musiker, insbesondere der Schlagzeuger, würde die Wirtschaftlichkeit erhöhen.
2. In manchen Violin-Partien spielten acht Streicher, obwohl drei völlig ausgereicht hätten.
3. Eine ausgeglichene Weise des Spiels anstelle des Wechsels von tutti und pianissimo würde die Wirtschaftlichkeit erhöhen.
4. Die Prüfung der Einzelinstrumente ergab, daß die Triangel das bei weitem wirtschaftlichste Instrument ist. Ihr erhöhter Einsatz wird deshalb empfohlen.

Die lange Zurückhaltung des BRH gegenüber der Programmevaluation ist aber auch auf strukturelle Ursachen zurückzuführen:

- Nicht nur wird in der Bundesrepublik typischerweise **nicht in Programmen gedacht** und das Gesetz nicht als nur eine bestimmte Form des Programms angesehen;
- es ist auch meist außerordentlich schwierig, in derartigen (gesetzesförmigen) Programmen **Zielformulierungen** zumal in operationaler Form festzustellen. In dieser Situation, in der auf dem Wege der für die empirische Messung der Zielerreichung erforderlichen Operationalisierung leicht die Kriterien des Prüfers den politischen Willen substituieren könnten, entbehrt es nicht einer gewissen Rationalität, die Finger von diesem methodisch schwierigen Geschäft zu lassen. Zu Recht beharren die Rechnungshöfe im Rahmen ihrer Unabhängigkeit darauf, bei der Auswahl der Prüfgebiete nicht jeder Anregung nachzugehen und zumal nicht solche Maßnahmen aufzugreifen, die aus methodischen Gründen nicht valide zu beurteilen sind; auch die Evaluatoren andernorts führen nicht selten zunächst Evaluierbarkeits-Studien durch.
- Der **methodische Aufwand** insbesondere von Impact-Evaluationen ist sehr hoch, und angesichts der gegebenen **Ausbildung des Personals** der Rechnungshöfe ließen sich kontinuierliche Erfolgskontrollen kaum sinnvoll in größerem Umfange durchführen. Andererseits ist anzumerken, daß die Evaluationsmethodologie in den letzten 20 Jahren erhebliche Abstriche von ihrem sozialwissenschaftlich fundierten Ideal des experimentellen Programmdesigns gemacht hat und sich stärker mit relativ robusten Techniken an den Bedürfnissen des Anwenders orientiert (Patton 1978).

Neben den Eigenarten des Rechnungshof gibt es jedoch einen weiteren systematischen Grund, weshalb in Deutschland die Evaluation nach wie vor so gut wie nicht am Budget orientiert ist.

3.2. Kongruenz von Budget- und Kontrollfunktion

Die zuletzt angesprochenen methodischen Probleme verweisen letztlich darauf, daß sich in Deutschland wie auch in anderen Ländern das **Konzept des Programm-Budgets**, sieht man auf Bundesebene vom Versuch im BML und

der Einführung von Titelgruppen z.B. im BMWi ab, nicht hat durchsetzen können. Die historisch älteren Funktionen des Budgets, die administrative Steuerungsfunktion, die parlamentarische Kontrollfunktion und die finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion, sind stärker verwurzelt und bestimmen nach wie vor die Ausrichtung der Kontrolltätigkeit des Rechnungshofs (Rürup/Färber 1985; 1987). Nichtsdestoweniger hat sich, wie gesagt, die Evaluationsfunktion in der Ministerialbürokratie des Bundes seit Ende der 60er Jahre im Kontext expansiver Budgets und einer Politik der Reformen und Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft entwickeln können.

Die Folge ist, daß nach wie vor die meisten Initiativen zur Evaluation von Projekten und Programmen von den Fachpolitikern im Bundestag und von den Programmverantwortlichen in den Ministerien selbst stammen. Das hat für die betreffenden Programme immerhin den Vorteil, daß die Überprüfung nicht von vornherein mit der Absicht betrieben wird, die Programme zu beschneiden oder einzustellen, sondern daß die typische Orientierung der Programmverantwortlichen darauf ausgerichtet ist, aus Evaluationen Erkenntnisse zu gewinnen, wie die Programme zu verbessern seien. Aufseiten des Parlaments finden sich entsprechende Interessen in den Fachausschüssen, an die auch die Maßnahmen-Berichte der Bundesregierung adressiert sind, die regelmäßig Informationen über Wirksamkeit und Auswirkungen einzelner Maßnahmen und Gesetze enthalten. Diese rund 120 periodischen Berichte erreichen den kapazitätsmäßig ohnehin überlasteten Haushaltsausschuß jedoch nicht, so daß weiterhin die **Informationsfunktion der Evaluation eindeutig vor der budgetären Allokationsfunktion** rangiert. In gewissem Maße liegt dies auch an der Asymmetrie von Programm und Budget: regulative Programme, die evaluiert werden, sind nicht immer auch (beim Bund) haushaltswirksam.

Die Dominanz der Informationsfunktion findet insofern ihre Entsprechung auch in der Ministerialbürokratie, als das **BMF von der Möglichkeit**, nach 22 BHO Begründungen für Haushaltsvoranschläge, darunter Evaluationen, anzufordern, kaum Gebrauch macht. Der Bundesrechnungshof hat die Vernachlässigung des 7 BHO in seinem jüngsten Bericht gerügt.

Letztlich läßt sich diese Situation aber wohl nur daraus erklären, daß **Programmentwicklung und Budgetierung in Bonn zweiseitig** laufen und nicht systematisch miteinander verbunden sind. Der Haushaltssockel ist nach wie vor der wichtigste Faktor bei der Gestaltung des zukünftigen Budgets. Andererseits

bedeutet diese Zweispurigkeit, daß das **institutionelle Budget**, das Ministerialprinzip, nach wie vor nicht nur für die Strukturierung des Entscheidungsprozesses ausschlaggebend ist und sich entsprechend als interne Differenzierung nach Einzelplänen in der Haushaltsabteilung des BMF, aber auch im Haushaltsausschuß und im BRH findet; es läßt auch keinen Raum für die stärkere Betonung der Programmfunktion, obwohl dies mit einer **Umschaltmatrix** zwischen Programmkategorien und institutionellen Kategorien technisch möglich wäre.

Schluß

Ich sehe daher eigentlich nur einen Weg, eine stärkere komplementäre Verzahnung von Budgetierung und Evaluation herbeizuführen: die Fachausschüsse des Bundestages sollten verpflichtet werden, aus den evaluativen Berichten der Bundesregierung finanzielle Schlußfolgerungen zu ziehen und diese dem Haushaltsausschuß mitzuteilen. Mit einem größeren wissenschaftlichen Stab müßte es dem Haushaltsausschuß des Bundestages möglich sein, seinerseits die Verbindung zwischen Programm und Budget über die Evaluation herzustellen; denn ein Interesse an der Evaluation ist bei 84% der Parlamentariern in Bonn vorauszusetzen (Derlien/Mayntz et al. 1988). Auch der BMF als weiterer zentraler Akteur im Budgetprozeß könnte von diesen Berichten stärker Gebrauch machen und somit ebenfalls zumindest eine **informationelle Integration** von Budget und Evaluation herstellen. Damit könnte vielleicht zukünftig - dominante legislative Orientierung vorausgesetzt - auch eine weitergehende Aktivierung des Rechnungshofs in dieser Richtung und damit eine **organisatorische Integration** von Finanzkontrolle und Evaluation zu erreichen sein.

Nachdem allerdings trotz immer wieder neuer Versuche nirgends in der westlichen Welt auf der Ebene der Zentralregierungen die formalisierte Verbindung von Programm und Budget gelungen ist, wäre kritisch gegen das kybernetische Modell einer Verzahnung von Budgetierung, traditioneller Haushaltskontrolle und Evaluation einzuwenden, daß diese Integration selbst in den USA mit ihrer PPBS-Erfahrung und dem General Accounting Office mit seiner ausschließlich legislativen Ausrichtung nur äußerlich gelungen ist. Zwar führt der GAO laufend etwa 1000 Evaluationen durch und verfügt über eine eigene Methoden-Abteilung; bei näherem Hinsehen stellt man jedoch fest, daß die organisatorische Integration der Evaluation eine **Zweispurigkeit in der professionellen Zusam-**

mensetzung und Orientierung des GAO-Personals erzeugt hat: klassische Rechnungsprüfer koexistieren infolge unterschiedlicher Ausbildung und verschiedener Tätigkeitsschwerpunkte mit Evaluatoren, ohne daß diese Dualität bislang in einer sozialen Integration hätte überwunden werden können.

Zudem ist relativierend anzumerken, daß die grundsätzliche Konsistenz von Budgetfunktion und Kontrollfunktion im Falle der USA einen Einzelfall darstellt, der sich primär aus der Gewaltenteilung in diesem Präsidialsystem und nicht so sehr aus den Budget-Funktionen erklärt; denn in Canada, wo im Zuge der zweiten Institutionalisierungswelle (und mehrfacher vom PPBS zum PEMS reichender Budget-Reformen) ebenfalls die Evaluationsfunktion in das traditionelle Auditing integriert wurde, haben sich Comptroller General und Auditor General inzwischen - wie der BRH - darauf zurückgezogen, die Evaluationsbemühungen der Ministerien zu evaluieren und methodische Richtlinien herauszugeben, also das zu betreiben, was die Spezialisten **Meta-Evaluation** nennen, die Durchführung von Evaluationen aber den Departments zu überlassen. Auf der Ebene der einzelnen Ministerien spielt die Evaluation allerdings aufgrund der mehrfachen Experimente mit einer integrierten Budgetierung bei der Vorbereitung der Haushaltsanmeldungen eine weit größere Rolle, als dies in Bonn der Fall ist, wo weiterhin Programmentwicklung, Budgetierung, Rechnungsprüfung und Evaluation relativ isoliert betrieben werden. Dominanz der traditionellen Budgetierung, frühzeitige Institutionalisierung der Evaluation auf Seiten der Programmentwicklung und lange Zeit exekutiver Orientierung der Finanzkontrolle stellen keine günstigen Ausgangsbedingungen für eine Erweiterung der Finanzkontrolle um die Evaluation dar. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß die Dinge in jüngster Zeit etwas in Bewegung geraten sind.

Literaturverzeichnis

Derlien, Hans-Ulrich 1976: Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation, Baden-Baden (Nomos)

ders. 1989: Die zweite Welle der Programmevaluation, in: Karl Furmaniak (Hg.), Politik und Programmforschung - die zweite Generation der Programmevaluation in Europa und Amerika, München (GfP-Werkstattbericht 11) 1989, 5-30

ders. 1990a: Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective, in: Ray Rist (ed.), Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations, New Brunswick/London (Transaction Publishers) 1990, 147-176;

ders. 1990b: Institutionalisation de l'évaluation dans une perspective internationale, in: Katja Horber-Papazian (ed.), Evaluation des Politiques Publiques en Suisse, Lausanne (Presse Polytechniques et Universitaires Romandes) 1990, 167-184

Derlien, Hans-Ulrich/ Renate Mayntz und Mitarbeiter 1988: CES II. Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987, Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Nr. 25, Bamberg (ISBN 3-927405-25-6)

Patton, Michel Q. 1978: Utilization- Focused Evaluation, Beverly Hills/London

Rürup, Bert/Färber, Gisela 1985: Kontrollorientierte Ansätze einer Budgetreform, in: Die Verwaltung 18, 173-200

ders. 1987: Kontrolle durch den Rechnungshof - Forderungen und Reformmöglichkeiten, in: Heinrich Mäding (Hg.), Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle, Baden-Baden (Nomos) 1987, S. 216-241

Zavelberg, Heinz-Günther 1990: Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung - Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Stuttgart

ders. 1990a: Performance Auditing in the Federal Republic of Germany, in: International Journal of Government Auditing, 5-7, 16

Zusammenfassung

Entsprechend der Informations- und der Allokationsfunktion der Evaluation kann dieses Verfahren alternativ oder komplementär im Prozeß der materiellen Programmentwicklung und im Budgetprozeß institutionalisiert werden. Im internationalen Vergleich erkennt man, daß die Evaluation in den 60er Jahren primär dem Informationsbedürfnis der mit Reformpolitiken befaßten Programmverantwortlichen (Politiker in Fachausschüssen und Beamten in Fachministerien) entsprang. Für eine zweite Welle der Institutionalisierung in den 80er Jahren ist kennzeichnend, daß die Evaluation im Kontext schrumpfender finanzieller Planungsspielräume und unter konservativen Regierungen primär im Rahmen des Budgetprozesses als erweiterte Finanzkontrolle institutionalisiert wurde. Der Beitrag untersucht, warum es in der Bundesrepublik schwierig ist, die Evaluation auch als Teil der Haushaltskontrolle durch den Bundesrechnungshof zu verankern. Wenn schon keine organisatorische Integration von Haushaltskontrolle und Evaluation möglich ist, sollte zumindest eine informationelle Verzahnung von Programm und Budget über die Evaluation angestrebt werden.