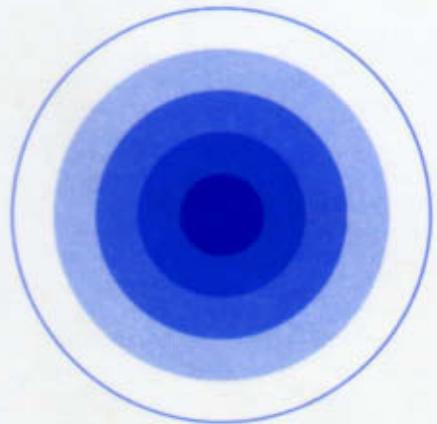

Einführung in die Politikevaluation



Werner Bussmann
Ulrich Klöti
Peter Knoepfel
(Hrsg.)

Dies ist eine redigitalisierte Fassung des Buches,
mit kleinen formalen Abweichungen
© 2004 bei den Herausgebern

Helbing & Lichtenhahn

Werner Bussmann/Ulrich Klöti/ Peter Knoepfel

Einführung in die Politikevaluation

Werner Bussmann
Ulrich Klöti
Peter Knoepfel
(Hrsg.)

Einführung in die Politikevaluation

Helbing & Lichtenhahn
Basel und Frankfurt am Main

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen
Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Die Deutsche Bibliothek - CIP Einheitsaufnahme

Einführung in die Politikevaluation / Werner Bussmann ... (Hrsg.). - Basel ;
Frankfurt am Main : Helbing und Lichtenhahn, 1997

ISBN 3-7190-1581-5

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich
geschützt.

Jede Verwertung in anderen als in den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf
deshalb der vorherigen Einwilligung des Verlages.

ISBN 3-7190-1581-5

Bestellnummer 21 01581

© 1997 by Helbing & Lichtenhahn Verlag AG, Basel

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis	V
--------------------	---

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	V
--------------------	---

AUTORENNACHWEIS	XI
-----------------	----

ABKÜRZUNGEN	XIII
-------------	------

VORWORT	XVII
---------	------

EINFÜHRUNG DER HERAUSGEBER	XIX
----------------------------	-----

TEIL I: HINTERGRÜNDE UND ENTWICKLUNGEN I

<i>KAPITEL 1: DIE ENTWICKLUNG VON EVALUATIONEN IM INTERNATIONALEN KONTEXT</i>	4
---	---

1.1. Zwei Wellen der Institutionalisierung	4
1.2. Drei Entwicklungslinien	5
1.3. Ursachen der Entwicklung	6
1.3.1. Veränderung der fiskalischen Situation	6
1.3.2. Politische Konstellationen	7
1.3.3. Verfassungskontext	9
1.4. Evaluation und Finanzkontrolle	10
1.5. Formen der Institutionalisierung	11

<i>KAPITEL 2: EVALUATIONEN IN DER SCHWEIZ</i>	13
---	----

2.1. Rahmenbedingungen	13
2.1.1. Geschlossenheit und Offenheit des politischen Systems	13
2.1.2. "Keine Experimente" und "föderalistisches Labor" als gegenläufige Gegebenheiten	15
2.1.3. Sozialwissenschaftlicher Beratungsbedarf	16
2.1.4. Die Erschliessung der peripheren Gebiete als helvetische Variante der "Great society"	17
2.2. Wissenschaftliche Genese der Evaluationsproblematik	18
2.2.1. Vorläufer	18
2.2.2. Von der Implementations- zur Wirkungsforschung	19
2.2.3. Evaluationen und andere Instrumente der Erfolgskontrolle (Controlling und NPM)	21
2.3. Methodik: Gegebenheiten und Tendenzen	23
2.4. Rechtliche Verankerung von Evaluationen bzw. Erfolgskontrollen	25
2.4.1. Evaluationen zum bewussten Gewinnen von Erfahrungen ("experimentelle Evaluationen")	26
2.4.2. Bestimmungen über die Durchführung von Evaluationen bzw. Erfolgskontrollen	27
2.4.2.1. Evaluationsklauseln	27
2.4.2.2. Versuchserlasse	28

2.4.2.3. Budgetmittel für die Evaluation	29
2.4.3. Institutionen mit dem Auftrag, Evaluationen bzw. Erfolgskontrollen durchzuführen	29
2.5. Erfahrungen	31
2.6. Evaluationen und Konkordanzdemokratie	33
TEIL II: CHARAKTERISTIKA, OBJEKTE UND NUTZUNGSZUSAMMENHÄNGE	37
<i>KAPITEL 3: INHALTLICHE UND METHODISCHE ANFORDERUNGEN AN WISSENSCHAFTLICHE POLITIKEVALUATIONEN</i>	39
3.1. Staatliches Handeln	40
3.2. Bewerten von Wirkungen	45
3.2.1. Explizite Kriterien	45
3.2.2. Ausrichten auf Wirkungen	45
3.3. Wissenschaftliche Untersuchungsanlage	48
3.4. Evaluationsstandards	55
<i>KAPITEL 4: DIE ÖFFENTLICHE POLITIK ALS EVALUATIONSOBJEKT</i>	58
4.1. Institutionelle und substantielle öffentliche Politiken	59
4.2. Evaluation substantieller öffentlicher Politiken und Massnahmen	62
4.2.1. Die (substantielle) "öffentliche Politik" und ihre Akteure	62
4.2.2. Gesamt- und Teilevaluationen (Einzelmassnahmen, Aktionsprogramme und Projekte) öffentlicher Politiken	66
4.3. Gegenstände von Politikevaluationen	68
4.3.1. Traditionelle Evaluationstypisierung	68
4.3.2. Typisierung nach den Stufen des Policy-Cycle	69
4.4. Prospektive und retrospektive Evaluation	74
<i>KAPITEL 5: EVALUATIONSGEGENSTÄNDE UND EVALUATIONSKRITERIEN</i>	78
5.1. Politikkonzept - Empirische Konsistenz und logische Kohärenz des Wirkungsmodells	78
5.2. Verwaltungsprogramm - Kohärenz	83
5.2.1. Einführung	83
5.2.2. Typische Elemente von Verwaltungsprogrammen	84
5.2.2.1. Ziel(e)	86
5.2.2.2. Evaluative Elemente	87
5.2.2.3. Operative Elemente (Instrumente)	87
5.2.2.4. Behördenarrangement, finanzielle Mittel und weitere Ressourcen	88
5.2.2.5. Instrumentelle und prozedurale Elemente	90
5.2.3. Kohärenz und Rechtmässigkeit von Verwaltungsprogrammen	91
5.3. Behördenarrangement - Eignung und Rechtmässigkeit der Vollzugsstrukturen	95
5.4. Aktionsprogramme für den Vollzug - Adäquanz der Planung	98
5.5. Output, Impact und Effektivität	100
5.5.1. Output	100
5.5.2. Impact	103
5.5.3. Effektivität	104
5.6. Outcomes, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit	109
5.6.1. Outcomes	109

5.6.2. Wirksamkeit	111
5.6.3. Wirtschaftlichkeit (Effizienz)	113
5.7. Metaevaluationen, Evaluationssynthesen und Metaanalysen - Qualität der Evaluation	115
<i>KAPITEL 6: TYPISCHE NUTZUNGSZUSAMMENHÄNGE VON EVALUATIONEN</i>	119
6.1. Einleitung: Evaluationen als Instrument öffentlicher Politik	119
6.2. Massnahmen, Akteure und politische Konstellationen als Ansatzpunkte	119
6.3. Zu evaluierende Massnahmen oder Politiken	120
6.4. Evaluationen und ihre Akteure	121
6.4.1. Sich einen direkten Informationsvorteil verschaffen	122
6.4.2. Die eigene strategische Position stärken	122
6.4.3. Die Wahrheit herausfinden	125
6.4.4. Durch Studienaufträge Koalitionen bauen	126
6.4.5. Beschwichtigen, indem Studien in Auftrag gegeben werden	127
6.5. Evaluationen und allgemeinpolitischer Kontext	128
6.5.1. Welcher Staat - welche Politikinstrumente?	128
6.5.2. Wieviel Staat?	130
TEIL III: EVALUATION UND VERWANDTE INSTRUMENTE - NEUERE TENDENZEN	133
<i>KAPITEL 7: EVALUATION UND POLITIKANALYSE</i>	134
7.1. Evaluation und klassische Politikanalyse	134
7.2. Evaluation und neuere Politikanalyse (unter Einbezug der Veränderung von Netzwerken öffentlicher Politiken)	139
7.2.1. Zum Begriff des Netzwerks	139
7.2.2. Evaluation als Ressource im Netzwerk	143
7.2.3. Zusammenfassung	145
<i>KAPITEL 8: EVALUATION UND MONITORING</i>	147
8.1. Zum Begriff Monitoring	147
8.2. Integrierte Politikbeobachtung	150
8.3. Geographisches Policy-Monitoring	153
<i>KAPITEL 9: EVALUATION UND</i>	<i>TI</i>
9.1. Umfeld	156
9.2. Definition von Mediation	158
9.3. Anwendungsfelder	161
9.4. Beziehungen zwischen Evaluation und Mediation	163
9.5. Zusammenfassung und Ausblick	169
TEIL IV: DURCHFÜHRUNG, KONZEPTE, METHODEN	173
<i>KAPITEL 10: ARBEITSSCHRITTE</i>	175
10.1. Problembenennung	175
10.1.1. Eingrenzung der Fragestellung	176
10.1.2. Bestimmung des Evaluationskontextes und der Evaluationsdimension	177
10.2. Machbarkeitsprüfung	179

10.3. Wirkungsmodell	180
10.4. Untersuchungsdesign und Forschungstechnik	182
10.5. Umsetzung	183
KAPITEL 11: UNTERSUCHUNGSDESIGNS	185
11.1. Dimensionen von Evaluationsdesigns	185
11.1.1. Einzelfalluntersuchungen und vergleichende Untersuchungsanlagen	187
11.1.1.1. Einzelfalluntersuchungen	187
11.1.1.2. Vergleichende Untersuchungsanlagen	188
11.1.2. Quer- und Längsschnittanalysen	189
11.1.2.1. Querschnittanalysen	189
11.1.2.2. Längsschnittanalysen	190
11.1.2.3. Kombination und Integration	191
11.1.3. Auswahl und Vollerhebung	192
11.1.3.1. Auswahl	192
11.1.3.2. Vollerhebung	193
11.1.4. Experimentelle, quasi-experimentelle und nicht-experimentelle Designs	194
11.1.4.1. Experimentelle Designs	194
11.1.4.2. Quasi-experimentelle Designs	195
11.1.4.3. Nicht-experimentelle Designs	195
11.1.5. Entscheidungsbaum zur Ausgestaltung eines Evaluationsdesigns	196
11.2. Häufig verwendete Untersuchungsdesigns	198
11.2.1. Die Einzelfallstudie	199
11.2.2. Vergleichende Fallstudien	202
11.2.3. Der quasi-experimentelle Vorher/Nachher-Vergleich	204
11.2.4. Die Zeitreihenanalyse	207
11.2.5. Kombination und Triangulation	210
KAPITEL 12: FORSCHUNGSMETHODEN	214
12.1. Forschungsparadigmen	214
12.2. Qualitative Verfahren	216
12.2.1. Interaktive Evaluation	218
12.2.2. Gütekriterien qualitativer Evaluationsforschung	220
12.2.2.1. Reliabilität	220
12.2.2.2. Validität	221
12.2.3. Möglichkeiten und Grenzen qualitativer Evaluationsforschung	223
12.2.4. Datenerhebung	223
12.2.4.1. Dokumentenanalyse	223
12.2.4.2. Das problemzentrierte Interview	225
12.2.4.3. Gruppendiskussion	228
12.2.5. Datenauswertung	230
12.3. Quantitative Verfahren	233
12.3.1. Datenerhebung	233
12.3.2. Datenauswertung	243
12.3.3. Darstellung der Ergebnisse	253
TEIL V: LERNORIENTIERTE EVALUATIONEN	257
KAPITEL 13: UMSETZUNG VON LERNEN DURCH EVALUATIONEN	257
13.1. Die umsetzungsorientierte Lernforschung	258

Inhaltsverzeichnis	IX
13.2. Lernen als neues Paradigma	261
13.3. Erfahrungen mit lernorientierten Evaluationen	264
13.4. Voraussetzung für Lernprozesse in öffentlichen Politiken	270
13.5. Implikationen für die Umsetzung von Evaluationen	278
LITERATURVERZEICHNIS	281
STICHWORTVERZEICHNIS	317
AUTORENVERZEICHNIS	325
ANHANG: VERZEICHNIS DER VERÖFFENTLICHUNGEN AUS DEM NATIONALEN FORSCHUNGSPROGRAMM "WIRKSAMKEIT STAATLICHER MASSNAHMEN"	331
<i>SCHLÜSSBERICHTE</i>	<i>331</i>
<i>KÜRZBERICHTE</i>	<i>332</i>
<i>SYNTHESEN</i>	<i>333</i>
<i>PROJEKTE</i>	<i>334</i>
<i>KURZEVALUATIONEN</i>	<i>335</i>

KAPITEL 10: ARBEITSSCHRITTE

Andreas Balthasar

Am Anfang einer jeden Evaluation stehen Fragen. Die Politik interessiert sich etwa für die Wirkungen von Subventionen in der Energiepolitik oder für die Erfolge der Gleichstellungspolitik. Die Verwaltung zweifelt an den Vorteilen von Privatisierungen. Häufig genügt es, wenn diese Fragen auf der Basis der vorhandenen Kenntnisse beantwortet werden. Oft sind jedoch ausgedehnte, wissenschaftlich fundierte Evaluationen notwendig. Wie werden solche Untersuchungen durchgeführt?

Vereinfacht lässt sich der Weg der Evaluation von der Frage zur Antwort in die fünf Etappen "Problembenennung", "Wirkungsmodell", "Untersuchungsdesign", "Forschungstechnik" und "Umsetzung" unterteilen. Allerdings ist das Bild von der sukzessiven Abfolge einzelner Phasen trügerisch. Die Abgrenzung der einzelnen Stufen erfolgt weniger chronologisch als funktionell. In der Regel muss man sich die Evaluationsforschung als Prozess vorstellen, bei welchem die verschiedenen Schritte überlappend bearbeitet werden.

10.1. PROBLEMBENENNUNG

Die von Politik und Verwaltung gestellten Fragen sind in den meisten Fällen nicht ausreichend präzise. Wissenschaftlich fundierte Evaluationen können indessen nur auf genau formulierte Fragen Antworten geben (vgl. Kapitel 3.3.). Die Festlegung der Forschungsfrage ist deshalb der Angelpunkt jeder Studie. Im ersten Schritt einer Evaluation gilt es, ein politisches oder administratives Problem in eine wissenschaftlich bearbeitete Forschungsfrage umzugießen. Zu diesem Prozess der "Problembenennung" gehören die Eingrenzung der Fragestellung, die Prüfung der Machbarkeit, die Bestimmung des Evaluationskontextes und die Festlegung der Evaluationsdimension. Diese Aspekte hängen eng zusammen und müssen weitgehend gleichzeitig geklärt werden.

10.1.1. Eingrenzung der Fragestellung

Aus dem Blickwinkel der Evaluationsforschung kann an einer öffentlichen Politik grundsätzlich alles interessant sein. Im Rahmen der Analyse etwa von Subventionen in der Energiepolitik kann man sich fragen, welche Subventionen ausbezahlt werden, wer die Subventionen erhält, wer auch ohne Subvention gehandelt hätte, wieviel Energie eingespart worden ist und in welchem Masse die Umweltbelastung zurückgegangen ist. Jede Problemanalyse kann so weit ausgeweitet werden, dass alles als faktisch interdependent und relevant wahrgenommen wird. Alle Einflussfaktoren und Zusammenhänge lassen sich jedoch nicht gleichzeitig untersuchen. Eine Auswahl ist notwendig. Die Fragestellung muss eingegrenzt werden.

Dazu ist es einmal zweckmässig, zwischen *deskriptiv*, *normativ* und *kausal-orientierten* Fragestellungen zu unterscheiden (GAO 1991a: 7; Bussmann 1995a: 60). Bei deskriptiven Fragen steht die Beschreibung von Tätigkeiten, Objekten oder Sachverhalten im Zentrum (z.B. Wie hat sich die Förderung alternativer Energien in den letzten zehn Jahren verändert?). Unserer Ansicht nach handelt es sich allerdings bei dieser Art von Fragen nicht um eigentliche Evaluationen, weil deskriptive Fragestellungen nicht auf Wertungen abzielen. Evaluationen beinhalten dagegen definitionsgemäss (vgl. Kapitel 2.3.) Beurteilungen. Insbesondere bei umstrittenen Themen werden von auftraggebenden Instanzen jedoch oftmals keine explizit wertenden Aussagen zugelassen, so dass mit deskriptiven "Evaluationen" vorlieb genommen werden muss. Normative Fragestellungen vergleichen Ist- mit Soll-Zuständen (z.B. Werden die Ziele der Energiepolitik erreicht?). Bei kausal-orientierten Fragen werden Wirkungsketten verfolgt (z.B. Welchen Beitrag leisten Subventionen zur Verbreitung von Solaranlagen?). Ob eine Evaluationsfragestellung deskriptiven, normativen oder kausal-orientierten Charakter aufweist, hat grosse Auswirkungen auf das Design der Evaluation (vgl. Kapitel 11).

Im Zuge der Eingrenzung der Fragestellung geht es auch darum festzulegen, auf welchen *Stufen* die Politikumsetzung evaluiert werden soll. In früheren Kapiteln sind verschiedene Evaluationsgegenstände (Kapitel 4.2.) und Evaluationskriterien (Kapitel 5) auseinandergelassen worden. Die dort skizzierten Fragestellungen können kaum je in einer einzelnen Evaluation abgehandelt werden. Es ist deshalb zu entscheiden, ob eine bestimmte Policy auf ihre interne und externe Kohärenz untersucht, ob die Effizienz der Vollzugsorganisation geprüft, ob der Output analysiert, ob

die Impacts einer Effektivitätsprüfung unterzogen oder ob auch die Outcomes und damit die Wirksamkeit der Politik einbezogen werden sollen.

Schliesslich ist es für die Ausgestaltung des Untersuchungsdesigns entscheidend, ob eine Evaluation *ex ante* (im voraus) oder *ex post* (nach Einführung der Massnahmen) erfolgen soll.

Die Eingrenzung der Fragestellung wird vielfach durch die Tatsache erschwert, dass der eigentlichen Durchführung eines Evaluationsprojektes ein langer verwaltungsinterner Verhandlungsprozess vorangeht. In der Addition von verschiedenen Fragen liegt dann politisch vielfach die einzige Chance der Auftraggebers, Widerstände gegenüber Evaluationen zu umschiffen. Dadurch entsteht eine Menge von Fragen, die sich kaum mehr in einem Projekt bearbeiten lassen. Weitere Probleme können sich dadurch ergeben, dass die in der Fragestellung benutzten Begriffe derart schwammig oder mit einer Fülle unterschiedlicher Bedeutungsinhalte versehen sind, dass sich kaum darauf aufbauen lässt. Ausschlaggebend für das Gelingen einer Evaluation ist es deshalb, dass die Ausgangsfragen klar formuliert sind und dass realistische Ziele gesteckt werden. Da Evaluationen häufig als Auftragsforschung konzipiert sind, sind in dieser Arbeitsphase Kooperation und Verhandlungen mit dem Auftraggeber oder der Auftraggeberin besonders wichtig. Nur dadurch können falsche Erwartungen und damit Enttäuschungen vermieden werden.

10.1.2. Bestimmung des Evaluationskontextes und der Evaluationsdimension

Öffentliche Stellen, welche Evaluationen veranlassen, möchten damit meist ihre Kenntnisse über die Wirkungen von politischen Massnahmen verbessern. Dahinter steht der Wunsch nach Kontrolle und in der Regel nach Verbesserungsmöglichkeiten. Der implizite Widerspruch zwischen "*Kontrollieren*" und "*Lernen*" in öffentlichen Politiken bildet den Hintergrund jeder Evaluationsstudie. Hinter der Evaluation von energiepolitischen Massnahmen steht beispielsweise der in Artikel 24 des Energienutzungsbeschlusses vom 14. Dezember 1990 (SR 730.0) explizit formulierte Auftrag zur Rechenschaftsablage gegenüber dem Parlament. Die Überprüfung der Tätigkeit der Verwaltung durch die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle hat in erster Linie eine kontrollierende Funktion. Evaluationen, bei denen die Überprüfung im Vordergrund des Interesses steht, stossen oft auf Widerstände. Viele Bearbeiter von Studien

haben dies schon erfahren: ohne die Auskunftsbereitschaft der beteiligten Beamten lassen sich zahlreiche Evaluationsfragen nicht beantworten. Die Kontrollstellen haben sich daher im genannten Fall die Auskunftspflicht des Personals gesichert. Doch auch dies war der Kooperationsbereitschaft nicht immer förderlich.

Obwohl die Kontrolle von Verwaltungshandeln ein aus staatspolitischer Sicht absolut legitimes Ziel von Evaluationen ist, profitiert die Qualität der Ergebnisse davon, wenn die Untersuchung grosses Gewicht auf *Lern-effekte* bei allen Beteiligten (vgl. Kapitel 13) legt. Zu diesem Zweck hat die Evaluationsforschung verschiedene spezielle Verfahren entwickelt. Guba und Lincoln (1987: 1989) propagieren beispielsweise die *betroffenen-orientierte Evaluation*. Dabei werden von der Massnahme Betroffene in den Evaluationsprozess einbezogen und auf diese Weise Akzeptanz und Umsetzbarkeit der Ergebnisse verbessert. Ein gelungenes Beispiel für diese Art von partizipativer Evaluation ist die Untersuchung der Wirtschaftsförderung des Kantons Wallis, welche von Michel Rey, Luc Vodoz, Louis-M. Boulianne und Siegfried Alberton (Rey et al. 1993) durchgeführt wurde. Allerdings ergeben sich auch bei derartigen Zugängen Probleme. So sind die verschiedensten, oft divergierenden Ansprüche und Interessen zu berücksichtigen. Die Evaluatoren agieren nicht mehr als aussenstehende Beobachter, sondern teilweise bereits als Mediatoren (vgl. Kapitel 9), Methodologen und Experten. Sie laufen Gefahr, allzustark in den politischen Aushandlungsprozess integriert zu werden und ihre eigenen Ziele als Massstab zur Beurteilung des Programms heranzuziehen (vgl. Kapitel 7.2.). Diese besondere Situation ist bei der Entwicklung des Evaluationsdesigns gebührend zu berücksichtigen.

Eine ähnliche Intention wie die betroffenen-orientierte Evaluation verfolgt die *zielfreie Evaluation* (vgl. Kapitel 3.3.). Sie wurde beispielsweise von Scriven propagiert (Scriven 1980). Während die zielorientierte Evaluation mit Hilfe von Indikatoren den Zielerreichungsgrad misst und daher auf eindeutige und stabile Ziele angewiesen ist, beurteilt die zielfreie Evaluation eine Massnahme anhand des gesamten Sets von ausgelösten Wirkungen. Scrivens Motivation für zielfreie Evaluationen beruht darauf, dass die Vorgabe von Zielen notwendigerweise zu einer unvollständigen Erfassung der Programmkonsequenzen führen muss. Ausserdem werden nur die Interessen der anvisierten Beteiligten und Betroffenen berücksichtigt, nicht aber jene der Kreise, die unfreiwillig die positiven oder negativen Auswirkungen eines Programms zu spüren bekommen. Die Identifizierung der Ursprünge solcher Verzerrungen in der Beziehung zwi-

sehen der Evaluation und dem Programm ist für Scriven genauso von Bedeutung wie die Entwicklung von praktikablen Methoden zur Kontrolle der identifizierten Fehlerquellen.

10.2. MACHBARKEITSPRÜFUNG

Angesichts der vielfältigen Probleme der Abgrenzung von Forschungsfragen unter den Bedingungen eines gegebenen Evaluationskontextes drängt es sich zu Beginn einer Evaluation auf, deren Machbarkeit zu überprüfen. In der angelsächsischen Literatur wird in diesem Zusammenhang der Begriff "evaluability assessment" verwendet. Dieser Begriff hat jedoch keine einheitliche Bedeutung. Ein Protagonist des Konzepts, Wholey (1983), benutzt ihn im Sinne einer ausgedehnten Vorabklärung mit allen involvierten Stellen und Akteuren, namentlich im Hinblick auf die Ziele, die mit dem zu untersuchenden Programm verfolgt werden sollen sowie dem Wirkungsmodell, das ihm zugrundeliegt. Was im folgenden unter dem Titel "Machbarkeitsprüfung" abgehandelt wird, geht indessen von einem weniger weitreichenden Konzept aus.

Im Vordergrund der Machbarkeitsprüfung steht der Umstand, dass sich Evaluatorinnen und Evaluatoren in konfliktiven politischen Feldern bewegen und dort meist *Spannungen* ausgesetzt sind. So muss das Forscherteam etwa folgende Fragen beantworten: Welches sind eigentlich die Motive für die Evaluation? Welche Rolle soll das Evaluationsteam übernehmen? Ist eine unabhängige Untersuchung überhaupt erwünscht oder sollen vorgefasste Meinungen bestätigt werden? Zur Klärung dieser und weiterer Fragen ist eine Machbarkeitsprüfung notwendig. Es handelt sich dabei um Überlegungen zur Planung und zur Durchführung der Untersuchung.

Ausgehend von einer Beschreibung der interessierenden Massnahmen sowie von deren Umfeld wird in ersten Gesprächen und in einer ersten Sichtung von Dokumenten der *Rahmen der geplanten Arbeit* abgeklärt. Dabei müssen sowohl inhaltliche wie auch operationelle Aspekte Beachtung finden. Inhaltlich geht es unter anderem um folgende Fragen: Ist die zu evaluierende Massnahme genügend abgrenzbar? Gibt es Informationen zum Untersuchungsgegenstand oder lassen sich diese in der zur Verfügung stehenden Zeit erheben? Welches sind die Ziele, welche ein allfälliger Auftraggeber mit der Untersuchung verbindet? Geht es um die Lösung einer neuen Problemlage? Geht es um die Beschaffung von Argumenten für eine bekannte Position oder soll bisheriges Verhalten legitimiert wer-

den? Welches ist die Rolle des Evaluationsteams? Ist es Ratgeber, Informationsbeschaffer oder Schiedsrichter?

Die *operationellen Abklärungen* betreffen dagegen etwa folgende Themen: Sind Widerstände gegenüber der Evaluation zu erwarten, welche eine systematische Bearbeitung des Themas beeinträchtigen oder gar verunmöglichen? Sind die Beteiligten kooperationsbereit? Entsprechen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel und der festgelegte Zeitrahmen den Voraussetzungen für eine sachgerechte Bearbeitung der Fragestellung? Ist der Zugang zu den Daten, Materialien und Quellen gesichert? Sind die Beteiligten und Betroffenen kooperationsbereit?

Wesentlich ist in jedem Fall, dass im Vorfeld einer Evaluation abgeklärt wird, ob ein für eine Untersuchung geeignetes Klima besteht (vgl. Rossi und Freemann 1993: 406 f.). Dazu gehört auch die grundsätzliche Bereitschaft der Verantwortlichen, sich auf Lernprozesse einzulassen (vgl. Kapitel 13).

10.3. WIRKUNGSMODELL

Jeder politischen Massnahme liegen Vorstellungen über Wirkungszusammenhänge (vgl. dazu Kapitel 5.1.) zugrunde. Die Politik geht davon aus, dass mit dem Aufstellen und Umsetzen eines Programms etwas bewirkt wird.

Von der Formulierung einer Massnahme in einem Rechtserlass bis zur Erreichung der beabsichtigten Wirkung ist der Weg indessen meist lang (vgl. Kapitel 4.3.2.). Die Umsetzung eines Programms muss organisiert werden. Verantwortungen sind zu klären, Mittel zu sprechen, Abläufe festzulegen. Auch wenn Outputs objektiv feststellbar sind, können die Wirkungen noch auf sich warten lassen. Zuerst müssen die Politikadressaten die Massnahme kennen und akzeptieren. Erst wenn diese im erwarteten Ausmass darauf reagiert, können sich zielrelevante Impacts einstellen. Politische Massnahmen haben jedoch meist nicht allein Verhaltensänderungen zum Ziel. Die Installation von Solaranlagen ist beispielsweise kein Selbstzweck, sondern dient dazu, die Abhängigkeit der Schweiz von Energieimporten und von der Nuklearenergie zu reduzieren. Ob Impacts also auch die gewünschten gesellschaftlichen Outcomes bewirken, hängt vom Zutreffen der einer Politik zugrundegelegten Kausalhypothese bzw. ihres Wirkungsmodells ab.

Evaluationen haben u.a. das Zutreffen dieser von einer öffentlichen Politik postuliertem Wirkungszusammenhänge zu untersuchen (vgl. Kapitel 5.1.). Mit Hilfe der Analyse politischer Verlautbarungen, amtlicher Dokumente und ähnlicher Unterlagen lassen sich die Wirkungsüberlegungen des Gesetzgebers und der für das Programm Verantwortlichen rekonstruieren. Die Evaluationsteams können diese Vorstellungen als Grundlage für ihre Arbeit übernehmen, sie können sie erweitern oder ersetzen. Daraus entsteht das untersuchungsleitende Wirkungsmodell, das darstellt, wie der Untersuchungsgegenstand in den Augen der Evaluatoredinnen und Evaluatoren mit relevanten Einflussfaktoren zusammenhängt.

Das Wirkungsmodell hat den Charakter einer Hypothese. In unserem Beispiel könnte die Feststellung "Die Massnahme ist bei einem kleinen Teil der Adressaten bekannt" eine untersuchungsleitende Hypothese sein. Solche Hypothesen dienen als Leitlinien zum Abfragen des Gegenstandsbereichs². Sie brauchen nicht unbedingt induktiv aus den Überlegungen und Erwartungen der Akteure abgeleitet zu werden; vielfach ist es auch möglich, sie deduktiv aus theoretischen Vorstellungen über den Untersuchungsgegenstand herzuleiten. Bei der Erarbeitung eines Wirkungsmodells geht es auch darum abzuklären, ob aus der bisherigen Forschung Theorien vorliegen, welche für die Beantwortung der spezifischen Fragestellung nutzbringend verwendet werden können. Durch theoretische Bezüge wird die Hypothesenbildung angeregt und die Einordnung des Problems in einen grösseren Zusammenhang ermöglicht. Um der Gefahr einer selektiven Sichtweise auszuweichen, kann es sinnvoll sein, einem Wirkungsmodell verschiedene Hypothesen zugrunde zu legen. Nicht selten weichen ohnehin die induktiv gewonnenen Hypothesen von den theoretisch abgeleiteten ab. Verschiedene Wirkungspfade können die Evaluation unter Umständen auch auf unerwartete und unbeabsichtigte Outcomes führen. Bei komplexen Programmen ist die Ausarbeitung des Wirkungsmodells bzw. der Wirkungsmodelle deshalb von besonderer Bedeutung.

² Zum Vorgang, wie Hypothesen zu formulieren sind, vgl. von Alemann und Forndran, 1990, sowie Atteslander, 1993.

10.4. UNTERSUCHUNGSDESIGN UND FORSCHUNGSTECHNIK

Das *Untersuchungsdesign* ist das konzeptionelle Herz einer Evaluation. Darüber sind sich die meisten Evaluatorinnen und Evaluatoren einig. Weniger gross ist die Übereinstimmung hingegen betreffend der Frage, was in einem Evaluationsprojekt unter einem Untersuchungsdesign zu verstehen ist (z.B. Roth 1993: 711; Fitz-Gibbon und Morris 1987). Die verschiedenen Möglichkeiten und Forschungsansätze werden im Kapitel 11 eingehend erörtert. An dieser Stelle soll lediglich darauf verwiesen werden, dass die Wahl des Untersuchungsdesigns verschiedene Entscheidungen impliziert. Zunächst ist festzulegen, ob sich die Evaluation auf einen einzelnen Fall konzentrieren will oder ob Vergleiche unter mehreren Fällen vorgenommen werden sollen (Längsschnittanalyse eines einzelnen Gegenstandes oder Querschnittsvergleich mehrerer Untersuchungseinheiten). Im weiteren muss entschieden werden, ob alle möglichen Objekte zu erfassen sind oder ob eine Auswahl getroffen wird. Und schliesslich ist abzuklären, ob ein experimenteller, ein quasi-experimenteller oder ein nicht-experimenteller Ansatz gewählt werden soll.

Damit sind zwar noch nicht alle Entscheidungen über das Vorgehen bei der Evaluationsuntersuchung getroffen. Insbesondere ist noch nichts über die Wahl der Forschungsmethoden gesagt. Diese ordnen wir indessen einem nächsten Arbeitsschritt zu (vgl. Kapitel 12). Wie bei den anderen Arbeitsschritten gilt auch hier, dass die Abgrenzung zwischen Design und Techniken funktionell zu verstehen ist.

Die Auswahl des Evaluationsdesigns stützt sich auf verschiedene Faktoren. In erster Linie hat sie auf die eingegrenzte Forschungsfrage Rücksicht zu nehmen. Darüber hinaus spielen dabei die theoretischen Überlegungen zum Wirkungsmodell eine Rolle. Und schliesslich sind methodische Fragen der Forschungslogik für die Wahl des Designs ausschlaggebend.

In der Praxis spielen allerdings bei der Gestaltung eines geeigneten Designs auch noch andere Faktoren mit. Wichtig sind vor allem die Rahmenbedingungen, welche durch die zeitlichen, finanziellen und qualifikatorischen Ressourcen sowie durch den geplanten Verwendungszweck der Untersuchung vorgegeben werden. Die Wahl des geeigneten Untersuchungsdesigns ist deshalb eine höchst anspruchsvolle Aufgabe.

10.5. UMSETZUNG

Wissenschaftliche Forschung und politische Praxis stehen in einem viel-diskutierten Spannungsverhältnis. Die Politik stellt den Anspruch an die Evaluation, dass deren Ergebnisse in der Praxis umgesetzt werden können (vgl. Kapitel 13). Um diesem Anspruch zu genügen, müssen Evaluationen verschiedene Bedingungen erfüllen.

In jedem Fall ist es wichtig, die Ergebnisse von Evaluationen *adressatengerecht* zu formulieren. Wottawa und Thierau (1991) weisen darauf hin, dass Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler zu einem sehr komplexen, durchschnittliche Fähigkeiten der Sprachverarbeitung überfordernden Satzbau neigen. Sie verwenden nahezu selbstverständlich Fachausdrücke. Es ist wichtig, bei der Abfassung von Berichten sowie bei anderen Formen der Präsentation das Zielpublikum im Auge zu haben. Neben dem bei wissenschaftlichen Projekten üblichen umfassenden Schlußbericht sind spezifische, zielgruppengerechte Formen schriftlicher, mündlicher oder audiovisueller Darstellung denkbar.

Mit der Forderung nach der *Nützlichkeit* von Evaluationsergebnissen für die politische Praxis geraten Studien oftmals mitten in politische Spannungsfelder (vgl. dazu Kapitel 6). Schon die Frage, welche Massnahmen evaluiert werden sollen, ist vielfach umstritten. Evaluatorinnen und Evaluatoren sollten sich darum Rechenschaft darüber geben, wessen Kriterien bei der Auswahl massgeblich waren. Auftraggebende Stellen sind nämlich aus ganz unterschiedlichen Motiven an Evaluationen interessiert.

In der Praxis lassen sich bei den Auftraggebern *vier Nutzungsinteressen* unterscheiden, die für die Umsetzung bedeutsam sind. Die erste Variante bildet ein technisches Interesse: Evaluationen sollen Wissen liefern, welches zur Optimierung staatlicher Interventionen eingesetzt werden kann. Evaluationen erfüllen in diesem Fall eine zweckmässige *instrumentelle Funktion*. Die Umsetzung erfolgt dadurch, dass sich Entscheidungsinstanzen und andere Interessengruppen direkt und konkret auf Forschungsresultate beziehen. Die zweite Möglichkeit besteht in einer eher *konzeptionellen Motivation*. Auch dieser Impuls ist für die Evaluation weitgehend unproblematisch. Die Evaluation reflektiert, stellt Fragen, schafft Begriffe, bringt Dinge zur Sprache und kann Lernprozesse auslösen. Die Untersuchungsergebnisse werden in diesem Falle als Denkanstösse bei der Weiterbearbeitung potentieller Lösungswege für bestimmte politische Probleme verwendet. Den dritten Motivationsstrang bilden *argumentative Absichten*. Evaluationen werden eingesetzt, um politische Argu-

mente zu erarbeiten, welche dann unter strategischen Gesichtspunkten umgesetzt werden. Viertens können Evaluationen auch veranlasst werden, um zur *Erhöhung der Akzeptanz* von Massnahmen und zu deren Rechtfertigung beizutragen. In diesem Fall dient Evaluation in erster Linie der Legitimierung. Vor allem bei den letzten beiden Formen besteht die Gefahr einer unzulässigen Instrumentalisierung der Evaluation durch die Politik. Nur die genehmen Resultate werden weiterverwendet (vgl. u.a. Rieder und Varone 1991).

Das Thema "Umsetzung von Evaluationsergebnissen" weist aber noch auf grundsätzlichere Aspekte der Beziehung von Wissenschaft und Politik hin. Im Zentrum steht die Frage, ob wissenschaftliche Beratung tendenziell zu einem Ausschluss demokratischer Kontrolle führt und die Politikumsetzung in die Hand von interessengelenkten Technokraten legt, oder ob Wissenschaft Entscheidungsprozesse offenlegt und Wirkungsüberlegungen anstellt, welche für die Rechtfertigung des Einsatzes von Steuermitteln unerlässlich sind (Knoepfel 1989). Die Dynamiken der Interaktionsprozesse zwischen Wissenschaft und Politik sind insbesondere im Anschluss an die systemtheoretischen Überlegungen von Niklas Luhmann Thema einer noch nicht abgeschlossenen politikwissenschaftlichen Debatte (vgl. Freiburghaus und Zimmermann 1985).