

Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir?

Andreas Balthasar / *Evaluatorinnen und Evaluatoren bewerten die Effektivität und Effizienz von politischen Massnahmen und Programmen und beschäftigen sich mit dem Nutzen von politischem Handeln. Obwohl Arbeiten belegen, dass Evaluationen wertvolle Beiträge zur Politikgestaltung leisten, ist das Interesse der Politiker und Politikerinnen an der Evaluationstätigkeit nicht sehr gross. Weshalb ist das so, und wem nützen die Ergebnisse von Evaluationen am meisten?*

1 Einführung

Eines der viel diskutierten Themen der Evaluatorinnen und Evaluatoren auf nationaler und internationaler Ebene ist die Frage nach dem Nutzen, welche die immer zahlreicher werdenden Evaluationen zu stiften vermögen. Etlliche Arbeiten belegten zwar, dass die Ergebnisse von Evaluationen instrumentell und strategisch wertvolle Beiträge zur Politikgestaltung leisten. Dennoch beklagen nicht zuletzt Evaluatorinnen und Evaluatoren regelmässig, dass sich Politikerinnen und Politiker nur selten für ihre Produkte interessieren (Weiss 1998, 21). Ein Beispiel dafür ist das Thema der diesjährigen Tagung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL. Die Tagung stand unter dem Titel «Evaluation und Politik» und es beteiligte sich – wie befürchtet worden war – trotz intensiver Bemühungen nur eine Handvoll persönlich eingeladenen Volksvertreterinnen und Volksvertreter. Warum ist das Interesse von Politikerinnen und Politikern an Evaluationen nicht grösser?

Immer wieder gehen auch Evaluatorinnen und Evaluatoren von der Annahme aus, dass Entscheidungen rational gefällt werden, dass die Umsetzung politischer Massnahmen linear und vollständig erfolgt und dass die Zielerreichung im Vordergrund politischen Handelns steht. In einem solchen Kontext würden wissenschaftlich basierte Informationen, wie sie von Evaluationen bereitgestellt werden, geschätzt und genutzt. Nur funktioniert die Politik – wie wir eigentlich alle wissen – leider nicht so! Der Politologe Charles E. Lindblom beschrieb den politischen Entscheidungsprozess schon in den Fünfzigerjahren des letzten Jahrhunderts als ein Prozess des «muddling through», in welchem systematische und wissenschaftlich fundierte Analysen nur eine untergeordnete Rolle spielen (Lindblom 1959). Auch wenn diese Überlegungen in der Zwischenzeit wesentlich weiterent-

wickelt wurden, bleibt die Tatsache bestehen, dass in der politischen Praxis nicht annähernd so rational entschieden wird, wie das Evaluatoredinnen und Evaluatoreden gerne sähen.

Ob die implementierten Massnahmen die Ziele erreichen, ist für Politikerinnen und Politiker nicht das Mass aller Dinge. Politikerinnen und Politiker müssen nach vorne schauen. Sie müssen Ideen entwickeln, um zu zeigen, dass sie die Probleme ernst nehmen, welche die Presse und die Wählerinnen und Wähler heute beschäftigen. Politikerinnen und Politiker interessieren sich daher nicht in erster Linie für die Vergangenheit. Evaluationen dagegen beschäftigen sich mehrheitlich damit. Sie bewerten die Effektivität und die Effizienz von politischen Massnahmen und Programmen. Für Politiker braucht die Effektivität eines Programms nicht das Entscheidende zu sein. Sie orientieren sich eher daran, wie die Wählerinnen und Wähler oder die Presse Programme aufnehmen. Ideologische Reinheit kann wichtiger sein als Effizienz, Mittel können wichtiger sein als Ziele und Ideen wichtiger als Erfahrungen (Vedung 1999, 242f).

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist es zweckmässig, dass sich die evaluationswissenschaftliche Nutzendiskussion der Frage nach den Zielgruppen der Evaluation sowie den Funktionen, die sie für unterschiedliche Zielgruppen übernehmen kann, zuwendet. Damit beschäftigt sich der vorliegende Beitrag. Er geht von einem sehr weiten Begriff der Vollzugs- und Wirkungsanalyse aus, der Controlling, Monitoring, Ex-ante-Untersuchungen und Evaluation einschliesst. Zum einen trägt der Beitrag auf diese Weise, der sehr weiten Begriffsbestimmung von Artikel 170 der Bundesverfassung Rechnung. Der dort enthaltene Begriff «Wirksamkeit» geht weit über die in der Evaluationspraxis üblicherweise verwendete Definition hinaus. Die Entstehungsgeschichte der Verfassungsbestimmung macht nämlich klar, dass sich die Überprüfung nicht auf die Wirksamkeit im engeren Sinne beschränkt, sondern auch den Vollzug und die Wirkungen (auch Nebenwirkungen) sowie die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) der Massnahmen einschliesst. Zudem soll nicht nur die retrospektive, sondern auch die prospektive Dimension abgedeckt werden (IDEKOWI 2004, Anhang 3). Zum anderen nimmt die breite Begriffsbestimmung im vorliegenden Beitrag die Tatsache auf, dass in der Politik – aber nicht nur dort – vielfach unklar ist, was mit «Evaluation» genau gemeint ist und wie diese sich von anderen Instrumenten der Vollzugs- und Wirkungsanalyse unterscheidet.

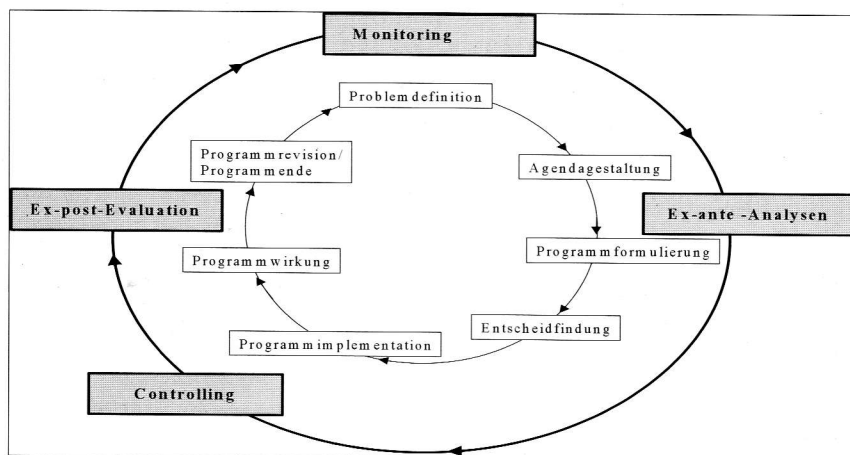
Im nachfolgenden zweiten Abschnitt werden die Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse in den Politikzyklus eingeordnet und ihre Rolle

definiert. Auf dieser Grundlage werden im dritten Abschnitt die Erwartungen unterschiedlicher Zielgruppen an die beschriebenen Instrumente diskutiert. Schliesslich halten wir im vierten Abschnitt einige wichtige Erkenntnisse der vorangegangenen Überlegungen für die Evaluationstätigkeit fest.

2 Vier Instrumente der Vollzugs- und der Wirkungsanalyse

Die politikwissenschaftliche Diskussion unterscheidet verschiedene Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass die Begriffe in der Verwaltung nicht einheitlich verwendet werden. So wird im Bundesamt für Berufsbildung und Technologie von «strategischem Controlling» gesprochen, wenn Evaluationen von Massnahmen gemeint sind, die für die Strategie des Amtes von richtungsweisender Bedeutung sind. Im Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft bedeutet der Begriff «Monitoring» unter anderem die retrospektive Feststellung ursächlicher Zusammenhänge – eine Aufgabe, die in anderer Umgebung als «Evaluation» bezeichnet wird.

Glücklicherweise beginnt sich in der Verwaltungspraxis langsam eine Begrifflichkeit durchzusetzen, welche die vier Instrumente Monitoring, Ex-ante-Analyse, Controlling und Evaluation unterscheidet und diesen im Verlauf eines Politikzyklus unterschiedliche Funktionen zuordnet. Die Politikanalyse geht davon aus, dass die politische Problemverarbeitung von der Problemdefinition über den Vollzug bis zur Programmrevision oder -beendigung verschiedene Phasen durchläuft, die logisch und zeitlich als lineare Abfolge betrachtet werden können. Zuerst werden die Probleme definiert und auf die Agenda gesetzt. Dann werden Politikinhalte formuliert, Entscheide gefällt und umgesetzt sowie Wirkungen abgewartet. Schliesslich wird die Politik revidiert oder abgeschlossen. Obwohl politische Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse nur selten derart geordnet verlaufen, erweist es sich für die Analyse als zweckmässig, den Prozess der politischen Problemverarbeitung in Form eines Kreises darzustellen (Jann 2003). Die nachfolgende Darstellung hält die verschiedenen Phasen des Politikzyklus fest. Zusätzlich sind darin die vier Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse integriert.¹



Quelle: abgeleitet aus Héritier 1993, 11ff

2.1 Monitoring

Der Begriff «Monitoring» stammt ursprünglich aus den Naturwissenschaften und bedeutet «Dauerbeobachtung». Monitoring meint die laufende und systematische Sammlung von Informationen über Umfang und Richtung der Veränderungen im interessierenden Handlungs- und Politikfeld (Kissling-Näf 1993; vgl. Hellstern 1984). Sein Zweck ist es, Probleme zu erkennen und festzustellen, ob sich das Handlungs- und Politikfeld in eine erwünschte oder unerwünschte Richtung entwickelt. Wie das Controlling – aber anders als die Evaluation – verzichtet das Monitoring auf den Nachweis von Wirkungszusammenhängen (Maurer 1997, 14). Da ein Monitoring nur beobachtet, kann es ohne Beurteilungskriterien auskommen.

Gut ausgebaute Monitoring-Systeme gibt es heute zum Beispiel im Bereich der Umwelt (Kissling-Näf 1997, 151ff). Erwähnt sei das Biodiversitätsmonitoring Schweiz, welches das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft gestartet hat. Im Rahmen dieses Überwachungsprogramms zählen Fachleute im Auftrag des Bundes regelmässig Tiere und Pflanzen auf zahlreichen vorbestimmten Flächen im Gelände. Das Monitoring sorgt dafür, dass die Schweiz über verlässliche Grundlagen zur Erhaltung des natürlichen Reichtums verfügt. Es dient dazu, konkrete Ziele für die Naturschutzpolitik zu definieren und den Bedarf für Massnahmen zu erkennen. Mit dem Biodiversitätsmonitoring kann beispielsweise festgestellt werden, ob die Artenvielfalt im Schweizer Wald zunimmt oder ob sie trotz Waldreservaten und ökologischer Bewirtschaftung abnimmt. Entsprechend einem Index, der die wirtschaftliche Entwicklung an der Börse widerspiegelt, zei-

gen die Indikatoren des Biodiversitätsmonitorings, wie sich die biologische Vielfalt entwickelt. Damit lässt sich beurteilen, ob sich unsere Gesellschaft nachhaltig verhält. Das Biodiversitätsmonitoring ist somit ein wichtiges Steuerungsinstrument für das Erarbeiten von Zielen, Leitbildern und Konzepten des Naturschutzes auf allen Ebenen des politischen Handelns, nämlich des Bundes, der Kantone, der Regionen und der Gemeinden (Hintermann 2002).

2.2 Ex-ante-Analysen

Ex-ante-Analysen dienen dazu, *die mutmasslichen Wirkungen einer geplanten Massnahme abzuschätzen*. Diese Wirkungen werden den mutmasslichen Wirkungen einer Situation ohne Eingriff oder eines alternativen Eingriffs gegenübergestellt. Ex-ante-Analysen werden im Vorfeld der Einführung, der Neugestaltung oder der Aufhebung einer Massnahme eingesetzt. Sie sind eine unabdingbare Informationsgrundlage bei der Entscheidungsfindung und der Programmformulierung. Ex-ante-Analysen beruhen auf Annahmen über mögliche Wirkungszusammenhänge. Damit die Aussagekraft von Ex-ante-Analysen möglichst hoch ist, sollten sich die Annahmen auf empirische Grundlagen, wie zum Beispiel Monitoring- oder Controllingdaten bereits bestehender Massnahmen, stützen können (Bussmann 2002). Umgekehrt können Ex-ante-Analysen auch Anhaltspunkte für Indikatoren geben, die im Rahmen des Controllings und zur Vorbereitung einer Evaluation verfolgt werden sollten.

Ex-ante-Analysen sind insbesondere im Energie und im Verkehrsbereich häufig und traditionell gut verankert. Etliche Beispiele aus dem Verkehrsbereich liefert das Nationale Forschungsprogramm 41 «Verkehr und Umwelt, Wechselwirkungen Schweiz-Europa». In diesem Kontext wurde beispielsweise eine Studie erarbeitet, die zeigt, dass mittels Verkehrsmanagementsystemen grossräumige Verkehrszusammenbrüche vermieden werden könnten. Es konnte weiter festgestellt werden, dass die Verflüssigung des Verkehrs Emissionsreduktionen von einigen Prozenten bewirken würde, und dass diese Massnahme die Zahl der Unfälle reduzieren könnte. Schliesslich wurde vorausgesagt, dass mittels Verkehrsverflüssigung der öffentliche Verkehr beschleunigt und an Attraktivität gewinnen würde. Insgesamt schätzen die Autoren, dass die Einsparungen an Stau- und externen Umweltkosten die Kosten des Verkehrsmanagementsystems etwa aufwiegen könnten (Brodmann 2000).

Auch die Botschaften des Bundesrates enthalten immer Ex-ante-Analysen, da sie Auskunft geben müssen über verschiedene Aspekte der Auswirkungen einer Vorlage. Die Verpflichtung dazu findet sich in Artikel 141 des Parlamentsgesetzes sowie im Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates der Bundeskanzlei.²

2.3 Controlling

Als betriebswirtschaftliche Entscheidungshilfe konzipiert, soll ein Controlling zur Optimierung der zielorientierten Abwicklung einer Aktivität beitragen, Schwachstellen und Risiken frühzeitig erkennen helfen, den effizienten Einsatz von Mitteln garantieren und Transparenz schaffen. *Controlling lässt sich als zielorientiertes, die Führung unterstützendes Prüf-, Diagnose- und Steuerungsinstrument definieren.* Das Ergebnis eines Controllings ist ein permanentes und umfassendes System der Leistungs- und der Wirkungsbeurteilung.

Beim Controlling handelt es sich um einen Begriff, der im Rahmen des New Public Managements von grosser Bedeutung ist. Controlling kann in einem umfassenden und in einem spezifischen Sinne verwendet werden. Wir verwenden den Begriff spezifisch und fokussieren die Aufgaben des Controllings als Instrument der operativen Führung und Steuerung eines Programms oder einer Verwaltungseinheit. Diese Definition wird im Rahmen des Programms «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» (FLAG) des Bundes ebenfalls verwendet (Rieder 2003, 34). Das Controlling stellt den auftragsgemässen Potenzialeinsatz sicher (Finanzcontrolling, Personalcontrolling, Termincontrolling, usw.). Ausgehend von Zielen werden Indikatoren bestimmt, gemessen und aufbereitet.

In der Sprache der Politikwissenschaft handelt es sich bei den Controllinggrössen meist um Output-Indikatoren: Diese geben an, welche Produkte die Verwaltungseinheit erstellt hat. Seltener sind Impact-Indikatoren, die sich zum Verhalten der Zielgruppen äussern. Das Controlling kann – wie übrigens auch das Monitoring – keine Verknüpfung von Ursache und Wirkung herstellen. Controllingindikatoren stellen eine Art Fotografie einer Situation dar; sie sagen nichts darüber aus, wie die Situation zustande gekommen ist.

Das Controlling ist immer eng an die betrieblichen Abläufe geknüpft. Es gehört zu einem professionellen Projektmanagement und orientiert sich an dessen Bedürfnissen. Ein Beispiel für praktiziertes Controlling im öffentlichen Bereich stellt die operative Planung und Steuerung der landwirtschaftlichen Forschungsanstalt Agroscope Liebefeld Posieux (ALP) dar. Die

ALP betreibt Forschung im Bereich der tierischen Produktion und der Lebensmittel tierischer Herkunft. Sie beschäftigt rund 300 Mitarbeitende und wird mit dem Führungssystem FLAG geleitet. Ausgehend von den Kundenbedürfnissen (Staat, Produzenten, Verarbeiter, Konsumenten) und dem vorgegebenen Forschungskonzept hat die ALP ihre Produkte und Produktgruppen definiert. Auf dieser Grundlage wurden Ziele für die operative Leistungserstellung und die Leistungsvereinbarungen zwischen der Direktion und den Produkte- und Fachbereichsleitern formuliert. Die Bereichsleiter zeigen die Leistungs-Zielerfüllung in Quartalsberichten auf. Die Abweichungen gegenüber den vereinbarten Zielen werden kommuniziert. Damit wird sichergestellt, dass die Geschäftsleitung frühzeitig über Abweichungen informiert ist.³

2.4 Evaluation

Evaluation bedeutet dem Wortsinn nach die Beurteilung eines Gegenstandes oder Sachverhaltes. Aufbauend auf den Erfahrungen des Nationalen Forschungsprogramms 27 «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» hat sich in den letzten Jahren in der Schweiz weitgehend durchgesetzt, dass der Begriff *Evaluation die nachträgliche, wissenschaftliche und empirisch gestützte Beurteilung der Konzeption, des Vollzugs und der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen bedeutet*. Bei Evaluationen handelt es sich um empirische Studien, welche die Planung, die Umsetzung und / oder die Wirkungen von politischen Massnahmen, die bereits in Kraft sind, mit wissenschaftlichen Methoden und nach transparenten Kriterien bewerten. Evaluationen wollen Wirkungsketten offen legen und Kausalzusammenhänge zwischen Massnahmen und Wirkungen darstellen. Evaluationen geben deshalb immer auch Hinweise auf Ursachen von Erfolg oder Misserfolg staatlicher Massnahmen. Solche Angaben bilden die Grundlage für allfällige Optimierungen der Massnahmenkonzeption und des Vollzugs. Sie geben auch Hinweise auf aussagekräftige Indikatoren, die im Rahmen des Controllings weiterverfolgt werden sollten. Mit der nachträglichen Ermittlung von Programmwirkungen kann zudem geprüft werden, ob die im Vorfeld von Massnahmen angenommenen Entwicklungen eingetreten sind, beziehungsweise ob sich die zu Grunde gelegten Wirkungszusammenhänge bewahrheiten.

Evaluationen dienen verschiedenen Zwecken: Sie können helfen, Rechenschaft über staatliches Handeln abzulegen. Sie können aber auch Ansatzpunkte für Verbesserungen aufzeigen und Lernprozesse auslösen. Oder sie verbessern durch generelle Erkenntnisse über die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen, die Voraussetzungen für den Erfolg staatlichen Handelns. Zentrales Element von Evaluationen sind geeignete Beurteilungskriterien wie Zweckmässigkeit, Wirksamkeit oder Wirtschaftlichkeit. Die Ergebnisse von Evaluationen werden meist in Form von Untersuchungsberichten vorgestellt. Diese Berichte beinhalten in der Regel Schlussfolgerungen sowie Empfehlungen an verschiedene Beteiligte.

Beispiele für Evaluationen sind die verschiedenen Untersuchungen, die zum Vollzug und zu den Wirkungen der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung durchgeführt wurden (z. B. Balthasar 2001). Das Krankenversicherungsgesetz beinhaltet die Verpflichtung, die Krankenkassenprämien für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Bundes- und Kantonsbeiträge zu verbilligen. Dabei zeigte sich, dass die Benachrichtigung der Zielgruppe nicht in allen Kantonen gut gelang. In Basel-Stadt und Luzern gaben rund die Hälfte der möglicherweise Bezugsberechtigten, die keinen Antrag gestellt hatten, an, nicht genügend informiert gewesen zu sein. Bezüglich der Erreichung der Zielgruppe ist die Tatsache, dass prämienvverbilligungsberechtigte Personen nicht automatisch informiert wurden, möglicherweise die Hauptursache für das unbefriedigende Resultat in zwei untersuchten Kantonen. Im Hinblick auf die finanzielle Entlastung der Berechtigten kommen die Evaluationen zum Schluss, dass das bundesrätliche Ziel in etlichen Kantonen verfehlt wurde (Balthasar 2003). Auf der Basis dieser Ergebnisse wurden Empfehlungen zuhanden des Bundes und der Kantone formuliert.

2.5 Vier Pfeiler eines integrierten Systems der Vollzugs- und Wirkungsanalyse

In der folgenden Darstellung sind die unterschiedlichen Zielsetzungen, Fragestellungen, Stärken und Schwächen von Monitoring, Ex-ante-Analysen, Controlling und Evaluation zusammengestellt.

Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse staatlichen Handelns

| | Monitoring | Ex-ante-Analysen | Controlling | Evaluation |
|------------------------|--|---|---|---|
| Ziel | Instrument zur laufenden Beobachtung eines Politikfeldes | Abschätzung der mutmasslichen künftigen Wirkungen eines Programms oder einer Massnahme | Zeitgerechte Steuerungsinformation für Führungskräfte zur innerbetrieblichen Prozesssteuerung | Erarbeitung von empirisch belegbaren Bewertungen über den Vollzug und die Wirkungszusammenhänge von Programmen und Massnahmen |
| Zentrale Fragen | Wie verändert sich der Zustand im relevanten Politikfeld über die Zeit? Welche Probleme kommen auf uns zu? | Welches sind die möglichen Auswirkungen eines geplanten Programms oder einer geplanten Massnahme? | Werden finanzielle und personelle Ressourcen gemäss Planung eingesetzt? Entwickeln sich die Indikatoren in die vorgesehene Richtung? Gibt es Handlungsbedarf? | Wie sind der Vollzug und die Wirkungen einer Massnahme oder eines Programms im Hinblick auf die Zielerreichung und die Effizienz zu beurteilen? |
| Frequenz | Laufende Datenermittlung im Rahmen eines eigenen Erhebungssystems | Vertiefte Untersuchung im Vorfeld einer geplanten Massnahme oder eines geplanten Programms | Laufende Datenermittlung im Rahmen der Umsetzung und der Projektbegleitung | Vertiefte, wissenschaftlich angelegte Untersuchungen zu ausgewählten Zeitpunkten |
| Stärken | Permanente Feedbacks zur Frage, ob das anvisierte Problem noch besteht; Früherkennung | Vermeiden von Fehlentscheiden, antizipieren von Schwierigkeiten | Rasche Feedbacks; Verbesserung der Abläufe; automatische Erfassung in Vollzugsorganisation | Fundierte Kenntnisse über Vollzug und Wirkungen; Verständnis der Wirkungszusammenhänge |
| Schwächen | Bezug zwischen Programm, bzw. Massnahme und Wirkung fehlt; Interpretationsspielraum; Auswahl Indikatoren schwierig | Unsichere Kenntnisse über Wirkungszusammenhänge; überraschungsreiche Zukunft; zeitaufwändig | Keine Belege für postulierte Wirkungszusammenhänge; kann (Miss-)Erfolge nicht erklären | Punktueller Informationen; zeitaufwändig |

Aus der Darstellung wird deutlich, dass sich die vier Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse nicht nur hinsichtlich der Ziele sowie der Fragen, die sie beantworten, unterscheiden. Auch die Frequenz der Durchführung ist verschieden. Während Monitoring und Controlling laufende Datenermittlungssysteme darstellen, finden Ex-ante-Analysen und Evaluationen punktuell zu ausgewählten Zeitpunkten statt.

Monitoring, Ex-ante-Analysen, Controlling und Evaluation zeichnen sich durch unterschiedliche Stärken und Schwächen aus. Der besondere Wert des Monitorings und des Controllings liegt in der Kontinuität der Beobachtungen. Auf der anderen Seite müssen diese Instrumente mit ihren Analysen eher an der Oberfläche bleiben. Ex-ante-Analysen und Evaluationen gehen

dagegen tiefer und vermitteln Einblicke in prognostizierte oder tatsächliche Wirkungszusammenhänge. Die Information beschränkt sich aber auf einen oder wenige Zeitpunkte, sodass sich eine Entwicklung nur mit beträchtlichem Aufwand verfolgen lässt.

Trotz oder gerade wegen dieser Unterschiede sind Monitoring, Ex-ante-Analysen, Controlling und Evaluation Pfeiler eines integrierten Systems der Vollzugs- und Wirkungsanalyse. Es gibt zwischen ihnen zahlreiche Synergiepotenziale. So werden im Rahmen des Controllings laufend Daten über den Vollzug und die Wirkungen erhoben, deren Auswertung eine hervorragende Grundlage für allfällige Massnahmenevaluationen bieten kann. Auf der anderen Seite können Evaluationen zeigen, welche Indikatoren in Zukunft im Rahmen des Controllings regelmässig erhoben werden sollten, um kritische Faktoren nicht aus den Augen zu verlieren. Ex-ante-Analysen bauen vielfach auf den im Rahmen eines Monitorings bereitgestellten Daten auf. Sie bilden ihrerseits eine hervorragende Ausgangslage für die Entwicklung eines Controlling-Systems. Die Nutzbarmachung dieser und zahlreicher weiterer Synergiemöglichkeiten zwischen den genannten Steuerungsinstrumenten bedingt jedoch, dass sie gut aufeinander abgestimmt sind.

3 Zielgruppen der beschriebenen Instrumente

Im vorigen Abschnitt wurden die Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse und deren Rolle im Policy-Zyklus definiert. Wenden wir uns nun der Frage zu, wer von den Produkten dieser Instrumente in welcher Weise profitieren kann. Welche Funktionen übernehmen sie für die verschiedenen Akteure im politischen Problembearbeitungsprozess?

Nachfolgend werden die Funktionen der beschriebenen Steuerungsinstrumente für die wichtigsten Akteurgruppen diskutiert. Dabei unterscheiden wir zwischen Politikerinnen und Politikern, Führungskräften der Verwaltung, Umsetzungsverantwortlichen und Medien. Mit Politikerinnen und Politikern meinen wir Mitglieder von Parlamenten und Regierungen. Unter Führungskräften der Verwaltung sind Mitglieder von Regierungen, Departementssekretariaten und Amtsleitungen zu verstehen. Umsetzungsverantwortliche sind jene, die sich laufend mit der Realisierung einer Massnahme oder eines Programms beschäftigen. Schliesslich wenden wir uns den Medien als Vertretungen von Bürgerinnen und Bürgern zu, die sich ebenfalls für die Problembearbeitung in der Politik interessieren.

Funktionen unterschiedlicher Instrumente der Vollzugs- und Wirkungssteuerung für zentrale Akteurguppen

| | Monitoring | Ex-ante-Analysen | Controlling | Evaluation |
|--|--|---|---|---|
| Politikerinnen und Politiker | Grundlagen zur Untermauerung von Argumenten; Problemerkennung | Generelles Abschätzen der Auswirkungen und der Kosten geplanter Massnahmen | Sicherstellung eines korrekten und effizienten Vollzugs in der Verwaltung | Aufdecken von (Miss)Erfolgen; Bestätigung eigener Argumente |
| Führungskräfte der Verwaltung (Regierung, Departement, Amtsleitung) | Problemerkennung; Basis für strategische Entscheidungen; Beobachtung genereller Entwicklungen im Politikfeld | Planungshilfe; präzise Hinweise auf Auswirkungen und Kosten geplanter Massnahmen | Basis für betriebliche Entscheidungen; Hinweise auf kritische Entwicklungen und zu erwartende Zielerreichungsdefizite | Kontrolle der Zielerreichung und Information über Ursachen von Defiziten; bilanzierende Ergebnisse; taktische Unterstützung |
| Umsetzungsverantwortliche | Detailinformation über Entwicklung in Politikfeld | Detailinformation zu Auswirkungen, zu beachtenden Aspekten und zu Kosten geplanter Massnahmen | Genaue Information über Erreichung von Leistungszielen, Soll-Ist-Vergleich, kritische Entwicklungen | Aufzeigen von Wirkungszusammenhängen sowie Ursachen von Vollzugs- und Wirkungsdefiziten; Hinweise für Verbesserung von Massnahmen |
| Medien | Problemerkennung | Generelle Abschätzung der Auswirkungen und der Kosten geplanter Massnahmen | (Controllinginformationen sind normalerweise nicht öffentlich zugänglich) | Aufdecken von (Miss)Erfolgen |

3.1 Politikerinnen und Politiker

Wie bereits einleitend festgestellt, müssen sich Politikerinnen und Politiker positionieren; sie müssen Ideen entwickeln, die zeigen, dass sie die Probleme der Wählerinnen und Wähler und der Presse ernst nehmen. Die beschriebenen Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse haben vor diesem Hintergrund eine zweifache Funktion: Einerseits dienen sie dazu, Überzeugungen von Politikerinnen und Politikern zu belegen oder – allenfalls auch – zu widerlegen. Andererseits helfen sie, Missstände zu entdecken und zu zeigen, wo Handlungsbedarf besteht und wie reagiert werden könnte. Ex-ante-Analysen können in diesem Kontext vermutlich am ehesten Beiträge leisten, die Politikerinnen und Politiker interessieren. Diese Art von Untersuchungen legt dar, wie und mit welchem Aufwand anstehende Probleme gelöst werden könnten. Sie leisten somit einen Beitrag zum Kerngeschäft von Politikerinnen und Politikern. Evaluationen haben es demgegenüber schwerer. Ihre Informationen konkurrenzieren mit den Beiträgen, die aus anderen Informationsquellen stammen. In einer funktionstüchtigen Demokratie liefern auch Parteien und Interessengruppen, administra-

tive und parlamentarische Aufsichtsorgane, Gerichte und Medien permanent Rückmeldungen über den Vollzug und die Wirkungen staatlicher Massnahmen (Janett 2003, 99).

Zudem hängt die Verwendung der Ergebnisse aller Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse vom Politisierungsgrad ab. Freiburghaus und Zimmermann unterscheiden eine «latente», eine «konkordante» und eine «explosive» Phase der politischen Auseinandersetzung mit je unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik (Freiburghaus / Zimmermann 1985, 87). Vor allem in der «explosiven» Phase, die sich durch einen hohen Politisierungsgrad der Debatten auszeichnet, besteht die Gefahr, dass die Ergebnisse der Analysen selektiv verwendet werden. Die Diskussionen drehen sich dann oft weniger um die Inhalte der Untersuchungen als um die politische Ausrichtung der Personen, welche die Berichte verfasst haben.

3.2 Führungskräfte der Verwaltung

Mitglieder von Regierungen, Departementssekretariaten und Amtsleitungen greifen zum Teil recht intensiv auf Ex-ante-Analysen und Controllinginformationen zurück. Mit ersteren schätzen sie die Auswirkungen und die Kosten geplanter Massnahmen ab. Mit letzteren überwachen sie laufend die betrieblichen Abläufe. Evaluationen dienen diesen Organen am ehesten zur Kontrolle der Wirksamkeit von Massnahmen und Programmen. Gefragt sind daher summative Evaluationen, die darauf abzielen, zusammenfassende Beurteilungen abzugeben (BAG 1997, 65). Verbreitet ist jedoch auch der taktische Einsatz zur Machterhaltung oder Machterweiterung, zum Beispiel in Form von zusätzlichen Krediten.

Im Rahmen einer Untersuchung zu Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund (Widmer 2001) wurden unter anderem Gespräche mit den Vertretungen der Departementssekretariate und Amtsdirektionen durchgeführt. Dabei kamen sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber zum Vorschein, was Evaluationen genau sind und was davon erwartet werden kann: «Evaluationen werden häufig als ein Faktor des allgemeinen Bewertungsprozesses von Politik eingestuft, die einen mehr oder minder ausgeprägten spezifischen Beitrag zur Einschätzung der Programme, Massnahmen und Projekte leisten können» (Widmer 2001, 75). Als zentrale Erwartungen an Evaluationen wurden von den Befragten die Nützlichkeit für die Verbesserung der eigenen Tätigkeit und die wissenschaftlich basierte Rechtfertigung der eigenen Politik gegenüber dem Parlament beziehungsweise den Stimmberechtigten genannt. Allerdings wurde in der Regel im gleichen Atemzug

beigefügt, dass Evaluationen beziehungsweise deren Resultate und Empfehlungen bei der konkreten Arbeit der Generalsekretariate insgesamt von eher geringer Bedeutung sind. Als wichtiger beziehungsweise stärker handlungsrelevant werden andere Formen der «Rückmeldung» über Erfolg und Misserfolg der eigenen Politik in einem bestimmten Bereich (z. B. Presse, Parlament, Interessengruppen) erachtet (Widmer 2001, 75).

3.3 Umsetzungsverantwortliche

Personen, die in der Verwaltung damit beschäftigt sind, Massnahmen zu vollziehen oder Programme umzusetzen, nutzen vermutlich die dargestellten Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse am intensivsten. Das Controlling hilft ihnen bei der zielorientierten Abwicklung ihrer Aufgaben und macht sie frühzeitig auf mögliche Risiken aufmerksam.

Auch Evaluationen haben in vielen Fällen die Umsetzungsverantwortlichen als primäre Zielgruppe. Dies gilt vor allem dann, wenn Evaluationen formativ angelegt sind und also dem Zweck dienen, die Abwicklung und Ausrichtung eines Projekts oder einer Massnahme durch Feedbacks günstig zu beeinflussen (BAG 1997, 65). Mit Hilfe solcher Evaluationen werden Wirkungszusammenhänge aufgedeckt und Vorschläge zur laufenden Optimierung der Wirksamkeit erarbeitet.

Ob und in welchem Umfang Umsetzungsverantwortliche auch Monitoringdaten und Ex-ante-Analysen nutzen, hängt sehr stark von der konkreten Aufgabenstellung ab. Personen, die mit der Weiterentwicklung von Konzepten und Massnahmen beschäftigt sind, greifen sicherlich eher darauf zurück als Personen, die sich in erster Linie um die Umsetzung kümmern müssen. Es ist zu vermuten, dass letztere an diese Informationsinstrumente nur geringe Erwartungen haben.

3.4 Medien

Die zentrale Aufgabe der Medien ist die Information der Gesellschaft. Indem sie Nachrichten beschaffen und verbreiten, Stellung nehmen und Kritik üben, wirken sie an der politischen Meinungsbildung mit. Auch die Medien betreiben eine Art Vollzugs- und Wirkungsanalyse politischer Massnahmen und Programme.

Um diese Rolle übernehmen zu können, greifen sie – wo es ihnen zweckmässig erscheint – auf Daten und Informationen zurück, die von einem Monitoring, von Ex-ante-Analysen oder Evaluationen bereitgestellt werden. Entsprechende Unterlagen werden aber in der Regel nur dann beigezogen, wenn es fundamentale Missstände aufzudecken gilt. Überhaupt ist davon

auszugehen, dass die Ergebnisse von Vollzugs- und Wirkungsanalysen für die Medien in erster Linie dann eine Funktion übernehmen können, wenn sie «schlagzeilenträchtig» sind.

4 Und was bedeutet dies nun für die Evaluationspraxis?

Am Anfang dieses Beitrags stand die Frage, warum das Interesse der Politikerinnen und Politiker an der Evaluationstätigkeit nicht grösser ist. Die Ausführungen haben gezeigt, dass dies vermutlich daran liegt, dass Evaluationen nur in seltenen Fällen Beiträge zu den Kernaufgaben von Politikerinnen und Politikern leisten. Die Untersuchungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle stellen dabei eine Ausnahme dar. Die Probleme, mit welchen sich diese Institution konfrontiert sieht, bestätigen aber die obige These. Im Beitrag zur Evaluationsfunktion des Parlaments hält Janett fest: «Vielen Ratsmitgliedern ist die Tragweite des Verfassungsauftrags der Wirksamkeitsüberprüfung nicht bewusst oder dieser hat für sie eine untergeordnete Bedeutung. Im mediatisierten Politikbetrieb besteht die Tendenz, die legislativen und budgetären Aufgaben der Bundesversammlung gegenüber der Kontrollfunktion des Parlaments zu priorisieren» (Janett 2004, 149).

Evaluationen bieten zudem nur selten Stoff für die Medien. Dafür erscheinen sie meist zu spät, sind oft zu differenziert formuliert und zu stark um Neutralität in den Aussagen bemüht. Evaluationen richten sich in aller Regel an Umsetzungsverantwortliche oder – seltener – an Führungskräfte der Verwaltung. Sie dienen den Umsetzenden dazu, ihre Aufgabenerfüllung zu optimieren oder unterstützen die strategische Führung von Massnahmen und Programmen. Die Verwaltung hat in den letzten Jahren in vielen Bereichen Wege gefunden, Evaluationen so zu gestalten, dass sie zu Ergebnissen führen, die für die Verwaltung nützlich sind. Noch bleibt aber einiges zu tun, gehört doch die Formulierung einer relevanten und empirisch bearbeitbaren Evaluationsfrage zu den grössten Herausforderungen der Evaluationstätigkeit. Verschiedene Studien zeigen jedenfalls, dass die genannten Zielgruppen den Nutzen von Evaluationen hoch einschätzen und dass ihre Erwartungen zu grossen Teilen erfüllt werden.

Obwohl sich Politikerinnen und Politiker nur selten für die Evaluationstätigkeit interessieren, kann zumindest für die Schweiz angenommen werden, dass sie den Wert von Vollzugs- und Wirkungsanalysen für die Verwaltung anerkennen. Trotz gelegentlichen, parteipolitisch geprägten Äusserungen scheinen sie wie auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Evaluationen grundsätzlich als nützlich zu betrachten. Dies bestätigt die Tatsache, dass Artikel 170 der Bundesverfassung im Vorfeld der Abstim-

mung über die neue Bundesverfassung zu keinen besonderen Diskussionen Anlass gab. Dieser Artikel verlangt von der Bundesversammlung dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Auch die Konkretisierung des Verfassungsauftrags im Parlamentsgesetz und die zunehmende Zahl von Evaluationsklauseln in Gesetzen deuten darauf hin, dass die Akzeptanz von Evaluationen bei Parlamentarierinnen und Parlamentariern gegenwärtig gross ist. Dass sich Politikerinnen und Politiker dennoch nicht speziell für die Evaluationstätigkeit interessieren, ist zwar bedauerlich. Es ist aber nicht problematisch, solange sie die Evaluationstätigkeit als wertvolles Führungsinstrument der Verwaltung akzeptieren und unterstützen. Dies ist heute der Fall und muss auch langfristig so bleiben.

Anmerkungen

- 1 In der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion werden vor allem drei Instrumente der Wirkungsprüfung thematisiert: Evaluation, Controlling und Monitoring (Kissling-Näf 1993, Maurer 1997).
- 2 Vgl. <http://www.bk.admin.ch/ch/d/bk/sprach/internet/bolf/> (Zugriff 20.10.2004).
- 3 Vgl. http://www.flag.admin.ch/d/leitfaden_d/oper_planungssystem/anwendungsbeispiel.doc (Zugriff 7.12.2004).

Literatur

- Balthasar, Andreas/Bieri, Oliver/Furrer, Cornelia, 2001, Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung. Eine Untersuchung in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell a.Rh., Beiträge zur sozialen Sicherheit des Bundesamtes für Sozialversicherung BSV, Forschungsbericht Nr. 5/01, EDMZ, Bern.
- Balthasar, Andreas (in Zusammenarbeit mit Stüdle, Roland und Bieri, Oliver), 2003, Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, Monitoring 2002, Beiträge zur sozialen Sicherheit des Bundesamtes für Sozialversicherung BSV, Forschungsbericht Nr. 20/03, EDMZ, Bern.
- Brodmann, Urs/Spillmann, Werner, 2000, Verkehr – Umwelt – Nachhaltigkeit. Standortbestimmung und Perspektiven, Synthesen des NFP 41, Verkehr und Umwelt, Wechselwirkungen Schweiz-Europa, Teilsynthese S3, EDMZ, Bern.
- Bundesamt für Gesundheit, 1997, Leitfaden für die Planung von Projekt- und Programmevaluation, Fachbereich Evaluation, Bern.
- Bussmann, Werner, 1995, Instrumente der Erfolgskontrolle, VOP Verwaltung – Organisation – Persona., Nr. 6, S. 345-351.
- Ernst Basler + Partner AG, 2000, Nachhaltigkeit im Verkehr. Beurteilung von Planungs- und Prüfinstrumenten, NFP 41, Verkehr und Umwelt, Wechselwirkungen Schweiz-Europa, Bericht C6, EDMZ, Bern.
- Freiburghaus, Dieter/Zimmermann, Willi, 1985, Wie wird Forschung politisch relevant? Erfahrungen in und mit Schweizerischen Nationalen Forschungsprogrammen, Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, Bd. 28, Paul Haupt, Bern/Stuttgart.
- Héritier, Adrienne, 1993, Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24, Opladen, S. 9-36.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 1984, Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung, Birkhäuser, Basel/Boston (Mass.)/Stuttgart.
- Hintermann, Urs et al., 2002, Biodiversitäts-Monitoring Schweiz BDM. Zwischenbericht, Schriftenreihe Umwelt, Nr. 342, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, Bern.
- IDEKOWI, 2004, Wirksamkeit von Bundesmassnahmen. Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung (Entwurf des Berichts der Interdepartementalen Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern.

- Janett, Daniel, 2003, Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament, in: Schweizer, Rainer J. et al. (Hrsg.), *Verwaltung im 21. Jahrhundert*. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege, Universitätsverlag, Freiburg i.Ü., S. 97-109.
- Janett, Daniel, 2004, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, *LeGes Gesetzgebung & Evaluation* 2004/2, S. 137-150.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2003, Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Oldenbourg, München/Wien, S. 71-104.
- Kissling-Näf, Ingrid/Knoepfel, Peter, 1997, Evaluation und Monitoring, in: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, S. 147-155.
- Kissling-Näf, Ingrid/Wildi-Ballabio, Elena, 1993, Kontrollinstrumente zur erfolgreichen Implementation von Politiken. Impulse aus der Umweltbeobachtung für ein integriertes Policy-Monitoring in: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.): *Vollzugsprobleme = Problèmes de la mise en oeuvre des politiques publiques*, SVPW-Jahrbuch (= Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 33), Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien, S. 277-294.
- Lindblom, Charles, 1959, The science of «muddling through», in: Anell, Barbro, Learning from evaluations. Who learns what, when, how and why?, Paper presented at the 5th biennial conference of the European Evaluation Society, *Public Administration Review* 2002, No. 19, Sevilla, pp. 78-88.
- Maurer, Richard/Marti, Fridli/Stapfer, André, 1997, Kontrollprogramm Natur und Landschaft Kanton Aargau. Konzeption und Organisation von Erfolgskontrolle und Dauerbeobachtung, Baudepartement des Kantons Aargau, Aarau.
- Rieder, Stefan, 2003, Integrierte Leistungs- und Wirkungsanalyse. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern.
- Vedung, Evert, 1999, Anwendungsbereiche und Anwender von Evaluationen, in: Vedung Evert, *Evaluation im öffentlichen Sektor*, Böhlau Verlag, Wien/Köln/Graz, S. 129-252.
- Weiss, Carol H. 1998, Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation*, JAI Pres Inc, Cambridge MA. 19(1), pp. 21-33.
- Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin/Neuenschwander, Peter, 2001, Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund (EvalBund). Schlussbericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei vom 9. März 2001, Universität, Institut für Politikwissenschaft, Zürich.

Résumé

L'analyse de la mise en oeuvre et des effets distingue entre différents outils. L'auteur de la présente contribution décrit la fonction spécifique de chacun de ces outils pour les politiques, les cadres de l'administration, les responsables de la mise en oeuvre et les médias. Il aboutit à la conclusion que l'évaluation ne s'adresse pas en première lieu aux politiques. Le manque d'intérêt de la classe politique pour cette activité n'a dès lors rien d'étonnant, et il ne pose d'ailleurs pas de problème particulier tant que les acteurs politiques comprennent et acceptent que les évaluations sont en revanche des outils de pilotage importants pour les cadres et les responsables de la mise en oeuvre dans l'administration. C'est le cas aujourd'hui, mais il faut que ce soit garanti de manière durable.