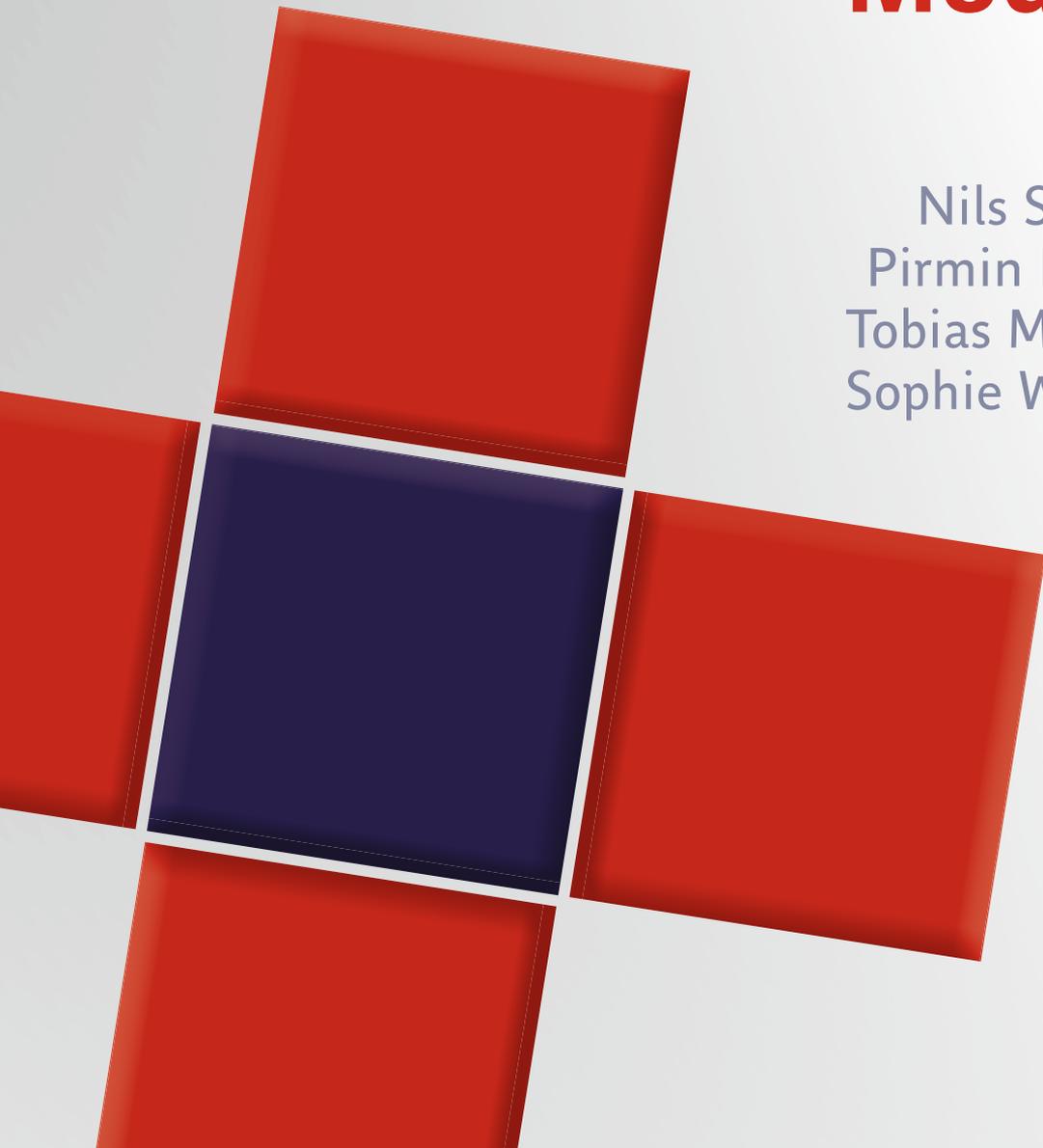


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



16. Evaluation

Pirmin Bundi

16.1. Bedeutung der Evaluation für die öffentliche Verwaltung

Im modernen Staat des 21. Jahrhunderts hat die Evaluation einen festen Platz eingenommen. Öffentliche Ausgaben stehen in Zeiten von hoher Staatsverschuldung vermehrt unter Beobachtung. Evaluationen dienen deshalb immer häufiger als wichtige Informationsquelle für politische Entscheidungsträger, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einer öffentlichen Intervention zu beurteilen. Während den letzten zwanzig Jahren hat die Evaluation im Zuge der internationalen Verbreitung der Evaluationstätigkeit auch in der Schweiz einen enormen Aufschwung erlebt. Als Liebhäberobjekt gestartet, gehört sie heutzutage zum guten Ton einer fortschrittlichen Organisationstätigkeit.

Eine besonders wichtige Stellung nimmt sie in den öffentlichen Verwaltungseinheiten ein. Deren Mitarbeitende müssen sich aus beruflichen Gründen mit einem spezifischen Interventionsfeld auseinandersetzen und haben deshalb ein Interesse an Evaluationen, die ihnen wichtige Erkenntnisse für ihre (interne) Arbeit liefern können. Die Evaluation kann ihnen dabei auf verschiedene Arten als Informationsquelle dienen, etwa bei der Umsetzung einer bestimmten Massnahme, bei der Ausarbeitung eines neuen Gesetzesentwurfes oder der Optimierung von internen Prozessen. Öffentliche Verwaltungseinheiten sind deshalb die wichtigsten Auftraggeber und Nutzer von Evaluationen, auch wenn deren Relevanz in anderen Organisationen, wie etwa dem Parlament, zugenommen hat (Bundi 2016).

Doch was versteht man genau unter Evaluation? Auf den Begriff trifft man häufig, so ist er ebenfalls im allgemeinen Sprachgebrauch der Gesellschaft angekommen, besonders in der französischen Sprache. Jede und jeder evaluiert täglich, sei es, welches Mittagsgemüse gegessen werden soll oder welche paar Schuhe zum Wetter passen. Im Kontext der öffentlichen Verwaltung wird die Evaluation aber gezielt als Verwaltungspraxis und -instrument verwendet. Als Evaluation wird dort eine wissenschaftliche

Dienstleistung zur systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstandes – eine Strategie, ein Gesetz, ein Programm, ein Projekt, eine Massnahme oder auch ein interner Prozess – bezeichnet (Widmer und De Rocchi 2012: 11). Bei dieser Definition sind drei Aspekte bemerkenswert. Zunächst einmal basiert die Evaluation auf *wissenschaftlichen Grundsätzen*, wie etwa der intersubjektiven Objektivität oder der Verwendung von wissenschaftlichen Methoden. Die Wissenschaftsnähe lässt sich ebenfalls an der systematischen und transparenten Durchführung beobachten. Diese lässt nicht nur eine Nachvollziehbarkeit zu, sondern verstärkt auch die Aussagekraft der Evaluationsergebnisse. Zweitens ist eine Evaluation eine *Dienstleistung*, deren Gegenstand nicht unabhängig von der Evaluatorin oder dem Evaluatoren gewählt wird. Im Gegensatz zur Grundlagenforschung besitzt eine Evaluation immer eine Auftraggeberin oder einen Auftraggeber, die oder der deren Inhalt bestimmt. Drittens handelt es sich bei der Evaluation um eine *Bewertung* eines Gegenstandes. Diese Bewertung wird anhand von Kriterien gefällt, um den Adressat:innen der Evaluation Handlungsoptionen aufzuzeigen. Diese sind, wenn möglich, vordefiniert, können aber auch während des Evaluationsprozesses hinzugefügt oder aktualisiert werden.

In der Verwaltungspraxis existieren nebst der Evaluation noch viele andere Instrumente, welche die Organisation, Prozesse oder Leistungen versuchen zu messen (Beispielsweise Monitoring, Controlling, Audit). Deshalb ist es wichtig, die Evaluation von diesen Instrumenten zu unterscheiden, gerade weil diese Begriffe vermehrt als Synonyme in den Verwaltungseinheiten verwendet werden. Grundsätzlich unterscheidet sich die Evaluation einmal im Aspekt der Bewertung von anderen Instrumenten. Das Ziel einer Evaluation ist es, eine Beurteilung eines Gegenstandes vorzunehmen, was man zwar mit anderen Instrumenten ebenfalls machen kann, aber nicht im Zentrum steht. Darüber hinaus ist es das einzige Instrument, das Kausalitäten zwischen einer öffentlichen Politik und einer Wirkung aufzeigen kann. Während der Nachweis von kausalen Zusammenhängen ein zwingendes Ziel der Evaluation darstellt, geben die anderen Instrumente die höchsten Hinweise darauf.

Trotz der hohen Relevanz der Evaluation für die Verwaltungseinheiten gibt es allerdings immer noch nur eine beschränkte Nutzung der Evaluationsergebnisse. Das erstaunt, denn Evaluationen unterstützen öffentliche Einheiten bei der Beurteilung einer Intervention und dienen als Legitimation für staatliches Handeln. Zudem geben die öffentlichen Körperschaften jährlich eine beträchtliche Menge an finanziellen Mitteln für Evaluationen aus und scheinen deren Ergebnisse trotzdem nur spärlich zu nutzen. Dieses Spannungsfeld soll die Grundlage für das vorliegende Kapitel zur Evaluation für die öffentlichen Verwaltungseinheiten bieten. Nachdem der Ablauf einer Evaluation vorgestellt worden ist, diskutieren wir die verschiedenen Nutzungsformen. Im abschliessenden Abschnitt werden mögliche Perspektiven für die Rolle der Evaluation aufgezeigt und Ansätze präsentiert, wie die Nutzung von Evaluationen verbessert werden kann.

16.2. Schlüsselaspekte der Evaluation

Dieses Kapitel soll einen Einblick in den Ablauf einer Evaluation bieten, der von Horber-Papazian und Baud-Lavigne (2021) entwickelt wurde. Dabei ist es allerdings wichtig zu betonen, dass es sich nur um eine Übersicht handelt und viele Details weggelassen werden.

Eine Evaluation ist immer eine Dienstleistung. Doch zunächst einmal stellt sich die Frage, wer diese überhaupt erbringt. Auftraggebende einer Evaluation stehen in einem Dilemma, da Evaluierende über zwei Expertisen verfügen müssen, die normalerweise schwierig zu kombinieren sind. Einerseits müssen sie den Evaluationsgegenstand und dessen Feld sehr gut kennen, um die Evaluation richtig durchführen und deren Erkenntnisse einordnen zu können. Andererseits ist eine gewisse Distanz zum Evaluationsgegenstand erwünscht, damit dieser so objektiv wie möglich bewertet wird. Aus diesem Grund unterscheidet man zwischen *internen Evaluationen*, welche von Personen durchgeführt werden, die selbst für die Umsetzung des Evaluationsgegenstandes zuständig sind oder bei der gleichen Organisation tätig sind, sowie *externen Evaluationen*, die von unbeteiligten Personen durchgeführt werden.

Beide Varianten haben Vor- und Nachteile und je nach Situation empfiehlt sich der eine oder der andere Ansatz. Gemäss Bussmann (1995) zeichnen sich interne Evaluierende nicht nur durch ihre besonderen Kenntnisse über den Evaluationsgegenstand aus, sondern auch durch ihren etablierten Kontakt zu den Stakeholdern (► Stakeholder) und erleichterte Lernprozesse (► Organisationales Lernen). Allerdings können persönliche Interessen die Evaluation beeinflussen und generell zeichnen sich interne Evaluationen über eine tiefere Glaubwürdigkeit bei externen Akteuren aus. Bei den externen Evaluationen verhält es sich genau umgekehrt. Zwar sind deren Ergebnisse häufiger akzeptiert, da sie eine grössere Unabhängigkeit zum Evaluationsobjekt besitzen und häufig über eine höhere Evaluationskompetenz verfügen, dafür müssen sie aber mehr Zeit und Ressourcen aufwenden, um sich mit dem Evaluationsgegenstand vertraut zu machen, und verfügen nur über bedingte Informationen zu den internen Prozessen. Mittlerweile gewinnt auch eine Zwischenform immer mehr an Bedeutung, der sogenannte Ansatz des «kritischen Freundes», der dem gängigen Verständnis von Evaluation folgt, aber die Auftraggebenden stärker in den Evaluationsprozess integriert (Balthasar 2011).

Insofern eine Evaluation an einen externen Akteur delegiert wird, muss zudem berücksichtigt werden, dass sich der Evaluationsprozess verlängern kann, da zunächst in einem Auswahlverfahren ein geeignetes Evaluationsteam gesucht werden muss. Dabei lassen sich zwischen öffentlichen Ausschreibungen, Einladungsverfahren sowie einem Direktmandat unterscheiden, deren Auswahl nicht nur durch interne Reglemente beeinflusst werden kann, sondern auch den gängigen Regeln der Welthandelsorganisation (engl. WTO) entsprechen muss. In jedem Fall empfiehlt es sich, ein sogenanntes

Pflichtenheft zu erarbeitet, bei welchem die Auftraggebenden den Rahmen einer Evaluation festlegen, wie beispielsweise die Eingrenzung des Evaluationsgegenstandes, die Festlegung der Evaluationsfragen, den finanziellen und zeitlichen Bedarf sowie die gewünschten Leistungen und Anforderungen an das Evaluationsteam.

Obwohl Evaluationen durch verschiedene Akteure durchgeführt werden können, beinhaltet deren Ablauf häufig ähnliche Etappen. Im Prinzip lassen sich acht verschiedenen Etappen der Evaluation unterscheiden (Horber-Papazian und Baud-Lavigne 2021):

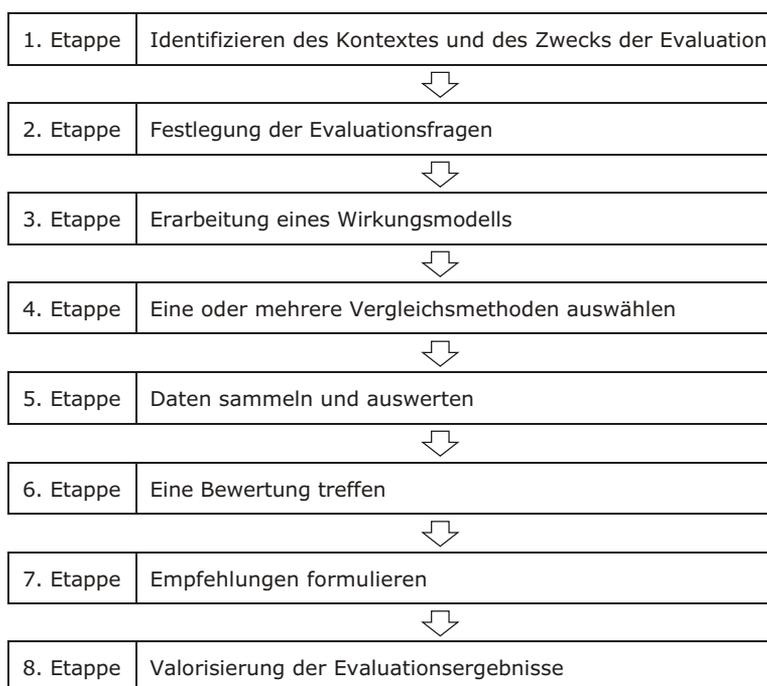


Abb. 16.1 Die acht Etappen einer Evaluation.
Quelle: Horber-Papazian & Baud-Lavigne (2021).

1. Etappe: Identifizieren des Kontextes und des Zwecks der Evaluation

Zunächst sollen der Kontext und die angestrebten Ziele der Evaluation identifiziert werden, damit das Untersuchungsfeld eingegrenzt werden kann und die weiteren Etappen geplant werden können. Nebst dem Untersuchungsfeld sollten ebenfalls die wichtigsten Akteure (► Stakeholder) identifiziert und Informationen über das Evaluationsobjekt eingeholt werden. Noch bevor eine Evaluation durchgeführt wird, kann ein Gespräch mit der verantwortlichen Person des Evaluationsobjektes bereits viele Kontextinformationen liefern und wichtige Hinweise für das Evaluationsverfahren geben. Zudem sollte

bereits in diesem Stadium die Verfügbarkeit und der Zugang zu notwendigen Daten geprüft werden. Schliesslich sollten unbedingt die Ziele der Evaluation festgelegt werden. Gemäss Sager und Hinterleitner (2014: 444) konzentrieren sich die meisten Evaluationen aus ressourcen- und zeittechnischen Gründen auf einen bestimmten Aspekt eines Evaluationsgegenstandes. Der Fokus beeinflusst häufig auch die Ausrichtung der Evaluation, wobei zwischen *formativen* und *summativen* Evaluationen unterschieden wird. Bei einer formativen Evaluation werden Lernprozesse absichtlich ausgelöst, um so zu einer Verbesserung des Evaluationsgegenstands beizutragen. Im Gegensatz dazu bezweckt eine summative Evaluation ein abschliessendes Fazit der öffentlichen Intervention, um einen Leistungs- und/oder Wirkungsnachweis des Evaluationsgegenstands gegenüber Dritten zu erbringen. Dabei beeinflussen Institutionen die Ausrichtung der Evaluation. Häufig werden Evaluationen durch Einheiten der öffentlichen Verwaltung in Auftrag gegeben, die etwas über eine bestimmte Intervention lernen möchten und deshalb eher eine formative Evaluation bevorzugen. In den letzten Jahren haben aber auch vermehrt politische Akteure, insbesondere Parlamente, Evaluationen angeregt, die häufig summativer Natur sind (Bundi 2016).

2. Etappe: Festlegung der Evaluationsfragen

Die Evaluationsfragen sollten entsprechend den Zielen der Evaluation festgelegt werden und bestimmen den weiteren Prozess. Obwohl diese häufig bereits im Pflichtenheft festgelegt sind, empfiehlt es sich, dass Auftraggebende und Evaluierende die Fragen zusammen diskutieren, um ein gemeinsames Verständnis des Evaluationsgegenstandes zu erreichen. Dies ist besonders wichtig, weil die Evaluationsfragen zentral für die Bewertung des Evaluationsgegenstandes sind. Dabei lässt sich zwischen drei verschiedenen Arten von Fragen unterscheiden: erstens deskriptive Fragen, welche darauf abzielen, etwas zu beschreiben; zweitens normative Fragen, die etwas Vorgesehenes mit der Realität vergleichen möchten; und drittens kausale Fragen, welche die Ursache für eine Sache finden möchten. Im Evaluationsprozess ist es hilfreich, alle Arten von Fragen zu verwenden.

3. Etappe: Erarbeitung eines Wirkungsmodells

Um die intendierten Zusammenhänge und Wirkungen einer öffentlichen Intervention darzustellen, wird häufig ein Wirkungsmodell verwendet. Wirkungsmodelle basieren auf einem theoriegeleiteten Ansatz, welcher die Logik einer Intervention aufzeigen möchte (Rossi et al. 2018). Diese Logik wird häufig Interventionstheorie genannt und erklärt, warum eine Intervention das tut, was sie tut, sowie beschreibt, welche gewünschten Ergebnisse erreicht werden sollen. Das Wirkungsmodell wird dabei visuell dargestellt und präsentiert alle Aktivitäten und die Auswirkungen. Dabei lässt es sich in fünf verschiedene Phasen unterscheiden: Input, Prozess, Output, Outcome und Impact. Abbildung 16.2 zeigt eine einfache Version eines Wirkungsmodells.

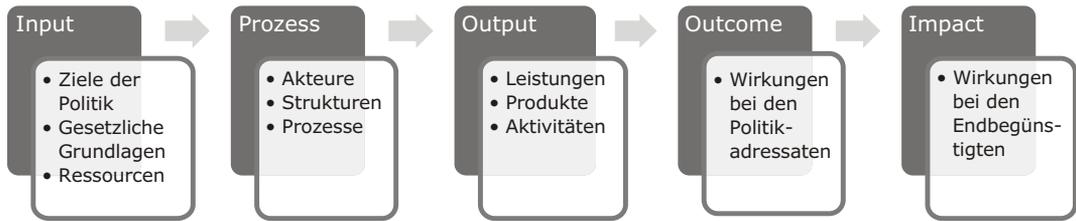


Abb. 16.2 Wirkungsmodell der Evaluation.

Quelle: Eigene Darstellung nach Weiss (1972), Sager & Hinterleitner (2016) und Balthasar & Fässler (2012).

Input: Mit Input wird das Ziel der öffentlichen Intervention definiert und alle Arten von Ressourcen bestimmt, die zu deren Realisierung eingesetzt werden. Diese Phase beinhaltet ebenfalls alle rechtlichen Bestimmungen sowie ein Politikkonzept. Gemäss Lederman & Sager (2009: 10) besteht das Politikkonzept aus vier verschiedenen Aspekten. Die *Problemdefinition* diskutiert die Art des Problems, mögliche Ursachen und die Verbreitung in der Gesellschaft. Im besten Fall definiert das Konzept kausale Hypothesen, wie eine öffentliche Intervention das vordefinierte Problem lösen kann. Zweitens definiert die *Zielvorgabe* konkrete Vorhaben, die zwischen substanziellen (Wirkung der öffentlichen Intervention) sowie operativen Zielen (Umsetzungsprozess der öffentlichen Intervention) unterscheiden. Wenn möglich verfügen die Zielvorgaben über eine Zeitvorgabe und definieren Haupt- sowie Unterziele und diskutieren mögliche nicht intendierte Nebenwirkung der öffentlichen Intervention. Drittens enthält das Politikkonzept *operative Vorgaben*, welche die Politikinstrumente vorgeben, mögliche Aktivitäten beschreiben und Interventionsbereiche definieren. Als letzter Punkt diskutiert das Politikkonzept *organisatorische Vorgaben*, welche die Zuständigkeiten und benötigten Ressourcenausstattungen definieren (Sager & Hinterleitner 2016: 7–8).

Prozess: Beim Prozess handelt es sich um die Umsetzung des Politikkonzepts, für die Erbringung der Leistungen und Produkte der öffentlichen Intervention. In dieser Phase geht es darum, Handlungsfelder mit zugehörigen Aktivitäten zu definieren, die für die Leistungserbringung notwendig sind. Wichtig sind dabei die Strukturen und Prozesse der Verwaltungseinheiten oder der Organisation, welche die öffentliche Leistung erbringt. In den Prozess fällt somit die gesamte Organisation, die den Ablauf und die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Akteuren bei der Umsetzung regelt. Häufig sind dies nicht nur verwaltungsinterne Akteure, sondern auch private Organisationen oder Verwaltungen von anderen Staatsebenen, welche mit der Erbringung der Leistungen betraut werden.

Output: Der Output beinhaltet alle Leistungen und Produkte, die durch eine öffentliche Intervention erbracht werden und die sich an die Zielgruppe richten. Dazu gehören konkrete Angebote oder Produkte, aber auch Zwischenoutputs, die von anderen Akteuren weiterverarbeitet werden, bevor sie die Adressaten erreichen.

Die Outputs unterscheiden sich je nach Zielgruppe und werden häufig bereits in Gesetzen und Verordnungen vordefiniert. Wie oben bereits erwähnt, kann der Output eines Evaluationsgegenstandes von verschiedenen Akteuren bereitgestellt werden und verschiedene Aktivitäten beinhalten. Zentral ist, dass die Outputs zur Verhaltensänderung der Zielgruppen führen sollten. Optimalerweise wurde dieser Zusammenhang bereits in der Interventionshypothese des Politikkonzepts definiert.

Outcome: Der Outcome ist die erste Wirkungsstufe einer öffentlichen Intervention und wird als die Veränderungen definiert, die bei den direkten Zielgruppen einer öffentlichen Intervention (unmittelbar) eintreten. Die Zielgruppen werden als die Gruppen von Akteuren oder Organisationen definiert, die direkt für das gesellschaftliche Problem verantwortlich sind. Dabei handelt es sich bei dieser Wirkungsstufe um kurz- bis mittelfristige Wirkungen des Outputs, die bereits nach einer kurzen Zeit beobachtet werden können. Je nach Intervention kann die Zielgruppe direkt erreicht werden oder über sogenannte Mittler. Mittler sind in der Regel Akteure, die eng mit einer bestimmten Zielgruppe zu tun haben, wie etwa Fachspezialisten und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, die im Rahmen ihrer Arbeit direkt mit einer Zielgruppe interagieren. In diesem Fall unterscheidet man zwischen den verschiedenen Stufen Outcome I (Mittler) und Outcome II (Zielgruppe). Die Outputs der öffentlichen Intervention können bei den Mittlern und Zielgruppen das Wissen, die Einstellung und das Verhalten verändern. Wichtig ist, dass beim Outcome ebenfalls Verhaltensänderungen diskutiert werden, welche die Wirkung der öffentlichen Intervention beeinflussen können oder gar negative Konsequenzen für andere Bereiche nach sich ziehen.

Impact: Beim Impact handelt es sich um die zweite Wirkungsstufe einer öffentlichen Intervention. Er beinhaltet Veränderungen, die bei Personen, Gruppen, Organisationen oder anderen Objekten jenseits der direkten Zielgruppen eintreten. Häufig fasst man diese Gruppe als Endbegünstigte einer Intervention zusammen, die von der Verhaltensänderung der Zielgruppe profitieren. Impacts sind häufig langfristige Wirkungen, die erst nach ein paar Jahren zu beobachten sind, und umfassen alle Veränderungen im gesellschaftlichen Problembereich, die auf die öffentliche Intervention zurückzuführen sind. Idealerweise sollte sich die Situation der Endbegünstigten gemäss dem Politikkonzept so verbessert haben, dass sich das gesellschaftliche Problem gelöst hat. Ebenfalls in diese Phase sind weitere Wirkungen der Intervention auf die Gesellschaft, Politik und Wirtschaft eingeschlossen.

4. Etappe: Eine oder mehrere Vergleichsmethoden auswählen

Bei einer Evaluation geht es immer um einen Vergleich. Nachdem die Ziele der Evaluation festgelegt sind, die Evaluationsfragen bestimmt und das Wirkungsmodell des Evaluationsgegenstandes definiert worden ist, soll dieser empirisch untersucht werden. Dies erfordert die Verwendung von vergleichenden Ansätzen, um das Konzept und die Wirkung eines Evaluationsgegenstandes zu bewerten. Dabei lassen sich vier verschiedene Strategien unterscheiden: (1) Normative Vergleiche sollen vorgesehene mit tatsächlich

realisierten Leistungen und Wirkungen vergleichen, etwa ob eine Wirkung wirklich zu beobachten ist; (2) Querschnittvergleiche zielen darauf ab, die Umsetzungsprozesse in verschiedenen räumlichen Gegebenheiten miteinander zu vergleichen, beispielsweise die Umsetzung in verschiedenen Regionen eines Landes; (3) Längsschnittvergleiche vergleichen den Evaluationsgegenstand über die Zeit hinweg, etwa vor und nach der Einführung einer bestimmten Aktivität; (4) Vergleich mit oder ohne Evaluationsgegenstand. Alle diese Vergleichsmethoden können gleichzeitig in einer Evaluation verwendet werden.

5. Etappe: Daten sammeln und auswerten

Damit ein Vergleich gemacht werden kann, müssen Informationen gesammelt werden, um die Evaluationsfragen beantworten zu können. Es gibt eine Reihe empirischer Verfahren, welche hier zusammenfassend ohne Anspruch auf Vollständigkeit genannt werden sollen. Häufig werden Dokumente gesammelt, Statistiken zusammengestellt, Interviews durchgeführt oder Befragungen realisiert. Es ist von Vorteil, Daten aus allen verfügbaren Quellen zu sammeln und sowohl qualitative als auch quantitative Daten zu kombinieren, um eine Triangulation durchzuführen. Damit sollen dieselben Fragen mit verschiedenen Ansätzen untersucht werden. In einem weiteren Schritt sollen in der Auswertungsphase Analyseraster entwickelt werden, um die gesammelten Informationen auszuwerten. Wichtig ist dabei, dass wissenschaftliche Grundsätze verwendet werden. Die Evaluierenden müssen sicherstellen, dass ihre Vorgehensweise systematisch und transparent ist, so dass zukünftige Nutzende der Evaluation die Argumentation nachvollziehen können. Ebenfalls muss sichergestellt werden, dass der Text für alle Stakeholder verständlich und zugänglich ist.

6. Etappe: Eine Bewertung treffen

Sobald die Analysephase abgeschlossen ist, ist es an der Zeit, eine evaluative Bewertung über die zu evaluierende Politik, das Programm, das Projekt oder den internen Prozess abzugeben. Diese Bewertung muss sich auf alle gesammelten Daten und deren Analyse stützen und mit ihnen vollkommen konsistent sein. Wenn so argumentiert wird, sollte es den Nutzenden der Evaluation möglich sein, deren Argumentation zu rekonstruieren. Als Hilfe für die Bewertung dienen dabei Evaluationskriterien, welche sich anhand verschiedener Phasen des Wirkungsmodells unterscheiden lassen (Sager & Hinterleitner 2016: 8–9). Wichtig ist dabei, dass dies nur eine Auswahl möglicher Kriterien ist und je nach Evaluationsgegenstand verschiedene weitere Bewertungsgrundlagen denkbar sind.

Input: Als Evaluationskriterium kann einerseits die Berücksichtigung *empirischer Evidenz* für das Politikkonzept verwendet werden. Dabei gilt es zu prüfen, inwiefern sich der Input bei der Problemdefinition und den Interventionshypothesen auf die neusten wissenschaftlichen Befunde stützt. Daneben können die *intra-policy*- (Stimmigkeit von verschiedenen Interventionen innerhalb des gleichen Interventionsbereiches) sowie

die *inter-policy*-Kohärenz (Stimmigkeit mit anderen öffentlichen Interventionen) als Evaluationskriterien dienen. Bei diesen beiden Kriterien wird vor allem überprüft, ob Synergien innerhalb der Verwaltungseinheiten und der weiteren involvierten Akteuren genutzt werden.

Prozess: Als wichtigstes Evaluationskriterium des Prozesses ist die *Eignung für die Umsetzung* zu nennen. Entscheidend dabei ist, ob sich die Umsetzungsstruktur für die Bereitstellung der Leistungen als optimal herausstellt und inwiefern die richtigen Vollzugsträger berücksichtigt werden. Diese sollten ein gewisses Wissen, genügend Erfahrungen und ausreichend Ressourcen für die Umsetzung der Intervention mitbringen. Ebenfalls ein wichtiges Kriterium ist die *Nachhaltigkeit* des Prozesses. Das Kriterium überprüft, ob die Umsetzungsstruktur institutionell verankert ist und ob das nötige Budget vorhanden ist, um die Leistungen langfristig garantieren zu können.

Output: Bei den Leistungen und Produkten ist zwischen der *Angemessenheit* und der *leistungsbezogenen Effizienz* des Outputs zu unterscheiden. Das erste Kriterium untersucht, inwiefern die verschiedenen Leistungen den Vorgaben des Interventionskonzepts entsprechen. Die leistungsbezogene Effizienz hingegen fragt auf der anderen Seite nach, inwiefern die vollbrachten Leistungen die eingesetzten Ressourcen rechtfertigen.

Outcome: Die Kriterien dieser Stufe beziehen sich auf die Auswirkungen der Leistungen und Produkte der öffentlichen Intervention. Einerseits wird bei der *Wirksamkeit* ermittelt, inwiefern die intendierten Wirkungen bei den Zielgruppen erreicht worden sind und somit eine Verhaltensänderung verursacht haben. Die *Effizienz* hingegen gibt das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und den erzielten Wirkungen bei den Zielgruppen an.

Impact: Auch diese Kriterien beziehen sich auf die Wirkungen der öffentlichen Intervention. Die *Wirksamkeit* gibt den Grad der Übereinstimmung zwischen den beabsichtigten Impacts und den zu beobachtenden Wirkungen bei den Endbegünstigten an. Die *Effizienz* beschreibt das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und den erzielten Wirkungen bei den Begünstigten der öffentlichen Intervention an.

7. Etappe: Empfehlungen formulieren

Grundsätzlich ist die Bewertung nur dann brauchbar, wenn sie von Empfehlungen begleitet wird. Die Evaluierenden können Anpassungen vorschlagen, deren Durchführbarkeit und Akzeptanz zuvor mit der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber geprüft und diskutiert werden sollten. Die Empfehlungen sollten immer auf die Resultate der Evaluation basieren, einen nötigen Konkretisierungsgrad aufweisen und die zuständigen Akteure benennen.

8. Etappe: Valorisierung der Evaluationsergebnisse

Leider landen nicht wenige Evaluationsberichte direkt wieder in der Schublade, auch wenn dies dem eigentlichen Zweck einer Evaluation widerspricht. Evaluationen sollen

Lernprozesse ermöglichen, sowohl für die Entscheidungsträger, die ihre Entscheidungen und deren Umsetzung kritisch überprüfen können, als auch für alle an der Evaluation beteiligten Akteure. Die Verbreitung der Evaluationsergebnisse und der geplanten Anpassungsmassnahmen trägt auch dazu bei, das Vertrauensverhältnis zwischen politischen Behörden und Bürgern zu stärken und eine demokratische, auf Fakten basierende Debatte zu fördern. Dies ist nur möglich, wenn die Ergebnisse der Evaluation und die geplanten Empfehlungen gewürdigt und damit öffentlich gemacht werden. Aus diesem Grund wird der Evaluationsbericht häufig öffentlich publiziert, sei es auf der Webseite der auftraggebenden Organisation oder durch die Evaluierenden selbst.

16.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Nach der Erarbeitung des Schlussberichtes stellt sich schliesslich die Frage, wie die Evaluationsbefunde genutzt werden. Häufig zeigt sich, dass Evaluationsergebnisse selten genutzt werden. Grundsätzlich geht man von zwei verschiedenen Arten von Evaluationsnutzung aus (Eberli 2019: 51–52): Bei der analytischen Nutzung verwenden die Akteure die Befunde aus einer Evaluation, um eine Position zu finden. Die Verwaltungsakteure können sich dabei mithilfe einer Evaluation informieren, um einen Gegenstand besser zu verstehen (konzeptionelle Nutzung) oder basierend auf den Evaluationsergebnissen direkt einen Entscheid zu treffen (instrumentelle Nutzung). Diese Art der Evaluationsnutzung hängt allerdings stark davon, ob der potenzielle Nutzer der Evaluation offen gegenüber den Resultaten einer Evaluation ist und bereit ist, seine eigene Position zu überdenken. Falls dies nicht der Fall ist, kommt es häufig zur politischen Nutzung von Evaluationen. Im Gegensatz zur analytischen Nutzung wird die eigene Position bei dieser Nutzungsart nicht geändert, sondern die Evaluation dient als Mittel, um die eigene Position zu stützen. Dazu werden Evaluationsbefunde als Legitimierung der eigenen Position verwendet (legitimierende Nutzung) oder um andere von diesem Standpunkt zu überzeugen (persuasive Nutzung). Aus diesem Grund fehlt bei diesen beiden Formen der Evaluationsnutzung die problemlösende Absicht der Nutzenden. Neben diesen beiden Hauptformen argumentiert Patton zudem (2008), dass bei der Evaluation ebenfalls ein expliziter Nutzen entsteht, der aufgrund des Evaluationsprozesses (nicht zu verwechseln mit dem Prozess der öffentlichen Intervention) und nicht aufgrund der Evaluationsergebnisse erfolgt. Dabei wird die Prozessnutzung als die individuelle Denk- und Verhaltensänderung definiert, die bei den an der Evaluation beteiligten Akteuren durch Lernen während des Evaluationsprozesses eintritt. Abbildung 16.3 bietet einen Überblick zu den verschiedenen Formen der Evaluationsnutzung.

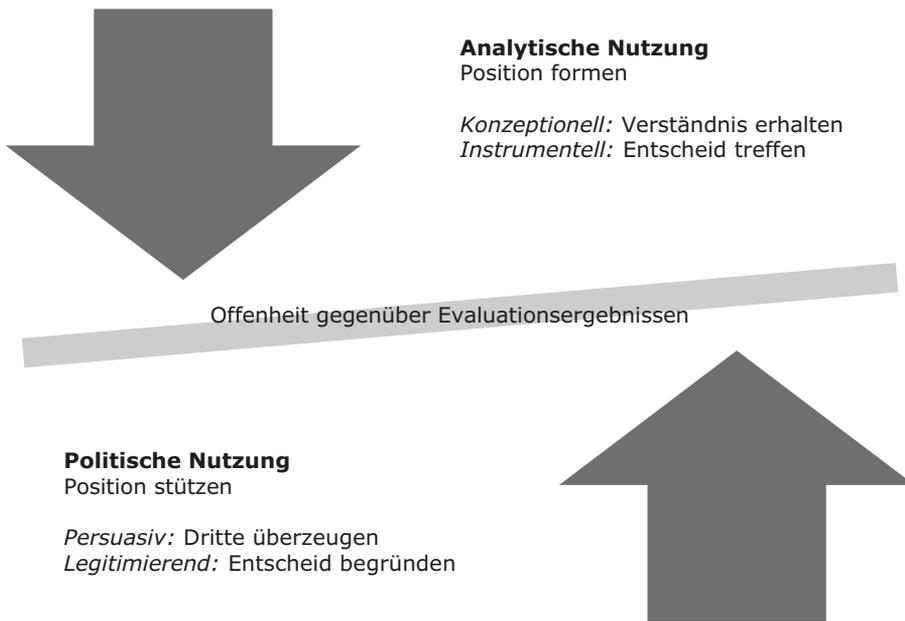


Abb. 16.3 Arten und Unterscheidung der Evaluationsnutzung.
Quelle: Eigene Darstellung nach Eberli (2019).

Auch wenn diese Evaluationsnutzungsform als politisch bezeichnet wird, heisst dies nicht, dass sie nur von Politikerinnen und Politikern verwendet wird. Dabei werden Evaluationen von Verwaltungseinheiten in Auftrag gegeben, um eine bestimmte öffentliche Massnahme gegenüber den politischen Akteuren zu legitimieren. Auch werden Evaluationsergebnisse dazu genutzt, um die politischen Entscheidungsträger von einer bestimmten Massnahme zu überzeugen, gerade wenn diese noch nicht umgesetzt ist und zur Diskussion steht. Umgekehrt ist es ebenfalls so, dass Politikerinnen und Politiker Evaluationen analytisch nutzen, also um sich über einen Gegenstand zu informieren oder einen Entscheid zu treffen. Die aktuelle Forschung zeigt jedoch, dass dies eher selten gemacht wird (Eberli 2019). Die politische Nutzung der Evaluation irritiert häufig Evaluatorinnen und Evaluatoren, da diese von einem Imperativ der Evidenz ausgehen. Diese Form der Evaluationsnutzung ist jedoch aus demokratietheoretischer Sicht nicht problematisch. Evidenzbasierte Information, so wie sie Evaluationen produzieren, sind nur eine Art der Entscheidungsgrundlage. Ebenfalls wichtig sind Institutionen, Interessen und Ideologien (Weiss 1999).

Die Evaluation ist heutzutage aus den öffentlichen Verwaltungseinheiten nicht mehr wegzudenken. Als Instrument zur Bewertung einer öffentlichen Intervention leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Rechenschaftsablegung, Verbesserung und Wissensenerweiterung. Kein Wunder, hat die Evaluationstätigkeit in der Schweiz in den letzten drei Jahrzehnten stark zugenommen. Es gehört zum guten Ton zu evaluieren. Dabei

hat die Evaluation eine grosse Bedeutung für den Wandel in den Verwaltungseinheiten (► Veränderungsmanagement), da sie es den Akteuren ermöglicht, die Veränderung empirisch festzuhalten und eine objektive Grundlage für Entscheidungsfindungen zu geben.

Wichtige Begriffe

- Evaluation: (FR: évaluation, IT: valutazione, EN: evaluation): Evaluation bezeichnet eine wissenschaftliche Dienstleistung zur systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstands (z. B. eine Strategie, ein Gesetz, ein Programm, ein Projekt, eine Massnahme).
- Kausalität: (FR: causalité, IT: causalità, EN: causality): Wirkung einer erklärenden Variablen auf ein bestimmtes Ergebnis. Der kausale Effekt gibt die Veränderung im Wert der abhängigen Variablen an, der auftritt, wenn sich der Wert der unabhängigen Variablen ändert.
- Öffentliche Politik (FR: politique publique, IT: politica pubblica, EN: public policy): Gesamtheit kohärenter und zielgerichteter Aktionen und Entscheidungen von unterschiedlicher rechtlicher Qualität, die von zu diesem Zweck benannten öffentlichen, vereinigten oder privaten Personen getroffen werden, um ein gesellschaftliches Problem zu lösen.

Literatur

- Balthasar, A. (2011). Critical friend approach: Policy evaluation between methodological soundness, practical relevance, and transparency of the evaluation process. *German Policy Studies*, 7(3), 187–231.
- Balthasar, A., & Fässler, S. (2012). Wirkungsmodelle: Ursprung, Erarbeitungsprozess, Möglichkeiten und Grenzen. *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, 28(2), 301–325.
- Bundi, P. (2016). What do we know about the demand for evaluation? Insights from the parliamentary arena. *American Journal of Evaluation*, 37(4), 522–541.
- Bussmann, W. (1995). *Instrumente der Erfolgskontrolle*. VOP. Bd. 6.
- Eberli, D. (2019). *Die Nutzung von Evaluationen in den Schweizer Parlamenten*. Zürich: Seismo.
- Ledermann, S., & Sager, F. (2009). Problem erkannt, aber nicht gebannt. Der Nutzen einer Verknüpfung von Konzept- und Umsetzungsevaluation am Beispiel der schweizerischen Strategie «Migration und Gesundheit». *Zeitschrift für Evaluation* 1(1), 7–25.
- Horber-Papazian, K., & Baud-Lavigne, M. (2021). *Guide de l'évaluation des politiques publiques destinée aux acteurs politiques et aux magistrats de Madagascar*. Lausanne: IDHEAP, Université de Lausanne.

- Patton, M.Q. (2008). *Utilization-focused evaluation: The new century text*. Thousand Oaks, CA, London, and New Delhi: Sage.
- Sager, F. & Hinterleitner, M. (2014). ;Evaluation», In: Schubert, K., & Bandelow, N. (eds.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenburg, 437–462.
- Weiss, C.H. (1972). *Evaluation Research. Methods for Assessing Program Effectiveness*. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Weiss, C. H. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4), 468-486.
- Widmer, T., & De Rocchi, T. (2012). *Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*. Zürich/Chur: Rüegger Verlag.

Weiterführende Literatur

- Bundi, P., Frey, K., & Widmer, T. (2020). Does Evaluation Quality Enhance Evaluation Use? *Evidence & Policy*, forthcoming.
- Busmann, W., Klöti, U., & Knoepfel, P. (1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn.
- Horber-Papazian, K., & Balthasar, A. (2015). *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2005). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Chur/Zürich: Rüegger Verlag.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2018). *Evaluation: A systematic approach*. Newbury Park: Sage.
- Sager, F., Widmer, T., & Balthasar, A. (2017). *Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zürich: NZZ Libro.
- Scriven, Michael (1991): *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park: Sage.
- Schweizerische Evaluationsgesellschaft (SEVAL). (2016). *Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft. Von der Mitgliederversammlung am 9. September 2016 verabschiedet*. Bern: SEVAL.

