

Stefan Silvestrini

Ex-ante-Evaluation

Ein Planungsansatz für die
Entwicklungszusammenarbeit

10

Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung

Herausgegeben von
Reinhard Stockmann

Band 10



Waxmann 2011
Münster / New York / München / Berlin

Stefan Silvestrini

Ex-ante-Evaluation

Ein Planungsansatz für die Entwicklungszusammenarbeit



Waxmann 2011
Münster / New York / München / Berlin

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Band 10

ISSN 1861-244X

ISBN 978-3-8309-2565-1

© Waxmann Verlag GmbH, Münster 2011

www.waxmann.com

info@waxmann.com

Umschlaggestaltung: Pleßmann Kommunikationsdesign, Ascheberg

Umschlagbild: © Stefan Silvestrini

Druck: Hubert & Co., Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier, säurefrei gemäß ISO 9706



Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.

Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Meiner Familie

*We had our ups and downs
but we are still playing together.*

*(Neil Young about Stephen Stills,
Fourway Street [1970])*

Inhalt

Abbildungen.....	IX
Tabellen.....	X
Abkürzungen.....	XI
1. Einleitung.....	1
1.1 Begründungszusammenhang und Zielsetzung.....	1
1.2 Aufbau der Arbeit.....	6
1.3 Problemstellungen.....	7
2. Theoretische Konzeption des Ex-ante-Evaluationsansatzes.....	13
2.1 Ausgangspunkt: Ziele von Ex-ante-Evaluationen.....	15
2.1.1 Anforderungsprofile.....	19
2.1.2 Analyseperspektiven bei Ex-ante-Evaluationen.....	23
2.2 Die Organisations- und Prozessperspektive.....	27
2.2.1 Ausgangspunkt: die Machbarkeitsstudie.....	27
2.2.2 Organisations- und prozessorientierte Bewertungskriterien.....	32
2.3 Die Ziel- und Wirkungsperspektive.....	58
2.3.1 Ausgangspunkt: der Logical Framework Approach.....	58
2.3.2 Zielorientierte Bewertungskriterien.....	75
2.3.3 Wirkungsbegriff und -attribute.....	88
2.3.4 Wirkungsorientierte Bewertungskriterien.....	101
2.4 Die Systemperspektive.....	125
2.4.1 Systemorientierte Bewertungskriterien.....	127
2.4.2 Nachhaltigkeit.....	134
2.5 Der Ex-ante-Evaluationsleitfaden.....	145
2.5.1 Die Erfahrungsorientierung.....	146
2.5.2 Die Handlungsorientierung.....	154
2.5.3 Der Bewertungsleitfaden.....	158
3. Methodische Konzeption des Ex-ante-Evaluationsansatzes.....	163
3.1 Ausgangspunkt: der Bedarf an Zukunftswissen.....	166
3.2 Grundlagen der Szenariotechnik.....	173
3.3 Anwendung der Szenariotechnik im Rahmen von Ex-ante-Evaluation.....	184
3.3.1 Verfahrensablauf.....	185
3.3.2 Risikoanalysebasierter Bewertungsrahmen.....	194
3.4 Anwendungsbeispiel.....	198

3.4.1	Szenariovorbereitung.....	199
3.4.2	Analyse der Ausgangssituation (t-1).....	201
3.4.3	Konzeptanalyse (t0).....	213
3.4.4	Entwicklung von Umsetzungsszenarien (t1).....	222
3.4.5	Entwicklung von Wirkungsszenarien (t2).....	238
3.4.6	Szenariosynthese und -transfer.....	254
4.	Synopsis.....	268
	Literatur.....	271
	Anhang.....	284

Abbildungen

Abbildung 1.1:	Ex-ante-Evaluationsansätze nach ihrem primären Erkenntnisinteresse.....	3
Abbildung 2.1:	Einflussmöglichkeiten und Datenbasis im Programmverlauf.....	14
Abbildung 2.2:	Analyseperspektiven bei der Umsetzung von Ex-ante-Evaluationen.....	25
Abbildung 2.3:	Konstitutive Elemente der Programm-Rahmenbedingungen.....	38
Abbildung 2.4:	Logischer Aufbau der Zielhierarchie, Grundlage der Interventionslogik ...	68
Abbildung 2.5:	Entscheidungsbaum zur Darstellung der relevanten Voraussetzungen im LogFrame.....	71
Abbildung 2.6:	Zu untersuchende Einflussbereiche.....	87
Abbildung 2.7:	Wirkungsverläufe nach Eintritt und Dauer.....	95
Abbildung 2.8:	Zu untersuchendes Wirkungsgefüge.....	126
Abbildung 2.9:	Generelles Ablaufschema einer Evaluation.....	148
Abbildung 3.1:	Visualisierungsformen kognitiver Karten.....	169
Abbildung 3.2:	Vereinfachte kognitive Karte.....	171
Abbildung 3.3:	Denkmodell zur Erstellung von Szenarien.....	176
Abbildung 3.4:	Systemmodell zur Identifikation der Schlüsselfaktoren.....	180
Abbildung 3.5:	Untersuchungszeitpunkte in einer Ex-ante-Evaluation.....	193
Abbildung 3.6:	Verfahrensvorschlag zur sequenziellen Szenarioanalyse.....	197
Abbildung 3.7:	Kognitive Karte des Wirkungsgefüges während der Ausgangssituation..	207
Abbildung 3.8:	Systemmodell der Ausgangssituation.....	212
Abbildung 3.9:	Kognitive Karte des Wirkungsgefüges während der Planungsphase.....	216
Abbildung 3.10:	Systemmodell der Planungsphase.....	221
Abbildung 3.11:	Kognitive Karte des Wirkungsgefüges während der Umsetzungsphase..	228
Abbildung 3.12:	Systemmodell der Umsetzungsphase.....	230
Abbildung 3.13:	Kognitive Karte des Wirkungsgefüges während der Wirkungsphase.....	240
Abbildung 3.14:	Systemmodell der Wirkungsphase.....	242
Abbildung 3.15:	Kognitive Karte des Gesamtwirkungsgefüges.....	255
Abbildung 3.16:	Wirkungsbaum am Beispiel des Programmkonzepts B „Umsiedlung“	258

Tabellen

Tabelle 1.1:	Beispiele für unterschiedliche Interventionsmaßnahmen und Rahmenbedingungen.....	10
Tabelle 2.1:	Elemente von Ex-ante-Evaluationen ausgewählter Auftraggeber nach Analyseperspektive.....	26
Tabelle 2.2:	Relevanzmatrix.....	52
Tabelle 2.3:	Beispielindikatoren sowie mögliche Erhebungs- und Auswertungsverfahren am Beispiel ‚wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Regionen‘.....	64
Tabelle 2.4:	Mögliche Annahmen zur Interventionslogik zwischen den jeweiligen Ebenen.....	69
Tabelle 2.5:	Schematische Zusammenfassung zu verschiedenen LogFrame-Konzepten....	73
Tabelle 2.6:	Vergleich der Formulierung programmabhängiger Beiträge mit der Formulierung von Wirkungshypothesen.....	80
Tabelle 2.7:	Vergleich der Terminologien von OECD und Europäischer Kommission.....	102
Tabelle 2.8:	Vergleich der Schlüsselkonzepte zwischen OECD DAC und der Europäischen Kommission.....	103
Tabelle 2.9:	Vergleich der Terminologien verschiedener Geberorganisationen in Logical Frameworks.....	104
Tabelle 2.10:	Diffusionsformen von Wirkungen.....	112
Tabelle 2.11:	Beispiele für Wirkungsformen auf den verschiedenen Wirkungsebenen.....	120
Tabelle 3.1:	Möglicher Datenerhebungsplan einer Ex-ante-Evaluation.....	166
Tabelle 3.2:	Schematische Darstellung der Einflussmatrix.....	179
Tabelle 3.3:	Beispiel für eine Cross-Impact-Matrix.....	182
Tabelle 3.4:	Risikomatrix.....	196
Tabelle 3.5:	Vorbereitete Einflussmatrix der Ausgangssituation.....	208
Tabelle 3.6:	Vollständige Einflussmatrix der Ausgangssituation.....	211
Tabelle 3.7:	Relevante Einflussfaktoren bei der Planung der Programmkonzepte.....	214
Tabelle 3.8:	Einflussmatrix der Planungsphase.....	220
Tabelle 3.9:	Relevante Einflussfaktoren während der Programmumsetzung.....	223
Tabelle 3.10:	Einflussmatrix der Umsetzungsphase.....	229
Tabelle 3.11:	Umsetzungsszenarien der beiden Programmkonzepte ‚Wiederaufbau‘ und ‚Umsiedlung‘.....	232
Tabelle 3.12:	Flankierende Maßnahmen, Aufwand/Kosten und Erfolgchancen.....	236
Tabelle 3.13:	Einflussmatrix der Wirkungsphase.....	241
Tabelle 3.14:	Wirkungsszenarien des Programmkonzepts A ‚Wiederaufbau‘.....	243
Tabelle 3.15:	Wirkungsszenarien des Programmkonzepts B ‚Umsiedlung‘.....	245
Tabelle 3.16:	Cross-Impact-Matrix zum Szenario des optimalen Wirkungsverlaufs im Programmkonzept ‚Umsiedlung‘.....	252
Tabelle 3.17:	Tabellarischer Vergleich der Szenariosequenzen.....	260
Tabelle 3.18:	Risikomatrix des Fallbeispiels.....	264
Tabelle 3.19:	Risikoprofil für das Programmkonzept A ‚Wiederaufbau‘.....	265
Tabelle 4.1:	Übersicht der Stärken und Schwächen des LFA nach Gasper 2001.....	295

Abkürzungen

AEA	American Evaluation Association
AusAID	Australian Agency for International Development
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEDEFOP	European Centre for the Development of Vocational Training
CEval	Centrum für Evaluation
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DeGEval	Gesellschaft für Evaluation
DFID	Department for International Development mbH
DIN	Deutsches Institut für Normung
DO	Durchführungsorganisation
EEA	European Environment Agency
EFQM	European Foundation for Quality Management
EPTA	European Parliamentary Technology Assessment
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GO	Regierungsorganisation (Governmental Organization)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
IEC	International Electrotechnical Commission
IFAD	International Fund for Agricultural Development
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
ITAS	Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LFA	Logical Framework Approach
M&E	Monitoring und Evaluation
MDG	Millennium Development Goals (Millennium-Entwicklungsziele)
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NRO, NGO	Nicht-Regierungsorganisation (Non-Governmental-Organization)
NPO	Non-Profit Organisation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OTA	Office of Technology Assessment (des US-Kongresses, 1972-1995)
PCM	Project Cycle Management
PFK	Projekt Fortschrittskontrolle
PIA	Poverty Impact Assessment
PIER	Penn Institute for Economic Research
MBOK	Management Body of Knowledge
PMI	Project Management Institute
PPP	Public-Private Partnership

PRA	Participatory Rural Appraisal
PRS	Poverty Reduction Strategy
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis
RIE	Rigorous Impact Evaluation
ROI	Return on Investment
RRA	Rapid Rural Appraisal
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TA	Technikfolgen-Abschätzung
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme)
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme)
USAID	United States Agency for International Development
ZOPP, GOPP,	
OOPP	Zielorientierte Projektplanung (Goal-/Objectives-Oriented Project Planning)

1. Einleitung

1.1 Begründungszusammenhang und Zielsetzung

Seit in den 1960er Jahren entwicklungspolitische Interventionen Gegenstand systematisch durchgeführter Evaluationen wurden, steht bei zahlreichen Untersuchungen die *retrospektive* Erfassung und Bewertung der Qualität von Programmkonzepten, der Effizienz ihrer Umsetzung sowie der dabei verursachten Effekte und ihrer Nachhaltigkeit im Vordergrund.¹ Die infolge der durchgeführten Maßnahmen eingetretenen Veränderungen in den zentralen Wirkungsfeldern eines Programms werden mit Blick auf die ursprünglich angestrebten Ziele im Verlauf der *Umsetzungsphase*, an deren Ende oder im Nachhinein (d.h. ex post), in der so genannten *Wirkungsphase*, analysiert und bewertet. Das Bewertungsergebnis gründet sich dabei u.a. auf Informationen zur Relevanz der eingeführten Innovationen für die Zielgruppen, zur Programmplanung und -steuerung sowie zu Art und Ausmaß der erzeugten, intendierten wie nicht intendierten Wirkungen. Als Datenbasis werden in erster Linie Programmdokumente, Auskünfte von Programmverantwortlichen und -betroffenen (Stakeholdern) sowie amtliche Statistiken zur Einordnung der Befunde in den sozioökonomischen Kontext herangezogen.

Solche zumeist summativ angelegten Analysen, die i.d.R. entweder von professionellen externen Gutachtern² oder von entsprechend qualifizierten Mitarbeitern eigens dafür geschaffener Organisationseinheiten mit Hilfe wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Erhebungs- und Auswertungsverfahren durchgeführt werden, dienen in erster Linie der Entscheidungsfindung, der Kontrolle und Steuerung, der Initiierung von Lernprozessen oder der Legitimation der durchgeführten Maßnahmen selbst (vgl. Stockmann 2004: 17ff.). Evaluatoren steht hierfür mittlerweile ein umfangreiches Theorie- und Methodeninventar zur Verfügung, welches, ausgehend von den grundle-

1 Viele Durchführungsorganisationen weltweit dokumentieren ihre Evaluationsvorhaben im Internet. So sind allein auf der Website des Development Assistance Committee (DAC) der OECD mehr als 140 Evaluationsberichte aus Untersuchungen seit 1995 zu finden. Vgl.: http://www.oecd.org/findDocument/0,3354,en_35038640_35039563_1_35170118_1_1_1,00.html, [27.07.2010]. Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) hat seit 2006 über 80 externe Schluss- und Ex-post-Evaluationen veröffentlicht. Vgl.: <http://www.gtz.de/leistungsangebote/11126.htm> [27.07.2010].

2 Im weiteren Verlauf der Arbeit wird aus Gründen der Lesbarkeit bei gemischtgeschlechtlichen Personengruppen auf die Nennung der weiblichen Form verzichtet.

genden Arbeiten zu Beginn des 20sten Jahrhunderts, dem evaluationspraktischen Bedarf angepasst und stetig weiterentwickelt wurde. Die Entwicklung der Evaluationsforschung³ ist dabei durch den Wandel von *positivistisch* orientierten, vermeintlich objektiv messenden Ansätzen über *konstruktivistische* Konzepte, deren Resultate verstärkt auf dem Einbezug der unterschiedlichen Perspektiven aller am Bewertungsprozess Beteiligten beruhen (vgl. u.a. Schönhuth und Kievelitz 1993), bis hin zu wirkungsorientierten Ansätzen auf der Grundlage quasi-experimenteller Untersuchungsdesigns, so genannten Rigorous Impact Evaluations (RIE; vgl. u.a. Caspari und Barbu 2008; White 2006), geprägt.⁴

Mit dem Ziel, einen möglichst effektiven und effizienten Programmverlauf zu gewährleisten, werden seit Mitte der 1980er Jahre im Rahmen von Programmplanungsprozessen ebenso vermehrt *präformative* Analysen durchgeführt. Im Gegensatz zu retrospektiven Untersuchungen werden diese Ex-ante-Evaluationen i.d.R. nicht von ausgebildeten Evaluatoren durchgeführt, sondern vorwiegend von Programmplanern selbst – zum Teil mit fachlicher Unterstützung von Experten. Deren Methodengerüst hat sich in den vergangenen Jahrzehnten dabei weitgehend unabhängig von den Erkenntnissen innerhalb der Evaluationsforschung weiterentwickelt.⁵ Der Grund dafür ist vor allem darin zu sehen, dass viele Evaluationsansätze, auch wenn sie nicht von vornherein auf ‚De-facto-Analysen‘ festgelegt sind, aufgrund ihres Bedarfs an empirischen Daten nur wenig als Planungsinstrumente geeignet sind. Dies gilt insbesondere für die zuletzt genannten RIE, die explizit Primärdatenerhebungen vor und nach dem Interventionszeitpunkt erfordern (vgl. u.a. White 2006: 7ff.).

Entsprechend werden im Rahmen der Programmplanung anstelle ausgearbeiteter Ex-ante-Evaluationsansätze Instrumente verwendet, deren Gegenstandsbereiche sich zum Teil erheblich voneinander unterscheiden. Zu den bekanntesten gehören u.a. Kon-

3 Ausführliche Beschreibungen dieses Entwicklungsprozesses finden sich u.a. bei Stufflebeam & Madaus 2000: 3ff., Lincoln & Guba 2004: 225ff. oder Shadish, Cook & Leviton 1991: 19ff.

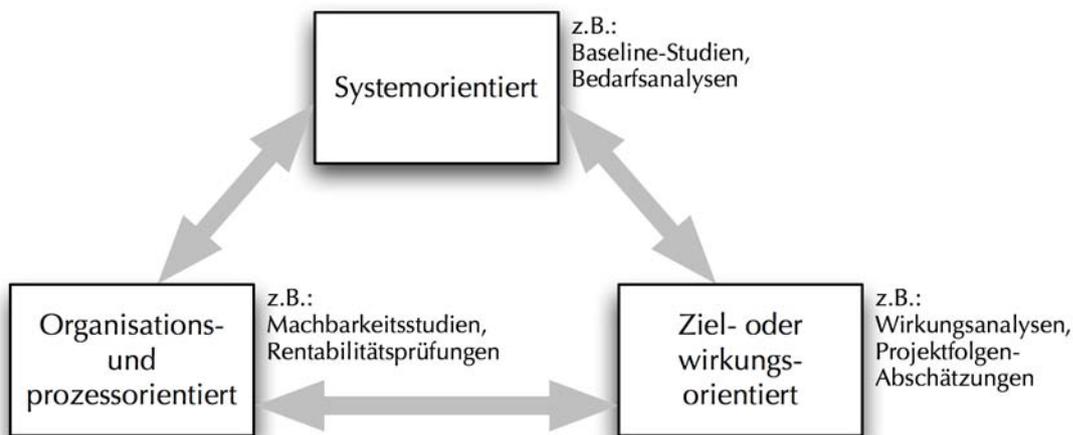
4 Dass es sich dabei keineswegs um eine ‚lineare‘ Fortentwicklung handelt, sondern dass die methodischen Grundlagen der Evaluationsforschung vielmehr sozialwissenschaftlichen Paradigmen und politischen Agenden gefolgt sind, beschreibt u.a. Stockmann 2004: 23ff. Zudem steht noch offen, inwieweit die z.Zt. zunehmend Verbreitung findenden quasi-experimentellen Untersuchungsdesigns gegenüber den anfänglichen, ebenfalls auf experimentellen Logiken aufbauenden Ansätzen, überlegen sind.

5 Eine anschauliche Illustration der methodischen Unterschiede findet sich u.a. bei Stahl-Rolf & Hamann 2003: 8ff. im Rahmen der Diskussion internationaler Erfahrungen mit Ex-ante- und Ex-post-Evaluationen von Innovationsnetzwerken. Des Weiteren betonen Todd & Wolpin 2007: 1ff. die Notwendigkeit der Entwicklung eigenständiger Instrumente und Verfahren zur Ex-ante-Evaluation. Zudem verweisen sie auf die Fokussierung der Evaluationsforschung auf die Entwicklung von Methoden zur Ex-post-Evaluation.

zept- bzw. Machbarkeitsstudien⁶ („feasibility studies“), Bedarfsanalysen⁷ („needs assessment“, „baseline studies“) oder Projektfolgen-Abschätzungen⁸ („project/program appraisal“).

Diese Instrumente können, ausgehend von dem ihnen zugrunde liegenden Erkenntnisinteresse, in drei Typen unterteilt werden: In systemorientierte, organisations- und prozessorientierte sowie in ziel- oder wirkungsorientierte Ansätze (vgl. Abbildung 1.1). Wobei hier mit ‚System‘ die Gesamtheit der nicht zum Programm gehörigen Elemente des Gegenstandsbereichs einer Evaluation verstanden wird, sowohl im ökologischen, gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Sinne. ‚Systemorientierung‘ meint folglich die Untersuchung der Beschaffenheit dieser programmexternen (also der Umwelt des Programms zugehörigen)⁹ Elemente.

Abbildung 1.1: Ex-ante-Evaluationsansätze nach ihrem primären Erkenntnisinteresse



Quelle: Eigene Darstellung

Während bei *systemorientierten Ansätzen* die Untersuchung der vorherrschenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und ökologischen (etc.) Rahmenbedingungen und Entwicklungsprozesse in den Umsetzungsregionen im Vordergrund steht, befassen sich *organisations- und prozessorientierte Konzepte* vor allem mit wirtschaftlichen Fragestellungen, beispielsweise hinsichtlich der Ressourcenallokation und der zu

6 Nach DIN 69905 ist der korrekte Oberbegriff hierfür „Projektstudien“. Vgl. Kapitel 2.2.1 sowie Weiß 2002.

7 Eine Übersicht zu Instrumenten der Bedarfsanalyse liefern u.a. Kaufmann, Rojas & Mayer 1993.

8 Vgl. u.a. Kraus & Westermann 2010: 23ff.

9 Da der Begriff ‚Umwelt‘ oftmals als Synonym für das (den Menschen oder Gesellschaften) umgebende Ökosystem gebraucht wird, werden zur Vermeidung von Missverständnissen die programmexternen Elemente des Gegenstandsbereichs von Ex-ante-Evaluationen im Folgenden als systemische Elemente bezeichnet.

erwartenden Kosteneffizienz der Maßnahmenumsetzung. *Wirkungs- oder zielorientierte Ansätze* werden schließlich bei der Programmkonzeption zur Abschätzung der zu erwartenden Folgen einer Intervention eingesetzt.

Beispiele praktischer Umsetzungsformen dieser Ansätze sind u.a. das von der Weltbank entwickelte umwelt- und wirkungsorientierte *Participatory Rural Appraisal* (PRA)¹⁰, die stärker politikfeldorientierte *Poverty and Social Impact Analysis* (PSIA)¹¹ oder der von zahlreichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zur Programmplanung eingesetzte zielorientierte *Logical Framework Approach* (LFA)¹². In der deutschen EZ findet letzterer u.a. in der von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) entwickelten *zielorientierten Projektplanung* (ZOPP) Anwendung, die seit den 1990er Jahren bei Planung und Auftragsmanagement eingesetzt wird.¹³

Den genannten Ansätzen ist gemein, dass ihr Fokus auf ein bestimmtes Erkenntnisinteresse gerichtet ist (z.B.: Welcher Bedarf besteht? Was ist machbar? Was ist am effektivsten? Welcher Weg ist am effizientesten? Was bewirkt die politische Strategie? Was sind die direkten/indirekten Programmfolgen/-effekte/-wirkungen? Wer ist davon betroffen?). Auch wenn derartige Untersuchungen in der Praxis nicht auf eine einzige Analysedimension beschränkt sind, stehen oftmals, sei es aufgrund des spezifischen Informationsbedarfs der Programmverantwortlichen oder vorgegebener Regularien, einzelne Aspekte im Vordergrund. Es ist daher fraglich, ob die damit erzielten Ergebnisse ausreichen, um den Programmterfolg, also dessen Wirksamkeit im Hinblick auf die vorgegebene Zielsetzung *und* die dabei verursachten Nebeneffekte, im Vorhinein abschätzen zu können.

Bei vielen Ansätzen ist zudem zu bemängeln, dass sie den Schwerpunkt ihrer Analysen auf die vom Programm *ausgehenden* Wirkungen setzen, während umgekehrt die *Einflüsse der systemischen Rahmenbedingungen*¹⁴ auf die Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen meist nur als statische Rahmengrößen in die Analyse aufgenom-

10 Vgl. u.a. Cornwall & Pratt 2010 oder Chambers 1992.

11 Vgl. u.a. Coudouel, Dani & Paternostro 2006; DFID & The World Bank 2005; The World Bank 2003.

12 Vgl. u.a. Bakewell & Garbutt 2005; Spreckley 2005; AusAID 2005; Gasper 2001.

13 Seit der Einführung eines neuen entwicklungspolitischen Auftragsrahmens (AURA) für die Technische Zusammenarbeit im Jahre 2002 ist ZOPP nicht mehr verpflichtend. Sie wird jedoch in vielen Fällen weiterhin zur Ausarbeitung der Programmkonzeption eingesetzt (GTZ 2005).

14 Mit dieser Bezeichnung wird dem Sachverhalt Rechnung getragen, dass Programme ihre Wirkungen in Systemen entfalten, beispielsweise dem Gesundheits-, Rechts- oder Bildungssystem. Auch die Bewertung von Programmwirkungen erfolgt letztendlich aus systemischer Perspektive. Wenngleich diese Terminologie, in der Programmumwelten als Systeme bezeichnet werden (was sie zweifelsohne sind), u.U. aus systemtheoretischer Sicht missverständlich sein kann, verhindert sie jedoch die irrtümliche Gleichsetzung von ‚Programmumwelt‘ mit dem oftmals ebenso als Umwelt bezeichneten Ökosystem. Vgl. Fußnote 9 sowie den Exkurs zu den systemischen Rahmenbedingungen in Kapitel 2.2.2.

men werden.¹⁵ Oftmals basieren solche Untersuchungen auf der Analyse der Ausgangssituation (z.B. der LFA), obwohl eine Untersuchung der *Genese der Rahmenbedingungen* angebracht wäre. Mit anderen Worten: Der Schlüssel zum Programmiererfolg liegt nicht allein in der Erkenntnis zu wissen *wie es ist*, sondern darin, herauszufinden, *wie es dazu kam, wie es sich* (sowohl mit als auch ohne Intervention) vermutlich *verändern wird* und wie sich diese Veränderungen auf die Programmumsetzung *auswirken* können. Um zu einer verlässlichen Einschätzung der *Austauschprozesse zwischen einem Programm und seiner Umwelt* zu gelangen, müssen bei der Analyse der zeitlichen Perspektive dann sowohl Erkenntnisse aus vergangenen Entwicklungsprozessen als auch absehbare Veränderungen in der Zukunft mit einbezogen werden.

Ein weiteres Defizit einiger Instrumente besteht darin, dass sie oftmals nur wenige Steuerungsinformationen zur Verfügung stellen. Zwar sind sie i.d.R. in ein programmübergreifendes Monitoring- und Evaluationssystem (M&E-System) eingebettet. D.h., dass mit ihrer Hilfe geeignete Indikatoren zur zukünftigen Überprüfung von Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit der Programmumsetzung gewonnen werden können. Zur Ableitung von Handlungs- bzw. Entscheidungshilfen für die anschließende Programmsteuerung anhand des Vergleichs von Zielsetzung und Beobachtung (Soll-Ist-Vergleich) eignen sich jene Instrumente hingegen meist nicht, da sie keine Informationen bezüglich der zugrundeliegenden Wirkungszusammenhänge liefern. Da eine Ex-ante-Evaluation jedoch nicht nur als ein Planungswerkzeug, sondern auch als ein Steuerungsinstrument genutzt werden kann und sollte, wäre es wünschenswert, wenn damit nicht nur eine Bewertung der operativen Gestaltung und der Wirksamkeit der Programmmaßnahmen ermöglicht, sondern auch Eingriffsmöglichkeiten aufgezeigt würden. Im Rahmen von Ex-ante-Evaluationen könnten dann sowohl zukünftiger Anpassungsbedarf bei sich verändernden Rahmenbedingungen oder unerwarteten Folgen identifiziert als auch geeignete Korrekturmaßnahmen entwickelt werden.

Die Kritik an den bestehenden Ansätzen zur prospektiven Bewertung von Programmkonzeptionen kann folgendermaßen zusammengefasst werden: Die bestehenden Instrumente zur Programmplanung eignen sich für eine ganzheitliche Ex-ante-Evaluation nicht, da ...

- ... die damit gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich des Gegenstandsbereichs unvollständig sind. Die Beschränkung auf ein bestimmtes Erkenntnisinteresse verhindert eine umfassende und angemessene Ex-ante-Evaluation.

15 Belege hierfür finden sich sowohl in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zum Projektmanagement (vgl. u.a. Weiß 2002: 62ff.) als auch im Bereich der Evaluationsforschung (vgl. u.a. Rossi et al. 2004, Stockmann 2006: 182ff.).

- ... sie die Dynamik der Rahmenbedingungen nur unzureichend berücksichtigen. Eine umfassende Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Umwelt ist so nicht möglich.
- ... sie oftmals nicht ausreichend handlungsleitende Informationen zur Verfügung stellen. Hierdurch bieten sie kaum Anknüpfungspunkte für weitere Programmsteuerungs- und -anpassungsmaßnahmen.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Defizite der bestehenden Instrumente ist es dementsprechend das *Ziel der Arbeit*, ...

- ... durch die *systematische Verknüpfung* der Gegenstandsbereiche bestehender Analyseansätze einen *ganzheitlichen und theoretisch fundierten Bewertungsrahmen zur Ex-ante-Evaluation von Programmen* sowie
- einen *methodisch ausgearbeiteten Verfahrensvorschlag* zur Entwicklung *praxistauglicher Instrumente* für die Ex-ante-Evaluation von Programmen zu entwickeln.

1.2 Aufbau der Arbeit

Entsprechend der erläuterten Zielsetzung gliedert sich die Arbeit in zwei Hauptteile: Ausgehend von Überlegungen zu den Herausforderungen, denen man bei der Durchführung einer Ex-ante-Evaluation begegnet (Kapitel 1.3), werden zu Beginn von Kapitel zwei zunächst die Ziele von Ex-ante-Evaluationen näher beleuchtet (Kapitel 2.1). In den folgenden drei Abschnitten werden anschließend die *theoretischen Grundlagen* für einen umfassenden Ex-ante-Evaluationsansatz entsprechend der obig dargestellten Systematik erarbeitet. Beginnend mit der Organisations- und Prozessperspektive (Kapitel 2.2) werden etablierte Verfahren, die im Rahmen von Programmplanungsprozessen Anwendung finden, hinsichtlich ihrer Erkenntnisorientierung untersucht und die dabei jeweils angewendeten Bewertungskriterien identifiziert. Im Rahmen der Diskussion der Ziel- und Wirkungsperspektive (Kapitel 2.3) wird ein besonderes Augenmerk dem Stockmann'schen Ansatz (vgl. Stockmann 1996, 2006) gewidmet, dessen theoretische Grundlagen hinsichtlich ihrer Relevanz im Kontext der Programmplanung gesondert erörtert werden. Der von ihm entwickelte Evaluationsansatz zur *formativen und summativen Evaluation von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit* wurde bereits in zahlreichen Untersuchungen von EZ-Programmen eingesetzt und in der jüngeren Vergangenheit auch in anderen Bereichen wie z.B. Umwelt, Bildung oder Kultur

erfolgreich erprobt (vgl. u.a. Reade 2009; Rech & Silvestrini 2008; Jacoby et al. 2005; Krapp & Rech 2005; Stockmann & Krapp 2005). Kapitel 2.4 schließlich widmet sich der Systemperspektive, wobei hier insbesondere auf Konzepte der Technikfolgen-Abschätzung (TA) Bezug genommen wird. Die Analyse der einzelnen Verfahren und Ansätze mündet schließlich in die Erstellung eines umfassenden Ex-ante-Evaluationsleitfadens (Kapitel 2.5), welcher alle relevanten Elemente zur prospektiven Bewertung von Programmen enthält.

Die Darstellung der Bewertungskriterien leitet über in den zweiten Teil der Arbeit, der sich mit den *methodischen Grundlagen* zur Anwendung des neu entwickelten Leitfadens im Rahmen von Ex-ante-Evaluationen befasst (Kapitel 3). Das dabei ausgearbeitete Konzept beruht auf einem in der TA verbreiteten Verfahren zur Gewinnung von Zukunfts- und Systemwissen, der so genannten *Szenarioanalyse*. Ausgangspunkt hierbei bilden Überlegungen zum Bedarf an Zukunftswissen (Kapitel 3.1), auf Basis derer der Nutzen von *kognitiven Karten* zur Abschätzung von Wirkungszusammenhängen diskutiert wird. Die Entwicklung einer kognitiven Karte ist zur Durchführung einer Szenarioanalyse erforderlich. Ihre Grundlagen sowie die Eignung unterschiedlicher Anwendungsmodi im Rahmen von Ex-ante-Evaluationen werden anschließend erörtert (Kapitel 3.2). In Kapitel 3.3 wird schließlich auf Grundlage des zuvor entwickelten Leitfadens ein Anwendungskonzept für die Szenarioanalyse ausgearbeitet, das in Kapitel 3.4 anhand eines hypothetischen Anwendungsbeispiels aus der Evaluationspraxis im Hinblick auf seine Handhabbarkeit und die damit einhergehenden Herausforderungen im Kontext der Programmplanung diskutiert wird.

Die Arbeit schließt mit einer *Synopse der gewonnenen Erkenntnisse* über die Anwendbarkeit der Szenarioanalyse und des dafür entwickelten Leitfadens (Kapitel 4). Hierbei wird das Verfahren hinsichtlich seines Mehrwerts für die Ausarbeitung konkreter praxistauglicher Verfahren zur Ex-ante-Evaluation kritisch reflektiert und ein Ausblick zu möglichen Weiterentwicklungen des Ansatzes gegeben, der Anlass für zukünftige Forschungsarbeiten im Feld der Ex-ante-Evaluation bietet.

1.3 Problemstellungen

Die größte Herausforderung bei der Durchführung einer Ex-ante-Evaluation ist die Befriedigung der vielfältigen Informationsbedarfe in dem engen zeitlichen Rahmen, in dem derartige Untersuchungen umgesetzt werden müssen. Während für die Bewertung von technischen Entwicklungsprozessen und deren Folgen auf der Politikfeldenebene Projektlaufzeiten von bis zu eineinhalb Jahren vorgesehen sind (vgl. Petermann, Grunwald 2005: 23), bleiben für vorbereitende Analysen im Rahmen der Programmgestaltung in den meisten Fällen nur wenige Wochen oder gar Tage. Demzufolge stehen hierfür oft auch nur sehr begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfü-

gung. Nicht selten werden kaum mehr als eine handvoll Mitarbeiter einer Trägerorganisation mit der Erarbeitung eines Förderantrages betraut, der innerhalb einer vorgegebenen Frist beim Auftraggeber (politischen Institutionen, Ministerien etc.) eingereicht werden und dabei strengen (Förder-)Richtlinien folgen muss. Die eingesetzten Instrumente zeichnen sich daher auch durch eine verhältnismäßig formalistische Handhabung aus, was sich wiederum negativ auf den informationellen Mehrwert der damit gewonnenen Erkenntnisse für den weiteren Programmverlauf auswirken kann. Erschwerend kommt hinzu, dass zum Analysezeitpunkt die wenigsten der üblicherweise bei der retrospektiven Bewertung der Programmqualität herangezogenen Informationen zur Verfügung stehen.

Sollen beispielsweise die Wirksamkeit und Effizienz eines Bildungsprogramms gemessen werden, so verfügt man, sofern die Daten ordnungsgemäß gemonitort wurden, im Nachhinein über genaue Teilnehmer- und Absolventenzahlen, über Beschreibungen der Maßnahmeinhalte (Curricula etc.) sowie der Unterrichtsgestaltung und dergleichen mehr. Auch liegen in der Regel eine Zielkonzeption und Beschreibungen der tatsächlich erreichten Zielgruppen vor. Mit anderen Worten: Man kann auf eine empirische Datenbasis zurückgreifen, die eine *intersubjektiv nachvollziehbare* Bewertung des Programms erlaubt.

Im Vorhinein fehlt hingegen ein Großteil dieser Angaben. Zwar werden zu Beginn der Planungsphase die angestrebten Ziele und beabsichtigten Wirkungen festgelegt, auch stehen meist die hierfür verfügbaren materiellen und personellen Ressourcen fest. Die Auswahl der letztendlich eingesetzten Maßnahmen erfolgt jedoch im Wesentlichen auf Basis einer mehr oder minder begründeten *Einschätzung*, welche von ihnen die größtmögliche Wirksamkeit verspricht. Diese Einschätzung, beruhe sie auf den Erfahrungswerten der Programmplaner oder auf den Ergebnissen zurückliegender (Ex-post-) Untersuchungen vergleichbarer Maßnahmen, ist dabei aber auch immer mit dem Risiko behaftet, dass eine Übertragung der vorliegenden Erkenntnisse durch *veränderte (soziale, wirtschaftliche, politische etc.) Rahmenbedingungen* schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist. Eine simple Extrapolation der Daten über die Effektivität bewährter Instrumente ist jedenfalls nur in den wenigsten Fällen zulässig. Selbst Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge (so genannte Wirkungshypothesen) besitzen keine dauerhafte Gültigkeit. Dies gilt umso mehr, je stärker der *innovative Charakter* der angesprochenen Interventionsmaßnahmen ist.

So kann beispielsweise bei der Planung einer Initiative zum Schutz von Kulturgütern verhältnismäßig problemlos auf fünf oder zehn Jahre alte Vergleichsdaten zurückgegriffen werden, da sich seitdem weder die rechtlichen und politischen Voraussetzungen für ein solches Unterfangen entscheidend verändert haben, noch die hierbei eingesetzten Instrumente wesentlich weiterentwickelt wurden. Anders sieht es aus, wenn zum Beispiel ein Raumfahrtprogramm neu aufgelegt werden soll. Plante man heute die Besiedlung des Mondes, so ist davon auszugehen, dass dort zwar jetzt die gleichen Umweltbedingungen vorherrschen wie zu Beginn der Raumfahrtprogramme in den 1950er Jahren (und wahrscheinlich auch wie zu Anbeginn der Menschheit). Niemand käme allerdings auf die Idee, eine solche Mission nur unter Berücksichtigung

des damals vorhandenen, technischen Wissensstandes zu realisieren.¹⁶ Ein anderes Beispiel ist die Vermarktung von Hochtechnologie-Produkten, wie zum Beispiel Mobiltelefonen oder Computern. Kaum ein Hersteller würde in eine Werbekampagne für ein zwei Jahre altes Produkt investieren, da sich die Parameter für dessen Marktfähigkeit in dieser Zeitspanne rapide verändert haben. Jedes (neue) Produkt wird hingegen immer wieder über die gleichen Kanäle (Werbeanzeigen in Print- und elektronischen Medien etc.) und mit mehr oder weniger identischen Werbekonzepten (Darstellung der Leistungsfähigkeit, des Lifestyle-Charakters etc.) dem potentiellen Kunden nahegebracht.

Noch deutlicher zeigt sich die Problematik der Übertragbarkeit vorhandener Erkenntnisse, wenn sowohl die Rahmenbedingungen einer stetigen Veränderung ausgesetzt sind als auch die Maßnahmen einen innovativen Charakter aufweisen. Greift man abermals das Beispiel eines Bildungsprogramms auf und überträgt es in ein beliebiges Entwicklungsland¹⁷, so wäre man noch vor wenigen Jahren zu dem Schluss gekommen, dass ein ‚web-based training‘ zur Vermittlung von Wissensinhalten aufgrund der dort fehlenden, aber dafür notwendigen Infrastruktur nicht Erfolg versprechend ist. Eine Einschätzung, die, wie mittlerweile immer mehr Programme und Initiativen belegen¹⁸, sich nicht mehr ohne Weiteres auf die Gegenwart und schon gar nicht auf die Zukunft übertragen lässt. Unbenommen der Tatsache, dass es eine Anzahl anderer Gründe für und gegen ein solches Instrument im EZ-Kontext gibt, erhält die zeitliche Perspektive bei der Abschätzung der Erfolgswahrscheinlichkeit einer Alternative also ein besonderes Gewicht.

Anhand dieser vier Beispiele wird deutlich, wie stark der Rückbezug auf vergangene Evaluationsergebnisse von der *Innovativität der Maßnahmen* und der *Variabilität der Rahmenbedingungen* abhängt. Können im ersten Fall aufgrund gleich bleibender Voraussetzungen und des Einsatzes eher konservativ ausgerichteter Instrumente aus den vorhandenen Erkenntnissen neue Maßnahmen entwickelt werden, ist dies in den weiteren Beispielen nicht ohne Weiteres möglich. Im zweiten Fall entzieht der

16 Das Gleiche gilt in vielen Bereichen der Naturwissenschaft oder in der Medizin. Krankheiten werden nur noch selten mit dem Fachwissen von vor 2000 Jahren behandelt, auch wenn sich der menschliche Organismus seither kaum verändert hat.

17 An diesem Beispiel zeigt sich einmal mehr die Kontextabhängigkeit des Begriffs ‚Innovation‘. Ein Bildungsprogramm, das in einem Land als ein bewährtes Standardinstrument gilt, kann in einem anderen einen innovativen Charakter besitzen, sofern es dort noch keine vergleichbaren Maßnahmen gibt.

18 Ein sehr eindrucksvolles Beispiel hierfür ist das von Sugata Mitra in Indien initiierte und mittlerweile in mehreren Entwicklungsländern umgesetzte „Hole in the Wall“-Projekt, in dem Kindern aus Slums über teils mobile, teils an öffentlichen Gebäuden fest installierte Computer Zugang zu neuen Medien ermöglicht wird. Kernelement des Projekts ist die Vermittlung von Schlüsselkompetenzen im IT- und Medienbereich mit minimalen finanziellen Mitteln und weitgehend ohne didaktische Unterstützung durch Experten bzw. Lehrkräfte (Vgl.: <http://www.hole-in-the-wall.com/index.html> [12.04.2010]).

technologische Fortschritt den vormaligen Ansätzen und Verfahren (Feststoffantrieb, manuelle Flugbahnberechnung etc.) ihre Innovationskraft, im dritten verändert er substantiell die Rahmenbedingungen (Kundenansprüche, Konkurrenzsituation etc.). Beim vierten Beispiel schließlich ist die (reflexionsfreie) Übernahme von zurückliegenden Untersuchungsergebnissen für die Konzeption von zukünftigen Maßnahmen ein nahezu sicherer Weg zu Fehlentscheidungen, zur Erzeugung unerwünschter Nebeneffekte und damit möglicherweise zum Scheitern eines Programms.

Zur Veranschaulichung sind die genannten Beispiele nach Art der Rahmenbedingungen und Innovation folgend in ein Vier-Felder-Schema eingeordnet:

Tabelle 1.1: Beispiele für unterschiedliche Interventionsmaßnahmen und Rahmenbedingungen

		Rahmenbedingungen	
		sich wenig verändernd	sich stark verändernd
Innovativer Charakter der Interventionsmaßnahme	<i>stark ausgeprägt</i>	Raumfahrtprogramm	Bildungsmaßnahme in einem Entwicklungsland
	<i>gering ausgeprägt</i>	Initiative zum Schutz von Kulturgütern	Vermarktung einer neuen Technologie

Nur durch den Einsatz einer *elaborierten Methodik beim Umgang mit historischen Daten* kann also vermieden werden, dass aufgrund veralteten Handlungswissens oder falschen Vorannahmen über die relevanten Umgebungsvariablen weniger geeigneten Alternativen der Vorzug geben wird.

Dennoch ist der systematische Erkenntnisgewinn aus vergangenen Untersuchungen allein *nicht* ausreichend für eine angemessene Ex-ante-Evaluation. Ein weiterer zentraler Aspekt, der derartige Untersuchungen erschwert (und zum Teil verhindert), ist die Notwendigkeit der *Bereitstellung von Zukunftswissen*. Je länger die geplante Dauer eines Programmvorhabens ist und je weiter seine Wirkungen in die Zukunft hineinreichen, desto wichtiger ist es, fundierte Informationen über die zukünftige Entwicklung der Rahmenbedingungen zu erlangen. Dabei genügt es nicht nur zu wissen, *dass* bzw. wie stark und in welche Richtung sich die Rahmenbedingungen verändern, sondern auch, welchen weiteren Einflussfaktoren sie ausgesetzt sind und wie diese miteinander interagieren. Erst das Wissen um das Zusammenspiel und die zukünftigen Auswirkungen der verschiedenen Einflussfaktoren im Wirkungssystem ermöglichen eine zielorientierte Entscheidung über die Konzeption und Umsetzung der einzelnen Maßnahmen. Dies betrifft u.a. den Zeitpunkt und Ort der Umsetzung, die Auswahl der Instrumente, die dabei einzubeziehenden gesellschaftlichen Gruppen und dergleichen mehr.

So bedarf es beispielsweise bei der Planung eines neuen regionalen Verkehrskonzepts nicht nur des Wissens darüber, *dass* der Infrastrukturbedarf in den kommenden Jahren höchstwahrscheinlich weiter ansteigen wird. Ebenso wenig reicht es aus, nur die voraussichtlichen Hauptverkehrsadern zu kennen. Es ist vielmehr erforderlich, über die Grenzen des Systemfelds (in diesem Fall des Verkehrssystems), in dem die Maßnahmen ihre Wirkungen entfalten sollen, hinaus die zu erwartenden Wechselwirkungen abzuschätzen. Alle weiteren, an dieses *primäre Wirkungsfeld* angrenzenden Systemfelder sind zu identifizieren und auf ihre Relevanz hin zu überprüfen. Gleichzeitig müssen die prognostizierbaren Effekte auf den über- und untergeordneten Wirkungsebenen analysiert werden. D.h., dass alle denkbaren Perspektiven, ggf. von der Individualebene bis hin zur (nationalen oder globalen) gesamtgesellschaftlichen Systemebene, in die Planung mit einzubeziehen sind.

Im konkreten Fall bedeutet dies zum Beispiel, sowohl die möglichen Auswirkungen politischer Entscheidungen zur zukünftigen Flächennutzung zu berücksichtigen als auch umgekehrt die jeweiligen Folgen der verschiedenen Konzepte auf die Nutzungsmöglichkeiten (\Rightarrow Systemfelder Politik und Wirtschaft). Ebenso ist zu klären, mit welchen Konsequenzen das Konzept für die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Betriebe im Planungsgebiet verbunden ist (\Rightarrow untergeordnete Wirkungsebene) oder was es für die transregionale bzw. nationale Wettbewerbsfähigkeit des Zielgebiets bedeutet (\Rightarrow übergeordnete Wirkungsebene). Ökologische oder gesellschaftsrelevante Gesichtspunkte können dabei eine genau so wichtige Rolle spielen wie ökonomische Interessenlagen oder Aspekte, die die Lebens- und Freizeitqualität in der Region betreffen. Schließlich ist es von besonderer Bedeutung, Informationen über andere, evtl. konkurrierende Akteure im Wirkungsbereich der geplanten Maßnahmen zu sammeln und im Hinblick auf die zu erwartenden Wechselwirkungen zu analysieren. Geht es um den Ausbau der Kraftverkehrsanbindung, sollten also ebenfalls der gegenwärtige Stand sowie die künftigen Entwicklungen im Bereich des Schienen-, Schiffs- oder Flugverkehrs antizipierend in die Planung mit aufgenommen werden.

Es wird deutlich, dass die genannten Aspekte eine eingehende Untersuchung der Austauschbeziehungen zwischen den Systemfeldern erfordern, an deren Anfang immer eine Relevanzentscheidung darüber steht, auf welchen System- bzw. Analyseebenen welche Wirkungsfelder im Einzelfall untersucht werden müssen. Diese Entscheidung hängt wiederum in wesentlichem Maße von der Reichweite und Komplexität der Maßnahmen selbst ab. Folglich muss ein umfassendes *Systemverständnis* gewonnen werden, durch das nicht nur die unmittelbaren, primären Wirkungen abgeschätzt werden können, sondern auch die nachgelagerten Sekundär-, Tertiär- usw. -folgen. Dabei sind sowohl die von den Maßnahmen ausgehenden als auch die auf sie einwirkenden Effekte zu berücksichtigen.

Aus den genannten Ansprüchen an eine angemessene ex-ante-Evaluation können drei erkenntnistheoretische Postulate abgeleitet werden, die sich wie folgt darstellen:

- Ex-ante-Evaluationen erfordern eine *systematische Analyse historischer Daten*. Eine einfache ‚Lessons-learnt-Philosophie‘ wird der Dynamik von Rahmenbedingungen nicht gerecht.
- Ex-ante-Evaluationen müssen für *alle relevanten Systemfelder und Wirkungsebenen Zukunftswissen* bereitstellen. Die Entwicklung und dauerhafte Bereitstellung dieses Wissens kann nur durch ein umfassendes (ggf. trans-)organisationales Wissensmanagement gewährleistet werden.
- Ex-ante-Evaluationen muss ein *umfassendes Systemverständnis* und *Wissen über Wirkungszusammenhänge* zugrunde liegen.

2. Theoretische Konzeption des Ex-ante-Evaluationsansatzes

Was *sollen* und was *können* ex-ante-Evaluationen leisten? Welche Untersuchungsgebiete *eignen* sich zur Ex-ante-Evaluation? Und: Wo liegen die *Grenzen* von Ex-ante-Evaluationen?

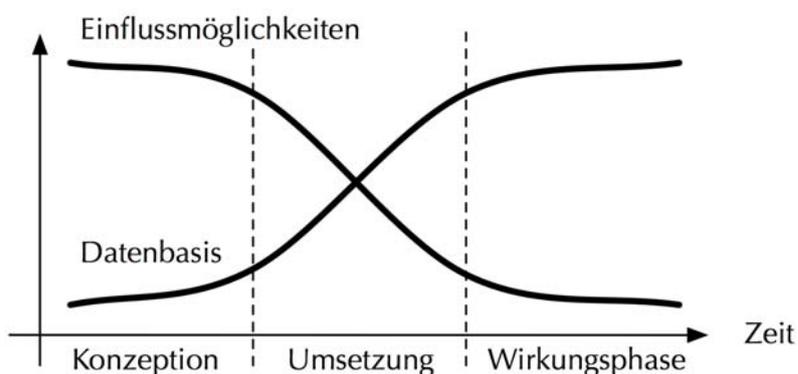
Um die Eignung verschiedener Theoriemodelle zur Konstruktion eines Ex-ante-Evaluationsansatzes zu bewerten, muss zunächst dargelegt werden, welche Anforderungen an ein derartiges Planungsinstrument gestellt und welche *Ziele* mit seiner Anwendung verbunden werden. Auf der einen Seite stehen, wie eingangs ausgeführt, in der Planungsphase nur wenige der erforderlichen Informationen zur Bewertung eines Programms zur Verfügung. Folglich müssen bei Ex-ante-Evaluationen eine Vielzahl der bei Schluss-, ex-post und mit Einschränkungen auch formativen Evaluationen empirisch messbaren Daten prognostiziert werden. Hierfür ist zwangsläufig ein umfassendes *Systemverständnis* erforderlich. Auf der anderen Seite reduziert sich der potentielle Einfluss einer Evaluation auf die Programmsteuerung und damit seinen Erfolg mit zunehmender Dauer des Programms stetig. Während in der Planungsphase noch grundlegende Konzeptveränderungen möglich sind, vermindern sich die Eingriffsmöglichkeiten im Verlauf der Programmumsetzung zunehmend. Wird ein Programm in seiner Wirkungsphase evaluiert, ist i.d.R. der Programmerfolg nicht mehr beeinflussbar. Die Verringerung des Steuerungspotentials im Programmverlauf geht oftmals auch mit einem erheblichen materiellen und technischen Mehraufwand einher. Entsprechend liegt der Mehrwert von retrospektiven Evaluationen – neben der Gewinnung von Erkenntnissen über die Programmwirksamkeit, der Legitimierung der durchgeführten Maßnahmen sowie der Kontrolle¹⁹ – vor allem auch in der Initiierung von Lernprozessen, deren Ergebnisse wiederum in zukünftige Programmvorhaben (bzw. in den restlichen Programmverlauf bei formativen Evaluationen) eingespeist werden sollen (Stockmann 2006: 66ff.). Die Problematik der Übertragbarkeit von Evaluationsergebnissen in die Zukunft wurde bereits in der Einleitung geschildert.

19 Hier ist wiederum anzumerken, dass es sich dabei nur um eine passive Form der Kontrolle handeln kann, da bei einem unbefriedigenden Evaluationsergebnis im Nachhinein zwar ggf. noch Sanktions-, aber höchstwahrscheinlich keine nennenswerten Steuerungsmöglichkeiten mehr bestehen.

Das Dilemma zwischen der verfügbaren Datengrundlage und den Möglichkeiten der Einflussnahme im Programmverlauf wurde bereits in einer Reihe von Programm- und Projektmanagementansätzen aufgegriffen und im Hinblick auf dessen Konsequenzen für Steuerungsentscheidungen diskutiert.²⁰

Abbildung 2.1 zeigt vereinfacht die Veränderung der beiden Variablen im Programmverlauf gemäß der Einschätzung der Autoren.

Abbildung 2.1: Einflussmöglichkeiten und Datenbasis im Programmverlauf



Quelle: In Anlehnung an Boy, Dudek & Kuschel, 2000: 37

Die Bedeutung dieser Situation für die Entwicklung eines Ex-ante-Evaluationsansatzes ist offensichtlich: Um eine möglichst sichere Grundlage für potentiell vorhandene Entscheidungs- bzw. Steuerungsmöglichkeiten zu schaffen, müssen alle relevanten Informationen, sowohl aus der Programmkonzeption selbst als auch darüber hinaus (historische Daten, Informationen über die Rahmenbedingungen etc.), gesammelt und auf ihre Vorhersagekraft hinsichtlich des zukünftigen Programmverlaufs und der dabei verursachten Wirkungen überprüft werden. Um zu entscheiden, welche Informationen im Einzelnen relevant sind, werden zunächst anhand eines Vergleichs verschiedener Anforderungsprofile öffentlicher Auftraggeber die konstitutiven Elemente von Ex-ante-Evaluationen untersucht (2.1). In den folgenden drei Abschnitten (2.2 bis 2.4) werden für die daraus abgeleiteten analytischen Perspektiven geeignete Bewertungsansätze vorgestellt und im Hinblick auf das zu konstruierende Bewertungsraster untersucht. Im letzten Teil dieses Kapitels wird schließlich der *Ex-ante-Evaluationsleitfaden* konstruiert (Kapitel 2.5), welcher die aus den verschiedenen Analyseperspektiven hergeleiteten Bewertungskriterien enthält, für deren Untersuchung im folgenden Kapitel (3.) geeignete Erhebungsmethoden und Auswertungsverfahren entwickelt werden.

20 Unter dem Begriff „Collingridge-Dilemma“ hat diese Problematik bereits Anfang der 1980er Jahre Einzug in die TA-Forschung genommen. Vgl. Collingridge, David: „The Social Control of Technology“ (New York, 1980).

2.1 Ausgangspunkt: Ziele von Ex-ante-Evaluationen

Sucht man im Internet nach Dokumenten, die sich mit dem Thema Ex-ante-Evaluation beschäftigen, findet man beispielsweise bei Google rund 170.000 Textdokumente.²¹ Die Durchsicht der ersten 100 Treffer ergibt, dass es sich bei 68 Texten um Evaluationsberichte von öffentlichen Trägern (Ministerien, EU etc.) bzw. ihrer mit der Untersuchung beauftragten Gutachter handelt. 16 Dokumente sind Berichte aus Vorhaben (z.B. Interim- oder Ex-post-Evaluationen), die sich auf die Ergebnisse aus Ex-ante-Evaluationen beziehen. Bei sieben Dokumenten handelt es sich um Glossars oder praxisbezogene Handreichungen von wissenschaftlichen Einrichtungen oder privatwirtschaftlichen Unternehmen, in denen u.a. auf Ex-ante-Evaluation Bezug genommen wird. Der Rest setzt sich zusammen aus Dokumenten, in denen der Begriff entweder im technischen oder naturwissenschaftlichen Sinn (z.B. im Bereich der Softwareanalyse oder der Pharmakologie)²² gebraucht wird.

Der Vergleich der bei der Internetrecherche identifizierten Ex-ante-Evaluationsberichte reflektiert weitestgehend die bereits in der Einleitung dargelegte idealtypische Unterscheidung in organisations- und prozessorientierte, ziel- oder wirkungsorientierte sowie systemorientierte Ansätze (vgl. Kapitel 1.1, insb. Abbildung 1.1), wobei letztere anscheinend die größte Verbreitung gefunden haben. Bei gut der Hälfte der Berichte handelt es sich um Studien, die primär eine Analyse und Bewertung der Ausgangsbedingungen zum Ziel hatten (vgl. z.B. Marco, Stam und Gühnemann 2009; Bornemann et al. 2007; Stegmann 2007; Berghaus, Geißendörfer und Seibert 2006; Bötel et al. 2006; Kirschke et al. 2006; Pütz 2001; oder Tappeiner 1999). Meist handelt es sich dabei um Situations-, Bedarfs- oder Stärken-Schwächen-Analysen mit der Zielsetzung, die Eignung eines Programmkonzepts in einem bestimmten Interventionsgebiet und -zeitraum (oder umgekehrt) abzuschätzen. Zusätzlich zur Systemperspektive wird bei knapp jeder zweiten dieser Untersuchungen ebenfalls der Ziel- oder (Gesamt-)Wirkungsperspektive, in z.T. sehr unterschiedlichem Ausmaß, Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. z.B. Marco, Stam und Gühnemann 2009, Bornemann et al. 2007 oder Berghaus,

21 Die Suche umfasste Adobe®-PDF-, Microsoft®-Word- und RTF-Dokumente. Wie bei auf Basis von Webcrawlern arbeitenden Suchmaschinen üblich, verringert sich die Relevanz der Treffer hinsichtlich des eingegebenen Suchbegriffs in der Trefferreihe. So sind beispielsweise auf der 30. Trefferseite (Suchergebnisse 301 bis 310) nur noch 4 Texte zu finden, die sich in die o.g. Dokumentenkategorien einordnen lassen. Es ist daher davon auszugehen, dass die tatsächliche Anzahl von Texten, die sich inhaltlich mit dem Thema Ex-ante-Evaluation auseinandersetzen, deutlich geringer ist.

22 Ansätze aus den Bereichen der Informationstechnologie (usability testing, software implementation; vgl. z.B. Laurindo & Moraes 2006: 355ff. oder Stefanou 2001: 204ff.), dem Marketing (product lifecycle analysis etc.) und der Pharmakologie (Medikamententests, z.B. im Rahmen von Tierversuchen) werden aufgrund ihres eingeschränkten Anwendungsbereichs und ihrer vorwiegend technischen oder naturwissenschaftlichen Ausrichtung bewusst ausgeklammert.

Bötel et al. 2006; Geißendörfer & Seibert 2006). Im Gegensatz dazu befasst sich etwa ein Drittel der Studien schwerpunktmäßig oder gar ausschließlich mit den zu erwartenden Wirkungen der geplanten Maßnahmen, z.T. ohne explizite oder nur beiläufige Bezugnahme auf die im Interventionsgebiet vorherrschenden Rahmenbedingungen (vgl. z.B. Janssens & Wolf 2009: 411ff.; Robalino et al. 2008; Son & Florentino 2008, Hummelbrunner & Wiederwald 2007 oder Tsamboulas 2006). Viele dieser Studien sind insbesondere darauf ausgerichtet, Indikatoren für die spätere Wirkungsmessung (etwa im Rahmen des Programmmonitorings oder geplanter Evaluationen) und Verfahren zu ihrer Messung und Bewertung zu identifizieren.

Die Prozessperspektive findet offensichtlich in den wenigsten der veröffentlichten Ex-ante-Evaluationen Berücksichtigung. Zu den wenigen Ausnahmen, die ebenfalls die Ansätze und Verfahren der Programmumsetzung zum Gegenstand ihrer Betrachtungen machen, ist beispielsweise eine Studie im Auftrag des Schleswig-Holsteinischen Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr zu einem EU-Regionalentwicklungsprogramm (vgl. Bötel et al. 2006). Eine ausschließliche Untersuchung der prozessualen Aspekte der Programmumsetzung konnte im Rahmen der Recherchen hingegen nicht identifiziert werden.

Im Bereich der EZ findet sich im Übrigen die vermutlich zurzeit umfassendste Sammlung von Ex-ante-Evaluationsberichten bei der Japanese International Cooperation Agency (JICA). Auf deren Website²³ wurden bislang 268 Kurzberichte veröffentlicht. Dabei handelt es sich ausschließlich um zusammengefasste Ergebnisse von Baseline-Analysen, also systemorientierten Untersuchungen für Programme der finanziellen Zusammenarbeit (FZ).

Sucht man in der wissenschaftlichen Literatur nach Beiträgen zur Ex-ante-Evaluation im Sinne des hier verstandenen umfassenden Ansatzes zur Bewertung von Programmkonzepten, finden sich hingegen nur sehr wenige Autoren, die sich systematisch mit dessen theoretischen und methodischen Grundlagen auseinandersetzen. Während die Recherchen ergeben, dass Ex-ante-Evaluationen bei zahlreichen öffentlichen Trägern und Umsetzungsorganisationen zum Standardrepertoire der Programmplanung gehören, kann der Grundlagenforschung offensichtlich ein erheblicherer Nachholbedarf attestiert werden, der sich in einer entsprechend eklektischen Methodenwahl bei derartigen Untersuchungen niederschlägt.

Ein Blick in die Methodenkapitel²⁴ der o.g. Studien belegt eindrucksvoll die Heterogenität der darin zur Anwendung kommenden Instrumente und Verfahren. Neben Dokumentenanalysen und statistischen Auswertungen (z.B. bei Kirschke et al. 2006,

23 Vgl.: http://www.jica.go.jp/english/operations/evaluation/oda_loan/economic_cooperation/index.html [27.07.2010].

24 Hierbei muss hinzugefügt werden, dass nicht in allen Berichten der Methodik ein eigenes Kapitel gewidmet wird. Vereinzelt werden die Erhebungs- und Analyseverfahren auch nur im Rahmen der Ergebnisdarstellung genannt, ohne jedoch auf die konkrete Vorgehensweise (z.B. Instrumentenentwicklung, Bewertungsrahmen) einzugehen (vgl. z.B. Bornemann et al. 2007 oder Tappeiner 1999).

Pütz 2001) werden vor allem partizipative und diskursive Verfahren (insb. Zielgruppenbefragungen und -diskussionen, Brainstorming etc.) sowie fallstudien-basierte Ansätze und Szenariotechniken zur Datengewinnung eingesetzt. Ein Vergleich der damit gewonnenen Erkenntnisse (Stichwort: Metaevaluation) ist damit ebensowenig möglich wie eine Gruppierung der Gutachten nach bestimmten Typen zugrundeliegender Evaluationsansätze.

Die Auswertung und Bewertung der Daten wird zumeist von den Gutachtern selbst oder gemeinsam mit den Stakeholdern (i.d.S. den Programmplanern) vorgenommen, wobei in keinem der untersuchten Berichte dezidiert auf einen Bewertungsrahmen (etwa vergleichbar mit den Kriterien des Development Assistance Committee (DAC) der OECD²⁵) oder ein (standardisiertes) Verfahren zur Einordnung der Befunde eingegangen wird. Entsprechend kann auch kein gemeinsamer theoretischer Bezugspunkt bei der Datenanalyse identifiziert werden. Die Ausnahme bilden hierbei auf mathematischen oder ökonometrischen Modellen basierende Untersuchungen, die vorwiegend im Wirtschaftssektor, aber auch in der finanziellen Zusammenarbeit durchgeführt werden (vgl. z.B. Bornhorst 2009; Robalino et al. 2008; Son & Florentino 2008; Todd & Wolpin 2007 oder Tsamboulas 2006).

Verweise auf theoriegeleitete Ansätze sind zumindest auf der Programmebene eher selten zu finden. In einem Artikel von Janssens und Wolf im *American Journal of Evaluation* (2009: 411ff.) wird der Nutzen einer Ex-ante-Evaluation eines staatlichen Programms zur Steigerung der Produktivität niederländischer Schulen diskutiert. Zentraler Aspekt der Untersuchung ist dabei die Rekonstruktion eines Wirkungsmodells dieses Programms, auf dessen Grundlage dann die Bedingungen für den Programmerfolg sowie Mängel in der Programmkonzeption identifiziert werden. In einem anderen Fachzeitschriftenartikel wird das Potential von hierarchisch linearen Modellen²⁶ zur Wirkungsabschätzung im Rahmen eines Pilotprogramms zur Einstellungsänderung gegenüber Armut diskutiert (vgl. Coryn 2007: 53ff.).

Neben den implizit im Rahmen von Forschungsstudien dargestellten Instrumenten und Verfahren zählen praxisorientierte Werke (Handreichungen, Checklisten etc.) zu den wohl am weitest verbreiteten Dokumenten, die sich mit dem Thema Ex-ante-Evaluation beschäftigen. Meist enthalten umfassendere Abhandlungen zu Projektplanung und -management (vgl. z.B. Kraus und Westermann 2010: 65ff. oder Krichel-Leiendecker 2010: 74ff.) oder Leitlinien zur Programmevaluation und -monitoring (z.B. auf der Website des UN World Food Programmes²⁷) auch mehr oder minder detaillierte

25 Vgl.: http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html [27.07.2010]

26 Hierarchisch lineare Modelle werden im Rahmen von Mehrebenenanalysen zur Auswertung hierarchisch strukturierter Datensätze (z.B. im Bereich der Lehrevaluation: Schüler, Schulklasse, Schule) eingesetzt (vgl. u.a. Langer 2009).

27 Vgl.: http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ko/mekb_module_11.pdf sowie zur Umsetzung von Baseline-Studien: http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ko/mekb_module_10.pdf [27.07.2010].

Empfehlungen zur Konzeption und Umsetzung von Ex-ante-Evaluationen bzw. zu einzelnen Verfahren, die zur Programmplanung eingesetzt werden können. Diese Arbeiten sind jedoch i.d.R. auf einen bestimmten Gegenstandsbereich ausgerichtet, beispielsweise im unternehmerischen Kontext (Produktmarketing, Ressourcenplanung etc.) oder auf bestimmte Programmtypen (humanitäre Hilfe, finanzielle Zusammenarbeit etc.) bezogen. Zudem werden darin meist nur einzelne Instrumente (z.B. Baseline-Studien, Bedarfsanalysen) diskutiert, weswegen sie als Ausgangspunkt zur Entwicklung eines möglichst allgemeingültigen Ex-ante-Evaluationsansatzes ungeeignet sind.

Wenn Autoren sich wissenschaftlich dem Thema Ex-ante-Evaluation nähern, dann wiederum meist im Rahmen der Diskussion von Anwendung und Nutzen einzelner sozial- oder wirtschaftswissenschaftlicher Analyseverfahren während der Programmplanung. Neben Beiträgen, die sich mit den Möglichkeiten der Wirkungsabschätzung (Impact Assessment) beschäftigen (vgl. u.a. Radaelli 2009: 31ff.; Becker 2001: 312ff.; Ormala 1994: 41ff.), sind dies vor allem Texte wirtschaftswissenschaftlichen Ursprungs, in denen die Potentiale verschiedener ökonomischer Verfahren (Investitions- und Rentabilitätsabschätzungen etc.) erörtert werden (vgl. u.a. Bajaj, Bradley & Cravens 2008; Jukic & Vintar 2008; Briones et al. 2005: 217ff.). Seltener sind hingegen Artikel, in denen Instrumente der Datenerhebung bzw. Wissensgenerierung beschrieben werden. Zu den verbreitetsten zählen dabei u.a. das Public Auditing (vgl. u.a. Ling 2003: 437ff.), das Stakeholder Mapping (vgl. u.a. Mehrizi, Ghasemzadeh & Molas-Gallart 2009: 427ff.; Scholz 1987: 30f) oder Peer Reviewing Verfahren (vgl. u.a. Chubin 1994: 20ff.).

Dazu kommen vereinzelte wissenschaftliche Beiträge zur Rolle und Funktion von Ex-ante-Evaluationen und ihrer Ergebnisse im weiteren Verlauf der Programmumsetzung (vgl. u.a. Clemens, Chianca & Sasaki 2008: 195ff.; Krull 1995: 441ff.) und zu den zeitlichen und organisatorischen Anforderungen, denen derartige Untersuchungen ausgesetzt sind (vgl. u.a. van Wee 2007: 31ff.; Fasella 1999: 405ff.). Auch darin wird wiederum größtenteils auf wirkungsabschätzende und ökonomische Verfahren Bezug genommen.

Noch seltener zu finden sind Publikationen, bei denen komplexe Ex-ante-Evaluationsansätze selbst Gegenstand eines Forschungsprojektes sind. Zu den wenigen Ausnahmen zählt eine im Auftrag des BMBF durchgeführte Untersuchung eines programmatischen Ansatzes zur partizipativen Technikfolgen-Abschätzung und Ex-ante-Evaluation von forschungspolitischen Strategien (vgl. Cuhls & Georghiou 2004).

Der offensichtliche Mangel an methodenübergreifenden Grundlagenarbeiten und die Vielfalt der zur Anwendung kommenden Instrumente und Verfahren, muten wenig erfolgversprechend an, auf Basis der verfügbaren Literatur einen ganzheitlichen Ex-ante-Evaluationsansatz zu entwickeln. Was bleibt ist die Orientierung an den mit der Durchführung von Ex-ante-Evaluationen verfolgten Zielsetzungen. Im Folgenden gilt es daher, anhand von Anforderungsprofilen aus der Umsetzungspraxis die grundlegenden Merkmale von Ex-ante-Evaluationen im Hinblick auf die damit generierten Erkenntnisse zu identifizieren und in entsprechende Untersuchungsdimensionen (im Folgen-