

Außenpolitikevaluation

Konzeptionelle Überlegungen zu einem vernachlässigten Bereich der Außenpolitikanalyse

In der wissenschaftlichen Außenpolitikanalyse ist die Evaluation von Außenpolitik nach wie vor ein Randthema. In der einschlägigen Literatur dominiert die Frage, wie sich außenpolitische Entscheidungen und Orientierungen erklären lassen. Kaum eine Rolle spielt die explizite systematische Bewertung außenpolitischer Strategien, sei es anhand eines normativ entwickelten Kriterienrasters, sei es anhand der Ziele, die ausdrücklich mit einer bestimmten Politik verbunden sind. Außenpolitikevaluation ist primär auf die Wirkungsanalyse und nicht auf die Politikformulierung ausgerichtete Forschung. Die methodologischen Probleme einer solchen Evaluation außenpolitischer Strategien sind zwar beträchtlich, doch mit einer stärkeren Hinwendung zur Außenpolitikevaluation könnte die Außenpolitikanalyse an praxeologischer Relevanz gewinnen. Denn mit Evaluationsstudien lassen sich die beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen von Außenpolitik identifizieren und die impliziten, mitunter sehr fragwürdigen »theoretischen« Annahmen offen legen und kritisch überprüfen, die jeder Außenpolitik zugrunde liegen.

1. Außenpolitikevaluation als Desiderat¹

Politikevaluation, das heißt die Untersuchung und Bewertung der Effektivität von Strategien und Programmen, ist in vielen Bereichen institutionalisiert, insbesondere in der Sozial-, Bildungs- und Umweltpolitik. Außenpolitik aber ist international ein Randbereich der Politikevaluation; institutionalisierte Evaluation beschränkt sich weitgehend auf die Entwicklungspolitik.² Innerhalb der Europäischen Kommission ist dafür die *Evaluation Unit* des *EuropeAid Co-operation Office* zuständig, im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das Evaluierungsreferat.³ Evaluationen in jenen Bereichen der Außenpolitik, die über

- 1 Für hilfreiche kritische Anregungen danke ich Henriette Rytz, Jens van Scherpenberg, Johannes Thimm, Gudrun Wacker, Reinhard Wolf und den anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB.
- 2 In der entwicklungspolitischen Evaluierung gibt es eine breite Evaluationsinfrastruktur. Zu Stand und Problemen der Evaluationsforschung in diesem Bereich siehe Stockmann (2002, 2004).
- 3 In der entwicklungspolitischen Evaluierung der Europäischen Kommission hat sich seit einigen Jahren der Fokus von der Projektevaluation hin zu einer Programm- und Politikevaluation vollzogen, sodass etwa auch die Regionalstrategie der Kommission gegenüber den karibischen Staaten untersucht wurde (vgl. *European Commission, EuropeAid Co-Operation Office, Evaluation Unit* 2001). Jüngst wurde auch die Partnerschafts- und Kooperationspolitik mit China im Hinblick auf Design und Umsetzung evaluiert (siehe *European Commission, EuropeAid Co-Operation Office, Evaluation Unit* 2007).

die entwicklungspolitische Zusammenarbeit hinausgehen und wie sie das *Policy and Operations Evaluation Department* im niederländischen Außenministerium seit einiger Zeit in Auftrag gibt,⁴ sind international nach wie vor eher die Ausnahme.⁵

Auch in der wissenschaftlichen Außenpolitikanalyse (*Foreign Policy Analysis*) ist Politikevaluation nach wie vor ein Thema, das nur äußerst sporadisch Aufmerksamkeit auf sich zieht (vgl. Vasquez 1986a; Raymond 1987; Clark 1995). In der einschlägigen Literatur dominiert die Frage, wie sich außenpolitische Entscheidungen und außenpolitische Orientierungen erklären lassen, sei es in der traditionellen »szientistischen« Form einer kausalen Erklärung, sei es in der konstruktivistisch orientierten Forschung in der Form konstitutiver Erklärungen.⁶ Geringe Aufmerksamkeit wird der Untersuchung der beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen von Außenpolitik gewidmet. Die Forschung zur Wirksamkeit von Wirtschaftssanktionen stellt eine Ausnahme dar (Rudolf 2006).⁷

Dass universitäre Forschung diese durchaus kritisch zu verstehende Aufgabe der Außenpolitikevaluation nicht wahrnimmt, dürfte vor allem in der starken Theorie-lastigkeit akademischer Forschung und der in diese Richtung wirkenden Anreizstruktur des universitären Systems begründet sein.⁸ Die Tatsache, dass sich in Deutschland sowohl politikberatende außeruniversitäre Institute als auch die Friedensforschung bislang einer systematischen wissenschaftlichen Evaluation deutscher und europäischer Außenpolitik nicht angenommen haben, mag an den methodischen Schwierigkeiten liegen. Erstaunlich ist dieses Defizit jedoch.⁹

So bleibt in der deutschen außenpolitischen Diskussion die bewertende Bestandsaufnahme vor allem das Geschäft der Kommentatoren. Wo Politikwissenschaftler sich in diese Diskussion einbringen, lassen sie häufig ihren (Vor-)urteilen freien Lauf. Selbst dort, wo eine Bewertung deutscher Außenpolitik frei von den Aufge-regtheiten der tagespolitischen Diskussion versucht wird, fehlt eine ausdrückliche

-
- 4 Das Mandat des *Policy and Operations Evaluation Department* war ursprünglich auf die Entwicklungspolitik beschränkt, wurde 1997 aber auf alle Bereiche der Außenpolitik ausgeweitet. Als jüngste Studie in dem Bereich siehe Marcel Zwamborn et al. (2006). Die Studien, das Arbeitsprogramm und die Leitlinien für Evaluationen sind zugänglich über www.euforic.org/iob.
 - 5 Das *United States Government Accountability Office* (GAO – vormals *Government Accounting Office*) verfasst gelegentlich auch evaluative Studien im Bereich der Außenpolitik; meist geht es in den Untersuchungen des GAO jedoch eher um den effizienten Einsatz von Ressourcen als um die umfassende Bewertung der Effektivität einer Strategie (als jüngstes Beispiel für eine Strategieevaluation siehe United States Government Accountability Office 2006).
 - 6 Als Überblick über den Stand der Forschung in der Außenpolitikanalyse siehe etwa Hudson (2005), Garrison (2003), Vertzberger (2002), Harnisch (2003), Carlsnaes (2002), Peters (2007).
 - 7 Die Frage nach den tatsächlichen Wirkungen und der Effektivität spielt mittlerweile auch in der Diskussion ziviler Konfliktinterventionen eine Rolle (Calließ 2006).
 - 8 Zur Problematik der theorielastigen Forschung in den Internationalen Beziehungen, der mangelnden Politikrelevanz und den universitären Anreizstrukturen siehe die auf die USA bezogene Diskussion in Lepgold/Nincic (2001).
 - 9 Zwei kürzlich erschienene Bände zur deutschen Außenpolitik spiegeln sehr deutlich diesen Mangel an expliziter, systematischer Strategieevaluation wider: Maull (2006); Schmidt et al. (2007).

Darlegung der Kriterien, an denen die Politik gemessen wird.¹⁰ Den Kriterien einer wissenschaftlichen Evaluation, wie sie für andere Politikbereiche entwickelt wurden und dort auch angewandt werden, genügen derartige Studien nicht. Außenpolitikevaluation bleibt ein Desiderat in der Forschung zu den Wirkungen und Ergebnissen von Politik.¹¹

2. Politikevaluation und Außenpolitik

Bei der Politikevaluation handelt es sich um die Analyse und Bewertung der Wirkungen staatlichen Handelns mit wissenschaftlichen Methoden, ausgerichtet an dem Ziel der Verbesserung lösungsorientierter Politiken. Evaluationen sind angewandte Sozialwissenschaft: Nicht der Test von Theorien ist vorrangiges Ziel, sondern die Eröffnung von Handlungsalternativen.¹² Idealtypisch zugespitzt: Nicht um Erklärungswissen geht es, sondern um *Orientierungswissen*.¹³

Evaluation geschieht anhand deutlich gemachter Kriterien: Das kann ein normativ entwickeltes Kriterienraster sein, das können die Ziele sein, die ausdrücklich mit einer staatlichen Politik verbunden sind. Entscheidend ist die Ausrichtung der Forschung auf die Wirkungsanalyse und nicht auf die Politikformulierung. Diese kann jedoch insofern von Bedeutung sein, als sich erst durch die Analyse des Prozesses die Ziele eines bestimmten Programms oder einer Strategie klar erkennen lassen. Sowohl die beabsichtigten Wirkungen als auch die unbeabsichtigten eines Programms werden idealiter in den Blick genommen (vgl. Klöti 1997: 46f).

Der Ansatz und das Instrumentarium der Evaluationsforschung wurden in der Sozial-, Bildungs-, aber auch der Umweltpolitik entwickelt, also in Feldern der Innenpolitik, in denen es vor allem um Steuerung sozialer Entwicklungen geht. Doch es gibt kein grundsätzliches Hindernis, diesen Ansatz in modifizierter Form nicht auch auf außenpolitische Strategien anzuwenden. Auch Außenpolitik, wenn sie mehr ist als nur symbolische Politik, zielt vielfach auf Steuerung sozialer und politischer Prozesse und Entwicklungen – jedoch jenseits der Landesgrenzen. Die Fähigkeit, Entwicklungen zu beeinflussen, dürfte zwar geringer sein als in der Innenpolitik, wo staatliche Entscheidungen autoritativen Charakter haben. Hinzu kommt, dass die eigene Außenpolitik mit der anderer Staaten, aber auch mit der Politik nichtstaatlicher Akteure interagiert. Doch daraus ergibt sich kein grundsätzlicher Einwand gegen die Möglichkeit, außenpolitische Strategien im Sinne von Ziel-

10 Das gilt etwa für Maull et al. (2003).

11 Abgesehen von der Entwicklungspolitik kommt daher die Außenpolitik auch nicht vor in Kevenhörster (2006).

12 Vgl. Klöti (1997). Als Überblick siehe auch Wollmann (2003); umfassend Clarke/Dawson (1999); Stufflebeam/Shinkfield (2007). Zu den methodologischen Fragen siehe insbesondere Davidson (2005).

13 Zur Unterscheidung zwischen Erklärungs- und Orientierungswissen im Kontext politischer Strategieanalyse siehe Tills (2005: 34f).

Mittel-Konstrukten¹⁴ systematisch im Hinblick auf ihre Wirkungen zu analysieren und zu bewerten.

Evaluationen strategischer Politik müssen – die Untersuchung spezifischer Programme hat es da leichter – mit dem Problem zurecht kommen, dass Strategien oft nicht alle Elemente in einer klaren Form enthalten, die, gemessen an einem Idealtypus von Strategie, wünschenswert wären. Strategien sollten die folgenden Elemente enthalten:¹⁵

- eine Darlegung ihres Zweckes und ihrer Reichweite;
- eine Definition der speziellen Probleme und der Risiken, die mit der Strategie bewältigt werden sollen;
- die Formulierung der Ziele – der langfristigen strategischen Ziele im Sinne des angestrebten »Endzustands«, aber auch der kurz- und mittelfristigen Zwischenziele und der Kriterien, an denen sich Fortschritte auf dem Weg zu den langfristigen Zielen messen lassen;
- auf der Ebene der Mittel eine Darlegung der notwendigen Ressourcen und Instrumente und der Art ihres Einsatzes;
- eine Zuordnung der organisatorischen Rollen, Zuständigkeiten und Koordinationsmechanismen;
- die Integration der Strategie in andere Politiken.

Strategien sind jedoch selten derart ausformuliert, sondern müssen aus *deklaratorischer* und *operativer* Politik oft erst rekonstruiert werden.¹⁶ Deklaratorische Politik, wie sie sich in Strategiedokumenten und Reden niederschlägt, setzt zwar einen Rahmen für die tatsächliche operative Politik; doch mitunter geschieht wenig bei der Umsetzung programmatischer Ankündigungen. Zudem hat deklaratorische Außenpolitik eine eigenständige kommunikative Funktion sowohl gegenüber nationalen Öffentlichkeiten als auch gegenüber anderen Staaten. So hatte die in den ersten Jahren von George W. Bushs Präsidentschaft mitunter offensive, geradezu provokative Propagierung eines neuen außenpolitischen Paradigmas auch den Zweck, unter den Verbündeten eine Debatte über die neuen Sicherheitsbedrohungen und die angemessene Reaktion darauf auszulösen (Zelikow 2003: 27) – und unter Nutzung »weicher Macht« die internationale Agenda neu zu strukturieren.

Bereits die Identifizierung handlungsleitender außenpolitischer Ziele stellt eine beträchtliche methodologische Herausforderung für die Außenpolitikevaluation dar.¹⁷ Nicht immer sind die Ziele klar bestimmt oder gar hierarchisiert, sondern in wolkiger Rhetorik verborgen, in Schlagworten und Euphemismen wie etwa Stabili-

14 Strategieevaluation ist von einer Rollenevaluation zu unterscheiden, die systematisch-bewertend danach fragt, wie staatliche Akteure bestimmte Rollen wahrnehmen, etwa die mit der EU-Ratspräsidentschaft einhergehenden Rollen. Siehe dazu Schout/Vanhoonaker (2006).

15 Eine Diskussion der wünschenswerten Elemente einer Strategie findet sich in General Accounting Office (2004: 28f).

16 Aufgrund der im Folgenden näher diskutierten Probleme kann eine solche interpretative Rekonstruktion durchaus strittig bleiben. Sinnvoll könnte es daher sein, unterschiedliche Strategieinterpretationen vergleichend zu untersuchen.

17 Zu dieser Problematik siehe Clark (1995); Raymond (1987: 99f).

tät, Frieden, Demokratie. Oft werden mit einer Politik mehrere Ziele verfolgt, manchmal auch »versteckte« Ziele, die nirgendwo formuliert werden, sei es aus innenpolitischen Gründen, sei es aus Rücksicht auf andere Staaten. Unterschiedliche außenpolitische Akteure können in ein und demselben Politikbereich unterschiedliche Ziele verfolgen. Auch ändern sich unter Umständen im Laufe der Zeit die Ziele, die ursprünglich mit einer Politik verbunden waren.¹⁸ Soll bewertet werden, in welchem Maße die verfolgten Ziele erreicht werden, dann müssen diese operationalisiert, das heißt konkrete nachweisbare Erfolgsindikatoren benannt werden, die einem bestimmten Ziel zuzuordnen sind (Raymond 1987: 100f).

Das Problem mangelnder strategischer Klarheit gilt besonders auch für das Wirkungsmodell, das einer Strategie zugrunde liegt (und in der Terminologie der Evaluationsforschung oft Programmtheorie genannt wird).¹⁹ Damit ist Folgendes gemeint: Strategien, die etwas verändern wollen, beruhen explizit oder implizit auf einem *Wirkungsmodell*. Dieses besteht aus einer *Kausalhypothese* über die Ursachen des zu Verändernden – also einem postulierten Kausalmechanismus – und einer *Interventionshypothese* über die Möglichkeiten, wie staatliches Handeln das spezifische Problem lösen kann (Knoepfel et al. 1997). In einem Politikbereich können unterschiedliche Akteure durchaus unterschiedliche Annahmen über kausale Wirkungsketten haben.²⁰

An zwei Beispielen soll kurz illustriert werden, was mit einem solchen Wirkungsmodell gemeint ist.

(1) Der Politik des *engagement* gegenüber China liegen zwei Kausalhypthesen zugrunde: zum einen die Erwartung, dass die Integration Chinas in das internationale System eine sozialisierende Wirkung auf die chinesische Führung haben wird und diese dabei Normen verinnerlicht, die an der Stabilität des internationalen Systems orientiert sind; zum anderen die Erwartung, dass über die Öffnung Chinas, über das wirtschaftliche Wachstum und die dadurch ausgelösten Modernisierungsschübe, insbesondere über die Entstehung einer Mittelschicht, die Demokratisierung des Landes gefördert wird. Beide Erwartungen sind der »liberalen« Theorie internationaler Politik verhaftet. Wirtschaftlich setzt eine solche Politik des *engagement*

18 Diese Probleme sind natürlich nicht allein auf die Außenpolitik beschränkt. In der Evaluationsforschung wurde daraus die Konsequenz gezogen, dass eine Bewertung von Programmen gemessen an den erklärten Zielen nicht ausreicht (Bovens et al. 2006: 327f). Eine Konsequenz ist die so genannte »goal-free evaluation«, manchmal auch »needs-based evaluation« genannt, die die beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen von Programmen losgelöst von den erklärten Zielen untersucht (Davidson 2005: 27).

19 In den Evaluationsrichtlinien des niederländischen Außenministeriums wird diese Problematik sehr klar formuliert: »Theoretically, evaluation feasibility assumes the existence of a clearly-formulated policy, clear and specified targets and their desired effects, and a logical cohesion among policy, targets and desired effects. Meeting these criteria, however, is the exception rather than the rule. This applies in the general sense both to development cooperation and to other areas of foreign policy. Policy is often broadly specified with little specific detail, targets and effects are not made explicit, and the logic behind intervention is not clearly formulated« (Policy and Operations Evaluation Department 2003: 5).

20 Insofern lassen sich unter Umständen unterschiedliche das Handeln orientierende Interventionshypothesen rekonstruieren (vgl. Kautto/Similä 2005).

auf eine möglichst weitgehende Normalisierung der Handelsbeziehungen und die Integration Chinas in die Weltwirtschaft, politisch auf die Verdichtung der bilateralen Beziehungen und die Einbindung Chinas in multilaterale Regime, militärisch auf die Anknüpfung von Kontakten zwischen den Streitkräften beider Staaten (vgl. Khalilzad et al. 1999: 63-69; Shambaugh 1996: 184f).

(2) Wirtschaftssanktionen im Dienste politischer Ziele beruhen zumeist auf bestimmten kausalen Annahmen darüber, wie die ökonomischen Sanktionswirkungen das politische Verhalten des sanktionierten Staates beeinflussen. *Zwei Modelle* für einen kausalen Nexus zwischen wirtschaftlichen Kosten und politischem Verhalten lassen sich idealtypisch unterscheiden: zum einen das klassische Makro-Modell eines dem Kosten-Nutzen-Kalkül folgenden rationalen staatlichen Akteurs, zum anderen das interessenpluralistische Mikro-Modell, das die spezifischen Wirkungen von Sanktionen auf unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und staatliche Akteure in den Blick rückt.²¹ Im Rahmen des *klassischen Modells* wird der politische Effekt von Sanktionen als Folge des Ausmaßes ihrer negativen wirtschaftlichen Wirkungen gesehen (Kaempfer/Lowenberg 1992: 161f). Sanktionen haben, so die Erwartung, dann am ehesten den beabsichtigten politischen Effekt, wenn sie im Adressatenland möglichst großen wirtschaftlichen Schaden anrichten. Unter diesen Umständen wird sich die Kosten-Nutzen-Kalkulation der Regierenden verändern. Das *zweite Modell* für die Wirkungsweise von Sanktionen ist im Kern ein *interessenpluralistisches*. Anders als im klassischen Modell wird nicht angenommen, dass es einen einheitlichen, rationalen staatlichen Akteur gibt. Die Prämisse des Mikro-Modells ist vielmehr, dass sich unterschiedliche Sanktionen auf diverse Gruppen in unterschiedlichem Maße auswirken. Ziel von Sanktionen ist es nach diesem Modell, das Interessenskalkül bestimmter Gruppen innerhalb der Elite des betroffenen Landes zu verändern und so Druck in Richtung eines Politikwandels zu erzeugen. Die politische Wirkung von Sanktionen hängt bei dem hier postulierten Kausalmechanismus nicht davon ab, dass ein größtmöglicher wirtschaftlicher Gesamtschaden verursacht wird. Sanktionen sollten – so die vorherrschende politisch-praktische Schlussfolgerung – gegen die staatliche Führung und die sie stützenden »Kerngruppen« gerichtet werden (Kirshner 1997).

Anders als bei der retrospektiven Evaluation eines bestimmten, zeitlich abgeschlossenen Programms wird die Bewertung institutionalisierter strategischer Außenpolitiken eher den Charakter einer *begleitenden Bewertung* haben, bei der die

21 Nicht alle in der politikwissenschaftlichen Diskussion zu findenden Modelle zur Wirkungsweise von Sanktionen postulieren einen kausalen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Kosten und politischem Verhalten. Das Modell »normativer Kommunikation« versteht Sanktionen als ein Element internationaler Kommunikation, das die Ernsthaftigkeit normativer Argumente untermauert. Nicht die Kosten von Sanktionen, sondern allein der mit Sanktionen einhergehende normative Akt ist entscheidend. Vorausgesetzt wird, dass Bevölkerung und Eliten in einem sanktionierten Land den damit ausgedrückten moralischen Argumenten zugänglich sind. Das Modell der »Ressourcenverweigerung« unterstellt, dass Sanktionen dann effektiv sind, wenn sie einem Staat schlichtweg die materiellen Ressourcen zu »anstößigem« Handeln entziehen (siehe Crawford/Klotz 1999: 25-42).

klassische analytische Kategorie der Evaluationsforschung – die Frage nach den beabsichtigten und unbeabsichtigten, den direkten und indirekten Folgewirkungen eines Programms – den Zeithorizont berücksichtigen muss. Strategische Politik ist zumeist langfristig angelegt, daher müssen für die Bewertung ihrer Wirkung kurzfristige Zwischenindikatoren identifiziert werden (Stern/Druckman 2000: 46). Der *Erfolg* einer Strategie kann zudem nicht nur daran bemessen werden, in welchem Maße die beabsichtigten Ziele erreicht wurden. Auch eine effektive Strategie kann für die eigene Gesellschaft, aber auch für andere kostspielige unbeabsichtigte Wirkungen zeitigen, die bei der Bewertung in Rechnung zu stellen sind.²²

So kann eine Sanktionspolitik beträchtliche Wirkung entfalten, indem sie wirtschaftliche und politische Kosten im sanktionierten Land verursacht. Das heißt aber noch nicht, dass die mit den Sanktionen verbundenen Ziele erreicht werden und sie insoweit erfolgreich sind. Bei einer Bewertung des *Nutzens* von Sanktionen kann daher nicht allein ihre *Effektivität* in Betracht gezogen, es müssen auch die Kosten berücksichtigt werden, die jenen Staaten entstehen, die Sanktionen verhängen. Und schließlich muss bei einer analytisch sauberen Bewertung der *komparative Nutzen* von Sanktionen gegenüber anderen Optionen in Rechnung gestellt werden, etwa gegenüber dem Einsatz militärischer Macht und den damit verbundenen Kosten.

Strategien können von ihrem Ergebnis zwar suboptimal sein, aber bei einer umfassenden, politisch handlungsrelevanten Bewertung müssen sie – und das wird oft nur mit einer kontrafaktischen Analyse möglich sein – mit dem potenziellen Nutzen und den potenziellen Kosten anderer Optionen verglichen werden (vgl. Baldwin 1999/2000, 2000).

3. Zentrale Fragen und methodische Probleme

Folgendes sind die Kernfragen, die bei einer Außenpolitikevaluation gestellt werden sollten (vgl. Hanberger 2001):

- Problemsituation: Welches sind die zentralen Probleme in dem Politikfeld? Welches sind die entscheidenden Akteure und ihre Sicht des Problems?
- Erfolgskriterien: An welchen Kriterien soll das Ergebnis einer Politik gemessen werden?
- Politik/Strategie: Welches sind Ziele und Zielkonflikte? Welche theoretischen Prämissen in Gestalt des Wirkungsmodells liegen zugrunde? Wie konsistent und kohärent ist es? Welche Mittel und Instrumente stehen zur Verfügung?
- Implementierungsprozess: Was geschieht wirklich? Wie sieht die Praxis aus? Wie und wie effektiv werden Ressourcen eingesetzt? Können die Ziele grundsätzlich mit den eingesetzten Ressourcen überhaupt erreicht werden? Welche unerwarteten Probleme treten auf?
- Ergebnisse/Konsequenzen: In welchem Maße wurden die Ziele erreicht? Wie wirksam und erfolgreich war die Strategie bislang?

22 Zum Folgenden siehe O'Sullivan (2003: 27f).

So einfach diese Fragen erscheinen mögen, so birgt ihre Beantwortung doch zahlreiche methodische Probleme:

- Bei der Analyse der Wirkungen ist mit »Wirkungsketten« zu rechnen. Der Zeitrahmen, innerhalb dessen nach Wirkungen geforscht wird, ist deshalb ein wichtiger Faktor.
- Da die Untersuchung der Wirkungen im Mittelpunkt steht, stellt sich – wenn solche erstrebten Effekte zu beobachten sind – die Frage, ob sie tatsächlich in Verbindung mit der untersuchten Strategie stehen. Das heißt: Es müssten andere mögliche Ursachen untersucht werden, was methodisch kein leichtes Unterfangen ist.²³ Selbst im entwicklungspolitischen Bereich mangelt es an soliden »impact evaluations« – Untersuchungen, die der Frage nachgehen, ob Veränderungen tatsächlich auf die untersuchten Programme zurückzuführen sind. Studien beschäftigen sich eher mit der operativen Umsetzung von Programmen oder auch dem Status teilnehmender Bevölkerungsgruppen nach Beendigung der Programme (vgl. Savedoff et al. 2005; Asian Development Bank 2006). Mittels des strukturierten Vergleichs von Außenpolitiken des gleichen Typus ließe sich dieses methodologische Problem vielleicht am ehesten bewältigen. Dazu bedarf es einer Taxonomie idealtypischer außenpolitischer Strategien, denen dann bestimmte konkrete Politiken zuzuordnen wären (Raymond 1987: 101f; Vasquez 1986b: 214f).
- Lässt sich feststellen, dass eine Politik nicht oder nur eingeschränkt wirksam war, dann ist zu fragen: Lag dies eher am strategischen Design oder eher an der unzureichenden Umsetzung? Oder kamen andere Faktoren ins Spiel? (Hanberger 2001: 51f).

Aufgrund der methodischen Probleme wird nicht immer eine einigermaßen solide Wirkungsanalyse möglich sein. Doch bereits mit einer Untersuchung der *logischen Kohärenz* und der *empirischen Konsistenz* des zugrunde liegenden Wirkungsmodells wäre ein wichtiger Beitrag zur Strategiebewertung geleistet:

- Logisch kohärent ist es dann, wenn sich von der konzeptionellen Ausrichtung der Strategie, der zugrunde liegenden kausalen Annahmen und der eingesetzten Ressourcen die angestrebten Wirkungen zumindest erwarten lassen.
- Empirisch konsistent ist ein Wirkungsmodell dann, wenn es durch empirische Befunde unterstützt wird oder die Empirie ihm zumindest nicht entgegensteht (Knoepfel et al. 1997: 79-83).

Wenn schon das Strategiekonzept in seinen impliziten oder expliziten kausalen Annahmen theoretisch und empirisch nicht plausibel ist, dann ist nicht zu erwarten, dass die strategischen Ziele erreicht werden können. Eine weitergehende Evaluation im Hinblick auf die Implementation der Strategie und ihre Wirkung ist dann eher müßig (vgl. Rossi et al. 2004: 156-167). Insofern hat die Bewertung der Strategiekonzeption, die *Designevaluation*²⁴, eine eigenständige, vorrangige Bedeutung und muss der Auftakt jeder weitergehenden Evaluation sein. Gerade in dieser Phase

23 Zur Problematik und zu den Ansätzen siehe Davidson (2005: 67-84).

24 Der Begriff ist übernommen von Bustelo/Verloo (2006).

spielen wissenschaftliche Erkenntnisse in Gestalt von Theorien und Theoremen eine wichtige Rolle.²⁵ Denn Strategiekonzepte lassen sich im Hinblick auf das Wirkungsmodell, wenn nicht als Ganzes, dann doch in einzelnen Komponenten bestimmten Typen, bestimmten »allgemeinen konzeptionellen Modellen«²⁶ zuordnen: der Strategie der *coercive diplomacy*, des *engagement*, des *appeasement* oder des *containment*.²⁷ Zu diesen Strategietypen und ihren Erfolgsbedingungen, aber auch zum Nutzen einzelner außenpolitischer Instrumente, sei es militärischer Macht, sei es wirtschaftlicher Macht in Gestalt von Sanktionen, gibt es in der politikwissenschaftlichen Forschung einiges an Erkenntnissen, die bei der Bewertung der Strategiekonzepte herangezogen werden können.

4. Das praxeologische Potenzial der Außenpolitikevaluation

Bis auf die Entwicklungszusammenarbeit ist Außenpolitik weithin einer expliziten, systematischen Evaluation entzogen, auch wenn sie ein Bereich ist, in dem Staaten beträchtliche Ressourcen investieren. Systematische, methodisch fundierte Analysen zur Wirkung von Außenpolitik gibt es kaum.

Die Außenpolitikanalyse könnte daher mit der Hinwendung zu evaluativen Studien an kritischer Praxisrelevanz gewinnen (Vasquez 1986c). *Erstens* lassen sich mit Evaluationsstudien zum einen die beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen von Außenpolitik identifizieren; die politisch Handelnden und die Öffentlichkeit erhalten Rückmeldung über die Wirkungen staatlicher Außenpolitik und die Effektivität der eingesetzten Ressourcen. Zum anderen können solche Analysen die impliziten, mitunter sehr fragwürdigen »theoretischen« Annahmen offen legen und überprüfen, die jeder Außenpolitik zugrunde liegen.²⁸ *Zweitens* öffnet Außenpolitikevaluation die empirische Außenpolitikanalyse für normative Fragen, wie das in jener Richtung der Außenpolitikanalyse angelegt ist, die sich als Teil der Friedensforschung versteht (so bei Czempiel 1979). Über die Entwicklung normativer Kriterien für eine ethische Außenpolitik und der Beurteilung operativer Außenpolitik anhand solcher Kriterien könnten evaluative Analysen empirisch gehaltvolle Beiträge zu der Diskussion um eine »ethische Außenpolitik«²⁹ leisten. *Drittens* schließlich eröffnet eine »interaktive« Außenpolitikevaluation neue Formen dialogi-

25 Zur Bedeutung von Theorien bei der Bewertung von Strategien siehe Walt (2005: 33f).

26 Der Ausdruck »general conceptual model« ist übernommen von George/Bennett (2004: 270).

27 Zur Unterscheidung einzelner Typen siehe etwa Dueck (2006).

28 Eine solche Ausrichtung der Forschung kann der Tendenz zur »Nonevaluation« entgegenwirken, die staatlichen Organisationen, aber auch Gesellschaften eigen ist. Zu diesem Problemfeld siehe van Evera (2002).

29 Zu diesem Problemfeld siehe Smith/Light (2001).

scher Politikberatung:³⁰ im Sinne eines kommunikativen Prozesses mit den das Politikfeld gestaltenden Akteuren und deren Realitätskonstrukten – und zwar mit dem Ziel, aus der Interaktion von Wissenschaftlern und außenpolitischen Praktikern Handlungsoptionen zu entwickeln.

Literatur

- Asian Development Bank* 2006: Impact Evaluation: Methodological and Operational Issues, Manila.
- Baldwin, David A.* 1999/2000: The Sanctions Debate and the Logic of Choice, in: *International Security* 24: 3, 80-107.
- Baldwin, David A.* 2000: Success and Failure in Foreign Policy, in: *Annual Review of Political Science* 3: 1, 167-182.
- Bovens, Mark/'t Hart, Paul/Kuipers, Sanneke* 2006: The Politics of Policy Evaluation, in: Moran, Michael (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, 317-333.
- Bustelo, Maria/Verloo, Mieke* 2006: Exploring the Possibilities of Critical Frame Analysis for Evaluating Policies (Paper delivered at the Joint International Conference »Evaluation in Society: Critical Connections«, London, 4.-6.10.2006), in: <http://www.europeanevaluation.org/download/?id=1408312&download=1>; 23.8.2007.
- Calließ, Jörg* (Hrsg.) 2006: Tun wir das, was wir tun, richtig? Tun wir das Richtige? Evaluation in der zivilen Konfliktbearbeitung (Loccumer Protokolle 14/05), Rehburg-Loccum.
- Carlsnaes, Walter* 2002: Foreign Policy, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London, 350-368.
- Clark, John F.* 1995: Evaluating the Efficacy of Foreign Policy: An Essay on the Complexity of Foreign Policy Goals, in: *Southeastern Political Review* 23: 4, 559-579.
- Clarke, Alan/Dawson, Ruth* 1999: *Evaluation Research: An Introduction to Principles, Methods and Practice*, London.
- Crawford, Neta C./Klotz, Audie* 1999: How Sanctions Work: A Framework for Analysis, in: Crawford, Neta C./Klotz, Audie (Hrsg.): *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*, Basingstoke, 25-42.
- Czempiel, Ernst-Otto* 1979: Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen, Stuttgart.
- Davidson, Jane E.* 2005: *Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*, Thousand Oaks, CA.
- Dueck, Colin* 2006: Strategies for Managing Rogue States, in: *Orbis* 50: 2, 223-241.
- European Commission, EuropeAid Co-Operation Office, Evaluation Unit* 2001: Note for the File: Evaluation Strategy (2002-2006) for the Relex Family, Brüssel.
- European Commission, EuropeAid Co-Operation Office, Evaluation Unit* 2007: Evaluation of the European Commission's Co-Operation and Partnership with the People's Republic of China: Country Level Evaluation (Final Synthesis Report), Brüssel.
- Garrison, Jean A.* (Hrsg.) 2003: Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium, in: *International Studies Review* 5: 2, 155-202.
- General Accounting Office* 2004: Combating Terrorism: Evaluation of Selected Characteristics in National Strategies Related to Terrorism (GAO-04-408T), Washington, DC.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew* 2004: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA.
- Hanberger, Anders* 2001: What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation, in: *Evaluation* 7: 1, 45-62.

30 Zu diesen konstruktivistisch geprägten Ansätzen »interaktiver« oder »lernorientierter« Evaluation siehe Widmer/Binder (1997: 218f); Kissling-Näf et al. (1997).

- Harnisch, Sebastian 2003: Theorieorientierte Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 313-360.
- Hudson, Valerie M. 2005: Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations, in: Foreign Policy Analysis 1: 1, 1-30.
- Kaempfer, William H./Lowenberg, Anton D. 1992: International Economic Sanctions: A Public Choice Perspective, Boulder, CO.
- Kautto, Petrus/Similä, Jukka 2005: Recently Introduced Policy Instruments and Intervention Theories, in: Evaluation 11: 1, 55-68.
- Kevenhörster, Paul 2006: Politikwissenschaft, Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik, Wiesbaden.
- Khalilzad, Zalmay M./Shulsky, Abram N./Byman, Daniel L./Cliff, Roger/Orlitsky, David T./Shlapak, David/Tellis, Ashley J. 1999: The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications, Santa Monica, CA.
- Kirshner, Jonathan 1997: The Microfoundations of Economic Sanctions, in: Security Studies 6: 3, 32-64.
- Kissling-Näf, Ingrid/Knoepfel, Peter/Bussmann, Werner 1997: Umsetzung von Lernen durch Evaluationen, in: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel, 257-280.
- Klöti, Ulrich 1997: Inhaltliche und methodische Anforderungen an die wissenschaftliche Politikevaluation, in: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel, 39-57.
- Knoepfel Peter/Frédéric, Varone/Bussmann, Werner/Mader, Luzius 1997: Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel, 78-118.
- Lepgold, Joseph/Nincic, Miroslav 2001: Beyond the Ivory Tower: International Relations Theory and the Issue of Policy Relevance, New York, NY.
- Mauß, Hanns W. (Hrsg.) 2006: Germany's Uncertain Power: Foreign Policy of the Berlin Republic, Houndmills.
- Mauß, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.) 2003: Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden.
- O'Sullivan, Meghan L. 2003: Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism, Washington, DC.
- Peters, Dirk 2007: Ansätze und Methoden der Außenpolitikforschung, in: Schmidt et al. 2007, 815-835.
- Policy and Operations Evaluation Department (IOB) 2003: Guidelines for IOB Evaluations: Working Methods and Procedures for Evaluation, Den Haag.
- Raymond, Gregory A. 1987: Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy, in: Hermann, Charles F./Kegley, Charles W./Rosenau, James N. (Hrsg.): New Directions in the Study of Foreign Policy, Boston, MA, 96-110.
- Rossi, Peter H./Lipsey, Mark W./Freeman, Howard E. 2004: Evaluation: A Systematic Approach, 7. Auflage, Thousand Oaks, CA.
- Rudolf, Peter 2006: Sanktionen in der internationalen Politik. Zum Stand der Forschung, Berlin.
- Savedoff, William D./Levine, Ruth/Birdsall, Nancy 2005: When Will We Ever Learn? Recommendations to Improve Social Development through Enhanced Impact Evaluation, Washington, DC.
- Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.) 2007: Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden.
- Schout, Adriaan/Vanhoonaeker, Sophie 2006: Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice, in: Journal of Common Market Studies 44: 5, 1051-1077.
- Shambaugh, David 1996: Containment or Engagement? Calculating Beijing's Responses, in: International Security 21: 2, 180-209.
- Smith, Karen E./Light, Margot (Hrsg.) 2001: Ethics and Foreign Policy, Cambridge.

- Stern, Paul C./Druckman, Daniel* 2000: Evaluating Interventions in History: The Case of International Conflict Resolution, in: *International Studies Review* 2: 1, 33-63.
- Stockmann, Reinhard* 2002: Herausforderungen und Grenzen, Ansätze und Perspektiven der Evaluation in der Entwicklungszusammenarbeit, in: *Zeitschrift für Evaluation* 1: 1, 137-150.
- Stockmann, Reinhard* 2004: Evaluation staatlicher Entwicklungspolitik, in: *Stockmann, Reinhard* (Hrsg.): *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*, 2. überarbeitete Auflage, Opladen, 375-410.
- Stufflebeam, Daniel L./Shinkfield, Anthony J.* 2007: *Evaluation Theory, Models, and Applications*, San Francisco, CA.
- Tills, Ralf* 2005: *Politische Strategienanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik*, Wiesbaden.
- United States Government Accountability Office (GAO)* 2006: *Rebuilding Iraq: More Comprehensive National Strategy Needed to Help Achieve U.S. Goals and Overcome Challenges*, Washington, DC.
- van Evera, Stephen* 2002: Why States Believe Foolish Ideas: Non-Self Evaluation By States and Societies (Version 3.5), in: http://web.mit.edu/polisci/research/vanevera/why_states_believe_foolish_ideas.pdf; 23.8.2007.
- Vasquez, John A.* (Hrsg.) 1986a: *Evaluating U.S. Foreign Policy*, New York, NY.
- Vasquez, John A.* 1986b: Explaining and Evaluating Foreign Policy: A New Agenda for Comparative Foreign Policy, in: *Vasquez 1986a*, 205-229.
- Vasquez, John A.* 1986c: The Need for Foreign Policy Evaluation, in: *Vasquez 1986a*, 3-16.
- Vertzberger, Yaacov Y. I.* 2002: Foreign Policy Analysis: Steady Progress and a Half-Empty Glass, in: *Brecher, Michael/Harvey, Frank P.* (Hrsg.): *Conflict, Security, Foreign Policy, and International Political Economy: Past Paths and Future Directions in International Studies*, Ann Arbor, MI, 27-55.
- Walt, Stephen M.* 2005: The Relationship Between Theory and Policy in International Relations, in: *Annual Review of Political Science* 8: 1, 23-48.
- Widmer, Thomas/Binder, Hans-Martin* 1997: *Forschungsmethoden*, in: *Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter* (Hrsg.): *Einführung in die Politikevaluation*, Basel, 214-255.
- Wollmann, Hellmut* 2003: Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, 335-360.
- Zelikow, Philip* 2003: The Transformation of National Security, in: *The National Interest* [2003]: 71, 17-28.
- Zwamborn, Marcel/Hey, Hilde/van Reisen, Mirjam* 2006: Human Rights Policy versus Practice: An Evaluation of the Implementation of the Human Rights Policy of the Netherlands in Its Relations with China, Indonesia, Iran, Mexico and Rwanda in the Period 1999-2004, in: www.euforic.org/iob/; 23.8.2007.