

Evaluation in der Außenpolitik: Gründe für eine Evaluationslücke

Eine Replik auf Peter Rudolf

In seinem Forumsbeitrag in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen thematisiert Peter Rudolf (2007) die Vernachlässigung der Evaluation von Außenpolitik in der Außenpolitikanalyse. In Reaktion darauf differenziert der vorliegende Beitrag aus der Perspektive der Evaluationsliteratur die Aussagen von Rudolf, denen aber im Grundsatz zugestimmt wird. In Ergänzung werden empirische Befunde zur Evaluationslücke in der Außenpolitik aus der Schweiz vorgestellt. In Fortführung der Argumentation von Rudolf werden acht Thesen zur Erklärung der diagnostizierten Evaluationslücke präsentiert. Der Beitrag schließt gestützt auf diese Thesen und auf Erfahrungen mit Evaluation in anderen Politikfeldern mit Überlegungen zur Machbarkeit und Wünschbarkeit einer Ausweitung der Evaluationstätigkeiten in der Außenpolitik.

1. Einleitung¹

Die Evaluation hat sich mit Beginn in den 1960er Jahren in den USA und ausgehend von Feldern sozialer Dienstleistungen wie Bildung und Erziehung sukzessive in vielen Ländern und Politikfeldern als Instrument zur Bewertung staatlicher Aktivitäten etabliert.² Die vielfältigen Erscheinungsformen der Evaluation reichen von kontrollähnlichen bis zu lernorientierten Zugängen und von praxisnahen Kleinstprojekten zu umfangreichen, wissenschaftsnahen Analysen.³ Als Gemeinsamkeit dieser – schwer abzugrenzenden – Aktivitäten wird hier unter Evaluation eine wissenschaftliche Dienstleistung zur systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstandes verstanden. Für den vorliegenden Beitrag kann der Gegenstand der Evaluation auf Aktivitäten der Außenpolitik eingegrenzt werden, wobei der Begriff Aktivität weit zu fassen ist und damit Maßnahmen, Projekte, Programme, Strategien, Prozesse, Gesetze, Staatsverträge etc. einschließt. Unter Außenpolitik wird die Gestaltung der Außenbeziehungen eines Landes verstanden, unter Einschluss

- 1 Ich danke den anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB für die – vor allem in einem Fall – sehr hilfreichen Hinweise, die mich dazu veranlasst haben, einige wesentliche Anpassungen vorzunehmen. Bei Céline Widmer bedanke ich mich für die Unterstützung. Selbstverständlich liegt die Verantwortung für diesen Beitrag alleine bei mir.
- 2 Vgl. Weiss (1998: 10-15); Furubo et al. (2002); Fitzpatrick et al. (2004: 30-43); Leeuw (2006); Stufflebeam/Shinkfield (2007: 32-42); Widmer et al. (2008).
- 3 Vgl. Beywl (1987: 44-79); Vedung (1997: 35-92); Stufflebeam et al. (2000); Fitzpatrick et al. (2004: 53-167); Stufflebeam/Shinkfield (2007: 131-248).

der Entwicklungszusammenarbeit, jedoch unter Ausschluss der Verteidigungspolitik.⁴

Während die Entwicklung der Evaluation im angelsächsischen Sprachraum bereits früh dazu führte, dass staatliches Handeln weitgehend von evaluativen Maßnahmen durchdrungen wurde, ist die Entwicklung in Kontinentaleuropa, besonders im deutschen Sprachraum, für lange Zeit eher träge verlaufen und gewann erst in den 1990er Jahren an Dynamik. Seither hat sich die Evaluation aber auch in diesen Ländern als Profession etabliert (Widmer 2004; Joint Committee 2006). Sie ist in vielen Politikfeldern zu einer gängigen Praxis geworden (vgl. dazu die Beiträge in Stockmann 2006a; Widmer et al. 2008) und inzwischen auch in den rechtlichen Grundlagen verankert (Bussmann 2007; Widmer 2007).

Peter Rudolf (2007) legt in seinem Beitrag im letzten Heft der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* aus der Perspektive der Außenpolitikanalyse überzeugend dar, dass die Außenpolitikevaluation in Deutschland bisher weitgehend vernachlässigt wurde. Wie ich in diesem Beitrag ausführen werde, unterscheidet sich die Situation in der Schweiz nicht wesentlich. Wie noch zu zeigen sein wird, hat sich die Evaluation auch in der schweizerischen Außenpolitik nicht so weit etablieren können wie in anderen Politikfeldern. Der vorliegende Beitrag befasst sich schwergewichtig mit den Gründen für diese Situation und stellt dazu Thesen zur Diskussion.

Im nachfolgenden Abschnitt werden vorerst Umfang und Grenzen dieser Evaluationslücke aufgezeigt und dabei auch einige Differenzierungen zum Beitrag von Rudolf (2007) vorgenommen, um dann im dritten Abschnitt den Gründen für die eher schwach ausgeprägten Evaluationsaktivitäten in der Außenpolitik im allgemeinen und in der Schweiz im besonderen nachzugehen. Der Beitrag schließt mit einigen weiterführenden Überlegungen. Der vorliegende Beitrag führt damit die von Rudolf (2007) aufgeworfene Diskussion weiter, indem er erstens die Problematik der schwach ausgeprägten Außenpolitikevaluation auf konzeptioneller Ebene differenziert, zweitens zusätzliche Evidenz für die schweizerische Außenpolitik einbringt und drittens der Frage nachgeht, aus welchen Gründen die konstatierten Schwächen auftreten. Letzteres erlaubt auch eine Diskussion der Frage, ob es möglich und sinnvoll ist, eine verstärkte Evaluationstätigkeit in der Außenpolitik zu realisieren.

2. Umfang und Grenzen der Evaluationslücke

Ausgehend von einer Perspektive der Außenpolitikanalyse diagnostiziert Rudolf (2007) einen vernachlässigten Bereich in der Evaluation von Außenpolitik. Namentlich wird darauf verwiesen, dass sich die Außenpolitikanalyse in erster Linie mit Fragen der Politikformulierung befasste (siehe etwa Klöti et al. 2005) und dabei Fra-

4 Viele der nachfolgenden Überlegungen treffen *mutatis mutandis* auch auf die Verteidigungspolitik zu.

gen nach den Wirkungen dieser Außenpolitiken vernachlässigt würden (Rudolf 2007: 320). Die diagnostizierte Leerstelle bezieht sich demnach auf eine Lücke in der Analyse von *Wirkungen*, nicht auf den Evaluationsansatz per se – der sich ja auch mit der Bewertung von außenpolitischen Entscheidungsprozessen und deren Umsetzung (also der Politikformulierung respektive der Implementation) befassen kann.⁵ Ich bin jedoch der Auffassung, dass der Evaluationsansatz – unabhängig vom jeweiligen Evaluationsfokus (sei dies nun Formulierung, Entscheidungsfindung, Implementation oder Wirkung) – im Feld der Außenpolitik generell schwach entwickelt ist. Untersuchungen der Außenpolitik setzen sich in aller Regel zum Ziel, zu beschreiben, zu verstehen, zu erklären und/oder zu prognostizieren, selten jedoch wird (in expliziter Weise) eine Bewertung angestrebt, wie sie dem Evaluationsansatz eigen ist. Sicherlich befasst sich die Evaluationspraxis in anderen Politikfeldern häufig mit Fragen nach Politikwirkungen (die als Grundlage einer Bewertung der entsprechenden Politik dienen), der Evaluationsansatz beschränkt sich konzeptionell hingegen nicht auf die politikinduzierten Auswirkungen, sondern kann ebenso Formulierungs- oder Umsetzungsprozesse bewerten. Demzufolge besteht die Evaluationslücke in der Außenpolitik nicht alleine bei der Wirkungsanalyse, sondern auch bei der Analyse der Politikgestaltung – auch hier sind Evaluationen eher spärlich vertreten.

Im Gegensatz dazu bestehen jedoch einige außenpolitische Aktivitäten, die sehr wohl eine teilweise bereits sehr lange Evaluationstradition aufweisen. An erster Stelle ist dabei die Entwicklungszusammenarbeit zu nennen, wo – wie Rudolf (2007: 319-320) darlegt – in den Geberländern seit längerem entsprechende Evaluationsfunktionen bestehen.⁶ Zweitens sind neben den von Rudolf (2007) genannten Sanktionen weitere außenpolitische Instrumente, wie etwa in den Bereichen Handel, Direktinvestitionen oder Mitwirkung bei internationalen Organisationen, Evaluationen unterzogen worden.⁷ Und drittens ist darauf zu verweisen, dass das Instrument der Evaluation bei vielen gouvernementalen wie nicht-gouvernementalen internationalen Organisationen fest etabliert ist. Exemplarisch zu nennen ist etwa die *United Nations Evaluation Group* (UNEG 2007), das *Operations Evaluation Department* (OED; Grasso et al. 2003) der Weltbank, oder die *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN Monitoring & Evaluation Initiative 2004). Das heißt, dass bei multilateralen Beziehungen, die im Rahmen einer internationalen Organisation abgewickelt werden, sehr oft auf der internationalen Ebene entsprechende Evaluationsfunktionen bestehen. Die hier einzugrenzende Evaluationslücke betrifft demzufolge stärker die bilaterale als die multilaterale Zusammen-

-
- 5 Vgl. etwa Chen (1996: 123-125); Patton (1997: 195-214); Vedung (1997: 209-245); Weiss (1998: 8-10); Rogers (2000); Love (2004); Davidson (2005: 56-58); vgl. auch das von Daniel Stufflebeam (2000, 2004) bereits in den 1960er Jahren entwickelte CIPP Model der Evaluation (CIPP steht hier für *context-input-process-product*).
 - 6 Vgl. Dabelstein/Rebien (2002); Pitman et al. (2004); Feinstein/Beck (2006); für Deutschland Stockmann (2006b); für die Schweiz Widmer et al. (2001: 29-34); Widmer/Neuenschwander (2004: 395-396).
 - 7 Vgl. etwa Dupont et al. (2003); Picciotto/Weaving (2004); EFK (2005); Borrmann et al. (2007).

arbeit, jedenfalls soweit letztere im Rahmen einer internationalen Organisation mit eigener Organisationskultur abläuft. Trotz dieser bestehenden Evaluationsaktivitäten bleibt auffällig, dass sich die Evaluation in der Außenpolitik bisher weniger etablieren konnte als in vielen anderen Politikfeldern.⁸ Dieser Umstand wird in der Literatur schon seit längerem diskutiert.⁹

Für die Schweiz lassen sich zur Evaluation in der Außenpolitik folgende Feststellungen machen (Tabelle 1): In der Bundesverwaltung sind gemäß den Angaben des Bundesrates in seinen Geschäftsberichten von knapp 150 wichtigen Wirksamkeitsüberprüfungen gerade drei – das entspricht einem Anteil von lediglich zwei Prozenten – der Außenpolitik (ohne Entwicklungszusammenarbeit) zuzuordnen.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), die im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht im Auftrag parlamentarischer Kommissionen Evaluationen durchführt, hat in den Jahren 1995 bis 2007 insgesamt 47 Berichte publiziert. Gerade fünf dieser Berichte setzen sich mit außenpolitischen Themen auseinander. Einer dieser Berichte befasst sich mit Entwicklungszusammenarbeit, so dass sich die Evaluationstätigkeit der PVK (wie sie sich aufgrund der Berichtslegung präsentiert) mit vier Berichten zu 8,5 Prozent mit Außenpolitik jenseits der Entwicklungszusammenarbeit befasst. Im Vergleich zur Umweltpolitik (5 Berichte), zu den Sozialversicherungen (6 Berichte) oder zur Gesundheitspolitik (7 Berichte) erscheint dies als gering.¹⁰ Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die unter der Bezeichnung Wirtschaftlichkeitsprüfung im Auftrag des Parlaments, der Regierung oder auf eigene Initiative ebenfalls Evaluationen durchführt, hat in den Jahren 2000 bis 2007 22 entsprechende Projekte realisiert. Davon entfallen gerade drei Projekte auf die Außenpolitik, wovon wiederum zwei der Entwicklungszusammenarbeit zuzuordnen sind. Die damit einzige seit 2000 realisierte Evaluation der EFK zur Außenpolitik jenseits der Entwicklungszusammenarbeit befasst sich mit der Exportförderung (siehe EFK 2005). Auf der Seite der Exekutive wurden gemäß einer Erhebung von Andreas Balthasar (2007: 388-391) in den Jahren 1999 bis 2002 insgesamt 278 Evaluationsstudien veranlasst. Davon entfallen 33 Studien auf das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten, das sich (neben dem Staatssekretariat für Wirtschaft, das namentlich für die Außenwirtschaft zuständig ist) mit den schweizerischen Außenbeziehungen befasst. Von diesen 33 Studien sind nur gerade

8 Vgl. Rudolf (2007: 321, 327); für die Situation in Deutschland, Österreich und der Schweiz Widmer et al. (2008).

9 Vgl. exemplarisch Bobrow (1973); Cohen/Harris (1975); Rosenau (1980: 90-91); Raymond (1987); Baldwin (2000).

10 Aufgrund der ausgeprägt föderalistischen Struktur und der stark dezentralisierten Aufgabenverteilung erhalten die Außenbeziehungen (die weitgehend eine Bundeskompetenz darstellen) in der Schweiz auf Bundesebene ein größeres Gewicht als andere Aufgabenfelder, die zu einem wesentlichen Teil in kantonaler Kompetenz liegen. Im Jahre 2006 lagen gemäß Finanzrechnung die Bundesausgaben für „Beziehungen zum Ausland“ bei 2419 Mio. Franken (Entwicklungshilfe 1572 Mio. Franken; Politische und Wirtschaftliche Beziehungen 845 Mio. Franken), jene für „Umwelt und Raumordnung“ bei 644 Mio. Franken, jene für Gesundheit bei 192 Mio. Franken und jene für Sozialversicherungen bei 13.183 Mio. Franken (Bundesrat 2007). Die Sozialversicherungen weisen aufgrund der Bundesbeiträge an die bundeseigenen Sozialwerke sehr hohe Zahlen aus.

sechs Studien *nicht* der Entwicklungszusammenarbeit zuzuordnen, was einem Anteil von rund zwei Prozent an den gesamten Evaluationstätigkeiten des Bundes entspricht.

Tabelle 1: Evaluationstätigkeiten in der schweizerischen Außenpolitik

Quelle	Zeitraum	Anzahl ¹	davon AP (in %)	davon AP ohne EZ (in %)
Geschäftsberichte Bundesrat ²	2000-2006	149	6 (4.0)	3 (2.0)
Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ³	1995-2007	47	5 (10.6)	4 (8.5)
Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ⁴	2000-2007	22	3 (13.6)	1 (4.5)
Studie Balthasar (2007) ⁵	1999-2002	278	33 (11.9)	6 (2.2)

- 1 Die zugrunde gelegten Quellen enthalten teilweise dieselben Fälle und es werden unterschiedliche Zähleinheiten verwendet, weshalb keine Spaltentotale berechnet werden.
- 2 Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund der Berichte des Bundesrates über seine Geschäftsführung in den entsprechenden Jahren [<http://www.admin.ch/br/org/00072/index.html?lang=de>; 7.1.2008]. In den Anhängen zu diesen Berichten werden jeweils die wichtigsten im Berichtsjahr abgeschlossenen Wirksamkeitsüberprüfungen der Bundesverwaltung aufgeführt. Nicht berücksichtigt wurden Studien der Aufsichtsorgane PVK und EFK. In den Geschäftsberichten werden teilweise Berichte angeführt, die kaum als Evaluationen bezeichnet werden können, vgl. dazu etwa den Rechenschaftsbericht zur schweizerischen Präsenz bei der Weltausstellung EXPO 2005 Aichi, Japan (Generalkommissariat 2006). Die Zahlen in der Tabelle enthalten aber auch solche Berichte.
- 3 Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund der Angaben auf der Website der PVK [www.parlament.ch/d/kommissionen/ko-kommissionen/ko-au-pvk/ko-au-pvk-veroeffentlichungen/seiten/index.aspx; 7.1.2008]. Zähleinheit bildet hier ein Bericht, wobei teilweise im Rahmen einer Evaluationsstudie mehrere Berichte veröffentlicht wurden. Einer der Berichte befasst sich gleichzeitig mit Außen- und Verteidigungspolitik, wurde hier aber trotzdem der Außenpolitik zugeordnet.
- 4 Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund der Angaben auf der Website der EFK [<http://www.efk.admin.ch/deutsch/pr%FCfungsberichte.htm>; 7.1.2008]. Zähleinheit bildet hier die einzelne Wirtschaftlichkeitsprüfung bzw. Evaluation mit teilweise mehreren Berichten. Andere Untersuchungsformen, wie etwa Revisionen, Querschnittsprüfungen oder *reviews*, wurden nicht berücksichtigt.
- 5 Quelle: Balthasar (2007: 388-391); die Angaben wurden den graphischen Darstellungen entnommen, da keine numerischen Angaben enthalten sind.

AP: Außenpolitik; EZ: Entwicklungszusammenarbeit

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich in der Schweiz Evaluationen auf Bundesebene nur zu einem kleinen Anteil mit außenpolitischen Gegenständen befassen und dass dabei vor allem die Entwicklungszusammenarbeit und selten andere Elemente der Außenpolitik evaluiert werden. Weiter ist festzustellen, dass sich die Aufsichts-

organe PVK und EFK tendenziell noch eher mit der Außenpolitik (ohne Entwicklungszusammenarbeit) befassen als dies gemäß den vorliegenden Angaben die dafür zuständigen Verwaltungsstellen tun. Auch wenn diese Aussagen mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren sind, lassen sie den Schluss zu, dass es zumindest in der Schweiz auch empirische Evidenz dafür gibt, dass Evaluationen in der Außenpolitik (mit Ausnahme der Entwicklungszusammenarbeit) wenig Gewicht beigemessen wird, wie dies auch Rudolf (2007) festhält.

Es stellt sich daher die Frage, welche Ursachen dazu führen, dass Formulierung, Implementation und Wirkung von Außenpolitik selten in systematischer und transparenter Weise evaluiert werden.

3. Gründe für die Evaluationslücke

Nachfolgend sollen acht Thesen diskutiert werden, die meines Erachtens wesentlich die dargelegte Evaluationslücke erklären zu vermögen. Ausgangspunkt meiner Überlegungen bildet das schweizerische politische System. Dabei ist zu beachten, dass diese Thesen je nach spezifischem Kontext im jeweiligen politischen System nicht für alle Länder in gleicher Weise Geltung beanspruchen können.

(1) Außenpolitik ist ein traditionelles Kerngebiet staatlicher Tätigkeit, das nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird und demnach einen geringen Legitimationsbedarf hat.

Es bestehen zwar in der Politik sehr wohl unterschiedliche Auffassungen zur spezifischen Ausgestaltung von Außenpolitik. Hingegen bleibt unbestritten, dass sich ein souveräner Staat im Grundsatz außenpolitisch betätigen soll. Außenpolitik ist ausreichend legitimiert, auch ohne dass sie einen systematischen und transparenten Nachweis ihrer Wirksamkeit erbringt. Die unterschiedlichen Auffassungen zur Ausgestaltung von Außenpolitik sind aber wesentlich dafür verantwortlich, dass gewisse Gebiete innerhalb der Außenpolitik durchaus über Evaluationsaktivitäten verfügen. Hier illustrativ ist das Beispiel der Entwicklungszusammenarbeit, die seit ihrem Bestehen unter wechselnden Vorzeichen immer wieder in ihrer Existenz in Frage gestellt wurde und deshalb einen für außenpolitische Aktivitäten überdurchschnittlich hohen Rechtfertigungsbedarf aufweist. Vor derartigen Erfordernissen sind andere Bereiche der Außenpolitik (etwa die diplomatischen und konsularischen Dienste) weitgehend verschont geblieben.

(2) Außenpolitik liegt im Zuständigkeitsbereich der Exekutive (Regierung und Verwaltung) und ist deswegen weniger einer öffentlichen Debatte ausgesetzt und auch der Legislative nur beschränkt zugänglich.

Aufgrund des Umstandes, dass die Außenpolitik weitgehend im Zuständigkeitsbereich der Exekutive liegt (vgl. Klöti et al. 2005: 288-289), stellt sie in geringerem Maße Gegenstand öffentlicher Debatten dar. Zwar werden außenpolitische Themen durchaus in der medialen Öffentlichkeit diskutiert, es handelt sich dabei jedoch nur um die Spitze des Eisbergs. Die große Masse an außenpolitischen Aktivitäten wird weder im Parlament noch in den Medien zum Thema gemacht. Auch wenn sich die

Außenpolitik in den letzten Dekaden gewandelt hat, ist – zumindest für die Schweiz – kein stärkerer Einbezug von weiteren Akteuren (also eine Pluralisierung) in die Entscheidungen zu Staatsverträgen zu beobachten (Klöti et al. 2005: 112, 259-260). In den 1980er und 1990er Jahren wurden in der Schweiz mehr als drei Viertel aller Staatsverträge von der Exekutive (Regierung und Verwaltung) abschließend verabschiedet (Klöti et al. 2005: 103). Die Transparenz ist daher bei außenpolitischen Entscheidungen deutlich geringer als bei innenpolitischen. Die Möglichkeiten (und das Interesse, siehe unten) des Parlaments zur Mitgestaltung sind kleiner¹¹ und es ist selten, dass das Parlament die Initiative ergreift und im Bereich der Außenpolitik Evaluationen veranlasst. Ein Anspruch der Transparenz besteht bei der Außenpolitik in einem deutlich geringeren Maße als in der Innenpolitik. Diese These steht in engem Zusammenhang mit der folgenden:

(3) Das Interesse der Öffentlichkeit und der Politik ist bei außenpolitischen Aktivitäten verhältnismäßig gering, was zu einer geringeren Nachfrage nach Evaluationen führt.

Viele außenpolitische Aktivitäten lösen bei den Bürgerinnen und Bürgern nur eine sehr geringe Betroffenheit aus, weshalb hier auch das Interesse der Massenmedien und der Politik schwächer ist. Selbstverständlich gilt dies nicht für alle außenpolitischen Vorhaben; in Einzelfällen ist die Aufmerksamkeit sogar überdurchschnittlich groß. Trotzdem lässt sich feststellen, dass die (wenigen, siehe oben) vom Parlament verabschiedeten Staatsverträge äußerst selten kontroverse Debatten auslösen und nur in Ausnahmefällen zu umstrittenen Entscheiden führen, wobei solche in der Schweiz in den 1990er Jahren häufiger waren als in den 1980er Jahren (Klöti et al. 2005: 94-95, 256-258). Das Phänomen eines allgemeinen Desinteresses spiegelt sich auch in der massenmedialen Berichterstattung, wo die Außenpolitik ein Schattendasein führt (Goetschel et al. 2002: 98-100). Auch dies gilt selbstverständlich nicht für jegliche Außenpolitik, weil singuläre Ereignisse durchaus eine erhebliche Medienberichterstattung auslösen können. Der überwiegende Teil außenpolitischer Aktivitäten bleibt aber unter der Wahrnehmungsschwelle der medialen Öffentlichkeit und der Politik (Hirschi 2000; Vögeli 2007).

(4) Die Verheißungen der Evaluation, über eine systematische und transparente Analyse Lernimpulse zu erhalten, werden als deutlich weniger attraktiv eingeschätzt als die Bewahrung des Selbstbestimmungsrechts.

Kernbereiche der Außenpolitik, wie etwa die Diplomatie, sind geprägt durch starke Professionen. Neben einem selektiven Ausbildungszugang charakterisieren diplomatische Korps einerseits eine stark verankerte, kollektive Identität und andererseits der Umstand, dass sie von Personen getragen wird, die sich in der Bürokratie über Jahre hochgedient haben. Das diplomatische Korps verfügt – obwohl dies immer wieder in Frage gestellt wird – über eine starke Machtposition (Schneider 1998: 39; Goetschel et al. 2002: 227). Aufgrund ihrer nach wie vor starken Position

11 Falls über einen Staatsvertrag im Parlament entschieden wird, dann hat dieses lediglich die Möglichkeit, den Staatsvertrag entweder anzunehmen oder abzulehnen. Hingegen können keine Änderungen vorgenommen werden, wie dies bei innenpolitischen Vorlagen möglich und in der Schweiz auch häufig ist.

gelingt es der Diplomatie, sich recht erfolgreich gegen professionsfremde Zugriffe zur Wehr zu setzen und Evaluationserfordernissen weitgehend zu ignorieren. Die stark sozialwissenschaftlich geprägte Evaluation (wie auch die Außenpolitikanalyse; vgl. Schneider 1997) findet den Zugang zur stark juristisch und historisch geprägten Karrierediplomatie kaum. Diese Konstellation ist durchaus vergleichbar mit anderen Feldern, wo die Evaluation mit starken Professionen konfrontiert ist, wie etwa in der Medizin oder in der Justiz. Ähnlich ist die Situation auch an universitären Hochschulen, wo die Professorinnen und Professoren sorgsam ihre fachliche Autonomie verteidigen. In diesen vergleichbaren Fällen wird in der Regel Evaluation vermittelt über die entsprechende Fachlichkeit vorangetrieben, etwa in so genannten *peer reviews*. Die Evaluation medizinischer Leistungen erfolgt unter Beachtung des Selbstbestimmungsrechts der Profession durch medizinische Fachpersonen, jene der Professorinnen und Professoren durch Personen mit professoralem Status etc. Diese Entwicklung ist bisher im Falle der Außenpolitik (noch) nicht zu beobachten.

(5) Impulse der Europäischen Union zur Etablierung von Evaluationsfunktionen fehlen in der Außenpolitik.

In Kontinentaleuropa spielt die Europäische Union in einigen Feldern der Innenpolitik (wie etwa in der Agrar-, Regional- oder Strukturpolitik; vgl. die Beiträge in Widmer et al. 2008) eine zentrale Rolle als Impulsegeber zur Etablierung einer Evaluationspraxis. In verschiedenen Programmen der Europäischen Kommission ist Evaluation zwingend vorgeschrieben. Die Außenpolitiken der EU-Mitgliedsländer (und anderer europäischer Länder) sind zwar von der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene geprägt, die Europäische Union tritt jedoch in diesem Fall als internationaler Partner und nicht als Programminstanz auf und ist deswegen nicht als Impulsegeber für nationale Evaluationsaktivitäten geeignet. Die nationalen Außenpolitiken der EU-Mitgliedsländer sind weiterhin Teil der sorgsam gehüteten nationalen Souveränität und demzufolge wenig empfänglich für entsprechende Impulse der Europäischen Union.

(6) Außenpolitische Aktivitäten sind mehrheitlich bi- und multilateral strukturiert und selten unilateral. Dies hat zur Folge, dass Evaluationen schwieriger zu realisieren sind, weil sie ebenfalls dieser Struktur zu folgen hätten.

Die Struktur vieler außenpolitischer Gegenstände ist bilateral oder multilateral ausgerichtet (wie Staatsverträge, Mitgliedschaft in Organisationen etc.), und nicht unilateral (wie Sanktionen, Krieg etc.). Diese Struktur würde bedingen, dass Evaluation durch zwei Staaten oder durch multilaterale Organisationen veranlasst wird. Letzteres geschieht (siehe oben), ersteres ist hingegen kaum zu beobachten. Während in der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt so genannte *joint evaluations* realisiert werden, bei denen zwei oder mehr Geberländer zusammen ein gemeinsames Programm evaluieren (lassen), ist dies in anderen Feldern der Außenpolitik bisher nicht zu beobachten. Hier ist aber auch die strukturelle Ausgangslage eine andere, weil es ja nicht – wie bei der Entwicklungszusammenarbeit – darum geht, gemeinsam Verbesserungen in einem Drittland zu erreichen, sondern in Konkurrenz in möglichst optimaler Weise die eigenen Interessen durchzusetzen. Außerhalb der

Entwicklungszusammenarbeit (und zuweilen auch innerhalb) ist die Außenpolitik von Interessenpolitik geprägt. Die internationalen Partner stehen in der Regel in Konkurrenz zueinander und ein bilateraler Staatsvertrag stellt eine Artikulierung eines Verhandlungsergebnisses zwischen den Partnern dar. Der Vertrag entzieht sich damit der Gestaltung durch eine der Parteien, Änderungen bedürfen der Zustimmung beider Parteien. Demzufolge sind die Anreize für die Vertragspartner gering, einseitig eine systematische und transparente Evaluation eines solchen Vertrages vorzunehmen, besonders wenn der zugehörige Bericht veröffentlicht würde und so dem Vertragspartner eine verbesserte Verhandlungsposition eröffnen würde oder gar die Weiterexistenz des Verhandlungsergebnisses in Frage stellt.

(7) *Aufgrund der oft erforderlichen Geheimhaltungsvorgaben sind viele außenpolitische Prozesse (etwa internationale Verhandlungen) einem empirischen Ansatz kaum zugänglich.*

In der Literatur wird vor allem auf methodische Herausforderungen der Evaluation von Außenpolitik hingewiesen, die zwar durchaus eine Hürde darstellen können, aber grundsätzlich überwindbar sind. Hierzu gehören etwa Aspekte wie diffuse und multiple Ziele, die Operationalisierung dieser Ziele, die Attributionsproblematik, die Etablierung kontrafaktischer Vergleichsgrundlagen oder die Generalisierbarkeit von Befunden (Raymond 1987: 99-103; Baldwin 2000: 173-174; Rudolf 2007: 325-327). Diese Problempunkte treten jedoch nicht singulär in der Außenpolitik auf, sondern sind auch in anderen Politikfeldern allgegenwärtig und »at least theoretically solvable« (Rosenau 1980: 96). Die Außenpolitik zeichnet sich jedoch in einer besonderen Art und Weise dadurch aus, dass sie sich auf dem Hintergrund von Geheimhaltungserfordernissen einem empirischen Zugriff weitgehend verschließt. Häufig ist weder eine empirische Analyse aufgrund bestehender Dokumente möglich, noch zeigen sich die beteiligten Akteure geneigt, für Interviews oder Befragungen zur Verfügung zu stehen (für eine Illustration siehe Widmer/Hirschi 2005: 46-49).

(8) *Außenpolitik wird in ihren Kernbereichen durch die öffentlichen Institutionen realisiert und kaum an Dritte delegiert, wodurch der Anstoß fehlt, Evaluationen zur Kontrolle der externen Träger einzusetzen.*¹²

Die Kernbereiche der Außenpolitik werden im Gegensatz zu anderen Politikfeldern und gewissen Teilbereichen der Außenpolitik (wie die Entwicklungszusammenarbeit, die Außenhandelsförderung oder die auswärtige Kultur- und Bildungspolitik) weitgehend direkt durch Stellen innerhalb der Außenministerien (bzw. des Departements für Auswärtige Angelegenheiten für die Schweiz) gestaltet und umgesetzt. In vielen Feldern, in denen Evaluationen stärker verbreitet sind, erfolgt eine Delegation namentlich der Umsetzung an außen stehende Instanzen, seien dies zivilgesellschaftliche oder auch öffentliche Trägerorganisationen oder (vornehmlich in föderalistisch-strukturierten Staaten) auch die subnationale Ebene, also die Bundesländer respektive die Kantone. In verschiedenen Politikfeldern hat sich im Zuge der

12 Die Idee zu dieser These habe ich einem der anonymen Gutachten entnommen. Ich möchte mich an dieser Stelle speziell für diesen wertvollen Hinweis bedanken.

zunehmenden Delegation staatlicher Aufgaben an mehr oder weniger autonome Durchführungsorganisationen die Nachfrage nach Evaluationen erhöht (vgl. auch Verhoest et al. 2007; Widmer 2008: 268-270). Die externen Stellen verfügen über einen gewissen Grad an Handlungsautonomie, welche den Prinzipal veranlasst, die Aktivitäten des Agenten zu überwachen. Da die Ausführung bei den klassischen außenpolitischen Aktivitäten innerhalb der ministerialen Hierarchie erfolgt und deshalb kein Bedarf nach einer Kontrolle Dritter besteht, fehlt ein zentraler Impuls für die Entwicklung von Evaluationsaktivitäten in Kernbereichen der Außenpolitik. Auch Informationsasymmetrien treten unter diesen Umständen weniger auf als dies bei einer delegierten Aufgabenerfüllung der Fall ist. Schließlich ist auch davon auszugehen, dass Interessendivergenzen bei einer internen Realisierung geringer ausfallen.

4. Schluss

Wie in den vorstehenden Ausführungen dargelegt, besteht im Bereich der Außenpolitik jenseits der Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich mit anderen Politikfeldern ein erheblicher Nachholbedarf bezüglich systematischer und transparenter Evaluation. Diese Differenz hat sich in den letzten Jahren besonders in Kontinentaleuropa akzentuiert, weil in anderen Politikfeldern umfangreiche Evaluationsaktivitäten initiiert wurden. Wie weit sich die Außenpolitik dieser Entwicklung ebenfalls unterziehen wird oder entziehen kann, bleibt offen.

Der vorliegende Beitrag präsentiert acht Thesen zur Erklärung der bisher schwachen Entwicklung der Evaluationsfunktion im Bereich der Außenpolitik. Verschiedene der vorgelegten Erklärungen für die durch Rudolf (2007) und im vorliegenden Beitrag aufgezeigte Evaluationslücke in der Außenpolitik beziehen sich auf strukturelle Merkmale dieses Politikfelds, die sich als äußerst stabil erwiesen haben. Folglich muss davon ausgegangen werden, dass die Evaluation in vielen Bereichen der Außenpolitik auch in Zukunft einen schweren Stand haben wird. Diese Einschätzung wird auch dadurch bestärkt, dass das Postulat der Evaluation in der Außenpolitik bereits seit mehr als dreißig Jahren in der wissenschaftlichen Literatur artikuliert wird, ohne dass sich die Situation wesentlich verändert hätte. Die strukturellen Bedingungen in den klassischen Außenbeziehungen, wie sie etwa bei diplomatischen Verhandlungen ausgeprägt vorliegen, werden sich wohl auch in Zukunft gegenüber jeglichen Evaluationsbemühungen verschließen. In anderen Teilbereichen der Außenpolitik hingegen, etwa bei den konsularischen Diensten, wäre eine verstärkte Evaluationsstätigkeit durchaus denkbar und – angemessen konzipiert – wohl auch sinnvoll.

Gerade im deutschsprachigen Raum und namentlich in der Schweiz wäre die Ausgangslage zur Etablierung einer Evaluationspraxis auch in dafür geeigneten, aber bisher vernachlässigten Feldern der Außenpolitik momentan sehr günstig. Neben der Dynamik in anderen Politikfeldern könnten auch die bestehenden oder neu zu schaffenden rechtlichen Grundlagen (Bussmann 2007; Widmer 2007) dazu einen

Beitrag leisten. Dass eine rechtlich erzwungene Etablierung der Evaluation aber auch zielführend ist, kann nicht a priori vorausgesetzt werden. Auf einer Meta-Ebene wäre hier dem Desiderat von Rudolf (2007: 321) zu folgen, indem nach den Effekten eines zunehmenden Einsatzes der Evaluation in der Außenpolitik zu fragen wäre. Erfahrungen aus anderen Politikfeldern zeigen auf, dass die Evaluation konzeptionell durchdacht, selektiv und zielangemessen einzusetzen ist, um angestrebte Effekte zu erzielen und unerwünschte Effekte zu vermeiden (Widmer 2008).

Literatur

- Baldwin, David A. 2000: Success and Failure in Foreign Policy, in: *Annual Review of Political Science* 3, 167-182.
- Balthasar, Andreas 2007: Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen, Zürich.
- Beywl, Wolfgang 1987: Zur Weiterentwicklung der Evaluationsmethodologie. Grundlegung, Konzeption und Anwendung eines Modells der responsiven Evaluation, Frankfurt a. M.
- Bussmann, Werner 2007: Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie, in: Schäffer, Heinz (Hrsg.): *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (II)*, Wien, 1-20.
- Bobrow, Davis B. 1973: Analysis and Foreign Policy Choice, in: *Policy Sciences* 4: 4, 437-451.
- Borrmann, Axel/Busse, Matthias/de la Rocha, Manuel (2007): Consequences of Economic Partnership Agreements between East and Southern African Countries and the EU for Inter- and Intra-regional Integration, in: *International Economic Journal* 21: 2, 233-254.
- Bundesrat 2007: Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2006 (vom 28. März 2007), Bern, in: www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/bundesfinanzen/rechnung/2006/R06_Botschaft.pdf; 7.1.2008.
- Chen, Huey-Tsyh 1996: A Comprehensive Typology for Program Evaluation, in: *Evaluation Practice* 17: 2, 121-130.
- Cohen, Bernard C./Harris, Scott A. 1975: Foreign Policy, in: Greenstein, Fred I./Polsby, Nelson W. (Hrsg.): *Policies and Policymaking: Handbook of Political Science*, Vol. 6., Reading, MA, 381-437.
- Dabelstein, Niels/Rebien, Claus C. 2002: Evaluation of Development Assistance: Its Start, Progress, and Current Challenges, in: Furubo, Jan-Eric/Rist, Ray C./Sandahl, Rolf (Hrsg.): *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick, NJ, 393-405.
- Davidson, Jane E. 2005: *Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*, Thousand Oaks, CA.
- Dupont, Cédric/Sciari, Pascal/Knubel, Denis/Donzé, Steve 2003: La Suisse dans les institutions de Bretton Woods: Évaluation du statut de membre (acteurs, compétences, influence), Rapport d'expertise à l'intention de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Berne, in: www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/f/ko-au-pvk-brettonwoods-annexe-f.pdf; 7.1.2008.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) (Hrsg.) 2005: Exportförderungs politik des Bundes. Evaluation von Dienstleistungen, Kosten und Koordination der Akteure, Bern, in: www.efk.admin.ch/pdf/Bericht_Export%F6rderung_Deutsch_Layout.pdf; 7.1.2008.
- Feinstein, Osvaldo/Beck, Tony 2006: Evaluation of Development Interventions and Humanitarian Action, in: Shaw, Ian F./Greene, Jennifer C./Mark, Melvin M. (Hrsg.): *Handbook of Evaluation: Policies, Programs and Practices*, London, 536-558.
- Fitzpatrick, Jody L./Sanders, James R./Worthen, Blaine R. 2004: *Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*, 3. Auflage, Boston, MA.
- Furubo, Jan-Eric/Rist, Ray C./Sandahl, Rolf (Hrsg.) 2002: *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick, NJ.

- Generalkommissariat* (Hrsg.) 2006: Weltausstellung EXPO 2005 Aichi, Japan. Die schweizerische Beteiligung „der Berg“ und das Rahmenprogramm, Schlussbericht, Bern, in: www.presence.ch/d/500/pdf/AbschlussBericht_d.zip; 7.1.2008.
- Goetschel, Laurent/Bernath, Magdalena/Schwarz, Daniel* 2002: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten, Zürich.
- Grasso, Patrick G./Wasty, Sulaiman S./Weaving, Rachel V.* 2003: World Bank Operations Evaluation Department: The First 30 Years, Washington, DC, in: www.worldbank.org/ieg/history/index.html; 7.1.2008.
- Hirschi, Christian* 2000: Schweizerische Aussenpolitik unter der Wahrnehmungsschwelle. Entscheidungsprozesse zu Doppelbesteuerungs-, Investitionsschutz- und Luftverkehrsabkommen im Vergleich (Universität Zürich: Lizentiatsarbeit), Zürich.
- IUCN Monitoring & Evaluation Initiative* 2004: Managing Evaluations in IUCN: A Guide for IUCN Programme and Project Managers, Gland, in: www.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2004-127.pdf; 7.1.2008.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (Hrsg.) 2006: Handbuch der Evaluationsstandards, 3. Auflage, Wiesbaden.
- Klöti, Ulrich/Hirschi, Christian/Serdült, Uwe/Widmer, Thomas* 2005: Verkannte Aussenpolitik. Entscheidungsprozesse in der Schweiz, Politikanalyse, Band 4, Zürich.
- Leeuw, Frans L.* 2006: Evaluation in Europe, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, 3. Auflage, Münster, 64-84.
- Love, Arnold* (2004): Implementation Evaluation, in: Wholey, Joseph S./Hatry, Harry P./Newcomer, Kathryn E. (Hrsg.): Handbook of Practical Program Evaluation, 2. Auflage, San Francisco, CA, 63-97.
- Patton, Michael Quinn* 1997: Utilization-focused Evaluation, 3. Auflage, Thousand Oaks, CA.
- Picciotto, Robert/Weaving, Rachel* (Hrsg.) 2004: Impact of Rich Countries' Policies on Poor Countries Towards a Level Playing Field in Development Cooperation, New Brunswick, NJ.
- Pitman, George Keith/Feinstein, Osvaldo N./Ingram, Gregory K.* (Hrsg.) 2004: Evaluating Development Effectiveness, New Brunswick, NJ.
- Raymond, Gregory A.* 1987: Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy, in: Hermann, Charles F./Kegley, Charles W. Jr./Rosenau, James N. (Hrsg.): New Directions in the Study of Foreign Policy, Boston, MA, 96-110.
- Rogers, Patricia J.* 2000: Program Theory: Not Whether Programs Work, But How they Work, in: Stufflebeam, Daniel L./Madaus, George F./Kellaghan, Thomas (Hrsg.): Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation, Boston, MA, 209-232.
- Rosenau, James N.* 1980: The Scientific Study of Foreign Policy, London.
- Rudolf, Peter* 2007: Außenpolitikevaluation. Konzeptionelle Überlegungen zu einem vernachlässigten Bereich der Außenpolitikanalyse, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 2, 319-330.
- Schneider, Gerald* 1997: Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse. Das Erbe Allison's im Licht der gegenwärtigen Forschungspraxis, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 1, 107-123.
- Schneider, Gerald* 1998: Vom Sonderfall zum Normalfall. Eine Einführung in die Aussenpolitik der Schweiz, Zürich.
- Stockmann, Reinhard* (Hrsg.) 2006a: Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, 3. Auflage, Münster.
- Stockmann, Reinhard* 2006b: Evaluation staatlicher Entwicklungspolitik, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, 3. Auflage, Münster, 378-414.
- Stufflebeam, Daniel L.* 2000: The CIPP Model for Evaluation, in: Stufflebeam, Daniel L./Madaus, George F./Kellaghan, Thomas (Hrsg.): Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation, Boston, MA, 279-317.

- Stufflebeam, Daniel L. 2004: The 21st-century CIPP Model. Origins, Development, and Use, in: Alkin, Marvin C. (Hrsg.): Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences, Thousand Oaks, CA.
- Stufflebeam, Daniel L./Madaus, George F./Kellaghan, Thomas (Hrsg.) 2000: Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation, 2. Auflage, Boston, MA.
- Stufflebeam, Daniel L./Shinkfield, Anthony J. 2007: Evaluation Theory, Models, and Applications, San Francisco, CA.
- United Nations Evaluation Group (UNEG) 2007: Evaluation in the UN System, New York, NY, in: www.uneval.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=1602; 7.1.2008.
- Vedung, Evert 1997: Public Policy and Program Evaluation, New Brunswick, NJ.
- Verhoest, Koen/Verschuere, Bram/Bouckaert, Geert 2007: Pressure, Legitimacy, and Innovative Behavior by Public Organizations, in: Governance 20: 3, 469–497.
- Vögeli, Chantal 2007: Vom Inhalt zur Struktur. Eine komparative Analyse schweizerischer innen- und aussenpolitischer Entscheidungsprozesse (Universität Zürich: Dissertation), Zürich.
- Weiss, Carol H. 1998: Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies, 2. Auflage, Upper Saddle River, NJ.
- Widmer, Thomas 2004: New Developments and Status of Evaluation Standards in Western Europe, in: New Directions for Evaluation 104, 31–42.
- Widmer, Thomas 2007: Rahmenbedingungen und Praxis der Evaluation im schweizerischen Bundesstaat, in: ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 48: 1-2, 69-93.
- Widmer, Thomas 2008: Evaluationsansätze und ihre Effekte, in: Matthies, Hildegard/Simon, Dagmar (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen (Leviathan Sonderheft 24), Wiesbaden, 267-287.
- Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Fabian, Carlo (Hrsg.) 2008: Kompendium der Evaluation. Stand der Evaluation in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Wiesbaden, i. E.
- Widmer, Thomas/Hirschi, Christian 2005: Stabilität im Wandel. Gestaltung der schweizerischen Südafrikapolitik von 1968 bis 1994, Zürich.
- Widmer, Thomas/Neuenschwander, Peter 2004: Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration: Purpose, Institutional Design, and Utilization, in: Evaluation 10: 4, 388-409.
- Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin/Neuenschwander, Peter 2001: Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund (EvalBund), Bern, in: www.ipz.uzh.ch/institut/mitarbeitende/staff/widmer/dokumente/EvalBund_def_03072001.pdf; 7.1.2008.