

Kosten von Evaluationen

Stefan Rieder | *Die Kosten von Evaluationen interessieren Auftraggeber wie Auftragnehmer von Evaluationen gleichermaßen. Wie hoch aber sind die Kosten in der Schweiz? Und welche Empfehlungen zur angemessenen Budgetierung von Evaluationen lassen sich finden? Mit Hilfe bestehender Literatur und Daten zur Evaluationstätigkeit der Bundesverwaltung wird den beiden Fragen nachgegangen.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Kosten von Evaluationen: Konzeptionelle Überlegungen
 - 2.1 Direkte Kosten: Betriebswirtschaftliche Sichtweise
 - 2.2 Indirekte Kosten: Volkswirtschaftliche Sichtweise
- 3 Kosten von Evaluationen: Empirische Befunde
 - 3.1 Was kosten Evaluationen?
 - 3.2 Was darf eine Evaluation kosten?
- 4 Diskussion
 - 4.1 Was kosten Evaluationen?
 - 4.2 Was darf eine Evaluation kosten?

1 Einleitung

Evaluationen gelten vielfach als aufwendig. In Hinblick auf die Kosten stellen sich daher für den Auftraggeber wie für den Anbieter von Evaluationen häufig zwei Fragen: Was kostet eine Evaluation? Was darf eine Evaluation kosten? Die erste Frage zielt auf die Höhe der Ausgaben ab und hat empirischen Charakter. Es geht um Erfahrungswerte zu den Ausgaben für Evaluationsstudien. Die zweite Frage betrifft eher die Planung von Evaluationen und hat einen gewissen normativen Gehalt, da implizit nach der «angemessenen Höhe der Kosten» von Evaluationsstudien gefragt wird. Beide Fragen sind nicht einfach zu beantworten, weil je nach Gegenstand und Umfang der Studie die Antworten stark unterschiedlich ausfallen können. Dennoch lohnt es sich, über die Kosten von Evaluationen nachzudenken, da sie bei der Durchführung jeder Untersuchung eine Rolle spielen.

Um die Erörterung zu konkretisieren, wurden die beiden Fragen weiter aufgefächert. Die Frage nach der Höhe der Ausgaben für Evaluationen lässt sich in folgende Teilfragen zerlegen: Wie setzen sich die Kosten von Evaluationen zusammen? Wie weit lassen sich die Kosten erfassen? Wie steht es um die verschiedentlich thematisierten indirekten Kosten von Evaluationen? Was wird effektiv für Evaluationen beim Bund ausgegeben? Gibt es Schwankungen der Kosten je nach Art der Evaluation?

Die Frage, was eine Evaluation kosten darf, wird oftmals mit Hilfe eines Prozentsatzes beantwortet: Dieser gibt meist an, welche Ausgaben im Verhältnis zum Total der Kosten eines politischen Programms oder einer Massnahme für die Evaluation zu reservieren wären. Wir gingen den folgenden Teilfragen nach: Welche Richtwerte gibt es zur Höhe der Evaluationsausgaben in der Praxis? Wie stark unterscheiden sich diese? Wie präsentiert sich ein Vergleich der Richtwerte mit den effektiven Ausgaben für Evaluationen bei der Bundesverwaltung?

In Handbüchern zur Evaluation und in wissenschaftlichen Untersuchungen zu Evaluationen wird das Thema der Kosten eher knapp abgehandelt. Der folgende Beitrag hat sich daher zum Ziel gesetzt, die in der Schweiz und in ausgewählten ausländischen Publikationen vorhandenen Hinweise zu den Kosten von Evaluationen zusammenzutragen und zu kommentieren. In Kapitel 2 finden sich zunächst einige konzeptionelle Überlegungen zu den Kosten von Evaluationen. Eine knappe Darstellung der verfügbaren Daten zur Höhe der Kosten von Evaluationen in der Schweiz findet sich in Kapitel 3.1. Dem folgt eine Übersicht über Empfehlungen zur Höhe der Kosten von Evaluationen und ein Vergleich dieser Vorgaben mit den Ausgaben der Bundesverwaltung (Kap. 3.2). In Kapitel 4 werden die Ergebnisse zusammengefasst und diskutiert.

2 Kosten von Evaluationen: Konzeptionelle Überlegungen

Was kostet eine Evaluation? Um diese Frage zu beantworten, ist zunächst nach der Zusammensetzung der Kosten zu fragen. Es lässt sich dabei zwischen direkten und indirekten Kosten unterscheiden. Die direkten Kosten lassen sich mit Hilfe der Prinzipien des betrieblichen Rechnungswesens recht gut definieren und erfassen. Schwieriger ist es, die indirekten Kosten zu definieren und zu erfassen. Wir gehen auf beide Aspekte in den folgenden beiden Unterkapiteln näher ein.

2.1 Direkte Kosten: Betriebswirtschaftliche Sichtweise

Wir gehen bei der Kostenbetrachtung von der Perspektive einer öffentlichen Verwaltung aus, die eine Evaluation entweder selbst durchführt oder diese in Teilen oder gänzlich extern vergibt. Direkte Kosten fallen beim Auftraggeber der Evaluation, den Evaluatorinnen und Evaluatoren (interne oder externe Evaluatoren) und den Evaluierten an.

Die direkten Kosten lassen sich nach dem Prinzip der betrieblichen Kosten-Leistungs-Rechnung in Einzelkosten und Gemeinkosten unterteilen. *Einzelkosten* sind alle Personal- und Sachkosten, die eindeutig dem Evaluierungsprozess zugewiesen werden können. Den Löwenanteil bilden hier die Personalkosten, die für die Planung und Durchführung der Evaluation sowie für die Diffusion der Evaluationsergebnisse anfallen. *Gemeinkosten* sind jene Kosten, die in der Regel

mittels eines Verteilschlüssels der Evaluation belastet werden müssen. Dazu gehören typischerweise die Kosten der Führung einer Dienststelle sowie alle weiteren Verwaltungskosten (Personalführung, EDV-Dienstleistungen), die nicht bei der für die Evaluation beauftragten Stelle anfallen. Die wichtigsten Arten von direkten Kosten sind in der folgenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 1: Direkte Kosten einer Evaluation nach Kostenarten

Kostenarten	Beschreibung
<i>Einzelkosten</i>	
Personaleinzelkosten	<ul style="list-style-type: none"> – Zeitaufwand für das Verfassen eines Pflichtenheftes bei den Auftraggeber/innen – Zeitaufwand für die Formulierung von Angeboten der Evaluator/innen – Zeitaufwand für die Selektion eines Angebotes bei Auftraggeber/innen – Zeitaufwand für die Durchführung einer Evaluation (Erhebungen, Redaktion Bericht) bei Evaluator/innen – Zeitaufwand für die Begleitung der Evaluation und eigene Datenerhebungen, Recherchearbeiten usw. bei Auftraggebern/Auftraggeberinnen – Zeitaufwand für die Präsentation und Diskussion der Ergebnisse bei Auftraggeber/innen und Evaluator/innen – Zeitaufwand bei Vorbereitung, Datenerhebung (z. B. Zeit für Interviews, Aufbereitung von Daten) und Auswertung der Ergebnisse bei Evaluieren
Sacheinzelkosten	<ul style="list-style-type: none"> – Reisespesen für die Durchführung der Evaluation bei Evaluator/innen – Miete von Räumlichkeiten, Kauf von Software, Geräten usw. bei Auftraggebern, Evaluator/innen und Evaluieren – Kosten für ausgelagerte Arbeiten (z. B. Übersetzungen) bei Evaluatoren oder Auftraggebern
<i>Gemeinkosten</i>	
Personalgemeinkosten	<ul style="list-style-type: none"> – Verwaltungskosten zur Abwicklung des Auftrags (Vertragswesen, Kontrolle) bei Auftraggeber/innen, Evaluator/innen und Evaluieren – Verwaltungskosten für die Führung des Personals bei Auftraggeber/innen, Evaluator/innen und Evaluieren
Sachgemeinkosten	<ul style="list-style-type: none"> – Miete von Räumlichkeiten, Kauf von Software, Geräten usw. bei Auftraggeber/innen, Evaluator/innen und Evaluieren

Quelle: eigene Darstellung

In der Praxis sind die Kosten bei einer externen Evaluation aus der Verwaltungsperspektive heraus einfacher zu ermitteln, da ein grosser Teil der Einzel- und Gemeinkosten über Honorare abgegolten werden. Wie die genaue Aufteilung der Kosten bei den Beauftragten aussieht, spielt aus Sicht der Verwaltung eine geringe Rolle. Wird hingegen eine Evaluation innerhalb der Verwaltung durchgeführt, müssen zur Berechnung deren Kosten Einzel- und Gemeinkosten erfasst werden. Dies ist mitunter schwierig, da eine Kosten-Leistungs-Rechnung mit einer Zeiterfassung und Gemeinkostensätzen oft nicht vorhanden sind. Die Kosten müssen in solchen Fällen mit kalkulatorischen Sätzen für Einzel- und Gemeinkosten geschätzt werden. Kaum je erfasst werden die Kosten, die für die Erstellung des Angebots bei den Anbietenden anfallen.

2.2 Indirekte Kosten: Volkswirtschaftliche Sichtweise

Weit schwieriger zu erfassen als die direkten Kosten sind die indirekten Kosten. Wir unterscheiden an dieser Stelle zwei sehr verschiedene Definitionen von indirekten Kosten. Die erste Variante besteht darin, die indirekten Kosten als *Opportunitätskosten* zu definieren (Alkin/Ruskus 1984, 3). Die Opportunitätskosten werden oft auch als Alternativkosten, Verzichtskosten oder Schattenpreis bezeichnet und kommen in der Kosten-Nutzen-Analyse zum Einsatz (Mühlenkamp 2009). Opportunitätskosten entsprechen dem Nutzen, der entsteht, wenn das Evaluationsbudget für einen anderen Zweck verwendet wird. Zum Beispiel könnten die Kosten für eine Evaluation dem allgemeinen Programmbudget zugeschlagen werden, was womöglich eine grössere Wirkung und einen grösseren Nutzen des Programms zur Folge hätte.

Eine zweite Definition der indirekten Kosten fokussiert auf die *potenziellen negativen Nebeneffekte* von Evaluationen: Diese können entstehen, wenn Evaluationen die Programmverantwortlichen verleiten, primär jene Massnahmen und Programme umzusetzen, die durch die Evaluation zeitlich wie methodisch gemessen werden können. Dies birgt die Gefahr in sich, dass Strategien nicht verfolgt werden, die erst langfristig oder schwer messbare Effekte auslösen (Alkin/Ruskus 1984, 3; Frey 2007, 209-210, 216). Ebenso besteht nach Frey die Gefahr, dass namentlich durch Evaluationen im Wissenschaftsbereich die intrinsische Motivation reduziert wird oder Leistungskriterien manipuliert werden (Frey 2007, 210-212). Alle drei Effekte erzeugen Kosten, die als indirekte Kosten der Evaluation bezeichnet werden können.

3 Kosten von Evaluationen: Empirische Befunde

Wenden wir uns nach diesen konzeptionellen Überlegungen einigen empirischen Ergebnissen zu. Dabei gehen wir zunächst der Frage nach, was Evaluationen kosten. Für die Beantwortung haben wir Untersuchungen aus den USA und Daten zur Evaluationsfähigkeit der Bundesverwaltung herangezogen.

3.1 Was kosten Evaluationen?

Eine der wenigen verfügbaren Untersuchungen zur Höhe der Kosten von Evaluationen stammt aus den USA und wurde von Alkin/Stecher (1983) publiziert. Im Rahmen ihrer Untersuchung wurden 25 Evaluatorinnen und Evaluatoren aus den USA um eine Schätzung der Evaluationskosten gebeten. Die auf diese Weise erfassten Evaluationen wurden auf lokaler und regionaler Ebene durchgeführt und zwar in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales. Es handelt sich dabei sowohl um Vollzugs- und Prozessevaluationen mit formativem als auch um Wirkungsuntersuchungen mit summativem Charakter (Alkin/Stecher 1983, 122). Die Kosten wurden unterteilt in interne und externe Kosten für Fachkräfte (Evaluatoren), Sekretariatskosten, Kosten der Datenverarbeitung und Sachkosten (Reisen, Miete von Geräten und Anlagen usw.). Nicht berücksichtigt wurden die direkten Kosten bei den Evaluierten. Aufgrund der Beschreibung gehen wir zudem davon aus, dass die Gemeinkosten ebenfalls nicht berücksichtigt worden sind. Die Ergebnisse zeigen, dass der grösste Anteil der Kosten auf die Personalkosten entfällt (70 Prozent auf Fachkräfte und 16 Prozent auf Hilfskräfte). Nur ein marginaler Teil der von Alkin/Stecher untersuchten Evaluationen wurde extern vergeben: Der Anteil der Kosten für Beratung beläuft sich auf 2 Prozent (nicht in den Personalkosten enthalten). Die restlichen Kosten sind mit 12 Prozent vergleichsweise tief: Der grösste Anteil davon entfällt auf Material und Telefonkosten, die rund einen Drittel dieser restlichen Kosten ausmachen (Alkin/Stecher 1983, 125).

Interessant sind die Ergebnisse der Untersuchung von Alkin/Stecher in Bezug auf eine Einteilung gemäss der Höhe der Kosten von Evaluationen. Evaluationen mit Kosten von 4 000 Dollar werden als kleine Evaluationen bezeichnet: Hier handelt es sich oft um Untersuchungen neuer und innovativer Programme, bei denen der Fokus auf die Überprüfung einer angemessenen Umsetzung von Konzepten liegt. Als mittlere Evaluationen werden jene mit Kosten von 10 000 Dollar bezeichnet, die sowohl formativen (Überprüfung bestehender und laufender Programme) wie auch summativen Charakter (Überprüfung der Verwendung der Mittel und Entscheid über die Erneuerung der Finanzierung) aufweisen können. Untersuchungen mit Kosten von 25 000 Dollar gelten als grosse und umfassende Evaluationen. Sie beinhalten sowohl summative wie formative Aspekte, wobei

meist bestehende Programme evaluiert werden (Alkin/Stecher 1983, 125). Wenn wir die Teuerung von rund 165 Prozent (Steigerung des Konsumentenpreises zwischen 1980 und 2010 in den USA) berücksichtigen, ergäbe dies heute Werte von 10 600 Dollar für kleine, 26 500 Dollar für mittlere und 66 200 Dollar für grosse Evaluationen.¹

Suchen wir nach vergleichbaren Daten in der Schweiz, so werden wir zunächst bei Busmann (1995, 56-57) fündig, der den Mittelbedarf für Evaluationen in einem Leitfaden wie folgt angibt: Für kleine Untersuchungen (z. B. Vollzugsevaluationen) veranschlagt Busmann ein Budget von etwa 50 000 Franken. Bis 100 000 Franken sind gemäss Busmann für Untersuchungen einfacher Massnahmen mit einem klar eingegrenzten Fokus zu veranschlagen. Eine ausführliche Bewertung der Wirkungen und der Effizienz von Programmen kann zwischen 50 000 bis 300 000 Franken kosten. Ob in diesen Ansätzen neben den Einzelkosten auch die Gemeinkosten enthalten sind, ist dem Leitfaden nicht zu entnehmen.

Empirische Daten zu den Kosten von Evaluationen sind bei Widmer et al. (2001) zu finden. Die Autoren haben die Evaluationspraxis in acht Bundesstellen untersucht und dabei auch Daten zu den Kosten von einzelnen Evaluationen gesammelt, die in der folgenden Tabelle zusammengestellt sind. Wir gehen davon aus, dass auch hier primär die Einzelkosten bei Auftraggeberinnen und Auftraggebern sowie Evaluatorinnen und Evaluatoren erfasst worden sind. Wie weit diese Kosten bei den Evaluierten und die Gemeinkosten bei allen beteiligten Akteuren erfasst worden sind, lässt sich aus den Unterlagen nicht ermitteln.

Tabelle 2: Kosten von Evaluationen in verschiedenen schweizerischen Bundesämtern

Dienststelle	Kosten	Betrag in Franken
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA	Durchschnittskosten für Projekt-evaluationen	< 50 000
	Durchschnittskosten für Evaluationen von Landesprogrammen	100 000
	Durchschnittskosten für Querschnitts-evaluationen mit länderübergreifenden Fragestellungen	150 000
Bundesamt für Sozialversicherung BSV	Durchschnittskosten für Evaluationen	40 000 bis 120 000
Bundesamt für Justiz BJ	Durchschnittskosten für drei Evaluationen im Bereich des Opferhilfegesetzes	60 000 bis 70 000
Bundesamt für Energie BFE	Durchschnittskosten für eine evaluierte Massnahme von Energie 2000	109 000

Quelle: Widmer et al. 2001, S. 29-71

Die neuesten Daten sind bei Balthasar (2007, 392-393) zu finden: Er hat die Kosten für 278 Evaluationen erhoben, die zwischen 1999 und 2002 in der Bundesverwaltung durchgeführt worden sind. Es ist davon auszugehen, dass in diesen Kosten Einzelkosten bei den Auftraggeberinnen und -gebern und Evaluatorinnen und Evaluatoren enthalten sind, Einzelkosten bei den Evaluierten und Gemeinkosten bei allen beteiligten Akteuren aber nicht. Die Ergebnisse präsentieren sich wie folgt.

Tabelle 3: Kosten von 278 der zwischen 1999 und 2002 durchgeführten Evaluationen in der Bundesverwaltung

	Kosten in Franken	Anteil am Total der 278 untersuchten Evaluationen
Kleine Evaluationen	< 50 000	30 Prozent
Mittlere Evaluationen	55 000 bis 99 000	25 Prozent
Grosse Evaluationen	100 000 bis 250 000	20 Prozent
Sehr grosse Evaluationen	> 250 000	15 Prozent
Fehlende Daten	–	10 Prozent
Durchschnittskosten aller 278 Evaluationen	115 000	
Gesamtausgaben 1999 bis 2002 aller Evaluationen in der Bundesverwaltung	8 000 000	

Quelle: Balthasar 2007, S. 392

Die Verteilung der durch Balthasar erhobenen Kosten der Evaluationen schwankt stark von Dienststelle zu Dienststelle: In fünf der 29 untersuchten Verwaltungseinheiten kostete die Hälfte der Evaluationen weniger als 50 000 Franken. Bei drei Verwaltungseinheiten präsentiert sich ein genau umgekehrtes Bild: Hier kosteten 50 Prozent der Evaluationen mehr als 250 000 Franken.

Vergleichen wir (soweit dies überhaupt möglich ist) die 30 Jahre alten Daten aus der Studie Alkin/Stecher mit den Quellen aus der Schweiz, so stellen wir fest, dass die Kosten namentlich für kleine Evaluationen in der Schweiz deutlich höher liegen. Es zeichnet sich eine Untergrenze von etwa 40 000 Franken für kleine Evaluationen in der Schweiz ab.

Weiter können wir feststellen, dass die von Bussmann im Leitfaden Mitte der 1990er-Jahre veranschlagte Spannweite der Kosten recht gut mit den empi-

rischen Daten übereinstimmt, die von Widmer et al. (2001) und Balthasar (2007) für die Jahre kurz vor und nach 2000 erhoben worden sind. Dass heisst nicht, dass es keine Ausreisser nach unten und oben gibt: Kurzbeurteilungen durch Expertinnen und Experten werden teilweise bereits für Kosten unter 10 000 Franken abgegeben, ausführliche Evaluationen mit Längsschnittvergleichen inklusive Nullmessungen können über 500 000 Franken kosten.

Welches sind die Faktoren, die Evaluationskosten bestimmen? Sie sind vielfältig und reichen von der Art der Evaluation, der ausgewählten Methode, der Komplexität des Evaluationsgegenstandes bis hin zum vorgegebenen Zeitrahmen. Empirisch lassen sich dazu in der Schweiz recht wenige Angaben finden. Widmer (1996, 4-5) hat für acht Kurzevaluationen (Laufzeit von weniger als 12 Monate) und sieben Langzeitevaluationen die Kosten und die Dauer verglichen: Es zeigte sich, dass die Projektdauer bei vergleichbarer Qualität der Untersuchungen im Wesentlichen die Kosten bestimmt.

Die Daten von Balthasar (2007) erlauben eine summarische Überprüfung des Zusammenhangs zwischen den Kosten und der Art der durchgeführten Evaluation. Von den 278 Evaluationen können 19 eindeutig als Vollzugsevaluationen bezeichnet werden; sie haben einzig die Bewertung der Umsetzung von Massnahmen zum Gegenstand. Bei 47 Studien handelt es sich um reine Wirkungsevaluationen, die ausschliesslich Effekte bei Zielgruppen oder Betroffenen untersucht haben. Bei den restlichen Evaluationen handelt es sich um Mischformen mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. Gemäss den Erhebungen von Alkin/ Stecher (1993, 125) und dem Leitfaden von Bussmann (1995) kann die Hypothese aufgestellt werden, dass bei Vollzugsevaluationen ein eher tieferes, bei Wirkungsevaluationen ein eher höheres Budget zu erwarten ist. Dies ist bei den von Balthasar untersuchten Studien nicht der Fall: Bei den Vollzugsevaluationen ist keine Häufung von Studien mit Kosten unter 50 000 Franken zu beobachten.

Tabelle 4: Kosten von Evaluationen der Bundesverwaltung zwischen 1999 und 2002 nach Kostenkategorien

Kosten der Evaluationen in Franken	Reine Vollzugsevaluationen (Anzahl)	Reine Wirkungsevaluationen
< 50 000	3	13
55 000 bis 99 000	8	12
100 000 bis 250 000	7	13
> 250 000	1	8
Total	19	47

Quelle: Auswertung von Daten aus der Untersuchung von Balthasar (2007)

3.2 Was darf eine Evaluation kosten?

Die beobachteten Kosten für Evaluationen liefern mehr oder weniger präzise Angaben darüber, wie viel die öffentliche Hand bereit ist, für die Bewertung von Massnahmen und Programmen in der Praxis auszugeben. Damit ist noch nicht gesagt, ob und wie viel Evaluationen überhaupt kosten dürfen. In diesem Kontext wird oft die Frage aufgeworfen, ob es einen Richtwert gibt, an dem sich Programmverantwortliche zur Budgetierung von Evaluationen orientieren können.

Ein einfacher (theoretischer) Richtwert lässt sich wie folgt definieren: Der Nutzen der Evaluation muss deren Kosten mindestens aufwiegen. Diese Forderung wird zum Beispiel in den Evaluationsstandards postuliert (Widmer et al. 2000, 7; Widmer 2005, 5; DeGEval 2008, 27). Die DEZA führt dazu weiter aus, dass sich die Kosten einer Evaluation nur mit den Lerneffekten rechtfertigen lassen, die mit der Evaluation einhergehen müssen (DEZA 2008, 5). Nun lässt sich die Kosten-Nutzen-Relation bei der Planung von Evaluationen höchstens schätzen, empirisch – wenn überhaupt – aber erst ex-post beurteilen. Die Schwierigkeiten, die sich alleine bei der Erfassung von Alternativkosten oder von negativen Nebeneffekten stellen, sind hoch. Die Einhaltung dieses theoretischen Richtwerts beziehungsweise des darauf beruhenden Evaluationsstandards lässt sich somit in der Praxis kaum überprüfen.

Gibt es alternative Richtwerte? Für ein einzelnes, klar definiertes Evaluationsprojekt lässt sich mittels der Formulierung von Evaluationsfragen und der Suche nach geeigneten Methoden ein Budget kalkulieren. Je konkreter der Evaluationsgegenstand und die Methode, desto genauer kann die Abschätzung der Kosten ausfallen. Dieses Verfahren ist bei Evaluationsgegenständen praktikabel, über die relativ viele Informationen vorliegen, und beim Einsatz von Methoden, die in einem bestimmten Kontext gut erprobt sind. Sind diese beiden Voraussetzungen nicht gegeben, ist als dritte Möglichkeit die Definition von Prozentzahlen möglich, die vom Budget eines Programms für die Evaluation zu reservieren sind. Wie aber ist dieser Prozentsatz zu fixieren? In der Literatur lassen sich Empfehlungen und empirische Daten finden, die eine erste Antwort auf die Frage geben und in der folgenden Tabelle zusammengestellt sind.

Tabelle 5: Empfehlungen und empirische Daten zu Ausgaben für Evaluation in Prozenten des Gesamtbudgets eines Programms

Quelle	Angabe	Relative Angaben zu den Evaluationskosten
<i>Empfehlungen zur Höhe von Evaluationsbudgets</i>		
Alkin/Stecher (1983, 120)	Richtwert für die Ausgaben für Selbstevaluationen in Prozent der Projektkosten	1-10 Prozent
BAG-Leitfaden (BAG 1997, 24)	Richtwert für die Ausgaben für Selbstevaluationen in Prozent der Projektkosten	5 Prozent
BAG-Leitfaden (BAG 1997, 24)	Richtwert für die Ausgaben für externe Evaluationen in Prozent der Projektkosten	10 bis 15 Prozent
Widmer et al. (2001, 37)	Richtwert für die Ausgaben für Evaluationen des Präventionsbudgets für Alkohol, Tabak und illegale Drogen	10 Prozent
European Commission DG Budget (2004, 32)	Anteil des Evaluationsbudgets an den Gesamtkosten eines Ausgabenprogramms	5 Prozent
European Commission DG Regional Policy (2008, 47)	Anteil des Evaluationsbudgets an den Gesamtkosten eines Pilotprogramms oder eines innovativen Programms	bis 10 Prozent
<i>Empirische Daten zur Höhe von Evaluationsbudgets</i>		
Alkin/Stecher (1983, 120)	Anteil der Evaluationsausgaben bei verschiedenen öffentlichen Institutionen und Programmen im Bildungsbereich	0,2 bis 5.5 Prozent
Widmer et al. (2001, 65)	Kosten der Evaluationen beim Programm Energie 2000 in Prozenten der Gesamtausgaben des Programms	1.1 Prozent
Balthasar (2007, 392)	Kosten der Evaluationen beim Bund zwischen 1999 und 2002 in Prozenten der Gesamtausgaben des Bundes	0.02 Prozent
Balthasar (2007, 393)	Kosten der Evaluationen bei den Departementen des Bundes zwischen 1999 und 2002 in Prozenten der Gesamtausgaben der Departemente	Höchster Anteil 0.05 Prozent Tiefster Anteil 0.005 Prozent
Balthasar (2007, 392)	Kosten der Evaluationen bei der EU in Prozenten des gesamten EU-Haushalts	0.09 – 0.14 Prozent

Wie weit lassen sich die empirischen Werte und die Empfehlungen zur Höhe der Evaluationsausgaben in Tabelle 5 miteinander vergleichen? Die Schwierigkeit besteht darin, dass sich die Empfehlungen meist auf Programme und Massnahmen, die empirischen Werte in Tabelle 5 meist auf Gesamtausgaben beziehen. Mit der nötigen Vorsicht lassen sich dennoch einige Erkenntnisse ableiten. Zwei Werte aus der Tabelle 5 beziehen sich explizit auf Programmkosten (jene von Alkin/Stecker 1983 und jene von Widmer 2001 für das Programm Energie 2000). Diese zwei Ergebnisse liegen im unteren Bereich der Richtwerte. Betrachten wir die Anteile der Evaluationen an den Gesamtausgaben der Departemente (Erhebungen von Balthasar 2007), so liegen die tatsächlichen Ausgaben für Evaluationen meist um ein Vielfaches unter den empfohlen Richtwerten (der höchste Wert für ein Departement liegt bei 0.05 Prozent). Allerdings beinhalten die Gesamtausgaben der Departemente sicherlich einen beträchtlichen Teil von Aufwendungen, bei denen sich eine Evaluation aus verschiedenen theoretischen wie praktischen Gründen nicht aufdrängt respektive nicht sinnvoll ist (zum Beispiel bei der Betreuung von Gesetzgebungsverfahren). Aber auch wenn wir den Anteil der sinnvollerweise zu evaluierenden Programme und Massnahmen auf (tiefe) 10 Prozent aller Ausgaben der Departemente veranschlagen, ergibt sich ein Budget für Evaluationen von 0,5 Prozent beim Departement mit den höchsten Ausgaben. Alle anderen Ausgaben liegen weit unter dieser Marke. Mit anderen Worten, die Anteile der Ausgaben für Evaluationen am Total der Ausgaben der Departemente lassen vermuten, dass in der Praxis eine grosse Differenz zwischen den in der Literatur empfohlenen und den tatsächlichen Ausgaben für Evaluationen besteht. Dies lässt zwei Interpretationen zu: Entweder sind die Empfehlungen zur Höhe der Evaluationsausgaben zu hoch oder die Ausgaben für Evaluationen sind im Vergleich zur Höhe der eingesetzten Mittel zu tief angesetzt. Welche dieser Interpretationen richtig ist, lässt sich mit den hier diskutierten Daten nicht beurteilen.

4 Diskussion

Am Schluss des Beitrags sollen die beiden Leitfragen des Beitrags nochmals aufgenommen und diskutiert werden.

4.1 Was kosten Evaluationen?

Die Erörterung der verschiedenen Kostenarten hat gezeigt, dass bei der Erfassung der Kosten von Evaluationen die Einzelkosten meist gut bekannt respektive vergleichsweise einfach zu erfassen sind: Dies gilt insbesondere bei externen Evaluationen, die mit einem Kostendach versehen sind. Drei Einschränkungen sind im Hinblick auf die Genauigkeit der Kostenangaben anzubringen:

- *Erstens* fehlt in vielen Verwaltungen eine Kosten-Leistungs-Rechnung, mit deren Hilfe die internen Kosten errechnet werden könnten. Alternativ ist es ohne Weiteres möglich, die verwaltungsinernen Einzel- und Gemeinkosten mittels kalkulatorischer Stundensätze (Vollkosten) zu schätzen. Voraussetzung dafür ist aber mindestens eine (grobe) Zeiterfassung, die in den meisten Dienststellen nicht durchgeführt wird. Daraus folgt, dass die Kosten von verwaltungsintern durchgeführten Evaluationen und der Begleitaufwand für extern vergebene Evaluationen in der Regel nur teilweise oder gar nicht bekannt sein dürften.
- *Zweitens* werden die Kosten bei den Evaluierten kaum berücksichtigt. Angaben oder auch nur Schätzungen, wie hoch diese sind, gibt es zurzeit – zumindest in der Schweiz – nicht.
- *Drittens* fließen die Kosten für die Formulierung eines Angebots, die bei der externen Evaluatorin oder dem externen Evaluator im Rahmen einer Ausschreibung anfallen, kaum in die Kostenbetrachtung mit ein. Der Grund liegt darin, dass die Kosten selten oder nie entschädigungspflichtig und daher für die Verwaltung nicht relevant sind.

Der letzte Punkt ist bei kleinen Evaluationen bedeutsam: Werden diese ausgeschrieben, entstehen bei drei bis vier Anbietenden leicht Kosten um die 20 000 Franken. Bei Evaluationsbudgets von rund 50 000 Franken sind dies substanzielle Beträge. Dem könnte entgegengehalten werden, dass die Kosten für die Formulierung des Angebots in den Preisen enthalten sind. Dies ist denkbar und langfristig betrachtet vermutlich auch richtig. Kurzfristig können sich dennoch negative Effekte für Evaluatorinnen, Evaluatoren sowie Auftraggeberinnen und -geber ergeben. Auf zwei davon gilt es hinzuweisen:

- Widmer (1996, 7) hat darauf hingewiesen, dass bei den von ihm untersuchten Kurzevaluationen (Dauer bis ein Jahr) überdurchschnittlich oft Mehrkosten anfallen. Diese werden meist von den Evaluatorinnen oder Evaluatoren getragen.² Mit anderen Worten: Bei kleinen aufgrund des Wettbewerbs zu knapp kalkulierten Evaluationsbudgets kann sich der Zuschlag für den Sieger der Ausschreibung nachträglich als finanzieller Bumerang erweisen.
- Widmer (1996, 9) hat zudem dargelegt, dass bei Kurzevaluationen grössere Qualitätsunterschiede festzustellen sind als bei Langevaluationen (Dauer ab einem Jahr). Dies lässt vermuten, dass die Qualität unter zu geringen Budgets leiden kann: Das Angebot lässt sich mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht realisieren. Oft wäre aus diesen Überlegungen heraus eine Direktver-

gabe kleiner Evaluationen durchaus sinnvoll, weil die Kosten der Offertenstellung auf Auftraggeberseite und Auftragnehmerseite sinken oder wegfallen und für die eigentliche Evaluationsaufgabe eingesetzt werden können.

4.2 Was darf eine Evaluation kosten?

Der Kostenrahmen für Evaluationen lässt sich in der Schweiz recht gut schätzen: Er dürfte bei der überwiegenden Zahl der Fälle zwischen rund 40 000 bis 250 000 Franken liegen. Grössere Budgets sind eher selten und dürften – wenn man den Zahlen von Balthasar (2007) folgt – auf Bundesebene nur bei etwa 10 Prozent aller Evaluationen verfügbar sein. Über die einzelnen Gründe, die die Höhe der Evaluationsbudgets bestimmen, lässt sich aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten wenig sagen. Lediglich zu zwei Aspekten lassen sich diesbezüglich Schlussfolgerungen ziehen:

- Evaluationen mit einer kurzen Laufzeit kommen (nicht unerwartet) günstiger zu stehen. Verantwortlich dafür sind die bei Kurzevaluationen eher geringere Komplexität des Evaluationsgegenstands, der Einsatz erprobter Methoden, das grössere Vorwissen bezüglich des Untersuchungsgegenstands und die geringeren Anforderungen an die Berichterstattung (Widmer 1996, 6-7).
- Die Art der Evaluierung (Vollzugs- oder Wirkungsevaluation) hat, zumindest was die untersuchten Daten auf Bundesebene angeht, keinen Einfluss auf die Höhe der Evaluationskosten. Die Hypothese, wonach Vollzugsevaluationen eher günstig und Wirkungsevaluationen eher teurer wären, konnte nicht bestätigt werden.

Bei der Konzeption einer Evaluation taucht die Frage auf, welcher Anteil der Programmkosten sinnvollerweise für die Evaluation eingesetzt werden soll. Vergleicht man die in diesem Beitrag beschriebenen Empfehlungen mit der Höhe der effektiven Evaluationskosten in der Bundesverwaltung, so zeigt sich eine grosse Differenz zwischen Empfehlungen und effektiven Budgets. Auch wenn zu berücksichtigen ist, dass sich das vorhandene Datenmaterial meist auf die Gesamtausgaben und nicht auf die Kosten einzelner Programme oder Massnahmen bezieht, sind die Unterschiede dennoch augenfällig. Ob nun die Empfehlungen zu hoch oder die Ausgaben zu tief sind, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Hingegen drängt sich der Schluss auf, dass differenzierte Empfehlungen zu den Evaluationsausgaben zumindest zu prüfen wären: So wäre der Frage nachzugehen, ob die Evaluationsausgaben bei der Beurteilung von regulativen Pro-

grammen, distributiven Programmen (Förderprogrammen, Subventionen) oder rein persuasiven Programmen (Information und Beratung) unterschiedlich veranschlagt werden sollten. Ferner scheint es sinnvoll, die Höhe der Evaluationsausgaben nach der Reife der Programme zu variieren: Neue innovative Massnahmen (typischerweise Pilotvorhaben) müssten vermutlich mit mehr Aufwand evaluiert werden als erprobte Konzepte. Wie aber genau diese Differenzierung zu erfolgen hätte, muss Gegenstand weiterführender Überlegungen sein.

In diesem Beitrag ist die Kosten-Nutzen-Relation von Evaluationen nicht besprochen worden. Sind Kosten und Nutzen bekannt, kann der Mitteleinsatz theoretisch so gesteuert werden, dass die Grenzkosten gerade dem Grenznutzen entsprechen. Widmer (1996, 5) geht davon aus, dass Evaluationen einen sinkenden Grenznutzen aufweisen. Wie die entsprechende Grenzkostenkurve aber effektiv verläuft, ist schwer zu ermitteln, und zwar aus zwei Gründen:

- *Erstens* sind bestimmte Kosten schwer zu messen. Bereits bei den direkten Kosten tauchen Erfassungsprobleme auf, die bei den indirekten Kosten noch massiver ausfallen.
- *Zweitens* dürfte der Nutzen von Evaluation noch viel schwieriger zu monetarisieren sein: Wenn wir die Konzepte betrachten, mit denen der Nutzen von Evaluationen beschrieben wird, lässt sich das Messproblem erahnen. Balthasar (2008, 12) unterscheidet beispielsweise zwischen instrumenteller, konzeptioneller, symbolischer und prozessbezogener Verwendung. Stockmann/Meyer (2010 20, 23) unterscheiden zwischen drei Zwecken der Evaluation: Steuerung, Legitimitätsbeschaffung und gesellschaftlicher Aufklärung. Während der Nutzen im Bereich der Steuerung – bei Balthasar würde diese am ehesten der instrumentellen Verwendung von Ergebnissen entsprechen – noch messbar sein dürfte, bildet die Monetarisierung der anderen Verwendungsarten von Evaluationsergebnissen grosse, wenn nicht sogar unüberwindbare Schwierigkeiten.

Ob sich auf diesem Hintergrund aus Kosten-Nutzen-Überlegungen konkrete Empfehlungen für die Evaluationsausgaben ableiten lassen, ist offen. Ergebnisse auf Basis der Daten von Balthasar (2007) stimmen diesbezüglich eher skeptisch: Für 278 Evaluationen sind Angaben zu den Kosten, dem Umfang der Verwendung der Ergebnisse und dem Kosten-Nutzen-Verhältnis verfügbar. Die beiden letzten Angaben wurden von den Auftraggebern der Evaluation geschätzt. Die Auswertung zeigt, dass kein Zusammenhang zwischen der Höhe der Kosten und dem Umfang der Verwendung der Ergebnisse besteht. Ebenso ist aus den Daten kein Zusam-

menhang zwischen der Höhe der Kosten und dem Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erkennen. Teure wie günstige Evaluationen können somit zu Ergebnissen führen, die intensiv respektive nicht verwendet werden. Die Hypothese, dass grosse Evaluationen wegen des sinkenden Grenznutzens eher Gefahr laufen, ein schlechteres Kosten-Nutzen-Verhältnis aufzuweisen, lässt sich aus den Daten ebenfalls nicht bestätigen.

Stefan Rieder, Dr. rer. pol., Bereichsleiter bei Interface Politikstudien Forschung Beratung, Dozent an der Hochschule Luzern, Seidenhofstrasse 12, 6003 Luzern; E-Mail: rieder@interface-politikstudien.ch

Anmerkungen

- 1 Berechnung mittels des CPI inflation calculator des U.S. Bureau of Labor Statistics: <http://www.bls.gov/bls/inflation.htm>.
- 2 In der Literatur wird dieser Effekt als «Fluch des Gewinners» bezeichnet: Der Sieger einer Ausschreibung bietet zu viele Leistungen an, die er mit den zur Verfügung stehenden Kosten nicht decken kann (Borrmann/Finsinger 1999, 318-331).

Literatur

- Alkin, Marvin C./Stecher, Brian, 1983, A Study of Evaluation Costs, in: Alkin, Marvin C./Solmon, Lewis C. (Hrsg.), *The Costs of Evaluation*, Sage Publication, Beverly Hills/London/New Delhi.
- Alkin, Marvin C./Ruskus, Joan A., 1984, *Reflections on Evaluation Costs: Direct and indirect*, CSE Report No. 239, Center for the Study of Evaluation, Los Angeles.
- Balthasar, Andreas, 2007, *Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen*, Rüegger, Zürich/Chur.
- Balthasar, Andreas, 2008, *Der Einfluss unterschiedlicher Institutionalierungsmodelle auf die Verwendung von Evaluationen: Erfahrungen aus der Schweiz*, *Zeitschrift für Evaluation*, 2008/2, S. 243-271.
- Borrmann, Jörg/Finsinger, Jörg, 1999, *Markt und Regulierung*, Verlag Wahlen, München.
- Bundesamt für Gesundheit (BAG), 1997, *Leitfaden für die Planung von Projekt- und Programmevaluation*, Bern
- Bussmann Werner, 1995: *Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen: Ein Leitfaden*, Rüegger, Zürich/Chur.
- DeGEval Gesellschaft für Evaluation e.V., 2008, *Standards für Evaluation*, 4. unveränderte Aufl., Mainz. Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), 2008, *Evaluationspolitik der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)*, Bern.
- European Commission DG Budget, 2004, *Evaluating EU Activities, A Practical Guide for the Commission Services*, Brüssel.
- European Commission DG Regional Policy, 2008, *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, Brüssel.
- Frey, Bruno S., 2007, *Evaluierungen, Evaluierungen ... Evaluitis, Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2007/3, S. 207-220.
- Mühlenkamp, Holger, 2009, *Kosten-Nutzen-Analyse*, Oldenbourg, München.
- Stockmann, Reinhard/Meyer, Wolfgang, 2010, *Evaluation, Eine Einführung*, Verlag Barbara Budrich, Opladen/Farmington Hills.
- Widmer, Thomas, 1996, *Kurzevaluationen: Eine Alternative zu umfangreicheren Evaluationsstudien? Eine meta-evaluative Untersuchung*, Nationales Forschungsprogramm 27, Reihe Kurzberichte, Bern.
- Widmer, Thomas, 2005, *Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund*, Bundesamt für Justiz (BJ), Bern.
- Widmer, Thomas/Landert, Charles/Bachmann, Nicole, 2000, *Evaluations-Standards der schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards)*, <http://www.seval.ch/de/standards/index.cfm> (abgerufen am 04.02.2011).
- Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin/Neuenschwander, Peter, 2001, *Stand und Aussicht der Evaluation beim Bund, Schlussbericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei*, Bern.

Résumé

Il est difficile de calculer le coût d'une évaluation. Une vue d'ensemble systématique des coûts selon leur nature montre qu'il est parfois difficile de saisir même les coûts directs. Il est plus complexe encore d'estimer les coûts indirects que peut induire l'évaluation. Les données empiriques montrent que la grande majorité des évaluations effectuées pour l'administration fédérale entre 1999 et 2003 ont coûté entre 40 000 et 250 000 francs. La durée de l'évaluation est à cet égard un facteur important. En revanche, son orientation sur la mise en œuvre ou les résultats n'a pas d'impact sur les coûts. Pour établir le budget d'une évaluation, les manuels recommandent souvent un pourcentage, à savoir le rapport plausible entre le coût de l'évaluation et le total des coûts d'un programme ou d'une mesure. Selon les données disponibles concernant les évaluations effectuées dans l'administration fédérale, les dépenses réelles semblent être très nettement inférieures aux valeurs recommandées. Quant à savoir si les recommandations sont trop ambitieuses ou les dépenses trop modestes, les données à disposition ne permettent pas d'en juger. Il serait souhaitable que les recommandations soient mieux adaptées à la nature de la politique qu'il s'agit d'évaluer (régulatrice, distributive ou persuasive) et à son degré d'aboutissement.