

**Stand und Entwicklung der Programmforschung in der öffentlichen
Verwaltung**

- Referat anlässlich der konstituierenden Sitzung des Kuratoriums
der GFP am 31. 5. 1979 -

Hans-Ulrich Derlien

Inhalt

1. **Begriff und Typen der Programmforschung**
 - 1.1 **Programm**
 - 1.2 **Abgrenzung zur Strukturforschung**
 - 1.3 **Phasenmäßige Untergliederung**
 - 1.4 **Techniken und Instrumente**
 - 1.5 **Meta-Policy-Making**
 - 1.6 **Politische Planung**

2. **Programmforschung und Policy Science**

3. **Zur Entwicklung der Programmforschung**
 - 3.1 **Programmforschung bei der Entscheidungsvorbereitung**
 - 3.2 **Zur Entwicklung der Evaluationsforschung**
 - 3.3 **Implementationsforschung**
 - 3.4 **Volumen der Programmforschung des Bundes**

4. **Methodische Probleme der Programmforschung**
 - 4.1 **Bestimmung von Relevanzkriterien**
 - 4.2 **Probleme der Datenermittlung**
 - 4.3 **Probleme der Modellbildung**
 - 4.4 **Probleme des Untersuchungsdesigns**
 - 4.5 **Probleme der Datenaufbereitung**

5. **Probleme der Interaktion von Programmforschung und Verwaltung**
 - 5.1 **Programmforschung als Problem des professionellen Selbstverständnisses**
 - 5.2 **Funktionen von Wissenschaft im politisch-administrativen Prozeß**
 - 5.3 **Diffusion und Umsetzung von Forschungsergebnissen**
 - 5.3.1 **Mängel der Forschung**
 - 5.3.2 **Probleme im Anwendungssystem**

1. Begriff und Typen der Programmforschung

Was Programmforschung in unseren Augen umfaßt, wird noch nicht unbedingt deutlich, wenn man lediglich den Wortbestandteil "Programm" klärt; nichtsdestoweniger ist dies angebracht, wengleich sich in Regierung und Verwaltung das Denken in Programmen in den letzten Jahren verstärkt hat.

1.1 Unter einem Programm soll verstanden werden eine Menge von gemeinsam auf eines oder mehrere deklarierte Ziele ausgerichteten Aktionen

des Regierungs- und Verwaltungssystems. Diese Aktionen oder Maßnahmen können verschiedenen Charakter annehmen; um beispielsweise ein bestimmtes arbeitsmarktpolitisches Ziel, das heißt einen relativ klar umrissenen sozio-ökonomischen Zustand zu erreichen, dürfte es in der Regel erforderlich sein, zum Arbeitsförderungsgesetz Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, wenn nicht gar das Gesetz zu novellieren, Haushaltsmittel bereitzustellen, organisatorische Vorkehrungen zu treffen oder das Personal in bestimmter Weise zu schulen. Ferner können Bestandteile eines solchen Programmes auch Änderungen in anderen Politikbereichen sein, z. B. der Regelungen für den öffentlichen Dienst. Alle diese einzelnen Maßnahmen sind mithin als Elemente eines Programms zu betrachten. Von dem allgemeineren Begriff des Programmelements zu unterscheiden ist der des Projektes, den wir reservieren wollen für bestimmte Infrastruktur-Vorhaben oder Realhandlungen der öffentlichen Hand.

Ein Programm in diesem Sinne kann unterschiedlich stark differenziert sein zum einen in der vertikalen Dimension (Zielhierarchie), zum anderen in der horizontalen Richtung durch die Zahl der Programmelemente und beteiligten Politiksektoren.

Ferner sollte unterschieden werden zwischen einem Programm mit Binnenwirkung wie etwa dem Bundesraumordnungsprogramm, durch das praktisch eine Selbstbindung der öffentlichen Hand eintritt, und der Außenwirkung, bei der das Verhalten des Bürgers oder einzelner Wirtschaftssubjekte im weitesten Sinne beeinflusst wird, sei es durch Imperative, finanzielle Anreize, Informationsbereitstellung oder Angebot von bestimmten Services (Realhandlungen). Will man noch einen Schritt weitergehen, so könnte man auch von einer logischen Hierarchie von Programmen sprechen etwa dergestalt, daß ein Regierungsprogramm einem Programm mit Binnenwirkung vorgelagert ist und letzteres wiederum von einem Programm mit Außenwirkung gefolgt wird. Dieser Programmbegriff, wie er sich insbesondere in der Planungstheorie in Anlehnung an amerikanische Entwicklungen eingebürgert hat, entspricht durchaus in einem weiten Sinne dem Programmbegriff der Computertechnik: in beiden Fällen wird durch das Programm das nachfolgende Handeln mehr oder weniger verbindlich vorstrukturiert. Programme einzelner Politikbereiche/Ressorts machen die konkrete Teilpolitik aus und werden dann entsprechend als sozialpolitische oder wirtschaftspolitische etc. Programme bezeichnet. Nach der institutionellen Trägerschaft könnte man ferner unterscheiden zwischen Bundes-, Landes- und Gemeindeprogrammen. Programmforschung soll mithin bedeuten die Informationsgewinnung und -verarbeitung unter Beachtung wissenschaftlicher Standards in Bezug auf Fragen, die sich im Zusammenhang mit einem Programm stellen. Wir werden diesen Begriff sogleich weiter aufschlüsseln, nachdem wir eine weitere Abgrenzung vorgenommen haben.

1.2 Abgrenzung zur Strukturforschung

Von Programmforschung in diesem Sinne soll die Strukturforschung unterschieden werden, die sich nicht auf die Handlungsinhalte oder Aufgabenerfüllung der öffentlichen Verwaltung unmittelbar, sondern auf organisatorische und personelle Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns bezieht. Strukturforschung wäre dann beispielsweise die Analyse der Planungsorganisation in der Ministerialbürokratie oder die Untersuchung von Problemen des öffentlichen Dienstes.

1.3 Phasenmäßige Untergliederung

Im Rahmen des oben dargelegten Programmbegriffs können wir nun eine Unterscheidung treffen, die konkretisieren kann, was Programmforschung im Vergleich zur herkömmlichen Ausdrucksweise eigentlich meint:

ausgehend von einem kybernetischen Modell politisch-administrativer Entscheidungsprozesse, ist es üblich geworden, diese Prozesse in die Phasen der

- Programmentwicklung
- Programmvollzug
- Erfolgskontrolle

einzuteilen. Entsprechend hat man herkömmlicherweise unterschieden zwischen Politikberatung, deren Stellenwert (in Anlehnung an den institutionellen Politikbegriff) vornehmlich in der Phase der Programmentwicklung gesehen wird - was aber nicht zwingend ist; auf die Phase der Programmentwicklung bezogene Forschung in Gestalt der Politikberatung wird in erster Linie Situations- und Problemanalysen, Entwicklungen und Gewichtung von alternativen Programmkonzeptionen, die Simulation der Wirksamkeit solcher Programme, aber durchaus auch im Sinne der Futurologie und des prognostischen Denkens im

weitesten Sinne zum Gegenstand haben.

Auf den Programmvollzug hin oder - wie jetzt im Bereich der Sozialwissenschaften vornehmlich gesagt wird - auf die Implementation von Programmen hat sich seit einigen Jahren ein neuer Einsatzbereich sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Forschung entwickelt, der den Programmvollzug nicht - wie in der klassischen Unterteilung von Politik und Verwaltung, von Zweck und Mitteln, von Entscheidung und Durchführung - als unproblematisch betrachtet, sondern der Art und Weise der Verwirklichung eines Programms grundsätzlich Bedeutung für dessen Wirksamkeit zumißt und daher die Modalitäten des Programmvollzuges für erforschenswert hält.

In Bezug auf die Kontrollphase schließlich hat sich empirische Forschung auch erst in den letzten Jahren entwickelt, nämlich in dem Maße, wie Kontrolle nicht mehr ausschließlich als individuelle Rechtsmäßigkeit- oder Leistungskontrolle, sondern zunehmend als Erfolgskontrolle, d. h. Analyse der Wirkungen und der Wirksamkeit von Programmen durchgeführt wird. Unter dem Stichwort Evaluationsforschung ist diese Variante der Programmforschung auch in der Bundesrepublik inzwischen bekannt geworden.

Wir können also sagen, daß Programmforschung ein Oberbegriff ist, der alle jene Forschung zusammenfassen will, die - wenn auch auf unterschiedliche Phasen des politisch-administrativen Prozesses gerichtet - mit Programmen im obengenannten Sinne zu tun hat.

1.4 Techniken und Instrumente

Mit dem unterschiedlichen Phasenbezug der Programmforschung variieren natürlich auch die bevorzugten Instrumente und Techniken, die bei der Informationsgewinnung und Entscheidungsvorbereitung (Informationsverarbeitung) zum Einsatz kommen. In allen Phasen gemein-

sam müssen Informationen gewonnen werden, und dies erfolgt in der Regel durch empirische Forschung, sei es in Gestalt von Primärerhebungen, sei es durch Sekundäranalysen von anderweitig gewonnenen Daten. Als Charakteristikum der Phase der Programmentwicklung fällt in folgendem Schaubild auf, daß insbesondere hier Techniken wie die Simulation, die Kosten-Nutzen-Analyse und ähnliches angesiedelt sind. Diese Kopflastigkeit ergibt sich jedoch weniger aus den Fragestellungen, die Forschung in dieser Phase des politisch-administrativen Prozesses zu beantworten hat, als vielmehr durch die Funktion dieser Phase; in dem Maße, wie aus Implementations- und Evaluationsstudien Entscheidungen folgen, ist es prinzipiell ebenfalls möglich, diese Techniken der Informationsverarbeitung und Entscheidungsvorbereitung zum Einsatz zu bringen.

1.5 Meta-Policy-Making

Von Programmforschung in diesem Sinne sollte ferner, um Konfusion zu vermeiden, die Forschung über die Rahmenbedingungen der Programmforschung unterschieden werden. Bei diesen meta-theoretischen Fragen geht es darum, den Interaktionsprozess zwischen Informationsbereitstellern und Informationsverwendern, zwischen Programmforschern und Programmverantwortlichen zu analysieren. Hierzu gehört zum einen, die Bedingungen zu erforschen, unter denen der Einsatz bestimmter Erhebungs- und Entscheidungsinstrumente überhaupt sinnvoll ist, die vielfach ja aus Modellüberlegungen entwickelt worden sind; darüberhinaus geht es aber auch darum, die speziellen organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen zu untersuchen oder zu entwickeln, in denen Programmwissen, das vornehmlich extern gewonnen wird, in den politisch-administrativen Prozeß optimal eingespeist werden kann. Insofern nähert sich im Bereich des Meta-Policy-Making natürlich der mit der Programmforschung zusammenhängende Fragenkreis der Strukturforschung. Dem-

gegenüber stellt Programmforschung substantielle Forschung dar, schafft materielle - im Gegensatz zu formalen und strukturellen - Informationen.

1.6

Politische Planung

Wir haben bisher bewußt den Begriff "Politische Planung" vermieden, weil er eher geeignet ist, Konfusion zu schaffen, als Klarheit zu gewinnen. In der sogenannten Planungsdiskussion der frühen 70er Jahre ist nämlich vieles, was wir eben begrifflich unterschieden haben, durcheinander gebracht worden: Fragen der Planungsorganisation sind vermengt worden mit Fragen materieller Planung; und in diesem Bereich ist nicht genügend unterschieden worden zwischen Meta-Policy-Making im Sinne einer Planung der Planung einschließlich der Planung der benötigten Struktur-Voraussetzungen und zwischen Planung im Sinne der Programmentwicklung andererseits. Wir werden in folgenden den Begriff "Planung" nicht mehr benutzen, obwohl klar ist, an welcher Stelle die entsprechenden Fragen aus der Planungsdiskussion innerhalb unseres kategorialen Rahmens zu behandeln wären. Planungsinstrumente lassen sich in dem hier vorgestellten Schema ebenso lokalisieren wie etwa ein als Planung bezeichneter Gesetzgebungsprozeß oder die viel geforderte Aufgabenplanung, die sich nun als ein höher-rangiges Programm darstellen läßt.

Mit diesem Begriff von Programmforschung haben wir zwar ein neues Wort eingeführt, nicht aber unbedingt in der Sache etwas Neues gebracht. Wie man inzwischen entdeckt haben dürfte, entspricht unsere Konzeption von Programmforschung weitgehend dem, was die Policy Analysis will und betreibt. Infolgedessen ist es angebracht, das Verhältnis zwischen Programmforschung und Policy Science näher zu beleuchten und damit zu begründen, weshalb wir uns von diesem Terminus entfernen.

2. Programmforschung und Policy Science

Der amerikanische Begriff "Policy Science" geht auf Harold Lasswell (1951) zurück. Schon bei ihm zeigt sich die doppelte Fragestellung dieser Variante der Politikwissenschaft:

- als Analyse politisch-administrativer Entscheidungsprozesse und
- Verbesserung des Informationsniveaus von Entscheidungsträgern durch materielle Politik-Studien.

Dieser Doppelcharakter des Anliegens von Policy Science hat nicht immer gerade zur Klarheit beigetragen. Insbesondere im deutschen Sprachbereich wird nicht selten die im zweiten Aspekt von Policy Science enthaltene anwendungsbezogene Forschung und Politikberatung mit ihren normativen Implikationen und der Problematik des professionellen Rollenverständnisses demjenigen Forscher zum Vorwurf gemacht, der politisch-administrative Prozesse - zunächst durchaus werturteilsfrei - analysiert.

Diese Konfusion ist im amerikanischen weniger drohend und eher typisch für die deutsche Behandlung der Thematik. Dies dürfte wohl u. a. seine Ursache darin haben, daß der deutsche Begriff "Politik" einen größeren Bedeutungshorizont hat als die amerikanische Differenzierung der Begriffe "Politics" und "Policy"; bekanntlich bezeichnet Politics dabei das politische Handeln, also die entscheidungsprozessuale Dimension. Policy demgegenüber meint eine bestimmte materielle Politik, ganz ähnlich wie wir etwa von Wirtschaftspolitik sprechen und dabei natürlich nicht meinen den politischen Kampf um bestimmte konzeptionelle Fragen. (Im übrigen sei hier daran erinnert, daß Policy durchaus im deutschen Sprachbereich einen ethymologischen Vorläufer hat in Gestalt der Policywissenschaft des frühen 19. Jahrhunderts. Dieser Begriff ist im deutschen später dann aber materiell entleert worden, indem er auf hoheitsstaatliche Maßnahmen reduziert worden ist. Ursprünglich umfaßt

er jedoch das, was man heutzutage wohl als Staatswissenschaft und damit Wirtschafts- und Sozialwissenschaft bezeichnet, nachdem sich die Jurisprudenz aus der ursprünglich gemeinsamen Fakultät ausdifferenziert hat). Dror (1971) spricht dann später allerdings von Policy Sciences und bringt dabei ein spezifisches reformistisches, anwendungsbezogenes Verständnis auch der Analyse von Politics zum Ausdruck; zum einen soll Policy Sciences (natürlich auf der Basis von vorausgegangenen empirischen Analysen) den Entscheidungsprozess und das Entscheidungssystem im Sinne eines gesellschaftlichen Leitungssystems verbessern und rationalisieren. Dies bezeichnet er als Meta-Policy. Demgegenüber nennt er die Befassung mit materiellen Fragen, mit dem also, was Programmforschung auch tut, als Policy Analysis, wobei diese Form der Politikanalyse bei ihm besonders dadurch gekennzeichnet ist, daß formale Techniken der Entscheidungsfindung zum Einsatz kommen sollen.

Diese Unterscheidung von Meta-Policy und Policy Analysis, von Prozeß und Inhalt der Politik, ist nur auf begrifflicher Ebene eindeutig, real aber hochgradig interdependent: so dürfte evident sein (Organisations-theoretiker gehen jedenfalls davon aus), daß Organisationsstrukturen den politischen Prozeß beeinflussen und damit auch den Inhalt von Politik (Policy) bestimmen; andererseits aber haben materielle Politikanalysen Probleme zu antizipieren, die sich möglicherweise erst als Politics im Implementationsprozeß stellen.

Charakteristisch für Policy Sciences in beiden Bedeutungen ist jedoch folgendes: es handelt sich um angewandte (applied) interdisziplinäre Forschung, die primär präskriptiven Charakter hat, wenngleich empirische Fundierung sich hier auch nicht vermeiden läßt.

Historisch gesehen geht Policy Sciences auf Entwicklungen während und nach dem 2. Weltkrieg zurück und hier insbesondere auf die Analyse von Militär- und Verteidigungsproblemen - eine Fragestellung, die dann in den 50er Jahren von der RAND Corporation, einer Gruppe amerikanischer Forscher, die außerhalb des Universitätsbereichs wirkte, fortgesetzt wurde. In den 60er Jahren, zur Zeit der "Great Society" Programme und des "War Against Poverty" haben sich dann die Probleme und Fragestellungen stärker in den Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, der Wohnungs- und Wirtschaftspolitik verlagert. Diese inhaltliche Verbreiterung der Fragestellung in den USA fällt zeitlich zusammen mit der Einführung des formalen Planungs-Systems PPBS (Planning-Programming-Budgeting-System), dessen Charakterikum wiederum seinen Ursprung in der Policy Analysis zeigt: die starke Verwendung formaler analytischer Techniken der Entscheidungsfindung.

Nicht nur, weil wir etwas gegen Fremdworte hätten, haben wir uns gegen den Begriff Policy Sciences entschieden (er läßt sich auch für den Deutschen im Plural meist nur schwer korrekt aussprechen), sondern in erster Linie möchten wir vermeiden, daß mit der Eindeutschung als "Politikforschung" der Politics-Aspekt im Sinne des politischen Machtkampfes zu stark betont wird, wobei Politikforschung dann sehr schnell mit Wahlforschung assoziiert werden könnte. Des weiteren muß gesagt werden, daß auch die amerikanischen Worte letztlich sehr stark verhaftet sind einem institutionellen Politikbegriff, der Politik auf die hierfür verfassungsmäßig vorgesehenen Entscheidungsarenen beschränkt und den Rest zu Verwaltung und Rechtssprechung schlägt. Im Sinne des sich durchsetzenden funktionalen Politikbegriffs, der Politik auffaßt als Auswahl zwischen Entscheidungsalternativen, halten wir auch den Verwaltungsvollzug für prinzipiell politisch. Dies ließe sich

jedoch im deutschen Sprachgebrauch mit einem Wort wie "Politikforschung" ganz und gar nicht mehr assoziieren. Aus diesen Gründen bevorzugen wir den - für deutsche Ohren hoffentlich auch angenehm neutralen - Begriff "Programmforschung" im obigen Sinne. Dies heißt aber nicht, daß wir die Verwandtschaft zur Policy Sciences leugnen.

3. Zur Entwicklung der Programmforschung

3.1 Programmforschung bei der Entscheidungsvorbereitung

Programmforschung als Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung für die Entwicklung, die Steuerung des Vollzuges und die zielorientierte Anpassung von Programmen hat es seit längerem schon gegeben. Hier sei nur erinnert an die Social-Enquêtes des Vereins für Social-Politik im 19. Jahrhundert, an denen sich schon Max Weber beteiligt hatte; Vorläufer dieser Enquêtes finden sich auch im England des 19. Jahrhundert. Die ausgeprägteste Tradition der Programmforschung dürften jedoch im deutschen Sprachbereich die Wirtschaftswissenschaften haben; nicht nur die Vielzahl von Wirtschaftsforschungsinstituten und die Existenz bedeutender Gremien der wirtschaftspolitischen Beratung der Regierungen weisen darauf hin, sondern auch die kontinuierliche Berichterstattung über makro-ökonomische Veränderungen. Aus der Sicht der Verwaltung ist ja überhaupt darauf hinzuweisen, daß das Berichtswesen (etwa der Bundesregierung) umfangreich, wenn auch unterschiedlicher Qualität und unterschiedlich empirisch fundiert ist.

Der Ausbau des Berichtswesens der Bundesregierung seit 1966 fällt nicht von ungefähr in eine Zeit, in der das politisch-administrative System der Bundesrepublik in stärkerem Maße als bisher versuchte, Reformen durchzuführen, d.h., gezielt Veränderungen im sozio-ökonomischen Bereich hervorzurufen. Daß ein enger Zusammenhang

zwischen öffentlicher Reformpolitik und Intensivierung der Programmforschung besteht, zeigt auch ein Rück- und Seitenblick auf die USA, wo schon in den 30er Jahren im Zuge des New Deal die Applied-Sociology ihre Fundierung fand.

Der zweite Schub in dieser Entwicklung zur Programmforschung in den USA, aber auch die Intensivierung der Programmforschung in der Bundesrepublik, von der letztlich das Unternehmen der Gesellschaft für Programmforschung geprägt ist, fällt hien wie drüben in die 60er Jahre, wobei beide Entwicklungen insbesondere im Bereich des Meta-Policy-Making, der Entwicklung formaler Planungssysteme, nicht unabhängig voneinander zu sehen sind.

Kennzeichnend für den Beginn der Programmforschung ist folgendes: sie bezieht sich in erster Linie auf die Programmformulierung, also auf die Artikulation und Lösung konkreter von außen aufgebener Probleme. Daß Programmforschung in dem Maße intensiviert wird, wie Gesellschaftsreformen angestrebt und verwirklicht werden, hat einen logischen Grund. Zum einen bedeuten gerade die Reformen der 60er Jahre in den USA und in der BRD - zumindest ihrem Anspruch nach - innovative Politik; dies bedeutet aber, daß sie nicht mit dem für inkrementale Politik typischen, auf Fortschreibung und marginale Änderungen abgestellten niedrigen Informationsbedarf auskam, sondern als vorausschauende, umfassende und neue Programmatik unter großer Unsicherheit stand und einen gesteigerten Informationsbedarf hatte. Hier ist auch das Bemühen anzudeuten, mit der Entwicklung von Sozialindikatoren ein Äquivalent auf sozialpolitischem Gebiet zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Wirtschaftspolitik zu schaffen. Zugleich bedeutet innovative Programmentwicklung aber auch, daß Politik stärker zielorientiert erfolgt, sich von der bloßen Ordnungspolitik und der Hoheitsverwaltung löst, so daß man in dieser Entwicklungsphase zunehmend

von Programmen im oben definierten Sinne sprechen kann. Finalisierung der Programmentwicklung und Maßnahmengesetze mit deklariertem Zielbezug wie etwa das Arbeitsförderungsgesetz von 1969, das novellierte Bundes-Sozialhilfegesetz (1972), das Gesetz zur Sicherung von Stabilität und Wachstum seien hier als Stichworte genannt. Als entsprechend stark empirisch fundierte Berichte, die die Bundesregierung (von der Landesebene soll hier nicht weiter gesprochen werden), gestützt auf Vorarbeiten der Programmforschung, regelmäßig herausgibt, seien z. B. genannt die jährlichen Sozialberichte, der Familienbericht oder der Jugendbericht.

Der eigentliche qualitative Wandel in der Programmforschung besteht jedoch unseres Erachtens darin, daß im Zuge der Intensivierung reformerischer Politik in jüngerer Zeit die Evaluations- und Implementationsforschung auftreten. Dies hat ebenfalls systematische Gründe; eine innovative Reformpolitik muß, da sie sich auf gut fundierte Theorien gerade im Sozialbereich nicht stützen kann, mit prognostischen Unsicherheiten leben und davon ausgehen, daß die Programme möglicherweise ihr Ziel verfehlen oder unvorhergesehene Nebenwirkungen zu Tage treten, so daß eine Überprüfung von Wirksamkeit und Auswirkungen in Form der Evaluation erforderlich wird. Ähnliches gilt für die Phase der Implementation bei derartigen Zweckprogrammen: insbesondere im Bereich der Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik, aber auch bei ökonomischen Programmen der regionalen und sektoralen Strukturpolitik ist der Vollzug der Programme kaum noch konditional programmierbar und wenn, dann muß in erhöhtem Maße mit Zielverschiebungen gerechnet und Vollzugsdefizite müssen vermutet werden. Infolgedessen kann nicht verwundern, daß auch empirisch feststellbar ein Trend zur Evaluations- und Implementationsforschung als besondere Typen der Programmforschung in den letzten 10 Jahren festzustellen ist.

Zur Entwicklung der Evaluationsforschung

Die Evaluationsforschung, die überprüfen will, ob die intendierten Zielsetzungen staatlicher Programme erreicht werden, welches gegebenenfalls die internen und externen Ursachen mangelnder Zielverwirklichung sind und welche Nebenfolgen gegebenenfalls aufgetreten sind, verbreitete sich dabei noch vor der Implementationsforschung (die ja im übrigen auch als ein logischer Unterfall, weil sie lediglich nach internen Ursachen fehlender Programmverwirklichung forscht, anzusehen ist). Insbesondere in den USA, wo mit den Great-Society-Programmen der Kennedy/Johnson-Ära zeitlich früher als in der Bundesrepublik eine Reformpolitik einsetzt, hat sich im Zuge des Ausbaus formaler Planungssysteme die Evaluationsforschung ausgebreitet. Ursprünglich noch Anliegen der betreffenden Programmverantwortlichen in den einschlägigen Ministerien, dem Office of Economic Opportunity, dem Department of Health, Education and Welfare, die sich stark sozial-wissenschaftlich rekrutierten, ist die Evaluation als Pflicht zunehmend gesetzlich verankert worden. Die Terminierung von Gesetzen (Gesetze auf Zeit) hat unter der Präsidentschaft Carters einen weiteren Evaluationszwang gebracht. Mit der gesetzlichen Fixierung in einem Programm sind zudem in den USA in den letzten Jahren zunehmend bestimmte Prozentanteile der Programm-Mittel für die Forschung zur Verfügung gestellt worden. Das Wissen um die Techniken der Evaluation, ihre methodischen Probleme etc. ist in den USA systematisch verbreitert worden insbesondere durch das General Accounting Office sowie durch das Office of Management and Budget. Man geht davon aus, daß für die Evaluationsforschung jährlich an die 2 Mill. \$ ausgegeben werden. Es wird sogar davon gesprochen, daß es inzwischen eine (kommerzielle) Evaluations-Industrie gäbe. Strukturell hat sich dieser Trend im Regierungsapparat der amerikanischen Bundesregierung niedergeschlagen, indem vermehrt nicht nur

wissenschaftlich ausgebildetes Personal eingestellt worden ist, sondern auch Forschungsreferate und Evaluationsstäbe eingerichtet worden sind.

Durchaus vergleichbar hat sich auch in der Bundesrepublik seit etwa 1968 ein - wenn auch weniger stark ausgeprägter - Trend zur Evaluation angedeutet. Die Programme, für die Evaluationspflichten in- zwischen auch bei uns institutionalisiert sind, liegen im wesentlichen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der Gemeinschaftsaufgaben und der Bildungsforschung. (Überhaupt - dies gilt auch für die USA - nimmt die Evaluationsforschung ja im wesentlichen ihren Ausgang im Bereich der Pädagogik und der Sozialisationsforschung, wo schon frühzeitig bestimmte Verhaltens- und Einstellungswirkungen bei Personen untersucht worden sind, die an bestimmten Ausbildungsprogrammen teilgenommen haben.) Sieht man diese Entwicklung im Zusammenhang mit der Haushaltsreform, so ist ferner festzustellen, daß auch Techniken der analytischen Entscheidungsfindung wie die Nutzen-Kosten-Untersuchung seit 1969 institutionalisiert worden sind und auch strukturell findet dieser Trend in der Einrichtung von Forschungs- oder Evaluationsreferaten in mehreren Bundesministerien seinen Ausdruck.

3.3 Implementationsforschung

Die Implementationsforschung als Tochter der Evaluationsforschung (man hat anfangs von Strategie-Evaluation gesprochen) hat eine kürzere Geschichte und ist hüben wie drüben bislang noch weniger stark ausgeprägt. Der Begriff "Implementation" ist als wissenschaftlicher Begriff eigentlich geprägt worden von der Untersuchung von Pressman/Wildavsky 1973 über ein Programm zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Minderheitsgruppen, deren Ergebnisse unter dem vielsagenden Titel veröffentlicht worden sind "Implementation, how great expectations in

Washington are dashed in Oakland; or: Why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic Observers who seek to build Morals on a foundation of ruined hopes". Dies bedeutet allerdings nicht, daß der Begriff "Implementation" nicht schon früher geläufig war oder daß nicht schon vorher vereinzelt Studien dieser Fragestellung durchgeführt worden wären.

In der Bundesrepublik ist diese Forschungsfrage im universitären Bereich erstmals empirisch aufgegriffen worden von der Untersuchung von Renate Mayntz et al. "Vollzugsprobleme der Umweltschutzgesetzgebung" (1978), womit diese Forschungsrichtung in der Bundesrepublik zugleich wesentlich stimuliert worden ist. In Verbindung hiermit sind die Untersuchungen des *International Institute of Management in Berlin* über Vollzugsprobleme der Arbeitsmarktpolitik sowie der Forschungsverbund der DFG "Implementationsforschung" zu sehen. Wir sollten im übrigen davon ausgehen, daß es noch eine Mehrzahl ähnlicher Studien in anderen Politikbereichen und von anderen Disziplinen betrieben gibt, die uns nicht ins Blickfeld geraten, weil sie ein anderes Etikett tragen; nachdem die Wirtschaftstheorie seit langem den Begriff des *Administrative Lag* für Vollzugsprobleme bei der Umsetzung von Wirtschaftspolitik verwendet, würde es nicht erstaunen, wenn wir in diesem Bereich auch Beispiele finden würden. Daß diese Forschungsrichtung erst mit einer gewissen Verzögerung auf die Evaluationsforschung folgt, dürfte im wesentlichen zwei Gründe haben: erst wenn man überhaupt versucht hat, die Zielerreichung von Programmen zu untersuchen (Evaluation), stellt man sich gewöhnlich die nächste Frage, welches die Ursachen mehr oder weniger großer Zielerreichungsgrade sind; damit ist auch zugleich gesagt, daß Implementationsstudien methodisch stringent natürlich nur durchzuführen sind, wenn man als Effektivitätskriterium für den Vollzug

Impact-Daten zur Verfügung hat. Zum anderen erklärt sich der time-lag aber auch daraus, daß auf Seiten der Praxis der Bedarf an diesbezüglichen Informationen erst in dem Maße zu Tage tritt, wie die reformerischen Programme ihr Entwicklungsstadium, das ja gewöhnlich 3 bis 4 Jahre dauert (wenn nicht länger), verlassen haben.

3.4 Volumen der Programmforschung des Bundes

Als Folge des geringen interdisziplinären Zusammenhalts der Programmforscher, ihrer Nicht-Organisiertheit einerseits und des noch weitgehenden Fehlens einer Rezeption der Terminologie in der Verwaltung andererseits ist es heute schwer, empirisch etwas über Volumen und Thematik von Programmforschung auszusagen. Wir haben kürzlich das Kuratorium um Angabe einschlägiger Studien gebeten; aus den Angaben und sonstigen Informationen läßt sich für eine exemplarische Darstellung folgende Übersicht anführen:

	<u>Bearbeiter</u>	<u>Auftraggeber</u>
<u>Programmgestaltung</u>		
Analyse und Prognose der Unternehmensgrößenstruktur	Prognos Basel 1975	BMW
Die Entwicklung der Straßenverkehrsunfälle in der BRD und Berlin (West)	BAST et al. Köln 1974	
Beschäftigungswirkungen des Technologieprozesses	Infratest München 1979	BMFT
Zur langfristigen Sicherheit der gesetzlichen Altersversorgung - Risiken und sozialpolitische Optionen	Rürup Darmstadt 1979	

	<u>Bearbeiter</u>	<u>Auftraggeber</u>
<u>Implementation</u>		
Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes	Mayntz et al. Köln 1978	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
Hilfen für soziale Randgruppen/Obdachlose	Vaskovics et al. Bamberg 1978	BMJFG
Schwerbehindertengesetz und Personalaufwand	Laubinger/ Krause Speyer 1977	
Praxistest zu Teilen des Referentenentwurfs eines Jugendhilfegesetzes	Böhret et al. Speyer 1977	BMFJG
Die Gewährung persönlicher und wirtschaftlicher Sozialhilfe. Untersuchungen zur Bürgernähe der kommunalen Sozialverwaltung	Grunow/Hegner Bielefeld 1978	BMFT
Implementationsstruktur und Steuerung im Bereich staatlicher Raum- und Siedlungsstrukturpolitik	Wollmann et al. Berlin 1978	DFG
Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsämter, "aktive Arbeitsmarktpolitik" zu betreiben	WZB Berlin 1978	VW
<u>Evaluation</u>		
Kosten-Nutzen-Analyse der Molkereistrukturförderung	Prognos Basel 1974	BML
Arbeitsuche, berufliche Mobilität Arbeitsvermittlung und Beratung	Infratest München 1978	BMA

	<u>Bearbeiter</u>	<u>Auftraggeber</u>
Sickereffekte verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung	Infratest München 1976	BMBau
Nutzung von Sozialwohnungen	Infratest München 1977	BMBau
Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung versus Neubauförderung	Sievert/ Eekhoff Saarbrücken 1979	BMBau
Der Einfluß des Steuersystems und des kommunalen Finanzsystems auf die Landesentwicklung	Ifo München 1979	

Wir müssen davon ausgehen, daß sich eine Vielzahl insbesondere wirtschafts- und bildungspolitischer Studien findet, die uns nicht bekannt sind. Hier Transparenz zu schaffen, wird u.a. eine Aufgabe der GfP sein. +

Auch die Orientierung an den Angaben der Bundeshaushaltspläne oder der Bundesforschungsberichte liefert nur Hinweise auf den finanziellen Umfang der Programmforschung in der BRD. Wir müssen die Programmforschung dabei im Posten "Ressortforschung" suchen, in dem die Aufgaben verzeichnet sind, die für Entwicklung, Evaluation und Information über den Vollzug von Programmen der Ressorts geleistet werden. Hier-nach ergibt sich folgendes Bild:

Der Bund gab 1977 2,5 Milliarden DM (= 32 %) für Ressortforschung aus (gegenüber 1,5 Milliarden 1969). Die Schwerpunkte entfielen dabei auf die Ressorts Verteidigung, Wirtschaft und Technik und "mit deutlichem Abstand, allerdings auch den höchsten Steigerungsraten" auf soziale Fragen und das Gesundheitswesen (vgl. Faktenbericht 1977 zum Forschungsbericht S. 10f).

~ s. S. 47 f

Ein ähnliches Bild ergibt der Forschungsbericht V von 1975: von insgesamt 2,456 Milliarden DM Ressortforschung entfielen auf

- Verteidigungsforschung	1491,1 Millionen DM	
- Wirtschaft und Technik	632,8 "	"
- Soziales und Gesundheit	251,9 "	"
- Raumordnung etc.	109,4 "	"
- allgem. Verwaltung u. Politik	43,4 "	"

Wieviel hiervon auf Programmforschung und einzelne ihrer Typen entfielen, läßt sich nicht sagen; wieviele einschlägige Projekte zudem in freier Forschung oder DFG finanziert durchgeführt wurden, bedürfte ebenfalls erst einer gesonderten Erhebung. Wir müssen ferner davon ausgehen, daß Programmforschung außer in universitärer und nicht-staatlicher, privater Form in staatseigenen Forschungseinrichtungen betrieben wird; z. B. vom Umweltbundesamt, Bundesgesundheitsamt, Bundesanstalt für Straßenwesen, Bundeszentrale für politische Bildung, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Bundesinstitut für Berufsbildung und Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Eine vergleichbar wichtige forschungspolitische und forschungspraktische Bedeutung haben auch die Institute, deren Kapital-Anteile beim Bund und/oder bei den Ländern liegen; darunter Großforschungseinrichtungen wie die Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforschung mbH, die Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung mbH und das Wissenschaftszentrum Berlin GmbH.

Wesentliche Impulse erhält die Programmforschung gegenwärtig aber auch von der staatlichen Forschungspolitik, der Förderung der Sozialwissenschaften, der Grundlagenarbeit thematisch verwandter Sonderforschungsbereiche, der sozialwissenschaftlichen Verbundforschung und von Selbsthilfeeinrichtungen der Forschung wie dem ZUMA.

Die weitere Entwicklung der Programmforschung wird aber nicht allein von der Verwaltung als Auftraggeberin und der Wissenschaft als Produzenten der Programmforschung bestimmt werden, sondern in einem vielleicht entscheidenden Ausmaß vom Parlament. Die Legislative kann - bedingt durch den Informationsvorsprung der Exekutive - ihre Kontrollaufgabe gegenüber der Regierung nicht ausreichend wahrnehmen. Jedoch würde der mit personellen Hilfskräften und einer breiteren finanziellen Basis ausgestattete Parlamentarier - wie ihn auch das Diätenurteil des BVerfG sieht - durch die Anforderung und Nutzung von Programmforschung seine Mitwirkung an Konzeption und Kontrolle von Regierungsprogrammen merklich verbessern.

Institutionell betrachtet ist der Kreis der externen Programmforscher, die Implementations- und Evaluationsstudien betreiben, in der BRD klein; er findet sich zum Teil im Kuratorium wieder. Ein erstes Ziel der GIF wird daher sein, diese Personen und Institutionen zu organisieren, zum anderen aber deren operative Probleme lösen zu helfen, auf die nun kurz einzugehen ist.

Methodische Probleme der Programmforschung

Die methodischen Probleme der Programmforschung decken sich weitgehend mit den methodischen Problemen aller empirisch orientierter Wissenschaft, was ihre Breite betrifft. Auch für die verschiedenen Arten der Programmforschung lassen sich grundlegende gemeinsame Problembereiche ausmachen. Es handelt sich hierbei um im wesentlichen folgende Bereiche:

- operationale Bestimmung der Relevanzkriterien, aus denen sich bestimmte zu untersuchende potentielle Folgen, Defizite und Wirkungen von Programmen ableiten lassen;

- **Beschaffung der Datenbasis**, die gerade für die Programmforschung einen besonderen Charakter hat, da hier vielfach Struktur- und Aggregatdaten ermittelt werden müssen;
- **theoretische Probleme der Modellbildung** im prognostischen und erklärenden Bereich;
- **Probleme des Designs** von empirischen Untersuchungen.

4.1 Bestimmung von Relevanzkriterien

Am bekanntesten dürfte die unter dieser Überschrift zusammengefaßte allgemeine Problematik im Bereich der Evaluationsforschung sein; die Frage nach der Wirksamkeit bestimmter Programme orientiert sich hier traditionellerweise an den Programmzielen als Relevanzkriterien für die Bestimmung möglicher (intendierter) Folgen eines Programms. Die Erfahrung hat jedoch zweierlei gezeigt: Programmziele sind meist kaum in operationaler Form definiert, sondern bedürfen einer nachträglichen Operationalisierung, um ihren Verwirklichungsgrad messen zu können. Zweitens begnügt sich Evaluationsforschung in der Regel aus gutem Grunde nicht damit, nur die Wirksamkeit, d. h. die intendierten Folgen eines Programms zu untersuchen, sondern ermittelt häufig auch die bei der Programmentwicklung manchmal nicht ausgesprochenen, aber intendierten Wirkungen, häufiger aber noch die unvorhergesehenen Konsequenzen eines Programms.

Ganz ähnlich ist die Implementationsforschung letztlich darauf angewiesen, ihren Verdacht auf Vollzugsdefizite oder Effizienzmängel des Vollzuges an irgendwelchen Kriterien festmachen zu können. Daß hierbei vielfach letztlich auch auf die Zielgrößen eines Programms, zumindest aber Zwischen- und Unterziele rekurriert werden muß, liegt auf der Hand; insofern sind die methodischen Probleme dieses Bereichs durchaus vergleichbar denen der Evaluationsforschung. Nichtsdesto-

weniger wird jedoch in der Forschungspraxis gelegentlich davon abgesehen, diese Relevanzkriterien explizit zu machen und operational zu definieren; man begnügt sich gelegentlich damit, Strukturmerkmale eines Vollzugsystems festzustellen und daraus auf der Basis von theoretischen Überlegungen und plausiblen Kalkülen positive oder negative Folgen für die Wirksamkeit eines Programms abzuleiten, ohne allerdings das Eintreffen dieser Folgen immer auch messen zu können oder gar zu den Programmzielen in Verbindung setzen zu können. Daß auch Forschung, die auf die Programmentwicklung bezogen ist und hier entweder mögliche zukünftige Probleme als Folge des Fehlens adäquater Programme prognostizieren oder aber für ein gegebenes Problem Handlungsalternativen entwickeln und gegebenenfalls bewerten will, auf Relevanzkriterien der oben genannten Art angewiesen ist, zeigt sich meist erst auf den zweiten Blick. Bereits die Bestimmung dessen, was problematisch ist, muß sich zwangsläufig an normativen Wichtigkeitskriterien orientieren, gemessen an denen ein möglicher gegebener oder zukünftiger Zustand überhaupt als problematisch erscheinen kann. Daß in die Bewertung von Handlungsalternativen, aber zuvor auch schon in die Bestimmung möglicher Handlungsalternativen Überlegungen eingehen, die sich letztlich aus Erwägungen über wünschenswerte Ziele oder gegebene Ziele und daraus ableitbare Wertmaßstäbe stützen, dürfte einseitig sein.

In all diesen Fällen nun ist der Programmforscher gezwungen, Relevanzkriterien zunächst zu ermitteln. Logisch betrachtet gibt es hierfür zwei Möglichkeiten: entweder er orientiert sich an seinen eigenen Wichtigkeitskriterien, oder - was die Regel ist - er versucht, auf verbindliche politische Vorgaben Programmverantwortlicher zurückzugreifen. Im ersten Fall setzt er sich natürlich der Beliebigkeit und Unverbindlichkeit der normativen Maßstäbe aus; im zweiten Fall steht er häufig vor

dem methodischen Problem, derartige Relevanzkriterien zunächst ermitteln zu müssen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß der Rückgriff auf dokumentierte, explizite Zielformulierungen wenig valide ist, weil die Funktion derartiger Zielformulierungen im politisch-administrativen Prozeß ihren methodischen Nutzen schwächt: sie erfüllen bekanntlich häufig symbolische Funktionen oder sind das Ergebnis nicht gelöster, durch leerformelhafte Formulierungen verdeckter Konflikte oder schlicht propagandistischer Natur. Gleichermaßen kompliziert ist die Situation, wenn der Forscher zu entscheiden hat, welche der gegebenen oder möglichen Folgen er als wichtig und problematisch ansehen oder ermitteln soll.

Ein möglicher Lösungsweg scheint uns darin zu bestehen, in der Interaktion zwischen Programmforscher und Programmverantwortlichen und gegebenenfalls Programmbetroffenen relevante Aspekte diskursiv einzugrenzen.

4.2 Probleme der Datenermittlung

Sowohl Programmforschung mit prognostischem Charakter als auch die Wirkungsforschung benötigen primär sozio-ökonomische Daten. Zum Teil handelt es sich hierbei um Merkmale von Individuen, so daß die bekannten Techniken der Survey-Forschung zum Einsatz kommen können; zum anderen Teil aber handelt es sich entweder um sozio-ökonomische Aggregatdaten oder aber Strukturdaten der Vollzugsorganisation. Die Frage ist, inwieweit man sich in den letzteren Fällen auf die amtliche Statistik verlassen kann bzw. mit den Methoden der Survey-Forschung Zugang zu administrativen Vollzugssystemen erreichen kann, oder ob man nicht insbesondere im letzten Fall stärker auf qualitative Methoden wie etwa die Fallstudie zurückgreifen muß.

Bezogen auf prognostische und für die Programmgestaltung wichtige

Forschungen ist des weiteren unklar, inwieweit man sich auf Expertenmeinungen (die ja letztlich implizite Prognosen, intelligente Spekulationen auf der Basis von Umweltmodellen oder Theorien des Experten sind) verlassen kann.

4.3 Probleme der Modellbildung

Sei es im prognostischen Bereich der Programmforschung, die ex ante Analysen betreibt, sei es im erklärenden Bereich der Implementations- und Evaluationsforschung (soweit hier nicht ebenfalls prognostische, simulative Techniken eingesetzt werden), ist die Frage zu stellen, inwieweit die für Prognose und Erklärung erforderlichen Theorien oder Modelle bestätigt sind. Die Problematik von Trend-Extrapolationen, die ja eine Folge von Theorien unzureichenden Komplexitätsgrades sind, sind häufig genug erwähnt worden. Sicherlich werden diese Probleme der Modellbildung wesentlich bestimmt vom Entwicklungsstand der den einzelnen Politikbereichen verfügbaren materiellen, substantiellen wissenschaftlichen Theorien. Aber selbst in der Wirtschaftstheorie scheint die Modellentwicklung immer noch hinter dem Komplexitätsgrad realer Systeme herzuhinken, wie die geringe Treffsicherheit mancher Prognosen belegt. Daß hierbei natürlich insbesondere Fragen der Self-Fulfilling Prophecy eine Rolle spielen, sei am Rande erwähnt. Welche gerade auch politische Bedeutung bei der Rezeption und Umsetzung von Programmstudien Fragen der Theoriebildung spielen, zeigt sich deutlich an der Vielfalt möglicher "Interpretationen" (anstatt Prognose und Erklärung) empirischer Daten.

4.4 Probleme des Untersuchungsdesigns

Insbesondere die Frage der kausalen Zurechnung gemessener Effekte oder der kausalen Deduktion möglicher zukünftiger Effekte aus gegebenen

Zustandsbeschreibungen wirft immer wieder die Frage auf, inwieweit dieses allen Typen der Programmforschung letztlich gemeinsame **Kausalitätsproblem für seine Lösung notwendigerweise experimentelle Untersuchungsanlagen** erfordert. Zu klären wäre in diesem Bereich, mit welcher **Stringenz Experimente bzw. quasi-experimentelle Untersuchungsformen zu wählen und, was wichtiger ist, inwieweit sie praktisch zu realisieren sind.**

4.5 Probleme der Datenaufbereitung

Bei der Analyse empirischer Daten ist die Frage der Aufbereitung für die Programmforschung auf den ersten Blick von geringerer Bedeutung, da ohnehin die Techniken der Datenanalyse denen der Datenerhebung in ihrer Entwicklung fortgelaufen zu sein scheinen. Versteht man unter Datenanalyse jedoch auch die zur Erleichterung der Entscheidungsfindung eingesetzten Techniken der Transformation von empirischen Daten etwa in Gestalt von **Nutzen-Kosten-Untersuchungen (cost-benefit-analysis, Nutzwertanalyse, cost-effectiveness-Analyse)**, so zeigt sich, daß diese Techniken häufig bei der Anwendung auf Fragestellungen, die sich aus bestimmten Programmen ergeben, vor gravierenden methodischen Problemen stehen, die die sonstigen oben genannten *methodischen Probleme* noch verstärken.

Angesichts dieser hier nur kurz skizzierten Problemlagen methodischer Art scheint gegenwärtig zweierlei erforderlich zu sein:

- ein Erfahrungsaustausch der Programmforscher mit dem Ziel des Transfers von erfolgreichen Methoden sowie die Verfeinerung der diesbezüglichen Instrumente insbesondere im Hinblick auf Besonderheiten einzelner Programmtypen oder Politikbereiche;
- eine Aufklärung der Programmverantwortlichen, die Programmforschung nachfragen, über eben diese Schwierigkeiten, damit nicht als Folge

blinder Wissenschaftsgläubigkeit unkritisch Entscheidungen auf der Basis der meist unweigerlich mit methodischen Schwächen behafteten Forschungsergebnisse gezogen werden. Diesem Zweck soll der Erfahrungsaustausch in Form von Workshops der GFP dienen.

5. Probleme der Interaktion von Programmforschung und Verwaltung

Selbst mit der Lösung der genannten methodischen Probleme bleibt eine Reihe praktischer Fragen der Programmforschung ungeklärt, die sich auf den Verwertungsprozeß von Forschungsergebnissen beziehen. Die Ursachen für das spannungsreiche Verhältnis zwischen Wissenschaft und Praxis, zwischen wissenschaftlicher Beratung und Politik oder zwischen Programmforschung und öffentlicher Verwaltung lassen sich im wesentlichen in folgenden Bereichen lokalisieren:

- im Selbstverständnis der Wissenschaft, für die angewandte Forschung ganz allgemein ein normatives Problem darstellt,
- in der empirisch bestätigten Einsicht der Wissenschaft, daß die Präsentation von Forschungsergebnissen eine Reihe weiterer Funktionen im politischen Prozeß erfüllt, die mit dem Selbstverständnis von Wissenschaft nicht immer vereinbar sind,
- in der Schwierigkeit, den auf praktische Verwertbarkeit ausgerichteten Interessen des Auftraggebers "Verwaltung" jeweils zu entsprechen.

5.1 Programmforschung als Problem des professionellen Selbstverständnisses

Die modernen Sozialwissenschaften kennzeichnet von Beginn an ein ambivalentes Verhältnis zur praktischen Verwertung ihrer Ergebnisse. Mit dem Postulat der Werturteilsfreiheit hat Max Weber versucht, eine Norm für den Begründungszusammenhang wissenschaftlicher Aussagen zu formulieren, die heute zumindest in Kreisen positivistischen Wissenschaftsverständnisses allgemein akzeptiert ist. Bekanntlich hat es in der

Folgezeit eine Reihe von Mißverständnissen gegeben, weil Werturteilsfreiheit gleichgesetzt worden ist mit Wertfreiheit des Wissenschaftlers. Die hieraus entspringende Kritik hat allerdings die sinnvolle Unterscheidung von Entstehungsprozeß, Begründungszusammenhang und Verwertungszusammenhang von Wissenschaft verwischt und unterstellt, daß die Produktion wissenschaftlicher Aussagen interessenfrei sei und daß der Wissenschaftler sich um den Verwertungszusammenhang seiner Produkte nicht kümmern wolle. In Bezug auf den Verwertungszusammenhang hat Habermas, ausgehend von der Dichotomie von Zielsetzungen und Mittelauswahl, seine inzwischen berühmte Unterscheidung von technokratischer, dezisionistischer und interaktiver Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik formuliert (1968). Aus diesem logisch konstruierten Modell ergibt sich natürlich eine unterschiedliche Beantwortung der Frage nach der Verantwortung des Wissenschaftlers, je nachdem ob ein starker Einfluß der Wissenschaft auf Politik und Praxis unterstellt wird (Technokratie-Modell) oder ob - wie im Dezisionismus-Modell - eine klare Grenzziehung zwischen Wissensproduktion und praktischer Umsetzung erfolgt.

Es ist bis heute kaum darauf hingewiesen worden, daß mit dieser Unterscheidung weniger eine Beschreibung des tatsächlichen Beratungsprozesses geliefert wird, wie insbesondere die empirischen Untersuchungen zur Funktion wissenschaftlicher Beratung der Politik zeigen, sondern daß mit dieser logisch begründeten Klassifikation allenfalls Typen des Selbstverständnisses von Wissenschaftlern skizziert werden, die sich in der Tat ihrer Verantwortlichkeit im Verwertungsprozeß unterschiedlich stark bewußt sein mögen. In Bezug auf dieses Selbstverständnis wird man ohne Zweifel auch konzedieren können, daß mit der Interpretation des Postulats der Werturteilsfreiheit als praktische Wertneutralität elitäre (Technokratie-Modell) oder liberalistische Selbstbilder von

Wissenschaftlern korrespondieren.

Je nachdem, wie weit die Rolle von Wissenschaft im Verwertungszusammenhang reflektiert und vom Wissenschaftler ein aktives Selbstverständnis akzeptiert wird, dürfte auch die Bereitschaft variieren, sich mit praktischer Fragestellung zu beschäftigen, und das Bemühen bestimmt sein, diesen Verwertungsprozeß, die Interaktion zwischen Wissenschaft und Politik oder Verwaltung selbst zu einem gestaltungsbedürftigen Gegenstand zu machen.

5.2

Funktionen von Wissenschaft im politisch-administrativen Prozeß

Empirisch untersucht wurde dieser Interaktionsprozeß jedoch selten.

Die Untersuchung von Hannes Friedrich (Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, 1970), bei der Ministerialbeamte des Bundes nach ihrer Einschätzung der Funktionen wissenschaftlicher Beratung befragt wurden, ergibt in der Tat eine Doppelfunktion im administrativen Verwertungsprozeß:

- Alle Befragten gaben zwar eine fachliche Funktion der wissenschaftlichen Beratung an; davon 69,9 % eine Untersuchungs- und Analysefunktion, 64,1 % eine fachliche Hilfsfunktion des Bereitstellens und Lieferns von Daten und Informationen für politische und administrative Entscheidungen, 31,1 % direkte Entscheidungshilfe durch Klärung von Entscheidungsproblemen, Erarbeitung von Alternativen etc., 11,6 % eine Realisierungsfunktion als Mithilfe bei der Durchführung von getroffenen Entscheidungen, 11,6 % eine fachlich bestimmte Kritikfunktion und 6,7 % eine Kontrollfunktion. Diese Einteilung ist natürlich nicht trennscharf, sondern weist Überschneidungen auf genauso wie die
- politische Funktionsbestimmung, die von 68,9 % der Befragten genannt wurde. Im Hinblick hierauf ließ sich eine eher passive Rolle von einer aktiven Rolle der Wissenschaft im politischen Prozeß unterscheiden; Unterstützung- und Absicherungsfunktion (32 %), Schiedsrichter- und Versachlichungsfunktion (24,2 %), Ideologie- und Prestigefunktion (13,5 %), Integrationsfunktion (5,9 %), Koalitionsfunktion (5,8 %), Kritikfunktion (8,7 %) sowie Planungsfunktion (8,7 %) wurden der wissenschaftlichen Beratung zugeschrieben.

Dieses Oszillieren zwischen fachlicher Funktion, die sich mit dem traditionellen Selbstverständnis von Wissenschaft decken dürfte, und eher politischen Funktionen ergab auch die 1975 von Mayntz et al. durchgeführte Untersuchung des Beratungssystems der BMJFG (Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform), bei der sowohl Berater als auch Verwerter in der Verwaltung befragt wurden. Für die Einschätzung der Wichtigkeit der hierbei unterschiedenen Funktionen auf Seiten der Wissenschaftler ergaben sich auf einer 5-Punkte-Skala folgende Durchschnittswerte:

Lösungsvorschläge erarbeiten	3,9
Datensammlung	3,6
Problemhinweise liefern	3,5
Interessenvertretung	3,4
Konsensbildung	2,7
Regierungsinterne Unterstützung	2,3
Vertretung gegenüber Öffentlichkeit	2,3
Potentielle Kritiker integrieren	2,3
Alibifunktion	2,2
Entlastung der Ressorts	2,1

Auch in der Selbstwahrnehmung der befragten Wissenschaftler dominiert also die fachliche Dimension der Informationsbeschaffung und -verarbeitung, während zugleich durchaus die politischen Aspekte - wenn auch mit geringerer Bedeutung - wahrgenommen werden. Spiegelbildlich dazu wurden Referenten des Ministeriums befragt, wobei sich keine dramatischen Abweichungen der Funktionseinschätzung ergaben. Datensammlung, Problemhinweise und Entlastungsfunktion wurden leicht höher, die Problemlösungsfähigkeit jedoch etwas niedriger bewertet. Interessanterweise schätzten die Referenten jedoch die politischen Funktionen der Interessenvertretung, Konsensbildung und regierungsinternen Unterstützung deutlich niedriger als die Berater ein, die Integration von Kritikern und die Vertretung in der Öffentlichkeit jedoch leicht höher.

Ganz ähnlich unterscheidet Badura (Seminar Angewandte Sozialforschung, 1976, S. 15 ff.) eine Aufklärungs- und Frühwarnfunktion, die Verbesserung im Verständnis gesellschaftlicher Probleme und Erfindung neuer Wege und Mittel zur Problembewältigung, die Kritik und Verbesserung be-

stehender Muster der Problembewältigung (Therapie), Konsensbildung und Interessenausgleich (Schiedsrichterfunktion), Verwissenschaftlichung von (technokratischer) Unterdrückung und politischer Manipulation, ohne jedoch empirische Resultate vorzulegen. Die Herausgabe dieses Bandes im Jahre 1976 ist jedoch ein Indiz dafür, daß gerade in den Sozialwissenschaften die Frage des Selbstverständnisses gegenüber der politischen Praxis weiterhin offen bleibt.

5.3 Diffusion und Umsetzung von Forschungsergebnissen

Auf Seiten von Regierung und Verwaltung ist die Nachfrage nach wissenschaftlicher Beratung, insbesondere nach Programmforschung, wie gesagt, eher gestiegen als zurückgegangen. Aber auch in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ist eine Rückzugshaltung kaum festzustellen. Vielmehr dokumentiert beispielsweise die 1975 vom Wissenschaftszentrum Berlin durchgeführte Konferenz über "Die Vermittlung sozialwissenschaftlicher Ergebnisse an die Öffentlichkeit", publiziert 1977 unter dem Titel "Interaktion von Wissenschaft und Politik", daß man über Fragen des Selbstverständnisses und der Funktionsbestimmung in dem Sinne hinausgegangen ist, als die empirische Funktion von Politikberatung grundsätzlich akzeptiert wird und zunehmend nach den Möglichkeiten eines effektiveren Transfers von wissenschaftlichen Ergebnissen in die politisch-administrative Praxis gesucht wird. Es wird also nicht mehr das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik als solches problematisiert, sondern die gegebenen Randbedingungen dieser Interaktion sowohl auf Seiten der Wissenschaft als auch auf Seiten der nachfragenden politisch-administrativen Praxis werden untersucht. Ich werte diese Akzentverlagerung einerseits als Ausdruck des gestiegenen Bedarfs an empirischer sozio-ökonomischer Forschung auf Seiten der Verwaltung,

andererseits als Zeichen dafür, daß insbesondere die Sozialwissenschaft einem erhöhten Legitimationsdruck ausgesetzt ist, der den Nachweis der gesellschaftlichen Nützlichkeit erfordert (vgl. auch Laurence James Sharpe, Government as Clients for Social Science Research, in: Zeitschrift für Soziologie 5 (1976) S. 70-79).

Ein Indikator dafür, daß die Transfer-Problematik auch auf Seiten der Sozialwissenschaften bewußt wird, ist die Konzipierung eines Forschungsschwerpunktes "Transfer von sozialwissenschaftlichen Ergebnissen" bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Nach den bislang vorliegenden Erfahrungen verstreuter Berichte lassen sich im wesentlichen zwei Mängelbereiche ausmachen

- Mängel von Forschung und Forschungsprodukt
- Probleme auf Seiten der Forschungsnachfrager.

5.3.1 Mängel der Forschung

Zunächst einmal müssen wir davon ausgehen, daß angewandte Forschung und insbesondere auch Programmforschung kaum voll den Standards von Zuverlässigkeit und Gültigkeit zu entsprechen vermag, sondern entsprechend dem "ehernen Gesetz methodischer Mängel" von unterschiedlicher Qualität ist. Dies liegt zum einen darin begründet, daß eine Reihe der oben angeführten methodischen Probleme nach wie vor grundsätzlich nicht gelöst ist, daß insbesondere Entscheidungstechniken wie etwa die Kosten-Nutzen-Analyse vielfach von fragwürdigen Prämissen ausgehen und daß die Qualität von Forschung vielfach darunter leidet, daß die benötigten Daten fehlen, weil sie zum Beispiel auf Grund von Planungsmängeln auf Seiten der Administration nicht mehr beschafft werden können. In den USA hat man ferner Unterschiede im Hinblick auf die Qualität in den USA festgestellt zwischen universitärer und nichtuniversitärer

Forschung, die sich aus den Produktionsbedingungen kommerzieller Forschung erklären ließen. Ich selbst habe 1976 bei der Untersuchung des Schicksals von Evaluationsstudien herausfinden können, daß Gutachten, die mit Verbesserungsvorschlägen verbunden sind und die nicht nur fragten, wie wirksam ein Programm sei, sondern auf welche Programmelemente oder Vollzugsstörungen sich mangelnde Wirksamkeit zurückführen ließe, größere Rezeptionschancen hatten, als rein deskriptive Wirkungsforschung. Diese Beobachtung deckt sich mit der Feststellung, daß sogenannte mikropositive Ergebnisse für die Administration nützlicher sind als makronegative, d.h. solche Ergebnisse, die lediglich Aggregatdaten über die Wirkung eines Programms präsentieren, aus denen sich aber lediglich die Schlußfolgerung ziehen läßt, ob ein Programm nicht wirksam war.

Niederländische Kollegen konnten ferner ermitteln, daß Untersuchungen, die mit Konzepten der sozialwissenschaftlichen akademischen Theorie arbeiten oder auch nur wissenschaftliche Publikationen zitieren, geringere Chancen haben, zur Lösung spezifischer sozialer Probleme beizutragen. Aus der Untersuchung ergibt sich ferner, daß Berichte, die ihre Ergebnisse auf einer niedrigen Abstraktionsstufe formulieren, in der Praxis besser ankommen. Dieses Ergebnis ist auch konsistent mit der für uns wohl überraschenden Beobachtung, daß Forschungsergebnisse in dem Maße praktisch weniger genutzt werden, wie sie methodologische Anforderungen voll zu verwirklichen suchen. Lediglich im Bereich der Regional- und Stadtplanung zeigte es sich nach dieser Untersuchung, daß die Entscheidungsträger ein stärkeres methodologisches Bewußtsein hatten und mehr Gewicht auf zuverlässige Daten legten. Wie schon meine Beobachtungen, bestätigt auch diese Untersuchung, daß die Anwendbarkeit von Programmforschung in dem Maße wächst, wie die "funktionale Breite". d.h. die Zahl der Schritte im Entscheidungsprozeß von der

Problemanalyse bis zum konkreten Vorschlag einer Maßnahme. zunimmt. Im Hinblick auf diese Beobachtung, daß Forschungsergebnisse um so verwertbarer in der Praxis sind, je weniger theoretisch, je weniger akribisch in der Methodik und je stärker sie handlungsbezogen sind, wird auch verständlich, weshalb Kommissionsberichte, deren Interpretation bereits innerhalb der Wissenschaft umstritten ist und zu abweichenden Voten führt, nur schwer politisch-praktisch fruchtbar zu machen sind (vgl. Neidhardt, Zum Familienbericht oder jüngst das Schicksal der Psychiatrie-Enquête-Kommission). Ein Teil der Ursachen für diesen mangelnden Umsetzungserfolg von Wissenschaft finden wir sicherlich in den Eigenheiten des Wissenschaftssystems begründet, die auf den Forscher insbesondere über die Erwartung der Scientific Community einwirken, daß theoretische Bezüge hergestellt und methodische Standards eingehalten werden. Demnach wäre allerdings zu überlegen und zu diskutieren, ob man nicht das Eine tun kann, ohne das Andere lassen zu müssen, indem man beispielsweise

- einen wissenschaftlichen und einen praktischen Bericht abliefern, was allerdings Zeit und Kapazität kostet,
- indem man sich als Wissenschaftler nach Ablieferung eines Gutachtens für weitere Diskussionen und Detailanfragen der Praxis verfügbar hält und
- spätestens dabei bereit ist, auf politische, rechtliche und praktische Restriktionen der Administration einzugehen und aus der Sicht der Verwaltung "realistische" Programmvorschläge zu entwickeln.

Es kann aber nicht nur darum gehen, eine bessere anwendungsbezogene Forschung zu fördern und zu fordern, und dabei den Zusammenhang mit Theorie und Grundlagenforschung zu zerschneiden, sondern einerseits sollte die Rückkoppelung von anwendungsbezogener Forschung auf Grundlagenforschung sichergestellt werden, indem zum Beispiel eben

nach einem Projektbericht noch eine wissenschaftliche Publikation im engeren Sinne folgt, oder aber - und hier scheint mir letztlich die praktikablere Lösung zu liegen - das Anwendungssystem zu **verwissenschaftlichen**, d.h. im Sinne von **anwendungsbezogener Wissenschaft** zu **professionalisieren**.

5.3.2 Probleme im Anwendungssystem

Die Gestaltung der Interaktion zwischen **Forschung und Anwendungssystem** ist also eine kritische Variable, von deren Ausprägung es **abhängt**, inwieweit die beiderseitigen Erwartungen erfüllt werden können. Reinhard Bartholomäi (in: WZB 1977) hat kürzlich eindrucksvoll und schonungslos eine Reihe von kritischen Punkten dargelegt, die den **Forschungsanwender** beschäftigen:

- die Verwaltung hat in der Regel schon Schwierigkeiten, ein **Forschungsthema** überhaupt zu formulieren und damit dem Forscher ihre Erwartungen konkret und präzise darzulegen.
- Die Auswahl des **Auftragnehmers** - im wesentlichen **Universitäten** oder **außeruniversitäre Institute** - ist die zweite Schwierigkeit, weil sich die Verwaltung durchaus der **Schwächen** beider Institutionen bewußt ist und deren **Motivation antizipiert**.
- Die **Berichte** sind bereits sprachlich schwer verständlich, zum Teil weil der **Empfänger** mit dem **Vokabular** nicht vertraut ist, zum Teil weil die **Ergebnisse** **indirekt** an die **wissenschaftliche Bezugsgruppe** adressiert sind.
- Obwohl im Bereich der **außeruniversitären Forschung** **Kommunikations- und Transformationsprobleme** laut Bartholomäi geringer sind und auf **Verwertbarkeit** mehr Rücksicht genommen wird, besteht **Skepsis** in Bezug auf die **Kosten** und den **Innovationsgrad** **außeruniversitärer Forschung**.

- Die administrative Betreuung des Forschungsprojektes zwischen Auftragsvergabe und Ablieferungstermin.
- "der Forschungsnehmer hat, das ist das Spezifikum der Ressortforschung, weder Recht auf Publikation noch gar Recht auf Verwirklichung seiner Ergebnisse. Dennoch halte ich es für geboten, daß Forschungen, die aus Steuermitteln finanziert werden, wo immer es möglich ist, (und der Maßstab für die Möglichkeit sollte großzügig angelegt werden) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Ebenso halte ich es für ein Gebot der Höflichkeit, daß die Verwaltung den Forscher darüber informiert, was mit den Ergebnissen seiner Arbeit geschieht. Diese Rückkoppelung ist nicht nur ein Akt der Courtoisie, sondern auch eine wichtige Voraussetzung für eine bessere Ausrichtung zukünftiger Forschung auf die Bedürfnisse der Verwaltung." (Bartholomäi S. 298)

Aus all dem ergibt sich unseres Erachtens die Notwendigkeit, eine Professionalisierung der Programmforschung auf beiden Seiten, auf Seiten der Forscher und des Anwendungssystems, voranzutreiben. Dem dient die GFP. Wir haben die Hoffnung, daß

- auf Seiten der Wissenschaft eine weitere methodische und instrumentelle Verfeinerung gelingt und ein Selbstverständnis etabliert werden kann, das angewandte, auf die Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung und ihre Programme bezogene Forschung nicht mehr als anrühlich empfindet,
- in der Verwaltung das Wissen um methodische Grundlagen und Probleme verbreitet werden kann, die Institutionalisierung und Spezialisierung von Programmforschungs-Referaten in der Verwaltung als speziellen Kontaktstellen für den externen Forscher vorangetrieben werden kann.

- und durch gemeinsame Diskussion die den Interaktionsprozeß häufig belastenden Detailprobleme der sozialen Beziehung zwischen externem Forscher und Verwaltungsmann einer Lösung näher geführt werden können.

**Gegenstandsbereiche
der Programmforschung**

41

Politisch-administrativer Prozeß	Programmstudien in einzelnen Politik- bereichen		Eingesetzte Methoden und Instrumente, z.B.	Meta-policymaking
1 Programmentwicklung	Gutachten zu inhalt- lichen Fragen der Programmgestaltung		Prognoseverfahren Sozialindikatoren Scenario Delphi-Verfahren Brainstorming Nutzen-Kosten-Analysen	Untersuchung und Verbesserung von Methoden, Organisation, Funktion der Programmforschung im politisch-admini- strativen Prozeß
2 Programmvollzug	Implementations- studien einzelner Programme		Simulation Experiment Kostenrechnung	
3 Kontrolle	Evaluationsstudien spezifischer Programme		Evaluationstechniken (sozialwissenschaftl.) Erhebungs- und Analyse Verfahren)	