

Editorial

Zur Notwendigkeit und Konzeption einer deutschsprachigen „Zeitschrift für Evaluation“

Festgefahrene bürokratische Strukturen, geringe Verwaltungseffizienz, gesellschaftliche Reformstaus und zu langatmige Innovationszyklen werden gerne als Belege für die Notwendigkeit eines Modernisierungsschubs in Deutschland aufgeführt. Auch die Rolle der Wissenschaft steht in der Kritik: Der Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik vollzieht sich nur schleppend und unvollkommen. Während in vielen angelsächsischen Ländern der Transfer von Erkenntnissen und Wissen allein schon durch den wechselseitigen Austausch von Funktionseleiten stattfindet und zudem Evaluationen zum Standardrepertoire der politischen Aufklärung und Beratung gehören, sind in Deutschland die Funktionseleiten stark segmentiert. Wechsel zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik finden eher selten statt.

Hinzu kommt, dass Evaluationen oder Erfolgskontrollen nur selten durchgeführt werden. Und dies, obwohl die Bundeshaushaltsordnung in §7 ausdrücklich Erfolgskontrollen finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung vorschreibt. In einem Gutachten des Bundesrechnungshofes wird beklagt, dass

- die meisten Ressorts den Erfolg ihrer Maßnahmen nicht hinreichend beurteilen können, da entsprechende Erfolgskontrollen fehlen,
- in fast allen Ressorts die Voraussetzungen für eine systematische Erfolgskontrolle nicht gegeben sind,
- Wirkungsuntersuchungen, die auch nicht-intendierte Effekte berücksichtigen und die festgestellten Ergebnisse einer Ursache-Wirkungsanalyse unterziehen, nahezu komplett fehlen, und
- vorhandene methodische Möglichkeiten zur Ermittlung von Erfolg und Wirksamkeit nicht ausgeschöpft werden (BRH 1998: 22ff.).

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb die Schaffung der organisatorischen und methodischen Voraussetzungen für die Durchführung von Erfolgskontrollen, um anschließend die Bewilligung von Haushaltsmitteln an die Vorlage von solchen Evaluationen zu binden. Hierfür empfiehlt der Bundesrechnungshof weiter:

- bei der Erfolgskontrolle die Unterstützung externer Institutionen in Anspruch zu nehmen,
- Methoden und Verfahren zu entwickeln, die die einzelnen Ressorts in die Lage versetzen, Erfolgskontrollen durchzuführen und

- Mitarbeiter für die Durchführung von Erfolgskontrollen qualifiziert aus- und fortzubilden.

Viele Anzeichen deuten darauf hin, dass der in anderen Ländern Europas zu beobachtende Boom der Evaluation auch Deutschland erfasst:

- Mit der nun auch in Deutschland verstärkt geführten Diskussion um „New Public Management“ und neue Steuerungsmodelle „erlebt die Vorstellung eines umfassenden Steuerungs- und Managementkonzepts und mit ihr die strategische Akzentuierung und Einbindung der Evaluierungsfunktion eine Renaissance“ (Wollmann 1994: 99).¹
- Wie auch in anderen europäischen Ländern sind die Regierungen in Deutschland mit notorischen Budgetproblemen konfrontiert, die eine stärkere Priorisierung und Selektion von Maßnahmen erforderlich machen. Damit steigt prinzipiell auch der Bedarf an Evaluationen, um Daten über die Effektivität und Effizienz von Programmen zu gewinnen, auf deren Basis politisch legitimierte Entscheidungen getroffen werden können. Pollitt (1998: 223) beschreibt die Situation der Regierenden zutreffend: „...they can no longer call on the same reserves of legitimacy and authority which were available to them two or three decades ago. They have to do more with less and do it for a variety of more sceptical and less deferential audiences.“
- In Gesetzen oder wichtigen Programmen wurde das Instrument der Evaluation – anders als in den USA – bisher zwar kaum integriert (vgl. Wollmann 1997: 4), doch das Parlament drängt zunehmend auf die Durchführung von Evaluationen. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit haben z.B. mehrere parlamentarische Initiativen dazu geführt, dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) jetzt in größerem Umfang Nachhaltigkeitsuntersuchungen durchführt, um die Frage nach der Wirksamkeit ihrer Projekte und Programme beantworten zu können.
- Der BRH hat sich zu einem der wichtigsten Befürworter von Evaluation entwickelt. Er drängt nicht nur mit eiserner Beharrlichkeit auf die in der BHO verpflichtend vorgeschriebenen Erfolgskontrollen, sondern verlangt auch die Ausweitung der öffentlichen Evaluationsaktivitäten (insb. auf die Überprüfung der Wirksamkeit von Subventionen, die sich jährlich auf rund 18 Mrd. Euro belaufen) und führt selbst Wirkungsevaluationen durch.
- In Programmen der EU wird die Durchführung von Evaluationen zunehmend zum Standard.
- Verstärkt fragen auch Nicht-Regierungsorganisationen, Verbände und Stiftungen Evaluationen, insbesondere Wirkungsevaluationen, ihrer Programme nach.
- Nicht zuletzt könnte auch das Erneuerungsprogramm der Bundesregierung „Moderner Staat – moderne Verwaltung“ dazu führen, dass Evaluationen als ein wichtiges Instrument für die politische Steuerung eine Aufwertung erfahren.

1 Die unter dem Stichwort „New Public Management“ geführte Reform- und Modernisierungsdebatte begann in Europa vor allem in Holland, den skandinavischen und einigen angelsächsischen Ländern. In Deutschland wurde diese Diskussion lange Zeit weitgehend ignoriert.

Während offenbar die Nachfrage nach Evaluationen seit Jahren sprunghaft ansteigt, sind Wissenschaft und Praxis auf diese Herausforderung nur schlecht vorbereitet. Sie können nicht, wie z.B. in den angelsächsischen Ländern, auf eine eigenständige, professionalisierte Evaluationsforschung mit Berufsverbänden, Fachzeitschriften, Universitäten, zumeist post-graduierten Ausbildungsgängen und einem Netz von universitären und privatwirtschaftlichen Institutionen verweisen. In Deutschland ist eine solche Entwicklung aber erst im Aufbau begriffen. Das sichtbarste Zeichen stellt der Diplomstudiengang Psychologie dar, in welchem sich Evaluation als eigenständiges Ausbildungs- und Prüfungsfach etablieren konnte. Daneben existieren einige weitere sozialwissenschaftliche Studiengänge, in denen Lehrveranstaltungen zu Evaluation im Rahmen der Methodenausbildung integriert sind. Es herrscht aber ein Mangel an Lehrstühlen, Sonderforschungsbereichen und wissenschaftlichen Instituten, die sich mit grundlegenden theoretischen und methodischen Fragen der Evaluationsforschung beschäftigen, wie auch an weiteren Studiengängen, in denen das Wissen, die Fähigkeiten und die Fertigkeiten des Evaluierens von zentraler Bedeutung sind. Auch ein außeruniversitärer Aus- und Weiterbildungsmarkt für Evaluatoren ist nur sehr rudimentär vorhanden.

In den letzten Jahren sind verstärkt Professionalisierungsbemühungen festzustellen, die vor allem durch die Gründung eines längst überfälligen Fachverbandes – die Deutsche Gesellschaft für Evaluation – (www.degeval.de) charakterisiert sind. Die sich im September 1997 konstituierende Gesellschaft hat sich – wie vergleichbare Einrichtungen in Europa – zur Aufgabe gemacht, das Verständnis, die Akzeptanz und die Nutzbarmachung von Evaluation in der Gesellschaft zu fördern, Prinzipien bei der Vorgehensweise von Evaluationen zu entwickeln, Qualitätsstandards für Evaluationen festzulegen und den interdisziplinären Austausch zu fördern. Mittlerweile weist der Verband über 200 Mitglieder auf, die zumeist aus der Wissenschaft (40%) und der Consulting-Wirtschaft (30%) kommen. Aber auch Auftraggeber (11%) und interne Evaluatoren (16%) sind vertreten. Es haben sich 10 Arbeitskreise gebildet, die spezifische Evaluationsfelder bearbeiten². Die Gesellschaft hat bisher vier Jahrestagungen durchgeführt, einen www-Server und ein Diskussionsforum Evaluation eingerichtet. Von herausragender Bedeutung ist die Erarbeitung von „Standards für Evaluation“, die der Mitgliederversammlung im Oktober 2001 in Speyer vorgelegt wurden. Die Standards sollen die Qualität von Evaluationen sichern helfen, indem sie „Orientierung bei Planung und Durchführung von Evaluationen geben, Anknüpfungspunkte bieten für die Aus- und Weiterbildung in Evaluation und auch für die Evaluation von Evaluationen (Meta-Evaluation) sowie Transparenz über Evaluation als professionelle Praxis gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit schaffen“ (Standards für Evaluation, Fassung vom Oktober 2001). Diese Standards sollen nun breit diskutiert und Ende 2004 in revidierter Form endgültig verabschiedet werden.

2 Es handelt sich um die Arbeitskreise: Aus- und Weiterbildung in Evaluation, Evaluation an Hochschulen, Evaluation an Schulen, Evaluation im Umweltbereich, Evaluation in der beruflichen und betrieblichen Bildung, Evaluation von Entwicklungspolitik, Evaluation von Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik, Medienevaluation, Soziale Dienstleistungen, Verwaltung und Evaluation.

Trotz dieser Professionalisierungsbemühungen gilt noch immer, dass die Evaluationsforschung in Deutschland fachlich zersplittert ist, nur eine geringe interdisziplinäre Kommunikation und Zusammenarbeit aufweist und weiterhin mit dem Makel anwendungsbezogener Auftragsforschung behaftet ist, deren Wissenschaftlichkeit sogar vereinzelt bestritten wird. Die disziplinäre Segmentierung und institutionelle Zersplitterung der Evaluation auf administrative Fachressorts, die den Hauptteil an Aufträgen vergeben sowie ihre Sonderstellung in der Wissenschaft, haben nicht nur wesentlich dazu beigetragen, dass sich bisher – im Unterschied zu den USA – keine eigenständige sozialwissenschaftliche Evaluationsdisziplin entwickeln konnte, sondern dass auch übergreifende Fragestellungen weder artikuliert noch bearbeitet wurden. Da zudem viele Studien der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden, sind sie der wissenschaftlichen Diskussion und Kritik entzogen. Dadurch wird die Weiterentwicklung von Theorien und Methoden sowie eine über die Fachgrenzen hinausgehende Wissensakkumulation erschwert. Da fachliche Standards bisher in Deutschland fehlten, konnten Auftraggeber und -nehmer auch nicht auf allgemein gültige Qualitätskriterien zurückgreifen.

Diese Defizite stellen die Evaluationsforschung vor erhebliche Probleme, die noch dadurch gesteigert werden, dass sich die Ansprüche an die Erfolgsbeurteilung von öffentlichen Maßnahmen in den letzten Jahren stark verändert haben. Während es anfangs noch ausreichte, auf den Input (z.B. die eingesetzten Investitionsmittel) zu verweisen und später dazu übergegangen wurde, auch den Output zu beziffern (z.B. die Zahl ausgebildeter Fachkräfte), wird heute vor allem nach dem Outcome und dem Impact, also nach den Wirkungen einer Maßnahme gefragt (z.B. ob die ausgebildeten Fachkräfte einen berufsadäquaten Arbeitsplatz gefunden haben und ob sie nutzbringend eingesetzt werden können). D.h. die aufgelegten Programme werden nicht nur komplexer, sondern die Erfolgsmessung wird zunehmend anspruchsvoller und die Wirkungsnachweise sind schwerer zu erbringen.

Evaluation kann prinzipiell wesentlich dazu beitragen, wissenschaftliche Erkenntnisse gezielt in diverse Politikbereiche bzw. Handlungsfelder zu transferieren. Durch die Anwendung wissenschaftlicher Methoden zur Bewertung des Verlaufs und der Wirkung von Programmen werden nicht nur Daten für rationale Steuerungsentscheidungen geliefert, sondern es fließen auch wissenschaftliche Erkenntnisse in die Gestaltung von Politik ein. Durch Evaluationen werden Erkenntnisse vermittelt, wird Transparenz geschaffen und kann Legitimität gewonnen werden. *D.h. Evaluation kann wesentlich dazu beitragen, festgefahrene bürokratische Strukturen aufzubrechen, Politik und Verwaltungshandeln effizienter zu gestalten und Innovationsrückstände aufzuarbeiten.*

Damit Evaluation dieser Aufgabe gerecht werden kann, ist ihre Professionalisierung weiter voranzutreiben. Hierzu gehört auch das Vorhandensein einer Fachzeitschrift als zentrales Kommunikationsmittel. Die hier vorliegende erste Ausgabe der „Zeitschrift für Evaluation“ will eine Plattform bieten für

- den fachlichen Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis,
- die interdisziplinäre Bündelung sektoralen Fachwissens,
- die Vermittlung und Diskussion neuer Erkenntnisse, theoretischer Konzeptionen und methodischer Evaluationsverfahren,

- die Verbreitung von Standards in der Evaluation und
- Hinweise auf Veranstaltungstermine, Jobangebote, Ausschreibungen, Literatur etc.

Auf diese Weise soll die Zeitschrift zu einem Brennpunkt für Evaluation werden, in dem Fachkenntnisse interdisziplinär gebündelt werden und ein wechselseitiger Transfer zwischen Wissenschaft und Praxis stattfindet. Dadurch kann die „Zeitschrift für Evaluation“ dazu beitragen, die Modernisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik voranzutreiben.

Entsprechend der vielschichtigen Aufgabenstellung von Evaluation, der Heterogenität der mit ihr befassten Akteure und fachlichen Disziplinen richtet sich die Zeitschrift sowohl an Wissenschaftler und Evaluationsexperten aus den unterschiedlichsten Disziplinen (z.B. Wirtschaft, Soziologie, Politik, Verwaltung, Psychologie, Gesundheit, Bildung, Forschung und Technologie, Umwelt etc.) als auch Institutionen (z.B. Hochschulen, Beratungs- und Marktforschungsunternehmen). Die Zeitschrift will sowohl Wissenschaftlern in der Grundlagenforschung und der projektbezogenen Entwicklungsarbeit wie auch Anwendern, externen und internen Auftragnehmern und -gebern aus den unterschiedlichsten Bereichen (z.B. Bundes- und Landesministerien, Verbände, Vereine, Stiftungen, Nicht-Regierungsorganisationen, Unternehmen) ein Forum bieten.

Dementsprechend sollen neben Theorie- und Methodenproblemen auch Themen behandelt werden, die vor allem auch für Auftraggeber, Anwender und Nutzer von Evaluationen von Interesse sein sollten. Zu diesen Themen zählen die Planung und Durchführung von Evaluationen, die Verwertung und Umsetzung von Evaluationsergebnissen, Hinweise und Erörterung von Evaluationsstrategien (wie externe/interne Evaluation bzw. Selbstevaluation), Qualifizierungsstrategien, Qualitätsstandards für Evaluation, fachgerechte Anwendung von Evaluationsmethoden etc.

Das Grundmuster der Zeitschrift soll deshalb in der Regel folgendermaßen aussehen:

- ein theoretischer Artikel
- ein methodisch orientierter Artikel
- Vorstellung eines Evaluationsinstruments oder Qualifizierungskonzepts
- eine beispielhafte Fallstudie
- eine Darstellung auftraggeberbezogener Probleme
- ein Interview mit Experten aus der Praxis
- Serviceteil (Termine, Ausschreibungen, Bücher etc.)

Deutschsprachig soll die Zeitschrift sein, weil sie sich an ein weit gefächertes Publikum richtet und weil sie zur Integration der deutschsprachigen Evaluations-Community beitragen will, zu der selbstverständlich auch die österreichischen und schweizerischen Kollegen und Kolleginnen gehören.

Dementsprechend wurde der Schwerpunkt dieser ersten Ausgabe der Zeitschrift für Evaluation auf die Vorstellung der gegenwärtigen Aktivitäten der beiden deutschsprachigen Evaluationsgesellschaften gelegt. Die im Herbst letzten Jahres in Speyer veranstaltete Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) stand unter dem Motto „New Public Management und Evaluation“. Zur Publikation in diesem Heft wurden neben dem zentralen Vortrag von Ernst Buschor und einer kurzen Zusammenfassung der Abschlussdiskussion zwei Überblicksarti-

kel von *Hellmut Wollmann* und *Thomas Widmer* aus den entsprechenden Arbeitskreissitzungen ausgewählt und von den Autoren entsprechend aufbereitet. Unser Dank gilt zusätzlich der Deutschen Gesellschaft für Evaluation und Hildegard Müller-Kohlenberg, die uns nicht nur bei den Verhandlungen mit den Autoren tatkräftig unterstützten, sondern auch Abschriften von Tonbandaufnahmen der Abschlussdiskussion erstellt und der Zeitschrift für Evaluation (ZfEv) zur Verfügung gestellt haben. Außerdem möchten wir Herrn Klaus-Peter Jacoby für die Überarbeitung und Kürzung der Tonbandmitschrift danken.

Auch der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) ist die Zeitschrift aufgrund ihrer Unterstützung bei der Publikation der Beiträge zur diesjährigen Jahrestagung der SEVAL zu Dank verpflichtet. Unter dem übergreifenden Tagungsthema „Evaluation in der Entwicklungszusammenarbeit“ lieferten im Juni 2002 Anne-Marie Hohenstein, Ray C. Rist und Reinhard Stockmann die zentrale Diskussionsgrundlage. Trotz des sehr begrenzten Zeitraums bis zum Redaktionsschluss für diese Ausgabe ist es dankenswerterweise allen drei Hauptrednern gelungen, ihre Beiträge rechtzeitig in eine publikationsreife Fassung zu bringen.

Die Zeitschrift für Evaluation möchte auch in Zukunft regelmäßig und aktuell über die Beiträge und Diskussionen auf den Jahrestagungen der deutschsprachigen Evaluationsgesellschaften berichten. Darüber hinaus sollen Berichte über Tagungen weiterer Evaluationsvereinigungen oder benachbarter Organisationen publiziert werden. Entsprechende Anregungen und Beiträge werden von der Redaktion jederzeit gerne entgegengenommen.

Ein solcher Tagungsbericht findet sich bereits in diesem Heft: im Herbst 2001 hat die Fachgruppe Methoden und Evaluation der Deutschen Gesellschaft für Psychologie in Frankfurt a.M. ihre Jahrestagung abgehalten und dabei eine besondere Schwerpunktsetzung auf das Thema Evaluation vorgenommen. *Helfried Moosbrugger*, *Karin Schemelleh-Engel* und *Karl Schneider* geben einen kurzen Überblick zu den behandelten Themen und Diskussionen dieser Tagung.

Aufgrund der umfangreichen Vorstellung von Tagungsaktivitäten blieb in dieser Ausgabe nur vergleichsweise wenig Raum für Beiträge zu den theoretischen und methodischen Grundlagen der Evaluation. Ausgewählt wurde ein Aufsatz von *Helfried Moosbrugger* und *Karl Schneider* zum gegenwärtigen Stand der Evaluationsforschung innerhalb der Psychologie, der insbesondere auch die Einordnung der Diskussionen auf der Fachgruppentagung in Frankfurt in einen größeren Zusammenhang erleichtert. Auch der Aufsatz zum Themenschwerpunkt Gesundheitspolitik von *Werner W. Wittmann*, *Rüdiger Nübling* und *Jürgen Schmidt* weist starke Bezüge zur Psychologie auf, belegt aber auch die Bedeutung disziplinübergreifender Evaluationsforschung.

Die restlichen Seiten dieses ersten Heftes der Zeitschrift für Evaluation bleiben verschiedenen Serviceleistungen vorbehalten, die in dieser Form regelmäßig fortgeführt werden sollen. In der Reihe „Evaluationsinstitute stellen sich vor“ wird jeweils einer Einrichtung die Möglichkeit zur Selbstdarstellung gegeben. In dieser Ausgabe präsentiert *Uwe Schmidt* das Zentrum für Qualitätssicherung an der Johannes-Gutenberg Universität Mainz.

In dem unabhängig von der Redaktion der Zeitschrift für Evaluation (ZfEv) gestalteten Informationsteil der Deutschen Gesellschaft für Evaluation „DeGEval... Info“ möchte die Gesellschaft ihre Mitglieder über bestimmte Themen und Entwicklun-

gen der Verbandstätigkeit informieren. „DeGEval... Info“ ersetzt die bisherigen „DeGEval... News“ und ergänzt den weiterhin bestehenden Informationsdienst „DeGEval... Mail“. Die „DeGEval... Info“ kann auch unabhängig von der Zeitschrift für Evaluation direkt über die Geschäftsstelle der DeGEval bezogen werden. Die erste Ausgabe der „DeGEval... Info“ präsentiert zwei Beiträge von *Manfred Hennen* und *Uwe Schmidt* zum Thema Methodenausbildung für Evaluatoren.

Von Seiten der Redaktion schließlich wird in einem eigenen Serviceteil auf aktuelle Veröffentlichungen, zentrale Informationsdienste und neue Organisationen hingewiesen. Dabei sind wir für die möglichst aktuelle Gestaltung dieses Teils auf die Hilfe der Leser und Leserinnen der Zeitschrift angewiesen. Bitte informieren Sie die Redaktion über vorstellungswürdige Publikationen und Einrichtungen, wir werden Ihre Anregungen gerne aufgreifen. In der ersten Ausgabe dieses Serviceteils möchten wir Ihnen einen kurzen Überblick zu den Entwicklungen seit Anfang des 21. Jahrhunderts geben und auf die zentralen Institutionen der Evaluation hinweisen.

Wir hoffen, mit diesen Beiträgen eine für Sie interessante Ausgabe zusammengestellt zu haben und wünschen Ihnen eine spannende und anregende Lektüre.

im Namen der Herausgeber
Reinhard Stockmann,
Universität des Saarlandes
Centrum für Evaluation

Literatur

- Bundesrechnungshof (1998): Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Deutsche Gesellschaft für Evaluation (2002): Standards für Evaluation. Köln.
- Pollitt, Christopher (1998): Evaluation in Europe: Boom or Bubble? In: *Evaluation*. Jg. 4(2), H. 2: 214-224.
- Wollmann, Helmut (1998): Evaluation in Germany. In: *Newsletter from the European Evaluation Society*. No. 3/97: 4-5.
- Wollmann, Helmut (1994): Evaluierungsansätze und -institutionen in Kommunalpolitik und -verwaltung. Stationen der Planungs- und Steuerungsdiskussion. In: Schulze-Böing, Matthias; Johrendt, Norbert: *Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik*. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser; S. 79-110.