

Stand und Perspektiven der Evaluation in Deutschland Eine Einführung

Von Kathleen Toepel* und Günter Tissen**

Das Forschungs- und Politikberatungsfeld „Evaluation“ hat in fast allen Politikbereichen in den letzten zehn Jahren einen starken Entwicklungsschub erfahren. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Fortentwicklung der Evaluierungsmethoden und die steigende Nachfrage nach Evaluationen. Gekennzeichnet ist die Weiterentwicklung in diesem Feld auch dadurch, dass die Evaluierung sich nicht mehr allein auf die reine Feststellung von Wirkungen staatlicher Maßnahmen beschränkt, sondern immer weiter in die verschiedenen Bereiche praktischen Handelns der Förderpolitik hineinreicht.

Ziel dieses Vierteljahrsheftes ist es, einen Überblick über Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowie Entwicklungstendenzen von Evaluationen in den einzelnen Politikbereichen zu vermitteln. Die Beiträge vertreten dabei die Evaluation im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, der Forschungs- und Innovationspolitik, der Regionalpolitik, der Entwicklungspolitik und der Umweltpolitik sowie die Evaluation im Hochschulwesen. Aus der Sicht des jeweiligen Gebiets stehen vor allem die Tendenzen von Angebot und Nachfrage nach Evaluationen, Trends in den Evaluierungsmethoden sowie die Unabhängigkeit des Evaluators und seine Professionalisierung im Mittelpunkt.

Jacques Toulemonde betrachtet die Frage, inwieweit es Unterschiede dabei gibt, wie europäische Länder Evaluationen durchführen und nutzen. Er zeigt, dass sich die Durchführung von Evaluationen und die Nutzung von Evaluationsergebnissen in den einzelnen Ländern unter unterschiedlichen externen und internen Einflüssen entwickelt hat. Trotz aller Gemeinsamkeiten — wie der Einfluss der amerikanischen Planungs- und Budgetierungssysteme und der europäischen Strukturfonds — bleiben erhebliche Unterschiede bestehen, je nachdem, wie die Evaluation in die Verwaltungskultur jedes einzelnen Landes passt. Während es sich in manchen Teilen Europas immer noch um eine bürokratische Übung handelt, ist die Evaluation in anderen Regionen selbstverständlicher Bestandteil der Demokratie.

Evaluation wird auch in Deutschland verstärkt nachgefragt. Da „mehr“ Evaluationen nicht automatisch auch

„bessere“ Evaluationen hervorbringen, gewinnt die Qualitätssicherung an Bedeutung. *Wolfgang Beywl* und *Sandy Taut* veranschaulichen am Beispiel der amerikanischen „Standards der Programmevaluation“, wie die Qualität von Evaluationen umfassend gesichert und entwickelt werden kann. Dabei erweisen sich diese Standards als in der Breite der Politikfelder anwendbar und — eventuell nach geringfügigen Anpassungen — auch auf die europäische Situation übertragbar. Die Autoren stellen vor diesem Hintergrund die Initiative der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) zur Einführung von Standards bzw. Leitprinzipien für Evaluationen vor.

Aus der Perspektive der Public Choice Theorie beleuchtet *Stefan Mann* die Frage, welche Motive es für die Verantwortlichen geben kann, politische Programme evaluieren zu lassen, und welche Unterschiede zu nicht beauftragten Evaluationen daraus resultieren könnten. Dazu werden Evaluationen von strukturellen Programmen in Deutschland im Zeitraum 1990–2000 herangezogen. Mann zeigt, dass von den für die Förderung Verantwortlichen in Auftrag gegebene Evaluationen zwar nicht weniger methodisch anspruchsvoll sind, aber im Durchschnitt zu deutlich besseren Einschätzungen über das evaluierte Programm kommen als unabhängige Evaluationen.

Die folgenden Beiträge widmen sich dem Evaluationsgeschehen in ausgewählten Politikbereichen in Deutschland. Der Beitrag von *Stefan Kuhlmann* und *Susanne Bühner* skizziert die Entwicklungen von Evaluationsverfahren in der Forschungs- und Innovationspolitik. Nach einer Darstellung der Rahmenbedingungen staatlicher Forschungs- und Technologieförderung in Deutschland und der Entwicklung der Evaluationspraxis erfolgt eine Über-

* Dr. Kathleen Toepel, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, Tel. 030/89 789 688, Fax: 030/89 789 115, e-mail: ktoepel@diw.de

** Günter Tissen, Stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) — (<http://www.degeval.de>), Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, Tel. 0228/529 3580, Fax 0228/529 4393, e-mail: Guenter.Tissen@bml.bund.de

sicht der wichtigsten Konzepte, Anwendungsbereiche und Methoden evaluativer Verfahren in diesem Politikfeld. Mit dem anhaltenden strukturellen Wandel in Forschung und Innovation, komplexen Innovationsprozessen und systemischen Förderansätzen ergeben sich Konsequenzen für die Verwendung von Evaluationsverfahren im Prozess politischer Entscheidungsfindung. Daraus folgt die Forderung nach intelligenten Evaluationen, bei denen die unterschiedlichen Interessen der Akteure einzubeziehen sind.

Regionalpolitik hat in der Bundesrepublik eine lange Tradition, allerdings wurde mit einer systematischen Erfolgskontrolle der eingesetzten Instrumente erst vergleichsweise spät begonnen. Nach einem Rückblick auf die Entwicklung der Regionalpolitik und ihre Evaluation in Deutschland stehen im Beitrag von *Kathleen Toepel* die zukünftigen Herausforderungen für die Evaluation in diesem Politikbereich im Mittelpunkt. Dabei geht es in erster Linie um die Anforderungen, die aus den spezifischen Charakteristika dieses Politikfeldes resultieren. Hinzu kommen die bekannten methodischen Probleme, die Evaluationen in allen Politikfeldern aufweisen. Im letzten Jahrzehnt ist die europäische Strukturfondsförderung die treibende Kraft für den Ausbau der Evaluationstätigkeit in der Regionalpolitik. Dies trifft einerseits auf die Anzahl und Breite der durchgeführten Evaluationen zu, andererseits stellen die europäischen Strukturfondsregeln hohe methodische Anforderungen an Evaluationen. Es entsteht ein Spannungsfeld zwischen den begrenzten methodischen Möglichkeiten der Evaluation, den Spezifika des Politikbereiches und den steigenden Anforderungen der Europäischen Kommission.

Der Beitrag von *Ulrike Kugler* greift diese Problematik aus der Sicht eines Auftraggebers von Evaluationen auf. Am Beispiel der durchgeführten und zukünftigen Evaluationen in der Hansestadt Bremen wird deutlich, dass sich die Verwaltungen als Auftraggeber hohen Anforderungen stellen müssen, da die Häufigkeit von Evaluationen und der Aufwand zur Prozessorganisation und Datenerfassung erheblich ansteigt.

Vor dem Hintergrund eines Vergleichs der Evaluationspraxis in den USA und Deutschland diskutiert der Beitrag von *Christoph M. Schmidt* die methodischen Probleme bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, wobei unterschiedliche empirische Strategien zur Lösung dieser Probleme vorgestellt werden. Ergänzt wird dies durch einen Abriss der verfügbaren wissenschaftlichen Evidenz zu ökonomischen Auswirkungen von Arbeitsmarktprogrammen, verbunden mit einer Reihe von Schlussfolgerungen für die Durchführung zukünftiger Maßnahmen sowie die mit ihnen notwendig einhergehende Evaluation.

Der Beitrag von *Reinhard Stockmann* widmet sich der Entwicklungspolitik. Trotz vielfältiger Evaluationsaktivitä-

ten liegen bisher sowohl in der Wissenschaft als auch bei den Geberorganisationen selbst nur wenige profunde Ergebnisse zur nachhaltigen Wirksamkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen vor. Mittlerweile wird dem Problem nicht nur in der Wissenschaft, sondern auf Druck der Parlamente vor allem auch in den Geberorganisationen vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt. Jüngste Reformen im Evaluationssystem der deutschen Geber- und Durchführungsorganisationen haben das Ziel, ex-post Evaluationen als Managementinstrument sowie als Mittel zur Legitimierung der Entwicklungszusammenarbeit zu stärken.

Auch durch das Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“, das ökologische, ökonomische und soziale Aspekte gleichermaßen berücksichtigt, entstehen neue Anforderungen an die Evaluatoren. Gleichzeitig kann im Rahmen der europäischen Umweltpolitik eine Verpflichtung zur Evaluation der Nachhaltigkeit von Politiken und Programmen abgeleitet werden. Durch den Wandel in der deutschen Umweltpolitik nimmt der Bedarf an Evaluationen auch auf nationaler Ebene in diesem Politikbereich stetig zu. Aufbauend auf einer Analyse dieser Nachfrage-trends, der Struktur des Evaluationsangebots und der eingesetzten Evaluationsverfahren zeigen *Wolfgang Meyer* und *André Martinuzzi*, dass die Weiterentwicklung der Methoden zur Evaluation nachhaltiger Entwicklung, die Etablierung des Berufsbildes des Evaluators für Umweltfragen sowie die Professionalisierung der Evaluatoren dringend erforderlich sind.

Der Aufsatz von *Thomas Heimer* und *Johann Schneider* diskutiert das Vorgehen bei der Evaluation von Lehre und Forschung sowie der Akkreditierung von Studiengängen und die Konsequenzen ihrer Einführung in die deutsche Hochschullandschaft. Es wird gezeigt, dass Akkreditierung und Evaluation zwei Seiten einer Medaille bilden. Sie unterscheiden sich jedoch in ihrer Perspektive. Ob Evaluation und Akkreditierung probate Mittel für eine Verbesserung der Leistung deutscher Hochschulen sind, hängt vom Umgang mit ihren Ergebnissen ab. Nur wenn sie nicht als neue Formalien aufgefasst werden, sondern über Lernprozesse zur Entwicklung eines kongruenten Profils der Fachbereiche führen, können sie einen erfolgreichen Beitrag liefern.

Unabhängig von den einzelnen Politikbereichen lässt sich eine steigende Nachfrage nach Evaluationen feststellen. In einigen Politikbereichen hat die Evaluation eine längere Tradition (z. B. in der Entwicklungspolitik und der Innovationspolitik), in anderen (z. B. im Umweltbereich) ist es eher ein neues Aufgabenfeld. Dabei ist nicht nur die Anzahl der Evaluationsstudien erheblich gestiegen, sondern auch die Ansprüche an die Qualität und Leistungsfähigkeit von Evaluationen. Moderne Evaluationen beschränken sich nicht auf die Entgegennahme des Auftrages und die Ablieferung des Endberichtes, sie berücksichtigen Interessen der Beteiligten, die Durchsetzbarkeit von Empfehlungen und betonen zunehmend

die Rolle der Evaluation als Lernmedium zur effizienten Verbesserung von Politiken, Programmen und Instrumenten.

In allen Politikbereichen sind in den letzten zehn Jahren neue Herausforderungen entstanden, die hohe Anforderungen an die Evaluation stellen. Dies hat seine Ursachen auch in immer spezifischeren Lösungsansätzen der Politik und der Notwendigkeit, in bislang eindeutig definierten Politikfeldern zahlreiche Nebenziele zu berücksichtigen. Stichworte, die diese Anforderungen an Evaluation verdeutlichen, sind z. B. die Evaluation von Nachhaltigkeit, von Akteursnetzwerken oder Wettbewerbsmodellen. Die Vielfalt der zu evaluierenden Politiken, Programme und Instrumente weist darauf hin, dass die Evaluatoren nur mit einem ebenso vielfältigen und an das jeweilige Evaluierungsobjekt anpassungsfähigen Instrumentenmix adäquat auf die neuen Entwicklungen in den einzelnen Politikbereichen reagieren können. Umso wichtiger ist ein reger Erfahrungs- und Wissensaustausch, damit Evaluatoren, Evaluierende und Auftraggeber den Stand der Technik und des Wissens kennen und nutzen.

Die Beiträge zeigen, dass die Evaluation von Politiken und Programmen zu Beginn des neuen Jahrhunderts als Analysewerkzeug und Entscheidungshilfe fest im deutschen politisch-administrativen System verankert ist. In den letzten Jahren hat auch die Professionalisierung derjenigen, die Evaluationen durchführen, mit der Gründung und Entwicklung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) an Schubkraft gewonnen. Dieses Heft ist nicht zuletzt ein weiteres Produkt dieser Entwicklung. In den nächsten Jahren bedarf es hier weiterer Anstrengungen, wie sich in fast allen Beiträgen ablesen lässt. Dies betrifft u. a. die Aus- und Weiterbildung von Evaluatoren, die Weiterentwicklung von Evaluierungsmethoden durch interdisziplinären und internationalen Erfahrungsaustausch sowie die Stärkung des Qualitätsbewusstseins auf beiden Seiten, z. B. durch Standards für Evaluationen.