

Hellmut Wollmann

Humboldt Universität zu Berlin
hellmut.wollmannq@rz.hu-berlin.de

**Kontrolle in Politik und Verwaltung:
Evaluation, Controlling und Wissensnutzung**

Überarbeitete Fassung Juni.08

in: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hrsg.),
Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 2. Auflage, München/Wien: Oldenbourg,

0. Problemstellung

Zur Kontrolle von Regierung und Verwaltung sind in der deutschen Verfassungs- und Verwaltungsentwicklung vor allem vier „Kontrollschleifen“ ausgebildet worden, nämlich vereinfacht gesprochen,

- die *politische* Kontrolle von Regierung und Verwaltung durch *Parlament*
- die Überprüfung der *Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit* der Verwaltung durch die *Rechnungshöfe*,
- die Überprüfung von deren *Rechtmäßigkeit* durch die *Gerichte und*
- die *verwaltungsinterne* Kontrolle durch Formen verwaltungsinterner Führung und Aufsicht (Hierarchie).

Seit den 1960er Jahren haben sich in diesem überkommenen Bild und Arrangement der „Kontrollschleifen“ tiefgreifende Veränderungen und Verschiebungen vollzogen, von denen in diesem Beitrag in zwei Schritten die Rede sein soll.

- Zunächst wird der (mit der „Planungsdiskussion“ der 1960er und 1970er Jahre verknüpfte) Aufstieg der *Evaluation und Evaluationsforschung* als Analyseverfahren zur Informationsbeschaffung und –rückmeldung in Politik und Verwaltung diskutiert (unten 1)
- dann wird das (in der jüngsten Phase der Staats-, Politik- und Verwaltungsmodernisierung unter den Stichworten New Public Management und Neues Steuerungsmodell diskutierte) *Controlling* behandelt (unten 2),
- schließlich soll auf Fragen der *Wissensverwendung* als der Nutzung von (sozial-) wissenschaftlich gewonnenen Informationen und Erkenntnissen in Politik und Verwaltung eingegangen werden (unten 3).

1. Evaluation/Evaluationsforschung

1.1. Entstehungszusammenhänge

Zwar wurde Evaluation von (sozialstaatlichen) Politiken und Programmen zur (sozialwissenschaftlich fundierten) Erkundung und Rückmeldung von deren Wirkungen erstmals bereits in den 1930er Jahren in den USA in Zusammenhang mit „New Deal“ durchgeführt. Jedoch erlebte sie ihren Aufstieg als Analyseverfahren zur systematischen Überprüfung und Rückmeldung der Wirkungen politischer Programme und Maßnahmen in den 1960er Jahren, zunächst

wiederum in den USA und dann in einer wachsenden Zahl anderer westlicher Industriestaaten, darunter als einer der ersten auch die Bundesrepublik. Diese Entwicklung wurde von einschneidenden Veränderungen in den gesellschaftlich-politischen und konzeptionell-ideologischen Rahmenbedingungen angetrieben (zur Entwicklung in der Bundesrepublik vgl. Hellstern/Wollmann 1984, Stockmann 2006b, für internationale Überblicke vgl. Levine 1981, Wagner/Wollmann 1986, Rist ed.1990, Derlien 1990, Furubo et al. (ed.) 2002, Stockmann (ed.) 2006a).

Als Reaktion auf die als immer krisenhafter wahrgenommenen sozio-ökonomischen Veränderungen der 1960er Jahre sahen immer mehr Länder Veranlassung, den *laissez-faire*-Tenor der konservativ-liberalen Politik der Nachkriegsperiode aufzugeben und verstärkt auf sozialpolitische Interventionen und neo-keynesianische Wirtschaftspolitik zu setzen. Das Profil eines fortgeschrittenen Sozial- und Interventionsstaats („advanced welfare state“) prägte sich zunächst in den USA insbesondere in den Sozialpolitischen Aktionsprogrammen (*Social Action Programs*) des Bundes im „Krieg gegen die Armut“ (seit 1964) aus. In der Bundesrepublik fand es – im Verlauf der 1960er Jahre unter der christlich-liberalen Regierung einsetzend, von der Großen Koalition (1966-1969) aufgegriffen und von der sozial-liberalen Koalition (ab 1969) programmatisch zu einer „Politik der inneren Reformen“ zugespitzt – in einer Expansion sozial- und infrastrukturpolitischer Programme und Maßnahmen – auf der Bundes- ebenso wie auf der Landes- und Kommunalebene – seinen Ausdruck.

Zum einen war diese gestiegene Politikdichte und Programmkomplexität von einem rapide anwachsenden Informationsbedarf – aus der Sicht der Exekutive ebenso wie aus der des Parlaments - begleitet. Dieses gesteigerte Analyse- und Kontrollinteresse machte sich in den USA darin geltend, dass der US-Congress die Verabschiedung neuer sozialpolitischer Handlungsprogramme seit Mitte der 60er Jahre durchweg mit dem Erfordernis ihrer Evaluation verknüpfte. Ähnlich wurde in der Bundesrepublik die Verabschiedung neuer Förderungsprogramme (z.B. Städtebauförderung ab 1971) oder Reformgesetze (z.B. Wohnungskündigungsgesetz von 1971) mit Evaluationsaufträgen verbunden.

Zum andern wurde dieser gewachsene „Informationshunger“ von Politik und Verwaltung konzeptionell-ideologisch von den Vorstellungen und Forderungen der „Planungsdiskussion“ angetrieben, wonach die Handlungsfähigkeit von Politik und Verwaltung unter den veränderten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen durch die Einführung von Planungs- und Informationsverfahren und -instrumenten zu sichern und zu steigern sei. Das Planungs- und Handlungsmodell wurde in einem *Management-Zyklus* abgebildet, der von der Politikformulierung

lierung/Zielfindung über die Implementations- zur Wirkungsphase abrollt; indem dessen unterschiedliche Phasen durch vielfältige (kybernetische) Informations- und Rückmelde (*feedback*)-Schleifen verbunden sind, erhält Evaluation als systematisches Analyseverfahren ihren zentralen und strategischen Stellenwert, sei es, dass sie in der Politikformulierungs-/Planungsphase die Aufgabe hat, vorab (*ex ante*) Folgeabschätzungen für die unterschiedlichen Entscheidungs- und Verlaufsoptionen zu bieten, sei es, dass sie Analysen über Verlauf und Ergebnisse der in Gang gesetzten Handlungsprogramme liefert. Seinen institutionell und prozedural ehrgeizigsten Ausdruck fand dieses neue Managementkonzept im *Planning- Programming Budgeting-System* (PPBS), in dem die Einbindung in den Entscheidungs- und Vollzugsprozess des Budget-Verfahrens („Programmbudget“) angestrebt wurde (und das in den USA, vom Verteidigungsministerium übernommen, in den mittleren 1960er Jahren auch in den Zivilministerien eingeführt wurde, jedoch rasch weitgehend wieder aufgegeben wurde, vgl. Rürup 1971).

Konzeptionell lag diesem Aufbruch zu einer Information, Planung und Evaluation nutzenden Politik letztlich die (normative) Vorstellung eines (wissenschafts-)“*rationalen*“ Politikmodells zugrunde, in dem davon ausgegangen wird, dass die (zwischen den politischen Akteuren und gesellschaftlichen Interessen in der Regel kontroversen) politischen Entscheidungen durch analytische Transparenz diskussionsfähig(er) und entscheidungsfähig(er) werden (vgl. etwa Wollmann 2007: 396 ff.). Seinen beredtesten Ausdruck fand dieses Leit- und Wunschbild in der von *Donald Campbell* formulierten Vorstellung einer „experimentierenden Gesellschaft“ (*experimenting society*) (Campbell 1969), in der die Entscheidung politisch kontroverser Fragen durch „soziale Experimente“ anzuleiten sei, in deren methodischer Untersuchungsanordnung und Auswertung (im Wege von Evaluation) die (Sozial-)Wissenschaften eine Schlüsselrolle spielen sollten (vgl. Hellstern/Wollmann 1983, Danielson 2007)..

Auch in Deutschland ging die Einführung des neuen Politik-, Planungs- und Evaluationsmodells Hand in Hand mit einer tiefgreifenden Neubestimmung des Verhältnisses und des Rollenverständnisses von Politik, Gesellschaft und Wissenschaft. War das Verhältnis von Politik/Verwaltung und Wissenschaft in Deutschland traditionell eher von Distanz und die Funktion des Wissenschaftssystems – sowohl in der Deutung durch die Politik als auch in der Eigendeutung der Wissenschaftler – durch Grundlagenforschung bestimmt, so wurde nunmehr von der Praxis- wie von der Wissenschaftsseite verstärkt ein Praxis-, Anwendungs- und Politikberatungsbezug von wissenschaftlicher Forschung gesucht und akzeptiert. In einem in der Politik- und Wissenschaftsgeschichte Deutschlands beispiellosen Umfang wirkten in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren Sozialwissenschaftler an Politik- und Verwaltungsre-

formprojekten (auf Bundesebene insbesondere in den Aktivitäten der *Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform*) mit. Zusammen mit reformorientierten Politikern und Verwaltungsbeamten bildeten sie „Reformkoalitionen“, die sich als Promotoren einer „verwissenschaftlichen“ Politik und verstärkten Nutzung (sozial-)wissenschaftlicher Forschung und wissenschaftlicher Politikberatung (vgl. Wollmann 2004a: 700 ff., Wewer 2008.) in der Politik- und Verwaltungspraxis erwiesen. Diese (kurzlebige) Phase einer ausdrücklich „verwissenschaftlichen“ Politik kam in einer Reihe von systematisch angelegten Vorhaben „experimenteller Politik“ in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren zum Ausdruck (Gesamtschule, Einphasen-Juristenausbildung, Tempo-Limit-Großversuche usw.) (vgl. Hellstern/Wollmann Hrsg. 1983).

1.2. Ansätze **und Methoden der Evaluation/Evaluationsforschung**

Angesichts dessen, dass Evaluation in den 60er und 70er Jahren (zumal in den für Politik-Evaluation bahnbrechenden USA) vielfach politische Programme zum Gegenstand hatten, wurde in den USA die Bezeichnung *program evaluation* (vgl. Rist ed. 1990) üblich und kam auch in der deutschen Diskussion der Terminus Programmevaluation und *Programmforschung* in Umlauf¹. Zur Abgrenzung von konzeptionell und gegenständlich verwandten Fragestellungen und Ansätzen mag der (in der Politikfeld-/Policyforschung gebräuchliche) „Politikzyklus“ (*policy cycle*): *Politikformulierung, Politikimplementierung/-realisierung, Politikbeendigung/Wirkungen* dienen: Während die *Policy-Forschung* auf eine umfassende Analyse des Policy-Zyklus angelegt ist (und gewissermaßen als „Oberbegriff“ gelten kann) (vgl. Jann/Wegrich 2007 sowie in diesem Band) und die *Implementationsforschung* in erster Linie auf den Realisierungsprozess von Politik (und dessen Verknüpfung mit der Politikformulierung) abhebt (vgl. Mayntz ed. 1990, Wollmann ed.1990), ist *Evaluationsforschung* in erster Linie darauf gerichtet, die Wirkungen von Politiken und deren Bestimmungsfaktoren zu erfassen..

Je nach Durchführungsphase und Aufgabenstellung werden gebräuchlich mehrere Untersuchungsvarianten und -typen unterschieden (vgl. etwa Stockmann 2003b: 17 f., Wollmann 2007: 393 ff.)

- (*Ex-post* oder *summative*) Evaluation wird erst nach Abschluss des politischen Programms/der Maßnahme durchgeführt. Sie ist die „klassische“ Variante der Evaluati-

on/Evaluierungsforschung. Hat sie vor allem die Aufgabe, den Zielerreichungsgrad zu ermitteln, ist vielfach von *Erfolgskontrolle* die Rede. Ist sie darauf gerichtet, die Wirkungen (intendierte Wirkungen des Handlungsprogramms = Ziele ebenso wie nicht-intendierte Wirkungen) zu erfassen und zu ermitteln, ob und inwieweit die beobachtbaren Veränderungen auf das Handlungsprogramm (kausal) zurückzuführen sind, kann von *Wirkungsanalysen* gesprochen werden. Konzeptionelle Verwandtschaft weist die mit der Wirksamkeit/tatsächlichen Geltung von Gesetzen befasste (meist der Rechtssoziologie zugeschriebene) *Rechtstatsachenforschung* auf (vgl. Wollmann 1982).

- Demgegenüber hat *ex-ante* Evaluation die Aufgabe, die Wirkungen und Ursache-Wirkungszusammenhänge eines künftigen Handlungsprogramms/einer Maßnahme vorab abzuschätzen (*pre-assessment*). Damit dient sie der (planerischen) Vorbereitung eines Handlungsprogramms und kann hierbei die Aufgabe haben, alternative Handlungspfade (im Wege unterschiedlicher Handlungs- und Wirkungsszenarien) abzuschätzen. Damit weist sie Überschneidungen mit (*ex-ante*) *Kosten-Nutzen-Analysen* auf, mit denen die Kosten und Nutzen (von Varianten) einer künftigen Maßnahme vorab ermittelt werden sollen.
- Davon kann die *Evaluierbarkeits-Abschätzung* (*evaluability pre-assessment*) unterschieden werden, die darüber Auskunft geben soll, ob sich das betreffende Handlungsprogramm/die Maßnahme überhaupt für eine Evaluation eignet.
- *Formative* (oder – in neuerer Diktion – *on-going*) Evaluation setzt während der Programm-/Maßnahmenrealisierung, nach Möglichkeit von deren Anfang an ein; sie dient der früh- und rechtzeitigen Rückkopplung (*feedback*) von (Zwischen-)Ergebnissen an die relevanten (politischen, administrativen und gesellschaftlichen) Akteure, um etwaige Korrekturen noch während der laufenden Programm-/Maßnahmenrealisierung zu ermöglichen.
- Der formativen Evaluation steht das Konzept der *Begleitforschung* nahe, innerhalb derer wiederum zwischen einer distanzierteren, die *analytische* Evaluationsfunktion betonenden, einer (zusätzlich) *beratenden* und einer sich in den Projektverlauf „aktiv einmischenden“

¹ Vgl. hierzu insbesondere Derlien 1990, der den Begriff „Programmforschung“ seit den späten 70er Jahren propagiert hat; die von ihm mitbegründete *Gesellschaft für Programmforschung* spiegelt in ihrem Namen diese Begriffswahl programmatisch wider.

Forschung Übergänge zur „Aktionsforschung“ aufweisenden Variante von Begleitforschung unterschieden wird².

- Als *Monitoring* kann schließlich die deskriptiv-analytische (auf die „Kausalfrage“ und -interpretation weitgehend verzichtende) Beobachtung relevanter Ergebnisse (insbesondere mit Hilfe brauchbarer Indikatoren) verstanden werden.
- *Effektivitätsuntersuchungen* fragen (im Wege eines Soll-Ist-Vergleichs) nach dem *Zielerreichungsgrad* („*Erfolgskontrolle*“) eines Programms/einer Maßnahme.
- *Effizienz-* (oder *Wirtschaftlichkeits-*)Analysen von Programmen/Maßnahmen sind darauf gerichtet, das Verhältnis von *Input* (d.h. den aufgewandten organisatorischen, personellen, finanziellen usw. Ressourcen) und *Output* (d.h. den erreichten Zielen, Handlungserträgen usw.), also (insoweit den *Kosten-Nutzen-Analysen* verwandt) die Relation von *Kosten* und *Nutzen* zu ermitteln – sei es, ob mit gegebenen Mitteln ein maximales Ergebnis erzielt worden ist (sog. *Maximumprinzip*) oder ein bestimmtes Ergebnis mit einem möglichst geringen Aufwand und Mitteleinsatz erreicht worden ist (*Minimumprinzip*).

Bekanntlich sind bei der Durchführung von Evaluationsuntersuchungen vor allem zwei konzeptionelle und methodische Probleme zu bewältigen, zum einen die Konzipierung der Ziele/intendierten Wirkungen (*Konzipierungs-/Indikatorenproblem*) zur Erfassung der interessierenden Veränderungen und zum andern eine leistungsfähige Vorgehensweise zur validen Beantwortung der Frage, ob die beobachteten Veränderungen auf das interessierende Politikprogramm/die Maßnahme (kausal) zurückzuführen seien (*Kausalitätsproblem*).

Auf die Auseinandersetzung mit und Lösung dieser Probleme kann an dieser Stelle nur in wenigen Stichworten und Verweisen eingegangen werden (ausführlich Hellstern/Wollmann 1977, zuletzt etwa Wollmann 2007: 397 ff.).

Die Evaluationsforschung – als bedeutsamer Bereich angewandter Politik- und Sozialforschung – bedient sich zur Gewinnung valider Kausalitätsaussagen selbstredend des gesamten methodischen Repertoires der Sozialwissenschaften und spiegelt hierbei die in diesen (in den USA mit besonderer Schärfe) ausgetragenen wissenschaftstheoretischen und methodischen Kontroversen exemplarisch wider. In den 1960er bis in die 1980er Jahre waren die methodische Diskussion und Praxis der Evaluationsforschung vorrangig am vom neo-positivistisch-nomologischen (den Naturwissenschaften nacheifernden) Wissenschaftsmodell bestimmt und

² Zu der in den 70er Jahren (insbesondere im Kontext der damaligen umfangreichen Schulversuche) geführten lebhaften Diskussion („distanzierte“ versus „intervenierende“ Begleitforschung) vgl. Hellstern/Wollmann 1983: 59 ff. mit Nachweisen

infolgedessen von experimentellen, quasi-experimentellen und quantitativen Vorgehensweisen und Methoden beherrscht. Demgegenüber hat in den letzten Jahren ein „post-positivistisches“, konstruktivistisches und letztlich relativistisches Wissenschaftsverständnis und in dessen Gefolge qualitativ-hermeneutische Methoden, in denen Fallstudien einen hohen Stellenwert haben, eine wachsende Anhängerschaft gefunden (vgl. Guba/ Lincoln 1989: „fourth generation evaluation“). Gegenwärtig findet in der Evaluationsforschung ein (dem Wissenschaftstheoretiker I. Lakatos folgendes) „realistisches“, am Objektivitätsanspruch und Streben der Wissenschaft – ungeachtet aller „konstruktivistischen“ Abstriche – grundsätzlich festhaltendes Wissenschaftsverständnis (vgl. Pawson/Tilley 1997) verbreitet Anerkennung. Forschungspraktisch und -pragmatisch wird vielfach ein Methodenpluralismus oder „Methodenmix“ verfolgt, der auf der Einsicht beruht, dass es den *einen* methodischen Königsweg nicht gibt, sondern dass bei der Auswahl und Kombination der Methoden, insbesondere bei der Mischung aus quantitativem und qualitativem (Fallstudien) Vorgehen, dem konkreten Untersuchungsgegenstand sowie bei der Fragestellung – last not least – den zur Verfügung stehenden finanziellen, zeitlichen usw. Forschungsressourcen Rechnung zu tragen ist.

1.3. Wellen und Felder von **Evaluation und Evaluationsforschung**

Nachdem der Aufstieg der Politikevaluation und Evaluationsforschung in den USA Mitte der 1960er Jahre eingesetzt hatte, gehörte die Bundesrepublik unter den europäischen Ländern (neben Schweden) zu deren Vorreitern in dieser „ersten Welle“ der Politikevaluation (vgl. Levine 1981, Wagner/Wollmann 1986, Derlien 1990). Den reformpolitischen Entstehungszusammenhang widerspiegelnd, verknüpften Politik und Verwaltung in dieser „ersten Welle“ mit der Evaluation der Programme und Maßnahmen in erster Linie das Ziel, deren Wirksamkeit (und „Output“) zu verbessern. Das in dieser Phase verfolgte *rationale* Politikmodell kam, wie bereits erwähnt, darin zum Ausdruck, dass in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren in der Bundesrepublik in einem bemerkenswerten Umfang „Politikexperimente“ (Modellversuche mit Gesamtschulen, Einphasen-Juristenausbildung, Autobahn-Tempo-Limit usw.) durchgeführt wurden (vgl. Hellstern/Wollmann 1983).

In den späten 1970er und in den 1980er Jahren erweisen sich Politikevaluation und Evaluationsforschung zwar als etablierte Analyseverfahren, sind jedoch - unter den Vorzeichen der (neoliberalen) Wohlfahrtsstaatskritik und der Haushaltskonsolidierung – in erster Linie auf *Kosten-Input-Reduzierung* gerichtet.

In den 1990er Jahren erfuhren sie insbesondere zwei Anstöße. Zum einen ist die Evaluation ein wichtiges Instrument vor allem der Bildungs- und Wissenschaftspolitik geworden, nachdem im Prozess der deutschen Vereinigung das gesamte von der DDR hinterlassene Hochschul- und Forschungssystem zum Gegenstand einer umfassenden – über die Weiterführung oder „Abwicklung“ von Forschungseinrichtungen und Wissenschaftlern entscheidenden – Evaluation gemacht worden war. Zum andern ist die Europäische Union dazu übergegangen, ihre Strukturfondförderung im EU- ebenso wie im mitgliedstaatlichen Rahmen einer Evaluation zu unterziehen, in der die verschiedenen Phasen der Evaluierung (*ex-ante*, *on-going* und *ex-post*) geradezu lehrbuchmäßig angewandt werden (vgl. Leeuw 2006). Für materialreiche Berichte zum Stand der Evaluierungsforschung in einzelnen Politikfeldern vgl. Kromey 2006 (Evaluation im System Hochschule), Büeler 2006 (Schulentwicklung), Kuhlmann 2006 (Forschungs- und Innovationspolitik), Bangel et al. 2006 (Arbeitsmarktpolitik), Huber/Müller 2006 (Umweltschutz), Wollmann 2006, Ritz 2003 (Verwaltungspolitik) und Stockmann 2006c (Entwicklungspolitik).

.1.4. Ausbildung (verwaltungs-)interner Evaluationsstrukturen. Unter dem Einfluss dieser Veränderungsschübe kamen in der Bundesrepublik auf der Bundes-, Landes- und Kommunal-ebene tiefreichende organisatorische, personelle instrumentelle und konzeptionelle Veränderungen in Gang, die nicht zuletzt im Aufbau umfangreicher Planungs-, Informations- und Evaluationsressourcen ihren Ausdruck fanden.

- Organisatorisch wurden in Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen verbreitet Verwaltungseinheiten umgegründet oder neugebildet, die teils die Aufgabe haben, Evaluationen selber durchzuführen (verwaltungsinterne, „in house“ Evaluationen) oder externe Evaluationen zu initiieren, entsprechende Forschungsaufträge zu vergeben und zu betreuen und die Ergebnisse auszuwerten.
- Die seit den 1960er Jahren verstärkt verfügbar werdenden EDV-Kapazitäten wurden dazu genutzt, auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene umfangreiche *Informationssysteme und Datenbanken* aufzubauen, die ebenso die neuen Planungs- wie Evaluierungsfunktionen unterstützten sollten. Mit besonderem Nachdruck ist der Aufbau von Statistischen Informationssystemen und von ergänzenden Raumbezugssystemen, die die Verknüpfung planungs-, handlungs- und evaluierungsrelevanter Daten in kleinräumigem Maßstab (bis zu Straßenblock- und Straßenangaben) ermöglichen, bis in jüngste Zeit vor allem auf der

kommunalen Ebene, insbesondere von den Städtestatistikern in den kommunalen Ämtern für Statistik, weiterverfolgt worden,³.

1.5. Probleme *externer Evaluationsforschung*

Angesichts dessen, dass Politik und Verwaltung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene in der Regel nur in beschränktem Umfang personell und qualifikatorisch im Stande sind, systematische, methodisch gesicherte Evaluationsuntersuchungen selber (*in-house*) durchzuführen, sind sie seit den späten 1960er Jahren dazu übergegangen, hierfür externe Forschungskapazitäten im Wege von Forschungsaufträgen heranzuziehen. Für die Entgeltung dieser Auftragsforschung sind bei den Bundes- und Landesministerien und auch in den Kommunen Haushaltsmittel („Ressortforschungsmittel“) vorgesehen, über deren Vergabe die jeweiligen auftraggebenden Dienststellen überwiegend im Wege der offenen oder beschränkten Ausschreibung, teils aber auch „freihändig“ entscheiden. Diese unmittelbar aus den Budgets gespeisten „Ressortforschungsmittel“ haben sich als ein eigenständiger neuer „Finanzmarkt“ für die Beauftragung und Förderung von Forschungsleistungen (zur „Auftragsforschung“, vgl. Wollmann 2003, Stockmann 2006b: 27) etabliert – neben (und in Konkurrenz zu) der Grundlagenforschung, deren „klassische“ Förderungsinstitution die *Deutsche Forschungsgemeinschaft* ist (mit auf dem Grundsatz der „wissenschaftlichen Selbstverwaltung“ und des innerwissenschaftlichen Wettbewerbs beruhenden Antrags- und Bewilligungsverfahren) und die vorrangig von den Universitäten als dem klassischen Standort der Grundlagenforschung in Anspruch genommen wird. In Reaktion auf diesen expandierenden „Auftragsforschungsmarkt“ haben sich die „Forschungslandschaft“ der Bundesrepublik seit den 1970er Jahren tiefgreifend verändert (vgl. Hellstern/Wollmann 1984: 33 ff). In großer Zahl sind außeruniversitäre, kommerziell operierende Forschungs- und Beratungsinstitute entstanden, die sich am „Auftragsforschungsmarkt“ durchgesetzt haben und einen Löwenanteil an diesem sichern konnten, wohingegen die universitären/„akademischen“ Forschungseinrichtungen und -gruppen sich für die Akquisition und Bearbeitung von Auftrags- und Beratungsforschung als nur teilweise bereit und fähig gezeigt haben, am Forschungsmittelmarkt zu konkurrieren, und an diesem eher am Rande stehen.

Die intellektuelle Unabhängigkeit und „wissenschaftliche Objektivität“ der Auftragsforschung scheint in mehrfacher Hinsicht herausgefordert und gefährdet (vgl. Wollmann 2003). Dies

³ . Die Tagungsbände, in denen der *Verband Deutscher Städtestatistiker* seine jährlichen Fachtagungen dokumentiert, sind eine Fundgrube einschlägiger Informationen.

fängt mit der weitgehenden „Fremdbestimmung“ in Untersuchungsgegenstand und Fragestellung an. Während sich die akademische Grundlagenforschung in der Wahl ihrer Untersuchungsfelder, -fragen und -methoden, ihrem Grundverständnis von der „Autonomie“ und Eigenbestimmung wissenschaftlicher Forschung folgend, durch wissenschaftsinterne „Wahrheits“- , Relevanz- und Reputationskriterien leiten lässt, ist Auftragsforschung maßgeblich durch das Grundverhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer geprägt, in dem der erstere die zentralen Festlegungen (*terms of reference*) des zu vergebenden Forschungsprojektes (Gegenstandsbereich, Fragestellung, möglicherweise Methoden, zeitlicher Rahmen usw.) entscheidet und sich der Auftragnehmer darauf einlässt. Durch Zeit- und Kostendruck der Projektbearbeitung kann es dazu kommen, dass statt eines an wissenschaftlichen Standards orientierten methodischen Designs ein methodisch einfaches, wenn nicht krudes („quick and dirty“) methodisches Vorgehen eingeschlagen wird. Der Neigung des Auftragnehmers, bei der Durchführung des Projekts – und sei es eher unbewusst – den Erwartungen, die der Auftraggeber in dessen Ergebnisse setzen mag, Rechnung zu tragen, kann die schiere Auftragsfinanzierung ebenso Vorschub leisten wie die Sorge, sich künftige Akquisitionschancen nicht zu verderben – bis zur extremen Form von „Gefälligkeitsforschung“, auf die die Volksweisheit „Wer zahlt, schafft an“ passt. Hinzu kommt, dass die Ergebnisse von Auftragsforschung nicht selten bei den Auftragsgebern unveröffentlicht unter Verschluss gehalten („schubladiert“) und damit nicht der öffentlichen Diskussion und auch wissenschaftlichen Debatte (*peer review*) ausgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund ist – insbesondere aus der Sicht akademischer Wissenschaft und Forschung – kritisch (und mit durchaus guten Gründen) eingewandt worden, dass angewandte Forschung, in Sonderheit Auftrags- und mit ihr Evaluationsforschung, einem strukturellen, bis in ihre Erkenntnisprämissen reichenden „Sog“ („epistemic drift“, Elzinga 1985) ausgesetzt sei, der die Gefahr einer „Kolonialisierung“ wissenschaftlicher Forschung durch Politik- und Praxisinteressen in sich birgt.

Unter den mit Evaluation und Evaluationsforschung befassten Wissenschaftlern und Praktikern ist inzwischen – zunächst wiederum in den USA, in Ansätzen derweil auch in Deutschland – ein Prozess der *Professionalisierung* in Gang gekommen, der insbesondere in der Veröffentlichung von Evaluationszeitschriften und in der Gründung einschlägiger Fachverbände zum Ausdruck kommt (vgl. Stockmann 2006b: 35 ff.).

Nach dem Vorbild der *American Evaluation Society*, die auf die frühen 1980er Jahren zurückgeht, wurden inzwischen – neben der *European Evaluation Society* – in einer Reihe von europäischen Ländern nationale Evaluationsgesellschaften gegründet, darunter im September 1997 – die *Deutsche Gesellschaft für Evaluation, DeGEval* (www.degeval.de). Mit rund 300

Mitgliedern weist der Verband bislang allerdings wohl „erst eine geringe Integrationskraft“ (Stockmann 2006b: 38) in der fachprofessionellen *community* auf.

Europäische Gesellschaften für Evaluation (Auswahl)

- European Evaluation Society www.europeanevaluation.org
 - Associazione Italiana de Valutazione www.valutazione.it
 - Deutsche Gesellschaft für Evaluation www.degeval.de
 - Finnish Evaluation Society www.finnishevaluationsociety.net
 - Schweizerische Evaluationsgesellschaft www.seval.ch
 - Société Française de l'Evaluation www.sfe.asso.fr
 - UK Evaluation Society www.evaluation.org.uk
 - Société Wallonne de l'Evaluation et de la Prospective www.prospeval.org
 - Sociedad español de evaluación www.sociedadevaluacion.org
 - Svenska utvärderingsföreningen (Swedish Evaluation Society) www.svuf.nu
-

Bereits Mitte der 1990er Jahre war die *American Evaluation Society* mit dem Beispiel vorgegangen, einen „professionellen Ethikkodex“ (*Guiding Principles of Evaluation*) auszuarbeiten und zu beschließen, durch den die intellektuelle und institutionelle Unabhängigkeit der mit Auftragsforschung befassten Einrichtungen und Wissenschaftler gegenüber Auftraggebern und der politischer und administrativer Praxis postuliert und gesichert werden sollten (vgl. Rossi et al. 1999: 425 f., Wollmann 2003:11578). Diesem Vorbild folgend diskutierte und beschloss die *DeGEval* im Jahr 2001 *Standards für Evaluation* (siehe <http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=18054>).

Als ein weiterer Schritt der „Professionalisierung“ wurde im Jahr 2002 eine deutschsprachige (halbjährliche) *Zeitschrift für Evaluation* (www.zfev.de) ins Leben gerufen, die eine Plattform und Arena für den fachlichen Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis, für die interdisziplinäre Bündelung sektoralen Fachwissens, für die Verbreitung von Standards in der Evaluation und für die Vermittlung der Theorien und Methoden der Evaluationsforschung bieten soll (vgl. Stockmann 2006b: 38).

Ungeachtet dieser aussichtsreichen Professionalisierungsschritte konnte sich die Evaluation in Deutschland – im Unterschied zu den USA – bislang als eigenständige (auch über eigene universitäre Ausbildungsgänge und –abschlüsse verfügende) sozialwissenschaftliche Teildisziplin noch nicht etablieren (vgl. Stockmann 2006b: 38). .

2. Controlling als Schlüsselkonzept in der aktuellen Politik- und Verwaltungsreform

2.1. Entstehungszusammenhang

Seit den frühen 1990er Jahren ist eine breite Diskussion um eine umfassende Politik- und Verwaltungsmodernisierung in Gang gekommen, die wesentlich von dem Konzept eines *Neuen Steuerungsmodells* bestimmt ist und in der an die seit den späten 1970er Jahren international dominierenden Vorstellungen eines *New Public Management* angeknüpft wird (vgl. Politt/Bouckaert 2004, Schröter/Wollmann 2005)..

In seinem Kern lässt sich das *NSM* vor allem an drei Dimensionen festmachen (vgl. Jann 2005, Bogumil et al. 2007:23 ff.

- Im *Verhältnis von Politik und Verwaltung*: Steuerung und Kontrolle der Verwaltung durch die Politik mittels Leistungs- und Wirkungs-(*output*) orientierte Budgets, "politische" Kontrakte (Zielvereinbarungen) und Berichtswesen (politisches/externes *Controlling*),
- *verwaltungsintern* (Binnenorientierung): Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit durch Dezentrale Ressourcenverantwortung, Kosten-Leistungs-Rechnung, administrative Kontrakte (Zielvereinbarungen) und (administratives/internes) *Controlling*,
- im Verhältnis von Verwaltung und Bürger: Einführung von Wettbewerb, Kundenbefragung usw.

Indem dem *NSM* die Vorstellung eines *Managementzyklus* zugrunde liegt, der die Phasen *Ziel-(Output-)Bestimmung/Durchführung/(Output-)Kontrolle* durchläuft und verknüpft, stimmt es einerseits mit jenem Planungs- und Handlungszyklus mit seiner Abfolge von Planung/Implementation/Evaluation in den Grundzügen sowie in dem prinzipiellen Plädoyer für eine umfassende Transparenz des Politik- und Verwaltungshandels überein. Andererseits sind seine Besonderheit (und auch sein konzeptioneller Fortschritt) gerade darin zu erkennen, daß

dem *Controlling* im Gesamtkonzept des NSM eine strategische Schlüsselfunktion zugewiesen wird. (vgl. hierzu ausführlicher zuletzt Wollmann 2003b: 2f.):

- *Politisches/(verwaltungs)externes Controlling*: Zum einen soll das Verhältnis von Parlament/Kommunalvertretung und „Exekutive“/Verwaltung/Verwaltungsführung im Neuen Steuerungsmodell dadurch neu bestimmt und austariert werden, dass die Steuerungs- und Kontrollfähigkeit des Parlaments gegenüber der Exekutive/Verwaltung gestärkt und *gleichzeitig* der Handlungsspielraum und Anreiz der Exekutive/Verwaltung für flexibles, innovatives und wirtschaftliches Verwaltungshandeln erweitert werden sollen. Dieses auf den ersten Blick in sich widersprüchlich scheinende Doppelziel soll dadurch eingelöst werden, dass sich das Parlament aus der traditionellen „Input-Steuerung“ der Verwaltung (in Form von detaillierten Verfahrensregeln und detaillierten budgetären Mittelbewilligungen/Ausgabenermächtigungen) tendenziell zurückzieht und stattdessen der Exekutive/Verwaltung inhaltliche Leistungsziele (in Form von eher „globalen“ denn detaillierten budgetären „Output-,Festlegungen) vorgibt. Die entscheidende Pointe des Neuen Steuerungsmodells liegt bekanntlich darin, dass das Parlament einerseits die Exekutive/Verwaltung auf die Erreichung bestimmter inhaltlicher, allerdings verhältnismäßig globalisierter Ziele (in der Absicht einer ausdrücklichen „Output-Steuerung“) festlegt (anstatt sich, wie im überkommenen Budgetierungsverfahren, sich im wesentlichen auf die Bewilligung bestimmter Ressourcen – „Inputs“ – der Verwaltung zu konzentrieren) und andererseits diese sowohl in der Konkretisierung der Ziele als auch in der Entscheidung über die hierfür einzusetzenden Ressourcen „an langer Leine laufen“ lässt. Damit aber gewinnt *Controlling* einen zentralen strategischen Stellenwert als Informations-, Rückmelde- und Berichtssystem, über das sich das Parlament laufend oder periodisch über die Verwirklichung der von ihm beschlossenen Politiken informieren kann.

Verwaltungs-(internes) Controlling. Auch innerhalb der Verwaltung soll diese neue Steuerungs- und Kontroll-Logik im Verhältnis von Verwaltungsführung und (nachgeordneten) Verwaltungseinheiten dadurch verwirklicht werden, dass der Handlungsspielraum der letzteren zu eigenverantwortlichem flexiblen Handeln gestärkt wird. Dieses soll vor allem dadurch bewirkt werden, dass den nachgeordneten Verwaltungseinheiten die Leistungsziele/„Outputs“ (etwa in Form von mit der Verwaltungsführung abzuschließenden „Zielvereinbarungen“) vorgegeben werden und sie (im Konzept der „dezentralen Ressourcenverantwortung“) in den Stand gesetzt werden, zur Erreichung der ihnen vorgegebenen Ziele („outputs“) über die Verwendung der ihnen zugewiesenen Ressourcen (Finanzen, Personal, Organisation) selbstständig zu entscheiden; zugleich soll damit das dem überkommenen Verwaltungsmodell ei-

gentümliche System der „doppelten hierarchischen Kontrolle“ (zum einen Fachverwaltung, zum andern Querschnittsverwaltung – Finanzen, Personal, Organisation) beseitigt werden. Es liegt auf der Hand, dass angesichts der Ausdünnung der herkömmlichen inneradministrativ-hierarchischen Leitungs- und Kontrollstrukturen und der in der „dezentralen Ressourcenverantwortung“ angelegten „natürlichen“ zentrifugalen Tendenzen die Fähigkeit der Verwaltungsleitung, ihre Steuerungs- und Kontrollfunktion wirksam wahrzunehmen, mit der Etablierung eines (verwaltungsinternen) *Controlling* als eines Informations- und Rückmeldesystems, insbesondere als laufendes Auskunftsmittel über Zielverwirklichung, Einhaltung der Leistungsvereinbarungen usw. steht und fällt.

2.2. Instrumentelle Varianten von Controlling

Im (inneradministrativen) *Verwaltungscontrolling* wird – in Widerspiegelung der Abstufung dezentraler Zuständigkeiten und „Kontrollspannen“ – zwischen einem *strategischen* und einem *operativen* Controlling unterschieden (vgl. KGSt 1994 Schedler 2005). Das erstere wird institutionell der Verwaltungsführung – als in einer Stabsfunktion agierenden zentralen Steuerungsdienst – zugeordnet. Es hat die Aufgabe, die Verwaltungsführung bei der „strategischen“ Steuerung und Kontrolle der Verwaltungseinheit zu unterstützen. Unter *operativem* Controlling werden Informations- und Rückmeldeaktivitäten verstanden, die als (dezentrale) *Steuerungsdienste* auf der Durchführungsebene (in der Kommunalverwaltung auf Dezernats- oder auch auf Amtsebene) anzusiedeln sind und vor allem der betreffenden (dezentralen) Verwaltungsleitung zuarbeiten.

Das *Beteiligungscontrolling*, mit dem ausgegliederte (z.B. städtische) Betriebe und Unternehmen gesteuert werden (vgl. Richter 2001: 402 ff.), gewinnt umso größere Bedeutung, je mehr Kommunen in Verfolgung der ihnen vom NSM nahegelegten „Konzernstruktur“ dazu übergehen, bislang verwaltungsintern organisierte Leistungen und Aufgaben in selbständige Organisations- und Betriebseinheiten „auszugründen“ („outsourcing“).

Ein maßgebliches Kommunikationsmedium im Controlling-System bildet das *Berichtswesen* mit Berichten, in denen – in einem je nach Adressaten abgestuften Detaillierungsgrad – die im Rahmen des verwaltungsinternen Controlling erhobenen Daten aggregiert werden. „In mehr oder weniger großem Umfang wird dabei mit Kennzahlen gearbeitet, wobei immer häufiger angestrebt wird, nicht nur Kosten-, sondern auch Qualitätsgesichtspunkte über Kennzahlen abzubilden“ (Brandel u.a. 1999: 62 f.)

Das „Informationsmanagement“ zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung mit guten Gründen als „die entscheidende Voraussetzung für eine gelingende Umsetzung des Neuen

Steuerungsmodells“ bezeichnet worden ist (Hill 1997: 27) Zwar wird inzwischen in einigen Städten – vorerst in Form von Pilotvorhaben – versucht, neue *Informations- und Kommunikationstechnologien* (einschließlich Internet und e-mail) für die Einrichtung des kommunalen Berichtswesens und dessen Nutzung durch die Kommunalparlamentarier einzusetzen (vgl. Brandel u.a. 1999: 58 ff.). Jedoch bleiben die Kommunalvertretungen noch überwiegend von den verwaltungsinternen verfügbaren Controlling-Informationen abgeschnitten und droht sich das Informationsgefälle zwischen Verwaltung und Kommunalvertretung zulasten der letzteren sogar noch weiter zu verschärfen.

2.3.. Konzeptionelle Varianten und Probleme des Controlling

Dadurch, dass die Leistungsfähigkeit des *Controlling* ebenso wie der anderen Kernelemente des *NSM*, wie Output-Budgetierung, Kosten-Leistungsrechnung, wesentlich davon abhängt, ob brauchbare Steuerungs- und Kontrollinformationen verfügbar sind, bildet die Konzipierung und die empirische Darstellung dieser Informationsbasis eine entscheidende Voraussetzung. So wurden denn auch in der (kommunalen) Modernisierungspraxis besondere konzeptionelle, personelle und finanzielle Anstrengungen in die Formulierung der „Produkte“ und „Kennzahlen“ als der Informationsbasis des gesamten Steuerungssystems, einschließlich seines Controlling- und Berichtswesens, gesteckt (vgl. Reichard 1998.). Allerdings deuten vorliegende Untersuchungen und Berichte darauf hin, dass eine brauchbare Präzisierung der Produkte durch Indikatoren/Kennziffern (vgl. Nullmeier 2005) oder Qualitätsmerkmale vielfach gar noch immer am Anfang steht (vgl. Jaedicke u.a. 1999: 126 ff.). Hinzu kommt, dass selbst dort, wo brauchbare Indikatoren an sich verfügbar sind, deren empirische Darstellung hinterherhinkt, zumal die Nutzung der „Verwaltungsvollzugsdaten“ hinter ihren Möglichkeiten auffällig zurückbleibt (vgl. Jaedicke u.a. 1999: 291).

Insoweit das (verwaltungsinterne) Controlling darin besteht, anhand geeigneter (Ziel-/Output-)Indikatoren laufend oder periodisch Soll-Ist-Vergleiche anzustellen und rückzumelden, stimmt es weitgehend mit der *Evaluation* (insbesondere dem *Monitoring*) geläufigen Vorgehensweise überein (vgl. Nullmeier 2005).

Wird die Leistungsfähigkeit mehrerer Verwaltungseinheiten innerhalb einer Organisation anhand geeigneter Indikatoren, Kennziffern usw. vergleichend in Beziehung gesetzt, spricht man auch von („internem“) *Benchmarking* (von Bandemer 2005).

Demgegenüber ist von einem (externen) *Benchmarking* die Rede, wenn solche Leistungsvergleiche anhand einheitlicher Indikatoren, Leistungs- und Wertmaßstäbe inter-organisatorisch, inter-kommunal usw. zwischen mehreren Organisationseinheiten (z.B. Kommunen) angestellt

werden (vgl. Kuhlmann 2004 zu *Benchmarking* in „Vergleichsringen“ zwischen Kommunen).

2.4. *Zwischenbilanz. Mehr Transparenz und politische Kontrolle durch Controlling: Licht und Schatten*

Das (betriebswirtschaftlich inspirierte) *Neuen Steuerungsmodell*, das unter dem Druck der knappen öffentlichen Kassen seit den frühen 1990er Jahren zunächst vor allem auf der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene aufgegriffen worden ist, hat einen *verwaltungsinternen* Veränderungsprozeß ausgelöst, in dessen Verlauf die überkommene Verwaltungstradition prägende *hierarchische* („Max Weber’sche“) Bürokratiemodell zunehmend von flexibleren Managementstrukturen und –verfahren abgelöst wird und hierbei *Controlling* als Verfahren zur Gewinnung und Verwendung von steuerungs- und handlungsrelevanten Informationen über Prozeß und Ergebnis des Verwaltungshandelns immer stärkere Bedeutung gewinnt. Nutznießer dieses neuen Steuerungswissens scheinen bislang jedoch vorrangig die Verwaltungsführung und die Exekutivpolitiker im Verhältnis zur Verwaltung zu sein.. Demgegenüber steht die Erwartung des NSM, gleichzeitig die Steuerungs- und Kontrollfähigkeit der Parlamente, insbesondere durch Verfahren eines *politischen* Controlling, zu stärken, noch weitgehend auf dem programmatischen Papier (vgl. Bogumil et al. 2007: 64 ff.). Zudem deuten Umfragen darauf hin, dass das Gefühl der Ohnmacht, insbesondere der mangelnden Steuerungs- und Kontrollfähigkeit der Kommunalvertretungen gegenüber der Verwaltung, in den letzten Jahren sogar noch gewachsen ist. Dies dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass aus der Sicht vieler Kommunalvertreter das NSM - ob seines betriebswirtschaftlichen und anglistischen Modernisierungsjargons ohnedies für sie vielfach nach wie vor schwer verständlich - eine Stärkung ihrer Leitungs- und Kontrollmittel gegenüber der Verwaltung bislang schuldig geblieben ist.

3. **Nutzung der Ergebnisse von (Evaluations-)Forschung in Politik und Verwaltung**

Angesichts dessen, dass sich seit den 1960er Jahren die Evaluationsforschung – im Zuge der rapide steigenden Nachfrage der Politik und Verwaltung nach externen Forschungsleistungen und des expandierenden Auftragsforschungs-Marktes – geradezu zu einer „Wachstumsindustrie“ entwickelt hat, stellte sich, vor allem aus der Sicht der auf Anerkennung und Umsetzung ihrer Analysen erpichten Wissenschaftsgemeinde, die Frage, ob, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die Ergebnisse (sozial-) wissenschaftlicher Forschung, zumal

von Evaluations- und sonstiger Auftragsforschung, von der politischen, administrativen (und gesellschaftlichen) Praxis tatsächlich genutzt werden. In den USA entwickelte sich die „Wissensnutzungs-Forschung“ (*knowledge utilization research*) regelrecht als Teildisziplin (vgl. Caplan et al. 1975, Weiss 1977); in der Bundesrepublik kam dieser Forschungsstrang, ungeachtet eines DFG-Schwerpunktprogramms, über eher bescheidene Anläufe kaum hinaus (vgl. Beck/ Bonß 1984, Wingens 1988).

In der Verwendungsforschung war zunächst die Vorstellung bestimmend, das Wissenschaftssystem als Wissensproduzent und das politisch-administrative System als möglicher Wissensanwender stünden sich als „zwei Welten“ gegenüber (vgl. Wollmann 2004a: 699 ff. mit Nachweisen), die unterschiedlichen „Rationalitäten“, „Logiken“ und Handlungsimperativen gehorchen (vgl. etwa Caplan u.a. 1975). Danach besteht die „politische Rationalität“ als Dreh- und Angelpunkt des politisch-administrativen Entscheidungs- und Handlungsprozesses in erster Linie darin, dass die politischen Akteure – unter den Rahmenbedingungen der demokratisch-pluralistischen, parteienstaatlichen Verfassungssysteme und unter Entscheidungs- und Handlungsdruck – wesentlich von dem Motiv und Bestreben angetrieben sind, Wahlen zu gewinnen, Macht zu erringen und zu erhalten, Interessen durchzusetzen und gegebenenfalls Konsense und Kompromisse zu suchen. Demgegenüber ist die „wissenschaftliche Rationalität“ vom Streben nach wissenschaftlich gesicherter Erkenntnis und, idealtypisch gesprochen, nach „Wahrheit“ geprägt.

Von der Vorstellung von „zwei Welten“ und ihren unterschiedlichen (wissenschaftlichen versus politischen) „Rationalitäten“ ausgehend, lassen sich die Prozesse der Wissensnutzung einerseits *von der Wissenschaft her*, also *wissenschaftszentriert* interpretieren, wobei angenommen wird, dass das wissenschaftlich gewonnene Wissen aufgrund seines Objektivitätsanspruchs und „Wahrheitsgehalts“ dem sonstigen gesellschaftlichen (der wissenschaftlichen Erkenntnisverfahren entbehrenden) und politischen (im Kern interessenbestimmten) Wissen überlegen sei.

- In einer radikalen Variante dieser wissenschaftszentrierten Sichtweise, die etwa das von *Donald Campbell* formulierte Konzept einer „*experimenting society*“ (Campbell 1969) zugrunde legte, wird unterstellt und erwartet, dass die sozialwissenschaftlich generierten Erkenntnisse und „Wahrheiten“ für die politischen Akteure gewissermaßen so zwingend und unwiderstehlich seien, dass sie sich – ungeachtet etwa entgegenstehender politischer und gesellschaftlicher Interessen – von diesen leiten lassen. Da in diesem explizit wissenschaftszentrierten Konzept der Wahrheitslogik der (fach-)wissenschaftlichen Erkenntnis

eine geradezu „sachzwanghafte“ Überzeugungs- und Instruktionskraft für die politische Entscheidungsfindung beigemessen wird, kann man es dem (die „politische“ Rationalität außer Kraft setzenden) „technokratischen“ Entscheidungsmodell (Habermas 1968) zuordnen.

- In einer realistischeren, aber noch immer „wissenschaftszentrierten“ Variante wird davon ausgegangen, dass die sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse – als grundsätzlich an Wahrheitsgehalt überlegenes Wissen – in der Regel nicht unmittelbar und unverzüglich von der politischen und administrativen Praxis rezipiert und umgesetzt werden, sondern als Informationen, Konzepte und Argumente („data, ideas, arguments“, Weiss 1991) zu begreifen sind, die in den politischen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozess „einsickern“ und eher mittelfristig und sozusagen schleichend die Auffassungen, Denk- und Argumentationsmuster verändern. Mit wissenschaftszentriertem Akzent wurde dieses Prozess auch als „Aufklärungsmodell“ (*enlightenment model*, Weiss 1977) gedeutet. Auf verschlungenen Diffusionswegen (Gespräche, Bücher, Medien usw.) kann die ursprüngliche wissenschaftliche Information vielfältigen „Verwandlungen“ („knowledge conversion“, Caplan 1983) unterliegen, ja sie kann (als gewissermaßen erfolgreichste Variante der Wissensnutzung) in einer Art von „Soziologisierung“ (oder „Versozialwissenschaftlichung“) des Alltagswissens regelrecht „verschwinden“ (vgl. Beck/Bonß 1984: 384).

Auf der anderen Seite kann die Wissensnutzung auch „von der politisch-administrativen Praxis“ her, also *anwendungszentriert*, begriffen werden.

- In einer (moderaten) Variante trifft dies auf das als „engineering“ und „problem solving“ bezeichnete Modell (Weiss 1986) zu, wonach sich die Politik/Verwaltung sozialwissenschaftlicher Forschungs- und Beratungsleistungen in der „instrumentellen“ Absicht bedient, deren analytische Hilfestellung zur Erreichung bestimmter politisch (bereits vor-) entschiedener Ziele in Anspruch zu nehmen und (externes) Forschungspotential sozusagen als „verlängerte Werkbank“ (Ritter 1982: 460) zu nutzen.
- Politik und Verwaltung können (externe) Forschungsleistungen aber auch in der Absicht in Auftrag geben und nutzen, um politisch (längst) gefällte Entscheidungen nachträglich zu legitimieren oder aber für noch zu treffende politische Entscheidung Zeit zu gewinnen („tactical model“, Weiss 1986). Solches in der „politischen Rationalität“ wurzelnde Entscheidungsverhalten ist dem „dezisionistischen“ Entscheidungsmodell (Habermas 1968) zuzurechnen.

Gegenüber den vorgenannten Konzepten, die mit unterschiedlicher Verortung auf der Vorstellung von den „zwei Welten“ (Politik/Verwaltung einerseits und Wissenschaft andererseits) beruhen, liegt nach neueren Überlegungen die Deutung zugrunde, dass diese beiden Welten objektiv wie subjektiv insofern fließende Übergänge aufweisen, als auf der einen Seite die Politik- und Verwaltungswelt in durchaus beachtlichem Maße (nicht zuletzt als Ergebnis der stattgehabten institutionellen, personellen und qualifikatorischen, die politik- und verwaltungseigene Informations- und Analysekapazität erhöhenden „Aufrüstung“) längst „verwissenschaftlicht“ worden ist. Umgekehrt ist die Wissenschaft dadurch in gewissem Maße „politisiert“ worden, dass nicht nur – im Zuge ihrer Inanspruchnahme für Auftragsforschung – ihre Praxis- und Politiknähe zugenommen hat, sondern – als Ergebnis wissenschaftstheoretischer Debatten und des Vordringens eines „konstruktivistischen“ und „relativistischen“ Wissenschaftsverständnisses – inner-wissenschaftlich die („neo-positivistische“) Objektivitätsgewissheit erschüttert und die Einsicht in die (epistemologische) Bedingtheit wissenschaftlicher Erkenntnis durch unterschiedliche (normative) Prämissen, wenn nicht Interessen, weithin geteilt wird. Damit ist der Weg frei für eine Betrachtung und Deutung des Verhältnisses von Politik/Verwaltung und Wissenschaft, in der wissenschaftliche Erkenntnisse sich nicht nur innerwissenschaftlich einer Kritik („peer review“), Kontroverse und Konkurrenz um die „gültige“ Einsicht ausgesetzt sieht, sondern sich auch außer-wissenschaftlich, in der politisch-gesellschaftlichen Arena (etwa im Rahmen von parlamentarischen Anhörungen), einem Wettstreit rivalisierender Informationen, einschließlich der Befunde und Stellungnahmen gesellschaftlicher Interessengruppen und Lobbyisten zu stellen hat (vgl. Krautzberger/Wollmann 1988: 181 ff.). Dieses (veränderte) Verhältnis von Politik/Verwaltung und Wissenschaft lässt sich angemessen eher mit einem „interaktionistischen“ Modell erfassen (vgl. Wingens 1988), in dem Politik/Verwaltung und Wissenschaft im Prozess der Politikberatung und Wissensnutzung in einen (kontroversen) Dialog treten, der sich als „pragmatisches“ Entscheidungsmodell (Habermas 1968) abbilden lässt.

In der Erforschung der in der politisch-administrativen Praxis beobachtbaren Prozesse und Grade der *Nutzung sozialwissenschaftlich generierten Wissens* werden die Analyse und Interpretation weitgehend von dem angewandten Fragerahmen bestimmt. Lässt man sich von dem wissenschaftszentrierten Konzept leiten, dass die Wissensnutzung an der (zeitlich) unmittelbaren Rezeption und Umsetzung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse in politischen Entscheidungen abhebt, erweist sich auf diesem analytischen Bildschirm die Wissensnutzung vermutlich als ein verhältnismäßig rarer Ausnahme- und „Glücksfall“. Das Bild ändert sich erheblich, sobald man konzeptionell die Möglichkeit mittel- und längerfristiger, in ihrem Ab-

lauf komplexer und interaktiver Lern- und „Sicker“-Prozesse ins Auge fasst. Unter einer solchen (weder einseitig wissenschafts- noch anwendungszentrierten, sondern interaktionistischen und dialogischen) Betrachtungsweise dürften vielfach durchaus handlungsrelevante, allerdings eher „sicherhaft“-inkrementelle denn umstürzende Nutzungs- und Lernprozesse und -ergebnisse sichtbar werden (vgl. Krautzberger/Wollmann 1988).

Bibliographie

- Bandemer, Stephan 2005, Benchmarking, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/ Wewer, Götrik (Hrsg.) 2005, Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 444-451
- Bangel, Bettina/ Brinkmann, Christian/ Deeke, Axel 2006, Evaluation von Arbeitsmarktpolitik, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluation, 3. Aufl., Waxmann: Münster, S. 311-344
- Beck, U./Bonß, W. (Hrsg.) 1990, Verwendung, Verwandlung, Verwissenschaftlichung, Frankfurt/M.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang 1984, Soziologie und Modernisierung, in: Soziale Welt, S. 381 ff.
- Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/ Ohm Anna K. 2007, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Sigma: Berlin
- Brandel, Rolf/ Stöbe-Blossey, Sybille/ Wohlfahrt, Norbert 1999, Verwalten oder gestalten. Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell, Berlin.
- Büeler, Xaver 2006, Qualitätsevaluation und Schulentwicklung, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluation, 3. Aufl., Waxmann: Münster, S. 260-288
- Campbell, Donald T. 1969, Reforms as Experiments, in: American Psychologist, pp. 409 ff.
- Caplan, N. 1983, Knowledge Conversion and Utilization, in: Holzner, B./Knorr, K./Strasser, H. (Hrsg.), Realizing social Science Knowledge, Wien.
- Caplan, N./Morrison, A./Stambaugh, R. 1975, The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level, Ann Arbor.
- Danielson, Caroline 2007, Social Experiments and Public Policy, in: Fischer, Frank/ Miller, Gerard J./ Sidney, Mara S. (eds.), Handbook of Public Policy Analysis, CRC Press: Boca Raton etc., pp. 381-392
- Derlien, Hans-Ulrich 1990b, Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective, in: Rist, Ray C. (ed.) 1990, Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick/London: Transaction, p. 147 –176.
- Elzinga, Ant 1985, Research Bureaucracy and the Drift of Epistemic Criteria, in: Wittrock, Björn/Elzinga, Aant (eds.), The University Research System, Stockholm: Almqvist and Wiksell, pp. 191-220.
- Furubo, Jan-Eric, Rist, Ray C./ Sandahl, Rolf (eds.), International Atlas of Evaluation, New Brunswick/London: Transaction

- Guba, Y./Lincoln E. 1989, *Fourth Generation Evaluation*, London: Sage.
- Habermas 1968, *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*, in: ders., *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, Frankfurt: Suhrkamp
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.)1983: *Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie. Bestandsaufnahme und Evaluierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut 1984, *Evaluierung und Evaluierungsforschung – ein Entwicklungsbericht*, in: Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), (1984)a: *Handbuch zur Evaluierungsforschung*. Bd. 1, Opladen, S. 17 ff.
- Huber, Josef/ Müller Axel 2006, *Zur Evaluation von Umweltschutz-Maßnahmen in Staat und Unternehmen*, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), *Evaluation*, 3. Aufl., Waxmann: Münster, S. 345-377
- Jaedicke, Wolfgang/Thrun, Heinrich/Wollmann, Hellmut 1999, *Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Bauen, Planen und Umwelt*, Stuttgart: Kohlhammer
- Jann, Werner 2005, *Neues Steuerungsmodell*, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hrsg.) 2005,, *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3.. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag S. 82-92
- Jann, Werner/ Wegrich Kai 2008, *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle*, in diesem Band
- KGSt-Bericht, 1994 „*Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell*“, Nr. 15, Köln.
- Krautzberger, Michael/Wollmann, Hellmut 1988, *Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens in der Gesetzgebung*, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 177 ff.
- Kromrey, Helmut 2006, *Qualität und Evaluation im Hochschulsystem*, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), *Evaluation*, 3. Aufl., Waxmann: Münster, S. 234-259
- Kuhlmann, Sabine 2004, *Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland. Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess*, in: Kuhlmann, Sabine/ Bogumil, Jörg/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 2004, *Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 94-122
- Kuhlmann, Sabine/ Bogumil, Jörg/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 2004, *Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag
- Leeuw, Frans L. 2006, *Evaluation in Europe*, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), *Evaluation*, 3. Aufl., Waxmann: Münster, S. 64-84
- Levine, Robert A. 1981, *Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations: An Overview*, in: Levine, Robert A./ Solomon, Marian A./Hellstern, Gerd-Michael/ Wollmann, Hellmut (eds.) 1981, *Evaluation Research and Practice. Comparative and international perspectives*, Beverly Hills/London: Sage, pp. 12-27
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1980, *Implementation politischer Programme*, Königstein
- Nullmeier, Frank 2005, *Kennzahlen und Performance Measurement*, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hrsg.) 2001, *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 383 - 392
- Pawson, Ray/Tilley, Nick, (1997): *Realistic Evaluation*. London etc.: Sage.

- Pollitt, Christopher/ Bouckaert Geert 2003, Evaluating Public Sector Reforms: An International Perspective, in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public Sector Reform, Elgar: Cheltenham, pp. 12-35
- Pollitt, Christopher/ Bouckaert, Geert 2004, Public Management Reform, 2nd ed., Oxford: Oxford U Press
- Reichard, Christoph 1998, Der Produktansatz im Neuen Steuerungsmodell – von der Euphorie zur Ernüchterung, in: Grunow, Dieter /Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1998, Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke, Basel usw.: Birkhäuser
- Richter, Walter 2001, Controlling und Berichtswesen, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/ Wewer, Götrik (Hrsg.) 2001, Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 392- 401
- Rist, Ray (ed.) 1990, Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick/London: Transaction.
- Ritz, Adrian 2003, Evaluation von New Public Management, Bern etc.: Haupt
- Ritter, Ernst-Hasso 1982, Perspektiven für die wissenschaftliche Politikberatung, in: PVS, Sonderheft 13, S. 458 ff.
- Rossi, Peter/Freeman, Howard/ Lipsey, M.W. 1999, Evaluation. A Systematic Approach, 6th edition, Sage: Thousand Oaks
- Rürup, Bert 1971, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans. Eine deutsche Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budget-Systems, Berlin: Duncker & Humblot
- Schedler, Kuno 2005, Verwaltungscontrolling, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/ Wewer, Götrik (Hrsg.) 2005,, Handbuch zur Verwaltungsreform, 3.. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 413-421
- Schröter, Eckhard/ Wollmann, Hellmut 2005, New Public Management, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/ Wewer, Götrik (Hrsg.) 2005,, Handbuch zur Verwaltungsreform, 3.. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 63-73
- Stockmann, Reinhard (Hrsg.) 2006a, Evaluationsforschung, 3. Aufl., Waxmann: Münster
- Stockmann, Reinhard 2006b, Evaluation in Deutschland, in: Stockmann, Reinhard Hrsg. 2006, Evaluationsforschung, 3. Aufl., Waxmann: Münster, S. 15-46
- Stockmann, Reinhard 2006c, Evaluation staatlicher Entwicklungspolitik, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluation, 3. Aufl., Waxmann: Münster,, S. 378-414
- Vedung, Evert 1999, Evaluation im öffentlichen Sektor. Wien usw.: Böhlau
- Wewer, Götrik 2008, Politikberatung und Politikgestaltung, in diesem Band
- Wagner, Peter/ Wollmann, Hellmut (1986), Fluctuations in the development of evaluation research. In: International Social Science Journal, pp. 205-218.
- Weiss, Carol H. 1977, Using Social Research in Public Policy Making, Lexington M.A.: D.C. Heath
- Weiss, C.H. 1991, Policy research: data, ideas or arguments?, in: Wagner, Peter/ Weiss Carol H./ Wittrock, Björn/ Wollman, Hellmut. (eds.) 1991, Social Sciences and Modern States, Cambridge: Cambridge U Press, p 290-306
- Wingens, Matthias 1988, Soziologisches Wissen und politische Praxis, Frankfurt/New York.

- Wittmann, Werner 1985, Evaluationsforschung: Aufgaben, Probleme und Anwendungen. Berlin usw.: Springer
- Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1980, Politik im Dickicht der Bürokratie, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Wollmann, Hellmut 1982, Untersuchungsansätze und Nutzungschancen einer Rechtstatsachenforschung im Städtebaurecht, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1982, S. 1 ff.
- Wollmann, Hellmut 2000, Evaluierung und Evaluationsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluation, 3. Aufl., Waxmann: Münster., S. 207 - 233.
- Wollmann, Hellmut 2003a, Contractual Research and Policy Knowledge, in: International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences, vol. 5 , Elsevier, pp. 11574-11577
- Wollmann, Hellmut 2003b, Evaluation in public-sector reform: Towards a „third wave“ of evaluation?, in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public Sector Reform, Elgar: Cheltenham, pp. 11
- Wollmann, Hellmut 2004a, Politikberatung, in: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft, Bd. 2, 2. Aufl., Beck: München, S. 699-703.
- Wollmann, Hellmut 2004b, Politikevaluierung in: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft, Bd. 2, 2. Aufl., Beck: München., S. 703-706
- Wollmann, Hellmut 2007, Policy Evaluation and Evaluation Research, in: Fischer, Frank/ Miller, Gerard J./ Sidney, Mara S. (eds.), Handbook of Public Policy Analysis, CRC Press: Boca Raton etc., pp. 393-404
- Wollmann, Hellmut/Hellstern, Gerd-Michael 1977, Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln und Wirkungsforschung. In: Haungs, Peter (Hg.): Res Publica. München, S. 415-466.