

# EVALUIERUNG UND STAATSMODERNISIERUNG IN DEUTSCHLAND

## Zusammenfassung

Politik und Gesellschaft in Deutschland sind sich einig: Es ist notwendig, die staatliche Verwaltung zu modernisieren, um die großen aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu bewältigen – vom demografischen Wandel über Klima- und Umweltschutz, Digitalisierung bis hin zu internationalen Krisen. Gelingt die Modernisierung des Staates nicht, besteht die Gefahr, dass die Bürger\*innen das Vertrauen in die staatliche Problemlösungsfähigkeit verlieren.

Neben schlankeren (digitalisierten) Prozessen und schnelleren Entscheidungen gilt eine **stärkere Wirkungsorientierung staatlichen Handelns als Kernelement der Staatsmodernisierung**. Dies bedeutet: Politische Entscheidungen sollen auf der Basis gesicherter Erkenntnisse darüber getroffen werden, welche Maßnahmen wirken und warum sie wirken. Evaluierungen können diese Erkenntnisse liefern. Sie bewerten öffentliche Maßnahmen systematisch entlang anerkannter wissenschaftlicher Prinzipien und Verfahren. Zudem generieren sie praktisch relevantes Wissen, geben Lernimpulse und unterstützen die Rechenschaftslegung. Damit schaffen Evaluierungen belastbare Entscheidungsgrundlagen und Empfehlungen für eine wirksamere, wirtschaftlichere und nachhaltigere Umsetzung staatlicher Politiken.

Die Bundeshaushaltsordnung schreibt die Durchführung von Erfolgskontrollen vor. Mit diesen soll unter anderem ermittelt werden, ob öffentliche Maßnahmen ihre Ziele erreichen. Sie können auf unterschiedliche Weise umgesetzt werden, auch in Form von Evaluierungen. Allerdings wird die Vorgabe oft noch uneinheitlich angewendet. Während die Evaluierung von Maßnahmen in einigen Politikfeldern mittlerweile als selbstverständlich gilt, fehlt in anderen Bereichen noch eine systematische Evaluierungspraxis. Insgesamt verfügt Deutschland gegenwärtig nur in Ansätzen über ein institutionalisiertes politikfeldübergreifendes Evaluierungssystem, das staatliche Maßnahmen systematisch bewertet und damit die Wirkungsorientierung

staatlichen Handelns befördert. **Im Rahmen einer umfassenden Staatsmodernisierung sollte daher die Evaluierung institutionalisiert werden.**

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Diskussionen über die Stärkung wirkungsorientierten staatlichen Handelns können folgende Impulse den Weg zu einer zukünftigen Evaluierungsarchitektur weisen:

- Es bedarf eines übergeordneten **Orientierungsrahmens** in Form eines Gesetzes oder einer ressortübergreifenden Verwaltungsvorschrift, der die Grundlagen guter Evaluierung und deren Verfahren in Deutschland festlegt.
- Innerhalb eines solchen Orientierungsrahmens sollten die **Bundesressorts eigene Evaluierungsleitlinien formulieren**, die sich an den Spezifika ihrer Politikfelder orientieren, übergeordnete Lernagenden festlegen und Anreize setzen, um die aus Evaluierungen gewonnenen Erkenntnisse steuerungsrelevant zu nutzen.
- Die Einführung einer so angeleiteten Evaluierungspraxis wäre ein **schrittweiser Reformprozess**, der Evaluierungskapazitäten innerhalb der Verwaltung stärkt und dabei auch Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Interessengruppen einbindet. Systematische Evaluierungen liefern auch Ansatzpunkte für die Verschlinkung von Prozessen und Strukturen sowie für den Bürokratieabbau. Dafür gilt es, bereits vorliegende Erkenntnisse zu Evaluierung und ihrer Institutionalisierung und die dafür verantwortlichen **Akteure zusammenzubringen und ihre Erfahrungen und Kenntnisse zu bündeln**.

Während des gesamten Prozesses sollte der Nutzen von Evaluierung als strategisches Ziel kommuniziert werden: ein qualitativ verbessertes und effizienteres Angebot an staatlichen Leistungen.

## Wirkungsorientierung: Anspruch und Wirklichkeit

---

Wirkungsorientierung und Evaluierung sind etablierte Begriffe im deutschen **Politikbetrieb**. Allerdings wird vielerorts Evaluierung als wichtiges Instrument der Wirkungsorientierung nicht systematisch genutzt und es fehlt ein politikfeldübergreifendes Rahmenwerk hierzu.

Die rechtlichen Grundlagen für eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH) sind im Haushaltsrecht des Bundes bereits verankert, denn die Bundeshaushaltsordnung (BHO) fordert Erfolgskontrollen für finanzwirksame Maßnahmen. Diese Kontrollen können in Form von Evaluierungen umgesetzt werden, wobei jedoch nicht eindeutig geregelt ist, welche Maßnahmen evaluiert werden sollen und für welche Maßnahmen andere, weniger aufwendige Erfolgskontrollen ausreichen. Da eine kohärente Orientierung fehlt, werden Evaluierungen derzeit oft nicht systematisch eingesetzt und qualitätsgesichert.

Im Vergleich zu anderen Ländern ist Evaluierung in Deutschland nicht systematisch institutionalisiert, was auch die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina konstatiert (Riphahn und Schnitzer, 2025). In einigen Politikfeldern haben sich ressortspezifische Evaluierungssysteme entwickelt. Dazu gehört die Entwicklungszusammenarbeit, die aufgrund der Verausgabung von Steuergeldern in anderen Ländern und Regionen einem hohen Rechtfertigungsdruck unterliegt. Evaluierung ist daher seit vielen Jahren stark in diesem Politikfeld etabliert. Diese Strukturen bieten wichtige Erfahrungswerte, wie Evaluierung systematisch verankert werden kann (siehe Kasten 1 und Kasten 2).

Die Bundesregierung strebt an, ihre Maßnahmen stärker an messbaren Zielen und an konkreten Wirkungen zu orientieren. Dies soll wesentlich zur Haushaltskonsolidierung und Modernisierung des Staates beitragen. Unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Verkehr, dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung wurde hierfür ein umfassender Bericht erarbeitet (BMF, 2025). Er stellt dar, wie die Haushaltsführung stärker ziel- und wirkungsorientiert gestaltet werden kann, wobei Evaluierung ein wichtiges Instrument darstellt.

## Vom Flickwerk zum System: ein gemeinsamer Orientierungsrahmen

---

Ein ressortübergreifender Rahmen **könnte die notwendige Orientierung schaffen**. In ihm würden die Grundlagen guter Evaluierung festgelegt und deren Implikationen aufgezeigt werden. Bundesbehörden würden Rahmenbedingungen zur Etablierung von Evaluierungsstrukturen und -prozessen erhalten. Folgende Aspekte gelte es in einem Orientierungsrahmen in möglichst schlanker Form festzulegen:

Neben der **Definition von Evaluierung und ihren Kernfunktionen praxisorientierten Erkenntnisgewinns, des Lernens und der Rechenschaftslegung sollten wenige Leitprinzipien guter Evaluierung sowie Evaluierungskriterien vorgegeben werden**. Dazu gehören das Prinzip der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Evaluierenden, die Glaubwürdigkeit und Nachvollziehbarkeit von Evaluierungsergebnissen und Empfehlungen sowie die Orientierung der Evaluierung am Prinzip der Nützlichkeit für Politik und Verwaltung.

Die Evaluierungsstandards der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. böten hierfür eine wertvolle Grundlage. Zudem könnten die international etablierten Evaluierungskriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, Wirkungen, Nachhaltigkeit und Kohärenz der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) als verpflichtende Orientierungsmaßstäbe für konkrete Evaluierungsfragen festgelegt werden, um staatliche Maßnahmen einheitlicher und vergleichbarer zu bewerten.

Zwischen dem normativen Anspruch an Evaluierung und den Kapazitäten zur Durchführung von Evaluierungen besteht eine erhebliche Diskrepanz. Teil des übergeordneten Orientierungsrahmens könnte es daher sein, Bundesbehörden anzuhalten, **transparente Kriterien** festzulegen, welche Themen sie auf Projekt-, Programm- und Politikfeldebene in einem bestimmten Zeitraum – geleitet durch ein **Evaluierungsprogramm** – untersuchen wollen. Auch die **Verantwortlichkeiten im Evaluierungsprozess** sollten festgelegt und es sollten **Anreize** geschaffen werden, die **Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluierungen in Politik und Praxis umzusetzen**. Zudem braucht es eine **Struktur, die behördenübergreifende Evaluierungen** ermöglicht, um Komplementarität und Kohärenz staatlichen Handelns zu stärken.

Bleibt die Evaluierung in der Verantwortung der Exekutive, gilt es schließlich zu definieren, wie die Legislative oder deren Vertreter\*innen in Evaluierungsprozesse einzubinden sind.

## Kasten 1 Gute Praxis: Die OECD-Empfehlung zu ressortübergreifenden Evaluierungssystemen und die Evaluierungsleitlinien des BMZ

Die Inhalte eines ressortübergreifenden Orientierungsrahmens müssten nicht neu erfunden werden. Vielmehr kann auf zahlreiche Beispiele guter Praxis aus anderen Ländern wie Australien, Costa Rica und den USA, internationalen Organisationen, aber auch aus der Bundesverwaltung selbst zurückgegriffen werden.

So skizziert die OECD (2021) in einer – auch von Deutschland geteilten – Empfehlung die wesentlichen Bestandteile eines ganzheitlichen und integrierten Evaluierungsansatzes für die Evaluierung von Maßnahmen auf nationaler Ebene. Die Empfehlung ist hinreichend offen gestaltet, um an die spezifischen Strukturen der einzelnen Regierungssysteme der OECD-Mitglieder angepasst werden zu können.

Auch die Evaluierungsleitlinie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist international anerkannt. Aufgrund der besonders herausfordernden Legitimationsanforderungen gehört die Entwicklungszusammenarbeit zu den Vorreitern im Bereich der wirkungsorientierten Politikgestaltung, was durch unabhängige Prüfungen bestätigt wurde, etwa durch den Bundesrechnungshof (2023) oder ein Gutachten für das Finanzministerium (Deloitte und Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2024). Die Evaluierungsleitlinien des BMZ (BMZ, 2021) bieten nicht nur eine gute Struktur hinsichtlich Prinzipien, Kriterien und Verfahrensgrundsätzen der Evaluierung. Sie definieren auch Verantwortlichkeiten und Arbeitsteilung im Hinblick auf unterschiedliche Typen von Evaluierungen im Politikfeld.



### Ressortspezifische Leitlinien: Raum für passgenaue Lösungen

Ein ressortübergreifender Orientierungsrahmen sollte Ministerien und Bundesbehörden Gestaltungsspielräume für eigene Evaluierungsleitlinien lassen, welche die Spezifika der jeweiligen Politikfelder berücksichtigen. Ressortspezifische Leitlinien sollten sich auf den Aufbau von Evaluierungsstrukturen und deren Funktionsweise fokussieren – unter Berücksichtigung bereits bewährter Strukturen und Praktiken. Neben der Definition übergeordneter Lernziele sollten dabei drei Aspekte im Mittelpunkt stehen:

1. **Evaluierungen sollten mit zentralen Verfahren der Steuerung und des Monitorings verzahnt** sein. Nur so würde die Stärkung von Evaluierung nicht bloß eine zusätzliche administrative Aufgabe, sondern ein **integrierter Teil eines Reformprozesses für mehr Wirkungsorientierung**. Dies würde insbesondere eine Verzahnung mit Reformen zum (digitalisierten) Daten- und Wissensmanagement beinhalten.
2. Es sollten **spezifisch mit Evaluation betraute Einheiten geschaffen werden**, die mit angemessenen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet sind. Von der Beauftragung oder gar Durchführung von internen Evaluationen durch Fachreferate ist aufgrund von Interessenkonflikten abzusehen. Evaluationseinheiten, etwa in Form unabhängiger Stabsstellen, sollten als Hüterinnen guter Evaluationspraktiken und Anlaufstellen für externe Evaluationsdienstleister und für zu evaluierende staatliche sowie gesellschaftliche Organisationen fungieren. Sie könnten zudem zum übergeordneten Wissensmanagement beitragen.
3. Die **Evaluationsleitlinien sollten die Organisation von internen und externen Schnittstellen festlegen**. Nach innen wären die Einbindung und Konsultation der betroffenen umzusetzenden Akteure während des Evaluierungsprozesses zu bestimmen wie auch deren Verpflichtungen bei der Zulieferung von Daten und Umsetzung von Empfehlungen. Nach außen sollten grundlegende Verfahren zur Einbindung von Wissenschaft und privatwirtschaftlichen Evaluierungsdienstleistungen sowie Verpflichtungen für durchführende Behörden und nicht-staatliche Akteure definiert werden.

## Kasten 2 Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit und das DÉval

Evaluierung ist systematisch in der Entwicklungszusammenarbeit verankert. Dabei werden international etablierte Standards und Praktiken umgesetzt. Auch über diesen Policy Brief sollen die in diesem Politikfeld gewonnenen Erfahrungen in die aktuelle Diskussion um Staatsmodernisierung in Deutschland eingebracht werden.

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DÉval) ist vom BMZ mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen wissenschaftlich fundierten Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Politikgestaltung zu verbessern und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen. Es ist als spezialisierte, eigenständige Evaluierungseinrichtung im Geschäftsfeld des BMZ, aber nicht im Ministerium selbst angesiedelt und hat den Status einer Ressortforschungseinrichtung. Sein Arbeitsprogramm entwickelt es in Konsultation mit dem Ministerium und einem Institutsbeirat, dem Vertreter\*innen aller Bundestagsfraktionen angehören. Dem BMZ und diesem Institutsbeirat berichtet das DÉval regelmäßig zu den Ergebnissen seiner Arbeit. Alle Evaluierungsberichte werden veröffentlicht.

## Politische Prioritäten, Evaluierungskapazitäten und Evaluierungskultur

Evaluierung kann einen relevanten Beitrag zur Bewältigung komplexer gesellschaftlicher Herausforderungen leisten. Ihre kohärentere Verankerung im staatlichen Handeln ist aber mit Herausforderungen verbunden. So werden nicht alle Akteure offen gegenüber einer systematischen, unabhängigen Bewertung von öffentlichen Maßnahmen sein. Auch ist die öffentliche Verwaltung bereits stark ausgelastet. Die hier skizzierte Struktur eines Orientierungsrahmens für Evaluierung müsste diese Herausforderungen berücksichtigen. Insbesondere müsste evidenzbasierte Politikgestaltung durch Evaluierung mit Monitoring und Steuerungsentscheidungen verzahnt werden, um die Nützlichkeit von Evaluierung in der Praxis sicherzustellen. Hierfür bedarf es mancherorts auch eines deutlichen kulturellen Wandels hin zu mehr wirkungsorientiertem Handeln. Eine Voraussetzung hierfür ist, alle evaluierungsbezogenen Reformschritte klar auf den wirkungsorientierten Zweck von Evaluierung auszurichten und dies zu kommunizieren: Es geht um die Verbesserung staatlicher Dienstleistungen.

## Literaturhinweise

**BMF (2025)**, *Abschlussbericht 12. Spending Review. Umsetzung von Empfehlungen zur Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

**BMZ (2021)**, *Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit – Leitlinien des BMZ*, BMZ-Papier 4/2021, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.

**Bundesrechnungshof (2023)**, *Bericht nach §88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über die Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin.

**Deloitte und Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2024)**, *Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen. Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung*, Berlin und Mannheim

**OECD (2021)**, *Recommendations of the Council on Public Policy Evaluation*, OECD/LEGAL/0478, Paris.

**Riphahn, R.T. und M. Schnitzer (2025)**, *Effektiveres staatliches Handeln durch Lernen aus Evaluierungen*, Leopoldina FOKUS 4, Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e.V. – Nationale Akademie der Wissenschaften, Halle.

## Autor\*innen

**Prof. Dr. Jörg Faust**, Direktor

**Sarah Klier**, Evaluatorin – Teamleitung ECD (Evaluation Capacity Development)

**Heike Steckhan**, Evaluatorin

**Dr. Anna von Werthern**, Senior-Evaluatorin - Teamleitung

**Jelana Vajen**, Stabsstellenleitung Kommunikation und Publikationen

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DÉval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.