



Reinhard Stockmann

Evaluation und Qualitätsentwicklung

Eine Grundlage für wirkungsorientiertes
Qualitätsmanagement

WAXMANN

Evaluation und Qualitätsentwicklung

Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung

Herausgegeben von
Reinhard Stockmann

Band 5



Waxmann Münster / New York
München / Berlin

Reinhard Stockmann

Evaluation und Qualitätsentwicklung

Eine Grundlage für wirkungsorientiertes
Qualitätsmanagement



Waxmann Münster / New York
München / Berlin

Bibliografische Informationen Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Band 5

ISSN 1861-244X

ISBN 3-8309-1621-3

eISBN 3-8309-6621-0

© Waxmann Verlag GmbH, Münster 2006

www.waxmann.com

info@waxmann.com

Umschlaggestaltung: Pleßmann Kommunikationsdesign, Ascheberg

Titelgrafik von Ulrich Thul, Ludwigshafen

Satz: Stoddart Satz- und Layoutservice, Münster

Druck: Buschmann GmbH, Münster

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier, DIN 6738

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Germany

Inhalt

Vorwort.....	7
1 Einleitung und Zielsetzung	9
2 Qualitätsmanagement und Evaluation	22
2.1 Qualitätsmanagement.....	22
2.1.1 Qualität.....	22
2.1.2 Qualitätsmanagementmodelle.....	24
2.1.3 Vorteile und Nachteile des ISO- und des EFQM-Modells	39
2.2 Qualität in Profit- und Nonprofit-Organisationen.....	44
2.2.1 Organisationale und situative Unterschiede und ihre Auswirkungen auf das Qualitätsverständnis.....	44
2.2.2 Qualitätsentwicklung durch New Public Management	61
2.3 Evaluation	65
2.3.1 Begriffsbestimmung, Ziele und Aufgaben.....	65
2.3.2 Evaluationsdurchführung.....	72
2.3.3 Exkurs: Monitoring und Controlling	75
2.3.4 Zusammenfassung.....	82
2.4 Vergleich zwischen Konzepten des Qualitätsmanagements und der Evaluation	83
2.4.1 Gemeinsamkeiten.....	83
2.4.2 Unterschiede.....	86
2.4.3 Zusammenfassung.....	92
3 Theoretische Konzeption der Evaluation.....	97
3.1 Überblick.....	97
3.2 Wirkungen.....	101
3.3 Theorien des Lebensverlaufs	107
3.4 Organisationstheoretische Konzeption	112
3.4.1 Das zu Grunde liegende Wirkungsmodell	112
3.4.2 Elemente einer Organisation.....	114
3.4.3 Leistungsfähigkeit einer Organisation (Effektivität)	119
3.5 Innovations- und diffusionstheoretische Konzeption	123
3.5.1 Innovation	123

3.5.2	Diffusion	126
3.6	Multidimensionale Nachhaltigkeitskonzeption	134
3.7	Multidimensionales Bewertungs- und Qualitätsmodell.....	146
3.7.1	Wirkungszusammenhänge	147
3.7.2	Bewertungskriterien der Evaluation	150
3.7.3	Qualitätskriterien.....	167
4	Methodik und Anwendung der Evaluation	176
4.1	Überblick.....	176
4.2	Evaluationsleitfaden.....	179
4.3	Bearbeitungs- und Bewertungsverfahren.....	198
4.3.1	Prozessperspektive	198
4.3.2	Bewertungsverfahren	203
4.3.3	Indikatoren	217
4.4	Methoden der Evaluation.....	224
4.4.1	Untersuchungsdesigns für die Evaluation von Wirkungen.....	224
4.4.2	Erhebungsmethoden.....	242
4.5	Der soziale Kontext der Evaluation	261
4.5.1	Die Rolle der Evaluatoren.....	261
4.5.2	Der partizipative Evaluationsansatz.....	271
4.6	Planung und Durchführung der Evaluation	278
5	Zusammenfassung, Rück- und Ausblick	291
6	Literaturverzeichnis	305
7	Anhang	346
7.1	Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	346
7.2	Evaluationsleitfaden für die Entwicklungszusammenarbeit.....	348
7.3	M & E Indicators for the Mubark-Kohl-Program, Cairo.....	368

Vorwort

In meiner 1996 veröffentlichten Habilitationsschrift „Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe“ wurden die ersten theoretischen und methodischen Konzepte des hier dargestellten Evaluationsansatzes für einen ausgewählten Bereich, nämlich die berufliche Bildung, erarbeitet. In den letzten zehn Jahren wurde diese Konzeption in zahlreichen Evaluationsstudien für die unterschiedlichsten Aufgaben und in den verschiedensten Anwendungsfeldern erprobt und weiterentwickelt. Dabei stand stets die Erfassung und Bewertung von Wirkungen, zuerst im Rahmen von Ex-post-Evaluationen und später auch prospektiv, beim Aufbau wirkungsorientierter Monitoring- und Evaluationssysteme im Vordergrund.

In den letzten Jahren hat der Wirkungsbegriff zunehmend an Bedeutung gewonnen. In dem Bestreben, die Qualität in Nonprofit-Organisationen, insb. der staatlichen Verwaltung zu erhöhen, wird ein wirkungsorientiertes Management angestrebt, nach dem die politische Steuerung anhand von Leistungs- und Wirkungsvorgaben vorgenommen wird und die Qualität der Verwaltung anhand der tatsächlich erbrachten Leistungen und der erzielten Wirkungen bewertet werden soll.

Die Diskussion um Qualitätsentwicklung in Nonprofit-Organisationen und die dabei geäußerte Kritik an der Adaptionfähigkeit von Konzepten wie Total Quality Management oder ISO-Zertifizierung, die für gewinnorientierte, zumeist produzierende Unternehmen entwickelt wurden, sowie das im öffentlichen Sektor um sich greifende Interesse an den Wirkungen von Interventionen, haben die Idee entstehen lassen, die Themen Evaluation und Qualitätsentwicklung stärker miteinander zu verbinden.

Ausgehend von der Überlegung, dass sich die Qualität der von Nonprofit-Organisationen erbrachten Leistungen insb. darin zeigt, dass die ursprünglich geplanten Wirkungen auch entstehen, wurde eine Evaluationskonzeption entwickelt, mit der die Daten systematisch erfasst und bewertet werden können, die für die Optimierung von Wirkungen notwendig sind. Auf der Basis der mit Evaluationen gewonnenen Erkenntnisse lässt sich eine wirkungsorientierte Qualitätsentwicklung durchführen.

Die Entstehung eines solchen Werkes ist auf vielerlei Unterstützung angewiesen. Dank gebührt vor allem den Sponsoren und Finanziers der zahlreichen

Forschungsstudien und Evaluationsaufträge, die die Entwicklung dieser Konzeption erst ermöglichten. Hier sind speziell das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und ganz besonders die Deutsche Bundesstiftung Umwelt zu nennen.

Für fachliche Kommentare danke ich vor allem meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am Centrum für Evaluation und meinem Freund Wilfried Gotsch. Nicht zu unterschätzen sind bei einem solchen Buch auch die vielen technischen Arbeitsschritte von der umfassenden Literaturrecherche bis hin zur akribischen Fehlersuche im Manuskript. Hierfür gebührt herzlicher Dank: Miriam Grapp, Nicolà Reade, Angelika Nentwig und Nina Dickel.

Nicht zuletzt möchte ich auch dem Waxmann Verlag für seine Unterstützung danken, bei dem die Reihe „Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung“ eine neue verlegerische Heimat gefunden hat.

Bürrstadt und Saarbrücken, im Oktober 2005

Reinhard Stockmann

1 Einleitung und Zielsetzung

Qualität zählt neben Wirtschaftlichkeit zu den Grundpfeilern ökonomisch prosperierender Unternehmen. Dem durch Globalisierung, Internationalisierung und Liberalisierung verschärften Konkurrenzdruck begegnen die Unternehmen mit Kostensenkungs- und Qualitätsentwicklungsstrategien. Eine in den letzten Jahren überquellende Literatur zu den Themen Qualitätsplanung, Qualitätsmanagement, Total Quality Management etc. erklärt *Qualität* zum wichtigsten Erfolgsfaktor auf den Märkten der Zukunft (vgl. Seghezzi u. Hansen 1993: Vorwort). Die Diskussion um *Qualitätsentwicklung* hat, ausgehend vom privatwirtschaftlichen Sektor, längst auch die öffentliche Verwaltung und die Vielfalt gemeinnütziger Organisationen erfasst. Dieser als *Nonprofit-Sektor*¹ bezeichnete Bereich weist nicht nur ein enormes wirtschaftliches Potenzial auf, sondern hat auch ein besonderes gesellschaftliches Gewicht. *Nonprofit-Organisationen (NPO)* erbringen Dienstleistungen in so unterschiedlichen Bereichen wie Kultur, Sport und Freizeit, in einem vielfältig ausgeprägten Beratungswesen, in den Bereichen der Wohlfahrtsproduktion, der Interessenvertretung, Religion und internationalen Zusammenarbeit, um nur einige zu nennen.

Die genaue Zahl der im Nonprofit-Sektor *tätigen Personen* sowie die von ihnen erbrachte *Wirtschaftsleistung* ist nicht leicht zu bestimmen. Unabhängig davon welche Definition verwendet wird, gibt es keine einheitlichen statistischen Kategorien, mit denen Nonprofit-Organisationen erfasst werden könnten. In der deutschen amtlichen Statistik wurde ein großer Teil dieser Organisationen lange Zeit unter der Sammelkategorie „Organisationen ohne Erwerbszweck“ zusammengefasst. Nach Anpassung an die EU-Statistik ist diese Kategorie jedoch nicht mehr vorhanden, so dass seitdem eine klare statistische Erfassung nicht möglich ist (vgl. Zimmer u. Priller 2004: 32; Anheier u.a. 2002: 20). Die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vgl. Tabelle 1.1) macht deutlich, dass allein in der öffentlichen Ver-

1 Eine einheitliche Definition liegt nicht vor: Generell können zu den Nonprofit-Organisationen alle öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlich-gemeinnützigen Organisationen gezählt werden. Häufig wird der Begriff jedoch nur für die Organisationen verwendet, die weder gewinnorientiert sind noch öffentliche Einrichtungen darstellen (vgl. Anheier u.a. 2002: 19f.). Vgl. hierzu Kapitel 2.2. in diesem Band.

waltung mit einem Gesamthaushalt von über einer Billion Euro pro Jahr (vgl. Statistisches Bundesamt 2004: 234)² rund zwei Millionen Beschäftigte tätig sind. Neben der öffentlichen Verwaltung, die von einigen Autoren wegen ihrer Abhängigkeit von staatlichen Direktiven nicht zum Nonprofit-Sektor gezählt wird (vgl. Zimmer u. Priller 2004: 33), sind in den Bereichen Erziehung und Unterricht, Gesundheitswesen, Sozialwesen und in den Organisationen zur Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen noch einmal rund fünf Millionen Menschen beschäftigt.³ Allerdings werden in diesen statistischen Kategorien viele Erwerbstätige erfasst, die nicht in Nonprofit-Organisationen tätig sind, sondern in gewinnorientierten Unternehmen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass Nonprofit-Organisationen neben den festangestellten Mitarbeitern eine Vielzahl von Mitgliedern aufweisen, die sich oft ehrenamtlich betätigen. So verfügt z.B. der Deutsche Sportbund über rund 24 Millionen Mitglieder, der katholischen und der evangelischen Kirche gehören jeweils rund 26 Millionen Gläubige an und in den DGB-Gewerkschaften sind rund 7,7 Millionen Mitglieder organisiert.

Die Bestimmung der wirtschaftlichen Bedeutung des Nonprofit-Sektors ist deshalb auf komplizierte Berechnungen angewiesen. Das Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project hat ermittelt, dass in Deutschland 1995 im öffentlichen Sektor 4,2 Millionen und im Nonprofit-Sektor (im engeren Sinne) 1,4 Millionen Menschen gearbeitet haben. Hinzu kommen rund 17 Millionen ehrenamtlich Tätige.⁴ Während die Zahl der in der Erwerbswirtschaft Tätigen zwischen 1960 und 1995 leicht zurückgegangen ist (22,7 Millionen) hat sich die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor im gleichen Zeitraum verdoppelt und im Nonprofit-Sektor (ohne Ehrenamtliche) sogar vervierfacht (vgl. Zimmer u. Priller 2004: 55; Anheier u.a. 2002: 29ff.; Badelt 2002: 659ff.; Anheier 2000: 15ff.).

2 Bund, Länder, Städte und Gemeinden, Zweckverbände, Sondervermögen des Bundes, Sozialversicherung und Verteidigung.

3 Die Zahl der Stiftungen hat sich in den letzten Jahren beträchtlich ausgeweitet (vgl. Anheier u.a. 2002: 35). Das Vermögen der rund 10.000 deutschen Stiftungen wird auf mehr als 30 Milliarden Euro geschätzt. Rund drei Milliarden Euro dürften jedes Jahr an Fördermitteln ausgegeben werden

4 In der Untersuchung des Johns-Hopkins-Projektes wurden folgende Institutionen, Einrichtungen und Organisationen berücksichtigt (vgl. Zimmer u. Priller 2004: 33): Vereine, Stiftungen, Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, Krankenhäuser und Gesundheitseinrichtungen in freier Trägerschaft, gemeinnützige GmbHs und ähnliche Gesellschaftsformen, Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen, Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen, Umweltschutzgruppen, staatsbürgerliche Vereinigungen.

Tabelle 1.1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Deutschland

Wirtschaftszweig	in Tausend
Beschäftigte insgesamt	26.955
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	1.741
Erziehung und Unterricht	1.034
Gesundheits- und Veterinärwesen	1.973
Sozialwesen	1.110
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen	1.231
<i>darunter Abwasser-, Abfallbeseitigung, sonstige Entsorgung</i>	<i>148</i>
<i>Interessenvertretungen, kirchliche und religiöse Vereinigungen</i>	<i>475</i>
<i>Kultur, Sport, Unterhaltung</i>	<i>329</i>
<i>Erbringung von sonstigen Dienstleistungen</i>	<i>279</i>
SUMME	7.089

Quelle: Statistisches Jahrbuch 2004

Als Gründe für das besonders starke *Wachstum* des nicht-staatlichen Non-profit-Sektors werden vor allem eine Nachfragesteigerung nach bestimmten Dienstleistungen (wie z.B. Ganztagskindergärten, außerschulische Betreuung, Altersheime, Reha- und Konvaleszenz-Einrichtungen), sowie Privatisierungsanstrengungen und der zumindest teilweise Rückzug des Staates aus der wohlfahrtsstaatlichen Politik genannt (vgl. Anheier 2000: 18f.) Die Marktöffnung insb. im Gesundheits- und Sozialwesen ermöglicht die Gründung einer Vielzahl von privaten Diensten, in einem Bereich, der vorher fast ausschließlich staatlich dominiert war. Der Nonprofit-Sektor ist deshalb ökonomisch nicht nur weitaus bedeutsamer als gemeinhin angenommen, sondern er zeichnet sich auch durch eine besondere wirtschaftliche Dynamik aus.

Darüber hinaus kommt den Nonprofit-Organisationen eine wichtige *gesellschaftliche Funktion* zu (vgl. Simsa 2002: 129ff.). In ihrer engen Definition (ohne die Einbeziehung der öffentlichen Träger) werden sie als „intermediäre Vermittlungsorganisationen“ (vgl. Badelt 2002: 663) oder als „Dritte-Sektor-Organisationen“ bezeichnet, die sich aufgrund ihrer spezifischen Handlungslogik von Staat und Markt unterscheiden. Während nach dieser Heuristik die Steuerung im staatlichen Sektor nach der Handlungslogik ‚Hierarchie‘ oder ‚Macht‘ erfolgt, funktioniert der wirtschaftliche Sektor über ‚Wettbewerb‘ oder ‚Tausch‘. Im Dritten Sektor basiert die Steuerungslogik hingegen zum einen auf ‚Solidarität‘ als altruistische, wechselseitige Hilfeorientierung sowie zum anderen auf ‚Sinn‘ (z.B. ‚Gemeinsinn‘). In Form von Religionsgemeinschaften, Vereinen, Verbänden, Stiftungen, Selbsthilfegruppen oder Bürgerinitiativen sind Nonprofit-Organisationen in der Lage, Gegenöffentlichkeiten und Potenziale des gesellschaftlichen Wandels zu mobilisieren, so dass sie als

„infrastrukturelle Basis der Zivilgesellschaft“ bezeichnet werden (vgl. Zimmer u. Priller 2004: 15f.).

Demnach kann festgehalten werden, dass Nonprofit-Organisationen ein breites Tätigkeitsspektrum umfassen und über erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen verfügen. Sie stellen nicht nur *beschäftigungs- und wirtschaftspolitisch* einen *wichtigen Faktor* dar, sondern verfügen auch über ein *hohes soziales und politisches Potenzial*. Deshalb wird Nonprofit-Organisationen neben einer innovativen Funktion bei der Modernisierung der Gesellschaft und einem Beitrag zur Wohlfahrtsproduktion durch die Erbringung von Dienstleistungen auch eine wichtige Funktion bei der Integration und Artikulation von Interessen sowie der Partizipation in der Gesellschaft zugeschrieben.

Aus einer Reihe von unterschiedlichen Gründen wird der *Nutzen* und die *Qualität* der von staatlichen und privaten Nonprofit-Organisationen erbrachten Dienstleistungen zunehmend hinterfragt.

Die *Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung* wird vor allem unter drei Aspekten diskutiert: (1.) Analog zur Qualitätsdiskussion im privatwirtschaftlichen Sektor, die durch den internationalen Konkurrenzdruck verstärkt wird, hat sich mit erheblicher Zeitverzögerung eine Debatte um die Qualität öffentlicher Dienstleistungen entzündet, denn eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung wird im internationalen Wettbewerb um Investitionen als wichtiger Standortfaktor geschätzt. (2.) Die Demokratisierung der Gesellschaft und der Ausbau des Wohlfahrtsstaates haben die Anforderungen der Bürger an die öffentliche Verwaltung massiv verändert. Diese hat sich zum einen von einer hoheitlichen Ordnungsverwaltung zunehmend zu einer differenzierten Leistungsverwaltung umstrukturiert. Zum anderen fand auch ein organisatorischer Wandel statt. Die bürokratische Organisation des Staates, die seit Max Weber als Modell rationaler Aufgabenerfüllung galt, wurde allmählich als Hemmnis effizienter Aufgabenerledigung betrachtet. Um den neuen Anforderungen nach effektivem und effizientem Mitteleinsatz gerecht zu werden, orientiert sich die öffentliche Verwaltung an privatwirtschaftlichen Prinzipien. Der Idealtypus aus der Bürokratietheorie Max Webers wird um ‚neue‘ Leitbilder aus der betriebswirtschaftlichen Management- und Organisationslehre erweitert. Beschleunigt wird dieser Prozess (3.) durch die finanzielle Krise, in welche die meisten europäischen Länder gegen Ende der 80er bzw. zu Anfang der 90er-Jahre stürzten. Die Verknappung der Ressourcen erhöht einerseits die Selektionsschwierigkeiten bei der Vergabe von Mitteln (für Förderungen, Kostenübernahmen, Subventionen etc.) und verursacht andererseits einen wachsenden Legitimationsdruck, den Erfolg und die Wirksamkeit der eigenen Arbeit nachzuweisen. Durch die Liberalisierung einzelner, vorher staatlich dominierter Bereiche, insb. im Gesundheits- und Sozialwesen, hat sich zudem ein gewisser Konkurrenzdruck aufgebaut, der zu einer Professionalisierung von Nonprofit-Organisationen in einzelnen Tätigkeitsfeldern sowie zu einer Intensivierung der *Qualitätsdebatte* führte.

Diese nicht ganz ideologiefreie Diskussion reicht von einer *Verklärung* der Nonprofit-Organisationen, insb. im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, in dem Nonprofit-Organisationen gegenüber den staatlichen Gebern eine höhere Wirksamkeit zugesprochen wird (ohne dass dies empirisch jemals nachgewiesen wurde)⁵, bis hin zu einer *vernichtenden Kritik*. Anhand von Fallstudien konnte z.B. Seibel (1992) zeigen, dass Nonprofit-Organisationen ein hohes Maß an ideologischer Orientierung und Irrationalität aufweisen, was Steuerungsversagen und eine begrenzte Lernfähigkeit zur Folge hat. Dennoch führten diese Defizite weder zu einer Änderung noch zu einem Zusammenbruch der untersuchten Organisationen. Seibel interpretiert dies als „funktionalen Dilettantismus“, der Nonprofit-Organisationen das ‚Überleben‘ in einer von Zweckrationalität befreiten Gegenwelt erlaubt. Zech (1996: 256) sieht in Nonprofit-Organisationen „gewissermaßen eine Kompensation der Härten des kapitalistischen Marktes oder der Unerbittlichkeit staatlicher Regulationsprinzipien“. Seibels Fallstudien berücksichtigen allerdings nur Organisationen, deren Bestand durch öffentliche Subventionen gesichert ist, so dass die empirische Basis keineswegs ausreicht, um einen Eindruck von der Leistungsstärke oder Qualität der Arbeit von Nonprofit-Organisation zu erhalten. Neben hochprofessioneller Leistungserstellung und überzeugenden qualitativ hochwertigen Dienstleistungsangeboten finden sich genügend Beispiele für Defizite, Mängel, Ineffektivität und Ineffizienz. Deshalb wird die Notwendigkeit der Leistungsbeurteilung und Qualitätsentwicklung zur Beseitigung dieser Mängel kaum mehr in Frage gestellt.

Festzustellen ist, dass sich immer mehr Nonprofit-Organisationen intensiv mit der Frage auseinandersetzen, *was Qualität* für ihren Leistungsbereich *bedeutet*, wie sie erfasst, gemessen und entwickelt werden kann (vgl. Arnold 2003: 237 u. 239). Während Mitte der 90er-Jahre noch konstatiert wurde, dass der Kreis von Organisationen im Gesundheits- und Sozialwesen, der bereits erste Erfahrungen mit dem Thema Qualitätsmanagement gemacht hatte, relativ überschaubar sei, hat sich die Zahl der Organisationen, die sich damit auseinandersetzen, von Anfang 2000 an, seit die Einrichtung eines so genannten ‚internen‘ Qualitätsmanagements für Krankenhäuser verpflichtend vorgeschrieben ist (Weiß 2000), deutlich erhöht (vgl. Schubert u. Zink 2001: V). Boßenecker und Mitarbeiter (2003: 7ff.) weisen darauf hin, dass ‚Qualität‘ seit Mitte der 90er-Jahre der am meisten diskutierte Begriff im Feld der sozialen Arbeit ist. Im Rahmen eines Forschungsprojekts, dessen Ziel es war, verlässliche Einschätzungen über die tatsächliche Verbreitung und Relevanz von Konzepten der Qualitätsentwicklung in der sozialen Arbeit zu gewinnen und deren Umsetzbarkeit und Auswirkungen zu ermitteln, zeigte sich allerdings ein träger- und einrichtungsspezifisches „Muddling-through“: Aus verschiedenen „Steinbrüchen“ wird von den Verantwortlichen das verwendet, was ihnen

5 Ansatzweise lassen sich in einer einzelnen Fallstudie und damit auf einer bei weitem nicht ausreichenden Basis Belege hierzu finden, vgl. Stockmann u.a. 2000. Praktische Erfahrungen mit Nonprofit-Organisationen weisen aber häufig auch in die andere Richtung.

angesichts des eigenen Beurteilungsstandes als sinnvoll und angemessen erscheint. Zumindest in den Bereichen Gesundheits- und Sozialwesen, die im Nonprofit-Sektor zur Speerspitze der Qualitätsentwicklung zählen dürften, wird dem Thema zwar große Aufmerksamkeit geschenkt, doch die Umsetzung erscheint größtenteils noch ungenügend.

Die Ursachen hierfür sind zu einem großen Teil in dem *Mangel an geeigneten Konzepten und Instrumenten* zu suchen. Deshalb wird kurzerhand auf Verfahren zurückgegriffen, die für den privatwirtschaftlichen Kontext entwickelt wurden, ohne jedoch ausreichend zu prüfen, ob diese sich auf die organisatorischen und situativen Bedingungen des Nonprofit-Sektors übertragen lassen. Dies darf jedoch bezweifelt werden, denn – wie später noch ausführlich zu zeigen ist – unterscheiden sich Nonprofit-Organisationen und ihr situatives Umfeld massiv von Unternehmen (Profit-Organisationen) und deren Kontext.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der *Übernahme von Konzepten und Instrumenten* der Privatwirtschaft zur Qualitätsentwicklung wird diese Praxis zunehmend hinterfragt. Es *wird kritisiert*, dass die Qualitätsdiskussion im Nonprofit-Sektor „zu sehr durch Reagieren auf Impulse aus dem gewinnorientierten Bereich bestimmt“ wird. Die Übertragung der traditionellen Kontroll- und Finanzinstrumente, aber auch die ‚modernen‘ Total-Quality-Management-Konzepte reichten nicht aus, um den spezifischen Anforderungen und Steuerungsansprüchen von Nonprofit-Organisationen gerecht zu werden. „Fragen rund um die Erfolgsmessung in Nonprofit-Organisationen“ – so z.B. Horak (1998: 445) – können „derzeit nur sehr eingeschränkt mit dem herkömmlichen Instrumentarium bearbeitet werden“. Matul und Scharitzer (2002: 606) stellen ebenfalls fest: „Es fehlen eigenständige, in der jeweiligen Logik der Nonprofit-Organisationen begründete Ansätze der eigenverantwortlichen Qualitätsgestaltung“. Deshalb wird vielfach die Entwicklung ganz neuer Konzepte und Instrumente vorgeschlagen, die über Adaptionen aus dem Unternehmensbereich hinausgehen und die Besonderheiten von Nonprofit-Organisationen ausreichend berücksichtigen (Horak 1998: 445; Badelt 2002: 662; Arnold 2003: 239; Beckmann u.a. 2004: 9f.).

Während private Nonprofit-Organisationen vor allem damit experimentieren, Modelle des Qualitätsmanagements wie Total Quality Management oder ISO-Zertifizierung zu übernehmen, versucht die staatliche Verwaltung sich eher im Rahmen von *New-Public-Management-Ansätzen*⁶ auf die neuen leistungs- und effizienzbezogenen Anforderungen einzustellen. Mit Reformprojekten wie z.B. ‚Moderner Staat – Moderne Verwaltung‘⁷ sollen die funktionalen und strukturellen Defizite von Staat und Verwaltung überwunden werden.

6 New Public Management (NPM) befasst sich mit der Modernisierung öffentlicher Einrichtungen und neuen Formen öffentlicher Verwaltungsführung. Einen guten Überblick geben Schedler u. Proeller 2003 sowie Naschold u. Bogumil 2000.

7 Siehe URL: <http://www.staat-modern.de>.

Dabei wird einerseits versucht, die situativen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung denen des erwerbswirtschaftlichen Sektors anzugleichen, umso dessen Instrumente anwenden zu können. Andererseits findet mit einer Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Leistungen und Wirkungen eine radikale Abkehr von der traditionellen inputorientierten Steuerungsphilosophie statt. Viele staatliche Nonprofit-Organisationen agieren nicht auf freien Märkten und ihre ‚Kunden‘ haben oft keine oder nur geringe Möglichkeiten zu einem anderen Anbieter zu wechseln. Um diesen Mangel auszugleichen, wird versucht, den *Wettbewerbsgedanken* systematisch in die Verwaltungstätigkeit mit einzubeziehen. Dies geschieht zum einen durch die Zulassung privater Anbieter (z.B. privater Arbeitsvermittler, Sozialstationen, Beratungsstellen) und zum anderen durch die Simulierung wettbewerbsähnlicher Strukturen (z.B. über Benchmarking und Ausschreibungen). Dadurch sollen sowohl bei den staatlichen oder halbstaatlichen Einrichtungen, die bisher monopolartig eine Dienstleistung erbracht haben, als auch bei den ‚neuen‘ Anbietern Professionalisierungsprozesse ausgelöst werden, die zu einer effektiveren und effizienteren Leistungserstellung und einer verbesserten Qualität der angebotenen Leistungen führen (vgl. Anheier 2000: 20). Dahinter steht die Vorstellung, dass dann, wenn äußere Anreize (marktwirtschaftliche Elemente wie Wettbewerb, Kundenorientierung etc.) gesetzt werden, Verwaltungen oder generell Nonprofit-Organisationen wie Unternehmen agieren, also ein nach betriebswirtschaftlicher Rationalität funktionierendes Management aufbauen, betriebswirtschaftliche Instrumente einführen und ihre Qualitätsentwicklung an den Erfordernissen und Bedürfnissen der Kunden orientieren. Dies bedeutet ein Abrücken von dem traditionellen Qualitätsbegriff der öffentlichen Verwaltung, der vor allem mit Recht- und Ordnungsmäßigkeit gleichgesetzt wurde sowie eine Orientierung an den Kunden, die nicht länger mehr als Klienten oder gar Bittsteller behandelt werden sollen (vgl. Schedler u. Proeller 2000: 44).

Ein weiterer Pfeiler der Verwaltungsmodernisierung wird in der *Ausrichtung an Leistungs- (output) und Wirkungsgrößen (outcome und impact)* gesehen. Die traditionelle öffentliche Verwaltung wurde hingegen über Input-Größen gesteuert. Die Bereitstellung finanzieller Mittel galt lange Zeit – und teilweise auch heute noch – als ausreichender Beleg für die Leistungserbringung der Verwaltung oder auch der politischen Führung. So genügte z.B. die Einrichtung eines umfangreichen Etats zur Beseitigung des Arbeitslosenproblems oder zur Reduzierung der Armut in der Welt schon als Leistungsnachweis. Durch Budgetregeln wurde dieses Prinzip sogar dahingehend pervertiert, dass ein Amt, dem es gelang, durch effiziente und effektive Arbeitsweise seinen Ressourcenverbrauch in einem Jahr zu reduzieren, durch eine entsprechend geringere Mittelzuweisung im nächsten Haushaltsjahr ‚bestraft‘ wurde.⁸

⁸ Dies ist auch der Grund für das in traditionellen Haushaltswesen jährlich auftretende ‚Dezemberfieber‘, womit ein Verhalten bezeichnet wird, zustehende Budgetmittel am Ende

An die Stelle der Inputorientierung tritt dagegen in den Konzepten des New Public Management die *Output- bzw. Outcomeorientierung*. Die Qualität der Verwaltung soll anhand der tatsächlich erbrachten Leistungen und den dadurch ausgelösten Wirkungen gemessen werden. Die politische Steuerung hat dementsprechend anhand von Leistungs- und Wirkungsvorgaben zu erfolgen. Die dahinter stehende Überlegung ist, dass das Ziel von Verwaltungshandeln nicht allein im Tätigwerden besteht, sondern in der Erzielung von Wirkungen, die politischen Vorgaben entsprechen sollen, also z.B. in der Reduzierung der Arbeitslosigkeit oder der weltweiten Armut (vgl. Brinckmann 1994: 173). Die „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (Buschor 1993) steht allerdings vor einigen Schwierigkeiten, denn es ist nicht immer einfach, Wirkungen zu identifizieren, zu messen und zudem auch noch die verursachenden Faktoren auszumachen. Allzu leicht werden positive Wirkungen dem eigenen Handeln und negative Effekte externen Ursachenfaktoren zugeschrieben. Zudem treten manche Wirkungen erst langfristige auf, oder aber sie sind im Gegenteil nur von kurzfristiger Dauer und haben keinen Bestand.

Aus den bisherigen Ausführungen kann festgehalten werden, dass *Qualität* zu einem *zentralen Kriterium* sowohl in der privaten Wirtschaft als auch bei öffentlichen Verwaltungen und darüber hinaus im gesamten Nonprofit-Bereich avanciert ist. Während die Orientierung an Qualität im privatwirtschaftlichen Sektor vor allem dazu beitragen soll, die Wettbewerbssituation zu sichern oder zu verbessern, soll sie im öffentlichen Sektor zu einer Verbesserung der Leistungserbringung beitragen. In der privaten Wirtschaft wurden hierfür verschiedene Qualitätsmanagementkonzepte entwickelt, die zunehmend auch in Nonprofit-Organisationen eingesetzt werden. Im Rahmen von New-Public-Management-Konzepten werden betriebs- und marktwirtschaftliche Elemente in den öffentlichen Sektor übertragen. Die Erfahrungen mit der Anwendung von Konzepten und Instrumenten des Qualitätsmanagements in den Nonprofit-Organisationen stößt jedoch auf zahlreiche Schwierigkeiten, da diese für den privaten Sektor entwickelt wurden, der Nonprofit-Sektor aber einige fundamental andere Bedingungen aufweist. Deshalb wird zunehmend die Entwicklung eigenständiger, die strukturellen Bedingungen des Nonprofit-Sektors berücksichtigende Konzepte eingefordert.

Hier setzt das vorliegende Buch an: Unabhängig davon, ob Konzepte des Qualitätsmanagements, des New Public Management oder anderer Steuerungsmodelle verwendet werden, es sind Daten notwendig, damit das Management auf einer rationalen Grundlage Entscheidungen treffen kann. Hierfür bieten sich die *Konzepte und Instrumente der Evaluation* an, deren Hauptaufgabe darin besteht, den Nutzen oder Wert eines Objektes festzustellen (vgl. Mertens 1998: 219). Diese Objekte können einzelne Maßnahmen, Projekte, Programme oder auch zeitlich nicht limitierte, institutionalisierte Leistungsangebote sein. Im Rahmen einer Evaluation werden hierfür *empirische*

eines Haushaltsjahres noch rasch auszugeben, damit sie nicht verfallen oder gar für das kommende Jahr Budgetkürzungen vorgenommen werden.

Methoden zur Informationsgewinnung und systematische Verfahren zur Informationsbewertung anhand *transparenter Kriterien* verwendet, um eine intersubjektive Nachprüfbarkeit zu ermöglichen. Die Bewertungen richten sich nicht nach vorgegebenen Normen (wie bei ISO) oder festgelegten Parametern (wie bei Total-Quality-Management-Konzepten) sondern nach Kriterien, die den situativen Bedingungen des Evaluationsgegenstands angepasst werden. Wie eingangs gezeigt, stellt der Nonprofit-Sektor nicht nur einen wirtschaftlich sowie beschäftigungs- und gesellschaftspolitisch wichtigen Bereich dar, sondern umfasst auch ein sehr breites Spektrum unterschiedlichster Organisationen mit sehr verschiedenen Zielsetzungen. Da es sich bei Evaluation um ein flexibles, auf die Aufgabenstellung und den situativen Kontext jeweils adaptierbares Konzept handelt und weil *Evaluationen* vor allem die Leistungserfüllung und die Wirksamkeit von Maßnahmen, Programmen oder Angeboten untersuchen, dürften sie *besonders dazu geeignet sein, die Qualitätsentwicklung in Nonprofit-Organisationen zu unterstützen.*

Ziel dieses Buches ist es, eine *theoretisch fundierte Evaluationskonzeption* und eine Methodik zu entwickeln, die (1.) für die *Gewinnung von leistungs- und wirkungsbezogenen Daten* genutzt werden kann, aus der (2.) *Bewertungskriterien* abgeleitet werden können, die sich *für die Evaluation* insb. im Nonprofit-Sektor eignen und aus denen sich (3.) ein *multidimensionales Kriterien* zur Beurteilung der Qualität von Nonprofit-Organisationen entwickeln lässt. Anhand dieser Qualitätskriterien soll eine den Erfordernissen des Nonprofit-Sektors angemessene Bewertung der Leistungen von Nonprofit-Organisationen und ihrer Wirkungen möglich sein. Deshalb ist damit auch der Anspruch verbunden, dass diese Kriterien, besser als die in betriebswirtschaftlichen Konzepten verwendeten Kriterien, für die Aufgabenstellung und Kontextbedingungen von Nonprofit-Organisationen geeignet sind. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass sich die hier entwickelte Evaluationskonzeption prinzipiell *für alle Tätigkeitsfelder und alle Phasen der Leistungserstellung* von der Planung, über die Durchführung und über ein eventuelles Förderende hinaus (z.B. bei Maßnahmen und Programmen) einsetzen lässt. Sie kann zudem für periodisch stattfindende *Evaluationen* genauso genutzt werden wie für den Aufbau von *Monitoring-Systemen* zur Dauerbeobachtung.

Um die Qualität der Leistungen von Nonprofit-Organisationen beurteilen zu können, stehen die Wirkungen von Maßnahmen, Programmen oder Leistungsangeboten im Mittelpunkt der Evaluation, denn *Qualität zeichnet sich durch hohe Effektivität und Wirksamkeit aus.* Die entwickelte Konzeption ist zwar auf die Erfordernisse und den situativen Kontext von Nonprofit-Organisationen ausgerichtet, aber aufgrund ihrer Flexibilität *auch für Organisationen des Profit-Sektors (Unternehmen) anwendbar.*

Da Evaluation kein Qualitätsmanagementsystem ist, macht sie ein solches nicht überflüssig. Wenn Defizite beseitigt und die Leistungen und die Wirksamkeit von Organisationen gesteigert werden sollen, um dadurch insgesamt die Qualität von Maßnahmen, Programmen oder Angeboten zu verbessern,

dann müssen Evaluationen nützlich Folgen haben. Deshalb bedarf es eines Systems, das auf der Basis von Evaluationserkenntnissen und ggf. -empfehlungen zu Managemententscheidungen führt, die zielgerichtete Handlungen und Aktivitäten zu ihrer Umsetzung nach sich ziehen. Dementsprechend ist eine *Verknüpfung zwischen Qualitätsmanagement und Evaluation notwendig*, zwei Themen, die allerdings in der Literatur bisher kaum miteinander verbunden sind. Deshalb wird hier auf die Herausarbeitung der Komplementarität dieser beiden Ansätze besonderen Wert gelegt.

Im Einzelnen ist das *Buch folgendermaßen aufgebaut*: Zunächst wird der *Begriff der Qualität* eingehend erläutert, bevor dargestellt wird, welche Qualitätsmanagementkonzepte Unternehmen einsetzen, um Qualität zu entwickeln und zu sichern. Aus der Vielzahl bestehender Ansätze⁹ werden hier das weit verbreitete System der Zertifizierung anhand von Normenreihen (DIN, EN, ISO) sowie Total-Quality-Management-Modelle (speziell EFQM) herausgegriffen (*Kapitel 2.1*).

Ausgehend von den eingangs schon geschilderten Überlegungen, ist zu untersuchen, in wie weit *Konzepte des Qualitätsmanagements*, die für privatwirtschaftlich organisierte, im freien Wettbewerb zueinander stehende Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht entwickelt wurden, überhaupt auf Nonprofit-Organisationen übertragbar sind. Eine Alternative für die Qualitätsentwicklung stellen die *Ansätze des New Public Management* dar, die allerdings dort ihre Grenzen finden, wo markt- und wettbewerbsähnliche Strukturen nicht herbeigeführt und auch nicht simuliert werden können (*Kapitel 2.2*).

Anschließend werden *Konzepte der Evaluation* vorgestellt, mit denen sich, unabhängig vom verwendeten Steuerungs- und Qualitätsentwicklungsmodell, Daten sammeln und bewerten lassen, um sie für Managemententscheidungen zu nutzen. Dabei können Evaluationen besonders hilfreich in diejenigen Managementsysteme integriert werden, die die Qualität einer Organisation daran messen, ob und inwieweit die anvisierten Ziele tatsächlich erreicht und die intendierten Wirkungen ausgelöst wurden (*Kapitel 2.3*).

Zum Schluss werden die Konzepte des Qualitätsmanagements mit denen der Evaluation verglichen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten und ihren *komplementären Charakter* zu verdeutlichen (*Kapitel 2.4*).

Kapitel 3 ist so aufgebaut, dass zuerst der zentrale *Begriff der Wirkungen* definiert und von anderen Begriffen abgegrenzt wird (*Kapitel 3.2*). Um die aus (Programm-)Interventionen resultierenden Wirkungen festzustellen, müssen mindestens zwei Zustände (vor und nach der Intervention) miteinander verglichen werden. Veränderungen lassen sich nur über die Zeit hinweg beobachten. Da die Entwicklung von Programmen oder Leistungsangeboten

⁹ Zu der Vielzahl von Ansätzen, die in Nonprofit-Organisationen verwendet werden vgl. im Überblick z.B. Boßenecker u.a. 2003; Schubert u. Zink 2001; Peterander u. Speck 1999; Klausegger u. Scharitzer 1998.

einem bestimmten Prozessmuster folgt, wird hier das Konzept der *Lebensverlaufsforschung* für die Analyse von Programmverläufen nutzbar gemacht (*Kapitel 3.3*). Leistungsangebote und Programme werden von Organisationen erbracht bzw. durchgeführt, die in vielfältiger Form mit ihrer Umwelt in Beziehung stehen. Mit Hilfe *organisationstheoretischer Konzepte* können organisationsinterne Zusammenhänge und Organisations-Umwelt-Beziehungen analysiert werden (*Kapitel 3.4*). Programminterventionen haben häufig das Ziel, Neuerungen (Innovationen) einzuführen. Was darunter zu verstehen ist, unter welchen Bedingungen das am ehesten gelingt und wie sich Innovationen verbreiten, ist Thema der *Innovations- und Diffusionsforschung* (*Kapitel 3.5*). Da viele Angebote und Programminterventionen von Nonprofit-Organisationen nicht nur auf kurzfristige Erfolge abzielen, sondern dauerhafte Veränderungen auslösen sollen, ist der Aspekt der *Nachhaltigkeit* zu berücksichtigen (*Kapitel 3.6*).

Zwischen Maßnahmen, Programmen oder institutionalisierten, zeitlich unbefristeten Angeboten wird hier *kein struktureller Unterschied* gemacht. Es wird davon ausgegangen, dass unabhängig von der Form, in der Leistungen erbracht werden, diese einem bestimmten Prozess folgen (Planung, Durchführung etc.), von einer Organisation ausgeführt werden und häufig Neuerungen beinhalten, um Veränderungen zu bewirken, die zudem dauerhaft oder nachhaltig sein sollen. Ein Beispiel für ein institutionelles Angebot wäre die Eheberatung: Diese muss vom Therapeuten auf ein Ziel hin geplant und in verschiedenen ‚Sitzungen‘, die aufeinander aufbauen, durchgeführt werden. Das Angebot wird von einem Träger (einer Organisation) offeriert, die in einem spezifischen Kontext (Umfeld) tätig ist. In der Therapie werden z.B. ‚neue‘ Konfliktregelungsmuster gelernt (Innovationen), die sich nicht nur im Bereich der Ehe, sondern darüber hinaus auch in anderen Kontexten (z.B. Beruf, Vereinsleben) anwenden lassen (Diffusion). Zudem will die Eheberatung nicht nur einen einzelnen Konflikt schlichten, sondern Lösungen für ein dauerhaftes Zusammenleben finden.

Der Ablauf eines Programms unterscheidet sich davon nicht wesentlich: Ein Programm z.B. zur Armutszureduzierung wird geplant, bevor es in einzelnen Durchführungsschritten implementiert werden kann. Es wird von einer Organisation in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen oder Zielgruppen (z.B. Bauern, Beschäftigten im informellen Sektor) umgesetzt. Das Ziel könnte darin bestehen, ‚neue‘ Produktionsmethoden (Innovation) einzuführen, die von möglichst vielen übernommen werden sollen (Diffusion), um einen hohen Wirkungsgrad zu erzielen. Zudem dürfte ein solches Programm kaum auf kurzfristigen Erfolg ausgelegt sein, sondern auf ‚Nachhaltigkeit‘.

Aus den drei theoretischen Konzepten (Lebensverlaufmodell, Organisations- und Innovations-/Diffusionsforschung) sowie einem multidimensionalen Nachhaltigkeitskonzept werden die *Bewertungsfelder und -kriterien* abgeleitet, die zur Konstituierung eines Evaluationsleitfadens genutzt werden sollen. Zuvor werden die auf diese Weise gewonnenen Kriterien mit betriebswirtschaft-

lichen Qualitätskriterien verglichen, um zu zeigen, dass sie sich zur *Bildung eines multidimensionalen Kriterienkatalogs* verdichten lassen, um die Qualität der von Organisationen erbrachten Leistungen und erzielten Wirkungen zu bewerten (*Kapitel 3.7*).

Die Themen von *Kapitel 4* sind die *Methodik der Evaluation und ihre Anwendung*. Methodisches Kernstück ist ein *Muster-Evaluationsleitfaden*, der auf den in Kapitel 3 dargelegten theoretischen Überlegungen aufbaut. Dieser bestimmt die Themenfelder und Bewertungsdimensionen. Aus dem Musterleitfaden für die Evaluation von Maßnahmen, Programmen und zeitlich nicht befristeten Leistungsangeboten lassen sich im Prinzip für sämtliche Praxisbereiche oder Politikfelder, für Evaluationen in allen Phasen des Programmverlaufs, für formative wie summative, intern oder extern durchgeführte Evaluationen maßgeschneiderte Evaluationsleitfäden entwickeln. Dabei bleibt das Grundmuster erhalten. Lediglich die in den Themenfeldern aufgeführten Analysefragen müssen ergänzt, erweitert und angepasst werden (*Kapitel 4.2*). Natürlich sind entsprechend der Aufgabenstellung der Evaluation, der zu evaluierenden Programmphase und den situativen Bedingungen des Politikfeldes unterschiedliche Herangehensweisen notwendig. Das *Bearbeitungs- und Bewertungsverfahren* ist in *Kapitel 4.3* dargestellt. Während für die technische Anwendung des Leitfadens genauere Bearbeitungshinweise und Bewertungsbeispiele gegeben werden, beschränkt sich das Methodenkapitel (*Kapitel 4.4*) auf einen skizzenhaften Überblick über die für wirkungsorientierte Evaluationen wichtigsten *Untersuchungsdesigns und Erhebungsmethoden*. Die Kenntnis des vorhandenen Methodenrepertoires ist notwendig, um adäquate Untersuchungsdesigns und Methoden auswählen zu können. Hier wird die Verwendung eines *Multimethodenansatzes* nahe gelegt, um dadurch die Schwächen einzelner Instrumente durch die Stärken anderer auszugleichen. Die Entwicklung und konkrete Anwendung der einzelnen Verfahren lässt sich in zahlreichen Lehrbüchern zu den Methoden der Evaluation bzw. der empirischen Sozialforschung nachschlagen, so dass hier auf eine eingehende Darstellung verzichtet werden kann.

Welche Standards bei der *Durchführung von Evaluationen* zu beachten sind, welche Schwierigkeiten auftreten können und welche praktischen Anforderungen sich aus der Anwendung der Evaluationskonzeption ergeben, ist in *Kapitel 4.5* dargestellt. Um die Interessen und Perspektiven der verschiedenen, an der Evaluation beteiligten Akteure (Stakeholder) zu berücksichtigen, hat sich ein *partizipativer Ansatz* am besten bewährt. Vielfältige Erfahrungen haben gezeigt, dass eine partizipative Vorgehensweise nicht nur dazu beiträgt, die Mitwirkungsbereitschaft der Stakeholder zu stimulieren und die Validität der Ergebnisse zu erhöhen, sondern vor allem den Nutzen einer Evaluation zu steigern. Mit zunehmender Akzeptanz einer Evaluation steigt die Chance, dass aus der Evaluation abgeleitete Handlungsempfehlungen später auch umgesetzt werden.

Der Evaluationsablauf ist in *Kapitel 4.6* dargestellt. Zudem werden *praktische Hinweise für die Planung und Durchführung* einer Evaluation gegeben, wobei Besonderheiten, die aus der hier entwickelten Evaluationskonzeption und dem partizipativen Evaluationsansatz resultieren, im Mittelpunkt stehen.

Das *abschließende Kapitel 5* bietet eine zusammenfassende Bewertung des hier entwickelten Evaluationsansatzes im Hinblick auf die Zielsetzung des Buches, Nonprofit-Organisationen ein wirkungsvolleres Handeln zu ermöglichen und so zur Qualitätsentwicklung beizutragen. In einem Rückblick wird auf die rund zehnjährige Entwicklungsgeschichte des Ansatzes eingegangen. Vorformen der Konzeption wurden bereits in zahlreichen Evaluationen verwendet.

Ein weiteres Ziel dieses Buches besteht deshalb darin, die konzeptionellen Ausarbeitungen, die parzelliert in verschiedenen Publikationen und (teilweise internen) Evaluationsberichten dokumentiert sind, zu vereinheitlichen, zusammenzuführen und so weiterzuentwickeln, dass sie generell von Organisationen für die *wirkungsorientierte Qualitätsentwicklung* genutzt werden können. Deshalb wird nicht nur die theoretische Evaluationskonzeption und ihre Methodik ausführlich dargestellt, sondern es werden auch praktische Bearbeitungshinweise für ihre Anwendung gegeben.

2 Qualitätsmanagement und Evaluation

2.1 Qualitätsmanagement

Qualitätsentwicklung und -sicherung stellen zentrale Herausforderungen moderner Unternehmen dar, um am Markt bestehen zu können. Deshalb richten sie ihr Management an dieser Maxime aus. Welche Konzepte hierfür maßgeblich eingesetzt werden, soll im Folgenden kurz skizziert werden. Zuvor wird auf den Bedeutungswandel des Qualitätsbegriffs eingegangen.

2.1.1 Qualität

Obwohl der *Qualitätsbegriff* heute überaus häufig verwendet wird, fällt bei Durchsicht der Literatur auf, dass bisher eine griffige, allgemeinverbindliche Spezifikation fehlt. Selbst in der Betriebswirtschaftslehre, die den Begriff im Rahmen ihrer Qualitätsmanagementkonzepte unablässig verwendet, wird man nicht fündig (vgl. Widmer 2001: 11; Mayländer 2000: 9). Der Begriff bleibt schillernd und wird in den unterschiedlichsten Bedeutungen verwendet und operationalisiert. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass zwischen objektiven und subjektiven Merkmalen unterschieden werden kann. Vor allem in der Industrie wurde in der Vergangenheit der Begriff Qualität mit *technischen Merkmalen* definiert: „Hohe Qualität wurde gleichgesetzt mit einer hohen technischen Leistung, einer hohen Festigkeit, einer langen Lebensdauer, verbunden mit einer einwandfreien Funktion und Freiheit von Fehlern“ (Seghezzi 1994: 5; 2003: 23f.).

Dieser technischen Definition entsprechend gelten als Maß der Qualität die Einhaltung der technischen Normen und Spezifikationen. Auf diese Weise konnte Qualität *scheinbar* nach *objektiven Kriterien* beurteilt werden, die unabhängig vom Beurteilenden ist. Wenn die vorgegebenen technischen Normen, wie z.B. sehr lange Lebensdauer oder absolute Fehlerfreiheit, nicht zu erreichen sind, müssen jedoch auch die scheinbar objektiven Kriterien einer *subjektiven Bewertung* unterzogen werden, die je nach Produkt oder Leistung¹⁰

¹⁰ Qualität lässt sich nicht nur für Produkte oder Dienstleistungen bestimmen, sondern auch für Prozesse, vgl. Kreutzberg 2000: 15f.; Eversheim 1997: 11.

sehr unterschiedlich ausfallen wird. So dürften die meisten Menschen akzeptieren, dass ihr Küchenmixer oder Fernsehgerät nach einigen Jahren des Gebrauchs einmal defekt ist und repariert werden muss. Bei einem Herzschrittmacher, der das Überleben sichert, ist diese Toleranz sicherlich nicht gegeben. Die Festlegung einer Fehlerquote, die nicht automatisch zu einer Abwertung der Qualitätsbeurteilung führt, dürfte deshalb nicht nur von der Art des Produkts sondern auch von subjektiven Überlegungen geprägt sein.

In den 60er-Jahren fanden mit der Berücksichtigung der *Kundenperspektive* zunehmend subjektive Elemente Eingang in die Qualitätsdiskussion. Der Anwender und Nutzer wurde nach der Zufriedenheit mit dem angebotenen Produkt befragt. Seine Einschätzung des ‚fitness for use‘, der Nützlichkeit und Verwendbarkeit eines Produkts rückte in den Mittelpunkt des Qualitätsverständnisses. Damit wird die Beurteilung von Eigenschaften eines Produkts zu einem höchst subjektiven Akt, die durch die persönlichen Bedürfnisse des Kunden bestimmt wird. Dementsprechend können neben der Fehlerfreiheit eines Produktes, seiner Nützlichkeit und Verwendbarkeit auch Dimensionen wie Zweckmäßigkeit, Handhabbarkeit, Ästhetik oder Prestige, das ein Produkt verleiht, zur Beurteilung der Produktqualität herangezogen werden.¹¹

In einer international anerkannten Begriffsdefinition wurde diese Entwicklung berücksichtigt:

„Qualität ist die Gesamtheit von Merkmalen (und Merkmalsausprägungen) bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen“ (Norm DIN EN ISO 8402).¹²

In dieser Begriffsfassung ist zwar noch der ursprüngliche Inhalt der einwandfreien Funktion und Freiheit von Fehlern enthalten, doch nicht abstrakte Normen stellen den Qualitätsmaßstab dar, sondern die *Erfüllung von Bedürfnissen und Erfordernissen, die durch die Kunden festgelegt werden*.

Somit unterliegt die Beurteilung der Qualität nicht nur subjektiven Nutzenabwägungen, sondern ist auch vom jeweiligen *situativen Kontext*, den *kulturellen Besonderheiten* und letztlich auch der *Art des Produkts* (z.B. Lebensmittel, Maschine, Reparatur-, Beratungs- oder Lehrleistung) abhängig. So wird jemand die Qualität ‚trüb eingefärbten Trinkwassers‘ (Produkt) in der trockenen Wüste Somalias (situativer Kontext) als Deutscher (kultureller

11 Zum Qualitätsbegriff allgemein vgl. u.a. Rothlauf 2004: 67ff.; Zollondz 2002: 5ff., 141ff.; Kreutzberg 2000: 13ff.; Seghezzi 1994: 5ff.; 2003: 9ff.; Juran 1991: 12f. Zum Qualitätsbegriff im Dienstleistungsbereich vgl. u.a. Beckmann 2004; Möller 2003; Raidl 2001: 20ff.; Schubert, Zink 2001: 1f., 1997: 2ff.; Eversheim 1997: 4ff.; CEDEFOP 1997: 6ff. In Non-profit-Organisationen vgl. u.a. Poister 2003; Scherer 2002; Meyer 2002; Badelt 2002; Daumenlang u. Palm 1997: 2ff.; Eversheim, Jaschinski u. Reddemann 1997: 34ff., im New Public Management vgl. u.a. Bremen 2004; Rossmann 2003; Schedler u. Proeller 2000: 64f.. Zu Qualitätsmanagement im Dienstleistungsbereich vgl. u.a. Hansen 2003; Igl 2002; Mayländer 2000; Peterander, Speck 1999, im Bildungsbereich vgl. u.a. Holtappels 2003; Eder 2002; Boysen 2002; Weinert 2001.

12 Das Deutsche Institut für Normierung (DIN) (Internetadresse: <http://www2.din.de>) und die Internationale Standardisierungsorganisation (ISO) verwalten und pflegen Normen.

Hintergrund) anders bewerten als ein Somali. Auch dürfte es eine Rolle spielen, ob der Kunde dieses Produkt in einem Hotel in Bad Gastein kredenzt bekommt oder in einem Nomadenzelt in Somalia. Dies gilt natürlich auch für die Beurteilung der Qualität des Personalservice, des Hotelangebots etc. Die Formulierung bereichs-, kultur- und situationsübergreifender Qualitätskriterien kann deshalb nicht geleistet werden, so dass in dieser allgemeinen DIN-/ISO-Definition auch nicht mehr Gehalt steckt als die Weisheit, dass Qualität das ist, was der Kunde dafür hält!

Diese *Begriffsverschwommenheit* wird noch größer, wenn weitere Aspekte der Qualitätsdiskussion berücksichtigt werden. In der Literatur wird zu bedenken gegeben, dass es nicht nur um das Produkt allein geht, sondern dass für eine Beurteilung der Qualität das Gesamtangebot beurteilt werden müsse, das nicht nur das Produkt, sondern auch seine Präsentation, die Einführung des Kunden in seine Handhabung und das Serviceangebot umfasst. Manche wollen auch die termingerechte Leistungserbringung oder den Preis selbst als weitere Beurteilungsdimensionen in den Qualitätsbegriff mit aufnehmen. Ebenso könnten Aspekte wie die ökologische Verträglichkeit eines Produkts, seine gesundheitliche Unbedenklichkeit oder politische Korrektheit¹³ als Qualitätskriterien in den Begriff integriert werden.

Es bleibt festzuhalten, dass die *Qualität eines Produkts oder einer Dienstleistung nicht allgemeingültig bestimmt* werden kann, sondern sich nach der *Bewertung des Nutzens durch die Kunden* bemisst. Diese Bewertung kann nach verschiedenen *Kriterien* vorgenommen werden, die wiederum je nach *situativem Kontext, kulturellen Besonderheiten* und der *Art des Produkts* von sehr unterschiedlicher Bedeutung sein können.

2.1.2 Qualitätsmanagementmodelle

Wenn sich Qualität vor allem durch den erzeugten Produktnutzen, durch die Zufriedenheit der Kunden mit dem Produkt oder einer Dienstleistung auszeichnet und davon ausgegangen wird, dass diese Zufriedenheit nur möglich ist, wenn ein Produkt funktionsfähig – frei von Fehlern – ist, dann besteht die Aufgabe des Qualitätsmanagements (QM) darin, den Nutzen eines Produkts/einer Dienstleistung festzulegen, zu gestalten und ständig zu verbessern sowie seine weitgehende Fehlerfreiheit zu gewährleisten (vgl. Juran 1991: 13ff.; Seghezzi 1994: 7). Das Qualitätsmanagement umfasst die Führungsaufgaben, die die Festlegung und Umsetzung der Qualitätspolitik zum Ziel haben. Die hierfür notwendigen Tätigkeiten werden in der Regel in die Bereiche Qualitätsplanung, -lenkung, -sicherung und -verbesserung unterteilt (vgl. Seghezzi 1994: 18; 2003: 63ff.; Eversheim 2000: 14f.; Kreutzberg 2000: 24; Zollondz 2002: 189ff.).

¹³ So werden heutzutage keine „Mohrenköpfe“ mehr angeboten, sondern allenfalls „Schokoküsse“.

Die *Qualitätsplanung* beinhaltet die Festlegung von Qualitätszielen und -kriterien sowie von Vorgaben für die Umsetzung der Qualitätsziele. Um aus der festgelegten Qualitätspolitik die Anforderungen an die Qualität der zu erstellenden Produkte oder zu erbringenden Dienstleistungen ableiten zu können, müssen die Bedürfnisse und Erwartungen der potenziellen Kunden erfasst werden. Anschließend ist deren Umsetzung in neue und verbesserte Leistungen sowie die Gestaltung der hierfür notwendigen Produktionsprozesse zu planen. Dabei wird die Aufgabe der Qualitätsplanung von verschiedenen Stellen eines Unternehmens wahrgenommen, z.B. von der Marktforschung, der Produktentwicklung, der Produktionsplanung, der Verfahrensentwicklung etc. Schon hier wird deutlich, dass die Verwirklichung von Qualität eine Aufgabe aller Mitarbeiter eines Unternehmens ist.

Die *Qualitätslenkung* sorgt dafür, dass Prozesse und Abläufe so gesteuert werden, dass möglichst fehlerfreie Produkte und Leistungen erbracht werden, die den Qualitätsanforderungen der potenziellen Kunden entsprechen. Hierfür wird im Rahmen der Prozessüberwachung die Ausführungsqualität (Ist) mit der angestrebten Qualität (Soll) verglichen, um auftretende Differenzen ausgleichen zu können.

Die *Qualitätssicherung*¹⁴ verfolgt eine doppelte Zielsetzung. Sie soll sowohl innerhalb als auch außerhalb eines Unternehmens (insb. bei Kunden, Auftraggebern) Vertrauen in die eigene Qualitätsarbeit schaffen.

Die vierte Aufgabe des Qualitätsmanagements besteht in der kontinuierlichen *Qualitätsverbesserung* der Produkte und Prozesse sowie in der Stärkung des Qualitätsbewusstseins der Mitarbeiter, damit eine qualitätsorientierte Unternehmenskultur entsteht.

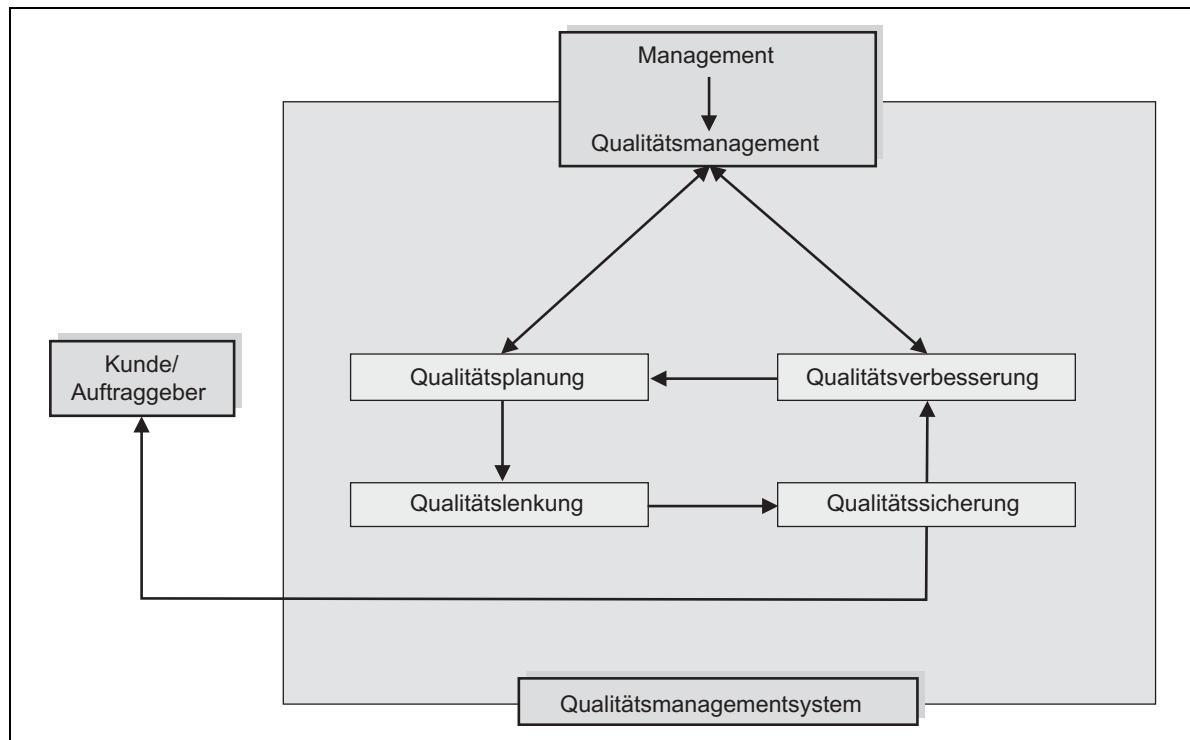
Ein *Qualitätsmanagementsystem* (*Qualitätssicherungssystem*) soll die Erfüllung der Qualitätsanforderungen sicherstellen, die vom Management festgelegt wurden. Es umfasst die Organisationsstruktur, Verantwortlichkeiten, Prozesse und Mittel zur Verwirklichung des Qualitätsmanagements.

Schon ein einfaches Inspektions- und Kontrollsystem ist ein Qualitätsmanagementsystem. Wenn es aber darum geht, dass alle Mitarbeiter ein Qualitätsbewusstsein entwickeln und sich gemeinsam für die Qualität eines Produkts oder einer Dienstleistung verantwortlich fühlen, sind umfassendere Qualitätsmanagementsysteme notwendig. Der Leitgedanke solcher Systeme ist die Etablierung einer Qualitätskultur, die in einem Regelwerk von Prinzipien und Normen festgeschrieben wird. Zu ihrer Überwachung, Einhaltung und Steuerung wird ein Kontrollsystem etabliert.¹⁵ Die Zusammenhänge der einzelnen Aufgaben des Qualitätsmanagements sind in Abbildung 2.1 illustriert.

14 Im deutschen Sprachgebrauch wird der Begriff Qualitätssicherung auch noch in einem viel weitergehenden Sinn benutzt, und zwar als Oberbegriff des Qualitätsmanagements. Im angelsächsischen Bereich wird der Begriff ‚Quality Assurance‘ hingegen in der hier verwendeten engeren Begriffsdefinition gebraucht, bei der der Qualitätssicherung eine instrumentelle Funktion zukommt (vgl. Seghezzi 1994: 31; Kegelmann 1995: 159).

15 Das Qualitätsmanagementsystem wird gelegentlich auch mit dem Nervensystem eines Organismus verglichen (vgl. Rühl 1998: 24), was recht anschaulich ist: Es stellt die vor-

Abbildung 2.1: Aufgaben des Qualitätsmanagements



Für die Gestaltung des Qualitätsmanagements stehen verschiedene Modelle zur Verfügung. Sie können auf der Basis einer Normenreihe (DIN EN ISO 9000-9004) oder auf den Leitgedanken eines umfassenden Qualitätsmanagements (Total Quality Management = TQM) aufbauen, die auch bekannten Qualitätsauszeichnungen wie dem Malcolm Baldrige Award oder dem European Quality Award zugrunde liegen.

Allen Modellen ist die systematische Aufarbeitung der Organisationsstruktur, die Erfassung der Prozesse und die Sicherung der Qualität des zu produzierenden Produkts bzw. der zu erbringenden Dienstleistung gemein. Mit Hilfe von Standards und Normen soll eine einheitliche Informationsbasis geschaffen werden, anhand derer Unternehmen bewertet und miteinander verglichen werden können. Das entscheidende Bewertungskriterium ist dabei die Qualität des Produkts bzw. der Dienstleistung (vgl. Raidl 2001: 53).¹⁶

liegenden Zustände fest und leitet sie an die zuständigen Organe (Qualitätsplanung) weiter. Umgekehrt transportiert es auch Zustandsberichte der Organe (Qualitätssicherung) an das Gehirn (Qualitätsmanagement) weiter, das dann entsprechende Befehle (Qualitätslenkung) erteilt, um eine kontinuierliche Qualitätsverbesserung zu erzielen. Das Nervensystem arbeitet dann rationell, lückenlos und koordiniert, wenn es alle Organe verbindet und ein einheitliches Ordnungsprinzip vorliegt.

16 Die Literatur zum Thema Qualitätsmanagement ist nahezu unübersichtlich. Einige wichtige Titel zur Auswahl: Rothlauf 2004; DIN ISO 2004; Nauendorf 2004; Gucanin 2003; Oakland 2003; Brauer 2002; Seghezzi 2002; Hummel u. Malorny 2002; Zollondz 2002; Töpfer u. Mehdorn 2002; Pfeifer 2001; Raidl 2001; Schiersmann u.a. 2001; Uehlinger 2001; Kreuzberg 2000; Cappis 1998; EFQM 1998; Malorny 1998; Masing 1998; Wilmes u. Radtke 1998; Wunderer 1998; Radtke 1997; Schubert u. Zink 1997; Wunderer u.a. 1997; Heinrich 1996; Malorny 1996; Feuchthofen u. Severing 1995; Zink 1995 u. 1994; Frehr

Die *Normenreihe DIN EN ISO 9000-9004* stellt ein umfassendes Rahmenkonzept für das Qualitätsmanagement¹⁷ dar. Die Normen bestimmen die Ablaufschritte, die für ein Unternehmen zur Erstellung eines individuellen Qualitätssicherungssystems notwendig sind. Branchenbezogene Spezifizierungen gibt es nicht. Im Gegenteil, es wird davon ausgegangen, „that the same standards can be applied:

- to any organization, large or small, whatever its product
- including whether its „product“ is actually a service,
- in any sector of activity and
- whether it is a business enterprise, a public administration, or a government department“ (ISO 2005).

ISO ist kein Instrument zur Festlegung des Qualitätsniveaus, sondern definiert Mindestanforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem und hat die vollständige Dokumentation der Arbeitsabläufe zum Ziel. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass dann bestmögliche Qualität erbracht wird, wenn die Produkterstellung logisch geplant, vereinheitlicht und für alle Beteiligten transparent ist. Die ISO-Normen regeln alle Bereiche, die im Rahmen eines Qualitätsmanagementsystems definiert und organisiert werden müssen.

Die gesamte ‚Normenfamilie‘ ISO 9000ff. wurde in den letzten Jahren überarbeitet und im Dezember 2000 in ihrer Neufassung als DIN EN ISO 9000: 2000 in Kraft gesetzt. Die modifizierten Normen bauen auf acht Prinzipien des Qualitätsmanagements auf (vgl. ISO 2005):

1. *Customer focus*

Organizations depend on their customers and therefore should understand current and future customer needs, should meet customer requirements and strive to exceed customer expectations.

2. *Leadership*

Leaders establish unity of purpose and direction of the organization. They should create and maintain the internal environment in which people can become fully involved in achieving the organization’s objectives.

3. *Involvement of people*

People at all levels are the essence of an organization and their full involvement enables their abilities to be used for the organization’s benefit.

1994; Runge 1994; Oess 1994; Saatweber 1994; Seghezzi 1994 u. 1993; Witte 1993; Schildknecht 1992.

17 In der DIN EN ISO 9000 werden die Grundlagen und die zentralen Begriffe des Qualitätsmanagements erläutert. Die eigentlichen Forderungen an das Qualitätsmanagementsystem sind Inhalt der DIN EN ISO 9001. Die DIN EN ISO 9004 stellt einen Leitfaden für die Leistungsverbesserung der Organisation bereit. Dessen Aufbau richtet sich nach den Inhalten der DIN EN ISO 9001, zielt jedoch auf ein über die Normforderungen hinausreichendes umfassendes Qualitätsmanagement im Sinne von Total Quality Management ab (vgl. Brauer 2002: 8). Weitere Informationen URL: <http://www.iso.org>, letzte Einsicht 27.7.2005.

4. *Process approach*

A desired result is achieved more efficiently when activities and related resources are managed as a process.

5. *System approach to management*

Identifying, understanding and managing interrelated processes as a system contributes to the organization's effectiveness and efficiency in achieving its objectives.

6. *Continual improvement*

Continual improvement of the organization's overall performance should be a permanent objective of the organization.

7. *Factual approach to decision making*

Effective decisions are based on the analysis of data and information.

8. *Mutually beneficial supplier relationships*

An organization and its suppliers are interdependent and a mutually beneficial relationship enhances the ability of both to create value.

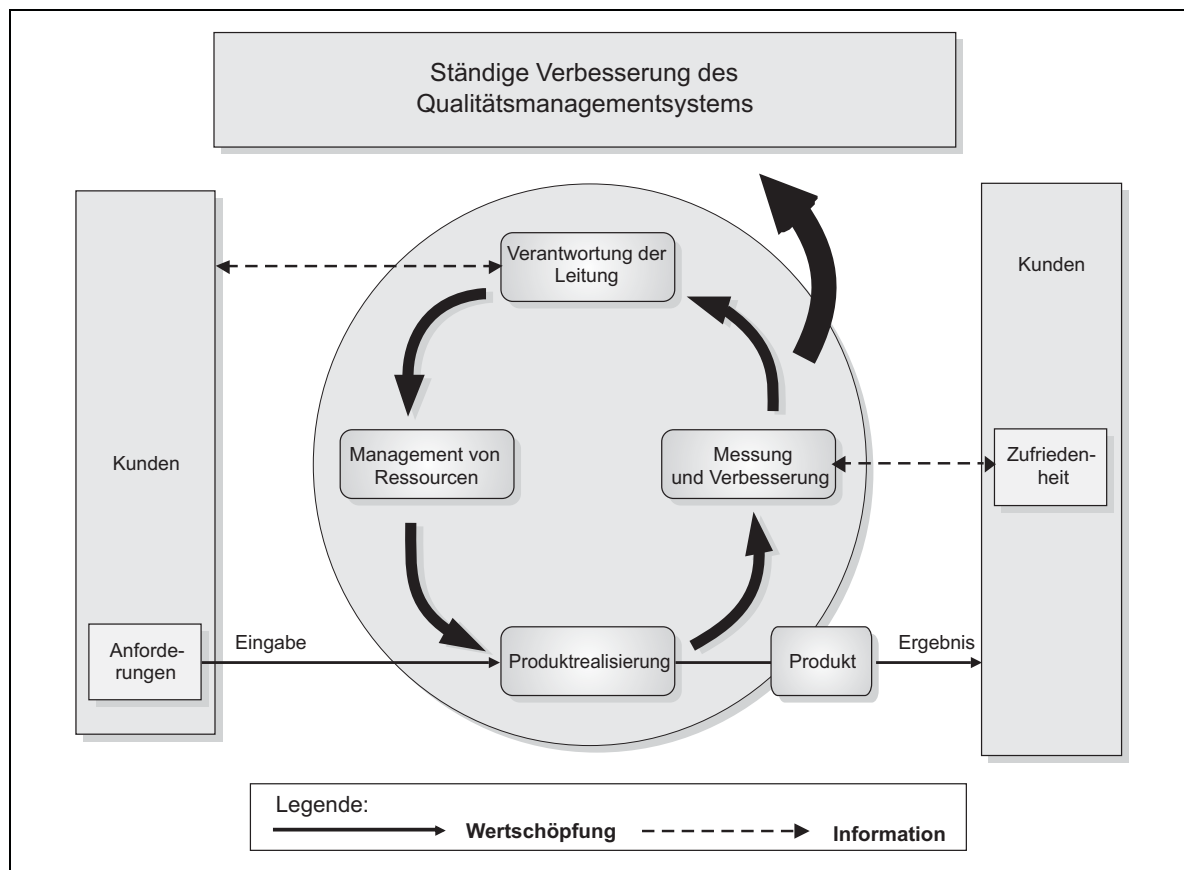
Als ‚neu‘ gegenüber dem bisherigen ISO-Modell wird die starke Orientierung der Norm (ISO 9001: 2000) an den Prozessabläufen in einem Unternehmen bezeichnet (vgl. Brauer 2002: 24). Unter Prozessen wird folgendes verstanden: „Processes are recognized as consisting of one or more linked activities that require resources and must be managed to achieve predetermined output. The output of one process may directly form the input to the next process and the final product is often the result of a network or system of processes“ (ISO 2005). Die Kernaufgaben eines Unternehmens werden als Regelkreis zwischen eingehenden Kundenforderungen und der angestrebten Kundenzufriedenheit dargestellt (vgl. Abbildung 2.2). Die erfolgreiche Umsetzung des Regelkreises soll dazu führen, das angestrebte Ziel der „ständigen Verbesserung“ zu erreichen.

Nach ISO 9001: 2000 werden fünf übergeordnete Prozesse eines Qualitätsmanagementsystems unterschieden, die definieren „what you should do consistently to provide products that meets customer and applicable statutory or regulatory requirements“ (ISO 2005):

1. *Qualitätsmanagementsystem (Quality Management System)*

Beim Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems nach ISO geht es vor allem darum, die Prozesse, die in einem Unternehmen sowie zwischen ihm und den kooperierenden Unternehmen (z.B. Zulieferern) ablaufen, zu beschreiben und darauf aufbauend Maßnahmen festzulegen, die gewährleisten, dass das Qualitätsmanagementsystem tatsächlich erstellt, dokumentiert, angewendet und überwacht wird. Ein Unternehmen muss die Prozesse, die für den Aufbau und Ablauf eines Qualitätsmanagementsystems gebraucht werden (z.B. Leitungstätigkeiten, Ressourcenbereitstellung, Produktrealisierung, Messung und

Abbildung 2.2: Prozessmodell des Qualitätsmanagements aus der ISO 9001



Quelle: in Anlehnung an Brauer 2002: 25

Analyse), zuerst identifizieren und analysieren, um sie dann zu steuern. Besonders wichtig ist dabei die Schaffung einer umfassenden Qualitätsdokumentation. Hierzu gehören (vgl. Matul und Scharitzer 2002: 62):

- das Qualitätshandbuch: enthält alle Schriften zu Zielen, Organisation, Aufgaben, Verfahren und Strukturen des Qualitätssicherungssystems eines Unternehmens,
- der Qualitätssicherungsplan: regelt die Verfahren, die Messmethoden und die Ablauforganisation der Maßnahmen,
- die Qualitätssicherungsverfahren: regeln detailliert die Maßnahmen zur Qualitätssicherung,
- die Qualitätsaufzeichnungen: dienen der Dokumentation der gesammelten internen und externen Informationen (z.B. zur Kundenzufriedenheit), Messergebnisse, Analyseresultate und Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem.

2. Verantwortung der Leitung (Management Responsibility)

Bei ISO handelt es sich um einen Top-down-Ansatz. Die Leitung gibt die Ziele und die Qualitätspolitik, die umgesetzt werden soll, vor. Sie ist dafür verantwortlich, dass alle Mitarbeiter das Qualitätsmanagementsystem unterstützen