

## Evaluation und politische Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse

Frühjahrstagung 2016 des AK Soziale Dienstleistungen in der DeGEval in Kooperation mit dem Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW)

*Stefanie Reiter,<sup>1</sup> Stefan Schmidt,<sup>2</sup> Rainer Strobl<sup>3</sup>*

### Tagungsthema und Format

Evaluationen können wichtige Informationen für politische Entscheidungsträger liefern, die deutlich über die Legitimationsfunktion der Evaluation hinausgehen. Eine Diskussion über diese umfassende Form der Evaluation war das Ziel einer gemeinsamen Frühjahrstagung des Arbeitskreises (AK) Soziale Dienstleistungen in der DeGEval in Kooperation mit dem Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW). Die Fachtagung zum Thema „*Evaluation und politische Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse*“ fand am 15./16. März 2016 in Düsseldorf statt.<sup>4</sup> Bei der Tagung stand die Fragestellung im Zentrum, wie Evaluation zur gesellschaftlichen Weiterentwicklung beitragen kann. Dabei wurden die Möglichkeiten und Grenzen einer Verzahnung zwischen Evaluations- und politischen Entscheidungsprozessen beleuchtet und die Frage behandelt, welche Rationalitätsgewinne die Evaluation bei politischen Entscheidungen verspricht und was daraus für die Zusammenarbeit von Programmentscheidern aus Politik und Verwaltung auf der einen Seite und Evaluationsexpertinnen und -experten auf der anderen Seite folgt. Das Tagungsformat beinhaltete Impulsreferate von Expertinnen und Experten aus diesen unterschiedlichen Bereichen sowie ausführliche Diskussionen zu den aufgeworfenen Themen im Plenum und in Kleingruppen. Insgesamt nahmen rund 80 Vertreterinnen und Vertreter aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Evaluation an der Tagung teil. Referierende aus Österreich und der Schweiz gaben Einblicke in aktuelle Entwicklungen und Diskurse der Nachbarländer und eröffneten neue Perspektiven auf die Thematik. Die Fachtagung bot somit Vertreterinnen und Vertretern

---

1 Deutsches Jugendinstitut e.V., Halle an der Saale

2 schmidt evaluation, Köln

3 proVal, Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Analyse – Beratung – Evaluation, Hannover

4 Die Frühjahrstagung des AK Soziale Dienstleistungen wurde von Olaf Lobermeier (proVal) und dem Sprecherteam des AK Soziale Dienstleistungen, bestehend aus Rainer Strobl (proVal), Stefanie Reiter (DJI) und Stefan Schmidt (schmidt evaluation), in Kooperation mit Wilhelm Heitmeyer (Universität Bielefeld) und dem FGW organisiert.

aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Evaluation eine Gelegenheit, Fragestellungen zum Zusammenwirken von Evaluation und politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen aus unterschiedlichen Perspektiven zu diskutieren und gemeinsam über Grenzen sowie Potenziale nachzudenken.

## Impulsreferate und Berichte aus der Evaluationspraxis sowie aus Politik und Verwaltung

Nach dem Grußwort von Svenja Schulze (Ministerin für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen), welche die Veranstaltung als Chance eines moderierten Dialogs zwischen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft bei der Evaluation von Programmen lobend hervorhob, eröffnete Wilhelm Heitmeyer (Universität Bielefeld) mit dem Vortrag „*Gesellschaftliche Weiterentwicklung, die Bedeutung von Evaluation und Problembereiche*“ die Tagung. Durch die Aufzeichnung von Diskrepanzen einer gesellschaftlichen Problementwicklung, die aus seiner Sicht von Zielkonflikten in der pluralen Gesellschaft, daraus resultierenden Dilemmata und einer Richtungslosigkeit von Entwicklungen gekennzeichnet ist, und dem produzierten wissenschaftlichen Wissen, warf er die tagungsleitenden Fragen auf: Wie kann Erkenntniswissen in relevantes Handlungswissen transferiert werden? Welche Rolle kann die Evaluation bei diesen Gestaltungsprozessen einnehmen? Der zunehmende Bedarf an Evaluationsergebnissen zeigt sich nach Heitmeyer in einem Paradigmenwechsel in der Politik, die sich stärker einer Wirkungsorientierung zuwendet, und wirkt sich zudem in andere gesellschaftliche Bereiche aus. Problematisch könne sich hierbei eine Tendenz zur Risikovermeidung aufseiten von Auftraggebenden aus dem politischen Feld sowie von Evaluierenden für die gesellschaftliche Weiterentwicklung auswirken, die unter anderem auf Zielkonflikte zwischen dem wissenschaftlichen System (Wahrheit) und der Politik (Machterhalt) zurückgeht. Es bedarf jedoch nach Heitmeyer einer gewissen Risikobereitschaft und der Entwicklung einer Fehlerkultur im Sinne eines Lernens aus Erfahrungen mit Rückschlägen oder einem Scheitern, um innovative Programme und gesellschaftliche Entwicklungen voranzutreiben. Evaluation müsse sich in diesem Kontext der Gefahr einer Instrumentalisierung entziehen und der Politik Expertenwissen für rationale Entscheidungen zur Verfügung stellen. Wichtig ist nach Heitmeyer in diesem Zusammenhang, dieses Expertenwissen auch der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, es für diese zu übersetzen und so aufzubereiten, dass Ergebnisse vor dem Hintergrund von Zielkonflikten, Dilemmata und Entwicklungen transparent und verständlich werden. Heitmeyer spannte mit seinem Eröffnungsvortrag somit einen breiten Rahmen, an den die nachfolgenden Beiträge und Diskussionen anknüpfen konnten.

Eine Erwartungsabfrage des Moderators zeigte in diesem Zusammenhang, dass insbesondere der Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern aus den jeweils anderen Bereichen für die Teilnehmenden ein wichtiger Aspekt der Fachtagung war.

Thomas Widmer (Universität Zürich) trug zu diesem Erfahrungsaustausch mit seinem Impulsreferat<sup>5</sup> „*Evaluation in der Politik*“ bei, in dem er das Zusammenspiel von Evaluation und Politik am Beispiel der Schweiz veranschaulichte und folgende Thesen zur Genese und *Nutzung von Evaluation in der Politik* zur kritischen Diskussion stellte:

1. Evaluation soll zielgerichtet und selektiv mit klarem funktionalem Fokus eingesetzt werden.
2. Evaluationen werden von der Politik oft bestellt, aber selten ‚abgeholt‘, was mitunter darauf zurückzuführen ist, dass Evaluationsergebnisse nicht schnell genug zur Verfügung gestellt werden können.
3. Evaluationsbefunde stehen bei der politischen Entscheidungsfindung in Konkurrenz zu anderen entscheidungsmächtigeren Faktoren (z.B. Ideologie, Interessen, institutionalisierte Werte und Praktiken sowie bereits zuvor existierende Informationen).
4. Politik nutzt Evaluationen und Evaluationsbefunde opportunistisch (z.B. zur Sicherung der eigenen Positionen und zu Legitimationszwecken).
5. Evaluation ist kein explizites Steuerungsinstrument, sondern dient primär der Bewertung und eignet sich nicht für einen flächendeckenden sowie permanenten Einsatz. Sie erfordert Handlungsfreiheit und fügt sich entsprechend schlecht in Strukturen hierarchischer Steuerung ein.

Die anschließende Diskussion im Plenum über Möglichkeiten und Grenzen für die Nutzung von Evaluationsergebnissen in politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen setzte sich vor allem mit der letztgenannten These zum Einsatz von Evaluationen zu Steuerungszwecken konstruktiv auseinander. Dabei wurde auch thematisiert, welche Voraussetzungen und Prozesse sich aufseiten von Evaluation und Politik dabei als förderlich auswirken können.

Die nachfolgenden Vorträge widmeten sich der Frage, welche Rolle *Wirkungsorientierung* bei Evaluationen spielt. So unterstrich Rainer Strobl (proVal, Hannover) in seinem Vortrag „*Möglichkeiten und Konsequenzen eines wirkungszentrierten Vorgehens bei der Planung, Umsetzung und Evaluation von politischen Programmen und Initiativen*“ zunächst die Bedeutung einer stärkeren Fokussierung auf Wirkungen und wies darauf hin, dass in diesem Fall auch der Bedarf an Evaluationsergebnissen steige. Im Anschluss nannte Strobl vier Hürden (bestimmte Formen der Verwaltungssteuerung; einseitige Fokussierung auf Maßnahmen und Aktivitäten; sehr allgemeine und abstrakte Wirkungsformulierungen; Überforderung bei der Planung, Umsetzung und Überprüfung bei einer Fokussierung auf Wirkungen), die einer stärkeren Ausrichtung auf Wirkungen entgegenstehen. Zur Überwindung dieser Hürden empfahl Strobl, Evaluationsexpert(inn)en frühzeitig einzubinden, um Programme und Projekte schon in der Konzeptionsphase auf Wirkungen auszurichten. Ferner komme es darauf an, dass auch bei der Umsetzung die Frage der Wirksamkeit im Mittelpunkt stehe. Strobl empfahl hier formative Evaluation und Monitoring als Maßnahmen zur Verbesserung der Prozessqualität. Zum Abschluss skizzierte er einige Möglichkeiten zur Durchführung von Wirkungsevaluationen.

---

5 Folien zu einzelnen Vorträgen sind der Homepage des AK Soziale Dienstleistungen in der DeGEval unter <http://www.degeval.de/arbeitskreise/soziale-dienstleistungen/> zu entnehmen.

Im Anschluss verdeutlichte Olaf Lobermeier (proVal, Hannover) diese Aspekte anhand konkreter *Beispiele für ein wirkungszentriertes Vorgehen bei der Evaluation von politischen Programmen und geförderten Projekten*. Er lieferte somit insbesondere den Teilnehmenden aus Politik und Zivilgesellschaft Einblicke in die Vorgehensweisen während der unterschiedlichen Evaluationsphasen. So erläuterte er, wie Ziele in der Konzeptionsphase konkretisiert und auf Wirkungen ausgerichtet werden können. Lobermeier plädierte in diesem Zusammenhang dafür, solche Wirkungsziele auch auf der Programmebene zu entwickeln und als Rahmen für die Programmsteuerung und für die Projektförderung zu nutzen. Im Hinblick auf die Umsetzungsphase zeigte er, wie Evaluationsergebnisse genutzt werden können, um z.B. Förderrichtlinien weiterzuentwickeln, die Beurteilung von Projektanträgen zu optimieren oder die Implementation von bestimmten Maßnahmen zu verbessern. Lobermeier erläuterte zum Schluss anhand verschiedener Beispiele, wie Wirkungen mit unterschiedlichen Evaluationsdesigns nachgewiesen werden können.

Die Einblicke aus dem Feld der praktischen Evaluationstätigkeit wurden durch den Vortrag von Ursula Rosenbichler (Bundeskanzleramt Österreich) ergänzt, welche aus Sicht der Verwaltung Chancen und Grenzen einer Wirkungsorientierung anhand der kürzlich gesammelten Erfahrungen mit der Einführung einer wirkungsorientierten Haushaltsführung in Österreich darstellte. In ihrem Vortrag *„Monitoring: Voraussetzung für wirkungsorientiertes Steuern – Evaluation: Basis für nachhaltiges Entscheiden? Erfahrungen aus der österreichischen Bundesverwaltung“* verdeutlichte sie neben positiven Erfahrungen und Potenzialen auch Herausforderungen aus der praktischen Umsetzung. Unter anderem betonte Ursula Rosenbichler, dass auch bei sogenannten evidenzbasierten Entscheidungen nicht die Erwartung an Kennzahlensysteme gestellt werden könne, automatische Entscheidungsmechanismen zu generieren. Die Daten sollen vielmehr als Informationsgrundlage in einer lernenden Organisation Reflexionsprozesse herbeiführen. Dies stelle eine komplexe Herausforderung für alle Seiten dar, die jedoch Weiterentwicklungspotenziale und Chancen mit sich bringe.

Im Anschluss an die drei Beiträge zur Wirkungsorientierung hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, interessante Punkte im Rahmen einer *Podiumsdiskussion mit der Referentin und den Referenten* zu diskutieren und zu vertiefen.

Dieter Filsinger (Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes) setzte sich am Ende des ersten Tagungstages mit seinem Vortrag unter dem Titel *„Politikberatung und/oder Evaluation“* abschließend mit der Frage des Verhältnisses von Monitoring, Evaluation und (kritischer) Politikberatung am Beispiel der Integrationspolitik auseinander, um Entwicklungen nachzuzeichnen, den Bedeutungsgewinn kritischer Politikbegleitung aufzuzeigen und um eine stärkere Kooperation von Policy Analyse, Politikberatung und Evaluation, insbesondere in Bezug auf Integrationspolitik als einem Querschnittsfeld mit wachsender Bedeutung, zu werben. Er merkte kritisch zu diesem Feld an, dass es trotz einer Vielzahl von Evaluationen in der Gesamtschau an Ex-ante-Evaluationen, ‚echten‘ Wirkungsuntersuchungen und einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit bei der Zusammenfassung von Ergebnissen fehle. Den Teilnehmenden gab er für den gemeinsamen Ausklang des Tages die Anregung mit auf den Weg, neue Formate für eine systematische Integration von Poli-

tikberatung und Evaluation zu entwickeln. Hierbei solle sich die Evaluations-Community stärker um Policy Analyse kümmern und den Blick für den gesamten Policy Circle weiten, anstatt den Fokus nur auf ausgewählte (Modell-)Programme zu richten. Dies erfordere ein Umdenken auf allen Seiten, auch auf der der Ressourcengeber.

Die Teilnehmenden nutzten nach der anschließenden lebhaften Diskussion über Potenziale und Hürden eines solchen Vorgehens die Gelegenheit zum weiteren fachlichen und kollegialen Austausch am Buffet.

## Beiträge des zweiten Tagungstages

Mit einem gemeinsamen Vortrag *aus Sicht von Auftraggeberin und Evaluator* als Auftragnehmer führten Cornelia Stern (Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW, Referat 13) und Stefan Schmidt (schmidt evaluation, Köln) in den zweiten Tagungstag ein. Sie veranschaulichten die Möglichkeiten und Grenzen einer systematischen Verzahnung zwischen einem Evaluationsprozess und einem politischen Entscheidungsprozess am Beispiel der Evaluation der regionalen Bildungnetzwerke in NRW. Dabei stellten sie das Vorgehen des Evaluationsverfahrens, Ergebnisse und folgende zentrale Erfolgsfaktoren der Evaluation vor:

1. Einbindung der relevanten Entscheidungsträger (Land, Bezirk, Kommune),
2. konsequente Ausrichtung der Evaluation auf den vordringlichen Zweck,
3. Belastbarkeit und Akzeptanz der Evaluationsergebnisse,
4. leistbarer Aufwand und Anspruch für die Verantwortlichen vor Ort,
5. Sichtbarkeit der Evaluation auf politischer Ebene,
6. Evaluationsergebnisse nutzen.

Der Beitrag illustrierte eine Form der gelungenen Zusammenarbeit von Politik und Evaluation im Sinne der Nutzung von Evaluationsergebnissen, sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene.

Anschließend beschäftigte sich Reinhard Stockmann (Universität des Saarlandes, Centrum für Evaluation (CEval)) damit, welche *Rationalitätsgewinne die Evaluation bei politischen Entscheidungen* verspricht und was daraus für die Zusammenarbeit von Programmentscheidern und Evaluationsexpertinnen und -experten folgen kann. Ausgehend von Überlegungen zu verschiedenen Formen rationalen Handelns griff er dabei die Frage auf, wie Evaluation zu Rationalitätsgewinnen (im Sinne eines zweckrational und sachlogisch-orientierten Verhaltens), die auch der Verbesserung von politischen Programmen dienen können, beitragen kann. Nach Stockmann können Rationalitätsgewinne durch Evaluation auf drei Ebenen auftreten (dreifache Zweckbestimmung von Evaluation):

1. bei der Umsetzung von Programmen, indem entscheidungsrelevante Informationen für Programmmanager(innen)/Programmverwalter(innen) bereitgestellt werden,
2. in der Politik, wobei Daten beispielsweise für Entscheidungen zu politischen Strategien herangezogen werden und somit einen Beitrag zur Kontrolle nach in-

nen bzw. – bei Veröffentlichung der Ergebnisse – zur Legitimation leisten können sowie

3. als Element der gesellschaftlichen Aufklärung, die es erlaubt, Politik zu bewerten.

Am weitesten verbreitet sei die „Managementfunktion“ von Evaluation (Punkt 1). Die Legitimations- und Rechtfertigungsfunktion wachse ebenfalls zusehends (Punkt 2). Die Aufklärungsfunktion sei – sofern sie eingenommen wird – eng mit der Legitimationsfunktion verknüpft, da Evaluation nur in den Bereichen erfolge, in denen Aufträge dafür erteilt werden. Dieses in Deutschland vorherrschende Vorgehen liefere keine Garantie, dass wichtige Felder des gesellschaftlichen Lebens evaluiert werden. Stockmann sprach sich in diesem Kontext für von der Politik unabhängige Institutionen aus, die solche Evaluationen übernehmen können und lieferte damit wiederum Denkanstöße für neue Formate der Zusammenarbeit zwischen Evaluation und Politik. Abschließend stellte er Faktoren heraus, welche die Nutzung von bereitgestellten Ergebnissen erhöhen können:

1. Timing einer Evaluation,
2. Relevanz,
3. Rechtzeitigkeit,
4. Prägnanz (kurz und knackig),
5. Transfer über Beratende (Ergebnisse stärker in Beraterstäbe der Politik bringen),
6. Glaubwürdigkeit,
7. Advocacy/Promotion,
8. angepasste Lösungen,
9. Gesetze und Verordnungen,
10. Partizipation.

## Thematische Arbeitsgruppen

Die Vorträge der beiden Veranstaltungstage lieferten Impulse für eine vertiefende Diskussion im Rahmen von Arbeitsgruppen, die von den Referierenden geleitet wurden. Es wurden drei thematische Arbeitsgruppen zu folgenden Aspekten durchgeführt:

1. Steuerung und Evaluation – Möglichkeiten und Grenzen
2. Rationalitätsgewinne durch Evaluationen
3. Herausforderungen bei Wirkungsanalysen

Dieses interaktive Element der drei Arbeitsgruppen wurde von den Teilnehmenden sehr positiv aufgenommen und als gute Gelegenheit gesehen, mit den Referierenden nochmals beitragsübergreifend zu interessanten Fragestellungen ins Gespräch zu kommen. Auch aus Rückmeldungen von Referierenden ging hervor, dass dieses Vorgehen als gewinnbringendes Format für die Nachbereitung der eigenen Vorträge und zum Kennenlernen anderer Perspektiven empfunden wurde. Entsprechend wird das Sprecherteam des AK Soziale Dienstleistungen in der DeGEval ähnliche Tagungselemente auch bei zukünftigen Planungen berücksichtigen.

## Fazit und abschließende Bemerkungen

Der AK Soziale Dienstleistungen versteht sich als Austauschforum für Personen, die im Kontext Sozialpolitik und Soziale Arbeit mit dem Thema Evaluation befasst sind. Ein wichtiges Thema des AK Soziale Dienstleistungen ist von jeher, wie die Nutzung von Evaluationsergebnissen durch die Adressatinnen und Adressaten, auch aus Politik und Verwaltung, sowie der Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Praxis in beiden Richtungen gefördert und intensiviert werden kann. Deshalb ist das Sprecherteam der Kooperation mit dem Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung sofort offen und gerne begegnet, da sich dadurch die Möglichkeit eröffnete, gemeinsam hochrangige Akteure aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Evaluation und Fachpraxis in einen konstruktiven Austausch zu bringen. Unsere Erwartung, das Verständnis für die Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation in politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen zu vertiefen und Wege zu einer effektiveren Zusammenarbeit auszuloten, wurde dabei erfüllt, wenngleich noch viele Fragen offenblieben. Wir sehen daher den Bedarf, auch in Zukunft die unterschiedlichen Perspektiven aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Praxis zusammenzuführen und die begonnenen Diskussionen fortzusetzen.

## Danksagung

Herzlich danken möchten wir insbesondere Frau Ramona Liedtke und Frau Olivia Mackowiak (FGW) für die organisatorische Unterstützung der Tagung und der Handwerkskammer Düsseldorf, die uns die Tagungsräume zur Verfügung gestellt hat. Ein besonderer Dank geht natürlich an die Referierenden für ihre kenntnisreichen und spannenden Beiträge.