

Herausforderungen bei der Planung und Durchführung von Evaluationen im Politikfeld Innere Sicherheit

Bericht zum Workshop des Arbeitskreises Verwaltung
am 30. September 2021

*Ingo Dungs,¹ Stephan Grohs,² Franziska Hörth,³ Axel Piesker,⁴
Karin Sassen,¹ Steffen Zabler²*

Wie in anderen Politikfeldern und auf europäischer Ebene haben auch in Deutschland die Evaluationsaktivitäten im Politikfeld Innere Sicherheit in den letzten Jahren zugenommen. Dies zeigt sich auf Bundes- und Landesebene zum einen anhand der steigenden Zahl an Sicherheitsgesetzen, die Evaluationsklauseln enthalten. Zum anderen wird dies aber auch im Bereich von Einzelmaßnahmen (z.B. im Bereich der Kriminalprävention) deutlich. Allerdings ist das Politikfeld Innere Sicherheit durch spezifische Rahmenbedingungen gekennzeichnet, die Evaluationen vor besondere Herausforderungen stellen. Zu nennen sind hier vor allem der erschwerte Datenzugang aufgrund der sich aus dem Tätigkeitsbereich der Akteurinnen und Akteure ergebenden Geheimhaltungsbedürfnisse sowie das dieses Politikfeld determinierende Spannungsverhältnis zwischen der Schaffung von Sicherheit und der Einschränkung von Grundrechten. Damit wird das Politikfeld Innere Sicherheit zu einem spannenden Gegenstandsbereich für die Arbeit des Arbeitskreises Verwaltung in der DeGEval, der sich bereits in der Vergangenheit neben Evaluationen im Bereich der allgemeinen Verwaltung einzelnen Politikfeldern gewidmet hat (vgl. Grohs/Konzendorf/Piesker 2017: 301).

Am 30. September 2021 führte der AK Verwaltung einen Workshop durch, in dem aus Auftragnehmenden- wie Auftraggebendenperspektive die spezifischen Herausforderungen bei Vorbereitung, Durchführung und Aufbereitung von Evaluationen in diesem Politikfeld diskutiert wurden. Ziel des Workshops war es, sich mit den spezifischen Besonderheiten und Anforderungen in diesem Politikfeld intensi-

1 Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen

2 Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

3 Deloitte GmbH

4 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV)

ver auseinanderzusetzen. Dabei wurden im Rahmen der Veranstaltung folgende Fragen diskutiert:

1. Welche besonderen Herausforderungen gibt es bei Evaluationen im Politikfeld Innere Sicherheit?
2. Wie wird mit diesen Herausforderungen umgegangen, um eine nutzenstiftende Evaluation durchzuführen?
3. Welche Voraussetzungen müssten geschaffen werden, um die Qualität von Evaluationen im Politikfeld Innere Sicherheit weiter zu verbessern?

Drei Vorträge beleuchteten diese Fragen aus unterschiedlicher Perspektive.

Franziska Hörth (Deloitte) referierte über „*Cybersicherheit als gesamtgesellschaftliche Herausforderung*“. Herausforderungen sind in Bezug auf Cybersicherheit vielfältig: mangelndes Know-how, unklare Zuständigkeiten, fehlende Schnittstellen und Fachkräfte verhindern übergreifende Koordinierung, Wissensaustausch, sinnvolle Investitionen in Cybersicherheit sowie die Bereitstellung geeigneter Infrastruktur. Anhand des in Zusammenarbeit zwischen Deloitte und dem Institut für Demoskopie Allensbach erstellten Cyber Security Reports 2021 sowie durchgeführter Evaluationen im Bereich Innere Sicherheit wurde unter anderem das methodische Vorgehen bei der Durchführung und Auswertung von quantitativen und qualitativen Daten erläutert. Anschließend wurden die strategischen Handlungsfelder des Cyber Security Reports 2021 vorgestellt. Diese bestehen in der Vertiefung der Zusammenarbeit von Politik und Wirtschaft, der gezielten Förderung von technologischer Unabhängigkeit, einer Stärkung von Internet- und Medienkompetenz und der Schaffung einer verhältnismäßigen und ausbalancierten Regulierung von Cybersicherheitsmaßnahmen.

Axel Piesker (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung) trug zum Thema „*Sicherheitsgesetzgebung auf dem Prüfstand – Evaluation rechtlicher Regelungen zur Terrorismusbekämpfung*“ vor: In den vergangenen 20 Jahren hat es eine Reihe von Sicherheitsgesetzen zur Terrorismusbekämpfung gegeben, die eine Evaluierungsverpflichtung enthalten, um die Auswirkungen der zum Teil mit erheblichen Grundrechtseingriffen verbundenen Regelungen zu untersuchen. Im Rahmen des Vortrags wurden die organisatorischen und methodischen Herausforderungen skizziert und Vorschläge diskutiert, wie diesen bei zukünftigen Evaluationen begegnet werden könnte. Als Voraussetzungen für eine erfolgreiche Evaluation wurden folgende Faktoren identifiziert: ein ausreichender Zeithorizont, frühzeitige Planung, die Kombination von rechts- und sozialwissenschaftlicher Perspektive, die Entwicklung von Wirkungsmodellen beim Gesetzesentwurf, ein konkretes Erkenntnisinteresse bei Evaluationsklauseln sowie eine aktivere Rolle der Legislative. Es wurde deutlich, dass die besonderen Sicherheitsanforderungen in diesem Feld an die Evaluierenden nicht unerhebliche organisatorische Anforderungen (z.B. Sicherheitsüberprüfungen und Datensicherheitsvorkehrungen) stellen, die nicht nur hinsichtlich des Zeitvorlaufs zu besonderen Herausforderungen und dem Ausschluss potenzieller Mitbewerber(innen) führen.

Karin Sassen (Zentralstelle für Evaluation des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen (ZEVA)) berichtete über die Erfahrungen der ZEVA aus Auftraggebenden-

und Durchführendenperspektive unter dem Vortragstitel „*Besondere Herausforderungen bei Evaluationen im Bereich der Polizei*“. Basierend auf Erfahrungen aus 17 Jahren Evaluation bei der Polizei Nordrhein-Westfalen wurden Herausforderungen und der Umgang mit verschiedenen Evaluationen dargestellt. Ausgangspunkte sind sowohl externe als auch interne Evaluationen in den Bereichen Prävention und Organisationsentwicklung. Unter anderem wurden vergabe- und datenschutzrechtliche Aspekte sowie die politische Einbettung thematisiert. Als besondere Herausforderung wurde die polizeiliche Verwaltungskultur mit ihrem ausgeprägten Hierarchieverständnis genannt, die sich beispielsweise in der strikten Einhaltung des Dienstwegs zeige. Dies habe mehrere Konsequenzen für die Durchführung erfolgreicher Evaluationen: So sei ein(e) feste(r) Ansprechpartner(in) ebenso nötig wie persönlicher Kontakt zur Umsetzungsebene. Die Akzeptanz von Evaluationsergebnissen auf der Umsetzungsebene könne insbesondere durch späte Feedbackschleifen gesteigert werden, da Handlungsempfehlungen im Idealfall als Ergebnis der selbst geleisteten Auskünfte erlebt würden.

Alle drei Beiträge hoben die besonderen Anforderungen hervor, die sich durch die besondere Sensibilität des Gegenstandsbereichs und die besonderen Sicherheitsanforderungen auch für Evaluierende ergaben. Sicherheitsbehörden stehen in zweifacher Hinsicht unter besonderer Beobachtung: einerseits durch ihre politischen Prinzipale in Gestalt der Parlamente und Exekutiven, andererseits durch die Öffentlichkeit und Medien. Wahrgenommene bzw. öffentlich gemachte Probleme führen schnell zu – häufig überzogener – Kritik. Auch wurde deutlich, dass die Behörden im Sicherheitsbereich über besonders ausgeprägte Hierarchien verfügten, was sowohl für Durchführung wie Rezeption von Evaluationen eine besondere Herausforderung darstellte. Die gesteigerten Sicherheitsvoraussetzungen an Evaluator(inn)en führten zu einem beschränkten Markt an Auftragnehmern, was einerseits hinsichtlich der Ausbildung spezifischer Kompetenzen begrüßt werden kann, andererseits die Unabhängigkeit von Evaluationen gefährden könne.

In der anschließenden Diskussion wurde zunächst über die Passgenauigkeit bzw. die Realisierbarkeit und den Nutzen der DeGEval-Standards debattiert. Die DeGEval-Standards haben einerseits den Anspruch, Evaluierenden eine formalisierte Orientierung zur Entwicklung eines professionellen Selbstverständnisses guter Evaluationen zu bieten. Andererseits sollen sie Auftraggebenden sowie Rezipient(inn)en von Evaluationen eine Orientierung und Maßstäbe hinsichtlich der Qualität von Evaluationen geben, wobei bislang in der Praxis die letztere Funktion überwog (vgl. Grohs/Piesker 2019). In der Diskussion wurde klar, dass die Standards in der Praxis eher als Hilfestellung dienten und in der Regel keine vollständige Anwendung stattfindet; Abweichungen von den Standards sind vor allem bezüglich der Transparenz/Offenlegung von Ergebnissen zu beobachten, die gerade in sicherheitssensiblen Bereichen der Geheimhaltung unterliegen. Auch wo dies nicht der Fall ist, birgt die Offenlegung Risiken, die die Auftraggebenden häufig scheuen. Aus Auftraggebendenperspektive werden die Standards vor allem bei der Akquise professioneller Evaluator(inn)en herangezogen, die sich auf die Standards berufen, wobei diese jedoch nicht ex-post abgeprüft werden. Nur in Konfliktfällen werden diese von Auftraggebendenseite nochmals herangezogen, um Meinungsverschiedenheiten über die

Durchführung von Evaluationen zu klären. Deutlich wurden hier abermals die den Standards inhärenten Zielkonflikte, wobei die Fairnessstandards eine Art Grundbedingung für Evaluationen darstellen.

Abschließend wurde diskutiert, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssten, um die Qualität von Evaluationen im Handlungsfeld Innere Sicherheit zu verbessern. Zentral wurde hier ein regelmäßiger Austausch der Auftraggebenseite untereinander, aber auch zwischen Auftraggebenden und Auftragnehmenden gesehen. Hier müsste ein realistisches Erwartungsmanagement an Evaluationen erfolgen. Als eine besondere Herausforderung wurde auch der Umgang mit Vergaberecht und Vergabep Praxis genannt, die häufig hinderlich für eine zielorientierte Evaluationsvergabe gesehen werden. Wichtig dabei sei, dass einerseits die Ziele der Evaluation klar in der Leistungsbeschreibung formuliert, andererseits jedoch keine zu konkreten Vorgaben zum methodischen Vorgehen gemacht werden, da gerade hierfür auf die Kompetenzen von Evaluator(inn)en zurückgegriffen werden soll. Aus diesem Grund sollte dieser Punkt in Ausschreibungen möglichst offen formuliert werden oder zumindest verhandelbar bleiben. Die Expertise und zeitlichen Kapazitäten der ausschreibenden Stellen reiche hierfür häufig nicht aus. Da ein ‚Bias‘ bei Evaluationen von öffentlichen Auftraggebenden vorliege, wenn sie bzw. deren Programme Auftraggebende und zu evaluierendes Subjekt gleichzeitig sind, würden klare Richtlinien oder ‚Regeln‘, auf die man sich im Konfliktfall berufen könne, jenseits von Standards helfen, die Unabhängigkeit von Evaluationen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wurde auch über die Möglichkeit einer Qualifizierung von Mitarbeiter(inne)n von auftraggebenden Behörden zu Fragen der Evaluation gesprochen, doch insgesamt wurde dies als ein langer Weg gesehen, bis hinreichend Evaluationsexpertise auf Seiten der Auftraggebenden aufgebaut sei. Nötig sei insbesondere eine Kompetenzentwicklung in der Beurteilung von potenziellen Anbietenden und Evaluationsdesigns.

Literatur

- Grohs, Stephan/Konzendorf, Götz/Piesker, Axel (2017): Arbeitskreis Verwaltung – Evaluationen in administrativen und politischen Entscheidungsprozessen. In: Zeitschrift für Evaluation, 16 (2), S. 301-304.
- Grohs, Stephan/Piesker, Axel (2019): Die Anwendung der DeGEval-Evaluationsstandards in der öffentlichen Verwaltung. In: Hense, Jan Ulrich/Böttcher, Wolfgang/Kalman, Michael/Meyer, Wolfgang (Hg.): Evaluation: Standards in unterschiedlichen Handlungsfeldern. Einheitliche Qualitätsansprüche trotz heterogener Praxis? Münster: Waxmann, S. 229-249.