

Die Zukunft evaluieren: Ansätze, Herausforderungen, Bedeutung

Gottfried Konzendorf | *Verfahren prospektiver Evaluationen sind vielfältig und herausfordernd. Sie werfen sowohl wissenschaftlich-methodische als auch praktische Fragen auf. Dieser Artikel stellt einige ausgewählte Ansätze der prospektiven Evaluation vor und zeigt deren Institutionalisierung und Verständnis in Deutschland und in der Schweiz auf. Er thematisiert zudem die zentralen Herausforderungen und die Bedeutung prospektiver Evaluationen im politischen Entscheidungsprozess. Wichtig für den Nutzen prospektiver Evaluationen ist, dass sie den Spagat schaffen zwischen methodischem Anspruch und pragmatischer Einbettung im politischen Prozess.*

Inhaltsübersicht

- 1 *Ausgewählte Verfahren der prospektiven Evaluation*
- 2 *Verständnis von Evaluation in Wissenschaft einerseits und Praxis andererseits*
- 3 *Ausgewählte Herausforderungen*
- 4 *Zukunftsorientierte Evaluation und politischer Entscheidungsprozess*
- 5 *Résumé*

Verfahren der prospektiven Evaluation haben Konjunktur. Verwaltung und Wissenschaft evaluieren vielfach politische Massnahmen im Vorfeld einer politischen Festlegung und Entscheidung. Hierfür stehen Verfahren wie Technikfolgenabschätzung und Risikoanalysen zur Verfügung. Trotz ihrer breiten Anwendung werfen die Verfahren sowohl wissenschaftlich-methodische als auch praktische Fragen auf:

- In methodischer Hinsicht stellen sich unter anderen die Fragen: Auf welchen Axiomen bauen prospektive Evaluationen auf? Welche Erkenntnisgrenzen bestehen für zukunftsorientierte Evaluationen?
- Aus der Sicht des politischen Entscheidungsprozesses ist zu erörtern, welche Verfahren einer prospektiven Evaluation mit dem politischen Prozess der Entscheidungsfindung vereinbar sind.
- Zudem stellt sich die Frage, welche Rolle Evaluationen in der Politikgestaltung spielen. Damit ist die Rezeption von Evaluationsergebnissen im politisch-administrativen System angesprochen. Also, wie nutzt die Politik die Ergebnisse von Evaluationen? Es geht dabei um die Rolle und Bedeutung der wissenschaftlichen Politikberatung im politischen Prozess.

Die damit angesprochenen Themenfelder sollen in diesem Aufsatz behandelt werden. Hierzu werden in Kapitel 1 – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einige ausgewählte Verfahren der prospektiven Evaluation vorgestellt. Zudem werden

Hinweise auf ihre Institutionalisierung in Deutschland und in der Schweiz gegeben. In Kapitel 2 wird erörtert, wie Evaluation in Politik und Verwaltung einerseits sowie in Wissenschaft und Beratung andererseits verstanden wird. Es wird erwartet, dass sich aus den unterschiedlichen Evaluationsverständnissen Anhaltspunkte für bedeutsame methodische und praktische Herausforderungen in Bezug auf zukunftsorientierte Evaluationen ergeben. Solche Herausforderungen werden in Kapitel 3 thematisiert. In Kapitel 4 wird die Bedeutung von Evaluation im politischen Entscheidungsprozess erörtert. Analysiert wird also die Schnittstelle zwischen Beratung und politischem Entscheidungsprozess. Gefragt wird: Wie werden Evaluationsergebnisse im politischen Prozess rezipiert? Abschließend werden in Kapitel 5 die zentralen Erkenntnisse zu den aufgeworfenen Themen zusammengefasst.

1 Ausgewählte Verfahren der prospektiven Evaluation

Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben sich verschiedene Verfahren der prospektiven Evaluation etabliert:

- Technikfolgenabschätzung (Bröchler 1999; Grunwald 2010): Diese ist heute in Deutschland in hohem Masse institutionalisiert. Beim Deutschen Bundestag wurde das Büro für Technikfolgen-Abschätzung (TAB) eingerichtet. Es ist eine selbstständige wissenschaftliche Einrichtung, die den Deutschen Bundestag und seine Ausschüsse in Fragen des wissenschaftlich-technischen Wandels berät. Das Büro wird seit 1990 vom Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) betrieben. Als Steuerungsgremium des TAB fungiert der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages. In der Schweiz werden Technikfolgenabschätzungen insbesondere vom Zentrum für Technologiefolgenabschätzung TA-SWISS in Bern durchgeführt.
- Risikoanalysen (Romeike/Finke 2003; Martini 1998; Bonß 1995; Kastrup u.a. 2003): Diese weisen Schnittstellen mit Technikfolgenabschätzungen auf. Risikoanalysen werden insbesondere als Instrument des Risikomanagements im Bevölkerungsschutz angewandt. Aber auch in anderen Bereichen werden Risikoanalysen eingesetzt. So werden z.B. Abschätzungen, Analysen und Evaluationen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes vom Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) durchgeführt. Das Institut wurde im November 2002 gegründet, um den gesundheitlichen Verbraucherschutz zu stärken. Während der EHEC-Krise wurde deutlich, dass im Bereich der gesundheitlichen Risikobewertung auch Schnittstellen zum Robert Koch-Institut bestehen. Die EHEC-Krise unterstreicht die politische und ökonomische Bedeu-

- tung der Risikoanalysen als Teilmenge einer zukunftsorientierten Evaluation. Teile der Landwirtschaft in Deutschland, aber auch im Ausland, waren ökonomisch in erheblichem Ausmass von den Prognosen betroffen. In der Schweiz werden in der Sicherheitspolitik heute neben militärischen und akteurbezogenen Bedrohungen auch soziale, ökonomische und ökologische Belange einbezogen und unter dem Begriff «Risiko» erfasst. In der schweizerischen Bundesverwaltung liegt die organisatorische Zuständigkeit beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), das mit Institutionen wie dem Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich kooperiert.
- Auch auf Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) und strategische Umweltprüfungen (SUP) ist hinzuweisen. Beide Prüfverfahren zielen darauf, Auswirkungen auf die Umwelt und auf den Menschen frühzeitig zu erfassen und zu beschreiben. Rechtliche Grundlagen und Methoden der Verfahren werden in Handbüchern und Handreichungen beschrieben (z.B. Storm/Bunge 2007). Die für ein Vorhaben zuständige Stelle bewertet die aus dem Verfahren resultierenden Informationen und berücksichtigt diese bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens. Informationen zu den Verfahren finden sich für die Schweiz beispielsweise auf der Internetseite des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), das auch alle neuen umweltpolitischen Massnahmen auf Verordnungs-, Gesetzes- und Verfassungsstufe auf ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen prüft. Für Deutschland befinden sich diese Informationen auf der Internetseite des Umweltbundesamtes (UBA).
 - Zuletzt soll auf die Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung (Böhret/Konzendorf 2001; Konzendorf 2011) hingewiesen werden. Damit sind die Instrumente der prospektiven Evaluation angesprochen, die wohl am stärksten mit der modernen Regulierung verflochten sind. In der schweizerischen Bundesversammlung befasst sich die Parlamentarische Verwaltungskontrolle mit diesem Thema. In der Regierung sind das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement für Fragen der Gesetzesevaluation und das Eidgenössische Wirtschaftsdepartement für Fragen der Regulierungsfolgenabschätzung federführend verantwortlich. Die Pflicht zur Evaluation staatlicher Massnahmen ist in Artikel 170 der Bundesverfassung verankert. In Gesetzen, Verordnungen, verwaltungsinternen Richtlinien und Geschäftsordnungen wird diese Pflicht weiter konkretisiert.

In Deutschland ist die Abschätzung und Darstellung von Gesetzesfolgen in verschiedenen Ländern und im Bund Gegenstand der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (GGO). Auf Bundesebene ist das Bundesministerium des Innern federführend zuständig, aber auch die Geschäftsstelle für Bürokratieab-

bau im Bundeskanzleramt und der Nationale Normenkontrollrat befassen sich mit Teilaspekten des Themas. Der Nationale Normenkontrollrat setzt sich aus unabhängigen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zusammen. Er hat eine «Watchdogfunktion» und unterstützt nach dem «Gesetz zur Einsetzung eines Normenkontrollrates» in der Fassung vom 16. März 2011 die Bundesregierung auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung. Seine Prüfkompetenz bezieht sich vor allem auf die Aspekte Bürokratiekosten nach dem Standard-Kosten-Modell für die Wirtschaft sowie den Erfüllungsaufwand einer Regelung für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung. Daneben hat der Normenkontrollrat aber auch weitere Prüfkompetenzen; so kann er zum Beispiel einfordern, dass in der Begründung des Gesetzes Darstellungen zu alternativen Regelungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Mit den Prüfkompetenzen des Nationalen Normenkontrollrates sind die Prüfaspekte angesprochen, die nach der GGO der Bundesministerien in der Begründung oder dem Vorblatt des Gesetzes darzustellen sind. Diese Prüfaspekte sind zwischenzeitlich hoch ausdifferenziert. Genannt werden:

- beabsichtigte Wirkungen
- Nebenwirkungen
- Gender-Aspekte
- Wirkungen des Vorhabens in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung; inkl. langfristige Wirkungen
- Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte (Bund)
- Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen
- Erfüllungsaufwand im Sinne des § 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung
- sonstige Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen, und die Auswirkungen des Gesetzes auf die Einzelpreise und das Preisniveau
- Auswirkungen des Gesetzes auf die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Zusätzlich zu diesen Prüfaspekten wird von verschiedener Seite auch die Aufnahme weiterer Prüfaspekte erwogen. So wird beispielsweise darüber diskutiert, ob eine Regelung «demografiefest» zukünftig dargestellt werden soll.

Zur Ermittlung der Wirkungen eines Gesetzes gibt es in der Bundesverwaltung verschiedene Handreichungen, die sich mit den vielfältigen Prüfaspekten befassen. Das Bundesministerium des Innern hat eine Arbeitshilfe (Bundesministerium des Innern 2011) erarbeitet, die sich der Frage der systematischen Eck-

punkte-Entwicklung eines Vorhabens widmet und damit in der Terminologie der Gesetzesfolgenabschätzung der prospektiven Folgenabschätzung zuzuordnen ist. In dieser Handreichung werden auch Empfehlungen zur Prüfung in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung dargestellt. Die Handreichungen des Bundesministeriums der Finanzen (2006) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (2007) beziehen sich auf die jeweils einschlägigen Kostenaspekte und die Handreichung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf den Gender-Aspekt (2005). Alle diese Handreichungen sind in der Bundesverwaltung nicht verbindlich anzuwenden. Sie werden lediglich zur Anwendung empfohlen. Verbindlich anzuwenden sind in der Bundesverwaltung hingegen die Handreichungen zur Ermittlung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands (Internetseite des Nationalen Normenkontrollrates, 6.9.2011), die von der Bundesregierung gemeinsam mit dem Nationalen Normenkontrollrat und dem Statistischen Bundesamt herausgegeben werden.

Am Beispiel der Prüfaspekte der Gesetzesfolgenabschätzung auf der Bundesebene in Deutschland werden die grossen Anforderungen deutlich, die in der Praxis an zukunftsorientierte Evaluationen gestellt werden. In Anbetracht dieser Anforderungen gibt es Unterschiede, wie Evaluation in Wissenschaft und Praxis verstanden wird. Auf diese Unterschiede wird im Folgenden eingegangen.

2 Verständnis von Evaluation in Wissenschaft einerseits und Praxis andererseits

Die Begriffe «Evaluation» (Kromrey 2001) und «evaluieren» haben in den letzten Jahren den alltäglichen Wortschatz im Deutschen erweitert. Die alltägliche Verwendung der Worte «Evaluation» und «evaluieren» ist unspezifisch. Evaluieren im Alltagsverständnis bedeutet «prüfen» und «bewerten», wobei oftmals weder der Gegenstand noch die Kriterien der Bewertung genauer bezeichnet werden. So bleibt diese alltägliche Bewertung subjektiv und ist nicht überprüfbar.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit prospektiven Evaluationen hat in der Planungseuphorie der 1960er- und 1970er-Jahre des letzten Jahrhunderts Auftrieb erhalten. So hat z.B. die OECD im Jahre 1967 die Studie «Technological Forecasting In Perspective» (Jantsch 1967) publiziert. Die Technikfolgenabschätzung (TA) ist seit den 70er-Jahren ein vielfach angewendetes Instrument der gesellschaftlichen Reflexion über Folgen wissenschaftlich-technischer Entwicklungen, und die Gesetzesfolgenabschätzung erfährt Aufmerksamkeit seit den 1980er-Jahren. Zu erinnern ist in diesem Zeitraum an Prüffragen, mit denen die Aufmerksamkeit bei Neuregulierungen auf Folgenaspekte gelenkt wurde. Zudem wurden in dieser Zeit erstmals Planspiele zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Gesetzesentwürfen genutzt.

Im wissenschaftlichen Kontext bedeutet der Begriff Evaluation die systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes, wobei die erzielten Ergebnisse, Schlussfolgerungen oder Empfehlungen nachvollziehbar auf empirisch gewonnenen qualitativen oder quantitativen Daten beruhen müssen (Internetseite der Deutsche Gesellschaft für Evaluation, 7.9.2011). Diese systematische Vorgehensweise umfasst u.a. folgende Punkte:

- Der Evaluationsgegenstand muss genau bezeichnet werden. Der Gegenstand muss also abgrenzbar sein. Die Frage ist: Was genau wird evaluiert?
- Die Evaluation muss von Evaluationsexpertinnen und -experten – also von Sachverständigen für die Methodik der Evaluation – durchgeführt werden.
- Methoden und Verfahren der Evaluation müssen begründet ausgewählt werden.
- Bewertungskriterien müssen ebenfalls begründet gewonnen werden.
- Mit anerkannten empirischen Verfahren werden qualitative oder quantitative Daten erhoben.
- Die Daten müssen mit geeigneten Methoden und Tools analysiert und interpretiert werden.
- Insgesamt muss also eine «Objektivierung» der Vorgehensweise vorgenommen werden, und diese Vorgehensweise wird in einem Evaluationsdesign verbindlich und nachprüfbar festgelegt.

In der Verwaltungspraxis werden zukunftsorientierte Evaluationen teilweise mit dieser wissenschaftlichen und methodisch-systematischen Vorgehensweise durchgeführt. Teilweise kommt die Vorgehensweise zur Ermittlung der Folgen aber auch der bereits erwähnten alltäglichen Vorgehensweise der Evaluation nahe. Eine Referentin bzw. ein Referent prüft, bewertet und legt dar, welche Folgen eine Massnahme nach ihrer oder seiner fachlichen Meinung hat; Methoden der empirischen Forschung werden dabei nicht verwendet. Durch Verfahren der negativen Koordination, zum Beispiel durch interministerielle Abstimmungen, werden die Ausführungen zu den Folgen, im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit, einer Prüfung durch Dritte unterzogen. Auf diese Weise kommen beispielsweise in den Begründungen von Gesetzen Ausführungen zu den Folgen der Gesetze zustande. In der Praxis werden auch diese Ausführungen als Ergebnisse der Abschätzung von Folgen akzeptiert.

Fragt man nach den Gründen für diese teilweise «reduktionistische» Vorgehensweise in der Praxis, stösst man auf Herausforderungen und Vorbehalte für die breitere Anwendung einer wissenschaftlichen Methodik.

Zunächst kann angeführt werden, dass die wissenschaftlichen Verfahren der Evaluation in der Verwaltung nicht hinreichend bekannt sind. Dies kann im Ein-

zelfall dazu führen, dass auf den Einsatz systematischer Evaluationen verzichtet wird. In Gesprächen mit Praktikerinnen und Praktikern aus Politik und Verwaltung werden auch Ressourcenprobleme angeführt: Angesichts von gut 150 Gesetzen, die beispielsweise der Deutsche Bundestag jährlich verabschiedet, und weiteren Massnahmen, die beschlossen werden, sei es praktisch nicht möglich, jedes Vorhaben einer Evaluation nach wissenschaftlichen Kriterien zu unterziehen. Hierfür würden Personal- und Sachmittel fehlen. Zudem sei der politische Entscheidungsprozess zeitlich mit systematischen Evaluationsverfahren nicht in Einklang zu bringen.

Gelegentlich trifft man auch auf eine grundsätzliche Skepsis gegenüber zukunftsorientierten Evaluationsverfahren: Geäussert wird, diese ergäben kaum brauchbare Erkenntnisse, würden nur bestätigen, was man schon wisse, und ohnehin sei dies alles «Kaffeersatzleserei». Der Austausch in «Fachbruderschaften» (Frido Wagener) reiche allemal aus, um das Arbeitsfeld, Probleme und brauchbare Lösungsansätze zu kennen.

Sicherlich entbehren diese Argumente nicht eines rationalen Kerns. So ist kaum zu bestreiten, dass umfassende wissenschaftliche Evaluationsverfahren unter Effizienzgesichtspunkten, bei knapper werdenden Mitteln, nicht bei jeder politischen Entscheidung genutzt werden können. Anzustreben ist also eine begründete Auswahl für den Einsatz systematischer Evaluationsverfahren, etwa wenn eine besondere Wirkungsbreite oder strukturverändernde Folgen zu erwarten sind. Die genannten Gründe geben Hinweise auf Herausforderungen für prospektive Evaluationen, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

3 Ausgewählte Herausforderungen

Bedeutende Herausforderungen für prospektive Evaluationen und ihre Rezeption im politischen System sind der Faktor Zeit und die grundsätzliche Skepsis, die mit dem Vorwurf der «Kaffeersatzleserei» verbunden ist. Letztere berührt die Frage der Offenheit zukünftiger Entwicklungen, oder anders ausgedrückt: das Phänomen der Kontingenz.

Zeit und Zeitnutzung unterscheiden sich in Politik und Verwaltung einerseits und in Wissenschaft andererseits erheblich (Hofmann 1995; Konzendorf 2011). Während in der Wissenschaft die Zeitplanung eine relativ verlässliche Grösse ist, ist Zeit in der politisch-administrativen Praxis vielfach ein sprunghaftes Ereignis. Während ein Problem beispielsweise einige Zeit nur von einer kleinen Fachöffentlichkeit behandelt und eine gesetzliche Regelung entwickelt wird, kann die Zeitplanung in der politisch-administrativen Praxis manchmal durch ein unvorhergesehenes Ereignis nicht mehr eingehalten werden. Zum Beispiel: Wenn ein

Gerichtsurteil die Ausgangssituation verändert oder die mediale Öffentlichkeit ein aktuelles Ereignis aufgreift, was plötzlich zu einer Beschleunigung und Verdichtung der politischen Entscheidungsprozesse führen kann. Gelegentlich kommt es auch vor, dass Politikerinnen und Politiker unabhängig von der vorbereitenden Verwaltung einen Beschluss fassen, der die Arbeit der zuständigen Verwaltung massiv verändert, beschleunigt oder verlangsamt. Diese und ähnliche Ereignisse müssen nicht, können aber auftreten. Wenn sie auftreten, muss die Verwaltung, die vorbereitet, auf politische Entscheidungen hochflexibel reagieren und sich den neuen Situationen anpassen.

Zu wenig flexible Evaluationsverfahren verlieren ihre Bedeutung für die Praxis, weil ihre Ergebnisse den Anforderungen der Politik (oft) nicht mehr entsprechen. Für prospektive politiknahe Evaluationen eignen sich insbesondere Verfahren, die vorhandenes Wissen integrieren und problemorientiert anwenden. Tauglich erscheinen Wissen integrierende Methoden. Langwierige, vertiefende Studien zu Detailproblemen sind hingegen mit dem politischen Prozess vielfach nicht vereinbar.

Zudem empfiehlt sich eine enge Kooperation zwischen Evaluatorinnen und Evaluatoren und möglichst hochrangigen Entscheidungsträgern; dies reduziert die Gefahr auftretender Störfaktoren. Erfolgreiche prospektive Evaluationen sind in der Regel formative Verfahren, d.h. die Evaluatorinnen und Evaluatoren wirken konstruktiv und gemeinsam mit Praktikern an der Problemlösung mit und entwickeln selbst Lösungsvorschläge, anstatt Lösungsvorschläge aus Politik und Verwaltung «nur» zu analysieren und zu bewerten.

Ebenfalls von Bedeutung ist der rechtzeitige Beginn eines Evaluationsverfahrens. Idealerweise wird mit dem Verfahren begonnen, bevor die breite Öffentlichkeit auf die zu evaluierende Thematik aufmerksam wird. Denn die öffentliche Aufmerksamkeit drängt die Entscheidungsträger vielfach zu parteipolitischen Festlegungen; die Handlungsspielräume für praxisnahe Evaluationen verengen sich dadurch erheblich.

Wenn diese Faktoren (Flexibilität, Wissen integrierende Methoden; Einbezug hochrangiger Entscheidungsträger; konstruktive, lösungsorientierte Mitwirkung der Evaluatoren und Evaluatorinnen; rechtzeitiger Beginn) berücksichtigt werden, erhöht sich die Chance, dass ein systematisches Evaluationsverfahren mit dem politischen Entscheidungsprozess vereinbar ist.

Mit der skeptischen Bemerkung der «Kaffeesatzleserei» oder dem Phänomen der Kontingenz stellt sich die Frage, ob zukünftige Entwicklungen überhaupt valide evaluierbar sind. Angesprochen ist damit die Frage nach der Grenze zukunftsbezogener Evaluation.

Zu den Axiomen einer zukunftsorientierten Evaluation zählt die Aussage «Die Zukunft ist offen, aber nicht beliebig». (Zu Fragen der Voraussage in komplexen Systemen siehe z.B.: Jantsch 1992; Kauffman 1996; Balck/Kreibich 1991). Diese Aussage besagt u.a., dass die Zukunft nur ausnahmsweise eine Extrapolation vergangener Entwicklungen ist. Die Zukunft ist also offen und kann verschiedene Verläufe annehmen. Diese Verläufe können jedoch in der Regel in einem beschreibbaren Möglichkeitsraum (Böhret/Konzendorf 1997, S. 18 ff.) abgebildet werden. Deshalb operieren zukunftsorientierte Evaluationen in der Regel mit Szenarien zukünftiger Entwicklungen und reflektieren politische Interventionen vor dem Spiegel dieser Szenarien. Die Aussagen, die auf diese Weise gewonnen werden, können als relativ stabil und valide gelten, sie sind zumindest vor dem Hintergrund verschiedener Entwicklungsannahmen getestet.

Zu bedenken ist allerdings, dass bei komplexen Entscheidungssituationen die Abschätzung sämtlicher Wirkungen, Folgen und Risiken von allen möglicherweise zielführenden Massnahmen kaum möglich ist, da die Komplexität zu hoch wird. Mit anderen Worten, der Anspruch vollständiger Rationalität ist in der Praxis nicht einzulösen (Scharpf 1972). Stattdessen müssen Beschränkungen bei der Auswahl der Massnahmen und bei der Tiefe und Breite der beachteten Folgeaspekte vorgenommen werden. Das heisst: Evaluatorinnen und Evaluatoren, aber auch Benutzer und Benutzerinnen von Evaluationen müssen in solchen Situationen mit Aussagen «eingeschränkter Rationalität» (Tenbruck 1972) zufrieden sein. Um unter diesen Bedingungen dennoch optimale Evaluationsergebnisse zu erzielen, haben sich Konsultationsverfahren bewährt; Betroffene und Expertinnen und Experten werden bei der Entwicklung zu berücksichtigender Alternativen und der Folgenabschätzung einbezogen. Diese Partizipation von zusätzlichen Akteuren am Entscheidungsprozess ist eine Steigerung von Komplexität. Sie hilft vielfach, bessere Entscheidungen zu treffen, weil Erfahrungen und zusätzliches Wissen von Betroffenen und Fachpersonen in den Entscheidungsprozess integriert werden. Zudem kann die Komplexitätssteigerung sich als nützlich gegen Reformblockaden erweisen. Wenn sich Positionen unversöhnlich gegenüberstehen, bringen zusätzliche Akteure Dynamik ins Spiel: Neue Sichtweisen und Lösungsoptionen werden einbezogen, Positionen werden überdacht und gegebenenfalls auf eine neue Stufe gehoben.

Zu beachten gilt es auch, dass Entwicklungen in komplexen Systemen zu sprunghaften und damit schwer vorhersehbaren Verläufen neigen. Wann und wo z.B. Periodenverdopplungen und Bifurkationen (Huber 1996, S. 19 ff.) auftreten, ist vielfach nicht vorhersehbar. Nun ist es in der Praxis sicherlich schon bedeutsam, auf dieses Problem chaotischer Prozesse hinzuweisen und Entscheidungen auch vor diesem Hintergrund zu treffen. Allerdings können die Unsicher-

heiten verringert werden, wenn experimentelle Evaluationsverfahren genutzt werden. Beispiele hierfür sind Praxistests, in denen eine Intervention probeweise in einem komplexen System vorgenommen wird. Aus den beobachtbaren Wirkungen und Folgen dieser Simulation ergibt sich zwar keine Sicherheit in Bezug auf die Wirkungen und Folgen der tatsächlichen Intervention; dennoch ergeben sich Erkenntnisse, die für die Entscheidung von erheblicher Bedeutung sein können. In komplexen Systemen ist eine Steuerung (Intervention) dann erfolgreich, wenn ein «Zustand erreicht wird, mit dem man zufrieden sein kann. Das Steuerungsziel entsteht erst im Verlauf der Steuerung Experimentelle Steuerung ist (damit, G.K.) eine Variation der Steuerung aufgrund beobachtbarer Rückwirkungen.» (Küppers 1994, S. 28) Diese experimentellen Verfahren können für die Praxis erhebliche Bedeutung gewinnen, indem sie Unsicherheiten und Unwägbarkeiten als Folge einer Entscheidung verringern.

4 Zukunftsorientierte Evaluation und politischer Entscheidungsprozess

Fragt man nach der Bedeutung von zukunftsorientierten Evaluationen für den politischen Entscheidungsprozess, so liegt die praktische Bedeutung zunächst auf der Hand: Da politische Entscheidungen in aller Regel mit Unsicherheit bezüglich der Wirkungen, Risiken und Kosten einer Massnahme verbunden sind, ist zu vermuten, dass die durch systematische Evaluationen gewonnenen Informationen über den wahrscheinlichen Ressourcenverbrauch und zu erwartende Wirkungen und Folgen bei Entscheidungsträgern willkommen sind.

Dies wird auch in vielen Fällen bestätigt. Doch der politische Prozess ist komplex und kompliziert. Viele Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Zugängen zu Entscheidungsträgern spielen eine Rolle. Durch Evaluationen gewonnene Informationen sind dabei nur ein – wenn auch bedeutender – Faktor unter vielen. Es kommt immer wieder vor, dass die Ergebnisse von Evaluationen im politischen Entscheidungsprozess nicht berücksichtigt werden, insbesondere, wenn die Evaluationsverfahren nicht mit dem politischen Entscheidungsprozess vereinbar sind.

Evaluationen sollen in aller Regel zur Aufklärung und Lösung fachlicher Fragen beitragen. Allerdings sind in der Praxis auch andere Funktionen erkennbar (Konzendorf 2002, S. 330 ff.; Kevenhörster 2011). So können sie im politischen Prozess instrumentell genutzt werden, beispielsweise zur Akzeptanzbeschaffung oder zur Ablenkung und Beruhigung der (Fach-)Öffentlichkeit. Der «politischen Phantasie» sind hier kaum Grenzen gesetzt. Eine besondere Funktion können Evaluationen bei Reformprozessen übernehmen. Dies insbesondere, da Reformpolitik gegenüber einer am Status quo orientierten Politik einen höheren Legitimationsbedarf hat. Während eine am Status quo orientierte Politik mit der

funktionierenden Gegenwart argumentieren kann, steht eine strukturverändernde Reformpolitik unter besonderem Rechtfertigungsdruck. Hier können politik-begleitende zukunftsorientierte Evaluationen eine erhebliche Bedeutung gewinnen. Der Erkenntnisgewinn zur Praktikabilität und zum Nutzen einer Reformmassnahme kann legitimierende Kraft für diese entfalten. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, welche Rolle und Funktion wissenschaftliche Beratung in praktischen Reformprozessen übernehmen soll und kann. Nach dem traditionellen Bild der Wissenschaft haben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gültige Aussagen über einen Objektbereich zu produzieren. Es stellt sich die Frage, ob diese Zwecksetzung durch einen Beitrag zur Gestaltung des Objektbereichs ergänzt werden soll. Die Produktion gültiger Aussagen über einen Gegenstand und seine Entwicklung würde zu einer Randbedingung für einen Forschungsprozess, der in den Reformprozess durch wechselseitige Kommunikation von beauftragender (Politik, Verwaltung) und beauftragter (Wissenschaft, Beratung) Seite eingebunden ist. Folgt man diesen Überlegungen, die an das pragmatische Modell der Politikberatung (Habermas 1963) anknüpfen, so wird die Beratung und Unterstützung des Prozesses selbst zu einem wesentlichen Moment der Evaluationstätigkeit. Für eine den Entscheidungsprozess begleitende Forschung bedeutet dies, dass ihre Funktion direkt praktisch wird. Solche praktischen Evaluationsverfahren werden selbst zu einem Teil des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses. Der Wissenschaftler bzw. die Wissenschaftlerin geht ein Bündnis mit anderen Reformakteuren ein und übernimmt – wie die Praktikerin oder der Praktiker – direkte Mitverantwortung für die Entscheidung. Freilich muss jede Wissenschaftlerin und jeder Wissenschaftler und jede Beraterinnen und jeder Berater für sich selbst entscheiden, ob und in welchen Fällen dieser Weg einer «evolutionären Wissenschaft» beschritten werden kann und soll.

Wie auch immer Funktion und Rolle der wissenschaftlichen Beratung im Anwendungsfall bestimmt werden, eines darf nicht passieren: Die Qualitätsstandards der Evaluation dürfen nicht missachtet werden. Gelegentlich hört man im politiknahen Raum, für jede Meinung und für jedes Interesse könne eine wissenschaftliche Expertise angefordert werden. Wissenschaftliche Qualitätsstandards – wie sie beispielsweise von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft propagiert werden – können und müssen vor dieser Beliebigkeit schützen. Ihre Einhaltung ist sowohl für die Weiterentwicklung der Evaluationsforschung als auch für den Nutzen der Evaluationsergebnisse im politischen Entscheidungsprozess von erheblicher Bedeutung.

5 Résumé

Mit Blick auf die eingangs gestellten Fragen kann resümierend festgestellt werden:

- Der Begriff Evaluation unterscheidet sich aufgrund unterschiedlicher systemischer Anforderungen in der Verwaltung einerseits und in der Wissenschaft andererseits erheblich. Während in der Verwaltungspraxis vielfach prozedurale Anforderungen des Entscheidungsprozesses einen Evaluationsprozess dominieren, hebt die Wissenschaft besonders auf einen systematischen und methodischen Erkenntnisprozess ab. Für die praktische Relevanz wissenschaftlicher Evaluationen ist es von erheblicher Bedeutung, dass die Verfahren zum politischen Prozess mit seinen Gesetzmässigkeiten passen. Das heisst z.B., für Entscheidungsträger müssen rechtzeitig passende Informationen bereitgestellt werden. Deshalb eignen sich besonders einfache, vorhandenes Wissen integrierende Verfahren. Weitere Erfolgsfaktoren sind der Einbezug hochrangiger Entscheidungsträger und die konstruktive, lösungsorientierte Mitwirkung der Evaluatorinnen und Evaluatoren bei der Problemlösung.
- Prospektive Evaluationen fussen auf dem Axiom, dass die Zukunft offen, aber nicht beliebig ist. Deshalb operieren zukunftsorientierte Evaluationen in der Regel mit Szenarien zukünftiger Entwicklungen und reflektieren politische Interventionen vor dem Spiegel dieser Szenarien. Aufgrund der Komplexität von Entscheidungssituationen und von Entwicklungsverläufen ist der Anspruch vollständiger Rationalität bei prospektiven Evaluationen vielfach nicht einzulösen. Die Prüfung aller Handlungsoptionen und aller möglichen Folgen ist in der Praxis kaum durchführbar. Realistisch sind Verfahren eingeschränkter Rationalität, bei denen eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen wird. Hierfür haben sich Konsultationsverfahren bewährt, bei denen Betroffene und Fachpersonen bei der Entwicklung zu berücksichtigender Alternativen und der Folgenabschätzung einbezogen werden. Besondere Grenzen der Erkenntnis liegen auch bei chaotischen Entwicklungsverläufen vor. Gerade deshalb ist auf experimentelle Evaluationsverfahren – wie Praxistests und Planspiele – hinzuweisen. Diese experimentellen Verfahren geben zwar keine Sicherheit in Bezug auf «tatsächliche» Interventionen in komplexen Systemen, sie können jedoch für praktische Entscheidungen vielfältige Erkenntnisse und nützliche Hinweise zeitigen und die Unwägbarkeiten der Entscheidung reduzieren.

- Die Beziehungen zwischen Politik und Evaluation sind vielgestaltig, und die Struktur ist amorph. An der Schnittstelle von politischem Entscheidungsprozess und wissenschaftlicher Beratung gibt es keine eindeutigen Beziehungen und klaren Strukturen. Die Beratung kann aufklärende und problemlösende Funktion haben, sie kann aber auch von Politik und Verwaltung für einen anderen Zweck instrumentalisiert werden. Eine «evolutionäre» Wissenschaft kann der Instrumentalisierung durch ihre praktische Einbindung in den Entscheidungsprozess entgegenwirken.

Gottfried Konzendorf, Prof. Dr., Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, und Bundesministerium des Innern, E-Mail: Gottfried.Konzendorf@bmi.bund.de

Literatur

- Balck, Henning / Kreibich, Rolf (Hrsg.), 1991, Evolutionäre Wege in die Zukunft – Wie lassen sich komplexe Systeme managen?, Weinheim/Basel.
- Böhret, Carl / Konzendorf, Götz, 2001, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) – Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden.
- Böhret, Carl / Konzendorf, Götz, 1997, Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat – Ein Beitrag zur Theorie der Politik, Opladen, Wiesbaden.
- Bonß, Wolfgang, 1995, Vom Risiko – Unsicherheit und Ungewissheit in der Moderne, Hamburg.
- Bröchler, Stephan u. a. (Hrsg.), 1999, Handbuch Technikfolgenabschätzung. 3 Bände. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 2006, Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Berlin.
- Bundesministerium des Innern, 2011, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 6.9.2011, http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_684508/DE/Presse/Artikel/ArtikelArchiv/2009/20090626__arbeitshilfe__gesetzesfolgenabschaetzung.html.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2005, Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), 2007, Arbeitshilfe zu § 44 Absatz 4 GGO: Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise, Berlin.
- Grunwald, Armin, 2010, Technikfolgenabschätzung. Eine Einführung, Berlin.
- Habermas, Jürgen, 1963 (2003), Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Habermas, Jürgen, Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt am Main.
- Hofmann, Michael, 1995, Der Faktor «Zeit» als zentrales Element des politisch-administrativen Managements, Frankfurt am Main.
- Huber, Andreas, 1996, Stichwort Chaosforschung, München.
- Internetseite der Deutschen Gesellschaft für Evaluation; <http://www.degeval.de>
- Internetseite des Nationalen Normenkontrollrates, 6.9.2011, <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/NationalerNormenkontrollrat/nationaler-normenkontrollrat.html>.
- Jantsch, Erich, 1992, Die Selbstorganisation des Universums – Vom Urknall zum menschlichen Geist, München Wien.
- Jantsch, Erich, 1967, Technological forecasting in perspective, Paris.
- Kastrup, Ulrike u.a., 2003, Risikoanalyse Schweiz: Aktueller Stand Risikoanalyse Schweiz XXI, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik/ETH Zürich.
- Kauffman, Stuart, 1996, Der Öltropfen im Wasser – Chaos, Komplexität, Selbstorganisation in Natur und Gesellschaft, München/Zürich.
- Kevenhörster, Paul, 5.9.2011, Politikberatung, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik, <http://www.bpb.de/wissen/09002513444305571699302438141311,0,0,Politikberatung.html?buchstabe=N>.
- Konzendorf, Götz, 2002, Politikberatung, in: Martin Greiffenhagen/Sylvia Greiffenhagen (Hrsg.), Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Konzendorf, Götz, 2011, Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden.
- Kromrey, Helmut, 2001, Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, 24 Jg. H. 2/2001.

- Küppers, Günter, 1994, Experimentelle Steuerung – Kalkulierbare Eingriffe in die Selbstorganisation, in: Beratergruppe Neuwaldegg (Hrsg.), Planung als Experiment – Vom Nutzen des Stolperns in der Planung, Wien.
- Martini, Klaudia, 1998, Zum Umgang mit dem Risiko in der Umweltpolitik, in: Jann, Werner u.a. (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Baden-Baden.
- Romeike, Frank / Finke, Robert (Hrsg.), 2003, Erfolgsfaktor Risiko-Management. Gabler.
- Scharpf, Fritz W., 1972, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift – Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 13. Jahrgang 1972 Sonderheft 4, Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim, Herbst 1971, Opladen.
- Storm, Peter-Christoph / Bunge, Thomas, 2007, Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Berlin.
- Tenbruck, Friedrich H., 1972, Zur Kritik der planenden Vernunft, Freiburg/München.

Résumé

Les procédures de l'évaluation prospective sont à la fois diverses et ardues, et les questions qu'elles soulèvent sont de nature méthodologique et pratique. Le présent article examine les différentes manières d'aborder l'évaluation prospective et décrit la façon dont elle est perçue et institutionnalisée en Allemagne et en Suisse. Il discute en outre les enjeux essentiels et l'importance de l'évaluation prospective dans la prise de décisions politiques. Pour qu'elle soit véritablement utile, il est essentiel en effet qu'elle puisse allier la rigueur de la méthode scientifique et le pragmatisme du processus politique.