

Projekt eXe (Hg.)

Aushandlungsprozesse zur Steuerung externer Evaluation

Dokumentation der Fachtagung München
1. bis 3. Dezember 2004

eXe

Strategien und Konzepte
externer Evaluation in der
Kinder- und Jugendhilfe

Projekt „Strategien und Konzepte externer Evaluation in der Kinder- und Jugendhilfe“ eXe (Hg.)

Aushandlungsprozesse zur Steuerung externer Evaluationen

Dokumentation der Fachtagung

München, 01. – 03. Dezember 2004

Das Projekt eXe wird gefördert vom
Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend (BMFSFJ)



Redaktion: Haubrich, Karin
 Struhkamp, Gerlinde
Lektorat: Tessmann, Simone
Titelseite: Anja Rohde, Hamburg

© 2006 Deutsches Jugendinstitut e. V.
Abteilung Jugend und Jugendhilfe
Projekt Strategien und Konzepte externer
Evaluation in der Kinder- und Jugendhilfe
Nockherstr. 2, 81541 München
Telefon: +49 (0)89 62306-174
Fax: +49 (0)89 62306-162
E-Mail: haubrich@dji.de

Homepage: www.dji.de/evaluation

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Aushandlungsprozesse in externen Evaluationen – Aufarbeitung eines „stillen Themas“	Seite 5
<i>Karin Haubrich, Gerlinde Struhkamp, Dr. Christian Lüders</i>	
Steuerung externer Evaluation durch Kommunikation	Seite 19
<i>Dr. Christian Erzberger</i>	
Aushandlungs- und Steuerungsprozesse zwischen Wissenschaft, freiem und öffentlichem Träger der Jugendhilfe – Das Forschungsprojekt „SEH“	Seite 29
<i>Prof. Dr. Maria Kurz-Adam</i>	
Zur Reform und Evaluation der ambulanten Erziehungshilfen in München	Seite 41
<i>Michael Köhler</i>	
Möglichkeiten und Schwierigkeiten von Steuerungsprozessen in groß angelegten Evaluationen	Seite 49
<i>Prof. Dr. Michael Macsenaere</i>	
Besonderheiten in der Steuerung von Evaluationsprozessen aus Bundesperspektive (Transkript des Referats)	Seite 63
<i>Dr. Sven-Olaf Obst</i>	
Kooperative Aushandlung zur Optimierung von Entwicklungsprozessen – Erfahrungen aus einem Benchmarking-Projekt von Jugendwohnheimträgern in Nordrhein-Westfalen	Seite 69
<i>Franziska Schulz</i>	
External evaluation of social work in Denmark – Challenges and Dilemmas	Seite 79
Externe Evaluation der Sozialarbeit in Dänemark – Herausforderungen und Dilemmata (Übersetzung des Vortrags)	Seite 89
<i>Ida Flachs</i>	
Schweizer Erfahrungen aus der Evaluation von Jugendprogrammen	Seite 99
<i>Charles Landert</i>	
Anhang	Seite 111

Einleitung: Aushandlungsprozesse in externen Evaluationen – Aufarbeitung eines „stillen Themas“

*Karin Haubrich, Gerlinde Struhkamp, Dr. Christian Lüders
Deutsches Jugendinstitut (DJI), München*

Jeder Evaluation gehen vielfältige Aushandlungsprozesse zwischen den Beteiligten und Betroffenen hinsichtlich der Rahmenbedingungen der Evaluation, ihrer Inhalte, ihrer Ziele und Zwecke, der eingesetzten Verfahren, der Kriterien der Bewertung und der Nutzung der Ergebnisse voraus. In vielen Evaluationen sind Aushandlungsprozesse darüber hinaus alltägliche und dauerhafte Bestandteile des Evaluationsprozesses und spielen selbst nach Abschluss einer Evaluation – etwa im Hinblick auf Fragen der Verwendung der Ergebnisse und ihrer Veröffentlichung – auch weiterhin eine nicht unerhebliche Rolle. Insofern sind Aushandlungsprozesse eine wichtige Komponente professionellen Handelns auf Seiten aller Beteiligten – insbesondere zwischen Evaluationsteams und Auftraggebenden, aber auch weiteren Beteiligten. In der Fachdiskussion wurde jedoch bislang den damit verbundenen Herausforderungen an die Akteure und den damit einhergehenden Implikationen in der Praxis wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Dabei ist davon auszugehen, dass Aushandlungsprozesse in vielfältiger Weise folgenreich für den Evaluationsprozess, die Ergebnisse von Evaluationen wie auch für die Verwendung dieser Informationen in Praxiskontexten sind. Evaluationen werden schließlich (im Idealfall) durchgeführt, um Informationen für die Beantwortung praxis- oder politikrelevanter Fragestellungen zu gewinnen. An die Ergebnisse können je nach Motiv und Anlass für die Evaluation sehr unterschiedliche Erwartungen gerichtet werden. In machen Fällen wollen Einrichtungen oder Projekte Auskunft über die Qualität, die Stärken und die Schwächen der eigenen Arbeit erhalten, um ihre Arbeit verbessern oder auch nach außen angemessen darstellen zu können. In anderen Fällen liegt es im Interesse des Auftraggebenden zu erfahren, ob die Finanzierung eines Angebotes angesichts der erzielten Resultate gerechtfertigt scheint oder unter welchen Voraussetzungen dies der Fall wäre. Teilweise ist der Evaluationsauftrag gesetzlich oder durch die Lizenzübernahme eines Programms festgelegt. Selbstverständlich sind auch andere Konstellationen denkbar und es darf dabei nicht vergessen werden, dass oft von verschiedenen Seiten unterschiedliche Verwendungskontexte anvisiert werden, was leicht zu Zielkonflikten führen kann. Gerade weil Evaluationen in hohem Maße mit Erwartungen, Verwendungsinteressen, Hoffnungen oder Befürchtungen einerseits und potenziell folgenreichen Entscheidungen für die Alltagswelt der Beteiligten und Betroffenen (z.B. weitere Mittelzuwendung, Umstrukturierungen etc.) andererseits verknüpft sind, sind in der Steuerung von Evaluationen vielfältige Aspekte der Praxis zu berücksichtigen. In aller Regel gibt es dabei nicht die eine beste Lösung im Interesse aller, sondern es müssen Kompromisse gefunden und Prioritäten gesetzt werden. Selten laufen solche Prozesse ohne Reibungen oder Schwierigkeiten ab. Oft werden die Folgen nicht geklärter Fragen erst zu einem späteren Zeitpunkt sichtbar. Es mag nicht immer für alle Beteiligten transparent sein, wie es zu Kompromissen oder Prioritäten kam, teils wird Transparenz und Planungssicherheit auch aufgrund von Personalwechseln bei wichtigen Beteiligten im Laufe einer Evaluation erschwert. Zudem können sich als stabil erachtete Parameter in der Umwelt eines Projekts ändern, ausgelöst z.B. durch einen politischen Macht- oder Kurswechsel.

Diesem engen Bezug von Evaluationsstudien zu dem Politik- und Praxisfeld ihrer Untersuchungsgegenstände tragen u. a. die „Standards für Evaluation“ der DeGEval–Gesellschaft für Evaluation Rechnung, die darauf hinweisen, dass Evaluationen die Nutzungsinteressen der Beteiligten und Betroffenen berücksichtigen sowie korrekt, fair und durchführbar sein sollen. Solche Standards sind in der Regel als „Sollens-Aussagen“ formuliert; praxisrelevante Fragen, wie und wann etwa welche konkreten Schritte zu bewältigen, Hürden zu überwinden und Eventualitäten zu bedenken sind, können sie naturgemäß nicht abdecken. Erfahrungswissen, das kontextbezogen die Entwicklung von Lösungen ermöglicht, lässt sich nicht durch Standards oder Empfehlungen einfangen.

Vor diesem Hintergrund richtete das Deutsche Jugendinstitut eine Fachtagung zum Thema „Aushandlungsprozesse zur Steuerung externer Evaluationen in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ aus, um dieses „*stille Thema*“ im Kreis von Expertinnen und Experten unter Einbezug unterschiedlicher Perspektiven zu behandeln. Die Fachtagung diente als Forum für den Austausch und Wissenstransfer zwischen Fachleuten aus Politik, Praxis und Forschung sowie zur Diskussion zentraler Steuerungsfragen im Kontext der Vergabe, Durchführung, Auswertung und Verwendung externer Evaluationen. Im Dezember 2004 wurde eine Gruppe von Experten und Expertinnen aus dem In- und Ausland ins DJI nach München eingeladen. Ziel dabei war, dass sowohl Vertreter/-innen der Auftraggebenden und der Auftragnehmenden als auch der von Evaluationen Betroffenen mitwirken und zugleich die Perspektiven von Politik, Fachpraxis sowie Wissenschaft einbezogen werden. Anhand von lehrreichen, d.h. bewährten aber auch problematischen Beispielen sollten aus diesen unterschiedlichen Perspektiven die im Kontext von Aushandlungsprozessen gewonnenen Erfahrungen vorgestellt und diskutiert werden, um ein Lernen aus der Praxis für die Praxis zu ermöglichen.

Der vorliegende Band basiert auf den Beiträgen und Ergebnissen dieser Fachtagung. Er dokumentiert die im Rahmen der Fachtagung präsentierten Vorträge und fasst einige zentrale – konsensuelle sowie kontestiert – Ergebnisse zusammen, wenngleich die Vielschichtigkeit der Erfahrungen und der kontroversen Diskussionen nicht in voller Länge und umfassend wiedergegeben werden kann. Die vorliegenden Beiträge zeugen jedoch von einem breiten Erfahrungsschatz in der Praxis, der üblicherweise in Evaluationsberichten nicht an die Oberfläche dringt.

Vor dem Hintergrund der Beiträge und Diskussionen im Rahmen der Fachtagung soll im Folgenden der Versuch unternommen werden, die von den Teilnehmenden zusammengetragenen und diskutierten Erfahrungen in Form von sich abzeichnenden Anforderungen an alle Beteiligten zu strukturieren und einige zentrale Herausforderungen zu benennen. Ziel des DJI-Projekts eXe „Strategien und Konzepte externer Evaluation in der Kinder- und Jugendhilfe“ (www.dji.de/evaluation) und damit des hier vorliegenden Bandes ist es, einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Praxis im Bereich externer Evaluationen in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu leisten. Wenn wir hier von Praxis der Evaluation sprechen, dann meinen wir vor allem die Schnittstellen zwischen Forschung, Politik und Fachpraxis und die Interaktionen, die sich zwischen diesen Feldern bei der Realisierung von Evaluationen vollziehen. Dabei zeigt sich die besondere Herausforderung, dass sich die Erwartungen und Anforderungen an Evaluationen und ihre praktische Umsetzung aus diesen unterschiedlichen Perspektiven jeweils anders darstellen. In der Fachdebatte ist dabei jedoch bisher eine gewisse Einseitigkeit der Perspektiven erkennbar, indem vorrangig die Sichtweise der Evaluatorinnen und Evaluatoren zum Tragen kommt. Dieser Einseitigkeit soll durch den Einbezug der Per-

spektiven von Politik und Praxis ein Stück weit entgegengewirkt und eine handlungsfeld-übergreifende Diskussion ermöglicht werden. Schließlich stellen sich gerade in Evaluationen vielfältige Aufgaben, die wesentlich auf dem Erfahrungswissen *aller* Beteiligten basieren. Praxisbezogene Themen wie Aushandlungsprozesse können meist nur unzureichend, so sie denn überhaupt zum Thema werden, in Ausbildungsgängen vermittelt werden – oder ausgedrückt in den Worten eines Teilnehmers der Fachtagung: „so was lernt man an der Uni nicht“. Gerade die Berücksichtigung dieser praktischen Seite der Evaluation hilft aber, den Blick – angesichts wachsender Erwartungen an Evaluationen von außen – zu schärfen für die Möglichkeiten und Grenzen von Evaluationen, aber auch für die alltäglichen Fallstricke und Schwierigkeiten sowie mögliche Wege, diese zu meistern.

Wieso „Aushandlungsprozesse“?

Deutlicher als in den Standards der DeGEval–Gesellschaft für Evaluation (2002), die sich an den amerikanischen Standards des Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1999) orientieren, wollen wir mit dem Begriff „Aushandlung“ darauf hinweisen, dass es nicht nur um Einbeziehung der Betroffenen und Beteiligten, um Berücksichtigung ihrer Interessen und Bedürfnisse und um ein diplomatisches Vorgehen während der Evaluation geht. Vielmehr gehen wir davon aus, dass in den meisten Fällen – also mit Ausnahme jener wenigen Konstellationen, in denen eine Evaluation über die Köpfe der Betroffenen hinweg angeordnet und durchgeführt wird – die zentralen Momente von Evaluationen mehr oder weniger offen und aufwändig Gegenstände von zumeist mehrseitigen Aushandlungsprozessen sind. In ihnen werden unterschiedliche Interessen und Perspektiven artikuliert, und man ist bemüht, sich auf ein projektförmiges, gemeinsam getragenes Vorgehen zu einigen. Insofern handelt es sich um zielgerichtete, man könnte auch sagen: strategische Formen der Kommunikation, mit dem Ziel, zu entsprechenden Übereinstimmungen zu gelangen. Formale Vereinbarungen, wie sie die Standards empfehlen (vgl. Standard K 2; Joint Committee 1999, S. 115ff.), sind dabei lediglich *eine* Form der Ergebnissicherung dieser Prozesse.

Obwohl die Bedeutung von Aushandlungsprozessen bei den Beteiligten in hohem Maße präsent ist, wird sie in der aktuellen Literatur – sowohl hinsichtlich generellen Reflexionen über Evaluation als auch Berichten zu Evaluationsstudien – kaum thematisiert. Gleichwohl sind solche Fragen Thema bei informellen Gesprächen und im Rahmen des persönlichen Austauschs am Rande von Treffen oder Tagungen. Die gewonnenen Erfahrungen bleiben auf diese Weise aber fast immer „nur“ persönlicher Erfahrungsschatz. Michael Macsenaere beschließt seinen Beitrag in diesem Band u. a. mit der Feststellung: „In Anbetracht der Bedeutung von Aushandlungsprozessen für das Design und die Durchführung der Evaluation sowie für die Ergebnisauswahl, -interpretation und -darstellung verwundert es, dass diesem Thema bisher kaum eine Bedeutung beigemessen wurde. Anstatt die Aushandlungsprozesse weitgehend intuitiv und unsystematisch ablaufen zu lassen, sollten zukünftig – gerade auch in größer angelegten Evaluationen [die Perspektive, aus der er berichtet, Anm. der Hrsg.] – verbindliche Standards entwickelt, dokumentiert und eingesetzt werden.“

Dies scheint für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe in besonderem Maße zuzutreffen, da die Prozesse und Ergebnisse von sozialpädagogischem Handeln wertebasiert sind und daher nicht nur von den verschiedenen Akteursgruppen, sondern auch innerhalb der Profession in heterogener Weise interpretiert und bewertet werden können. Möglicherweise unterliegen daher die Gegenstände und Verfahren von Evaluationen in der Kinder- und Jugendhilfe

stärker einer „Aushandlungs-rationalität“ denn einer „Kriterien-rationalität“, wie es ein Fachtagungs-Teilnehmer formulierte. So gesehen kommt Aushandlungsprozessen gerade angesichts eines Mangels an konsensuellen Bewertungskriterien in diesem Feld eine zentrale Bedeutung zu. Hinzu kommt eine weitere Besonderheit der Kinder- und Jugendhilfe. Anders als beispielsweise Schule, Hochschule, Arbeitswelt oder das Gesundheitswesen ist die Kinder- und Jugendhilfe durch ein partnerschaftliches Zusammenwirken von öffentlichen und freien Trägern gekennzeichnet, was auch zur Folge hat, dass angesichts dieser geteilten Verantwortung die Verfahren und Angebotsstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe immer wieder zum Aushandlungsgegenstand werden. In einem Feld, in dem die Fragen der Beobachtbarkeit pädagogischer Prozesse, der Zuschreibung von Wirkungen und der Bewertung von Leistungen in hohem Maße kontrovers diskutiert werden, und in einer Situation, in der sowohl die Einsparungszwänge wie auch die Konkurrenz zwischen den Trägern zunimmt, setzt dies profunde Kompetenzen auf Seiten aller Beteiligten voraus. Es gilt nicht nur, die eigene Position durchdacht und schlüssig in Gespräche einzubringen, sondern auch die Sichtweise der anderen Akteure verstehen und einordnen zu können, um in konstruktiver Weise Prioritäten und Kompromisse aushandeln zu können. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es Wege gibt, diese Prozesse in routinierte Verfahren zu überführen, welche Kompetenzen dabei erforderlich sind und wie möglicherweise auch die Rahmenbedingungen in Organisationen für Aushandlungsprozesse verbessert werden können.

Aushandlung ist zunächst ein alltagsweltlicher Begriff, der in seiner Bedeutung anderen Begrifflichkeiten, wie Verhandlung, Absprachen, Kommunikation, Besprechung, Erörterung usw. durchaus ähnlich ist, aber je nach Erfahrungshintergrund auch mit anderen Konnotationen verknüpft sein kann. Daher wollen wir eine kurze Definition des Begriffes vorschlagen, die unseren Überlegungen zu Grunde liegt: Als Aushandlungsprozesse werden hier alle *strategischen Klärungs- und Entscheidungsprozesse* zwischen Evaluatorinnen bzw. Evaluatoren, Auftraggebern und sonstigen Beteiligten und Betroffenen im Vorfeld, während und nach Abschluss des Evaluationsprozesses bezeichnet, die sich in irgendeiner Weise auf die zentralen Aspekte der Evaluation (Rahmenbedingungen, Inhalte, Ziele und Zwecke, Verfahren, Methoden, Kriterien, Nutzung) beziehen und mindestens zwischen zwei Parteien unter formellen oder informellen Rahmenbedingungen stattfinden.¹

Mit der Ausrichtung der o. g. Fachtagung unter dem Titel „Aushandlungsprozesse zur Steuerung externer Evaluationen in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ war der Terminus „Aushandlung“ erst einmal gesetzt. Prononcierte Kritik an dieser unserer Wahl ließ jedoch nicht auf sich warten – Christian Erzberger bevorzugt in diesem Band den weicheren Begriff der „Kommunikation“, der auf Seiten der Evaluatorin bzw. des Evaluators eher „Klärungsprozesse“ im Sinne von „Verständigung“ oder „Verdeutlichung“ impliziert, was häufig eher der Realität entspräche, als dass mit dem Auftraggeber „hart“ ausgehandelt oder verhandelt würde. Dies gelte zumindest für den überwiegenden Teil der – aus seiner Sicht – üblichen

¹ Mit dem Begriff der Aushandlung greifen wir einen Gedanken von Thomas Widmer auf, der *Evaluation als einen Prozess sozialer Interaktion* versteht (vgl. Widmer 2000: 82ff.). Während Thomas Widmer dabei vor allem die systemische Ebene (Evaluation in Interaktion mit Wissenschaft, Politik/Verwaltung und Öffentlichkeit) im Blick hat, möchten wir mit dem Begriff der Aushandlung betonen, dass sich die Interaktionen zwischen diesen Systemen auf der Handlungsebene konkretisieren, meistens ziel- und ergebnisbezogen angelegt sind und in Vereinbarungen – welcher Art auch immer – festgelegt werden.

Konstellationen, wenn vor allem die zwei Parteien Auftraggebende und Auftragnehmende interagieren.

Obschon in dieser Weise der von uns gewählte Begriff gleich zu Beginn der Tagung hinterfragt wurde, haben wir an ihm aus verschiedenen Gründen – inklusive des praktischen Grundes, dass er der Ausgangspunkt aller weiteren Diskussionen im Rahmen der Tagung war – festgehalten. Wir haben den Begriff „Aushandlung“ beibehalten, um verschiedene, aus unserer Sicht wichtige Aspekte bewusst zu machen bzw. zu betonen; wir sprechen von Aushandlung, weil:

- ... so deutlich wird, dass in Evaluationen verschiedene Parteien – mindestens Auftraggebende und Auftragnehmende, aber häufig auch noch andere Beteiligte – eine Rolle spielen. Zwar sind nicht immer alle Beteiligten in gleicher Weise und in formellen Settings involviert, gleichwohl kann deren Einfluss durchaus substanziell sein.
- ... die direkt oder indirekt beteiligten Parteien jeweils ihre eigenen Interessen einbringen, durchaus auch im Sinne von „Verhandlungsmacht“ – oder wenn man so will „Aushandlungsmacht“ – und diese in den seltensten Fällen deckungsgleich sind;
- ... es sich um z.T. langwierige Prozesse mit vielfältigen Rückkopplungsschleifen handelt, in denen verhandelt oder auch „nachverhandelt“ wird, sei es mündlich oder schriftlich;
- ... der Begriff nahe legt, dass es praktisch immer etwas auszuhandeln gibt und sich die aushandelnden Parteien dabei an bestimmten Eckwerten orientieren, innerhalb derer Spielräume für Aushandlung bestehen. Dies würde auch implizieren, dass es gleichfalls eine Art von Aushandlung ist, wenn eine der Parteien die Verhandlungen abbricht, z.B. der Evaluator bzw. die Evaluatorin, falls er bzw. sie ein bestimmtes Vorgehen fachlich oder ethisch nicht verantworten kann oder will;
- ... Begriffe wie „Verhandlung“ oder „Absprachen“ auf der einen Seite formalere Strukturen, möglicherweise sogar prozedural festgelegte Verfahren und eine schriftliche Niederlegung von Verhandlungsergebnissen – u. U. gar mit juristischer Verbindlichkeit – suggerieren. Aushandlung dagegen impliziert u. E. auch informelle Strukturen und Verfahren und lässt offen(er), in welcher Form welche Gegenstände ausgehandelt werden. Sie umfasst auch den Aspekt, dass manche Dinge bewusst nicht angesprochen bzw. eingebracht werden und dennoch folgenreich sein können. Zudem eröffnet Aushandlung vielfältige Möglichkeiten der Beteiligung, wohingegen Verhandlung und Absprache eher bilaterale Prozesse implizieren;
- ... Begriffe wie „Kommunikation“, „Erörterung“, „Besprechung“ eine geringere Verbindlichkeit ausdrücken als „Aushandlung“ und zudem auch die Möglichkeit umfassen, dass einer der Beteiligten einseitig vorträgt, während der andere nur in der Rolle des/der Zuhörenden oder Nachfragenden ist. „Aushandlung“ beinhaltet demgegenüber eine stärkere Perspektive auf mehr oder weniger gleichberechtigte Partner/-innen und deren Interessen. Außerdem wird mit Aushandlung deutlicher zum Ausdruck gebracht, dass es ein Problem gibt, das es zu lösen gilt, bzw. einen Gegenstand und Fragestellungen, über die eine Einigung erzielt werden soll.

Entsprechend diesem Verständnis von Aushandlung war es zentral für die Ausrichtung der Fachtagung, die Gegenstände und Formen von Aushandlung zunächst offen zu lassen und den Teilnehmenden die Möglichkeit zu eröffnen, ihr jeweiliges Verständnis von Aushandlung zu entwickeln und einzubringen. Dem alltäglichen Sprachgebrauch folgend werden dennoch in diesem Band die Begriffe Aushandlung und Verhandlung bisweilen synonym verwendet.

Aushandlung impliziert ein Verständnis von Evaluation als sozialem Prozess

Aushandlungsprozesse geraten erst in den Blick, wenn man Evaluationen weniger unter der Perspektive eines methodischen, in erster Linie sozialwissenschaftlichen Verfahrens der Bewertung eines Gegenstandes in der Kinder- und Jugendhilfe betrachtet, sondern den Evaluationszyklus und die ihn begleitenden Prozesse in den Blick nimmt. Denn dann treten – bildlich gesprochen – die für die Umsetzung der Evaluation und ihrer Ergebnisse zentralen Phasen der Planung und der Verwendung der Ergebnisse aus dem Schatten der wissenschaftlichen Untersuchung im engeren Sinne. Diese veränderte Perspektive bleibt nicht ohne Folgen für die zwischen Planung und Umsetzung liegenden Phasen der Erhebung und Auswertung, denn auch hier spielen Aushandlungsprozesse eine nicht unerhebliche, wenngleich oftmals wenig reflektierte Rolle.

Diese Sichtweise auf eine Evaluationsstudie als einen sozialen Prozess und eine zeitlich befristete Phase in einem Organisationskontext verstärkt die Notwendigkeit, den Blick auf die Rollen und Aufgaben der Auftraggebenden wie auch der Evaluierten bzw. der „Stakeholder“-Gruppen zu richten. Schließlich sind es gerade diese Akteure, die maßgeblich in die Vor- und Nachbereitung einer Evaluationsstudie involviert sind. Dennoch bleiben ihre Sichtweisen, ihre Erfahrungen und die in diesem Kontext gewonnenen Einsichten bislang nur unzureichend aufgearbeitet. Dabei darf nicht übersehen werden, dass es sich nicht nur um mehrere und unterschiedliche Akteursgruppen handelt, sondern diese Gruppen wiederum auch nicht ohne weiteres als homogen angesehen werden dürfen. Bei Auftraggebenden können beispielsweise die Aufgaben der Geldgebenden und derjenigen, die das Programm verantworten, in manchen Fällen personell oder institutionell auseinander fallen. Ebenso werden von Seiten der Evaluierten nicht selten unterschiedliche Interessen – je nach organisatorischer Einbindung und Aufgabe der Personen – verfolgt. Aushandlung kann sich also nicht nur zwischen den Akteuren abspielen („inter“), sondern auch innerhalb der einzelnen Akteursgruppe („intra“).

Das für die Literatur konstatierte Defizit, dass sie sich in erster Linie an der Perspektive der Evaluatorinnen und Evaluatoren orientiert, gilt ebenso für die Fachdebatte im Rahmen von Tagungen und in etwas schwächerer Form z.B. auch für die DeGEval–Gesellschaft für Evaluation – obschon sich letztere zum Ziel setzt, alle relevanten Akteursgruppen aktiv einzubinden². Ähnliches lässt sich im Hinblick auf die Standards für Evaluation und die wenigen einschlägigen Veröffentlichungen dazu feststellen. Auch sie basieren auf langjährigen Fachdebatten und theoretischen und konzeptionellen Auseinandersetzungen, die überwiegend von Evaluatoren und Evaluatorinnen geführt worden sind. Demgegenüber machen gerade die Erfahrungen mit Aushandlungsprozessen in Evaluationsprojekten deutlich, dass Erfahrungen, Kompetenzen und Überblick auch auf Seiten der Auftraggebenden wie auch weiterer Beteiligter und Betroffener erforderlich sind (Charles Landert geht in seinem Beitrag u. a. auf diesen Aspekt ein).

² Dieser Intention trägt u. a. die geplante Entwicklung von Empfehlungen für die Seite der Auftraggebenden durch die DeGEval–Gesellschaft für Evaluation Rechnung.

Bislang gibt es allerdings nur wenig dezidierte Beschreibungen, welche Kompetenzen für gelingende Aushandlungen im Einzelnen notwendig sind und wie sie erworben werden können. Ein erster Schritt in diese Richtung – so die der Fachtagung zugrunde liegende Annahme – können jedoch entsprechende Selbstreflexionen und die Dokumentation der Erfahrungen aus abgeschlossenen und aktuellen Projekten sein.

Einige Anhaltspunkte für die Rahmenbedingungen von Aushandlungsprozessen lassen sich benennen, wenn man in einer ersten groben Annäherung zwischen der Kontinuität der Organisation, der Politik, des Programms, der Maßnahme usw. einerseits und der Evaluation als einer Phase bzw. einer darin eingebetteten „Episode“ andererseits unterscheidet. Eine Evaluation ist oft nur ein Baustein, eine zeitliche Phase, eine Etappe der intensivierten Reflexion, Prüfung und Veränderung routinierter Handelns innerhalb eines stetigen und durch die Evaluation beeinflussten aber in der Regel nicht unterbrochenen generellen Entwicklungsprozesses einer Organisation.

Insofern ist es für eine Evaluation in ihrer Anfangsphase wichtig, dass sie sich an der Historie der Organisation orientiert und den eigenen aktuellen Stellenwert innerhalb dieses Kontextes und des gesellschaftlichen – politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen – Kontextes, der wiederum die Organisation umgibt, reflektiert. Sie muss nach ggf. parallel laufenden, ähnlichen oder konträren Entwicklungssträngen fragen (z.B. Evaluation durch ein anderes Evaluationsteam, die möglicherweise sogar zeitgleich stattfindet). Diesen Reflexionsschritt anzuregen ist jedoch nicht nur Aufgabe der Evaluatorin bzw. des Evaluators, sondern sollte auch von Auftraggebern und Evaluierten mitberücksichtigt werden.

Darüber hinaus sind die „organisationskulturellen“ Rahmenbedingungen, die die Durchführung eines Evaluationsvorhabens betreffen, bedeutsam für die Gestaltung einer Evaluation. Von ihnen hängt maßgeblich ab, welche Möglichkeiten und Grenzen es für Aushandlungsprozesse gibt und inwiefern Beteiligung möglich, erwünscht oder sogar erforderlich ist. Betriebs- oder Personalräte können beispielsweise ein Mitspracherecht in Fragen personenbezogener Daten einfordern. Oder es können bestimmte Nutzungsformen von Evaluationsergebnissen als nicht zulässig angesehen werden. Während Konsequenzen aus Evaluationsergebnissen für die Personalauswahl in einem Unternehmen der Sozialwirtschaft u. U. als inakzeptable Nutzungsform abgelehnt werden, wären sie in anderen, kompetitiveren Zusammenhängen (z. B. in marktwirtschaftlich agierenden Firmen) durchaus üblich und niemand würde Anstoß daran nehmen.

Umgekehrt bringt aber auch ein Evaluator/eine Evaluatorin einen eigenen Organisationskontext ein. So macht es einen Unterschied, ob die die Evaluation durchführende Institution ein Verein, eine Hochschule oder ein kommerzieller Anbieter ist, ob es sich um eine Forschungseinrichtung, eine Consultingagentur, eine Unternehmensberatung, ein Fortbildungsinstitut oder einen Wohlfahrtsverband handelt. So hat beispielsweise ein eingetragener Verein, der eine Evaluation durchführt, aufgrund seines gemeinnützigen Status eine (Teil-)Veröffentlichungspflicht. Dahingegen könnte eine privatwirtschaftlich agierende Organisation gerade an der Geheimhaltung ihres Konzeptes, ihrer Verfahren und der Ergebnisse interessiert sein. Daher sind in Aushandlungen die kontextuellen Rahmenbedingungen der Organisation sowohl hinsichtlich Fragen der Veröffentlichung und der beabsichtigten Nutzung der Ergebnisse zu berücksichtigen als auch hinsichtlich der Verpflichtungen, Haftungen, Zuständigkeiten und Kompetenzen der Evaluatoren bzw. Evaluatorinnen, der Auftraggebenden sowie anderer Beteiligter. Dabei ist immer zu bedenken, dass derlei Besonderheiten zwar all-

tägliches Wissen der in diesem Kontext Arbeitenden darstellt, aber den Aushandlungspartnern bzw. -partnerinnen gegenüber meist erst transparent gemacht werden müssen. Andernfalls können unangenehme Überraschungen im Evaluationsverlauf eine nicht intendierte Folge sein.

Evaluation als sozialen Prozess, der in Organisationskontexten umgesetzt wird, zu verstehen, macht darüber hinaus auf einen im Rahmen der Tagung immer wieder angesprochenen „Nebeneffekt“ von Aushandlungsprozessen aufmerksam. So zeigen die praktischen Evaluationserfahrungen, dass Aushandlungsprozesse nicht nur eine strategische Funktion erfüllen, sondern dass in ihnen Wissen neuer Qualität entsteht, das von den beteiligten Akteuren geteilt wird. In Aushandlungsprozessen werden wichtige Informationen gebündelt, Konstellationen aus unterschiedlichen Perspektiven eingeschätzt und bewertet, um daraus Konsequenzen zu ziehen, Sichtweisen abgestimmt, Interessen transparent gemacht, veränderte Rahmenbedingungen kommuniziert etc.. Meist bleiben diese Zugewinne an Wissen jedoch implizit. Aber sie können durch einen bewussten und transparenten Umgang gewinnbringend und qualitätssteigernd wirken, was in vielen Fällen gezielter als bisher genutzt werden könnte. Im Rahmen der Beiträge finden sich über diese ausgewählten Aspekte hinaus weitere, z. T. praxisnahe Anhaltspunkte für die Gestaltung von Aushandlungen in Evaluationen.

Aushandlung als ständige Begleiterin von Evaluationen

Wenn von Aushandlungsprozessen im Kontext von Evaluationen die Rede ist, wird vorrangig an jene Absprachen gedacht, die vor Beginn der eigentlichen Evaluation stattfinden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass in der Anfangsphase nicht alles abschließend behandelt werden kann und immer wieder Konstellationen entstehen, in denen Aushandlungen erneut stattfinden müssen – entweder weil bestehende Absprachen nachjustiert werden müssen oder neue Probleme aufgetaucht sind. Hinzu kommt, dass zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Akteure zu beteiligen sind bzw. dass sich im Verlauf von Evaluationen die Akteurskonstellation ändert. In diesem Sinne erscheint es uns notwendig zu betonen, dass selbstverständlich vor Beginn der eigentlichen Evaluation die wesentlichen Fragen (Auftrag, Inhalte, Ziele bzw. Zwecke, Verfahren, Kriterien, Nutzung etc.) gemeinsam mit den Beteiligten geklärt werden sollen – wie es auch die Standards für Evaluation vorsehen –, dass aber darüber hinaus Aushandlungsprozesse als kontinuierliches Moment jeder Evaluation zu verstehen sind.

Die Zwecke der Aushandlung sind für die verschiedenen Phasen und Gegenstände der Evaluation unterschiedlich und erfordern jeweils andere Verfahren (bilaterale Gespräche, Beiräte, Steuerungsrunde etc.). Je nach Evaluationsphase stehen unterschiedliche Themen im Vordergrund der Aushandlung, wozu es der Einbindung unterschiedlicher Beteiligter und Betroffener wie auch unterschiedlicher Verfahren und Formen bedarf.

Am Anfang steht die Idee, ein Evaluationsvorhaben zu initiieren. Diese kann aus Initiative des zu evaluierenden Projektes (also aus dem Kreis der zukünftig Evaluierten) selbst entstehen, auf Wunsch des Vorgesetzten oder Auftraggebenden, oder auch weil es gesetzlich vorgeschrieben ist. In selteneren Fällen kann auch der Evaluator bzw. die Evaluatorin initiativ werden und bestehende oder potenzielle Kunden auf die Möglichkeit einer Evaluation auf-

merksam machen.³ Je nachdem, von wem die Initiative für eine Evaluation ausgeht, worin der Anlass dafür liegt und welche Rolle Partizipation in der jeweiligen Organisationskultur spielt, werden unterschiedliche Akteure in die Planung involviert sein.

Im zweiten Schritt wird die Evaluatorin bzw. der Evaluator zunehmend aktiv in den Kontext einbezogen – abgesehen von der eher seltenen Konstellation, in der die Initiative für die Evaluation bereits von ihr bzw. ihm ausgegangen ist. Es werden Verhandlungen geführt, um zentrale Aspekte des Evaluationsdesigns festzulegen. Diejenigen, die die Evaluation initiiert haben, in aller Regel sind dies die Auftraggebenden, informieren die Beteiligten und Betroffenen – wiederum mehr oder weniger umfassend – über Idee, Intention, Chancen und Möglichkeiten, aber auch möglichen Gefahren bzw. Nachteile der Evaluation, woraus sich erneut Aushandlungsbedarf ergeben kann.

Schließlich, wenn es um die Durchführung der Evaluation geht, werden die Beteiligten und Betroffenen in der Regel durch das Evaluationsteam selbst adressiert oder einbezogen, und es werden Gremien zur Steuerung und Begleitung der Evaluation eingerichtet. Christian Erzberger, Maria Kurz-Adam sowie Michael Köhler beschreiben in diesem Band z.B. das Nebeneinander verschiedener Gremien innerhalb eines Evaluationsprojektes, die jeweils verschiedene Funktionen ausfüllen (z.B. überwiegend operative vs. stärker autorisierende Funktion).

Am Ende einer Evaluation, zum Teil auch schon währenddessen, stellen sich Fragen der Rückkopplung von Ergebnissen, ihrer Interpretation (aus gegebenenfalls unterschiedlichen Perspektiven), der Formulierung und Umsetzung von Empfehlungen und Formen der Berichterstattung bzw. Ergebnispräsentation.

Nach Abschluss der Evaluationsstudie setzen sich Aushandlungsprozesse weiter fort. Diese betreffen vorrangig die Nutzung (vielleicht auch Nicht-Nutzung) der Evaluationsergebnisse oder deren indirekten Einfluss auf fachliches und politisches Handeln. Genau genommen finden solche Überlegungen meistens auch schon vor Beginn der Evaluation statt und begleiten diese. Die Evaluatorin bzw. Evaluator sowie die Auftraggebenden- und Evaluierten-seite haben – wenngleich bisweilen auch nur mittelbar – in unterschiedlicher Weise Einfluss auf diese Prozesse und die tatsächliche Verwendung von Evaluationsergebnissen. Im Hinblick auf Aushandlungsprozesse sind aber vorrangig die Aspekte bewusster Nutzung oder geplanter Einflussnahmen von Interesse.

Gerade weil Aushandlungsprozesse Evaluationen ständig begleiten und in hohem Maße abhängen von den oben skizzierten Kontextbedingungen, kann das im Rahmen der Tagung aus unterschiedlichen Perspektiven diskutierte Erfahrungswissen schwerlich in eine systematisierte Form überführt werden. Da bei einem solchen Versuch gerade das Kontextwissen unweigerlich verloren geht, würde die Formulierung von Empfehlungen oder Hinweisen nur auf einer abstrakten Ebene erfolgen können. Allerdings würden solche abstrahierten Sollens-Aussagen oder gar nur als wohlmeinende Ratschläge zu lesende Hinweise nicht wirklich handlungspraktische Relevanz erlangen können. Als Anregung für die weitere *Auseinandersetzung* mit dieser Thematik können aber möglicherweise die Fragen dienen, die wir den

³ Vgl. hierzu auch die anstehende Veröffentlichung der DJI-Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention zu Evaluationsstudien in diesem Feld und die dort entwickelte Kategorisierung von Anlässen für Evaluationen.

Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Fachtagung im Vorfeld zugeschickt haben (siehe „Fragen und Themen“-Katalog im Anhang).

Dabei wurden insbesondere zwei Dimensionen zur Strukturierung gewählt: zum einen auf welche *Gegenstände* sich Aushandlungen beziehen können (wie etwa die Auswahl des Evaluationsteams, die Fragestellungen und Bewertungskriterien), zum anderen welche *Wege und Verfahren* der Aushandlung zum Einsatz kommen (u. a. wie, wer, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Weise Entscheidungen trifft, wer dabei einbezogen wird und wie diese Prozesse organisiert werden).

Die folgenden Beiträge von Fachtagungsteilnehmerinnen und -teilnehmern geben vielfältige Hinweise auf das breite Spektrum an Möglichkeiten, Lösungen für diese Fragen zu finden und bieten anschauliche Beispiele für Gestaltungsspielräume und Engpässe, Herausforderungen und Chancen in der praktischen Gestaltung von Aushandlungsprozessen.

Die Beiträge in diesem Band

Bevor wir die Beiträge im Einzelnen kurz vorstellen, möchten wir uns an dieser Stelle ganz herzlich und ausdrücklich bei allen Autorinnen und Autoren bedanken für ihren Einsatz, ihre Sorgfalt und ihre ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Tagungsthema – und auch dafür, dass es nur wenig auszuhandeln gab, als es von unserer Seite hieß: bitte leisten Sie einen Beitrag für unseren Tagungsband!

Gleich zu Beginn setzt Christian ERZBERGER einen Kontrapunkt zum Tagungsthema und distanziert sich in seinem Beitrag bewusst vom Begriff der „Aushandlung“. Aus seiner Perspektive, dem Bereich der „klassischen Auftragsforschung“, geht es vielmehr um Kommunikation zwischen Auftraggebenden und Auftragnehmenden, die vor allem dadurch charakterisiert ist, dass die Evaluatorinnen und Evaluatoren das Problem und die Fragestellung des Auftraggebenden aufnehmen und in einen Untersuchungsansatz ummünzen. Die beiden Parteien interagieren laufend, sprich vor, während und auch noch nach der Evaluation bzw. bei der Ergebnispräsentation. Christian Erzberger ordnet diese Kommunikation in vier Formen: Erstens „Verständigungsprozesse“, die dazu dienen eine gemeinsame Sprache zu finden. Darauf folgen zweitens „Verdeutlichungsprozesse“, in denen die Projektziele und ihre Konsequenzen erläutert sowie Verfahrensvorschläge für die Evaluation gemacht werden. Es schließen sich drittens „Fokussierungsprozesse“ an, in denen ausufernde Belange zurückgedrängt werden. Und viertens kommt es zu „Aushandlungsprozessen“, in denen die Ziele und zur Verfügung stehenden Mittel in Einklang gebracht werden. Christian Erzberger illustriert diese Einteilung mit Beispielen aus seiner Evaluationspraxis und betont, dass die Kommunikationsprozesse die gesamte Evaluation begleiten und auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Dies stellt er zusammenfassend in einer Grafik dar, die Zentrum und Peripherie der Steuerung und Kommunikation abbildet – „ein statisches Bild einer dynamischen Realität“, wie er betont.

Maria KURZ-ADAM stellt in ihrem Beitrag das Evaluationsprojekt „SEH“ vor, das die Reform der sozialräumlichen Erziehungshilfen in München zum Gegenstand hat. Sie verdeutlicht an diesem Beispiel, welche Kooperationsstrukturen entwickelt worden sind, um die beteiligten Akteure angemessen einbinden zu können und Transparenz zu sichern. Neben der die Evaluation durchführenden Fachhochschule sind sowohl der freie Träger wie auch das Stadtjugendamt an diesem „praxisorientierten Forschungsprojekt“ beteiligt und in die Steuerung des

Projektes eingebunden. Die Akteure können in der Umsetzung dieses Projektes auf die Erfahrungen aus dem Projekt „Umbau statt Ausbau“ des Münchener Jugendamtes, das im Anschluss von Michael Köhler vorgestellt wird, aufbauen. Wie schon in „Umbau statt Ausbau“ werden auch in diesem Projekt die Grundsätze „Transparenz, Partnerschaftlichkeit, Beteiligung aller Akteure“ in den Aushandlungsprozessen berücksichtigt. Maria Kurz-Adam stellt die komplexen Steuerungsstrukturen des Projekts dar, indem sie neben den genannten „Aushandlungsgrundsätzen“ auch die verschiedenen „Aushandlungsorte“ herausarbeitet – wie die Steuerungsgruppe, Arbeitsgruppen in den Forschungsmodulen und regelmäßige Jour fixe sowohl projektintern als auch zwischen Projektkoordination und Antragstellerin – und die Voraussetzungen beschreibt, damit diese Gremien und Gruppen erfolgreich arbeiten können. Neben einer „hohen Kommunikationsfrequenz“ aller Beteiligten sieht sie Formalisierungen insbesondere multilateraler Vereinbarungen als zentral an.

Michael KÖHLER beschreibt im Anschluss aus Sicht des Auftraggebenden den Verlauf und die Erfahrungen mit dem Vorgängerprojekt „Umbau statt Ausbau“ des Stadtjugendamtes sowie mit dem generellen Reformprozess der Hilfen zur Erziehung in der Landeshauptstadt München. Der Umbauprozess wurde in enger Kooperation mit den Trägern gestaltet und durch eine Forschungsgruppe im Zuge einer formativen, gestaltenden Evaluation begleitet. Die Bereitschaft aller Beteiligten, das Neue als Chance zu begreifen wird neben belastbaren Kooperationsstrukturen als wesentliche Voraussetzung für den Erfolg des Projektes gesehen. Der regelmäßige Austausch erfolgte sowohl in Gremien, die die Projektumsetzung begleiteten, aber auch in Form eines monatlichen Jour fixe und Workshops, die durch die wissenschaftliche Begleitung gestaltet wurden. Dadurch bestand eine solide Basis für kontinuierliche Verständigungsprozesse und eine offene Kommunikationsstruktur, was maßgeblich zum Erfolg des Projekts im Sinne von Akzeptanz der Ergebnisse beitrug. Besonders hervorgehoben wird, dass der monatliche Jour fixe der Evaluatoren/-innen beim Auftraggebenden eine kontinuierliche Anpassung und Fortschreibung der Evaluationsauftrages ermöglichte, worin eine wesentliche Bedingung für das Zustandekommen umsetzbarer fachlicher Empfehlungen gesehen wird.

Mit Aushandlungsprozessen im Rahmen „groß angelegter Evaluationen“ setzt sich Michael MACSENAERE auseinander. Solche Evaluationen stellen insofern eine besondere Herausforderung dar – speziell im Hinblick auf Aushandlungsprozesse –, da in der Regel eine vergleichsweise große Anzahl an Akteuren (z.B. Geldgebende, Träger etc.) involviert ist, oft aus mehreren Bundesländern und auf unterschiedlichen Ebenen – Bundesebene, Landesebene und kommunale Ebene. Michael Macsenaere stellt den Untersuchungsansatz und ausgewählte Ergebnisse von vier Evaluationsstudien vor – der Jugendhilfe-Effekte-Studie, von EVAS–Evaluation erzieherischer Hilfen, WOS–Wirkungsorientierte Steuerung im Dialog sowie EST!–Evaluation der Sozialpädagogischen Diagnose-Tabellen des Bayrischen Jugendamtes. Vor diesem Hintergrund reflektiert er, bezugnehmend auf die im Anhang vorliegende Liste von „Fragen und Themen“ zum Tagungsthema, für jede dieser Studien die am Institut für Kinder- und Jugendhilfe gemachten Erfahrungen damit: wie die Idee der jeweiligen Evaluation entstanden ist, wer in welcher Weise einbezogen wurde, wie Entscheidungen gefällt und Ergebnisse bereit gestellt wurden. Einige der Erfahrungen verdichtet er zu generellen Empfehlungen.

Aus der Perspektive eines Auftraggebenden auf Bundesebene spricht Sven-Olaf OBST. Er geht davon aus, dass Evaluationen zentral sind für Erkenntnisgewinn und Entscheidungen in der politischen Administration, selbst wenn sie nicht immer alleine ausschlaggebend sein können. Zudem würde auch von den geförderten Projekten und Programmen die grundsätzliche Bereitschaft erwartet, sich auf evaluative Fragestellungen generell und externe Evaluationen im Besonderen einzulassen. Er beschreibt die Notwendigkeit, dass für weitestgehenden Erkenntnisgewinn eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der politischen Administration und den Evaluierenden möglich sein muss. Ebenso sollten verschiedene Evaluationsteams kooperieren können, selbst wenn sie mit unterschiedlichen Ansätzen einzelne Bestandteile des gleichen Programms untersuchen. Er betont außerdem, dass von Evaluierenden von Bundesprogrammen, zumal solchen, die im politischen Rampenlicht stehen, erwartet wird, sich auf einen politisch gesehen sensiblen sprachlichen Umgang in der Darstellung der Evaluationsergebnisse einzustellen. Darüber hinaus sollten sie flexibel auf Änderungen während der Programmlaufzeit reagieren können. Insofern steckt Sven-Olaf Obst einige „Eckpunkte“ ab, die aus seiner Sicht für eine gelungene Kooperation unerlässlich sind sowie, im Umkehrschluss, eine Zusammenarbeit unmöglich machen, falls sich die Evaluierenden nicht auf solche Prämissen einlassen können oder wollen. Aushandlungsprozesse sind aus seiner Sicht vor allem dazu da, gegenseitige Erwartungen abzustecken und Feinjustierungen während der Laufzeit der Programme und der Evaluationen vorzunehmen. Er illustriert die Ausführungen vor dem Hintergrund seiner praktischen Erfahrungen mit dem Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie“.

Über die Erfahrungen mit Aushandlungsprozessen in einem Benchmarking-Projekt auf Landesebene berichtet Franziska SCHULZ. Angesichts einer veränderten Förderpraxis für Jugendwohnheime, die ab dem Jahr 2002 in Nordrhein-Westfalen in Kraft trat, standen die Einrichtungen vor der Aufgabe, Entgeltverhandlungen mit dem je zuständigen öffentlichen Träger der Jugendhilfe zu führen und ihre Angebote und Leistungen nach innen und außen zu überprüfen. Mit Unterstützung der Landesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (LAG KJS NRW) wurde daher nach einem adäquaten Verfahren der Qualitätsentwicklung gesucht: die Wahl fiel auf ein Benchmarking-Verfahren, entwickelt und durchgeführt von einer privatwirtschaftlichen Firma. Die Teilnahme an dem Verfahren war für die Einrichtungen freiwillig. Sie wurden von Anfang an beteiligt an der Anpassung des von der Firma vorgestellten Verfahrens, um einen Zuschnitt auf die sie interessierenden Fragestellungen zu erreichen. Die LAG KJS fungiert einerseits als Moderatorin in der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Prozesses, andererseits leistet sie fachlichen Input in all diesen Phasen, auch motivationale Unterstützung gewinnt im Projektverlauf angesichts eines eher abnehmenden Interesses der Beteiligten an Bedeutung. Franziska Schulz beschreibt anschaulich die partnerschaftlich ausgerichtete Rolle der LAG in einem freiwilligen Benchmarking-Prozess auf Landesebene, den politischen Kontext und die Entscheidungs- und Umsetzungswege in kooperativen Strukturen. Sie reflektiert aber auch die Herausforderungen und Schwierigkeiten, die mit einem solchen Qualitätsentwicklungsprojekt verbunden sein können.

Die beiden letzten Beiträge dieses Tagungsbandes lassen uns über den Tellerrand schauen und geben Einblicke in den Entwicklungs- und Diskussionsstand zu Evaluationen in der Kinder- und Jugendhilfe aus zwei europäischen Ländern: aus Dänemark und der Schweiz.

Ida FLACHS berichtet über Erfahrungen mit Evaluationen sozialpädagogischer Praxis in Dänemark. Ihr Beitrag ist sowohl im englischsprachigen Original als auch in der deutschen

Übersetzung abgedruckt. Ähnlich wie es auch für Deutschland gilt, beobachtet sie eine stark gestiegene Nachfrage nach Evaluation in den letzten Jahren, die sie vor allem auf vier Gründe zurückführt: wirtschaftliche, fachliche, politische/ideologische sowie rituelle/legitimatorische. Sie geht in ihrem Beitrag insbesondere auf die Frage ein, wie Evaluationen gestaltet werden sollten, damit ihre Ergebnisse eine Weiterentwicklung der Fachlichkeit in der Sozialen Arbeit fördern können. Als eine wesentliche Voraussetzung dafür sieht sie eine enge Zusammenarbeit zwischen Theoretikern, Praktikern und Entscheidungsträgern, die in Dänemark allerdings keine ausgeprägte Tradition habe. Die Nutzung von Erkenntnissen aus Evaluationsstudien sei dementsprechend unterwickelt. Ähnlich wie die deutschen Beiträge unterstreicht auch Ida Flachs die Wichtigkeit der angemessenen, zielgruppenspezifischen Aufbereitung der Ergebnisse und betont, dass die Erstellung eines Berichtes meist nicht ausreicht, sondern zusätzlich eine Vermittlung der Ergebnisse in Gesprächskreisen, Workshops etc. stattfinden müsse. Abschließend stellt sie verschiedene methodische Vorgehensweisen in Evaluationen vor und diskutiert diese im Hinblick auf ihre Möglichkeiten und Grenzen für die Beantwortung praxisrelevanter Fragen der Sozialen Arbeit.

Die schweizerischen Besonderheiten der Kinder- und Jugendhilfe bringt uns Charles LANDERT näher. Das Jugendhilfesystem ist föderal und subsidiär strukturiert, wobei die Kantone oder der Bund erst dann aktiv werden, wenn die Gemeinden ihre Aufgaben nicht alleine erfüllen können. Die daraus resultierenden regionalisierten Förderstrukturen erschweren größer angelegte Evaluationsstudien. Andererseits ermöglicht die sich zwangsläufig entwickelnde Vielfalt jedoch Anschauungs- und Vergleichsmöglichkeiten. Die geringe Größe der Schweizer Kantone verknappt nicht nur die Mittel für die Jugendprogramme selbst, sondern auch die für Evaluationen, sodass entsprechende Expertise in diesem Bereich nur vereinzelt zu finden ist und sich Untersuchungen in der Regel lediglich auf Projekte und Teilsysteme der Jugendhilfe beziehen und nicht auf gesamte Programme. Aushandlungsprozesse in externen Evaluationen verortet Charles Landert, ähnlich wie Christian Erzberger, vor allem zwischen den Auftraggebern und den Evaluierenden. Erstere haben jedoch in der Regel wenig Erfahrung mit Evaluationen, da sie oftmals nur sporadisch eine Evaluation vergeben und begleiten. Demgegenüber verfügen Evaluatorinnen und Evaluatoren über spezifisches Fachwissen und eine breite Praxiserfahrung. Deshalb müsse der Evaluierende in Aushandlungsprozessen ein „Coach“ sein und für eine kohärente Aufgaben- und Rollenverteilung unter den Akteuren sorgen. Der Autor reflektiert Gegenstände, Verfahren und Rollen in Aushandlungsprozessen, macht anhand von praktischen Beispielen auf Stolpersteine und Schwierigkeiten aufmerksam und gibt Hinweise auf die Bedingungen gelingender Aushandlung. Abschließend verweist er auf die Bedeutung von Evaluationsstandards (in diesem Fall die Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL), die Ordnung in die Evaluationsplanung bringen helfen und er benennt ausgewählte Standards, die insbesondere für Aushandlungsprozesse bedeutsam sind.

Literaturverzeichnis

Deutsche Gesellschaft für Evaluation (Hg.) (2002): Standards für Evaluation. Köln (Verfügbar über: <http://www.degeval.de/standards/Broschuere.pdf> [12.01.2005]).

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, J. R. Sanders (Hg.) (1999): Handbuch der Evaluationsstandards. Die Standards des „Joint Committee on Standards for Educational Evaluation“. (Deutsche Ausgabe bearbeitet und ergänzt von W. Beywl, Th. Widmer und J. R. Sanders). Opladen.

Widmer, Th. (2000): Qualität der Evaluation – Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird. In: Stockmann, R. (Hg.): Evaluationsforschung. Opladen, S. 77 - 102.

Steuerung externer Evaluation durch Kommunikation

Dr. Christian Erzberger

Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung (GISS), Bremen

Einleitung

Im Titel dieses Aufsatzes wird bewusst auf einen Begriff verzichtet, der in der Evaluationsforschung für die Charakterisierung von Verhandlungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer überaus gebräuchlich ist. Gemeint ist hier die „Aushandlung“. Darunter wird verstanden, dass zwei Partner, die unterschiedliche Ziele und Intentionen verfolgen, sich in einen Prozess begeben, bei dem diese Ziele gegeneinander ausgehandelt werden. Daraus ergibt sich ein Kompromiss, bei dem möglicherweise nicht immer beide Seiten ihre Sichtweisen gleichberechtigt vertreten finden, der aber gleichwohl eine Annäherung der Partner bedeutet. Wäre das nicht der Fall, so müsste die Aushandlung als gescheitert betrachtet werden. So richtig diese Charakterisierung der Art der Verhandlungsprozesse in den Bereichen ist, in denen eine Institution ein Projekt auflegt und zur Durchführung einen Geldgeber sucht – dies ist z. B. in der DFG-finanzierten sozialwissenschaftlichen Grundlagenforschung der Fall, so wenig stimmt diese Charakterisierung im Bereich der „klassischen Auftragsforschung“. Von vorhandenen Ausnahmen abgesehen, wenn z. B. Ministerien große Projekte mit eher grundsätzlichen Fragestellungen bearbeitet haben möchten, stellt sich das Verhältnis der Partner in diesem Verhandlungsprozess als Beziehung zwischen Beauftragendem und Beauftragtem dar. Der Auftraggeber besitzt dabei mehr oder weniger konkrete Vorstellungen über das zu untersuchende und einer Lösung zuzuführende Problem. Die Erwartung des Auftraggebers an den Auftragnehmer ist, dass dieser die Ziele und Intentionen des Auftraggebers erkennt und akzeptiert. Eigene Intentionen des Auftragnehmers spielen nur dann eine Rolle, wenn sie zu Vorschlägen zur Bearbeitung des Problems führen. Eine Aushandlung im Sinne der Verhandlung über Ziele der Evaluation kann es unter diesen Bedingungen nicht bzw. nur sehr eingeschränkt geben.

Die bislang beschriebene Interaktion zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer bezieht sich auf die Phase der Vorbereitung der Evaluation. Mit Beginn der Forschung geht nun aber kein Abnehmen der Interaktionen einher, sondern vielmehr nehmen die Kontakte zwischen den Partnern zu. Während der Durchführung des Projektes müssen immer wieder Detailfragen geklärt, auftretende Hindernisse beseitigt und weitere Verfahrensschritte abgesprochen werden. Dieses bezieht sich nun nicht mehr nur auf die Ebene der direkt auftraggebenden Personen (z. B. Geschäftsführer, Amtsleiter), sondern weitet sich auf die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie auf weitere Personenkreise und Institutionen aus (z. B. Ausschüsse, Beiräte, Arbeitsgemeinschaften). Dieser Prozess der Interaktion kommt auch mit dem Ende des Projektes nicht zum Erliegen. Hier müssen Absprachen über Veröffentlichungen getroffen, Präsentationen der Ergebnisse in größerem Rahmen vorgenommen und Auswirkungen der Befunde in den Institutionen diskutiert werden.

Die Charakterisierung der Art der Verhandlungen als „Aushandlung“ wird daher den unterschiedlichen Kontakten, die sich nicht nur auf den Beginn der Evaluation beschränken, sondern sich wie ein roter Faden über das Ende der Evaluation hinaus ziehen, nicht gerecht. Vielmehr wird dazu hier der offenere Begriff der Kommunikation verwendet, durch den im Titel der Begriff „Aushandlung“ ersetzt wurde.

Der Begriff der Kommunikation allerdings ist mit anderen Konnotationen hinsichtlich der Steuerung der Forschung verknüpft als der Begriff Aushandlung. Es geht nun bei der Steuerung über Kommunikation im Verhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer weniger um das Aushandeln von Zielen als um das Vermitteln der Notwendigkeit eines bestimmten methodischen und forschungstaktischen Vorgehens zur Erreichung gültiger Ergebnisse. Dabei sollte die Person, die die Evaluation durchführt, allerdings für sich geklärt haben, ob sie die vorgegebenen Ziele unter forschungsethischen und/oder inhaltlichen Gesichtspunkten akzeptieren kann.

Inhalte der Kommunikation

Wenn Aushandlungsprozesse in der Evaluation eines auftraggeberbestimmten Projektes nicht an erster Stelle stehen, durch welchen Inhalt wird die Kommunikation zwischen den Partnern bestimmt?

Hier sind vor allen Dingen Verständigungsprozesse zu nennen. Dabei geht es um eine gemeinsame Sprache: Werden die Inhalte von allen Beteiligten auf die gleiche Art und Weise verstanden? Meinen wir dasselbe oder sprechen wir über unterschiedliche Sachverhalte? Im Zentrum steht hier die Schaffung einer gemeinsamen Verständnisebene als Voraussetzung der Verständigung über alle Bereiche der Evaluation.

An zweiter Stelle folgen Verdeutlichungsprozesse. Darunter wird hier verstanden, dass die Konsequenzen der Ziel- und Verfahrensvorschläge des Auftraggebers durch den Evaluator/die Evaluatorin dargestellt werden: Was bedeutet es, wenn ich eine bestimmte Gruppe von Personen nicht befrage? Welche Ergebnisse können durch den Einsatz welcher Methoden erbracht werden? Durch die Verdeutlichung praktischer Konsequenzen der Intentionen des Auftraggebers soll ein Weg für das Projekt gefunden werden, der die Offenheit der Ergebnisse wahrscheinlich macht und der den sozialwissenschaftlichen Gütekriterien der Forschung so weit wie möglich entspricht. Verdeutlichung findet auch bei der Darstellung erster Ergebnisse statt, wenn dem Auftraggeber die Bedeutung der Befunde erläutert wird.

Die dritte Stelle wird von Fokussierungsprozessen eingenommen. Das bedeutet, dass ausufernde Diskussionen immer wieder „eingefangen“ und im Hinblick auf die Evaluation auf konkrete Fragestellungen, Ziele und Verfahrensweisen verdichtet werden müssen: Was genau sind die Ziele, die verfolgt werden sollen? Was bedeuten die vorgebrachten Argumente für die praktische Durchführung der Evaluation?

Erst die vierte und letzte Stelle wird von Aushandlungsprozessen gebildet. Sie kommen vor, machen aber den kleinsten Teil der Kommunikation zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer aus. Hier geht es z. B. um die Kosten „guter“ Forschung. Dabei muss das Ziel des Evaluators/der Evaluatorin, eine den Standards der Forschung genügende Untersuchung durchzuführen, gegen das Ziel des Einsatzes möglichst geringer finanzieller Mittel ausgehandelt werden. Kompromisse sind in diesem Bereich nur schwer möglich, eher wird auf einen gesamten (weniger wichtigen) Teil einer Untersuchung verzichtet, um die zentralen Teile der Untersuchung in entsprechend ausreichender Qualität durchführen zu können.

Die Aufstellung der unterschiedlichen Arten der Kommunikation verweist darauf, dass die sich über den gesamten Prozess der Evaluation erstreckenden Interaktionen mit dem Auftraggeber (oder Fachpersonen, die die Evaluation begleiten) den Charakter von Moderationen besitzen. Der Auftrag der evaluierenden Person ist es dabei, immer wieder herauszufin-

den, was der Auftraggeber möchte, ihm dieses zum gemeinsamen Verständnis zu spiegeln und auf die konkrete Durchführungsebene herunterzubrechen.¹

Kommunikation im Vorfeld einer Evaluation

Die Vergabe von Aufträgen geschieht auf sehr unterschiedliche Weise und auf mehr oder weniger differenzierter Basis definierter Vorgaben. An dieser Stelle soll nicht das gesamte Spektrum der Möglichkeiten beschrieben werden, vielmehr soll der Blick auf den Bereich der unklaren Aufträge gerichtet werden. In diesen Fällen weiß der Auftraggeber noch nicht genau, was das Ziel der Untersuchung sein soll. Es wird lediglich das Problemfeld benannt und es werden erste noch vage Vorstellungen geäußert. Auf dieser Basis beginnt dann der Kommunikationsprozess zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, der letztendlich in ein konkretes Evaluationsprojekt münden soll. Der Prozess wird auf der Ebene von Personen (Amtsleitern, Geschäftsführern, Abteilungsleitern usw.) und von bereits beim Auftraggeber vorhandenen Gremien (Lenkungsausschüssen, Qualitätszirkeln, Arbeitsgruppen und -gemeinschaften usw.) geführt. Über allen Treffen steht die Frage: „Was will der Auftraggeber eigentlich wissen und warum?“ Unter Berücksichtigung der vier vorab charakterisierten Ziele der Kommunikation soll ein solcher Prozess an einem Beispiel verdeutlicht werden.

Beispiel: Ein Jugendamt wollte, dass eine Evaluation im Bereich der Heilpädagogischen Tagesbetreuung nach § 32 SGB VIII durchgeführt wird. Die Anfrage war relativ offen, es wurde lediglich angemerkt, dass zwei unterschiedliche Betreuungskonzepte seit vielen Jahren zur Anwendung kämen und dass nicht klar sei, ob beide Konzepte als parallele Angebote notwendig seien, zumal sehr unterschiedliche Kosten in Rechnung gestellt würden.

Es begann nun ein Prozess der Verständigung, an dessen Ende ein klar definiertes Ziel für die Evaluation stehen musste. Seinen Anfang machte der Prozess mit Einzelgesprächen mit der für diesen Bereich zuständigen Fachperson, setzte sich mit dem Einbezug der nächsthöheren Hierarchiestufe fort und endete schließlich mit einer Diskussion in der mit diesem Thema befassten Lenkungsgruppe. Insgesamt wurden vor Beginn des Projektes für die Konkretisierung der Ziele fünf Gesprächsrunden benötigt.

In den Gesprächen wurde deutlich, dass die Hilfemaßnahmen nur über jeweils gegeneinander abgeschottete Zugangswege erreichbar waren. Zwar existierten Indikatoren, die die Diagnose hinsichtlich der Zuweisung leiten sollten, gleichwohl wurde eine Maßnahme über einen eher medizinisch ausgerichteten Zugangsweg angesteuert, während die andere Hilfe auf der Basis sozialpsychologischer Kriterien belegt wurde. Aufgrund dieser Tatsache wurde auf der Seite des Auftraggebers die Idee entwickelt, die Wirksamkeit der beiden Maßnahmen zu untersuchen und die weniger wirksame nicht weiter einzusetzen. An dieser Stelle musste vom

¹ Nicht einbezogen in die Aufstellung sind alle Formen der Präsentation. Dies beginnt bereits in der Vorphase, wenn Diskussionsergebnisse in Folgesitzungen dargestellt werden. Es setzt sich in der Phase der Durchführung der Evaluation fort, wenn Zwischenergebnisse an unterschiedliche Gruppen und Gremien zu übermitteln sind, und endet in der Regel mit einer oder mehreren Abschlussveranstaltungen, auf denen das gesamte Projekt und die daraus hervorgegangenen Ergebnisse und Schlussfolgerungen nochmals in aller Differenzierung vorgeführt werden.

Auftragnehmer die Bedeutung einer auf dieses Ziel ausgerichteten Forschung verdeutlicht werden: Neben der Tatsache, dass die unterschiedlichen Zugangswege einen Vergleich erschweren, wäre eine auf Wirkung ausgerichtete Forschung in diesem Bereich mit einem hohen methodischen und zeitlichen Aufwand verbunden, wobei beides zu einem großen Kostenvolumen führen würde. Da die Kostenhöhe aber vorab definiert worden war, müsse die Art der Evaluation sich danach richten.

Allerdings zeigten die Diskussionsthemen auch, dass eine Wirkungsanalyse den vagen Intentionen des Auftraggebers nicht gerecht werden würde. Es zeigte sich vielmehr, dass das Interesse in Richtung auf die Untersuchung der Zuweisung ging. Welche Kinder befinden sich in welcher Maßnahme? Durch welche Indikation sind sie dorthin gelangt? Sind die Indikatoren überhaupt bekannt und werden sie angewendet? Sind die Indikatoren trennscharf? Aus diesen Fragen kristallisierte sich das grundsätzliche Ziel des Evaluationsprojektes heraus: Erhöhung der Handlungsrationalität des Zuweisungssystems im Bereich heilpädagogischer Betreuung.

Dieses Ziel musste nun in weiteren Diskussionen auf konkrete Forschungsschritte hin fokussiert werden. Es wurde vereinbart, über die Analyse der Zuweisungspraxis durch Aktenanalysen der Hilfepläne und qualitative, leitfadengestützte Gespräche mit den zuweisenden Fachpersonen die Steuerung des Hilfezugangs in eine rationale und von allen Beteiligten nachvollziehbare Struktur zu überführen.

Die einzelnen Schritte der Diskussionen mündeten in unterschiedliche Angebotskizzen, die wiederum Grundlage für weitere Gespräche waren. Das Projekt begann, nachdem das letzte Angebot von allen an den Verhandlungen beteiligten Personen akzeptiert worden war.

Wie in dem Beispiel zu sehen, finden Aushandlungsprozesse, bei denen unterschiedliche Ziele von Auftraggeber und Auftragnehmer aufeinander treffen, nicht statt. Die Kommunikation ist geprägt durch das Erlangen eines gemeinsamen Verständnisses vom Ziel und vom zu beschreitenden Weg der Durchführung der Evaluation. Nur wenn das gelingt, können Missverständnisse vermieden werden, bei denen sich der Auftraggeber nach Abgabe des Endberichtes darüber wundert, dass er nun über Erkenntnisse verfügt, die ihn nicht interessieren. Es wird auch klar, dass sich im Bereich der zunächst unklaren Aufträge die Steuerungsleistung des Auftragnehmers auf die Verhinderung von nicht durchführbaren Projekten beschränkt. Der Evaluator/die Evaluatorin tritt hier zunächst als Moderator auf, der versucht, die ungeordneten Vorstellungen der Auftraggeber auf verfolgbare Ziele hin zu kanalisieren. Er erlangt dann die Rolle des „Forschungshandwerkers“, der auf der Basis eigener Erfahrung Vorschläge zur Durchführung der Evaluation unterbreitet und das mehr oder weniger große Universum der Möglichkeiten darstellt, die sich mit den Intentionen der Auftraggeber vereinbaren lassen und den Gütekriterien der Sozialforschung genügen.

Der Prozess der genauen Vorabklärung des durchzuführenden Projektes ist eine der wichtigsten Phasen im Evaluationsprozess. Jede Minute, die hier in Kommunikation investiert wird, zahlt sich später aus.

Kommunikation im Prozess der Evaluation

Während der Durchführung der Evaluation kommt es zu vielfältigen Kontakten mit unterschiedlichen Beteiligten und Gremien. Hinsichtlich der Steuerung kommt dabei der Kommunikation mit zwei Gruppen eine entscheidende Bedeutung zu: Der Projektgruppe und dem Beirat. Ein Beirat wird in der Regel für umfangreiche Projekte eingerichtet. In ihm finden sich häufig „bekannte“ Namen aus örtlichen und überregionalen Fachzusammenhängen, die auf der Auftraggeberebene mit der Abwicklung des Projektes befasst sind. Der Beirat begleitet das Evaluationsprojekt eher aus „großer Höhe“. In diesem Rahmen werden keine Detailfragen gelöst, vielmehr geht es um die Information der das Projekt auch nach außen absichernden Personen. Die Treffen dieser Gruppe finden in größeren Abständen statt. Anders die Projektgruppe: Diese ist mit der direkten Durchführung der Evaluation befasst. In ihr werden alle anstehenden Probleme diskutiert und einer Lösung zugeführt. Sollen Materialien für die Praxis erarbeitet werden, so wird in der Projektgruppe die Entwicklung dafür vorangetrieben. Die Gruppe ist aus Fachpersonen des zu untersuchenden Feldes zusammengesetzt und trifft sich in kürzeren, turnusmäßig festgelegten Zeitabständen.

Die klare Charakterisierung der Gruppen gelingt nur auf analytischer Ebene. In der Praxis können die Gruppen auch die jeweils anderen Funktionen übernehmen. Im einen wie im anderen Fall findet eine Steuerung statt, die aber – da die grundsätzlichen Ziele und Untersuchungsschritte im Vorfeld bereits festgelegt und über das schriftliche Angebot fixiert wurden – im Bereich einer Feinsteuerung anzusiedeln ist. Die von außen kommende evaluierende Person kann über diese Gruppen ihre Untersuchung mit der notwendigen Fachpraxis „anreichern“. Dadurch können Entscheidungen im Prozess der Durchführung des Projektes im Diskurs gefunden und der Untersuchung in den in Frage stehenden Teilbereichen eine bestimmte Richtung gegeben werden. Der Einfluss der evaluierenden Person liegt in der Aufbereitung der Entscheidungen und der Präsentation der dazu notwendigen Daten.

Beispiel: Im Fall der Ermittlung der Strukturen im Bereich der Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) für ein Bundesland kam dem eingerichteten Beirat die Funktion einer Projektgruppe zu. In einem Zeitraum von 18 Monaten tagte der Beirat insgesamt sechsmal und befasste sich in seinen Sitzungen mit der direkten Durchführung des Projektes. Alle zum jeweiligen Zeitpunkt ermittelten Ergebnisse wurden dem Beirat vorgestellt und über Interpretationsmöglichkeiten diskutiert. Die einzelnen noch zu leistenden Untersuchungsschritte wurden dargelegt und Alternativen des weiteren Vorgehens zur Diskussion gestellt.

Der Beirat war einbezogen in die Zusammenstellung der Fragen für eine standardisierte Erhebung in den Jugendämtern des Bundeslandes, der Auswahl von vier Vertiefungsgebieten für weitere standardisierte Erhebungen bei den dort wohnenden Pflegeeltern und der Entwicklung von Themenblöcken für qualitative leitfadengestützte Interviews mit der gleichen Gruppe. Die in diesen unterschiedlichen Feldern der Untersuchung zu fällenden Entscheidungen waren struktureller Bestandteil der Beiratsarbeit. Zu Beginn jeder Sitzung wurde dargestellt, welche Entscheidungen heute zu treffen seien, und dass die Sitzung nicht ohne die Beschlüsse beendet werden könne, da sonst der weitere Ablauf des Projektes sich verzögere. Die Entscheidungen wurden durch die Aufbereitung und Präsentation der dazugehörenden Daten vorbereitet und die Entscheidungsvarianz damit auf eine durch

Diskussion lösbare Größe reduziert.

Die Kommunikationsarbeit mit dem Beirat gestaltete sich auch hier als Moderation, bei der alle vier Prozesse der Kommunikation zum Tragen kamen. Verständigungsprozesse waren erforderlich, wenn über die Bedeutung von Fachbegriffen – die in den Fragebogen aufgenommen werden sollten – entschieden werden musste (hier z. B. „Sonderpflege“, „Bereitschaftspflege“, „Kurzzeitpflege“). Verdeutlichungs- und Fokussierungsprozesse waren notwendig, wenn über die Durchführung von konkreten Untersuchungsschritten diskutiert wurde (hier z. B. Anzahl der Themen im leitfadengestützten Interview in Relation zur Länge und anschließenden Auswertung). Aushandlungen wurden durchgeführt, allerdings weniger zwischen der evaluierenden Person und den Beiratsmitgliedern als zwischen den Mitgliedern des Beirates selbst. Der evaluierenden Person oblag hier wiederum die Moderation der Aushandlung mit Blick auf die Bedeutung der Aushandlungsergebnisse für das Fortschreiten der Untersuchung (z. B. unterschiedliche Vorschläge zum weiteren Verfahren, die aus unterschiedlichen Ansichten über die grundsätzliche Ausrichtung von Pflegefamilien als Ersatz- oder Ergänzungsfamilien resultierten).

Eine Steuerung des Projektes fand in diesem Beispiel von beiden Seiten statt: durch die inhaltlichen Anmerkungen der Fachpersonen des Beirates einerseits und durch die gezielte Auswahl und Aufbereitung der Themen zu den einzelnen Sitzungen andererseits. Darüber hinaus mussten divergierende Meinungen zwischen den Beiratsmitgliedern in praktikable, die Untersuchung unterstützende Erhebungs- und Auswertungsschritte überführt werden. Zwar ist während der Durchführung der Evaluation das Ziel des Vorhabens grundsätzlich nicht mehr strittig, gleichwohl ist es möglich, dass Detailfragen durch die Hinweise der Beirats- oder Projektgruppenmitglieder eine richtungsentscheidende Bedeutung für den weiteren Fortgang der Untersuchung erlangen. Allerdings ist dabei darauf zu achten, dass Partikularinteressen nicht zu dominant werden – sie dürfen das vereinbarte Evaluationsziel nicht gefährden.

Kommunikation über das Ende der Evaluation hinaus

Es versteht sich von selbst, dass die Ergebnisse und ihre Präsentation den Auftraggebern besonders am Herzen liegen. Es werden in dieser Phase Diskussionen über Schwerpunktsetzungen in den Berichten und die Art der Präsentation sowie über den angestrebten Verbreitungsgrad geführt. Da der Auftraggeber ein Recht auf eine verständliche Darstellung hat, sind hier Fragen der textlichen Darstellung, der Verwendung und Präsentation von Statistiken und statistischen Maßzahlen sowie die Frage der Bedeutung der Ergebnisse im Hinblick auf weitergehende Empfehlungen zu klären. Auch in dieser Phase sind alle vorgestellten Arten der Kommunikation in den Interaktionen zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber vertreten. Es muss z. B. verdeutlicht werden, was eine bestimmte Schwerpunktsetzung für einen Endbericht bedeutet und warum die Darstellung von Statistiken in bestimmten Fällen notwendig ist. Es muss eine Verständigung über die Adressatengruppe erfolgen, weil davon der Stil des Endberichtes nicht unwesentlich geprägt ist.

Bei der Kommunikation über den Inhalt und die Form des Endberichtes sowie der Endpräsentation ist darauf zu achten, dass es nicht zu einer Darstellung kommt, die die empirischen

Ergebnisse in unangebrachter Weise in eine dem Auftraggeber zusagende Richtung verzerrt. Die Aushandlungen und Kompromisse müssen sich am „Wahrheitsgehalt“ der Befunde orientieren, d. h. Ergebnisse dürfen nicht geschönt oder unterdrückt werden. Was für interne Berichte für den Auftraggeber gilt, betrifft in besonderer Weise auch weitergehende Veröffentlichungen. Um hier Unklarheiten zu vermeiden, ist es hilfreich, die Veröffentlichungsrechte in einem vorab geschlossenen Vertrag zu regeln. Hier bietet sich z. B. die Teilung der Rechte an. In diesem Fall sind die Einflussmöglichkeiten des Auftraggebers in Bezug auf eine bestimmte Darstellung der Ergebnisse gering.

Ist jedoch die korrekte Wiedergabe der Befunde gesichert, so kann unterhalb dieser Schwelle auf die Wünsche des Auftraggebers eingegangen werden. Wie ein Beispiel aus dem politisch brisanten Bereich der Zuwanderung von ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern zeigt, müssen bei der Weitergabe von Ergebnissen für Politiker besondere Vorkehrungen getroffen werden.

Beispiel: Eine mit der Integration von ausländischen Bürgerinnen und Bürgern befasste Stelle gab eine Studie in Auftrag, die die Auswirkungen eines spezifischen Landeserlasses im Bereich der Asylpolitik auf die Zuwanderung von Personen aus den betroffenen Ländern ermitteln sollte. Von eher konservativen Kreisen wurde vermutet, dass der Erlass zu einer Erhöhung der Asylbewerberanträge in dem betreffenden Bundesland führen würde. Die daraufhin durchgeführte vergleichende Zeitreihenanalyse von Zuwanderungen in andere Bundesländer im angegebenen Zeitraum konnte keine Evidenz für diese Annahme finden. Dem Auftraggeber war es wichtig, dass dieses Ergebnis der Politik möglichst wirkungsvoll zur Kenntnis gebracht würde. Für die Veröffentlichung wurden daher speziell auf Politiker zugeschnittene Vorgaben diskutiert. Als Ergebnis wurde die folgende Liste verabschiedet und deren Vorgaben für die Publikation übernommen:

- ... sie sollte vom Umfang her nicht zu dünn sein;
- ... sie sollte eine kurze und verständliche Zusammenfassung der Ergebnisse enthalten;
- ... sie sollte möglichst viele einfache bunte Grafiken enthalten;
- ... sie sollte ein ansprechendes Schriftbild aufweisen;
- ... die Ergebnisse sollten in der Studie an vielen Stellen immer leicht abgewandelt wiederholt werden;
- ... die Ergebnisse und wichtige Aussagen sollten hervorgehoben oder durch Randbemerkungen gekennzeichnet werden;
- ... die Berechnungen sollten nach Möglichkeit nicht zu kompliziert bzw. möglichst einfach dargestellt sein.

Der Auftraggeber hoffte ein Maximum an Aufmerksamkeit bei den entsprechenden Politikern zu erreichen, indem die Publikation ihren Lese- und Aufmerksamkeitsgewohnheiten weitgehend entgegenkommen würde.

Wie an dem Beispiel zu sehen, wurde die Schwelle der Manipulation von Ergebnissen nicht überschritten, vielmehr war das zentrale Anliegen der Auftraggeber, eine maximale Aufmerksamkeit – in diesem Falle Lesebereitschaft – zu erreichen. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden zu einem späteren Zeitpunkt mit der Schwerpunktsetzung auf das methodische Vorgehen im Rahmen eines Universitätskolloquiums präsentiert. Die Sprache und die Darstellung waren hier auf ein gänzlich anderes Publikum zugeschnitten, zeigten aber inhaltlich

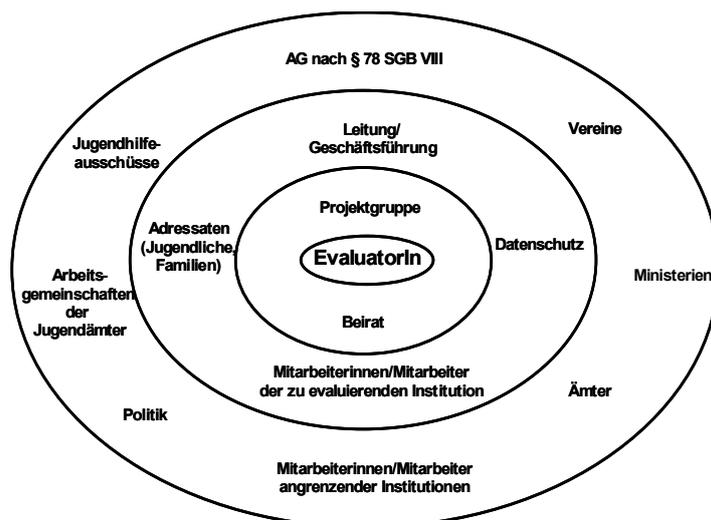
keinen Unterschied zu der politikerzentrierten Veröffentlichung.

Resümee: Zentrum und Peripherie der Steuerung und Kommunikation

Evaluationsforschung ist verbunden mit einem Höchstmaß an Kommunikation auf unterschiedlichen Ebenen über den gesamten Verlauf eines Projektes – und zum Teil darüber hinaus. Das bedeutet, dass steuernde Eingriffe von außen im positiven wie im negativen Sinne allgegenwärtig sind. Die Aufgabe der evaluierenden Person besteht zuweilen darin, zu entscheiden, ob eine Einflussnahme im Sinne von Anmerkungen und Diskussionsbeiträgen zur Fortentwicklung des Projektes beiträgt oder ob sie gezielt die Untersuchung für bestimmte Partikularinteressen ausnutzen möchte.

Die Kommunikation bei der Durchführung eines Evaluationsprojektes findet auf unterschiedlichen Ebenen und damit in unterschiedlicher Intensität statt. Entsprechend weit streut auch die Möglichkeit der Einflussnahme und damit der externen Versuche der Steuerung des Projektes. Die Abbildung zeigt das Zentrum und die Peripherie der Kommunikation.

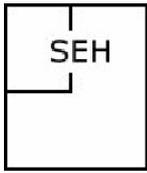
Abbildung: Zentrum und Peripherie der Kommunikation und Steuerung



Die Abbildung gibt ein statisches Bild wieder, das sich in der Realität sehr dynamisch zeigt. Personen und Institutionen können zu bestimmten Zeiten der Evaluation die Ebenen wechseln und in geringerem oder größerem Abstand zu der sich im Zentrum befindenden Person des Evaluators/der Evaluatorin lokalisiert werden. Die Leitung oder Geschäftsführung der auftraggebenden Institution ist zunächst in der Akquisitionsphase der herausragende Kommunikationspartner. Sie tritt während der Durchführung weiter in den Hintergrund, um in der Schlussphase bei der Diskussion um die Präsentation der Ergebnisse wiederum präsent zu sein. Ebenso verhält es sich mit verschiedenen Ausschüssen und Arbeitsgemeinschaften, die möglicherweise in die Konzeption des Evaluationsprojektes eingebunden sind und daher eine prominente Rolle im Vorfeld der Evaluation spielen. Viel Zeit muss durch die unterschiedliche Einbeziehung dieser Gremien in den Entscheidungs- und Konzeptionsprozess eingerechnet werden – Zeit, die möglicherweise Diskussionsrunden und Vorträge über das

geplante Projekt mit einschließt. Nicht selten kommt es an diesen Stellen auch zu Briefings der Auftraggeber hinsichtlich der Behandlung unterschiedlicher Institutionen. Läuft das Projekt schließlich, so treten diese Kontakte in den Hintergrund – ohne dass sie allerdings ganz beendet werden, ein steter Informationsfluss wird in jedem Fall verlangt. Die Abbildung gibt insofern lediglich eine Art Idealbild ab, das die unterschiedlichen Kommunikationspartner in relativem Abstand zur zentralen, die Evaluation durchführenden Person zeigt. Alle Partner (wobei hier keine Vollständigkeit der Aufstellung angenommen wird) wollen mit Informationen aus dem Zentrum versorgt werden und speisen gleichzeitig selbst Informationen ein bzw. versuchen, über Hinweise und Anmerkungen eigene Interessen mit in das Projekt einfließen zu lassen. Das Bedienen aller Personen, Gruppen und Institutionen sorgt für einen permanenten Kommunikationsprozess, der einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Richtung und Qualität der Evaluation ausübt. Es ist die Aufgabe der evaluierenden Person, diesen Prozess positiv zu gestalten, die Anmerkungen und Hinweise aufzunehmen, die zu einer Verbesserung der Forschung und der Ergebnisse führen, und die Kommentare und Wünsche, die der Qualität der Evaluation abträglich sein können fachlich begründet zurückzuweisen oder abzuschwächen.

Entsprechend dieser Ausführungen kann die Person, die die Evaluation durchführt, mit einem Kapitän verglichen werden, der ein Schiff unbeschadet und mit der gesamten Ladung sicher in den Heimathafen führen muss. Zwar gibt der Reeder als Auftraggeber die Ladung vor, ob diese jedoch transportfähig ist, kann wiederum nur der Kapitän entscheiden. Ebenso verhält es sich mit der Navigation. Sie obliegt dem Kapitän, gleichwohl können Vorschläge zur Kursänderung – z. B. um andere Ladung aufzunehmen – von Seiten des Reeders getätigt werden. Die letztendliche Entscheidung jedoch muss auch hier dem Kapitän überlassen bleiben, nur er kennt die Seekarten und weiß, wo Riffe umschifft werden müssen. Eine ausgewogene, vertrauensvolle Kommunikation – dieses soll das Bild verdeutlichen – zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sind unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Evaluation. Ist das nicht der Fall, droht das Schiff zu stranden oder an einer Klippe zu zerschellen.



Aushandlungs- und Steuerungsprozesse zwischen Wissenschaft, freiem und öffentlichem Träger der Jugendhilfe – Das Forschungsprojekt „SEH“¹

Prof. Dr. Maria Kurz-Adam

Katholische Stiftungsfachhochschule München, Abteilung Benediktbeuern

Einführung

Seit Mitte 2004 fördert die Stiftung Deutsche Jugendmarke e.V. das Forschungsprojekt „SEH-Qualitätsentwicklung und Effektivität der Erziehungshilfen in einer sozialräumlich organisierten Kommune – Evaluation der sozialräumlichen Reform der Erziehungshilfen in München“ mit einer Laufzeit von zwei Jahren. Das Projekt ist ein Kooperationsprojekt; es wird von der Antragstellerin Katholische Jugendfürsorge München und Freising e.V. in Kooperation mit dem Stadtjugendamt München und der Katholischen Stiftungsfachhochschule München, Abt. Benediktbeuern durchgeführt und untersucht die Effektivität der aktuellen sozialräumlichen Reformen in den Erziehungshilfen sowohl auf Träger- und Angebotsseite als auch auf kommunaler Ebene am Beispiel der Landeshauptstadt München. Das Projektbüro ist an der Katholischen Stiftungsfachhochschule München, Abt. Benediktbeuern angesiedelt. Die fachliche Leitung des Projektes liegt bei Prof. Dr. Maria Kurz-Adam, die Steuerung des Projektes wird übernommen durch eine Steuerungsgruppe, bestehend aus Direktor Bartholomäus Brieller (Katholische Jugendfürsorge München und Freising e.V.), Michael Köhler (Abteilungsleiter, Abt. Erziehungsangebote Stadtjugendamt München) und Prof. Dr. Maria Kurz-Adam (Katholische Stiftungsfachhochschule München, Abt. Benediktbeuern).

Die Entstehungsgeschichte als auch die wissenschaftliche Projektkonzeption des Evaluationsprojektes SEH beruhen zum einen auf den Erfahrungen der Zusammenarbeit zwischen dem Stadtjugendamt München und der Katholischen Stiftungsfachhochschule München, Abt. Benediktbeuern im Rahmen des Projektes „Umbau statt Ausbau der Erziehungshilfen – Qualitätsentwicklung der Erziehungshilfen nach § 78 a SGB VIII in der sozialräumlichen Reform der Erziehungshilfen in München“ (vgl. Kurz-Adam/Köhler 2002 und 2004). Die wissenschaftliche Konzeption des Projektes beruht aber auch auf der spezifischen Verfasstheit der sozialräumlichen Reform der Erziehungshilfen in München: mit der Leitlinie der Partnerschaftlichkeit im Projekt war und ist eine solch breit angelegte Reformevaluation, die die Strukturen der Erziehungshilfen vor Ort in den Blick nimmt, nur in der engen Zusammenarbeit zwischen Öffentlichem Träger und den freien Trägern der Erziehungshilfe möglich. Die

¹ Frau Prof. Dr. Maria Kurz-Adam referierte während der Fachtagung über die Startphase des Forschungsprojekts „SEH“.

die Förderungsbedingungen der Stiftung Deutsche Jugendmarke e.V. für Forschungsprojekte, deren Förderungsgrundsätze die Abbildung der spezifischen subsidiären Verfasstheit der Jugendhilfepraxis in der Bundesrepublik sowie einen engen Praxisbezug unter kontinuierlicher Einbeziehung der freien Jugendhilfe beinhalten.

Der folgende Beitrag skizziert in einem ersten Schritt anhand des Projektes „Umbau statt Ausbau“ die Entstehungsgeschichte des Projektes, auf deren Folie in einem zweiten Schritt die Fragestellungen des Forschungsprojektes dargestellt werden. In einem dritten Schritt werden schließlich die Steuerungsstrukturen des Projektes dargestellt und erläutert, die zugleich als Beispiel für die gegenwärtig notwendigen Aushandlungsformen von praxisorientierter Forschung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in der Bundesrepublik dienen mögen.

Das Projekt „Umbau statt Ausbau“ der Erziehungshilfen in der Landeshauptstadt München – Qualitätsentwicklung durch Flexibilisierung der Angebote und sozialräumliche Organisationsreform

Ausgangsbedingungen

Die Landeshauptstadt München hat seit Ende des Jahres 2000 mit dem Projekt „Umbau statt Ausbau“ einen Prozess der Umstrukturierung der Erziehungshilfen begonnen, der mit den Leitlinien der Flexibilisierung und der sozialräumlichen Orientierung der Erziehungshilfen eine umfassende sozialräumliche Reform der Erziehungshilfen im kommunalen Zuständigkeitsgebiet zum Ziel hat. Mit der fachlichen Beratung, Begleitung und Moderation des Projektes wurde die Autorin dieses Beitrags beauftragt. Ausgangspunkt des Projektes waren die Organisationsentwicklung der Stadtverwaltung der Landeshauptstadt München, insbesondere die Aufteilung in 13 Sozialregionen und der Aufbau regionaler Sozialbürgerhäuser, die Neuordnung der Entgeltfinanzierung nach § 78 a-g SGB VIII und der bestehende Kostendruck in den Erziehungshilfen der Landeshauptstadt – zum Startzeitpunkt des Projektes war das Rechnungsergebnis in der Landeshauptstadt München für den Haushaltsbereich Erziehungshilfen von 93.466.583 Euro im Jahr 1995 auf 130.654.119 Euro im Jahr 2000 gestiegen (Bekanntgabe im Stadtrat, Kinder- und Jugendhilfeausschuss, am 03.02.2004, Controllingbericht des Stadtjugendamtes). Die mit „Umbau statt Ausbau“ durchzuführende Reform sollte damit zugleich auch die fachliche Antwort für eine Kostensteuerung in den Erziehungshilfen werden.

Vorausgegangen waren dem Projekt zudem zwei wesentliche Markierungspunkte in der Veränderung des Hilfesystems: zum einen waren dies umfangreiche Erfahrungen mit der Flexibilisierung und sozialregionalen Verortung aller ambulanten Erziehungshilfen auf der Grundlage eines Stadtratsbeschlusses vom 21.09.1999, in dem nicht nur eine Qualitätsentwicklung der ambulanten Hilfen, sondern auch eine Umstrukturierung der teilstationären und stationären Erziehungshilfen und damit auch eine Umstrukturierung des gesamten Verwaltungsbereichs in den Erziehungshilfen angestrebt wurde (vgl. Landeshauptstadt München, Sozialreferat: Beschlussvorlage im Kinder- und Jugendhilfeausschuss vom 03.05.2001: „Mehr Flexibilität in der Jugendhilfe, anstelle von Heimunterbringung mehr ambulante Hilfen“; Beschluss des KJHA vom 21.09.1999 – Bericht über den Verlauf der Arbeit). Zum anderen wurden bei dem Qualitätsentwicklungsprojekt „Umbau statt Ausbau“ Evaluationsdaten verwendet, die aus dem seit 1996 bestehenden Controllingssystem des Stadtjugendamtes zur

Inanspruchnahme und zum Erfolg der stationären Hilfen gewonnen wurden.

Der Beschluss des Stadtrats von 1999 markiert nicht nur den Beginn einer „Entsäulung“ und Entspezialisierung eines bis dahin ausdifferenzierten Hilfeleistungssystems. Er stellt auch einen wesentlichen Anknüpfungspunkt für die Neuorganisation der Erziehungshilfen unter sozialräumlichen Gesichtspunkten dar. Bisher zentral und spezialisiert organisierte Angebote der ambulanten Erziehungshilfen wurden durch sozialräumliche Trägerkooperationen unter einem Hilfe-Dach mit dem Ziel zusammengefasst, das jeweils fallspezifische Zuständigkeitsprofil zu einem flexiblen Profil zu erweitern, welches jetzt sozialräumlich organisiert ist. Dieser Prozess der Entsäulung und Flexibilisierung der Erziehungshilfen wurde von Herrn Prof. Dr. Werner Schefold an der Universität der Bundeswehr in München-Neubiberg im Rahmen einer externen Begleitung von zwei Modellregionen maßgeblich unterstützt und beraten (vgl. hierzu Schefold et al. 2001, und ausführlich zur Reform der Ambulanten Erziehungshilfen Köhler et al. 2002). Die mit diesem Flexibilisierungsprozess verbundenen Qualitätsentwicklungsprozesse, neue pauschalierte Finanzierungsformen und neue Kooperationsstrukturen und Kooperationsformen zwischen den verschiedenen Akteuren des Stadtjugendamtes, der Bezirkssozialarbeit, den freien Trägern und den Fachkräften vor Ort wurden zum Anhaltspunkt und Maßstab für eine Weiterentwicklung, die das Qualitätsentwicklungsprojekt „Umbau statt Ausbau“ für die Gesamtreform aufgegriffen und in seine Umsetzung einbezogen hat.

Die aus der Evaluation der Inanspruchnahme und des Erfolgs der stationären Erziehungshilfen der Landeshauptstadt München gewonnenen Daten waren eine der weiteren Grundlagen für die Umstrukturierung aller Erziehungshilfen. Diese Daten sind eine der Grundlagen für die Qualitätsentwicklung aller Erziehungshilfeformen, da sie wesentliche Informationen über die Leistungsfähigkeit der stationären Erziehungshilfen im Zusammenspiel mit den Verfahren der Bedarfsfeststellung und den anderen Erziehungshilfen geliefert haben (vgl. hierzu Kurz-Adam et al. 2002). Als zentrales Ergebnis der Evaluation wurde deutlich, dass eine Hilfe in einer Kommune nur so gut sein kann wie der Teil des Systems, der in der Vorklärung die Notwendigkeit dieser Hilfe definiert und zuweist. Damit wurden empirische Erkenntnisse für einen Reformprozess für flexible und sozialräumliche Erziehungshilfen verwendet, der diese Ansprüche einer modernen Hilfestaltung in den vorhandenen Strukturen und Leistungen der Erziehungshilfen aufgreifen sollte und im Rahmen der Projektarbeit umfassend umstrukturieren sollte.

Die Aushandlungsgrundsätze und Aushandlungsorte des Projektes „Umbau statt Ausbau“

Für den Aufbau tragfähiger Arbeitsstrukturen wurden seitens der Projektberatung drei Grundsätze vorgeschlagen und dann auch etabliert, die für die weiteren Aushandlungsformen und -strukturen wesentlich waren: Transparenz, Partnerschaftlichkeit und Beteiligung aller Akteure (vgl. ausführlich dazu Kurz-Adam/Köhler 2002). Von Beginn des Projektes an wurde dieser Grundsatz der Partnerschaftlichkeit, der Partizipation und der gemeinsamen Verantwortung zwischen der Steuerung des Jugendamtes und den freien Trägern als wesentliches Arbeits- und Steuerungselement verankert und kontinuierlich verfolgt. Das Ziel einer größeren Durchlässigkeit der Hilfeformen und der Überwindung von Schnittstellen im Sinne der Modernisierung des gesamten Hilfesystems kann weder der Einzelfallsteuerung noch den Einrichtungen noch der Verwaltung allein zugemutet werden – gemeinsame Abstimmungen und gemeinsam getragene Qualitätsziele sind dazu notwendig, die auf dem

Weg eines partnerschaftlichen Verhandeln hergestellt werden können. Solche Wege brauchen aber sichtbare Strukturen der Aushandlung. Im Folgenden werden die Eckpunkte dieser Aushandlungsstruktur und -kultur kurz skizziert.

Einrichtung einer Projektbegleitung – Hochfrequente Kommunikation der Projektbegleitung mit dem Stadtjugendamt

„Umbau statt Ausbau“ ist ein Reformprojekt, dessen Ziel – die Qualitätsentwicklung aller erzieherischer Hilfen unter den Leitlinien der Sozialraumorientierung und Flexibilisierung – eng mit dem Ziel einer Herstellung von überschaubaren und transparenten Steuerungsformen der gesamten Erziehungshilfen einhergeht. Solche Reformprozesse brauchen daher mehr als nur eine „Anschubberatung“. Notwendig ist eine kontinuierliche Begleitung, Beratung und Moderation, die fachliche Impulse setzt, das gesamte Geschehen laufend überblickt, neue Themen erkennt, Effekte beobachtet und möglichst frühzeitig integriert, aber auch Aufgaben der Verhandlungsmoderation übernimmt. Zum anderen ist „Umbau statt Ausbau“ nicht als Gesamtpaket von Reformideen konzipiert worden, sondern als ein mehrschrittiges ergebnisorientiertes Arbeitsmodell, dessen einzelne Schritte aufeinander aufbauen und aufeinander abgestimmt werden müssen. Daher hat „Umbau statt Ausbau“ eine kontinuierliche Projektbegleitung installiert, die die Aufgabe fachlicher Impulse mit der Aufgabe einer Herstellung von Übersichtlichkeit und der Verhandlungsmoderation verbunden hat. Diese Aufgaben sowie die hohe Anzahl von Sitzungen, Arbeitsgruppen und Arbeitsrunden bedürfen einer engmaschigen Kommunikation zwischen Projektbegleitung und Stadtjugendamt in hochfrequentem und regelmäßigem Austausch. Die Beratungsaufgaben seien hier kurz genannt: Beratung in konzeptionellen Fragen, Beratung in fachlichen Fragen der Erziehungshilfen, Beratung im Kontext bundesweiter politisch-ökonomischer Entwicklungen in den Erziehungshilfen, Fachberatung und Moderation aller notwendigen Sitzungen, weitere Moderationsaufgaben zwischen öffentlichem Träger und freien Trägern, Schaffung und Pflege der Kommunikationsstrukturen, Dissemination des Projektes in der Fachöffentlichkeit.

Einrichtung einer Geschäftsführung

Zur Koordination aller Prozesse und zur Sicherstellung der kontinuierlichen Erreichbarkeit im Projektmanagement selbst wurde eine Geschäftsführung eingesetzt, die in engem Kontakt mit der Projektberatung die Gesamtprozesse in Arbeitsgruppen und Arbeitsgemeinschaften begleitet, abgestimmt und koordiniert hat und für eine kontinuierliche Dokumentation aller Prozesse gesorgt hat.

Schaffung einer übersichtlichen, verlässlichen und regelmäßigen Beteiligungskommunikation

Als Ort der Aushandlung der Leitlinien und Ziele des Projektes wurde die FachArge § 78 Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen, deren Bedeutung als das zentrale Gremium im Reformprozess sich von einem reinen Beratungsgremium zu einem vom Konsens geprägten Zielvereinbarungsgremium gewandelt hat. Unter dem Dach der FachArge § 78 Hilfen zur Erziehung wurden zum einen alle Verfahrensformen vereinbart und in Schaubildern festgehalten; zu den inhaltlichen Bausteinen des Projektes wurden träger- und hilfeübergreifende Arbeitsgruppen eingerichtet, deren Ergebnisse dann wiederum in die Arbeit der FachArge integriert und verarbeitet wurden. Um Kontinuität, aber auch eine entsprechende Umsetzungsgeschwindigkeit und Zielüberprüfung sicherzustellen, wurde die Frequenz der FachArge, die vor dem Reformprojekt 1 - 2 mal jährlich zusammengetroffen war, auf bis zu sieben mal im Jahr erhöht. Ebenso wurden zwischen den Sitzungen Arbeitsaufträge an die Beteilig-

ten formuliert, deren Ergebnisse in die FachArge zurückgespeist und im weiteren Prozess verarbeitet wurden. Es wurde aber auch deutlich, dass sich in diesem Prozess zahlreiche Fragestellungen aufgetan haben, deren Beantwortung eine höhere „Kommunikationsgeschwindigkeit“ brauchten als dies die Gremien zu leisten vermochten, insbesondere dann, wenn es für die freien Träger um existentielle Fragen der zukünftigen Finanzierungsstruktur, um Fragen der sozialräumlichen Verortung ihrer Angebote oder um rechtliche Grundfragen ging. Um diese „Nebenschauplätze“ in die Verfahren der Kommunikationsstruktur transparent zu integrieren, wurde zur laufenden kontinuierlichen Abstimmung aller Prozesse sowie zur Vorbereitung der FachArge eine Lenkungsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Spitzenverbände, aus Mitarbeitern der Führungsebene des Stadtjugendamtes und der Projektbegleitung etabliert. Die Bedeutung der Lenkungsgruppe als Aushandlungsort gerade in schwierigen Abstimmungsprozessen war erheblich. Daher wurde eine hohe Frequenz (alle 6 - 8 Wochen pro Jahr) vereinbart, um ein möglichst rasches Intervenieren bzw. Verhandeln zu erreichen. In allen Gremien und Arbeitsgruppen sowie in der Lenkungsgruppe wurden die Ergebnisse protokolliert, aufbereitet und dokumentiert, um die möglichst breite Beteiligung, aber auch eine durchgehende Transparenz und Überprüfbarkeit der Reformschritte herzustellen und kontinuierlich zu sichern.

Formalisierung der Aushandlungsorte bei multilateralen Zielen

Die Leitlinien von „Umbau statt Ausbau“ sind von Beginn multilateral: wenn das gesamte Erziehungshilfegeschehen mit allen freien Trägern der Erziehungshilfen vor Ort in den Blick genommen werden soll und sozialräumlich neu organisiert und umgebaut werden soll, so kann dieses Geschehen nicht allein durch einzelne bilaterale und informelle Kontakte und Absprachen gesteuert werden. Daher hat „Umbau statt Ausbau“ unter der Leitlinie der Partnerschaftlichkeit von Beginn an mehr als nur reine Aushandlung verstanden – die Leitlinie der Partnerschaftlichkeit war und ist eng mit dem Begriff der Verantwortung für die gemeinsamen Ziele verbunden, um Verbindlichkeit auf allen Seiten für diese Ziele und Schritte herzustellen und zu bewahren. Für die Projektbegleitung war daher zentral, eine vertrauensvolle Arbeit zwischen den Beteiligten herzustellen; vertrauensvoll wird diese Arbeit aber erst dann, wenn die Auftragslage und der Auftraggeber klar ist, wenn die Ziele deutlich kommuniziert und festgehalten werden, wenn die Kommunikationsstrukturen für die Beteiligten transparent werden, offengelegt werden und verlässlich sind. Informelle Aushandlungsorte können dieser Klarheit schaden, sie können Szenarien der ungerechten Verteilung von Chancen erzeugen, der Ungleichzeitigkeit der Umsetzung. Wo immer solche schwierigen informellen Prozesse im Rahmen des Projektes erkennbar wurden, die seine Umsetzung behindern hätten können, wurden diese im Projektverlauf formalisiert und in die vorhandenen Kommunikationsstrukturen eingebaut. Eine solche Arbeit ist zuweilen mühsam und scheint langwierig; sie ist aber, wenn es um mehr als einen Schritt in einem komplexen Reformvorhaben geht, unerlässlich, um die Reform lebbar zu machen. Insofern baute das Projekt von Anbeginn auf Transparenz, es setzte weder auf den einseitigen Ausbau der Steuerungskompetenz des Jugendamtes, demgegenüber die freien Träger der Jugendhilfe dann als bloße Leistungserbringer erscheinen, noch auf eine einseitige Veränderung einzelner Angebotsformen, sondern auf die Notwendigkeit von öffentlich sichtbaren Organisationsveränderungen sowohl bei den freien Trägern als auch im Jugendamt.

Umbau statt Ausbau – Die Ergebnisse des Reformprojektes

„Umbau statt Ausbau“ hat im Rahmen dieser Aushandlungsstrukturen im Wesentlichen fünf Schritte unternommen und umgesetzt (ausführlich dazu Kurz-Adam/Köhler 2004):

1. Im November 2001 wurde im ersten Schritt im Rahmen der FachArge eine Qualitätsentwicklung nach § 78 b SGB VIII als Grundstein des Kontraktmanagements zwischen öffentlicher Verwaltung und den freien Trägern sowie als Grundlage aller weiteren Projektschritte entwickelt und verabschiedet.
2. Darauf aufbauend wurden bislang Rahmenvereinbarungen und Rahmenkonzeptionen mit den Leitlinien der Flexibilisierung und Sozialraumorientierung für alle Hilfeformen erarbeitet:
 - im Jahr 1999 eine Rahmenleistungsvereinbarung für die ambulanten Erziehungshilfen, die mit der Integration der ambulanten ISE im Jahr 2002 fortgeschrieben wurde;
 - im Jahr 2002 eine Rahmenkonzeption für die teilstationären Hilfen;
 - im Jahr 2004 eine Rahmenkonzeption für die stationären Hilfen.
3. Die ambulanten Hilfen in den Sozialregionen wurden durch die Integration der ambulanten ISE im Jahr 2002 maßgeblich erweitert.
4. Als Schlüsselstelle der Reform wurden in allen Sozialregionen zur Bedarfsfeststellung und Hilfeerschließung Regionale Fachteams implementiert, die aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung und der freien Träger (der ambulanten Erziehungshilfen) zusammengesetzt sind; angestrebt ist nach der Umsetzung der jeweiligen Rahmenkonzeptionen auch eine geeignete Einbindung der teilstationären und stationären Hilfen.
5. Im Reformprozess wurden bisherige Controllinginstrumente überarbeitet und neue Instrumente und Kennzahlen entwickelt, um auf der Ebene der Sozialregionen wirksame Kosteneffektivitätssteuerung vorzunehmen.

Mit diesen Umsetzungsschritten wurden in „Umbau statt Ausbau“ zentrale Projektziele erreicht. Durch den Ausbau und die sozialräumliche Organisation der ambulanten Erziehungshilfen wurde ein leistungsfähiges und zugleich in seinen Kosten steuerbares Hilfeangebot in den Sozialregionen vor Ort geschaffen. Durch die Regionalen Fachteams wurde das Ziel einer größeren Vereinheitlichung der sozialpädagogischen Diagnoseverfahren und der Bedarfsfeststellung, aber auch der Hilfeerschließung erreicht; durch die überarbeiteten Controllingssysteme wurden die Grundlagen für eine regionale Bedarfsplanung geschaffen.

Das Projekt „SEH-Qualitätsentwicklung und Effektivität der Erziehungshilfen in einer sozialräumlich organisierten Kommune – Evaluation der sozialräumlichen Reform der Erziehungshilfen in München“

Entstehungszusammenhang des Projektes

Gerade diese Erweiterung der Leistungsfähigkeit der sozialräumlich und flexibel arbeitenden

ambulanten Erziehungshilfen in den Sozialregionen sowie die Formen der Verhandlungsstrategien des Projektes haben zunehmend bundesweites Interesse gefunden. Unter dem insgesamt wachsenden politisch-ökonomischen Druck in den Erziehungshilfen stieß das Projekt in seiner sozialräumlichen Konzeption und Umsetzung vor allem deshalb auf Interesse, weil es von Beginn an die sozialräumliche Neuorganisation von Erziehungshilfen mit dem Ziel einer wirksamen Kostensteuerung verbunden hat. Die Frage nach der Leistungsfähigkeit in den Erziehungshilfen unter dem Dach einer kommunalen Kosteneffektivitätssteuerung hat zunehmend an Brisanz gewonnen. Gerade die sozialräumlichen Reformen, die neben ihren fachlichen Impulsen auch mit dem Versprechen einer solchen – konsolidierend wirkenden – Kostensteuerung angetreten sind, müssen sich der Frage nach der Effektivität und Qualität ihres sozialräumlichen Umbaus der Erziehungshilfen stellen (vgl. Wiesner 2000, Früchtel et al. 2001, Münder 2002, Hinte et al. 2002, Peters/Koch 2004). Hinzu kommt, dass nicht nur aus kommunaler Sicht die Brisanz der Verbindung von Kostensteuerung, Fachlichkeit und Versorgung steigt, sondern mindestens ebenso aus Sicht der freien Träger. Sozialräumliche Organisationsformen und deren Finanzierungsbedingungen betreffen wesentlich die Organisationsstrukturen und das Selbstverständnis der freien Träger, die sich zuallererst im Gefüge eines pluralen Angebotes verortet sehen und – wie es in jüngster Zeit im Rahmen der Ausschreibungsdebatte sichtbar wurde – die Frage und Qualität einer kooperativen Praxis der Jugendhilfeplanung und -steuerung unter Erhalt der Trägerautonomie in den Vordergrund der Diskussion stellen (vgl. Cremer 2005, Brünner 2005). Sozialräumliche Organisationsformen der Erziehungshilfen betreffen aber mehr noch die Kinder und Jugendlichen und ihre Familien, die unter dem Dach sozialräumlicher Erziehungshilfen betreut werden, und sie betreffen letztlich auch die Frage nach zukünftigen und zukunftsfähigen Strukturen der Erziehungshilfen unter veränderten sozialstaatlichen Versorgungsbedingungen. Die Formen dieser Fragestellungen gehen damit über eine nur auf die Landeshauptstadt München bezogene Evaluation hinaus, sondern sind grundsätzlicher Art. Daher wurde im Projektverlauf von „Umbau statt Ausbau“ eine Förderung der Evaluation angestrebt, die dieser bundesweiten und grundsätzlichen Bedeutung der Fragestellungen für beide Seiten – Kommune und freie Träger der Erziehungshilfen – Rechnung trägt. In der Evaluationskonstruktion des SEH-Projektes bildet sich die spezifische Verfasstheit der Reform „Umbau statt Ausbau“ insofern konsequent ab, als freie Träger der Erziehungshilfen und öffentliche Verwaltung in der wissenschaftlichen Evaluation kontinuierlich zusammenarbeiten. Die Katholische Jugendfürsorge München und Freising e.V. als ein bedeutender freier Träger der Erziehungshilfen in München hat daher in ihrem Projektantrag an die Stiftung Deutsche Jugendmarke e.V. die wesentlichen fachlichen Fragestellungen des Projektes mit einer festen Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung und der Katholischen Stiftungsfachhochschule München, Abt. Benediktbeuern verbunden, um eine Evaluation der Effekte in der Praxis der Erziehungshilfen unter Einbeziehung weiterer freier Träger der Erziehungshilfen in der Landeshauptstadt zu ermöglichen. Das Projekt wurde auf dieser strukturellen Grundlage seitens der Stiftung Deutsche Jugendmarke e.V. im Jahr 2004 mit einer Laufzeit von zwei Jahren bewilligt und kann als Beispiel für eine gelungene Aushandlung der Kooperation im Gefüge von Wissenschaft, Praxis und der Verfasstheit der freien und öffentlichen Träger der Erziehungshilfen gelten. Diese Kooperation ist freilich nur deshalb möglich, weil sie auf der Basis der Aushandlungsstrukturen und ihrer Grundsätze der Partnerschaftlichkeit, Transparenz und der Konsensorientierung im Projekt „Umbau statt Ausbau“ fußt.

Fragestellungen und Forschungsdesign des Projektes

Das Projekt „SEH“ greift mit seinen Fragestellungen die Frage nach den Effekten der bisherigen Reformschritte von „Umbau statt Ausbau“ auf. Dabei werden diese Effekte nicht als einzeln zu summierende Ergebnisse, sondern als komplexe Folgen im Gefüge des Hilfesystems und seiner neu geschaffenen Rahmenbedingungen gesehen.

Eine Übersicht über die Fragestellungen findet sich in folgender Abbildung:

Abbildung 1:

Fragestellung und Forschungsziele des Projekts

- Sind die sozialräumlichen Reformbemühungen in den Erziehungshilfen eine effektive Antwort auf den Kostendruck in der Kommune?
- Welche Qualität haben sozialräumlich organisierte Erziehungshilfen im Sinne des Verhältnisses zwischen Ressourceneinsatz und den erzielten Wirkungen und Erfolgen?
- Welche Folgen hat die sozialräumliche Organisationsform der Erziehungshilfen auf die Verfasstheit und das Selbstverständnis der freien Träger?

Forschungsfragen

Qualität der Kooperativen
Hilfeerschließung in den
Sozialregionen



Forschungsmethoden

Evaluation Regionaler
Fachteams: Befragung,
Teilnehmende Beobachtung,
Studien zur Diagnosequalität

Qualität und Effekte der
Organisationsentwicklung
im Jugendamt und bei
den freien Trägern



Befragungen in der Ver-
waltung und bei freien
Trägern in Einrichtungen
der ambulanten, teilsta-
tionären und stationären
Erziehungshilfen

Hilfequalität



Fallverlaufsstudien im
Projektzeitraum

Kosteneffektivität der Reform



Kostenstudie anhand
von Hilfefällen im
Vorher-Nachher-Vergleich

© SEH-Evaluation der sozialräumlichen Reform der Erziehungshilfen in München

Um diese Forschungsfragen zu beantworten, baut das Projekt auf vier Forschungsmodulen auf:

- Forschungsmodul 1: Evaluation der Regionalen Fachteams
- Forschungsmodul 2: Evaluation der Organisationseffekte beim öffentlichen Träger und den freien Trägern
- Forschungsmodul 3: Evaluation der Hilfequalität
- Forschungsmodul 4: Evaluation der (Kosten-)Effektivität der erzieherischen Hilfen

Während die beiden ersten Module sich vor allem mit Fragen der fachlichen Verfahrensqualität und den Effekten auf Organisationsstrukturen sowie der damit verbundenen Aufgabenqualität der Fachkräfte befassen, haben die Module 3 und 4 die (Kosten-)Effektivität von Erziehungshilfen unter sozialräumlich ausgerichteten Organisationsbedingungen zum Gegenstand. Als Methoden werden eingesetzt: leitfadenorientierte Interviews und Gruppendiskus-

sionen, teilnehmende Beobachtung, standardisierte Befragungen, Studien zur Indikation und Validierung der Hilfeerschließung, Fallverlaufsstudien und Fallvergleiche zu Hilfeverläufen sowie Kostenstudien.

Die Aushandlungsgrundsätze und Aushandlungsorte des Projektes „SEH“

Das Evaluationsprojekt SEH bewegt sich mit diesen Fragestellungen im Dreieck zwischen Wissenschaft, Praxis und den Anforderungen der Verwaltung und Steuerung des Stadtjugendamtes sowie der Praxis und Steuerung der freien Träger – und es bewegt sich mit seinen fachlichen Fragestellungen und in seiner spezifischen Organisationsform in einem komplexen Feld von Anforderungen und wechselseitigen Ansprüchen. So kann das Evaluationsprojekt zwar auf den bisherig entwickelten Verhandlungsstrukturen und den Verhandlungskulturen des Projektes „Umbau statt Ausbau“ aufbauen; es braucht aber zur kontinuierlichen Sicherung der projektinternen Kooperationsstrukturen zwischen Antragstellerin, dem Stadtjugendamt und der fachlichen Projektleitung Aushandlungs- und Steuerungsformen, die die notwendigen inhaltlichen und gesamtorganisatorischen Anforderungen in ihrer Komplexität zusammentragen, ordnen und in eine Planungsstruktur überführen. Im Wesentlichen gründet die Projektsteuerung auf drei Eckpunkten: zum ersten auf der durch einen Kooperationsvertrag abgesicherten Zusammenarbeit in der Steuerungsgruppe selbst, zum zweiten auf der eingerichteten Stelle der Projektkoordination, zum dritten auf einer kontinuierlichen und für alle transparenten Arbeits- und Planungsstruktur.

Kooperationsvertrag zwischen der Antragstellerin, Stadtjugendamt und fachlicher Projektleitung

Als Voraussetzung für eine kontinuierliche und verlässliche Zusammenarbeit wurde zu Beginn des Projektes ein Kooperationsvertrag zwischen den beteiligten Projektpartnern für die gesamte Laufzeit abgeschlossen, der die Fragen der Finanzierung, der fachlichen und organisatorischen Zuständigkeiten sowie der Veröffentlichungsbedingungen festlegt.

Einrichtung einer Projektkoordinationsstelle und eines Projektbüros

Zur Planung, Koordination und Organisation der verschiedenen Forschungsmodule, zur Organisation der unterschiedlichen und komplexen Beteiligungsstrukturen, zur Durchführung von Forschungsaufgaben und zur Zusammenschau aller Ergebnisse und deren Dissemination wurde die Stelle einer Projektkoordination sowie ein Projektbüro eingerichtet.

Etablierung einer Arbeits- und Planungsstruktur

Folgende Steuerungsorte für die Planung, Koordination und Durchführung des Projektes wurden geschaffen:

- Steuerungsgruppe
- Arbeitsgruppen in den Forschungsmodulen
- Jour fixe projektintern
- Jour fixe zwischen Projektkoordination und Antragstellerin

Im Folgenden findet sich eine Übersicht über die Planungs- und Koordinationsstruktur des Projektes:

Abbildung 2:

	Steuerungsgruppe	Arbeitsgruppen Module	Jour fixe projektintern	Jour fixe mit KJF
Aufgaben/ Themen	Berichterstattung Zeit- und Arbeitsplanung Gesamtprojekt Veröffentlichungsstrategien Finanzplanung Abstimmung zur Berichterlegung	Arbeits- und Zeitpläne in den Forschungsmodulen Abstimmung/Entwicklung von Forschungsdesign Schnittstellenmanagement Abstimmung zur Berichterlegung	Laufende Information Aufgabenverteilung Absprachen Aufträge Fachliche Anleitung/Austausch	Laufende Information laufende Absprachen Aufträge Abklärung von Verwaltungsabläufen
Teilnehmer/-innen nach Funktionen	Direktor KJF Abt. Leitung Stadtjugendamt fachliche Leitung Stiftungsfachhochschule (KSFH)	KJF Stadtjugendamt Fragestellungsbezogen weitere freie Träger Fachliche Projektleitung Projektkoordinatorin	Fachliche Projektleitung (KSFH) Projektkoordinatorin (KJF) Hilfskräfte	Jugendhilfereferent (KJF) Verwaltung (KJF) Projektkoordinatorin (KJF)
Termine	mindest. zweimonatlich	Fragestellungsbezogen, mindestens zweimonatlich	1 - 2 mal wöchentlich	1 mal monatlich

© SEH-Evaluation der sozialräumlichen Reform der Erziehungshilfen in München

Mit diesen Steuerungsinstrumenten und Aushandlungs- und Koordinationsstrukturen hat das Forschungsprojekt SEH die Grundlage für ein kooperativ angelegtes Evaluationsprojekt geschaffen, das zum einen den Grundsätzen der Transparenz und umfassenden Beteiligung folgt, zum anderen aber auch die Komplexität in diesem Projekt auf ein Maß bringt, das die praktische Durchführung des Projektes befördert und die unterschiedlichen Anforderungen der Kooperationspartner auszubalancieren vermag.

Weitere Informationen:

Ansprechpartnerin bei der Katholischen Jugendfürsorge München und Freising e.V. ist Frau Dipl.-Soz.-Päd. Martina Sumser, das Projektbüro ist an der Katholische Stiftungsfachhochschule München, Abt. Benediktbeuern, Don-Bosco-Str. 1, 83671 Benediktbeuern, angesiedelt und unter folgenden Nummer erreichbar: Tel. 08857 - 88 537; E-Mail: sumser@seh-muenchen.de; www.seh-muenchen.de

Literaturverzeichnis

- Brünner, F. (2005): Ausschreibungen sind anfechtbar. In: neue caritas 3/2005, S. 16ff.
- Cremer, G. (2005): Nutzer müssen auswählen können. In: neue caritas 3/2005, S. 9ff.
- Früchtel, F./Lude, W./Scheffer, T./Weißenstein, R. (Hrsg.) (2001): Umbau der Erziehungshilfen. Von den Anstrengungen, den Erfolgen und den Schwierigkeiten bei der Umsetzung fachlicher Ziele in Stuttgart. Weinheim und München.
- Hinte, W./Groppe, J./Litges, G. (2002): Sozialräumliche Finanzierungsmodelle und Chancen. Expertise im Auftrag der Regiestelle E & C der Stiftung SPI Essen und im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Essen.
- Köhler, M./Kurz-Adam, M./Neuberger, C./Schefold, W. (2002): Die Reform der ambulanten Erziehungshilfen in München. NDV 11, S. 393f.
- Kurz-Adam, M./Frick, U./Köhler, M. (2001): Der Hilfeerfolg in den stationären Erziehungshilfen – Ergebnisse der Studie „Umbau statt Ausbau“ – Zur Evaluation stationärer Erziehungshilfen in der Landeshauptstadt München. In: Pädagogischer Rundbrief 1/2001. S. 2ff.
- Kurz-Adam, M./Köhler, M. (2002): Umbau statt Ausbau. Die sozialräumliche Reform der Erziehungshilfen in München. In: Sozialmagazin 5/2002, S. 24 - 32.
- Kurz-Adam, M./Köhler, M. (2004): Umbau statt Ausbau – Qualitätsentwicklung der Erziehungshilfen nach § 78 a SGB VIII in der sozialräumlichen Reform der Erziehungshilfen in München. Zus. mit Michael Köhler. In: Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hg.): Zusammenhänge und Wirkungen: Umsetzungsstand und Perspektiven der Regelungen nach § 78 a bis g SGB VIII. Berlin.
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat: Beschlussvorlage im Kinder- und Jugendhilfeausschuss vom 03.05.2001: „Mehr Flexibilität in der Jugendhilfe, anstelle von Heimunterbringung mehr ambulante Hilfen; Beschluss des KJHA vom 21.09.1999 – Bericht über den Verlauf der Arbeit“.
- Peters, F./Koch, J. (2004): Integrierte erzieherische Hilfen. Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in der Jugendhilfe. Weinheim und München.
- Schefold, W./Neuberger C./Schmidberger S. (2001): Flexibilisierung der ambulanten Erziehungshilfen in München. Abschlußbericht der externen Begleitung in den Modellregionen. Erstellt im Auftrag der Landeshauptstadt München.
- Münder, J. (2002): Sozialraumorientierung aus rechtlicher Sicht. In: Zentralblatt für Jugendrecht 11.
- Wiesner, R. (Hg.) (2000): SGB VIII. München.

Zur Reform und Evaluation der ambulanten Erziehungshilfen in München

Michael Köhler
Stadtjugendamt München

Die Erziehungshilfen der Landeshauptstadt München befinden sich in dem umfassenden Reformprozess „Umbau statt Ausbau“. Im Folgenden soll ein erster Schritt in diesem Prozess, die Flexibilisierung der ambulanten Hilfen zur Erziehung, vorgestellt werden. Sie war und ist in gewisser Weise ein „Pilotprojekt“ des Umbaus der Hilfen zur Erziehung insgesamt; dieser Prozessschritt wurde durch externe Wissenschaftler/-innen evaluiert.

Ausgangspunkte für die Entwicklung des Projekts „Umbau statt Ausbau“ (Köhler et al. 2002: 393f.) waren Konzepte für flexibel organisierte Erziehungshilfen sowie die Bestimmung des Sozialraumes als den unmittelbaren Lebensraum, in dem Erziehungshilfen organisiert und alltagsstrukturierend wirksam werden. Im 9. Jugendbericht der Bundesregierung wurden Kriterien für eine moderne Jugendhilfe und ihr professionelles Handeln benannt: „Gefordert werden vielmehr grundsätzlich veränderte Funktionsbestimmungen und Organisationsmodelle, die flexible, problemangemessene und lebenslagenbezogene Präventions- und Interventionsformen der Jugendhilfe ermöglichen. Zugleich wird es darauf ankommen, den Problemen von Kindern und Jugendlichen durch eine angemessene Koordination und Vernetzung von Leistungsangeboten und Anbieterstrukturen Rechnung zu tragen.“

Mit dem Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses der Landeshauptstadt München vom 21.09.1999: „Mehr Flexibilität in der Jugendhilfe, anstelle von Heimunterbringung mehr ambulante Hilfen“ begann ein Umorganisationsprozess, der nicht nur eine Qualitätsentwicklung der ambulanten Hilfen, sondern auch eine Umstrukturierung der teilstationären und stationären Erziehungshilfen anstrebt. Dieser Prozess wird in Kooperation mit den Trägern der ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen erfolgen.

Die Leitlinien des Projektes „Umbau statt Ausbau“ sind:

1. Sozialraumorientierung von Erziehungshilfen
2. Flexibilisierung der Erziehungshilfen – Durchlässigkeit und Vernetzung der Erziehungshilfen
3. Partnerschaftlichkeit der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern der Erziehungshilfen.

Eckpunkte für das Projekt „Umbau statt Ausbau“ sind die Organisationsentwicklung des Sozialreferates, die Neuordnung der Entgeltfinanzierung der teilstationären und stationären Erziehungshilfen durch § 78 a-g SGB VIII sowie der hinlänglich bekannte Kostendruck, der auch durch die Steigerung der Erziehungshilfeausgaben den kommunalen Haushalt belastet.

Die Veränderungen im Sozialreferat wurden von der grundlegenden Orientierung an einem teilträumlichen Konzept, angelehnt an 13 Sozialregionen, der Vor-Ort-Präsenz von dezentral arbeitenden Dienststellen, der Vernetzung der sozialen Dienste im Stadtteil, der zentralen Sicherung von spezieller Fachlichkeit sowie durch klare, verbindliche Kommunikationsstrukturen bestimmt.

„Umbau statt Ausbau“ bezieht sich auf die seit 01.01.1999 geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen des § 78 a-g SGB VIII. Dadurch wurde die Jugendhilfe gesetzlich in den Prozess

der Qualitätsentwicklung und Qualitätsüberprüfung eingebunden. Insbesondere durch den Begriff der Qualitätsentwicklung wird deutlich, dass sich die Erziehungshilfen an neue fachliche und sozialpolitische Anforderungen anpassen bzw. weiterentwickeln müssen.

Die sozialräumliche Umstrukturierung der Erziehungshilfen in bzw. für die Sozialregionen wurde auf der Grundlage der Qualitätsentwicklungsempfehlung für die ambulanten, teilstationären und stationären Erziehungshilfen umgesetzt.

Ambulante Hilfen zur Erziehung nach §§ 29 bis 31 SGB VIII waren in München wie anderswo bis Ende der neunziger Jahre ein „versäultes“ System, gekennzeichnet durch:

- maßnahmenspezifische Angebote von Trägern, die stadtweit tätig waren;
- Abgrenzung der Maßnahmen voneinander;
- spezifische Fachprofile, insbesondere bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH);
- eigene maßnahmenbezogene, stark angebotsorientierte Indikationen und zentrale Fallzuteilungen;
- festgelegte Fallzahlen pro Mitarbeiter, die auch Grundlage für die Finanzierung waren.

Ziele, Organisationsrahmen und Strategie der Flexibilisierung der AEH in München

Die Flexibilisierung ambulanter Erziehungshilfen in München steht im Kontext der Reform der Stadtverwaltung. 1994 beschloss der Stadtrat die Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung und verbindliche Ziele und Verfahrensweisen für die Reform; der gesamtstädtische Prozess begann. In der ersten Phase wurden ausgewählte Pilotprojekte erprobt – die flächendeckende Umsetzung des neuen Steuerungsmodells sollte bis zum Jahr 2005 für alle Referate der Stadtverwaltung erfolgen. Das Konzept des bundesweit entwickelten neuen Steuerungsmodells, für das die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) wesentliche Grundlagen erstellte, sieht vor, dass sich das Verwaltungshandeln an Zielen und Ergebnissen orientieren soll (Outputorientierung). Hierzu sind besondere Instrumente, z. B. der Kosten- und Leistungsrechnungen, der Produktentwicklung, des Controllingverfahrens u.ä. erforderlich. Die Stadtverwaltung soll wirtschaftlicher, bürgernäher und konkurrenzfähiger werden.

Das Sozialreferat der Landeshauptstadt München begann 1993 einen eigenen Weg im Rahmen der gesamtstädtischen Verwaltungsreform. Mit dieser Organisationsentwicklung des Sozialreferates wird die Fortentwicklung von der aufgabenbezogenen über die produktbezogene zur kundenorientierten Organisation vollzogen. Die Verstreuung der Administration diverser Aufgaben der klassischen Ämter Jugendamt, Sozialamt, Wohnungs- und Flüchtlingsamt wird ebenso aufgehoben wie die „Versäulung“ der Verwaltung in wirtschaftliche und persönliche Hilfen und die Differenzierung zwischen Innendienst und Außendienst.

Kernelemente der Sozialbürgerhäuser sind:

- Dezentralisierung und Einbindung in die Sozialregion;
- Interdisziplinäre Gruppen- und Führungsstruktur;
- Ganzheitliches Angebot;
- Koordination der Dienstleistungsprozesse und Prozessverantwortung;
- Teamarbeit der beteiligten Fachdisziplinen;
- Aktive Einbeziehung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger;
- Maßnahmeplan für die Hilfestellung.

Durchschnittlich gibt es unter einem Sozialbürgerhaus-Dach 55 soziale Dienstleistungen, die zuvor auf 17 Dienststellen verteilt waren.

Es wurde ein Produktplan erarbeitet, der die kundenbezogenen Leistungen im Sozialreferat nach Lebenslagen ordnete. Das Ziel der Regionalisierung möglichst vieler Dienstleistungen wurde durch die Planung und Errichtung von Sozialbürgerhäusern verfolgt. Im Stadtjugendamt führten lebenslagenbezogene Produktplanung und Regionalisierung zu einem Prozess der Organisationsentwicklung, von dem alle bestehenden Organisationseinheiten des Stadtjugendamtes betroffen sind.

Der Flexibilisierung der Ambulanten Erziehungshilfen (AEH) ging also ein Prozess der Organisationsentwicklung voraus. Soziale Gruppenarbeit wurde ausgebaut; die Zuständigkeit für die drei Leistungsbereiche Erziehungsbeistandschaften, Soziale Gruppenarbeit und Sozialpädagogische Familienhilfen wurde in einem Sachgebiet bzw. einer Abteilung des Stadtjugendamtes zusammengefasst. Eine stärkere Verknüpfung der einzelnen Hilfen untereinander sollte ermöglicht sowie die Rahmenbedingungen für Flexibilisierung ambulanter Erziehungshilfen vorbereitet werden.

Zur gleichen Zeit wurde eine schrittweise Regionalisierung der Angebote, die bis dato vom Stadtjugendamt und den freien Trägern weitgehend zentral organisiert waren, entwickelt. Im Stadtbezirk mit dem ersten Sozialbürgerhaus Münchens wurde eine Außenstelle für AEH eingerichtet. Damit wurden erstmals alle Angebote ambulanter Erziehungshilfen sozialräumlich orientiert. Die Voraussetzung für die verbesserte Zusammenarbeit mit ASD, Beratungsstellen, Schulsozialarbeit und Streetwork in den Stadtteilen war somit geschaffen.

Mit Beginn des Jahres 1998 wurde in Kooperation mit den freien Trägern eine neue Organisationsstruktur entwickelt, die regionale AEH-Teams für die ganze Stadt vorsah. Trotz aller Schwierigkeiten, die sich bei der Umsetzung dieser Organisationsentwicklung ergaben, wurden folgende Eckpfeiler der neuen Grundstruktur positiv bewertet (wie eine Fragebogenaktion ergab):

Regionale Orientierung, Teamarbeit, ambulante Hilfen unter einem Dach, stärkere Bezugnahme der Hilfen untereinander;

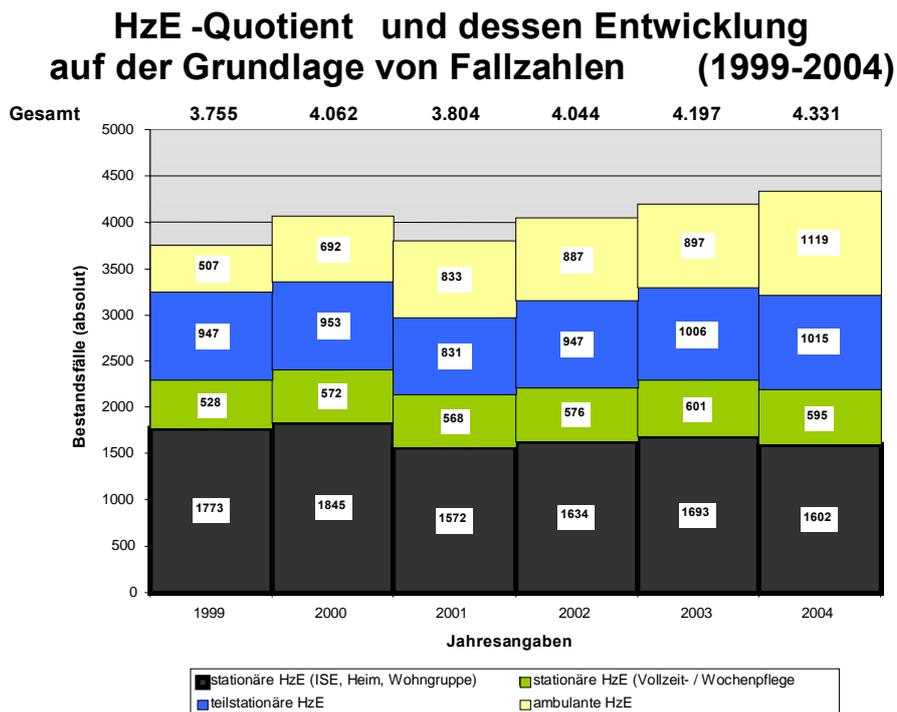
Weg von der Orientierung an der vorhandenen Angebotsstruktur (Angebotsorientierung), hin zur Orientierung am Einzelfall;

Perspektivenwechsel bei der Einleitung und Erschließung von Hilfen von der bisherigen Defizitorientierung hin zu einer Bedarfs- und Ressourcenanalyse.

1999 wurden die Rahmenleistungsvereinbarungen in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den freien Trägern entwickelt; der Kinder- und Jugendhilfeausschuss beschloss im Herbst dieses Jahres die Regionalisierung der AEH. Zu Beginn des Jahres 2000 wurden dann in allen 13 Sozialregionen entsprechende AEH-Teams, die von einem, höchstens zwei Trägern gestellt wurden, installiert. In zwei Modellregionen wurde die Entwicklung der AEH-Praxis extern begleitet.

Mittlerweile stellen sich die Veränderungen im Verhältnis von ambulanten und teilstationären zu stationären Erziehungshilfen (Hilfe-zur-Erziehung-Quotient) wie folgt dar:

Abbildung:



Zu erkennen ist in dieser Abbildung eine deutliche Zunahme der AEH-Fallzahlen über den Zeitraum von 1999 (507 Hilfefälle) bis 2004 (1119 Hilfefälle). In diesem Zeitraum sind die Fallzahlen stationärer Hilfen leicht zurückgegangen. Der Hilfe-zur-Erziehung-Quotient für die Stadt München konnte damit zu Gunsten der ambulanten Maßnahmen verändert werden.

Evaluation der Ambulanten Erziehungshilfen (AEH)

Die beschriebenen Herausforderungen und Prozesse wurden erfolgreich gemeistert. Dafür waren alle handelnden Personen wie auch belastbare Kooperationsstrukturen maßgeblich. Die Möglichkeit, das Neue als Chance für die eigene berufliche Entwicklung sehen zu können und Innovation nicht als Verlust oder Risiko sehen zu müssen, spielte eine wichtige Rolle. Daneben gab es unterstützende Prozesse und Strukturen. Die Stadt begleitete den Prozess kontinuierlich; öffentliche und freie Träger kamen in der AEH-Trägerrunde, die extern moderiert wurde, zu Weichenstellungen wie z. B. den Rahmenleistungsvereinbarungen zusammen. In den Modellregionen schuf die wissenschaftliche Begleitung durch monatliche „Jour fixe“, regelmäßige Workshops und exemplarische Fallbesprechungen einen kontinuierlichen Verständigungszusammenhang.

Die Teams hatten und haben in ihren Versuchen, das Neue zu bewältigen, klare Erfolge: Durch eine gute, kooperative Abklärung, durch das gemeinsame Arbeiten am Fall, durch die Teamarbeit an einzelnen Fällen wurden Hilfen im Sinne von sog. „Maßanzügen“ entwickelt. Eine problemangemessene Arbeitsteilung innerhalb der Teams, die Entwicklung und Modifikation eigener Regeln und Routine durch die Praxis leisteten dabei den wesentlichen Beitrag. Nach einer Phase großer Offenheit und Engagements drängten die AEH-Träger nach klaren Kooperationsregeln mit dem ASD, nach Regeln für die Definition von Kapazitätsgrenzen und – damit in Zusammenhang stehend – nach Standards mit dem Stadtjugendamt, die ihre Arbeit nach außen und innen ein- und auch abgrenzen sollten. Für die Erstellung dieser Regeln haben sie im Rahmen der Erarbeitung der Definition von Qualitätsmaßstäben für AEH nochmals einen wesentlichen Beitrag geleistet.

Am 21.09.1999 beschloss der Kinder- und Jugendhilfeausschuss zum Thema „Mehr Flexibilität in der Jugendhilfe, anstelle von Heimunterbringung mehr ambulante Hilfen“ unter anderem den Auftrag, in zwei AEH-Regionen durch eine externe Projektbegleitung diese Modellprojekte prozessorientiert zu unterstützen und zu beraten und einen qualifizierten Auswertungsbericht vorzulegen. Inhaltlich war damit bestimmt, dass durch die Flexibilisierung der ambulanten Erziehungshilfen die versäulten Maßnahmen nach §§ 29, 30 und 31 des SGB VIII, also soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaft und sozialpädagogische Familienhilfe, aufzuheben sind und sich zudem die ambulanten Erziehungshilfeteams bilden und in 13 Sozialregionen etablieren sollen.

Mit der externen Evaluation wurden vom Stadtjugendamt Herr Prof. Dr. Werner Schefold von der Bundeswehruniversität München-Neubiberg und Frau Christa Neuberger, wissenschaftliche Assistentin bei Herrn Prof. Dr. Schefold, beauftragt; beide hatten 1997 die Entwicklung der Praxis des Hilfeplanverfahrens im Rahmen des § 36 SGB VIII im Sozialreferat/Stadtjugendamt der Landeshauptstadt München untersucht und damit für diese Evaluation wesentliche Zugänge zur Erziehungshilfepraxis in München und wertvolle Erfahrungen in diesem Aufgabenbereich der kommunalen Kinder- und Jugendhilfen sammeln können.

Die Flexibilisierung der ambulanten Erziehungshilfen war in seinen prinzipiellen Grundlagen deutlich formuliert, Schefold et al. machten darauf aufmerksam, dass „die Entwicklung der Praxis mit allen Folgen für Personal und Organisation offen war und nach der Besonderheit dieses Reformprozesses auch offen sein musste. Kreativität in den Teams war gefragt, neue Erfahrungen in den Sozialregionen u. a. standen an“ (Schefold et al. 2001: 13).

Mit Herrn Schefold und Frau Neuberger wurde vereinbart, dass das AEH-Konzept mit seinen Leitlinien Flexibilisierung und Sozialraumorientierung, wie dies in dem o. g. Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses und in der, zwischen Jugendamt und freien Trägern partnerschaftlich erarbeiteten Rahmenleistungsvereinbarung formuliert wurde, auf seine Realisierungsmöglichkeiten, fachliche Qualität und Wirkungen hin untersucht werden soll. Zugleich sollten die während der Modellphase gewonnenen Evaluationserkenntnisse in die Fortentwicklung der zu modifizierenden Arbeitsformen und deren Strukturen in die Praxis der AEH-Teams integriert werden, um die AEH-Praxis zu optimieren.

Somit kann diese Evaluation als formative Programmevaluation bezeichnet werden, wie sie Kromrey definiert: „Die Evaluation ist in die gesamte Programmhistorie eingebunden, von der Ausarbeitung und Präzisierung von Problemwahrnehmungen und Zielvorstellungen über eine zunächst vage Programmidee, über die Entwicklung geeignet erscheinender Maßnah-

men und deren Erprobung bis zu einem auf seine Güte und Eignung getesteten (endgültigen) Konzept.“ (Kromrey 2000: 29)

Bei den Verhandlungen über die geplante Evaluation wurden die Geschäftsführer der Träger der Ambulanten Erziehungshilfen in den beiden Modellregionen Westend-Laim und Schwabing-Freimann einbezogen, um die Form der Einbindung der Träger und des Stadtjugendamtes in die erforderlichen Abstimmungsprozesse zu klären.

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation wurden im Dezember 1999 in den beiden Modellregionen mit den Außenstellen der Bezirkssozialarbeit und den beiden AEH-Teams Start-Workshops durchgeführt.

Nachfolgend wurde regelmäßig AEH-Team-interne Unterstützung der jeweils spezifischen Organisationsentwicklungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen realisiert, wie z. B. das exemplarische Bearbeiten von Fallbeispielen, Analysen von Kooperationsstrukturen, Festlegung genauer Definitionen des Erziehungshilfebedarfes und der Erziehungshilfeziele im Rahmen ambulanter Erziehungshilfen sowie eine Präzisierung der Eckpunkte der Rahmenleistungsvereinbarung. Insgesamt fanden 25 solcher AEH-Team-internen Treffen statt. Zudem gab es regelmäßige Kooperations-Workshops zwischen den AEH-Teams und der Bezirkssozialarbeit. Ferner wurden fallbezogene Interviews mit den Sozialpädagogen/-innen, den Anspruchsberechtigten (Eltern) sowie den jungen Menschen geführt. Während der wissenschaftlichen Begleitung fanden ferner monatlich Treffen der Evaluatoren/-innen mit der Abteilungsleitung in den Jahren 2000 und 2001 statt.

Im Herbst 2000 wurden Gruppeninterviews mit den zwei AEH-Teams zum Thema der Umsetzung des neuen AEH-Konzeptes organisiert sowie eine detaillierte fallbezogene Befragung aller AEH-Fälle in diesen beiden Modellregionen. Die Ergebnisse über den Fortgang der Entwicklung in diesen Modellregionen sowie der Abschlussbericht lagen im Frühjahr 2001 vor. Dieser Abschlussbericht wurde im Juni 2001 dem Stadtrat/Kinder- und Jugendhilfeausschuss vorgestellt (Landeshauptstadt München, Sozialreferat: Beschlussvorlage im Kinder- und Jugendhilfeausschuss vom 03.05. 2001: „Mehr Flexibilität in der Jugendhilfe, anstelle von Heimunterbringungen mehr ambulante Hilfen; Beschluss des KJHA vom 21.09.1999 – Bericht über den Verlauf der Arbeit“).

Im Mai 2001 sollte eine detaillierte fallbezogene Befragung aller AEH-Teams durchgeführt werden; dabei war geplant zu 267 Fällen umfangreiche Fragebögen auszuwerten. Es gab einen Rücklauf zu 211 Fällen, das entspricht einer Quote von 79 Prozent. Im November 2001 wurden die Ergebnisse dieser Befragung den Leitungskräften der AEH-Teams vorgestellt sowie ab Dezember 2001 sozialregionsbezogene Auswertungen vorgenommen. Dabei waren in allen Sozialregionen alle AEH-Teammitglieder, die Bezirkssozialarbeit sowie die Steuerung der Erziehungshilfen beteiligt. Die Veranstaltungen wurden in Form von eintägigen Workshops durchgeführt.

Neuberger weist darauf hin, dass in der Anfangsphase Abstimmungsprobleme festzustellen waren und sich verfahrensrechtliche Neukoordinierungsbedarfe zwischen dem bisher eigenständigen ASD und dem Stadtjugendamt als Steuerungsakteure ergaben. „So zeigten sich auch auf Ebene der Einrichtungen und Dienste, in den jeweiligen AEH Einrichtungen, bei den AEH Trägern und beim ASD, nicht gleichzeitig verlaufende fachliche Entwicklungsprozesse.“ (Neuberger 2004: 43)

Bei der Evaluation wurde großer Wert darauf gelegt, die verschiedenen Beteiligten in dem Feld der ambulanten Erziehungshilfen mit einzubinden, denn trotz der Tatsache, dass dieses Modellprojekt nur in zwei Modellregionen realisiert wurde, war das Interesse und die mittelbare Wirkung für die anderen neuen AEH-Träger von erheblicher Bedeutung. Dies musste in der fortwährenden Kooperation sowohl vom Stadtjugendamt als auch von den Wissenschaftlern/-innen berücksichtigt werden. Im März und Juli 2002 fand jeweils ein Abschluss-Workshop zur Auswertung aller durchgeführten regionalen Workshops statt. Mit diesen Abschluss-Workshops wurden Evaluationserkenntnisse in die AEH-Arbeit insoweit integriert, als sie zur Erarbeitung einer neuen Rahmenleistungsvereinbarung beitrugen, bei der die ambulante Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung (ISE) nach § 35 KJHG in das AEH-Konzept integriert wurde.

Besonders positiv hervorzuheben ist die kontinuierliche Beteiligung der Evaluatoren/-innen an der Arbeit in den Modellregionen und die abschließende Evaluation der Einzelfälle. Der monatliche Jour Fixe der Evaluatoren/-innen beim Auftraggeber hatte eine kontinuierliche Anpassung und Fortschreibung des Evaluationsauftrages zur Folge; dies führte im Ergebnis zu umsetzbaren fachlichen Empfehlungen.

Abschließend ist anzumerken, dass die Evaluation insoweit erfolgreich durchgeführt wurde, als die Ergebnisse von allen Beteiligten, d.h. den Mitarbeitern/-innen und den Geschäftsführern der freien Träger, den Mitarbeitern/-innen des Stadtjugendamtes und des ASD akzeptiert und diese flexibilisierte und sozialraumbezogene Form der Ambulanten Erziehungshilfen in allen Sozialregionen realisiert wurde.

Literaturverzeichnis

Köhler, M./Kurz-Adam, M./Neuberger, C./Schefold, W. (2002): Die Reform der ambulanten Erziehungshilfen in München. NDV 11.

Kromrey, H. (2000): Die Bewertung von Humandienstleistungen. Fallstricke bei der Implementations- und Wirkungsforschung sowie methodische Alternativen. In: Müller-Kohlenberg, H./ Münstermann, K. (Hrsg.): Qualität von Humandienstleistungen, Evaluation und Qualitätsmanagement in Sozialer Arbeit und Gesundheitswesen. Opladen.

Landeshauptstadt München, Sozialreferat: Beschlussvorlage im Kinder- und Jugendhilfeausschuss vom 03.05.2001: „Mehr Flexibilität in der Jugendhilfe, anstelle von Heimunterbringung mehr ambulante Hilfen; Beschluss des KJHA vom 21.09.1999 – Bericht über den Verlauf der Arbeit“.

Neuberger, C. (2004): Fallarbeit im Kontext flexibler Hilfen zur Erziehung. Wiesbaden.

Schefold, W./Neuberger, C./Schmidberger, S. (2001): Flexibilisierung der Ambulanten Erziehungshilfen in München. In: Landeshauptstadt München, Sozialreferat/Stadtjugendamt: Flexibilisierung der Ambulanten Erziehungshilfen in München.

Möglichkeiten und Schwierigkeiten von Steuerungsprozessen in groß angelegten Evaluationen

*Dr. Michael Macsenaere
Institut für Kinder- und Jugendhilfe (IKJ), Mainz*

Einleitung

Als Institut für Kinder- und Jugendhilfe liegt der Schwerpunkt unserer Forschungsarbeiten auf dem Erfassen von Wirkungen pädagogischer Arbeit. Da die hier eingesetzten Methoden und gewonnenen Erkenntnisse in unsere weiteren Arbeitsbereiche Qualitätsentwicklung, EDV-Entwicklung und Beratung einfließen, haben wir seit 10 Jahren Erfahrungen mit größer angelegten Evaluationen. Im Folgenden werden vier dieser Studien herausgegriffen, um daran die Möglichkeiten, aber auch die Schwierigkeiten von Steuerungsprozessen darzustellen. Um dem Titel des Beitrages gerecht zu werden, erfüllen die hier ausgewählten Evaluationen zumindest eines der folgenden Kriterien: Sie sind überregional (manche sogar bundesweit) und trägerübergreifend angelegt und haben eine zumindest dreistellige Stichprobengröße bis hin zu einem $n = 15.000$. Der Artikel ist zweigeteilt: Zuerst werden die ausgewählten Studien vorgestellt, danach die dabei gemachten Erfahrungen mit den Aushandlungsprozessen, wobei sowohl deren Gegenstände wie auch der Prozess als solcher behandelt werden. Abschließend sollen aus den vorliegenden Erfahrungen Schlussfolgerungen für zukünftige Evaluationen gezogen werden.

Einführung in die ausgewählten Studien

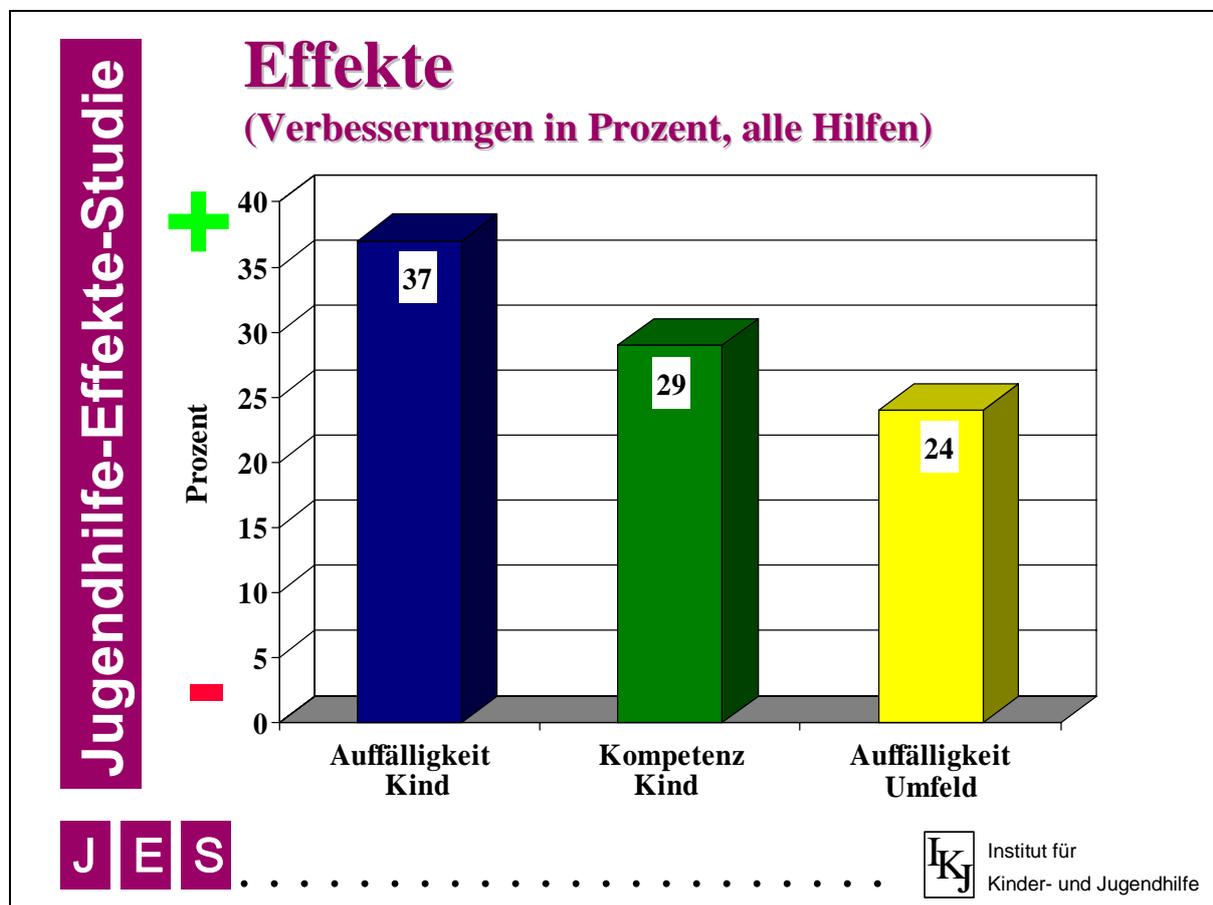
In diesem Kapitel werden Methode und zentrale Ergebnisse der ausgewählten Studien beschrieben. Dies dient als Grundlage, um die in Kapitel 3 beschriebenen Erfahrungen mit Aushandlungsprozessen einordnen zu können.

Jugendhilfe-Effekte-Studie: JES

Ermöglicht wurde das bisher umfangreichste prospektive Forschungsprojekt in der Kinder- und Jugendhilfe Deutschlands durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, anteilig durch die Bundesländer Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, den Landeswohlfahrtsverband Baden sowie durch den Deutschen Caritasverband. Die multizentrische Studie mit einer Laufzeit von fünf Jahren weist eine Reihe von Besonderheiten auf: Die Stichprobe setzt sich aus 233 Hilfen zusammen, welche sich gleichmäßig über fünf Hilfearten und fünf Bundesländer verteilen. Erhoben wurde auf der Basis eines aufwändigen prospektiven Längsschnittsdesigns mit einem umfassenden und alle Qualitätsdimensionen berücksichtigenden Instrumentarium und unter Miteinbeziehung aller am Hilfeprozess Beteiligten (Jugendamt, Leistungserbringer, Kind und Eltern). Um das in der Kinder- und Jugendhilfe vorliegende vielschichtige Wirkungsgefüge erkennen zu können, kamen komplexe multivariate Analysemethoden zum Einsatz. Aus der Vielzahl der vorliegenden Befunde (vgl. Schmidt et al. 2003) werden nachfolgend ausgewählte Ergebnisse kurz skizziert:

Ist Kinder- und Jugendhilfe erfolgreich? Kinder- und Jugendhilfe ist erfolgreich! Im Durchschnitt konnten aufgrund der Hilfe die Auffälligkeiten des betroffenen Kindes um 37% reduziert und seine Kompetenzen um 29% aufgebaut werden. Die Hilfen wirken parallel auch im Umfeld des Kindes: Hier wurden die Auffälligkeiten bis zum Ende der Hilfe um 24% gesenkt (s. Abbildung 1). Die Ergebnisse zeigen zum einen, dass die Reduzierung von Auffälligkeiten in höherem Maß als der Aufbau von Kompetenzen gelingt. Zum anderen weisen die stärkeren Effekte beim Kind auf eine höhere Änderungsresistenz des Umfeldes hin. Um die beschriebenen Ergebnisse erreichen zu können, müssen zentrale Aspekte der Fachlichkeit berücksichtigt werden. Dies gilt für Strukturqualität (z. B. breites Leistungsspektrum und klinische Orientierung) und in noch stärkerem Maße für einzelfallbezogene Prozessqualität. Umgekehrt zeigt die Studie die Ergebnislosigkeit von Kinder- und Jugendhilfe auf, falls keine Kooperation mit Eltern und Kind erfolgt und die Hilfe unplanmäßig abgebrochen wird.

Abbildung 1: Jugendhilfe-Effekte-Studie: Effekte im Überblick



Wann werden die Erfolge erreicht? Die Wirkung erstreckt sich über die gesamte Helfedauer. Dies gilt insbesondere für die Reduzierung von Auffälligkeiten beim Kind. Die vorliegenden Befunde verdeutlichen, dass eine verfrühte Beendigung fatale Folgen nach sich ziehen würde, da das Erfolgspotential nicht ausgeschöpft wäre. Höhere Effekte können demnach erzielt werden, wenn die geplante Helfedauer voll umgesetzt wird, aber auch wenn im Vorfeld der Hilfe sensibel auf Auffälligkeiten reagiert und frühzeitig eine angemessene Hilfe gewählt wird. Was ist für den Erfolg verantwortlich? Die pädagogisch-therapeutischen Prozesse im Einzel-

fall üben einen wesentlich stärkeren Einfluss auf Erfolg und Misserfolg der Hilfe aus, als Adressaten- und Strukturmerkmale. Dabei kommt der Kooperation der Beteiligten eine herausragende Rolle zu: Für den Erfolg im Umfeld ist die tatsächlich erfolgte Mitarbeit der Eltern entscheidend; umgekehrt ist fehlende Kooperation der Eltern der Hauptprädiktor für einen späteren Misserfolg und den Abbruch der Hilfe. Gleiches gilt für den (Miss-)Erfolg beim Kind: Auch hier kommt der Kooperation der Eltern eine entscheidende Bedeutung zu. Noch wichtiger allerdings ist, dass das Kind aktiv kooperiert. Bei fehlender Mitarbeit des Kindes und der Eltern ist mit einem drastischen Anstieg der Misserfolgsquote zu rechnen. Unter Kooperation werden hier nicht nur Mitarbeitsbereitschaft und Beteiligung verstanden, sondern auch alle Schritte, die unternommen wurden, um eine aktive Mitarbeit des Kindes bzw. der Eltern zu erreichen.

Sind die erreichten Effekte stabil? Um die Nachhaltigkeit von erzieherischen Hilfen beurteilen zu können, kommt dem weiteren Verlauf nach dem Hilfeende eine besondere Bedeutung zu. Daher untersuchte die Jugendhilfe-Effekte-Studie die Effektstabilität katamnestisch 15 Monate nach Beendigung der Hilfe. Die Ergebnisse zeigen ein insgesamt positives Bild:

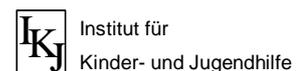
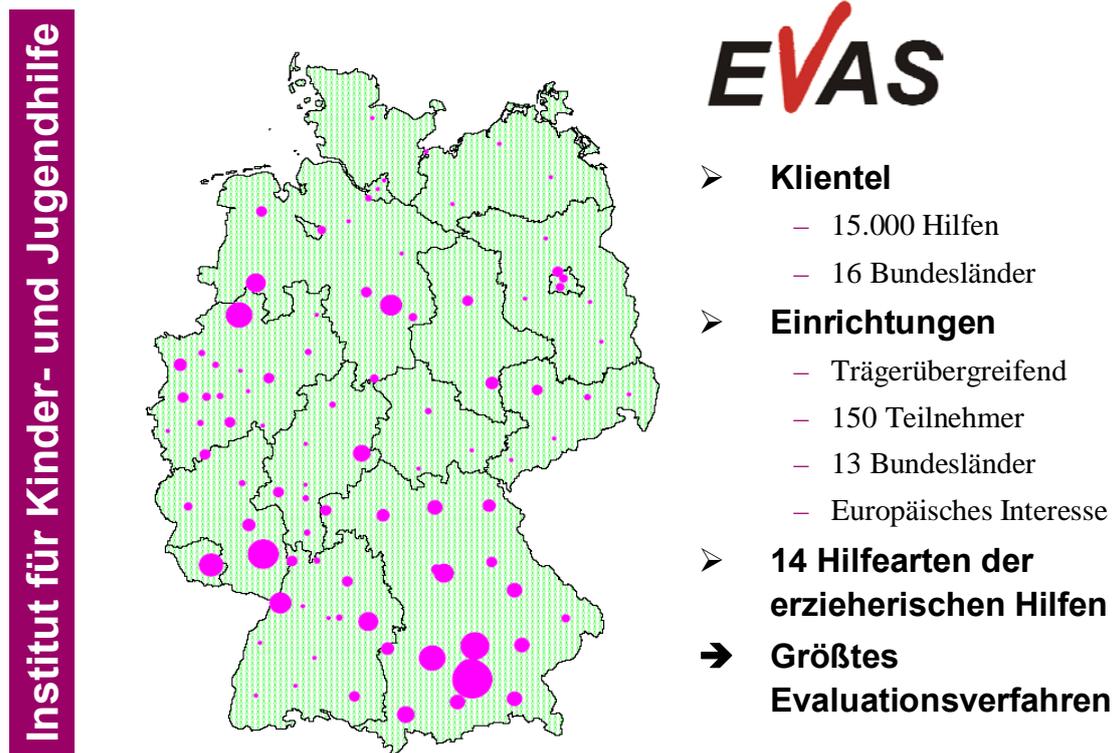
- Kinder- und Jugendhilfe ist nachhaltig: Im Schnitt werden die bis zum Hilfeende erreichten Ergebnisse in den 15 Monaten danach gehalten bzw. gesteigert.
- Die Effektstabilität ist bei Kindern höher als in deren familiären Umfeld ausgeprägt.
- Analog zu den Ergebnissen während des Hilfeprozesses gelingt auch nach Hilfeende die Reduzierung der Auffälligkeiten besser als der Aufbau von Kompetenzen.

Evaluation Erzieherischer Hilfen: EVAS

Einen völlig anderen Zugang verfolgt die Evaluation Erzieherischer Hilfen (EVAS) (Macsenaere/Knab 2004) – ein Evaluations- und Qualitätsentwicklungssystem, das von Einrichtungen für Einrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe entwickelt wurde: Dieses seit 1999 bundesweite und trägerübergreifende Verfahren gestattet den beteiligten Einrichtungen und Diensten auf der Basis einer einzelfallbezogenen Leistungs- und Entwicklungsdiagnostik eine mehrstufige Qualitätsanalyse und in der Folge Qualitätsentwicklung. EVAS basiert auf einer sozialpädagogischen Diagnostik, mit der den Sozialpädagogen/-innen vor Ort der „Durchblick“ (griechisch „diagnosis“ = „durch und durch erkennen“) ohne Hinzuziehen von externen Experten ermöglicht wird. Im Sinne der psychosozialen Diagnostik nach Heiner (2001) ist EVAS weder eine reine Selektions- und Klassifikationsdiagnostik noch ausschließlich eine Modifikationsdiagnostik, sondern stellt eine an den Zielsetzungen des Verfahrens ausgerichtete Mischung dar. Mittels EVAS überprüfen die Einrichtungen auf wissenschaftlicher Basis den effizienten Einsatz ihrer Ressourcen (Wissen, Personal, Anlagen, Mittel). Durch Gruppen-, Einrichtungs-, Regional- und Bundesauswertungen sind konkrete Vergleiche möglich, die zu Verbesserungen oder sogar zur Erkennung von Einsparungspotentialen bei ökonomischem Mitteleinsatz führen können. Mit EVAS wird die bisherige, auf „weichen Daten“ beruhende Dokumentationspraxis durch eine Evaluation abgelöst, die seriöse, nachvollziehbare und die Qualitätssicherung und -entwicklung der Einrichtungen unterstützende Ergebnisse liefert. Es erfolgt zweimal pro Jahr eine zeitnahe Ergebnismeldung in Form von Datenberichten (Institut für Kinder- und Jugendhilfe 2004) mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten: Darstellung der Klientel, Beschreibung der psychosozialen Belastungsfakto-

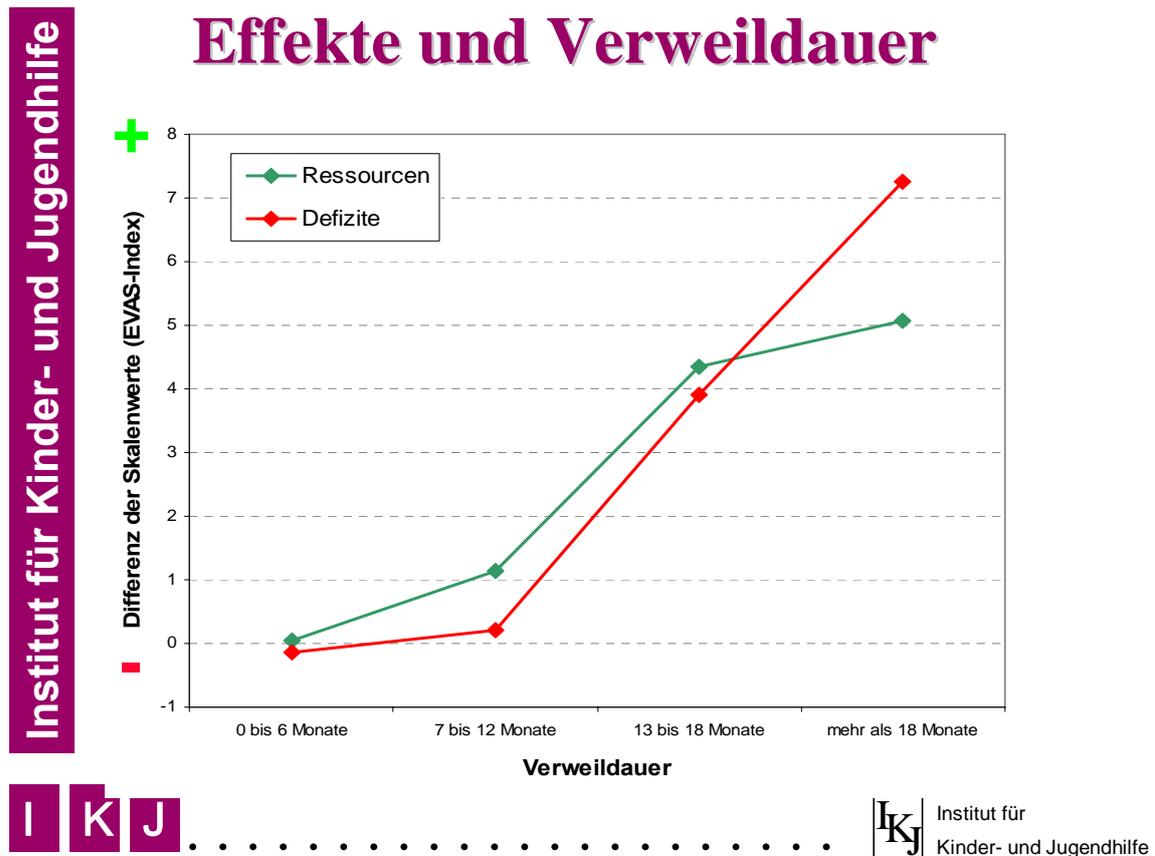
ren, Erfassung der pädagogisch-therapeutischen Methoden und Umfänge der Arbeit (Prozessqualität), Erfassung und Darstellung der Effekte (Ergebnisqualität). Diese Auswertungen dienen als Grundlage, um in den Einrichtungen und Diensten Stärken und Schwächen (Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität) herausarbeiten zu können. Mit 150 teilnehmenden Einrichtungen und über 15.000 erfassten Hilfen, deren Klientel sich auf alle 16 Bundesländer verteilt (s. Abbildung 2), ist dies in diesem Bereich die bisher größte Evaluationsstichprobe.

Abbildung 2: Stichprobe der Evaluation Erzieherischer Hilfen (EVAS)



Durch die halbjährlichen Auswertungen liegen eine Vielzahl von Ergebnissen vor, aus denen hier exemplarisch nur eine Fragestellung ausgewählt wird – die nach dem Zusammenhang zwischen Effekten und Verweildauer. Wie Abbildung 3 belegt, werden in Übereinstimmung mit den JES- und JuLe-Ergebnissen im Verlauf der Hilfen ausgeprägte Effekte erreicht. Erste messbare Effekte treten im Durchschnitt der Gesamtstichprobe aber erst nach ca. einem Jahr auf, während im zweiten Jahr der Hilfe erhebliche Erfolge nachgewiesen werden. Daraus ist zu folgern, dass eine generelle „Deckelung“ der Hilfedauer auf z. B. 18 Monate kontraindiziert wäre. Umgekehrt wäre ein Hilfeverlauf, der nach 18 Monaten noch keine messbaren Effekte aufweist, als kritisch und veränderungsbedürftig zu bewerten.

Abbildung 3: EVAS – Effekte und Verweildauer



Wirkungsorientierte Steuerung im Dialog: WOS

Die „Wirkungsorientierte Steuerung im Dialog (WOS)“ wurde 2004 mit einer regionalen Arbeitsgruppe – bestehend aus mehreren Pärchen mit jeweils einer Jugendamts- und Leistungserbringer-Leitungskraft und moderierenden IKJ-Mitarbeiter/-innen – entwickelt und bis Mitte 2005 in die Praxis implementiert. Analog zu EVAS ist das Verfahren WOS bundesweit konzeptioniert.

Zur Ausgangslage: Jugendämter haben bei der Durchführung der Leistungen der Jugendhilfe eine zentrale Steuerungsfunktion zu erfüllen. Im Bereich der Hilfen zur Erziehung (HzE) obliegt ihnen die Gesamtverantwortung für die Hilfeentscheidung und den Hilfeverlauf (Hilfeplanung). Um diesen Auftrag erfolgreich erfüllen zu können, sind Daten zur Klientel, den Strukturen, Prozessen und vor allem zu den Ergebnissen (Effekte, Wirkungen) unabdingbar. Die vorhandenen Datengrundlagen in den meisten Jugendämtern bieten aber in der Regel nicht die Möglichkeit, differenzierte Entwicklungs- und Auswertungsberichte im gesamten Bereich der Hilfen zur Erziehung (§ 27 ff SGB VIII) zu erstellen. Meist erstreckt sich die Datengrundlage lediglich auf die Fallzahlenentwicklung sowie auf eine Belegungs- und Kostenübersicht. Daten zur Wirkung von Hilfen fehlen gänzlich und systematische Daten zu Klientel, Strukturen und Leistung, Erfolg/Misserfolg, Hilfearten, regionale Untergliederung (Bezirk) liegen in der Regel nicht vor. Qualifizierte empirische Grundlagen, die eine wirkungs-

orientierte Steuerung der Fälle und eine Qualifizierung des HzE-Verfahrens von Seiten des Jugendamtes ermöglichen, können aber wesentlich zu einer fachlich sinnvollen Kostenbegrenzung beitragen.

Zielsetzungen: Die Hauptzielsetzungen des WOS-Managers sind Dokumentation, Qualitätsanalyse und Dialogischer Prozess. Darin enthalten sind insbesondere sozialpädagogische Diagnosen und Hilfeplanung.

1. Die Dokumentation muss folgende Bereiche erfassen:
 - Stammdaten in Bezug auf die Klientel und die Hilfe junger Mensch, Familie, Umfeld, Vorerfahrungen, Sozialpädagogische Diagnostik: Problemlagen und Ressourcen
 - Darstellung der Klientel
 - Hilfeentscheidung, Hilfeplanung, Hilfeverlauf
2. Die Qualitätsanalyse muss bestehen aus:
 - Darstellung der Rahmenbedingungen des Leistungserbringers (Strukturqualität)
 - Erfassung der pädagogisch-therapeutischen Interventionen des Leistungserbringers, z. B. Methode und Umfang (Prozessqualität)
 - Sichtbarmachen der Effekte der durchgeführten Hilfen (Ergebnisqualität)
 - Kosten-Nutzen-Analysen der durchgeführten Hilfen (Effizienz)
3. Der Dialogische Prozess zwischen Jugendamt und Leistungserbringer muss folgende Ebenen beinhalten:
 - Dialogische Datenerfassung
 - gemeinsame Interpretation der Auswertung
 - gemeinsame Grundlage für Entscheidungen im Hilfeprozess

Der WOS-Manager: Das Institut für Kinder- und Jugendhilfe, Mainz (IKJ), hat auf der Grundlage der Ergebnisse der Jugendhilfe-Effekte-Studie (JES) und dem daraus vom IKJ entwickelten bundesweiten Evaluations- und Qualitätsentwicklungsverfahren EVAS ein wirkungsorientiertes Steuerungsverfahren im HzE-Bereich für Jugendämter entwickelt. An dem Entwicklungsprozess waren maßgeblich Jugendämter und Leistungserbringer gemeinsam beteiligt. Ein Kernstück des Steuerungsverfahrens ist die dialogische Datenerhebung, die den Leistungserbringern ebenfalls die Möglichkeit zur Qualitätsentwicklung bietet. Um den WOS-Manager als zentrales Steuerungsinstrument einsetzen zu können, müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein, wie z. B. Alltagstauglichkeit, geringer Zeitaufwand, geringe EDV-Anforderungen, sozialpädagogische Diagnostik als Datengrundlage, zumindest ausreichende Testgütekriterien und ein positives Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen. Um dies umsetzen zu können, wurde das Erhebungsinstrument als Online-Version entwickelt. Eine Online-Version hat den Vorteil, dass entsprechende Teile auch den Leistungserbringern zur Verfügung gestellt werden können. Beide Seiten – das Jugendamt und der Leistungserbringer – können somit Daten eingeben und auch Daten nutzen. Voraussetzung dazu ist, dass eine entsprechende gegenseitige Vereinbarung (möglicherweise im Leistungsvertrag) getroffen wird. Mit der beiderseitigen Nutzung der Daten wird eine Grundlage geschaffen, mit der die Mitarbeiter des ASD und die Mitarbeiter des LE eine objektivierte Basis zur Kooperation aufbauen können. Damit kann ein qualifiziertes Fallverstehen im Dialog entwickelt werden, das sich letztlich positiv auf den Hilfeverlauf des jungen Menschen auswirken kann.

Auswertung: Der angestrebte Nutzen wird nur über ein leistungsstarkes Auswertungssystem erreicht werden können. Es wird eine halbjährliche Erhebung und Auswertung angeboten. Es sind verschiedene Ebenen der Auswertung möglich, wie z. B. einzelne Hilfearten in Bezug auf die Gesamtauswertung. Welche Ebenen der Auswertung das jeweilige Jugendamt wünscht, kann individuell entwickelt und vereinbart werden. Auf der Ebene des Einzelfalls ist durch die Online-Version eine Auswertung durch das Jugendamt selbst jederzeit möglich: Mit der Online-Version kann der Jugendhilfe-Praktiker sofort nach der bedienerfreundlichen Eingabe am PC seine Fragen durch die direkt anklickbare Auswertung beantworten und auf Besonderheiten (Stärken und Schwächen) der einzelnen Hilfe wie auch seiner Einrichtung aufmerksam werden. Eine für sukzessive Qualitätsentwicklungsprozesse nicht hinnehmbare Zeitverzögerung entfällt damit. So können trotz nur geringen Aufwandes kontinuierliche Verbesserungsprozesse initiiert werden. Darüber hinaus ermöglicht die fortlaufende Evaluation den Anwendern einen Argumentationsvorsprung, der nach innen wie nach außen genutzt werden kann.

Angestrebter Nutzen: Der WOS-Manager kann genutzt werden, ...

- um innerhalb des ASD eine qualifizierte und objektivierte Grundlage für Entscheidungen im einzelnen Fall in Bezug auf die Hilfeplanung und den Hilfeverlauf usw. zu haben, damit ist indirekt eine Qualifizierung der Mitarbeiter im ASD verbunden;
- um ein standardisiertes Verfahren im Bereich HzE im Jugendamt zu etablieren und damit bisherige Verfahrensabläufe zu optimieren (Entlastung der ASD-Mitarbeiter);
- um ein Kooperationsmodell zwischen Jugendamt und Leistungserbringer aufzubauen, das eine wirkungsorientierte Steuerung ermöglicht;
- um Leistungserbringern einen standardisierten Zugang zu Informationen des ASD über den Fall zu ermöglichen und damit zu ihrer Qualitätsentwicklung beizutragen;
- um eine Gesamtdarstellung der Entwicklung der Hilfe zur Erziehung zu ermöglichen, die auf den Ebenen der Entscheidungsträger und der Gremien innerhalb der Kommune kommuniziert werden kann und damit auch einen Leistungsnachweis über die im Haushalt eingestellten Mittel zu ermöglichen;
- um Kosten-Nutzen-Aussagen zu treffen, die für eine gezielte Kostenbegrenzung einzusetzen sind.

Evaluation der Sozialpädagogischen Diagnose-Tabellen des Bayerischen Landesjugendamtes: EST!

Das Bayerische Landesjugendamt (BLJA) veröffentlichte 2001 eine Arbeitshilfe für die Praxis der Jugendämter sowie für Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe zur Feststellung des erzieherischen Bedarfs im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung: die „Sozialpädagogischen Diagnose-Tabellen“ (BLJA 2001). Erarbeitet wurden die Diagnose-Tabellen vom Landesjugendamt in einem einjährigen Entwicklungsprozess mit Fachkräften aus verschiedenen Praxisfeldern, insbesondere der Bezirkssozialarbeit, und mit Wissenschaftlern/-innen und Fachärzten/-innen. Vorhandenes Wissen konnte so gebündelt, Erfahrungsbestände aufbereitet und auf die Praxis zugeschnitten werden. Mit der Entwicklung der Sozialpädagogischen Diagnose-Tabellen hat sich das BLJA auf ein Gebiet der Sozialpädagogik gewagt, das zwar nicht neu ist, aber dafür umso umstrittener. Hinzu kommt der Anspruch, ein diagnostisches

Verfahren zu bieten, das in den Alltag der Bezirkssozialarbeit integrierbar ist, also auch verwaltungstauglich sein soll.

Um zu prüfen, ob die Sozialpädagogischen Diagnose-Tabellen diesem Anspruch gerecht werden und somit zu einem Standardverfahren in der Jugendhilfepraxis werden können, hat sich das Bayerische Landesjugendamt entschlossen, die Diagnose-Tabellen und deren Anwendung in einer aufwändigen Studie zu evaluieren (Paries 2004). Die „Evaluation der Sozialpädagogischen Diagnose-Tabellen – EST!“ wird vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen finanziert. Durchgeführt wird die Evaluationsstudie in zwölf exemplarisch ausgewählten Jugendämtern im Freistaat Bayern mit einer Laufzeit von insgesamt fünf Jahren vom 01.04.2003 bis 31.03.2008.

Die Untersuchung ist als aufwändige Kontrollgruppenstudie angelegt und unterscheidet sich damit von den in der empirischen Jugendhilfeforschung üblichen Ein-Gruppen-Plänen (One Shot Case Study). Da insgesamt acht Hilfearten (§§ 28 - 35 SGB VIII) berücksichtigt werden, wurde ein zweifaktorieller Untersuchungsplan mit acht Ausprägungen (2 x 8 Design) gewählt. Die Datenerhebung erfolgt prospektiv, wobei für die Veränderungsmessungen ein Pretest-Posttest-Plan mit drei Erhebungszeitpunkten zu Beginn, während des Verlaufs und am Ende der Intervention eingesetzt wird. Um sämtliche – in der Kinder- und Jugendhilfe teilweise erheblich differierenden – Sichtweisen zu berücksichtigen, werden alle an der Hilfe Beteiligten in die Untersuchung einbezogen werden. Im Einzelnen sind dies: die Fachkräfte im Jugendamt, die leistungserbringenden Fachkräfte und die Leistungsadressaten/-innen (der junge Mensch und die Personensorgeberechtigten).

Erfahrungen mit Aushandlungsprozessen

Gegenstände von Aushandlungsprozessen

Das Kapitel ist in unterschiedliche Gegenstände von Aushandlungsprozessen gegliedert. Für jeden Gegenstand werden die in den Evaluationen JES, EVAS, WOS und EST! gesammelten Erfahrungen dargestellt. Zum besseren Verständnis sollten die Kurzbeschreibungen der vier Studien (s. Kapitel 2) vorausgesetzt sein.

Idee zur Evaluation

Die Idee zur Evaluation erfolgte je nach Studie und deren Zielsetzung durch unterschiedliche Gruppen.

JES: Die Idee zur Jugendhilfe-Effekte-Studie wurde durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) wie auch durch eine interdisziplinär besetzte Forschungsgruppe kreiert.

EVAS: Die Ausgangsidee ist hier auf den Wunsch von Einrichtungsleitern zurückzuführen, ein gemeinsames und zuverlässiges Dokumentations- und Evaluationssystem zu entwickeln und im Längsschnitt einzusetzen.

WOS: Hier war es primär der Wunsch von Jugendamtsleitungen, ein zuverlässiges Berichtswesen zu erhalten. Aber auch von Leistungserbringenseite wurde ein gemeinsames, dialogisches Qualitätsanalysesystem als sinnvoll angesehen.

EST!: Die Evaluation der Sozialpädagogischen Diagnostiktabellen wurde durch das Bayerische Landesjugendamt angeregt.

Anlage/Zweck der Evaluation

Je nach Initiator bzw. Auftraggeber unterscheidet sich die Anlage der hier ausgewählten Evaluationen.

JES: Mit der Jugendhilfe-Effekte-Studie sollten zum einen Erkenntnisse zu der Effektivität und dem Wirkungsgefüge der Hilfen zur Erziehung gewonnen werden. Zum anderen sollten valide und praxistaugliche Instrumente zur Struktur-, Prozess- und insbesondere Ergebnisqualität entwickelt werden.

EVAS: Der Einsatz von EVAS soll einerseits im Sinne von Qualitätsentwicklung zu besseren Entscheidungen und zu einer Verbesserung der Praxis führen. Andererseits soll EVAS eine verbesserte Argumentationsgrundlage bereitstellen (Legitimation).

WOS: Es wird ein verbessertes Berichtssystem angestrebt. Darüber hinaus führt die Evaluation von der Einzelfallebene bis hin zur aggregierten Ebene des gesamten Jugendamtes zu verbesserten Entscheidungen.

EST!: Mit der Kontrollgruppenstudie EST! werden die Sozialpädagogischen Diagnostiktabellen evaluiert und ggf. in einem zweiten Schritt optimiert.

Fragestellung der Evaluation

JES: Es wurde zwei zentralen Fragestellungen nachgegangen: Zum einen wurde die Ergebnisqualität der untersuchten HzE bestimmt, indem Veränderungsmessungen zu den Ressourcen und Defiziten von Kind und Familie vorgenommen wurden. Auch wurden Zielerreichungsgrade bestimmt. Eine Bestimmung der Ergebnisqualität alleine über den Zielerreichungsgrad ist zu vermeiden, da hier nur die intendierten Wirkungen erfasst und die nicht intendierten Wirkungen (Nebenwirkungen) ausgeblendet würden. Darüber hinaus sind Zielerreichungsgrade in besonderem Maße manipulierbar und somit weniger objektiv und reliabel, als die oben beschriebenen Veränderungsmessungen. Auf der Basis der Ergebnisqualität wurden in einem zweiten Schritt Wirkfaktoren bestimmt, d. h. erfolgsfördernde bzw. hemmende Adressatenmerkmale bzw. Aspekte von Struktur- und Prozessqualität.

EVAS: Analog zu JES steht auch bei EVAS die Bestimmung der Ergebnisqualität durch Veränderungsmessungen zu den Ressourcen und Defiziten von Kind und Familie und Bestimmung der Zielerreichungsgrade im Vordergrund. Durch die hier vorliegende singuläre Stichprobengröße von zurzeit $n > 15.000$ lassen sich durch den Einsatz multivariater Verfahren Wirkfaktoren mit einem hohen Auflösungsgrad bestimmen. Darüber hinaus werden durch die Vielzahl der teilnehmenden Einrichtungen Stärken-Schwächen-Analysen und Einrichtungvergleiche angegangen. Zukünftig wird die Messung der Effekte ergänzt durch eine optionale Kostenerfassung, die zusammen eine differenzierte Kosten-Nutzen-Analyse auf mehreren Ebenen ermöglicht.

WOS: Hier werden die gleichen Fragestellungen bearbeitet wie in EVAS beschrieben. Der zentrale Unterschied besteht darin, dass mit WOS die Daten von Jugendamt und Leistungserbringer gemeinsam im Dialog erhoben werden.

EST!: Es wurden sechs Hypothesen zu Testgütekriterien, Prozessqualität, Ergebnisqualität und Effizienz formuliert.

Partizipation an der Evaluation

Der Planungsprozess wird zumeist durch die Forscher/-innen und Auftraggeber gesteuert. Die Sichtweisen aller Beteiligten werden in den ausgewählten Studien in der Regel berücksichtigt – mit einem Schwerpunkt auf der Sichtweise der Leistungserbringer und Jugendämter.

JES: Der Planungsprozess wurde in erster Linie durch die Evaluatoren, in zweiter Linie durch das BMFSFJ und den Projektbeirat gesteuert. Darüber hinaus versuchten Interessensvertreter einer Hilfeeart auf das Untersuchungsdesign und die Stichprobenbestimmung Einfluss zu nehmen.

EVAS: Der Planungsprozess wurde durch eine interdisziplinär besetzte Arbeitsgruppe (Leistungserbringer, Forschung, Verbände) bestimmt. Es werden die Sichtweisen aller Beteiligten berücksichtigt, der Schwerpunkt liegt auf der Sichtweise der Leistungserbringer.

WOS: Der Planungsprozess wird durch Forscher/-innen und auftraggebende Jugendämter gestaltet, wobei auch Leistungserbringer eine beratende Funktion ausüben. Es werden die Sichtweisen aller Beteiligten berücksichtigt, wobei der Schwerpunkt auf den Sichtweisen von Jugendamt und Leistungserbringer liegt.

EST!: Der Planungsprozess wird durch eine Projektsteuerungsgruppe, die aus Vertretern aus Landesjugendamt, Forschung und Ministerium besteht, gestaltet. Die Sichtweise des Jugendamtes steht – bedingt durch den Untersuchungsgegenstand – im Vordergrund. Ergänzend werden die Sichtweisen von Leistungserbringern, Kind und Familie mit berücksichtigt.

Leitung, Koordination und Erhebung der Evaluation

Die Leitung einer Evaluation liegt in der Regel bei einer zu Beginn der Studie konstituierten Projektsteuerungsgruppe. Die bei Großstudien aufwändige Koordination ist von der Projektsteuerungsgruppe kaum zu leisten und wird daher üblicherweise an das involvierte Forschungsinstitut delegiert. Die Erhebungsdurchführung liegt je nach Studie und Zielsetzung bei unterschiedlichen Akteuren: In der Jugendhilfe-Effekte-Studie erfolgten die Diagnosen und Interviews durch die Evaluatoren selbst, während die Erhebungsverantwortung bei EVAS, WOS und EST! bei den zuvor geschulten Praktikern liegt.

Darstellung

Die Ergebnisse einer Evaluation können sich je nach Zielsetzung an mehrere Zielgruppen richten:

- an Praxisvertreter, wobei einerseits zwischen Jugendamt und Leistungserbringern und andererseits zwischen Leitungskräften und pädagogischen Mitarbeitern zu unterscheiden ist;
- an Politiker;
- an Wissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen, wie z. B. Pädagogen, Psychologen, Kinderpsychiater, Ökonomen, Juristen.

Für jede Zielgruppe muss die geeignete „Sprache“, Präsentationsform, Länge und das entsprechende Medium gewählt werden. Mündliche Präsentationen können als Vortrag, Workshop oder Diskussion unter Miteinbeziehung weiterer Medien, wie z. B. Flipchart, Moderationskarten, Overhead-Folien und Beamer unterschiedlich konzeptioniert sein. Es sind Kurz-

beiträge von fünf Minuten bis zu einer Stunde denkbar, ebenso wie längere Veranstaltungen bis hin zu einer Dauer von einem oder gar mehreren Tagen. Eine mündliche Präsentation steht und fällt allerdings mit dem „Ausstrahlungspotential“ des Referenten, die durchaus unabhängig von seinen fachlichen Qualitäten sein kann und zudem noch intraindividuellen Schwankungen (Tagesform) unterworfen ist. Diese Schwankungsbreite fällt bei schriftlichen Beiträgen naturgemäß geringer aus. Hier muss entschieden werden, ob klassisch auf Papier publiziert wird oder ob elektronische Medien wie E-Mail, CD, Download oder gar Online-Auswertungen (wie in EVAS und WOS) zum Einsatz kommen. Hier gibt es keine generelle Regel, welches Medium und welche Form „richtig“ oder „falsch“ ist; es muss im Einzelfall die adäquate, zielgruppengerechte Darstellungsform gefunden werden.

Wege und Erfahrungen von Aushandlungsprozessen

Wer ist in die Aushandlungsprozesse einbezogen?

Aushandlungsprozesse finden üblicherweise innerhalb der Projektsteuerungsgruppe statt, die sich zumeist aus Auftraggebern und Forschern/-innen zusammensetzt. Gewöhnlich wird innerhalb der Projektsteuerungsgruppe ein Konsens angestrebt. Falls dies nicht gelingt bzw. schwierig ist, reduziert sich die Beteiligung am Aushandlungsprozess in der Regel auf die Meinungsführer innerhalb der betreffenden Gruppe. Hier ist zu empfehlen, dass eine solche Fokussierung nicht zu frühzeitig erfolgt, um ein möglichst breites Meinungsspektrum für die Entscheidung berücksichtigen zu können. Während die zentralen Entscheidungen in der Projektsteuerungsgruppe oder zum Teil auch im Projektbeirat erfolgen, werden die Alltagsentscheidungen durch die Koordinationsstelle vor Ort getroffen und der Projektsteuerungsgruppe wird darüber systematisch Bericht erstattet. Neben den offiziellen Aushandlungsprozessen kann es gelegentlich auch zu informellen Einflussnahmen kommen. Es ist zu empfehlen, dass Versuche der informellen Einflussnahme als solche wahrgenommen werden und durch schriftlich formulierte Standards reduziert werden.

Wann werden zentrale Aspekte der Evaluation ausgehandelt und entschieden?

Aushandlungsprozesse finden nicht nur zu Beginn, sondern auch während und sogar nach Ende der Evaluation statt. Im Vorfeld der Evaluation sollten alle zentralen Aspekte entschieden werden, so z. B. Zielsetzungen, Hypothesen, Design und finanzielle Rahmenbedingungen. Während der Evaluation müssen trotz Probeläufen des Öfteren Fragen zum Umfang (zu viel, zu wenig etc.) und Inhalt (Kategorien, Skalierung etc.) der Items entschieden werden. Aber auch nach dem Ende der Erhebungen können brisante Entscheidungsfragen anstehen, wie z. B. nach der Auswahl und Interpretation der Ergebnisse und den Zielgruppen und der damit verbundenen Anpassung von „Sprache“ und Form der Ergebnisdarstellung.

In welcher Form finden Aushandlungsprozesse statt?

Informelle Einflussnahmen erfolgen üblicherweise nicht in offiziellen Strukturen, wie den Projektgruppensitzungen, sondern bilateral über das Medium Telefon oder persönlich „unter vier Augen“. Es ist empfehlenswert, solche Einflussnahmen zu identifizieren und in transparente Strukturen zu überführen. Grundsätzlich ist es anzuraten, multilateralen Aushandlungsprozessen gegenüber bilateralen den Vorzug zu geben, um möglichst viele Sichtweisen in die Entscheidung mit einfließen zu lassen und einen möglichst breiten und tragfähigen Konsens erreichen zu können. Das multilaterale Setting lässt sich am besten im Rahmen der Projektsteuerungsgruppensitzungen nutzen. Da hier die zu Verfügung stehende Zeit begrenzt ist

und breite Informations- und Diskussionsrunden kaum zu bewältigen wären, empfiehlt es sich, dass über die auszuhandelnden Gegenstände durch Sitzungsvorlagen, besser noch durch Beschlussvorlagen, die den Teilnehmern der Sitzung bis spätestens eine Woche vor dem Sitzungstermin per E-Mail zugehen sollten, informiert wird. Eine solche Sitzungsvorbereitung, die durch die Koordinationsstelle übernommen werden sollte, begünstigt ganz erheblich einen effizienten Sitzungsverlauf.

Wie werden die Ergebnisse von Aushandlungsprozessen festgelegt?

Die Ergebnisse von Aushandlungsprozessen müssen schriftlich dokumentiert werden und allen Mitgliedern des Gremiums zeitnah zur Verfügung gestellt werden. Dabei hat sich eine Einspruchsfrist von 14 Tagen nach Erhalt des Dokumentes bewährt. Bei Projektstart empfiehlt sich eine Kooperationsvereinbarung – bei sensiblen Aspekten auch ein juristisch überprüfter Vertrag. Im Rahmen von komplexen Projekten hat sich für Außenstehende aber auch für die Projektinvolvierten selbst die Anfertigung einer übersichtlichen Projektskizze bewährt, die die zentralen Aspekte und den jeweils aktuellen Stand der Evaluation auf einer bzw. wenigen Seiten wiedergibt. Sitzungen sollten protokolliert werden, wobei ein Ergebnisprotokoll die Vorzüge eines geringeren Erstellungs- und Leseaufwandes und einer höheren Übersichtlichkeit aufweist, was gerade bei länger andauernden Studien einen nicht zu unterschätzenden Vorteil darstellt.

Nicht alle Aushandlungsprozesse werden sich wegen z. T. erheblichen räumlichen Distanzen multilateral durchführen lassen (möglicherweise wird dies zukünftig durch Videokonferenzen erleichtert werden). In diesem Fall können bilaterale Aushandlungsprozesse durchaus sinnvoll sein; es sollte aber darauf geachtet werden, dass durch eine umgehende Information per E-Mail aus dem bilateralen ein multilateraler Prozess entsteht.

In mehrjährigen Studien können während der Projektlaufzeit Modifikationen selbst von zentralen Aspekten notwendig werden. Da solche Modifikationen erheblichen Einfluss auf die Evaluation ausüben, sollten nicht nur das Ergebnis, sondern auch die Ursache und der Entscheidungsprozess dokumentiert werden und somit für die „Nachwelt“ erhalten bleiben.

Schlussbemerkung

In Anbetracht der Bedeutung von Aushandlungsprozessen für das Design und die Durchführung der Evaluation sowie für die Ergebnisauswahl, -interpretation und -darstellung verwundert es, dass diesem Thema bisher kaum eine Bedeutung beigemessen wurde. Anstatt die Aushandlungsprozesse weitgehend intuitiv und unsystematisch ablaufen zu lassen, sollten zukünftig – gerade auch in größer angelegten Evaluationen – verbindliche Standards entwickelt, dokumentiert und eingesetzt werden. Wie oben dargestellt, sollten die Aushandlungsprozesse transparent und multilateral ablaufen und informelle Einflussnahmen möglichst reduziert werden. Dafür ist eine systematische Sitzungsvorbereitung, -moderation und -nachbereitung unabdingbar. Aushandlungsergebnisse müssen schriftlich fixiert werden und allen Beteiligten zeitnah zur Verfügung gestellt werden.

Literaturverzeichnis

BLJA [Bayerisches Landesjugendamt] (Hg.) (2001): Sozialpädagogische Diagnose – Arbeitshilfe zur Feststellung des erzieherischen Bedarfs. München.

Heiner, M. (2001): Psychosoziale Diagnostik. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.): Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik. Neuwied, S. 481 - 495.

Institut für Kinder- und Jugendhilfe (2004): EVAS-Auswertung 1/04. Gesamtbericht. Mainz.

Macsenaere, M./Knab, E. (2004): EVAS – Eine Einführung. Freiburg.

Paries, G. (2004): Sozialpädagogische Diagnose – ein Instrument zur Qualifizierung der Sozialarbeit, Sozialpädagogische Diagnose-Tabellen des Bayerischen Landesjugendamtes und dessen Evaluation im Projekt EST! in Kooperation mit dem Institut für Kinder- und Jugendhilfe, Mainz. Hannover.

Schmidt, M./Schneider, K./Hohm, E./Pickartz, A./Macsenaere, M./Petermann, F./Flosdorf, P./Hölzl, H./Knab, E. (2003): Schriftenreihe des BMFSFJ Band 219. Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe. Stuttgart.

Besonderheiten in der Steuerung von Evaluationsprozessen aus Bundesperspektive

(Transkript des Referats)

Dr. Sven-Olaf Obst

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin

Vielen Dank für die Erteilung des Wortes. Das Thema, zu dem man mich gebeten hat, einige einführende Anmerkungen zu machen, lautet „Besonderheiten in der Steuerung von Evaluationsprozessen aus Bundesperspektive“.

Vorausschicken möchte ich, dass die hier von mir vorgetragenen Erfahrungen sicher nur einen Ausschnitt aus der „Bundesperspektive“ wiedergeben. Vielleicht könnte mein Kollege Herr Fuchs, der bei uns im Haus für die Ressortforschung zuständig ist, das ein oder andere aus seiner Sicht vertiefen.

Ich möchte Ihnen meine Erfahrungen am Beispiel der Entwicklung und Umsetzung von politischen Großprogrammen bzw. Großprojekten verdeutlichen. Insofern mag es auch in Ihrer Zusammenarbeit mit anderen Ressorts oder anderen Kollegen bei uns im Hause noch ein Stück anders sein. Bei meinen Aufgabengebieten im Ministerium handelt es sich eher nicht um die Aufgabenbereiche der klassischen Kinder- und Jugendhilfe. Wenn man von dem Projekt eXe absieht, das unsere Tagung bzw. den Workshop ausrichtet, geht es in meiner Arbeit im Ministerium eher um Gesellschaftspolitik, die wir mit unterschiedlichen Zielgruppen im Diskurs umsetzen oder wo wir sozusagen versuchen Einfluss zu nehmen auf Denkprozesse, auf Handlungsprozesse, auf politische Artikulationsprozesse. Dem steht auch nicht entgegen, dass ich – wie ich gestern in meiner Vorstellung gesagt habe – in Nachfolge für meinen ehemaligen Kollegen Herrn Scherrer die QS-Reihe verantwortet habe bzw., dass wir dieses Projekt eXe durchführen, sondern umgedreht: Ich betrachte beide Instrumente als Mittel zum Zweck, d. h. ich möchte damit die Arbeit, die wir machen, besser abstützen, Ergebnisse verifizierbar gestalten und letztendlich damit auch die „Verkaufsfähigkeit“ der Ergebnisse untersetzen.

Lassen Sie mich einige allgemeine Bemerkungen vorweg machen, bevor ich auf die Ergebnisse meiner Arbeit komme:

Ich bin davon überzeugt, dass es zunächst darauf ankommt, die „Marktvorteile“, die eine gute Evaluation in politischen Aushandlungsprozessen über Ziele, Zwecke und Förderhöhen für die Arbeit der Träger bieten kann, im internen Diskurs, d. h. zwischen den Mitarbeitenden selbst, aber auch im externen Diskurs mit Politik, Staat und Gesellschaft, zu vermitteln. Es wird von Vorteil sein, sich zunächst internen Qualitätssicherungsmaßnahmen bzw. Qualitätssicherungsprozessen zu stellen und einen Nachweis über die Effizienz der Maßnahmen oder auch der methodischen Vorgehensweise vorlegen zu können. Und es werden diejenigen Vorteile haben, die Evaluationsprozessen gegenüber offen sind und diese als Chance betrachten und nicht als Risiko.

Das gilt z. B. bei der Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium und den Trägern. Wer sich diesem Diskurs verweigert, wird es perspektivisch schwieriger haben zu begründen, warum er überhaupt öffentliche Mittel bekommen soll; wobei der sachgerechte Umgang mit den Themen „Qualität“ und erst recht „Evaluation“ auf beiden Seiten des Verhandlungstisches natürlich die entsprechende Qualifikation und die Bereitschaft, diesen Themen einen ent-

sprechenden Stellwert einzuräumen voraussetzt. Dabei schließe ich ausdrücklich die Seite des Zuwendungsgebers mit ein.

Das gilt aber auch für die politische Entscheidungsebene. Politische Entscheidungen müssen vor den Wählern/-innen Bestand haben und von daher gute Ergebnisse bringen. Politische Entscheidungsprozesse richten sich dabei allerdings nicht streng nach rein evaluationstheoretischen Gesichtspunkten, sondern sind in einer Mediendemokratie durchaus durch andere Gesichtspunkte geprägt. Das kann man schlecht finden, das kann man bedauerlich finden, aber man muss sich schlicht und ergreifend damit auseinandersetzen. D. h. wer in seinem Elfenbeinturm der „reinen Evaluationsweisheit“ verharrt, wird Probleme haben in der Vermittelbarkeit und letztendlich auch in der Akzeptanz und Umsetzbarkeit seiner Ergebnisse.

Herr Dr. Lüders hat heute daher mehrfach völlig zu Recht auf die Vielschichtigkeiten der Aushandlungsprozesse und der Einflussnahmen auf den Evaluationsprozess und den Umgang mit dessen Ergebnissen hingewiesen und sozusagen die reinen Eckpunkte von Evaluationen als Wunsch aber nicht Realität bezeichnet.

Hinderlich in diesem Diskurs ist jedoch, dass wir uns in Deutschland, zumindest was die Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe, aber letztlich auch andere Bereiche der von mir oben angesprochenen „Allgemeinen Gesellschaftspolitik“ anbetrifft, eigentlich in dem Stadium eines Entwicklungslandes befinden, was erstens die theoretischen Grundlagen der Evaluationsprozesse, zweitens die Akzeptanz dieser Prozesse und drittens letztendlich auch die Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse anbetrifft.

Von daher ist es ganz wichtig, sich auf Standards zu verständigen, die man allerdings auch umsetzen muss. Die Standardentwicklung ist daher ein ganz zentraler Punkt des Projektes eXe; es soll Beiträge insbesondere zur Entwicklung von Standards für den Bereich der externen Evaluation in der Kinder- und Jugendhilfe leisten.

Die Forderung nach der Einhaltung von Standards gilt übrigens nicht nur für die professionellen Strukturen, sondern auch für das Ehrenamt. Man sollte sich nicht der falschen Überzeugung anhängen, weil man etwas Gutes tut, ist es etwas Gutes. Man muss also auch ehrenamtlichen Mitarbeiter/-innen oder ehrenamtlichen Strukturen, mit denen ich übrigens in meinen Programmen sehr viel zu tun habe, klar machen, dass der gute Wille allein nicht ausreicht, sondern dass selbstverständlich auch dort Qualitätsmaßstäbe gelten, auch wenn sie möglicherweise anders definiert werden sollten.

Erst wenn wir diese Standards haben, kommt auch Politik nicht umhin, diese stärker zur Kenntnis zu nehmen und ist gezwungen, politisches Handeln auch an diesen Maßstäben zu messen. Das ist sicher eine kühne Behauptung, aber momentan haben wir eher den umgekehrten Fall, dass wir sagen, wir wissen, dass wir etwas Gutes tun, aber so genau können wir es nicht belegen. Und dies reicht zukünftig schlicht nicht mehr aus.

Nun aber zu meinen praktischen Erfahrungen:

Ich möchte diese am Beispiel des Aktionsprogramms „Jugend für Toleranz und Demokratie“ verdeutlichen. Die Details des Programms mit seiner Laufzeit von 2001 bis 2006 und einem geplanten Mittelvolumen von insgesamt 197 Mio. € können Sie auf den Webseiten unseres Ministeriums und auf verschiedenen Programmwebsites unserer Servicestellen und nationalen Koordinierungsstellen nachlesen. Konzentrieren will ich mich hier auf die Darstellung

der Aushandlungs- und Ergebnisumsetzungsprozesse der beiden Programmteile „Entimon“ und „Civitas“, die zusätzlich zur Gesamtprogrammverantwortung direkt von mir gesteuert werden.

Um die Komplexität der Anforderungen an Steuerung und Evaluation dieser beiden Programme zu verdeutlichen, muss man wissen, dass wir seit dem Programmstart in 2001 im Programm „Entimon“ rund 2.200 Maßnahmen mit einem Mittelvolumen von rund 45 Mio. € und im Programm „Civitas“ ca. 1.200 Maßnahmen mit einem Mittelvolumen von ca. 33 Mio. € gefördert haben. Dabei reicht das Spektrum der Förderung von 500,- € bis zu 380.000,- € pro Einzelmaßnahme und Jahr; das inhaltliche Spektrum der Projekte reicht von der Beratung für Opfer rechtsextremer Gewalt, klassischen politischen Seminaren, Bildungsseminaren, Jugendsozialarbeit, interkultureller bzw. interreligiöser Arbeit bis hin zur Förderung der Bildung von lokalen Netzwerken. Die Wirkungsbreite der einzelnen Maßnahmen reicht vom Stadtteil bis zur Bundesebene. Ziel der Evaluation konnte nicht die Untersuchung der Wirksamkeit einer einzelnen Maßnahme sein. Vielmehr stand die Frage im Raum, ob die Programme „Civitas“ und „Entimon“ ihre programmatischen Ziele insgesamt erreichen, was dafür hinderlich, was förderlich war, welche Herangehensweisen sich bewährt und nicht bewährt haben etc. Die Ergebnisse wiederum flossen unmittelbar in die aktuelle Programmsteuerung ein.

Daran sehen Sie, dass die Aushandlungsprozesse mit den wissenschaftlichen Instituten, die sich dieser Herausforderung überhaupt stellen wollten, nicht einfach sein konnten.

Der erste Schritt war: die Entwicklung einer Vorstellung, was machbar ist und die Darstellung dieser Machbarkeit. Was kann man – letztlich auch mit vernünftigem Mitteleinsatz – wirklich machen und wann kann man mit entsprechenden Zwischenergebnissen rechnen? Denn wie gesagt, die Erwartungshaltung aus dem politischen Raum ist in der Regel so, dass bereits nach einem Jahr gravierende Veränderungen in der Situation der Zivilgesellschaft vor Ort bzw. entsprechende Belege dazu erwartet werden.

Diese Aufgaben sind von den wissenschaftlichen Begleitungen sehr unterschiedlich, aber mit großem Verantwortungsbewusstsein angegangen worden. Andererseits haben wir auch den Mut gehabt, eine wissenschaftliche Begleitung auszutauschen, die im Grunde genommen die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt hat.

Und wenn man über Aushandlungsprozesse redet, dann sage ich auch ganz deutlich: Der Schwerpunkt liegt nach meiner Erfahrung auf der Seite der Auftraggeber. Das bedeutet, ich gehe mit einer bestimmten Erwartungshaltung in die Verhandlungen, diskutiere am Anfang, was geleistet und geliefert werden kann und dann erwarte ich auch, dass das so umgesetzt wird. Dabei stelle ich klar, dass man über Entwicklungen und Prozesse immer reden kann bzw. muss, zumal die Evaluationen in diesem Aktionsprogramm formativ angelegt sind. D. h. die gewonnenen Ergebnisse sollen mir ja auch helfen, diese Programme fein zu steuern, neu auszurichten, fein zu fokussieren, Fehlentwicklungen zu korrigieren – und dies mitten im Prozess. Im Vordergrund stand die Frage, wie können wir vor Ort etwas bewegen und was sind Erfahrungen, die die Wissenschaft aus der Beobachtung der Projekte vor Ort mitbringt und wie können wir das in die Programmsteuerung unmittelbar wieder umsetzen. Wenn das nicht funktioniert, wenn die Vertrauensebene nicht da ist, die vereinbarte Leistung nicht erbracht wird, beende ich die Zusammenarbeit und suche andere Partner. Das kann man unterschiedlich bewerten, aber es ist dort unabdingbar, wo hohe politische Erwartungen im

Raum stehen und wo, wie gesagt, die Komplexität auch eine hohe Belastbarkeit, Innovationsbereitschaft und auch letztlich Diskursbereitschaft auf der Seite der Evaluatoren/-innen voraussetzt. Wir haben genügend politische Debatten im Zuge der Programmumsetzung erlebt, die letztlich immer wieder die Grundlagen der Programme in Frage gestellt haben: Ist es notwendig von Seiten des Staats Demokratie und Toleranz zu stärken? Ist der Rechtsextremismus überhaupt ein Problem in Deutschland? Was ist mit Islamismus? Dürft ihr überhaupt islamischen Dialog fördern? Viele hochkomplexe, politische Diskurse, die man fast im Monatstakt erlebt und auf die man immer sofort Antwort geben muss. Man muss also ständig „online“ bzgl. der Programmresultate sein – und das ist letztlich auch eine Belastung für eine wissenschaftliche Begleitung.

Eine wichtige Rolle für eine erfolgreiche Evaluation spielen natürlich die Kosten für die wissenschaftliche Begleitung. Wir setzen gegenwärtig rund 3 % des Haushaltsansatzes für diese Programme für wissenschaftliche Begleitung ein. Manche Fachkollegen gehen demgegenüber von einem erforderlichen Mittelansatz in Höhe von rund 15 % der Programmkosten aus. Das ist wiederum politisch schwer zu vermitteln: Auf der einen Seite will man schnelle und präzise Antworten zur Wirksamkeit des Programms haben; auf der anderen Seite darf es nichts kosten, weil das Geld dann für die Arbeit der Projekte „verloren“ ist, wenn es in irgendwelchen wissenschaftlichen Instituten „versenkt“ wird, die daraus ihren Personalkörper finanzieren. Diese Debatte gehört auch zu der Frage der Evaluationskultur und der fehlenden Standards in diesem Land: Was ist uns Evaluation wert? Was darf sie kosten oder was muss man seriös dafür einplanen? Und was darf man für das Geld letztlich erwarten?

Leider sind die aktuellen Diskussionsprozesse zu den Ergebnissen der Evaluation der Programme „Civitas“ und „Entimon“ jedoch eher eine Defizitdiskussion. Insbesondere erkennen viele Wissenschaftler/-innen nicht die Chancen und Herausforderungen, die diese komplexen Programme an Evaluation stellen. Viel lieber beschäftigt man sich mit einer Defizitdiskussion – frei nach dem Motto: was hätte man dort sonst noch alles in den Blick nehmen können. Vorhin kam in der Diskussion die Forderung auf, man sollte nicht nur die Ergebnisse, sondern auch die Nebeneffekte mit in den Blick nehmen. Die Diskussion, die wir momentan unter Bezug auf die Programme „Civitas“ und „Entimon“ erleben, ist eher, dass man sich auf die Nebeneffekte konzentriert und die angestrebten Haupteffekte völlig ausblendet, weil die sowieso klar sind. Ich verwende da immer das Leitplankenmodell. Das heißt, das Programm verfolgt bestimmte Ziele, die in Leitlinien formuliert sind – übrigens in Umsetzung eines Parlamentsbeschlusses. Natürlich ist links und rechts dieser Leitlinien das Leben immer noch sehr vielfältig, aber Aufgabe der Evaluation ist oder war das, was innerhalb dieses Spielraumes gemacht werden konnte – sinnvoll, wirksam oder nicht. Und alle anderen Themengebiete sind nicht Gegenstand des Evaluationsauftrages. Das ist ein großes Problem, worunter die Arbeit der wissenschaftlichen Begleitungen leidet. Aber auch das sind Elemente, die man bei der Gestaltung eines Evaluationsprozesses berücksichtigen muss.

Die praktische Zusammenarbeit mit den wissenschaftlichen Begleitungen der Programme „Civitas“ und „Entimon“ selbst ist eher unproblematisch, d. h., nach Verständigung auf die Ziele und Standards der Evaluation wird der Diskurs anhand der jährlich vorzulegenden Zwischenberichte sowie im Rahmen der Programmbeiratssitzungen geführt, an denen die Evaluatoren/-innen regelmäßig teilnehmen. Parallel haben wir in diesem Jahr angefangen, auch die Schnittflächen zwischen den wissenschaftlichen Begleitungen der Programme im Zusammenarbeit mit dem Projekt eXe herauszuarbeiten, um abschließend Aussagen zu den

Ergebnissen des Aktionsprogramms insgesamt formulieren zu können. Und dafür ist es sehr wichtig, dass die Schnittstellendefinition klar ist, d. h. die einzelnen Ergebnisse müssen unabhängig von den unterschiedlichen Vorgehensweisen beider wissenschaftlicher Begleitungen miteinander vergleichbar sein. Auch die Klärung dieser Frage gehört zur Gestaltung des Evaluationsprozesses und muss mitbedacht werden – übrigens ebenso im Rahmen der schriftlichen Vereinbarungen mit den Evaluatoren/-innen. Überhaupt stellen die unterschiedlichen Herangehensweisen der wissenschaftlichen Begleitungen eine Chance dar, wenn man die Schnittstellen genau definiert; zum einen kann man sehen, welche Methode sich bewährt hat, zum anderen sind die unterschiedlichen Methoden hilfreich, weil man dann Antworten, die man in einem anderen Zusammenhang nicht bekommt, durch eine andere Methode geliefert bekommt.

Wie bereits mehrfach in der Diskussion angemerkt, ist auch in den von mir beschriebenen Programmen die Darstellungsform der Ergebnisse ein nicht enden wollender Streitpunkt. Ich akzeptiere und berücksichtige dabei natürlich die Denkweise unserer Evaluatoren/-innen, die sagen, wir müssen auch in einem wissenschaftlichen Diskurs mit unseren Ergebnissen standhalten. Das kann ich nachvollziehen und nehme daher keinen Einfluss auf die Formulierung, in der die Berichte abgefasst sind. Die Verständigung erfolgt lediglich bezogen auf die zu erreichenden Evaluationsziele und die Struktur der Berichte. Allerdings kann man Ergebnisse bezogen auf die Programmziele als „halb leer“ oder als „halb voll“ darstellen. Manche haben Probleme, ihr Ergebnis als „halb voll“ und damit konstruktiv für die weitere Entwicklung des Programms darzustellen und nicht als „halb leer“ und damit die Defizite in den Vordergrund zu rücken. Neben dem Ziel der Evaluatoren/-innen, im wissenschaftlichen Disput bestehen zu können, habe ich wiederum die Aufgabe, die Ergebnisse handlungsorientiert für das Parlament aufzubereiten. Dies ist wichtig, um Antworten auf die berechnete Frage geben zu können, ob die Steuergelder sachgerecht eingesetzt worden sind. Genau diese „Übersetzungsebene“ macht aber Schwierigkeiten: Es wird häufig verkannt, dass man Berichte so verfassen muss, dass sie nicht Anlass zu gewollten politischen Fehlinterpretationen geben können. Häufig wird dann seitens der Wissenschaft gesagt: Das haben wir gar nicht so gemeint. Nur das Problem ist, was geschrieben ist, ist das eine und das, was gemeint ist, ist das andere. Wenn mir jemand z. B. in einem wissenschaftlichen Bericht aufschreibt, er hat die besten Kommunen herausgefiltert, um seine Untersuchungen durchführen zu können, dann liest Politik es so, dass alle anderen ganz schlecht waren und er nur diese gefunden hat. Im Klartext: Wenn ich als Wissenschaftler/-in daran interessiert bin, dass meine Ergebnisse so wahrgenommen werden, wie ich sie eigentlich gemeint habe, dann muss ich das auch so schreiben. Und das ist ein Stück weit Erziehungsprozess an der Stelle, wo man dann sagt: „Beim nächsten Mal bitte dazulernen.“

Zusammengefasst: Die Aushandlungsprozesse, die im Vorfeld eines solchen Programms stattfinden, sind aus meiner Sicht von zentraler Bedeutung, um die entsprechenden Erwartungen für beide Seiten deutlich zu machen. Die Eckpunkte können in Vertragsform oder im Rahmen einer Zuwendung geregelt werden. Wichtig sind dabei genau formulierte Konzepte sowie eine Verständigung auf Entwicklungsprozesse, die bei einer mehrjährig konzipierten Evaluation unvermeidlich sind. Darauf hat Dr. Lüders bereits hingewiesen: Evaluationsprozesse sind – genau wie die von mir beschriebenen Beispiele – sich ändernden Bedingungen unterworfen. Um dies deutlich zumachen: Einmal stehen pro Jahr 5 Mio. € zur Verfügung, im nächsten Jahr sind es 10 Mio. €, im folgenden Jahr wieder 5 Mio. €, von Jahr zu Jahr verän-

dem sich auch ein Stück weit die politischen Rahmenbedingungen, d. h. die wissenschaftliche Begleitung muss sich ein wenig verhalten wie ein Pulsar – die Aufgaben erweitern sich, schrumpfen wieder zusammen, wachsen erneut an, neue Aufgabenbereiche, neue Ziele, neue Forderungen treten auch in dem Bereich der Anforderungen an die wissenschaftliche Begleitung hinzu.

Am Anfang steht daher der Aushandlungsprozess, in dessen Verlauf man sich auf eine Linie verständigt und möglichst präzise formuliert werden muss, was erwartet wird und was leistbar ist. Dabei sollte man sich als Auftraggeber offen zeigen für Diskurse, was machbar ist. Auf der anderen Seite muss man trotzdem permanent nachsteuern können – dies gilt übrigens für beide Seiten, d. h. auch der Auftraggeber sollte Empfehlungen der Evaluatoren/-innen gegenüber offen sein. Wichtig ist eine frühe Verständigung über Formen und Zielgruppen der vorzulegenden Berichte. Dabei sollte aber letztlich klar sein, dass der Auftraggeber die Spielregeln bestimmt.

Bei den von mir beschriebenen komplexen Programmen ist eine kontinuierliche Information der wissenschaftlichen Begleitungen über sich ändernde Rahmenbedingungen und Ziele in der Programmsteuerung erforderlich. Dies kann unterschiedlich erfolgen. Hier im konkreten Fall spielt die Teilnahme der wissenschaftlichen Begleitungen an den regelmäßigen Programmbeiratssitzungen eine bedeutende Rolle.

Ich erwarte von den wissenschaftlichen Begleitungen Verantwortungsbewusstsein, Loyalität gegenüber ihrem Auftraggeber, sauberes und solides Arbeiten, hohe Flexibilität gegenüber sich ändernden Bedingungen, Mut, dem Auftraggeber auch klar zu sagen, was machbar ist und was nicht und gute, lesbare Ergebnisberichte. Ich muss mich darauf verlassen können, sonst muss die Zusammenarbeit beendet werden.

Das ist ein kleiner Ausschnitt aus einem Sachgebiet oder Themengebiet, das sich vielleicht doch etwas unterscheidet von dem, was sonst üblicherweise untersucht wird. Neben der Hoffnung auf Verständnis für die Nöte und Rahmenbedingungen, unter denen die Kollegen/-innen der wissenschaftlichen Begleitungen der hier beschriebenen Programme arbeiten müssen, ist vielleicht auch ein Stück weit transparent geworden, warum ich das DJI um die Entwicklung des Projekt eXe gebeten habe: Um viel stärker begründen zu können, was wir tun, warum wir es tun und das auch besser in den politischen Raum kommunizieren zu können; um Erwartungshaltungen von vorneherein ein Stück weit begegnen zu können, um für Realismus in den Erwartungshaltungen zu sorgen, aber gleichzeitig auch vor Ort die Bereitschaft zu stärken, sich auf solche Diskurse einzulassen.

Kooperative Aushandlung zur Optimierung von Entwicklungsprozessen – Erfahrungen aus einem Benchmarking-Projekt von Jugendwohnheimträgern in Nordrhein-Westfalen

Franziska Schulz

*Landesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit Nordrhein-Westfalen e.V.
(LAG KJS NRW)*

Der folgende Beitrag beschreibt Aushandlungsprozesse in einem Benchmarking-Projekt aus der Sicht von Trägern bzw. Einrichtungen des Jugendwohnens sowie der Landesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit Nordrhein-Westfalen e.V. (LAG KJS NRW) als Zusammenschluss der Träger auf Landesebene. Neben den konkreten Aushandlungsprozessen zwischen den Beteiligten, beschreibt der Beitrag ebenfalls den politischen Kontext und die Ausgangsbedingungen, die für das Zustandekommen des Projekts sowie für die Erwartungen und Anforderungen der Beteiligten an dieses Verfahren relevant waren.

Jugendsozialarbeit ist gemäß § 13 Abs. 1 SGB VIII eine Leistung für sozial benachteiligte oder individuell beeinträchtigte junge Menschen an der ersten und zweiten Arbeitmarktschwelle und beinhaltet Angebote im Übergang von der Schule zum Beruf. Zu den wichtigsten Angebotsformen gehören die Jugendberufshilfe, die schulbezogene Jugendsozialarbeit, die Integrationshilfen für zugewanderte junge Menschen sowie das sozialpädagogisch begleitete Jugendwohnen. Hier werden junge Menschen, die aufgrund arbeitsmarktbedingter Benachteiligungen oder anderer sozialer Gründe nicht mehr zu Hause wohnen können, während ihrer schulischen oder beruflichen Ausbildung durch sozialpädagogische Fachkräfte betreut. Sie erhalten Unterstützung in der alltagspraktischen Lebensführung und Verselbständigung, bei sozialen, familiären und psychischen Schwierigkeiten, bei der Entwicklung von Berufs- und Lebensperspektiven und bei Problemen während der schulischen oder beruflichen Ausbildung.

Politischer Kontext und Ausgangsbedingungen

Sozialpädagogisch begleitetes Jugendwohnen wird als Angebot der Jugendhilfe (§13 Abs. 3 SGB VIII) über Jahrzehnte durch das Land Nordrhein-Westfalen durch den Landesjugendplan in Form von Investitions- und Personalkostenzuschüssen gefördert. Ende der 90er Jahre beginnt das damalige Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit (MFJFG) auf der Basis eines Kabinettsbeschlusses in Zusammenarbeit mit der Unternehmensberatung Prognos & Simma mit dem Aufbau eines Controllings für die Beratungsprogramme des Landes. Wenig später wird die Unternehmensberatung Kienbaum mit der Erstellung eines Berichtswesens für alle Förderprogramme des Ministeriums beauftragt. Parallel wird in den Richtlinien des Landesjugendplans ein Wirksamkeitsdialog zwischen dem Land und den Trägern festgeschrieben. Ziel dieses Wirksamkeitsdialogs ist es, mit den landeszentralen Trägerzusammenschlüssen in Nordrhein-Westfalen Vereinbarungen zu treffen, um Daten für Planung, Umsetzung und Steuerung von Fördermaßnahmen und -programmen regelmäßig zu erheben und die Effektivität und Effizienz von Landesmitteln nachzuweisen, um somit die pädagogische Arbeit zu optimieren (vgl. Schäfer 2001: 38f.)

Die Landeszusammenschlüsse der Träger der Jugendsozialarbeit unterstützen von Anfang an grundsätzlich diese Verfahren zur Effektivitäts- und Effizienzkontrolle als eine Form der Weiterentwicklung und Optimierung der Förderprogramme. Da sie sowohl am Controlling wie

auch am Berichtswesen und am Wirksamkeitsdialog beteiligt sind, schlagen sie dem zuständigen Ressort vor, die für das Controlling bzw. Berichtswesen benötigten Daten aus dem Datenpool der Trägerzusammenschlüsse elektronisch zur Verfügung zu stellen und die so gewonnenen Auswertungen als Basis für die Diskussion innerhalb des Wirksamkeitsdialogs zu verwenden. Das Land stimmt diesen Vorschlägen zu, verpflichtet die Trägerzusammenschlüsse jedoch, zunächst rechtlich zu klären, ob die geplante elektronische Datenübermittlung datenschutzrechtlich zulässig ist. Nachdem durch zwei juristische Gutachten sowie einer Stellungnahme der Landesdatenschutzbeauftragten diese Zulässigkeit für den Bereich der Jugendsozialarbeit verneint wird, beendet das Land den Wirksamkeitsdialog sowie die Teilnahme am Controlling bzw. Berichtswesen für den Bereich der Jugendsozialarbeit.

Ungeachtet dessen sind die Träger und Einrichtungen des Jugendwohnens und die LAG KJS NRW seit Jahren unzufrieden mit dem „Image“ der Jugendwohnheime auf landespolitischer Ebene. Dort wird die Auffassung vertreten, dass Jugendwohnheime in den Ballungszentren preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung stellen, dass darüber hinaus aber die dort wohnenden Jugendlichen keine pädagogische Begleitung benötigen. Dem hingegen weisen die LAG KJS NRW und die Einrichtungen darauf hin, dass Jugendwohnen ein Angebot der Jugendhilfe ist, in dem zum großen Teil benachteiligte und beeinträchtigte Jugendliche mit Entwicklungs- und Sozialisationsdefiziten während ihrer schulischen und beruflichen Ausbildung wohnen, für die eine pädagogische Unterstützung und Begleitung durch qualifizierte Fachkräfte unabdingbar ist.

Noch bevor Vereinbarungen innerhalb des Wirksamkeitsdialogs getroffen werden können, kündigt das Jugendministerium Mitte 2002 die vollständige Streichung der Jugendwohnheimförderung ab dem Haushaltsjahr 2003 an. Für die Jugendwohnheime bedeutet dies, dass Investitionskostenzuschüsse und Gehaltsbeihilfen für die pädagogischen Mitarbeiter ersatzlos ohne Übergangsfristen entfallen und der landeseinheitliche Pflegesatz durch den Wegfall der Landesförderung seine rechtliche Grundlage verliert.

Die Einrichtungen müssen nun in Entgeltverhandlungen mit dem jeweils zuständigen öffentlichen Träger der Jugendhilfe treten, um ein individuelles Leistungsentgelt zu vereinbaren. Dabei stehen die Jugendwohnheime vor der Herausforderung, innerhalb kurzer Zeit

- ihre Kosten neu zu kalkulieren;
- sich bzgl. ihrer Zielgruppen und der Belegung neu auszurichten;
- sich aufgrund der wegfallenden Zuschüsse mit der Frage von Personalreduzierungen auseinanderzusetzen;
- ihre pädagogischen Leistungen gegenüber den Kooperationspartnern wie Jugendamt, Sozialamt oder Arbeitsamt differenziert darzustellen; und
- sich mit dem zuständigen örtlichen Jugendamt auf Qualitätsentwicklungsmaßnahmen gem. § 78 SGB VIII zu verständigen.

Die LAG KJS NRW beginnt in dieser Situation die Suche nach einem Verfahren, das die Einrichtungen in diesem Übergangsprozess unterstützen soll. Hierbei werden folgende Kriterien zugrunde gelegt:

- Qualität und Wirksamkeit der pädagogischen Arbeit nachweisen und verbessern;
- den Anforderungen der Jugendämter genügen;

- kostengünstig, zeitlich überschaubar und handhabbar sowie in anonymisierter Form Daten für die politische Arbeit und die Darstellung nach außen liefern.

Entscheidungswege für das Benchmarking-Verfahren

Benchmarking basiert auf einem organisierten und systematischen Vergleich von Organisationen, Einrichtungen und Unternehmen untereinander – dem sog. wettbewerbsorientierten Benchmarking. Dadurch wird ermöglicht, sich untereinander bzgl. der jeweiligen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu vergleichen, Methoden und Erfahrungen aus der praktischen Arbeit der anderen kennen zu lernen und somit von einander zu lernen.

In der Vorauswahl entscheidet sich die LAG KJS NRW für das Benchmarking-Verfahren der Qualidata GmbH (Nürnberg). Im Fachausschuss Jugendwohnen der LAG KJS NRW stellt ein Mitarbeiter von Qualidata das Verfahren vor und gewinnt die Teilnehmer/-innen des Fachausschusses für die Durchführung des Verfahrens.

Da die LAG KJS NRW gegenüber den Trägern der Jugendsozialarbeit nicht weisungsbefugt ist, ist sie in dieser Situation darauf beschränkt, für die Teilnahme an dem Verfahren zu werben und auf die Relevanz und Dringlichkeit hinzuweisen.

Während einer Tagung präsentiert ein Mitarbeiter von Qualidata das Verfahren allen Trägern und Einrichtungen und die LAG KJS NRW lädt die Interessierten zur Teilnahme am Benchmarking und zur Mitarbeit an der Instrumentenentwicklung ein.

Schon im Vorfeld des Projektes wird klar, dass die vorhandenen Erhebungsinstrumente, die Qualidata aus anderen Projekten mit stationären Einrichtungen entwickelt hat, nur bedingt für das Jugendwohnen einsetzbar und daher dem Arbeitsfeld anzupassen sind.

17 Träger entscheiden daraufhin, sich mit ihren Einrichtungen am Benchmarking zu beteiligen und schließen einen entsprechenden Vertrag direkt mit der Qualidata GmbH ab. Gleichzeitig wird vereinbart, dass die LAG KJS NRW die fachliche Beratung und die Moderation des Verfahrens übernimmt.

Als Gründe für die Teilnahme kristallisieren sich heraus:

- Das Erkenntnisinteresse zu erfahren, wie die eigene Einrichtung im Vergleich zu anderen steht;
- die Lernbereitschaft anhand empirischer Daten die eigene Arbeit in bestimmten Bereichen zu verbessern und Veränderungen zu sehen;
- die Einsicht, dass Qualitätsentwicklungsverfahren ein wichtiger und notwendiger Bestandteil einer qualitativ hochwertigen Arbeit sind und Basis fachlicher Auseinandersetzung und Reflexion sein können;
- dass das Benchmarking ein kostengünstigeres Verfahren im Vergleich zu anderen Qualitätsentwicklungsmaßnahmen ist;
- dass örtliche Jugendämter die Umsetzung von Qualitätsentwicklungsmaßnahmen einfordern.

Gründe, sich nicht an dem Projekt zu beteiligen, sind:

- Die Mitarbeiterstruktur ist nicht geeignet;
- das Verfahren ist zu teuer;
- die Einrichtung entwickelt ein eigenes Verfahren;

- Angst vor der Offenlegung der finanziellen Daten und der Bewertung durch Mitarbeiter/-innen, Bewohner/-innen und Kooperationspartner/-innen;
- es soll kein Entgelt mit dem örtlichen Jugendamt vereinbart werden bzw. das Jugendamt weigert sich, ein Entgelt mit der Einrichtung zu vereinbaren;
- das Jugendamt fordert ein Qualitätsentwicklungsverfahren bei der Entgeltverhandlung nicht explizit ein.

Einige Einrichtungen hoffen, die Landesförderung ließe sich eventuell doch aufrechterhalten, wenn sie sich einem Benchmarking-Verfahren unterziehen. Als die LAG KJS NRW deutlich macht, dass das Ministerium unter keinen Umständen von den geplanten Streichungen abweichen wird, entscheiden sich diese gegen die Teilnahme.

Hervorzuheben ist, dass die Verbindlichkeit, mit der die Jugendämter die Durchführung eines Qualitätsentwicklungsverfahrens einfordern sowie die schnelle Umsetzbarkeit des Verfahrens letztlich ausschlaggebend für die Teilnahme am Benchmarking sind.

Die Umsetzung des Benchmarking-Verfahrens

Instrumentenentwicklung

Für die Entwicklung der Erhebungsinstrumente führt die LAG KJS NRW zwei Workshops für die Einrichtungsleiter/-innen und interessierte Fachkräfte durch, in der die von Qualidata zur Verfügung gestellten Erhebungsbögen, ergänzt durch Fragen der LAG KJS NRW, diskutiert werden. Diese Workshops stellen für alle Beteiligten einen intensiven Aushandlungsprozess dar, da bei jeder Frage eine Mehrheitsmeinung über die Relevanz und Aussagekraft einzelner Kategorien zu finden ist. Dabei verfolgt die LAG KJS NRW die Strategie, sich mit ihrer Fachlichkeit und ihrer Sicht auf pädagogische Prozesse in die Diskussion einzubringen und über die Einbeziehung bestimmter Fragedimensionen zu verhandeln. Einige Teilnehmer/-innen bringen zudem auch die Erwartungen der Jugendämter mit in die Diskussion ein, die dezidiert Aussagen zu den pädagogischen Prozessen erwarten.

Durch den Einbezug der Teilnehmer/-innen

- wird das Erhebungsinstrumentarium von den Teilnehmern/-innen akzeptiert, weil es einem „peer-review“ unterzogen worden ist;
- sind praxisnahe und -relevante Fragen ausgearbeitet worden;
- ist das Interesse der Beteiligten an den Ergebnissen schon im Vorfeld sehr hoch, da viele Fragen eingearbeitet worden sind, deren Antworten die Beteiligten selbst benötigen;
- müssen und können sie sich mit ihrer eigenen Fachlichkeit und der der anderen Teilnehmer/-innen auseinander setzen.

Datenerhebung

Im September 2002 beginnen die Einrichtungen die erforderlichen Daten mit den gemeinsam entwickelten Fragebögen selbst zu erheben und direkt an die Qualidata GmbH zu versenden. Die Datenerhebung umfasst verschiedene Organisationschecks (Betriebswirtschaft, Personalwirtschaft, Infrastruktur, konzeptionell-inhaltlicher Bereich) sowie eine Mitarbeiterbefragung, Bewohnerbefragung und Kooperationspartnerbefragung.

Für diesen ersten Abschnitt des Verfahrens wird in der Projektplanung ein Zeitraum von acht bis zwölf Wochen vorgesehen.

Die Befragungen selbst gestalten sich relativ unproblematisch. Hier ist lediglich sicher zu stellen, dass die Mitarbeiter/-innen und die Mitarbeitervertretungen frühzeitig informiert und bei einer geringen Anzahl von Mitarbeitern/-innen der Aspekt der Anonymität hinreichend bedacht wird. Problematischer gestaltet sich die Erhebung der betriebswirtschaftlichen Daten, da die Einrichtungen über keine einheitliche Buchhaltungssystematik verfügen und damit die Definition von Kostenstellen kaum einheitlich zu erstellen ist. Die LAG KJS NRW beantwortet zahlreiche Rückfragen zu einzelnen Items. Es wird deutlich, dass das Erhebungsinstrument an verschiedenen Stellen für die nächste Erhebungsphase im darauf folgenden Jahr zu überarbeiten ist.

Auswertung

Ein umfangreiches Verfahren mit mehreren beteiligten Einrichtungen ist darauf angewiesen, dass alle Teilnehmer/-innen den vereinbarten Zeitplan einhalten. Dies gelingt mit einigen Ausnahmen gut, obwohl auch hier die Regel bestätigt wird, dass 1% der Teilnehmer/-innen 100% der Verzögerungen verursacht. Der Unmut bei den Teilnehmern/-innen, die sich bemühen, die Zeitvorgaben einzuhalten, wird deutlich geäußert. Die Teilnehmer/-innen ärgern sich insbesondere auch darüber, dass einige Fragebögen aus ihnen unersichtlichen Gründen nicht ausgewertet werden, dass E-Mail-Anfragen und Anrufe von Qualidata unbeantwortet bleiben und Absprachen nicht klar getroffen werden.

Qualidata tritt mehrmals mit der LAG KJS NRW in Kontakt, um einzelne Werte auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen. Da die LAG KJS NRW die Einrichtungen kennt, lassen sich bestimmte Anfragen aufgrund der einrichtungsspezifischen Besonderheiten sofort klären. Bei weiteren Unklarheiten nehmen die LAG KJS NRW oder Qualidata Kontakt zu den Einrichtungen auf.

Ende März 2003 erhalten alle beteiligten Jugendwohnheime eine einrichtungsbezogene Auswertung in Form eines Tabellenbandes und einen Kurzbericht, in dem für jede Teilnehmerin und jeden Teilnehmer auf die wichtigsten Abweichungen und Auffälligkeiten hingewiesen wird. Die Ergebnisse werden dabei in anonymisierter Form ausgewiesen, so dass jede Teilnehmerin und jeder Teilnehmer zwar erkennen kann, wo er/sie selbst steht, aber nicht deutlich wird, welcher Einrichtung die jeweils guten bzw. schlechten Werte zugeordnet sind. Bei der Befragung der Teilnehmer/-innen im Nachhinein wird deutlich, dass diese Kurzberichte für die Mehrheit der Einrichtungen nur von geringem Nutzen sind, teils weil sie zu umfangreich oder die Tabellen und Abbildungen zu unverständlich sind. Einige Einrichtungen berichten, dass sie den Bericht nicht einmal bis zum Ende durchgelesen haben.

Für die darauf folgenden Auswertungsworkshops wird zur Vorbereitung und zur vereinfachten Kommunikation ein Extranet-Forum eingerichtet, in dem die Teilnehmer/-innen über ein Authentifizierungsverfahren Informationen abrufen und sich an Diskussionen beteiligen können. Faktisch stellt lediglich die LAG KJS NRW Informationen und Sitzungsprotokolle ein.

Aufgrund der Rückmeldungen aus den Einrichtungen, dass die Teilnehmer/-innen nur mit Mühe aus den Kurzberichten ein Stärke-Schwäche-Profil ihres Jugendwohnheims erkennen können, fertigt die LAG KJS NRW zusätzliche grafische Auswertungen an, in denen die Einzelergebnisse optisch leichter zu erkennen sind.

Ziel der einrichtungsübergreifenden Auswertungsworkshops ist es, die Teilnehmer/-innen bei der Analyse und der Interpretation der eigenen Daten zu unterstützen und bei der Erarbeitung eines Stärke-Schwäche-Profiles der Einrichtungen behilflich zu sein. Schnell wird in den Diskussionen auch deutlich, dass ein Lernen vom Besseren nur dann möglich ist, wenn identifizierbar ist, welche Einrichtung sich hinter einem anonymisierten Profil verbirgt. So verständigt man sich darauf, die Anonymität innerhalb dieses Kreises aufzuheben, um sich so in einem intensiven Diskussionsprozess mit den anderen Beteiligten austauschen zu können.

Bei der Suche nach Ursachen bestimmter (positiver oder negativer) Ergebnisse können zum einen die Teilnehmer/-innen selbst aus ihrer praktischen Arbeit, aber auch die LAG KJS NRW und Qualidata mit ihrer Fachkompetenz Erklärungsansätze und Interpretationshilfen geben.

Von der Datenbasis her ist das Benchmarking-Verfahren für die Jugendwohnheime bewusst multidimensional angelegt. Dieser Ansatz hat den Vorteil, dass sich Fragen des ökonomischen Ergebnisses, der Mitarbeitermotivation, der Bewohnerbewertungen und der Prozessqualität etc. aufeinander beziehen lassen und Zusammenhänge erkennbar werden. Bei der Überprüfung von Annahmen darüber, wie ein Ergebnis zu erklären wäre, muss durch Bezug auf die erhobenen Daten manch ein plausibler Erklärungsansatz verworfen werden. So haben beispielsweise der bauliche Standard oder die Ausstattung in den Zimmern keinen Einfluss darauf, wie die Zufriedenheit mit dem Angebot ausfällt oder die Atmosphäre des Hauses oder die pädagogischen Prozesse bewertet werden.

Wie auch bereits die Instrumentenworkshops sind die Auswertungsworkshops Anlass für die Teilnehmer/-innen, sich mit ihrem eigenen fachlichen Anspruch und ihrer Praxis im Vergleich zu anderen Einrichtungen auseinander zu setzen, sich von anderen Vorstellungen abzugrenzen oder neue Anregungen und Sichtweisen aufzunehmen. Insbesondere in Bezug auf die Ergebnisse der Bewohnerbefragung finden ein reger Austausch und Auseinandersetzungen darüber statt, welchen Umfang und welche Intensität bestimmte pädagogische Prozesse einnehmen können und sollen.

Bewertung

Aufgrund der Förderpraxis bis zum Jahr 2002 bestand für den Großteil der Träger und Einrichtungen des Jugendwohnens bislang keine zwingende Notwendigkeit, sich unter Umständen teuren und aufwendigen Qualitätsentwicklungs- oder Evaluationsverfahren zu unterziehen. Daher hatten meist diejenigen Einrichtungen Qualitätsentwicklungsverfahren eingeführt, die über andere angegliederte Angebotsformen der Jugendhilfe (z. B. Jugendberufshilfe, Hilfen zur Erziehung) dazu verpflichtet waren. Erst durch die erforderlichen Entgeltverhandlungen mit den örtlichen Jugendämtern wurden Jugendwohnheime verstärkt dazu angehalten, sich mit dieser Thematik zu befassen.

Festzustellen ist jedoch, dass bislang ein Großteil der Jugendämter die rechtliche Verpflichtung stationärer Einrichtungen auf Nachweis von Qualitätsentwicklungsverfahren nicht konsequent und ernsthaft einfordert. Einige Jugendämter entziehen sich einem aufwendigen Abstimmungsverfahren; vereinzelt wird der Hinweis geäußert, dass aufgrund des Kosteneinsparungsdrucks die Sicherstellung von Qualität momentan nichts zusätzlich kosten dürfe. Als ein Erklärungsansatz mag dienen, dass sich das Jugendwohnen von anderen Jugendhilfeangeboten in der Kommune dahingehend unterscheidet, dass die Belegung der Einrichtung

nicht ausschließlich über das ansässige örtliche Jugendamt erfolgt. Dass sich Jugendämter bei Entgeltverhandlungen und zeitintensiven Qualitätsentwicklungsvereinbarungen mit Einrichtungen, die sie nicht oder nur vereinzelt belegen, zurückhalten, ist nachvollziehbar – jedoch aus jugendhilferechtlicher und fachlicher Perspektive wenig konstruktiv.

Eine Erfahrung des hier beschriebenen Benchmarking-Verfahrens, die auch in vielen anderen Projekten regelmäßig auftritt, ist das mit der Zeit abnehmende Interesse der Beteiligten am Prozess. Anfangs sind das Interesse und die Erwartungen an solch ein Projekt hoch, weil es neu ist. In dem Unbekannten liegt eine gewisse Faszination, weil die Beteiligten zu vielen Fragestellungen nur eine intuitive Ahnung haben und nun neugierig auf die empirischen Ergebnisse sind und weil sich die Beteiligten durch das Verfahren unmittelbare Verbesserungen ihrer Arbeitssituation erhoffen.

Nach dem ersten Verfahrensdurchlauf wird deutlich, dass bestimmte Verhaltensweisen, Settings o. ä. im Arbeitsalltag, die aufgrund der Ergebnisse zu verbessern wären, nicht, nicht konsequent und/oder nur mit großen Anstrengungen verändert werden.

Diejenigen Beteiligten, die Veränderungen in ihren Einrichtungen vollzogen haben, sehen den neuen Ergebnissen mit Spannung entgegen, in der Hoffnung, dass sich die Mühe gelohnt hat. Fanden in den Einrichtungen nur marginale Veränderungen statt, erwarten die Beteiligten auch keine grundlegend anderen Ergebnisse.

Erleben die Beteiligten, dass trotz einiger schlechter Bewertungen keine oder wenige Veränderungen in diesen Bereichen vollzogen wurden, resignieren viele, da auch für den folgenden Durchlauf zum einen keine besseren Ergebnisse und zum anderen keine Veränderungen in der Praxis zu erwarten sind. Viele Einrichtungen verlieren die Motivation an einer nachhaltigen Umsetzung von Qualitätsentwicklungsverfahren, wenn sie an diesem Punkt keine Unterstützung von außen erhalten.

Qualitätsentwicklungsverfahren bedeuten in der Praxis zuallererst mehr Arbeit. Fragebögen müssen erarbeitet und erklärt, ausgefüllt und weggeschickt werden und Mitarbeiter/-innen und Leitung müssen sich Zeit für die Auswertung und Interpretation der Ergebnisse nehmen und notwendige Veränderungen vereinbaren.

Damit eine Einrichtung, die mit der Bewältigung der alltäglichen Arbeit ohnehin oftmals an ihre Grenzen stößt, sich ernsthaft auf ein solches Verfahren einlässt und die Teilnahme nicht nur als eine Alibi-Aktivität betrachtet, bedarf es insbesondere auf der Seite der Leitung eines großen Beharrungsvermögens. Nur wenn diese den klaren Willen zu Veränderungen deutlich macht und an der Umsetzung beharrlich festhält, werden die Mitarbeiter/-innen das Verfahren langfristig unterstützen.

Das Anliegen der LAG KJS NRW war es, den Einrichtungen mit dem Benchmarking-Verfahren ein Instrument zur Verfügung zu stellen, das sowohl der Legitimation der öffentlichen Seite gegenüber dient, als auch einen hohen Praxisnutzen für die Mitarbeiter/-innen in den Einrichtungen hat. Daher verfolgte die LAG KJS NRW die Strategie, die Erarbeitung der Erhebungsinstrumente, Interpretation und Nutzung der Ergebnisse in enger Kooperation mit der Praxis vorzunehmen, um so Qualifizierungs- und Innovationsprozesse zu initiieren und zu unterstützen (vgl. Heiner 1996: 21). Der These von C. W. Müller „Praktiker lernen weniger aus dem Ergebnis ihrer Arbeit als vielmehr aus der sorgfältigen Rekonstruktion dessen, was sie tun und lassen – also aus dem Prozess ihrer professionellen Tätigkeit“ (Müller 1988: 32)

ist hinzuzufügen, dass es bei der Erhebung von Ergebnissen unumgänglich ist zu erkennen, an welchen Punkten Lern- und Verbesserungsbedarf besteht (vgl. auch Heiner 1988: 11).

Eine umfassende und unter synergetischem Gesichtspunkt effiziente Entwicklungs- und Optimierungsstrategie schließt unterschiedliche Arbeitsansätze, Qualifikationen und Verfahren ein. Nicht nur in Zeiten knapper Ressourcen macht es wenig Sinn, bestimmte Probleme in einer Organisation im Rahmen eines Qualitätsentwicklungsverfahrens, einer Organisationsberatung und Supervision separat zu behandeln. Vielmehr lassen sich Organisationsberatung, Evaluation, Qualitätsentwicklung, Supervision und Fortbildung zu einem ganzheitlichen Ansatz integrieren.

Die Fragen, wie die fachliche Arbeit in den vorhandenen Angeboten verbessert, effektiver und effizienter gestaltet werden kann, welche Wirkung die vorhandenen Angebote haben, welche Ziele sie nicht erreichen, welche Rahmenbedingungen für eine zielgerichtete Arbeit erforderlich sind, stellen sich zu Recht und sind im Zuge der Einsparungen in den öffentlichen Haushalten zu beantworten. Es wird darum gehen, die Überprüfung und Weiterentwicklung der Arbeit in den Einrichtungen verbindlich zu regeln, ihnen aber den notwendigen Spielraum und die Ressourcen für die Weiterentwicklung des Angebots einzuräumen. Eine Organisation kann nicht zu einer lernenden Organisation werden, wenn jeder Schwachpunkt unmittelbar finanzielle Konsequenzen nach sich zieht.

Aus den Erfahrungen des Benchmarking-Projekts wurde deutlich, dass Einrichtungen diese Veränderungs- und Entwicklungsprozesse oftmals nicht alleine vollziehen können. Die LAG KJS NRW konnte in diesem Fall als „neutrale“ Instanz, die über keine finanzielle Förderung der Einrichtungen entscheidet, aber dennoch in einem engeren Verhältnis zu ihnen steht, die fachliche Beratung übernehmen.

Lernende Organisationen werden nur dann zu ständigem Lernen angeregt, wenn sie kontinuierlich an Bewertungsprozessen arbeiten. Einmalige „Schnellschüsse“ führen nicht zu nachhaltigen Veränderungen. Erst durch ein regelmäßig angewendetes Verfahren lassen sich auch Veränderungsprozesse erkennen. Hier kann ein Verband wie die LAG KJS NRW durch regelmäßige Workshops eine kommunikative Plattform zur Verfügung stellen, auf der Einrichtungen miteinander in Kontakt treten und sich austauschen, Verabredungen und Zielvereinbarungen treffen und überprüfen können.

Literaturverzeichnis

- Heiner, M. (1996): Evaluation zwischen Qualifizierung, Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Möglichkeiten der Gestaltung von Evaluationssettings. In: Heiner, M. (Hg.): Qualitätsentwicklung durch Evaluation. Freiburg i. Br, S. 20 - 47.
- Heiner, M. (1988): Von der forschungsorientierten zur praxisorientierten Selbstevaluation. Entwurf eines Konzeptes. In: Heiner, M. (Hg.): Selbstevaluation in der sozialen Arbeit. Freiburg i.Br., S. 7 - 40.
- Müller, C. W. (1988): Achtbare Versuche. In: Heiner, M. (Hg.): Praxisforschung in der sozialen Arbeit. Freiburg i. Br., S. 17 - 33.
- Schäfer, K. (2001): Aufgaben und Ziele des Wirksamkeitsdialogs. In: Beywl, W./ Mecklenburg, R./Richard, J./Schneid, T./Wonik, M. (Hrsg.): Evaluation im Alltag. Jugendverbände untersuchen ihre Wirkungen. Münster, S. 36 - 41.

External evaluation of social work in Denmark – Challenges and Dilemmas

Ida Flachs

Stellvertretende Leiterin des Entwicklungs- und Vermittlungszentrums für Kinder und Jugend, Kopenhagen (Souchef Udviklings- og Formidlingscenter for Børn og Unge, København)

The task of social work

According to my opinion the social political sphere is facing a great challenge in the coming years in regards to being able to provide an answer to the question of, which social measures work and which social measures do not work in a society which is modern and complex. In this regard, I find it important to begin my talk by saying that for me the justification of social work is in providing a difference in regards to people at risk who need help to live a worthy life, which gives them the opportunity to choose the community.

Evaluations can be an important tool in the efforts of finding answers to these questions.

The Danish discussion about evaluations 2004

Within the past five years the demand for evaluation of social work has intensified tremendously.

The reasons for this increasing demand for evaluations are several:

- economical reasons
- professional reason
- political/ideological reasons
- ritual/legitimacy reasons

Naturally there is a connection between these reasons but for the sake of clarity I will separate the reasons here.

Economy

The economical reason for the demand for evaluations or the demand for what works in social work is that the pressure on resources in the social arena is increasing. For instance 1,25 billion Euros are spent on residential placement measures while at the same time it has not been adequately described if and how this measures works. At the political as well as the administrative and professional level there is great agreement that this is a dissatisfying situation which must be acted upon.

Professionalism

The professional level – practitioners and researchers – agree that it would be desirable to have a greater and more systematic knowledge about what works in social work. It would be useful to the practitioners to have a greater systematic knowledge about the different social measures effect on whom, how and when. The practitioners are too often left with the personal interpretations and personal often non-systemized experiences as the foundation for their decisions, which have far-reaching consequences for people's lives. We are often in situati-

ons where we are testing without knowing that the same has been tested in other municipalities or perhaps other countries. While perhaps years ago the common attitude among social workers was that social work due to its complexity could not be used to generalize knowledge of value, it is my belief that a shift in paradigms has taken place. Most practitioners would love to both participate in the development of systematic knowledge and utilize the available knowledge. It is no longer about resistance, but about the missing tools for developing a systematic generalized knowledge, which is available to the practitioners in a form, which can be converted into a significant active component in the necessary decision making processes in relation to the children, youths and families.

Politics/Ideology

The requirements for evaluations and evidence based knowledge about social work have moved far ahead in the political agenda. Most of all it is about being able to explain to the people what all the tax money going towards a welfare state are being used for and whether from a cost-benefit point of view there is balance between the input and the output or put more bluntly – what do we get for our money! A large number of politicians, both locally and nationally, express the need for a greater knowledge, which can qualify the basis for making a decision. It is also about the fact that it is politically of great importance for the reigning government that on one hand it signals that it is doing what it can to keep the tax level down, while at the same time trying to keep the welfare state at a certain level, since there is a certain consensus in Danish society about the need to care for the weakest members of its society. Naturally, there are different opinions about the degree and level depending on political colour, but that is not the topic of this talk.

Rituals/Legitimacy

Peter Dahler-Larsen, a professor at Syddansk (Southern Danish) University in Denmark, has in his book „The ritual reflection” argued that evaluations in a reflective institutionalized world can have a ritualistic meaning. By this he means that its signal value may have a greater meaning in the instrumental rational meaning. He writes: “Evaluations may signal that responsible leadership in accordance with acknowledging time typical cultural figures are being exerted” (Dahler-Larson 2000: 163). In this context it becomes less important what is being evaluated and how the criteria for the evaluation have been established since it is the symbolic value which becomes interesting. The results of the evaluation therefore should not be used instrumentally. Evaluations become a ritual, which not only describe reality with retroactive powers but as a result of its pointing out what is important and necessary, become constitutional in constructing a particular reality. In my own opinion this ritualization of evaluations in social work in some cases also is about analyses and research reports signalling responsibility and action and this legitimizes the failure to implement the many important and known results; An implementation which is often connected to a rise in expenditures on the public municipal budgets.

Just an example: Both in Denmark and internationally, it has been researched and confirmed that children and youths placed outside the home do significantly better during the transition between child and youth and into adulthood, if a proper post-placement plan is in place and a gradual transition into a life without assistive measures takes place. Evaluations both quantitative and qualitative have been conducted, which supports this hypothesis. We know that

children and youths in at least Western Europe are leaving home later and later, and therefore receive parental support past their 18th birthday. Despite this, many municipalities require youths, who have received massive assistance throughout their childhood and into adulthood, because their parents were unable to fulfil their parental obligations, manage without any type of assistance post their 18th birthday. A post-placement plan has been evaluated for effect and the results are known and yet this knowledge is only used sporadically in practice, because the economy is a limiting factor. Legislatively the evaluations have had significance, because the post-placement plan has been incorporated into the legislation but at the practice level it has been difficult to implement this new legislation because the municipalities are under pressure economically via central agreements about tax limits etc. The positive effects from post-placements plans are documented, but the economy is overruling the results of the evaluations when action must be taken on these.

Methods of evaluations and dilemmas in the doing evaluations in the field of social work

After this general introduction, I would like to move on to discussing some general methods of evaluations and dilemmas in doing evaluation, and not the least the discussion which takes up a great deal of time in the Danish debate: How do we build a bridge between the world of research and the world of practice. How can professionals become active co-players in the process of evaluations and how can researchers convert all the knowledge and experiences which the professionals have to a level of generalization so that it fulfils the requirements for scientific validity. Last but not least how can research results be communicated so that they become interesting, usable and relevant to the professionals who have to make decisions based on valid scientific knowledge.

Collaboration between researchers, professionals and decision makers

In Denmark there are no significant traditions for or experiences with a close connection between researchers, decision makers and professionals. The research to a large extent lives inside its own logic in a rather closed system with a form of communication that is primarily aimed at other researchers (extensive studies often with complex language), much like there is little tradition for making decisions or implementing decisions in social work on the direct basis of scientific knowledge. The necessity of collaboration is something that is often talked about in the debate concerning measuring the quality of social work, but I will not claim that we have come very far on this topic.

One of the barriers in creating the necessary dialog and the necessary collaboration in my opinion is the very different cultures and traditions of different professionals. Researchers traditionally don't prioritize the receiver problematic very highly. It is rare that it is investigated, who for instance uses evaluations for what and how. In other words the effectivity in the use of the many evaluations is rarely measured. That is something, which I think should be contemplated. It is certainly not knowledge and research which is missing. Perhaps the knowledge we have at hand isn't relevant enough, but the amount of information is in any case enormous and rapidly increasing.

An infinite number of references to websites with relevant studies and analyses in the social field exist, but the format as mentioned above is often not very user friendly.

Therefore one of the main questions in relation to the use of evaluations is how the necessary research connects with the practice field so that the research becomes relevant to practitioners and how the practice based knowledge becomes relevant to research.

My answer to this question is that it is about getting the researchers to become excited by and listening to practitioners and put forth a criterion of relevance in selecting objects of research. The inspiration which the researchers can gain from the practitioners must naturally be put into theoretical context. It is here that researchers have their special competencies. Researchers obviously must be capable of using their theoretical knowledge. "And in relation to social research there is a need for researchers who know something about for instance macro sociological theory, culture theory, systemic theory, organizational theory and implementation theory" (Peter Dahler-Larsen 2000). So my point is that there must be a better collaboration and not a slacking on the theoretical approach. The social research area very much needs the practitioners and the great knowledge they possess from their daily work, not the least the knowledge about what the object of research should be. What is it important that we know more about at a generalizable level to increase the quality of social work.

Communication

The justification for evaluations being used as a developmental tool in the implementation of social work to a large extent deals with where, how, to whom and when the evaluation results are communicated. It is my experience that language and set up of evaluation reports have great significance in the dispersal of the results. Researchers must work purposefully in communicating results to relevant professional groupings in for instance dialog meetings in smaller groups, work seminars where colleagues are given an opportunity to exchange experiences and none the least development of competencies on location, where results from evaluations are included in a perhaps changed daily practice. Too many evaluation séances deal with evaluations of specific projects which end when the funding period runs out. It should be a requirement to make sure that evaluations are used to change the operations of the ordinary system.

A relevant theme for discussion therefore is how to make sure that the results of the many evaluations are implemented in the social everyday practice.

My suggestion is that evaluations must take place in collaborations with those who are working with the object of the evaluation. They must, to the extent possible, be involved in setting the scene and the framework for that which must be evaluated. They must be involved in sorting out what is most relevant in obtaining the most correct picture of the research object. What about neutrality some might ask. I see no problem in involving the implicated people in selecting the focal points for the evaluation. Analyses and evaluations based on these focal points may then be left up to the external evaluators.

Demands on the evaluator

This brings me to talking about the demands that can be put forth on the external evaluators. When this topic comes up often times objectivity in evaluations, becomes a point for discussion. In the deductive research tradition (cause-effect analysis) it is a scientific requirement that the evaluator is objective. Objective means that the observations as far as possible must be made without judgement – meaning that the evaluator must step outside of his/her own

sets of values. I don't believe that this is possible. Everything which we see and hear we judge from a viewpoint which is connected to our fundamental beliefs. We do this because that is all we can do. We do this because human beings are social constructions who are formed in humane relations in which we enter into. We mark and are marked by the social contexts within which we unfold. We are not capable of taking in all impulses. We must select our knowledge and our sense impressions and this selection is not random and not without judgement. It takes place based on our fundamental beliefs from which we interpret the world around us.

We can make an effort to be as neutral as possible that is put ourselves into the context, which the object of the evaluation is played out in and analyze within that context and visualize and put into words this context, much like it is important to clarify, when it is an analysis and when it is a judgement in an evaluation. In my opinion it is very important that the evaluator understands the context and has a certain professional insight in what needs to be evaluated. It is important that the social work is evaluated by people with at least a general insight into the field of social work and a theoretical foundation that is connected to this field and which the evaluator gains inspiration and insight from. This makes me want to ask the following question:

Is it possible to imagine posing an agenda for evaluating social work with international standard and minimal requirements of research methods, professional standards and ethics including professional demands of the evaluator?

The role of the evaluator is a relevant aspect in relation to choosing methods of evaluations in social work and the design of the evaluation is another important aspect in evaluation methods. Therefore, the next part will be about evaluation designs more generally.

Evaluation methods in social work

The demand for evaluations is experiencing a true boom these years. All projects which are financed through public funding are required to be evaluated as part of their grant. A part of the legitimacy of the project is therefore often that it is evaluated by external evaluators, as it relates to an indicator of legitimacy. Whether these evaluations are used in a systematic further development of the social work I am as mentioned rather sceptical towards, because they are rarely used as an active in the necessary changing of everyday social practice. But it is possible and the greatest challenge therefore becomes how to arrange an evaluation process so that the evaluation becomes an active for the decision makers (politicians, the administrative management) and the practitioners who must gain ownership of the evaluation, if it is to make a difference in the concrete practice.

Currently in Denmark, in frustration over the missing systematic and evidence based knowledge about the social measure towards children, youths and families at risk, a tendency exists to favour the deductive method (cause – effect – result – statement as to whether the method is effective or not). In my experience and my theoretical knowledge through many years of working in the field of social work I question the validity of this method in complex social cases because it is impossible to isolate the cause and effect of certain social measure in relation to people who live in a complex and compound modernity. The deductive method can be relevant in some connections, but it can not stand alone when we consider the requirements of validity. Let me give you an example. We wish to measure the effect of a

particular measure in relation to a group of young adults with criminal behaviour. How can we isolate a cause and effect connection between a measure and effect throughout the entire time that the youths are involved in that measure while also being affected by a number of other systems which are beneath the "measure system". Throughout the selected period something may have happened which has affected the life of the youths in a positive way but which has nothing to do with the measure in place. Perhaps the positive effect is that the youth has gotten involved in a romantic relationship, has moved to a new location or something else that is positive and which has made the youth change his/her view of him/herself and perhaps it is this selfconfidence, which makes the youth change direction and leave criminal behaviour behind. The good effect may also be attributed to the measure or just the increase in attention given the youth that is the effect may be just as good using a different measure, which was related to an increase in attention given. Furthermore, it is impossible to reduce youths who commit crimes to a particular category. Criminal youths probably have a number of characteristics in common but they are also very different and therefore have a need for different social measures to change their behaviour.

My point is that we can not find answers to the effect of a given measure towards youths who commit crimes through a cause and effect evaluation with randomized control groups, analogue to medicinal use. We must stand by the necessity of working scientifically with measuring the effects of social work and that we must develop methods which can give us the relevant generalised knowledge of effective social measures but it must be through other methods than those which are used in scientific research. Generalised knowledge which makes it possible to provide a better and possibly cheaper measure for the benefit of the individual and the community. A knowledge which at the same time provides a valid feedback to the community about what the tax money is used for. We must stand by that people and the choice of strategies in relation to handling lives challenges are and will be abundant. This is why social work including many different measures, which all stem from a general approach that fundamental changes can only happen in relation to other human beings. One of the great challenges in the methods of social work is to match the individual's resources with measures, which use these resources in an optimal way in a necessary process for change. We must be aware that when we talk about that an evaluation is an investigation of a social method and when there is talk of evaluating a specific measure, it is an expression of a social method.

Let me give you an example. In some strained residential areas in Denmark a number of projects have been conducted which deal with getting some of the most strained criminal youths to use their leisure time by participating in keeping up the green areas of a local community. They receive a small salary for participating in the work, they receive recognition and become visible and they get attention from an adult, who also participates in the work. Hence, there is talk of a development of a common third, where the youths and the adults have a task they must complete in unison. An evaluation of this work must in my opinion include that a focal point is on the method that is the use of relation pedagogic and the common third and the element of reward as markers for the attention while the activity of renovating the green areas and the salary are only a appearance format for the method, which of course can also be discussed. But the context for the discussion must be made clear to avoid simplified faulty conclusions.

My question based on the above is how do we define a social method and in connection he-

retro how do we ensure that what we measure is giving us the answer to our posed question.

Evaluation design

Relevancy of what is measured

One of the very determining questions when one must organize a process for evaluation is to find the relevant focal points, choose the relevant investigative methods on the basis hereof and document the connection between what is studied and the conclusions which the evaluation reaches. In short it is about making the important aspects measurable and not fall into the trap which is very close in evaluations as it relates to great complexity, that is to make the measurable important.

In closing I will tell you about an evaluation design, which carries the name of effect evaluation. I think that this design is a great proposition for how in the field of social work to work with evaluations, which are useful in relation to the ambition about being able to say something about what works for whom, when and under which conditions. Effect evaluations can be relevant in relation to an ambition about that the evaluation must be useful as a developmental tool to the practice field.

Effect evaluation

This very short presentation of the effect evaluation design is put together from a folder which is put out by the Institute for Service Development which in turn have gathered inspiration from Ray Pawson and Nick Tilley from the "Realistic Evaluation" (1997) and Peter Dahler-Larsen and Hanne Kathrine Krogstrup, "New ways in evaluations" (2003).

The principles and the tools in effect evaluation can be used both as a look into the past and towards the future. In past reference it can be used to evaluate processes and results of measures and looking towards the future it can be used as a tool to plan a measure.

Before commencing with the evaluation it must be clear **what is to be evaluated**. Second one can begin the effect evaluation which entails four steps.

Step 1: Posing a program theory

Program theory means explicit pictures about how the evaluated measure works. This is done with a relevant theory in mind, possible earlier studies and interviews with the involved parties. Furthermore, focal points must be selected and made concrete. The program work is conducted in close collaboration with the involved parties, who can use this phase for reflection and professional development. It is here that we ask questions such as why do we do what we do, how does the measure work, which causal relations can be summed up. What do we intend to accomplish with the measure? What must happen for the measure to be effective? What else must take place in order for the measure to promote or hinder the process? It is important to allow plenty of time for setting up the program theory?

Step 2: Choose a method

Here is where it must be decided which data collecting methods will be used and it is here one must weigh the use of quantitative and qualitative data. It is here where it is important to make the important measurable and not let the measurable be important. In my opinion, it is important to stay committed her, even though the results of a social measure can be difficult

to quantify the verification of tendencies can be very relevant as a basis for making a decision.

Step 3: Conducting the evaluation

Here the empirical studies are conducted step by step as planned in the program theory. Throughout this phase of the evaluation an ongoing learning process may take place simultaneously in the form of questions such as: Is the program theory adequately concrete? Have new elements come forth? Is the planned data collection adequate? Are there side effects we have not foreseen and what experiences have I gained as evaluator?

Step 4: Conclusion and analysis

Schematically 4 different outcomes are possible on the basis of the investigation

	We achieved the result we expected	We didn't achieve the result we expected
We did as planned	It works Continue!	It doesn't work Adjust the effort
We didn't do as planned	Something else works Adjust the effort	We don't know Stop/Carry through the effort again

In practice it will not be possible to relate in such a schematical way to the results of the evaluation, but the format may aid in systematizing the results of the evaluation. This is one possible avenue for an evaluation design, which can be used in some forms of evaluations.

Process evaluation

In "UFC Børn og Unge" (National Development and Information Centre for Children and Youth) we are moving towards working with process evaluations a great deal, where the goal is future oriented rather than focusing on the past. The idea in process evaluation is that the evaluation must be a proactive tool to improve the measure. In process evaluations, the leading directors and the employees select focal points for the evaluation, based on what they find relevant and perhaps difficult and where they would like some help in improving here and now. The evaluator therefore is given both the role as an evaluator and a consultant. The evaluation begins and ends at the same time as the object of the evaluation and the goal of the evaluation is primarily development and learning and secondarily judgement. The approach to this format of evaluation is an appreciative approach towards changing processes, which deal with doing more of what works. The experience is that this approach is developmental and energizing and can create creative ideas and solutions. This evaluation format does not conform to the requirements of evidence, but process evaluations can be planned and conducted so that the results can provide inspiration for development of best practice within a specific social field.

Perhaps in general we should become better at researching what works in stead of prioritizing documentation of problems, which from time to time can become self fulfilling prophecies.

References

Dahler-Larsen, P./Krogstrup, H.-K. (2003): New ways in evaluations. Odense. (In Danish)

Dahler-Larsen, P. (2000): The ritual reflection. Odense. (In Danish)

Pawson, R./Tilley, N. (1997): Realistic Evaluation. London.

Externe Evaluation der Sozialarbeit in Dänemark – Herausforderungen und Dilemmata

(Übersetzung des Vortrags von Ida Flachs¹)

Die Aufgabe der Sozialarbeit

Meiner Meinung nach wird auf die Sozialpolitik in den nächsten Jahren die große Herausforderung zukommen, eine Antwort auf folgende Frage zu finden: Welche sozialen Maßnahmen greifen, welche greifen nicht in einer modernen und komplexen Gesellschaft? In diesem Zusammenhang möchte ich zu Beginn meines Vortrags betonen, dass für mich die Rechtfertigung von Sozialarbeit darin besteht, eine differenzierte Behandlung von gefährdeten Menschen zu gewährleisten, die Hilfe brauchen, um ein achtbares Leben führen zu können, das ihnen die Chance gibt, ihre Umwelt und Gemeinschaft selbst zu wählen.

Bei dem Versuch Antworten auf diese Fragen zu finden kann Evaluation einen bedeutenden Beitrag leisten.

Die dänische Evaluationsdiskussion 2004

In den vergangenen fünf Jahren hat sich der Bedarf an Evaluation von Sozialarbeit immens gesteigert. Für diese steigende Nachfrage nach Evaluation gibt es verschiedene Gründe:

- wirtschaftliche Gründe
- fachliche Gründe
- politische und ideologische Gründe
- rituelle und legitime Gründe

Selbstverständlich sind diese Gründe miteinander verknüpft, aber um mehr Klarheit zu schaffen, behandle ich die Gründe einzeln.

Wirtschaft

Der wirtschaftliche Grund für die Forderung nach Evaluation oder die Frage nach dem, was in der Sozialarbeit funktioniert liegt darin, dass der Druck auf die Ressourcen im sozialen Umfeld steigt. Z. B. werden 1,25 Milliarden Euro für Fremdplatzierung ausgegeben, obwohl noch nicht geklärt ist ob und inwieweit diese Maßnahme greift. Sowohl auf politischer, administrativer als auch auf fachlicher Ebene ist man sich einig, dass auf diese unbefriedigende Situation reagiert werden muss.

Fachliche Gründe

Auf fachlicher Ebene gehen sowohl die Fachkräfte als auch die Forscher/-innen konform in der Meinung, dass es wünschenswert wäre, ein breiteres und systematischeres Wissen über die Wirkungszusammenhänge in der Sozialarbeit zu haben. Für die Fachkräfte wäre es nützlich, ein systematischeres Wissen darüber zu haben auf wen, wie und wann die unterschiedlichen sozialen Maßnahmen wirken. Zu oft müssen sie sich auf persönliche Auslegungen oder unsystematische Erfahrungen verlassen, die als Grundlage für ihre Entscheidungen

¹ Übersetzung: Simone Tessmann

weitreichende Konsequenzen für das Leben anderer Menschen haben. So kommen wir oft in Situationen, in denen wir etwas ausprobieren ohne zu wissen, dass dies bereits in anderen Kommunen oder vielleicht in anderen Ländern getestet wurde. Während vielleicht noch vor einigen Jahren die allgemeine Einstellung unter Sozialarbeitern/-innen die war, dass das Wissen über den Nutzen von Sozialarbeit aufgrund ihrer Komplexität nicht generalisiert werden kann, bin ich der Meinung, dass eine Veränderung der Paradigmen stattgefunden hat. Die meisten Akteure würden liebend gerne sowohl an der Entwicklung systematischen Wissens teilhaben als auch das verfügbare Wissen einsetzen. Es geht nicht länger um Widerstände, sondern um die fehlenden Werkzeuge zur Entwicklung eines systematischen, allgemeinen Wissens. Dieses Wissen soll den Fachkräften in einer Form vorliegen, die aktiv im notwendigen Entscheidungsprozess in Bezug auf Kinder, Jugend und Familien umgesetzt werden kann.

Politik und Ideologie

Die Anforderungen an Evaluation und nachweisbares Wissen über Sozialarbeit sind weit vorgerückt auf der politischen Tagesordnung. In erster Linie geht es darum den Leuten erklären zu können, wofür die Steuergelder, die an den Wohlfahrtsstaat gehen, verwendet werden und ob aus dem Blickwinkel einer Kosten-Nutzen-Rechnung eine ausgeglichene Relation zwischen Investition und Ertrag besteht oder unverblümt gesagt: Was kriegen wir für unser Geld! Viele kommunale und nationale Politiker fordern eine breitere Wissensbasis, um die Grundlage für Entscheidungsfindungen zu qualifizieren. Außerdem geht es um die Tatsache, dass die amtierende Regierung einerseits ihre Bereitschaft signalisiert die Steuern niedrig zu halten, während sie andererseits versucht den Wohlfahrtsstaat auf einem bestimmten Niveau zu halten, zumal es in Dänemark einen gewissen Konsens über die Notwendigkeit gibt auch für die schwächsten Glieder der Gesellschaft zu sorgen. Natürlich gibt es je nach politischer Couleur verschiedene Meinungen über Umfang und Niveau, aber das ist nicht Gegenstand dieses Referats.

Rituale und Legitimationen

Peter Dahler-Larsen, Professor an der Süd-Dänischen Universität, vertritt in seinem Buch „The ritual reflection“ („Die Rituelle Reflektion“) den Standpunkt, dass Evaluation in einer reflektierenden, institutionalisierten Welt eine rituelle Bedeutung haben kann. Damit meint er, dass der symbolische Wert der Evaluation eine größere Tragweite in einem instrumentell-rationalen Sinn haben könnte. Er schreibt: „Evaluation könnte ein Zeichen dafür sein, dass verantwortungsvolle Führung einhergehend mit der Wahrnehmung der für die Zeit typischen kulturellen Erscheinungen ausgeübt wird.“ (Dahler-Larsen 2000: 163) In diesem Kontext ist es nicht wichtig was evaluiert wird und wie die Kriterien für Evaluation festgelegt wurden, da der symbolische Wert in den Vordergrund des Interesses rückt. Die Ergebnisse der Evaluation sollten deswegen nicht instrumentalisiert werden. Evaluation wird zum Ritual, das nicht nur die Wirklichkeit durch seine rückwirkenden Kräfte beschreibt, sondern vielmehr die Bildung einer bestimmten Realität durch die Herausstellung dessen, was wichtig und notwendig ist, prägt. Meiner Meinung nach handelt es sich bei dieser Ritualisierung der Evaluation in der Sozialarbeit in einigen Fällen auch um Analysen, die Verantwortung und Aktion darstellen. Und dies legitimiert das Scheitern, die vielen wichtigen und bekannten Erkenntnisse zu implementieren, was oft mit steigenden Ausgaben in den kommunalen Haushalten verbun-

den wäre.

Nur ein Beispiel: Sowohl in Dänemark als auch international wurde erforscht und bestätigt, dass es Kindern und Jugendlichen, die außerhalb des Elternhauses untergebracht sind, bedeutend besser geht im Übergang zwischen Kindheit und Jugend bis hin zum Erwachsenenalter, wenn es einen vernünftigen Nachbetreuungsplan gibt und ein schrittweiser Übergang in ein Leben ohne begleitende Maßnahmen stattfindet. Es wurden quantitative und qualitative Evaluationen durchgeführt, die diese These stützen. Wir wissen, dass Kinder und Jugendliche, zumindest in Westeuropa, ihr Elternhaus immer später verlassen, wodurch sie elterliche Unterstützung über ihr 18. Lebensjahr hinaus erhalten. Trotzdem erwarten viele Kommunen von Jugendlichen, die schon während ihrer Kindheit und auf dem Weg ins Erwachsenenalter massiv unterstützt wurden, da ihre Eltern ihrer elterlichen Fürsorgepflicht nicht nachkommen konnten, dass sie nach ihrem 18. Geburtstag ohne jegliche Hilfe auskommen. Ein Nachbetreuungsplan wurde auf seine Wirkung evaluiert, die Ergebnisse sind bekannt und dennoch wird dieses Wissen nur sporadisch in die Praxis umgesetzt, weil die Wirtschaftlichkeit einen limitierenden Faktor darstellt. Auf der gesetzgebenden Ebene war die Evaluation bereits von Bedeutung, weil die Nachbetreuung in die Gesetzgebung aufgenommen wurde. Auf der Praxisebene jedoch war es schwierig, dieses neue Gesetz zu vollziehen, da die Kommunen unter wirtschaftlichem Druck durch allgemeine Übereinkünfte über Steuern usw. stehen. Die positiven Auswirkungen der Nachbetreuung sind belegt, aber die Wirtschaftlichkeit lehnt die Ergebnisse der Evaluation ab, wenn daraufhin Handlungen folgen müssten.

Methoden der Evaluation und Dilemmata in den laufenden Evaluationen im Bereich der Sozialarbeit

Nach dieser allgemeinen Einführung würde ich gerne damit fortfahren, einige allgemeine Evaluationsmethoden und Dilemmata bei ihrer Umsetzung zu diskutieren. Außerdem würde ich gerne die in Dänemark viel diskutierte Frage erörtern: Wie schlagen wir eine Brücke zwischen der forschenden und der praktischen Welt? Wie können Fachkräfte aktive Mitspieler im Evaluationsprozess werden und wie können Forscher/-innen all das Wissen und die Erfahrungen, die jene haben, so generalisieren, dass es den Anforderungen an wissenschaftliche Validität entspricht?

Schlussendlich, wie können Forschungsergebnisse so weitergegeben werden, dass sie interessant, brauchbar und wichtig für diejenigen Akteure sind, die auf der Basis von stichhaltigen wissenschaftlichen Erkenntnissen Entscheidungen zu treffen haben?

Zusammenarbeit von Forschung, Fachpraxis und Entscheidungsträgern

In Dänemark gibt es keine bedeutenden Traditionen oder Erfahrungen mit einer engen Verbindung zwischen Forschern/-innen, Entscheidungsträgern und Akteuren. Die Forschung lebt zum Großteil in ihrem eigenen Dunstkreis, in einem ziemlich geschlossenen System mit einer Art von Kommunikation, die hauptsächlich auf andere Forscher/-innen zielt (extensive Studien oft in komplexer Sprache). Ebenso ist es in der Sozialarbeit kaum Tradition, Entscheidungen direkt auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse aufzubauen. Über die Notwendigkeit der Zusammenarbeit wird oft in der Debatte über Qualitätsmessung in der Sozialarbeit gesprochen, aber ich möchte nicht behaupten, dass wir schon weit gekommen sind.

Eine der Grenzen bei der Gestaltung des notwendigen Dialogs und der notwendigen Zusammenarbeit ist meiner Meinung nach die unterschiedliche Kultur und Tradition der verschiedenen Akteure. Traditionell räumen die Forscher/-innen der Frage der Adressaten/-innen der Evaluation keine hohe Priorität ein. Selten wird untersucht, wer Evaluation für was und wie nutzt. Mit anderen Worten: Die Effektivität der Nutzung der vielen Evaluationen wird selten gemessen. Ich denke darüber sollte man nachdenken. Es fehlen weder das Wissen noch die Forschungsergebnisse. Vielleicht ist die Kenntnis, die wir zur Hand haben, nicht relevant genug, aber die Menge an Informationen ist auf jeden Fall enorm und vergrößert sich schnell.

Es existiert eine unbestimmte Anzahl an Verweisen auf Internetseiten, die relevante Studien und Analysen auf dem sozialen Gebiet anbieten, aber die Struktur derselben ist häufig nicht benutzerfreundlich.

Daraus ergibt sich eine der zentralen Fragestellungen in Bezug auf den Nutzen der Evaluation: Wie kann die notwendige Forschung mit der Praxis verbunden werden, so dass die Forschung für Akteure relevant wird? Und wie wird das praxisorientierte Wissen wichtig für die Forschung?

Meine Antwort auf diese Frage ist, dass sich die Forscher/-innen von den Fachkräften anregen lassen und ihnen zuhören müssen und daraus Relevanzkriterien für die Auswahl ihres Forschungsgegenstandes ableiten. Die Anregungen, die sich die Forscher/-innen von den Akteuren holen, müssen natürlich in einen theoretischen Kontext eingebunden werden. An diesem Punkt haben Forscher/-innen ihre spezifische Zuständigkeit. Offensichtlich müssen die Forscher/-innen in der Lage sein, ihr theoretisches Wissen anzuwenden. „Und im Hinblick auf Sozialforschung müssen sie gewisse Kenntnisse haben, z. B. über soziologische Theorien, Kulturtheorie, Systemtheorie, Organisationstheorie und Implementationstheorie“ (Peter Dahler-Larsen 2000). Ich will darauf hinaus, dass die Zusammenarbeit besser werden muss und man sich nicht auf dem theoretischen Zugang ausruht. Die Fachkräfte und ihr breites Wissen aus ihrer täglichen Arbeit sind besonders wichtig für die Sozialforschung und nicht zuletzt die Kenntnis, was der Forschungsgegenstand sein sollte. Es ist tatsächlich wichtig, auf einer generalisierbaren Ebene mehr darüber zu wissen, um die Qualität der Sozialarbeit zu verbessern.

Kommunikation

Die Rechtfertigung für Evaluation als ein Entwicklungswerkzeug in der Sozialarbeit leitet sich im Wesentlichen daraus ab, wie, für wen und wann die Evaluationsergebnisse veröffentlicht werden. Meiner Erfahrung nach haben die Sprache und Aufbereitung der Evaluationsberichte eine große Bedeutung für die Verbreitung der Ergebnisse. Forscher/-innen müssen gezielt daran arbeiten die Ergebnisse an wichtige Berufsgruppen zu vermitteln, z. B. durch Gesprächskreise in kleineren Gruppen, Workshops zum kollegialen Erfahrungsaustausch und nicht zuletzt durch die Entwicklung von lokalen Kompetenzen, mittels derer Evaluationsergebnisse in eine vielleicht veränderte tägliche Arbeit integriert werden können. Zu viele Evaluations-Séancen beschäftigen sich mit Evaluationen in spezifischen Projekten, die dann enden wenn die Förderperiode ausläuft. Es wäre dringend notwendig festzulegen, dass Evaluationen dazu benutzt werden, die Vorgehensweise in der Regelpraxis zu verändern.

Ein relevantes Diskussionsthema ist demzufolge die Frage, wie man sicherstellen kann, dass

die Ergebnisse der vielen Evaluationen in der täglichen sozialen Praxis angewendet werden.

Mein Vorschlag: Evaluation soll in Zusammenarbeit mit denjenigen erfolgen, die direkt mit dem Evaluationsobjekt arbeiten. Sie müssen soweit möglich an der Rahmgebung des zu evaluierenden Gegenstands beteiligt sein. Sie müssen an der Auswahl der wichtigsten Aspekte zur Beschreibung des Forschungsgegenstandes beteiligt sein, um ein möglichst korrektes Bild desselben zu erhalten. „Wie sieht es dann mit der Neutralität aus?“, könnten manche fragen. Ich sehe kein Problem darin, die Beteiligten in die Auswahl der zentralen Aspekte für die Evaluation einzubeziehen. Analysen und Evaluationen, die darauf beruhen, könnten dann wiederum externen Evaluatoren/-innen überlassen werden.

Anforderungen an Evaluatoren/-innen

Das veranlasst mich über die Forderungen zu sprechen, die an die externen Evaluatoren/-innen gestellt werden. Die Objektivität der Evaluationen wird oft zum Diskussionsgegenstand, wenn dieses Thema angesprochen wird. Es ist eine wissenschaftliche Anforderung, dass der Evaluator/die Evaluatorin in der deduktiven Forschungstradition (Ursachen-Wirkungs-Analyse) objektiv ist. Objektiv heißt, dass die Beobachtungen ohne Wertung vorgenommen werden, was bedeutet, dass der Evaluator/die Evaluatorin seine/ihre Wertvorstellungen überwinden muss. Ich glaube nicht, dass das möglich ist. Alles was wir sehen und hören beurteilen wir aus einem Blickwinkel, der mit unserer Grundüberzeugung verknüpft ist. Das ist letztlich alles, was wir tun können. Wir handeln so, weil menschliche Wesen soziale Konstrukte sind, die in zwischenmenschlichen Beziehungen geformt werden. Wir prägen und sind geprägt von den sozialen Zusammenhängen, in denen wir uns entfalten. Wir sind nicht fähig, alle Reize aufzunehmen. Wir müssen ein selektives Wissen aufbauen und die Auswahl unserer Sinneseindrücke ist nicht zufällig und nicht ohne Werturteil. Wir interpretieren die Welt nur auf der Basis unserer Grundüberzeugung. Wir können uns anstrengen, so neutral wie möglich zu sein. Das bedeutet, dass wir uns in die Zusammenhänge versetzen, in denen das Evaluationsobjekt angesiedelt ist und dass wir innerhalb dieses Kontextes unsere Analyse vornehmen und den Kontext beschreiben. Ebenso wichtig ist es zu klären, wann eine Analyse und wann eine Bewertung in der Evaluation stattfindet.

Für mich ist es sehr wichtig, dass der Evaluator/die Evaluatorin die Zusammenhänge versteht und einen gewissen fachlichen Einblick in den Evaluationsgegenstand hat. Es ist von Bedeutung, dass die Sozialarbeit von Leuten evaluiert wird, die mindestens einen allgemeinen Überblick über das Feld der Sozialarbeit und eine theoretische Grundlage haben, die mit diesem Feld verbunden ist und auf deren Grundlage der Evaluator/die Evaluatorin Erkenntnisse und Einsichten gewinnen kann. Dies bringt mich zu folgender Fragestellung:

Ist es vorstellbar eine Agenda für die Evaluation sozialer Arbeit zu entwickeln, auf der Grundlage internationaler Standards, mit minimalem Aufwand an Forschungsmethoden, fachlichen Standards, ethischen Richtlinien und professionellen Anforderungen an den Evaluator/die Evaluatorin?

Bei der Auswahl der Evaluationsmethoden in der Sozialarbeit hat sowohl die Rolle des Evaluators/der Evaluatorin als auch das Design der Evaluation eine große Bedeutung. Daher werde ich im Folgenden allgemein über Evaluations-Designs sprechen.

Evaluationsmethoden in der Sozialarbeit

Die Nachfrage nach Evaluation erfährt heutzutage wahrhaft einen Boom. Als Voraussetzung für ihre Förderung müssen alle Projekte, die durch öffentliche Gelder finanziert werden, evaluiert werden. Oft ist ein Teil der Legitimation eines Projekts dadurch gegeben, dass es von externen Evaluatoren/-innen evaluiert wird. Wie schon erwähnt, bin ich skeptisch, ob diese Evaluationen wirklich für eine systematische Weiterentwicklung der Sozialarbeit genutzt werden, da sie selten aktiv zu notwendigen Veränderungen der täglichen Arbeit genutzt werden. Aber es ist möglich. Die größte Herausforderung liegt darin, wie der Evaluationsprozess so gestaltet werden kann, dass die Entscheidungsträger (Politiker, Verwaltung) und Fachkräfte aktiv einbezogen werden. Nur wenn sich diese Evaluationen und ihre Ergebnisse zueigen machen, können daraus Veränderungen in der Praxis erfolgen.

Gegenwärtig existiert in Dänemark die Tendenz die deduktive Methode (Ursache-Wirkung-Resultat-Stellungnahme, ob die Methode effektiv ist oder nicht) zu bevorzugen, da Frustration über den Mangel an systematischen und erwiesenen Kenntnissen über Sozialmaßnahmen für gefährdete Kinder, Jugendliche und Familien herrscht. In den vielen Jahren, in denen ich auf dem Gebiet der Sozialarbeit tätig war, habe ich Erfahrungen gemacht und theoretisches Wissen erworben, das mich an der Validität dieser Methode bei komplexen Sozialfällen zweifeln lässt, da es unmöglich ist Ursache und Wirkung gewisser Sozialmaßnahmen differenziert zu betrachten, weil die Menschen in einer komplexen und zusammen gewürfelten Moderne leben. In manchen Fällen kann die deduktive Methode bedeutsam sein, aber sie kann nicht alleine stehen, wenn wir das Erfordernis der Allgemeingültigkeit betrachten. Lassen Sie mich ein Beispiel nennen. Wir wollen die Wirkung einer bestimmten Maßnahme an einer Gruppe junger Erwachsener, die kriminelles Verhalten an den Tag legen, messen. Wie können wir eine Ursache-Wirkung-Verbindung zwischen einer Maßnahme und deren Resultat isolieren, während die Jugendlichen die ganze Zeit sowohl in die Maßnahme eingebunden sind als auch von einer Vielzahl anderer Systeme als dem „Maßnahme-System“ betroffen sind. Während der festgelegten Untersuchungszeit könnte etwas passiert sein, das die Leben der Jugendlichen positiv beeinflusst hat, was aber nichts mit der angewandten Maßnahme zu tun hat. Der positive Effekt könnte sein, dass der/die Jugendliche eine romantische Beziehung begonnen hat, umgezogen ist oder dass etwas anderes Positives passiert ist, das den/die Jugendliche/-n dazu veranlasst hat seine/ihre Selbstbetrachtung zu ändern. Und vielleicht löst dieses Selbstbewusstsein eine Richtungsänderung und das Ablegen des kriminellen Verhaltens aus. Der positive Effekt könnte ebenso der Maßnahme zugeschrieben werden, wie auch lediglich dem Anstieg an Aufmerksamkeit, die dem/der Jugendlichen entgegen gebracht wird. Außerdem ist es nicht möglich jugendliche Straftäter zu kategorisieren.

Jugendliche Straftäter haben wahrscheinlich eine gewisse Anzahl an gemeinsamen Merkmalen, dennoch sind sie sehr unterschiedlich und benötigen verschiedene Sozialmaßnahmen, um ihr Verhalten zu ändern.

Auf was ich hinaus will ist, dass wir die Wirkung einer durchgeführten Maßnahme an Jugendlichen nicht durch eine Ursache-Wirkungs-Evaluation mit zufälligen Kontrollgruppen herausfinden können, wie es in der Medizin geschieht. Wir müssen hinter der Notwendigkeit stehen, beim Messen der Auswirkungen der Sozialarbeit wissenschaftlich zu arbeiten und wir müssen Methoden entwickeln, die uns ein relevantes, generalisiertes Wissen über wirkungsvollen Sozialmaßnahmen liefern. Diese müssen sich jedoch von den Methoden, die in der wissenschaftlichen Forschung eingesetzt werden unterscheiden. Wünschenswert ist ein globales Wissen, das bessere und vielleicht auch billigere Maßnahmen zu Gunsten des Individuums und der Gesellschaft ermöglicht. Ein Wissen, das gleichzeitig der Gesellschaft ein stichhaltiges Feedback liefert, wofür die Steuergelder genutzt werden. Es ist unsere Aufgabe, diese Menschen zu begleiten. Die Auswahl an Strategien in Bezug auf den Umgang mit den Herausforderungen des Lebens sind und werden sehr umfangreich sein. Deshalb bietet die Sozialarbeit viele verschiedene Maßnahmen, die alle von dem gemeinsamen Ansatz herrühren, dass grundlegende Veränderungen immer nur in Beziehungen zu anderen Menschen stattfinden können. Eine der größten Herausforderungen an die Methoden der Sozialarbeit ist es, die Ressourcen des Individuums mit Maßnahmen abzugleichen, die diese Ressourcen optimal nutzen um den notwendigen Änderungsprozess zu ermöglichen. Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass Evaluation die Untersuchung einer sozialen Methode ist und dass die Evaluation einer speziellen Maßnahme der Ausdruck einer sozialen Methode ist. Lassen Sie mich ein Beispiel geben: In einigen sozialen Brennpunkten Dänemarks wurden diverse Projekte durchgeführt, in denen stark gefährdete kriminelle Jugendliche dazu gebracht werden, ihre Freizeit damit zu verbringen, die Grünanlagen der Kommune zu pflegen. Für die Teilnahme an dieser Arbeit bekommen sie ein kleines Gehalt, Anerkennung, sie stehen in der Öffentlichkeit und bekommen die Zuwendung eines Erwachsenen, der ebenso mitarbeitet. Folglich entsteht die Rede von der Entwicklung eines „gemeinsamen Dritten“, wo Jugendliche und Erwachsene eine gemeinsame Aufgabe haben, die sie im Einklang erfüllen müssen. Eine Evaluation dieser Arbeit müsste meiner Meinung nach die Methode in den Vordergrund stellen, d. h. die Relation zwischen Pädagogik, dem „gemeinsamen Dritten“ und der Anerkennung als Wendepunkt der Aufmerksamkeit. Die Aktivität die Grünflächen zu renovieren und die Bezahlung sind nur ein Erscheinungsbild der Methode, das natürlich auch diskutiert werden kann. Der Kontext der Diskussion aber muss klar gemacht werden, um vereinfachte, fehlerhafte Schlussfolgerungen zu vermeiden.

Basierend auf dem oben Beschriebenen frage ich, wie definieren wir eine soziale Methode und verbunden damit, wie stellen wir sicher, dass das was wir messen uns die Antwort auf unsere Frage gibt.

Evaluations-Design

Relevanz des Gemessenen

Eine der entscheidendsten Fragen bei der Organisation eines Evaluationsprozesses ist es, relevante Aspekte zu finden, daraufhin relevante Untersuchungsmethoden auszuwählen und eine Verbindung zwischen dem was untersucht wird und den Schlussfolgerungen, die die Evaluation hervorbringt, festzuhalten. Kurz gefasst geht es darum, die wichtigen Aspekte messbar zu machen. Man darf sich nicht in dem hohen Komplexitätsgrad der Evaluation verzetteln, indem man das Messbare in den Vordergrund stellt.

Abschließend werde ich über die Wirkungsevaluation berichten. Ich denke, dass dieses Design einen großartigen Vorschlag darstellt, wie man im Feld der Sozialarbeit mit Evaluationen in einer Art und Weise arbeiten kann, die dem Anspruch gerecht werden kann, etwas darüber aussagen zu können was für wen wann und unter welchen Bedingungen funktioniert. Wirkungsevaluation kann bedeutsam sein im Hinblick auf die Forderung, dass Evaluation als Entwicklungswerkzeug in der Praxis nützlich sein soll.

Wirkungsevaluation

Diese sehr kurze Präsentation der Wirkungsevaluation ist zusammengestellt aus einer Broschüre, herausgegeben vom Institute for Service Development, das auch Anregungen aufgenommen hat aus Ray Pawsons und Nick Tilleys „Realistic Evaluation“ (1997) und „New ways in evaluations“ (2003) von Peter Dahler-Larsen und Hanne Kathrine Krogstrup. Die Prinzipien und Werkzeuge der Wirkungsevaluation können sowohl als Rückblick als auch als Ausblick dienen.

Bezogen auf die Vergangenheit kann die Wirkungsevaluation dazu benutzt werden, Prozesse und Ergebnisse von Maßnahmen zu evaluieren und im Hinblick auf die Zukunft kann sie als Werkzeug zur Planung der Maßnahmen benutzt werden. Vor Beginn der Evaluation muss feststehen was evaluiert wird. Dann kann man mit der Wirkungsevaluation beginnen, die vier Schritte erforderlich macht.

Schritt 1: Aufstellen einer Programmtheorie

Programmtheorie bedeutet in expliziten Bildern die Vorgehensweise der Maßnahme zu bestimmen. Dies geschieht auf der Grundlage einer relevanten Theorie, vielleicht mit Hilfe früherer Studien und Interviews mit den involvierten Parteien. Außerdem müssen zentrale Aspekte ausgewählt und konkretisiert werden. Die Programmarbeit wird in enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Parteien durchgeführt, die diese Arbeitsphase zur Reflektion und zur fachlichen Entwicklung nutzen können. An diesem Punkt kommen folgende Fragen auf: Warum tun wir das was wir tun? Wie funktionieren die Maßnahmen? Welche kausalen Zusammenhänge können zusammengefasst werden? Was versuchen wir mit der Maßnahme zu erreichen? Wie werden die Maßnahmen wirkungsvoll? Welche anderen Faktoren müssen dazu kommen, so dass die Maßnahme den Prozess unterstützt oder hinderlich ist? Es ist wichtig, viel Zeit für die Aufstellung der Programmtheorie zu verwenden.

Schritt 2: Auswahl der Methode

Hier muss entschieden werden welche Methode der Datensammlung angewandt wird und hier muss die Nutzung von quantitativen und qualitativen Daten abgewogen werden. Von Bedeutung ist es, Wichtiges messbar zu machen und nicht Messbares wichtig sein zu lassen. Meiner Meinung nach ist es wichtig sich voll und ganz für die Sache einzusetzen, obwohl es manchmal schwer ist, die Ergebnisse einer sozialen Maßnahme auf die Verifizierbarkeit der Tendenzen, die für die Entscheidungsfindung wichtig sind, auszurichten.

Schritt 3: Durchführung der Evaluation

Nun werden die empirischen Studien Schritt für Schritt, wie in der Programmtheorie geplant, durchgeführt. Während dieser Phase der Evaluation kann ein kontinuierlicher Lernprozess stattfinden, im Hinblick auf Fragestellungen, wie: Ist die Programmtheorie konkret genug? Sind neue Elemente hinzugekommen? Ist die geplante Datensammlung ausreichend? Gibt es Nebeneffekte, die wir nicht vorausgesehen haben und welche Erkenntnisse habe ich als Evaluator/-in gewonnen?

Schritt 4: Zusammenfassung und Analyse

Auf der Basis der Untersuchung gibt es vier mögliche schematische Endergebnisse:

	Wir erreichten die erwarteten Ergebnisse	Wir erreichten nicht die erwarteten Ergebnisse
Wir handelten wie geplant	Es funktioniert Weitermachen!	Es funktioniert nicht Erhöhen wir den Aufwand!
Wir handelten nicht so wie geplant	Etwas anderes funktioniert Erhöhen wir den Aufwand!	Wir wissen es nicht Hören wir auf/Fangen wir wieder von vorne an!

In der Praxis wird es nicht möglich sein, eine derart schematische Darstellung mit den Ergebnissen der Evaluation in Zusammenhang zu bringen. Aber diese Form der Darstellung könnte dabei helfen, die Ergebnisse der Evaluation zu systematisieren. Dies ist eine mögliche Verfahrensweise für ein Evaluations-Design, welches in manchen Formen der Evaluation angewendet werden kann.

Prozess-Evaluation

Im Institut UFC Børn og Unge (Nationales Entwicklungs- und Informationszentrum für Kinder und Jugend) gehen wir in die Richtung mit Prozess-Evaluation zu arbeiten. Das Ziel ist hier eher zukunftsorientiert als auf die Vergangenheit bezogen. Der Grundgedanke der Prozess-Evaluation ist, die Evaluation als pro-aktives Hilfsmittel zur Verbesserung der Maßnahmen zu sehen. Bei der Prozess-Evaluation suchen die leitenden Direktoren/-innen und die Angestellten die zentralen Aspekte für die Evaluation aus, basierend darauf was sie für wichtig halten und was vielleicht Schwierigkeiten bereitet und daher verbessert werden muss. Die Evaluation hat daher sowohl eine Bewertungsfunktion, als auch eine Beratungsfunktion. Evaluation beginnt und endet gleichzeitig mit dem zu evaluierenden Untersuchungsgegenstand; die Ziele der Evaluation sind in erster Linie Entwicklung und Lernen und nur zweitrangig die Bildung eines Urteils. Dieser Evaluationszugang ist ein Ansatz, der die Veränderung von Prozessen wertschätzt, die vor allem darauf abzielen mehr von dem zu tun, was funktioniert. Die Erfahrung zeigt, dass dieser Ansatz Entwicklung fördert, Antrieb gibt und kreative Ideen

und Lösungen hervorbringt. Dieser Evaluationsansatz geht nicht konform mit der Notwendigkeit des Nachweises von Effekten. Aber Prozess-Evaluationen können so geplant und durchgeführt werden, dass die Ergebnisse die Entwicklung bestmöglicher Praxis innerhalb eines spezifischen sozialen Fachgebiets anregen können.

Vielleicht sollten wir in Zukunft mehr Wert darauf legen danach zu forschen was funktioniert, anstatt die Dokumentation der Probleme vorzuziehen, die von Zeit zu Zeit selbst erfüllende Prophezeiungen werden.

Literaturverzeichnis

Dahler-Larsen, P./Krogstrup, H.-K. (2003): New ways in evaluations. Odense. (in Dänisch)

Dahler-Larsen, P. (2000): The ritual reflection. Odense. (in Dänisch)

Pawson, R./Tilley, N. (1997): Realistic Evaluation. London.

Schweizer Erfahrungen aus der Evaluation von Jugendprogrammen

Charles Landert

Landert Farago Partner, Zürich

Einleitung

Im föderalistischen Aufbau des schweizerischen Staatswesens mit den Ebenen Bund, Kantone (die Entsprechung zu den deutschen Bundesländern) und Gemeinden (Kommunen) werden letzteren sehr viele Aufgaben übertragen. Kantone oder Bund treten erst auf den Plan, wenn die Gemeinden eine Aufgabe nicht alleine erfüllen können (Subsidiarität) – so auch in der Jugendhilfe. Zwar liegen hierzu eidgenössische Gesetzesparagrafen vor (Schweizerisches Zivilgesetzbuch), der Vollzug wird jedoch an die Kantone delegiert. Dies hat 26 kantonale Jugendhilfesysteme hervorgebracht, deren Kennzeichen eine starke Delegation an die Gemeinden oder Gemeindeverbände, unterschiedlicher Ausbau und unterschiedliche Professionalität sind.

Für Forschung, Evaluation und Praxisentwicklung beinhaltet diese Ausgangslage sowohl Chancen als auch Risiken. Die Vielfalt, die aus der föderalen Organisation einer Aufgabe zwangsläufig resultiert, kann insofern vorteilhaft sein, als sie mehr Anschauung und Vergleichsmöglichkeiten hervorbringt. Erfolgreiche Wirkfaktoren sind u.U. leichter identifizierbar als in einem homogenen Feld. Demgegenüber führt die weitreichende Delegation aber dazu, dass die kritische Masse für das Konzipieren, Umsetzen und Evaluieren von Jugendprogrammen oder Jugendhilfemaßnahmen bisweilen nur schwer erreicht wird.

Diese Situation verschärft sich in der Schweiz, weil die Gemeinden vergleichsweise klein sind. 2.500 Einwohner zählt eine schweizerische Gemeinde im Mittel (Deutschland: 6.500); fünf schweizerische Städte (Deutschland: 82) zählen mehr als 100.000, deren acht (Deutschland: 191) mehr als 50.000 Einwohner. Zürich als größte Schweizer Stadt würde in Deutschland auf Platz 18 rangieren, die zweitgrößte, Genf, auf Platz 43. Analog zeigt sich die Situation auf der Ebene der Kantone: Der einwohnerstärkste Kanton (Zürich) ist in etwa mit den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Saarland vergleichbar. Acht der 26 Kantone haben weniger als 100.000 Einwohner. Mit diesen Vergleichen soll gezeigt werden, dass in der Schweiz weniger häufig und meist nur begrenzte Haushaltsmittel für externe Evaluationen im Jugendbereich bereitgestellt werden. Die Vielzahl und meist geringe Größe der Steuerungssysteme im Jugendbereich (Kantone, Gemeinden) ist also der wesentliche Grund, dass im schweizerischen Kontext die Zahl von größeren evaluativen Arbeiten überschaubar bleibt. Sporadisch werden auf Bundesebene umfangreichere Mittel für Maßnahmen, Forschung und Evaluation bereitgestellt.¹ Weil diese Mittel aperiodisch und damit langfristig nicht planbar zur Verfügung stehen, reichen sie kaum aus, um die Fachexpertise zu fördern d. h. zu verbreitern und so letztlich einer angemessenen Anzahl von vollberuflichen Evaluatoren/-innen eine Existenzgrundlage abgeben zu können. Der Kreis der in der Jugendhilfe spezialisierten professionellen Akteure der Evaluationsforschung ist denn auch bis heute klein geblieben. Ein paar Dutzend Evaluatoren/-innen haben sich vollberuflich am Markt positionieren können,

¹ Beispiele hierzu sind etwa die Lehrstellenbeschlüsse des Bundes zur Verbesserung der Lehrstellensituation, spezifische Forschungsprogramme des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung oder die vom Bundesamt für Gesundheit initiierte Begleitforschung zur STOP AIDS-Kampagne.

indem sie ihre Evaluationskompetenz in verschiedenen Feldern (z. B. Bildung, Gesundheit, Umwelt) anboten. Der positive Effekt, Brücken zwischen verschiedenen Teilsystemen zu schlagen, erfolgt zum Preis einer nötigen hohen Präsenz in verschiedenen sozialen Feldern. Der Aufbau von Fachhochschulen und die zunehmend Drittmittel akquirierenden Universitäten tragen zu einer weiteren Aufteilung des Marktes bei.

Trotz strukturell bedingter Schwierigkeiten haben sich in der Schweiz zu einem relativ frühen Zeitpunkt Evaluationswissen und -erfahrung herausbilden können. Wie aus den obigen Bemerkungen hervorgeht, gingen Impulse für die Evaluationsforschung zunächst aber typischerweise von Bereichen aus, die auf Bundesebene angesiedelt waren: Entwicklungszusammenarbeit, Gesundheitsbereich (HIV- und Drogenprävention) sowie allgemein im Zusammenhang mit dem Nationalen Forschungsprogramm 27, das die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen zum Gegenstand hatte. Dieses Programm trug auch wesentlich zur späteren Gründung (1996) der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) bei.

Im Zusammenhang mit Aushandlungsprozessen zur Steuerung von Evaluationen ist von Interesse, dass eine der ersten in Angriff genommenen Aktivitäten der SEVAL die Publikation der SEVAL-Standards (Widmer et al. 2000) war, einer Adaption der Standards des amerikanischen Joint Committees (vgl. Sanders 1999); auf die Bedeutung dieser Standards wird weiter unten noch vertieft eingegangen.

Erfahrungsbasis

Aufgrund der bisherigen Darstellung ist nachvollziehbar, dass in der Schweiz von eigentlichen Jugendprogrammen kaum gesprochen werden kann. Die im Folgenden vorgestellten Erfahrungen stützen sich dementsprechend nicht nur auf Programmevaluationen, sondern auch auf andere Mandatstypen, so auf die Evaluation von Projekten, Institutionen/ Fachstellen und (Teil-)Systemen der Jugendhilfe. Einige dieser Evaluationen – sie wurden in den Jahren 1996 - 2004 realisiert – sind in der Abbildung aufgeführt.

Um ein Bild von der Größenordnung dieser Evaluationsprojekte zu geben: Die verfügbaren Mittel bewegten sich zwischen 7.000 Euro (kleines überschaubares Projekt) und 80.000 Euro (Teil einer Systemevaluation beziehungsweise Programmevaluation). Diese Beträge entsprechen 1,5 - 4% (im Ausnahmefall 10%) der Projekt- beziehungsweise Programmkosten.

Abbildung : Beispiele externer Evaluationen in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Evaluationsgegenstand	Kosten ca. in 1000 €	Initiative für externe Evaluation	Direktmandat	Innovation*	Überprüfung*	Programm*	Akzeptanz bei Team	Widerstände im Feld	Verwertungsintensität
1 Programm Schulsozialarbeit	80	Trägerschaft	ja	x		x	hoch	marginal	hoch
2 Neue Fachstelle A	20	Trägerschaft	ja		x		hoch	keine	mittel
3 Neue Fachstelle B	20	Geschäftsführer	ja	x			mittel	eher hoch	gering
4 Jugendhilfesystem (Angebote)	65	Subvenient	ja		x		eher tief	hoch	sehr gering
5 Jugendhilfesystem (Kapazitäten)	32	Subvenient	ja		x		mittel	marginal	hoch
6 Impulsprogramm Berufsbildung	16	Subvenient	ja			x	-	-	noch offen
7 Sozialpädagogisches Angebot A	7	Subvenient	ja	x			mittel	marginal	noch offen
8 Sozialpädagogisches Angebot B	40	Externe Beraterin	ja	x			hoch	keine	hoch
9 Sozialpädagogisches Angebot C	12	Subvenient	ja	x			hoch	keine	mittel

* Begründung für externe Evaluation

Die Evaluationsgegenstände können – sehr verkürzt – wie folgt umschrieben werden:

1. Programm Schulsozialarbeit: Erprobung und breite Einführung des für die Deutschschweiz neuen Ansatzes der Jugendsozialarbeit.
2. Fachstelle A: Fachstelle im Pflegekinderwesen (Erprobungsphase).
3. Fachstelle B: Beratungsstelle im Bereich HIV/Aids.
4. Jugendhilfesystem: Funktionalität von Teilbereichen eines kantonalen Jugendhilfesystems (staatliche Institutionen der psychologischen und psychosozialen Jugendberatung).
5. Jugendhilfesystem: Dezentrale Verteilung der Kapazitäten von Jugendsekretariaten.
6. Impulsprogramm Berufsbildung: Niederschwellige Projekte eines vom Bund finanzierten Programms zur Verbesserung der Lehrstellensituation und des Übergangs von der Schule zur Berufsbildung.
7. Sozialpädagogisches Angebot A: Pilotprojekt zur verbesserten beruflichen Integration von erwerbslosen jungen Frauen.
8. Sozialpädagogisches Projekt B: Pilotprojekt zur verbesserten beruflichen Integration von erwerbslosen Jugendlichen.
9. Sozialpädagogisches Projekt C: Pilot-Selbsthilfeprojekt für junge Mütter.

Die in Abbildung 1 dargestellte Matrix charakterisiert die Gegenstände ausgewählter externer Evaluationen anhand ihrer unterschiedlichen Ausgangslagen (Auftragsvolumen, Initiative zur Evaluation, Vergabemodus, direkter Anlass der Evaluation) und Effekte (bei Mitarbeitenden, Widerständen in der Datenaufnahme sowie der später beobachtbaren Verwertungsintensität).

Auffallend an der Zusammenstellung sind mehrere Sachverhalte:

- Die verfügbaren Budgets sind sehr unterschiedlich – Evaluationen sind nicht per se kostspielig; es können auch mit wenig Mitteln hilfreiche Ergebnisse erarbeitet werden.
- Typisch scheinen die Anlässe der Evaluationen zu sein. Sehr häufig waren es in unserem Falle Innovationen oder einmalige Programme, die evaluativ begleitet sein wollten. Daran gemessen, wo im Jugendhilfebereich am meisten Mittel ausgegeben werden, sind Evaluationen von ständig laufenden Maßnahmen deutlich unterrepräsentiert. Dies dürfte nicht nur in der hier vorliegenden Stichprobe der Fall sein, sondern allgemein.

- Der Anstoß zur Evaluation kommt nicht zwingend von der Trägerschaft, sondern häufig vom Geldgeber (Subvenient), aber auch von der operativen Leitung oder von außen stehenden Beratern. Dies sagt nichts aus über das spätere Interesse an den Evaluationsergebnissen. Vielmehr deutet es darauf hin, dass Evaluationen nicht zwingend von Trägerschaften ausgehen müssen. Probleme können sich allerdings ergeben, wenn die Trägerschaft die Kontakte zum Evaluationsteam der geschäftsleitenden Stelle überträgt: Dadurch ergibt sich für diese eine Konfusion von Rollen, die Vorteile der externen Evaluation können zunichte gemacht werden durch zu große Einmischung in die Durchführung der Evaluation.
- Eher atypisch ist, dass keines der aufgelisteten Mandate aufgrund eines Wettbewerbs vergeben wurde, denn zumindest bei sechs Mandaten standen Mittel zur Verfügung, die das Einholen von mehreren Offerten nahe gelegt hätten. Dass dies nicht geschah, dürfte unter anderem mit den privaten Trägerschaften zu tun haben, die sich bei der Submission meist weniger an Auflagen oder Gepflogenheiten halten müssen als die öffentliche Hand.
- Die Kriterien «Akzeptanz bei Team», «Widerstände im Feld» und «Verwertungsintensität» legen offen, dass sich die Realität sehr heterogen zeigt und vor allem, dass es schwer fällt, einfache Kausalitäten (zum Beispiel zwischen Anlass der Evaluation oder Akzeptanz im Team einerseits und Widerständen oder Verwertungsintensität andererseits) herzustellen. In der Regel entscheidet eine Kombination mehrerer Elemente eines Evaluationsprozesses über den Erfolg (Nutzen) einer Evaluation.

Aushandlungsprozesse in Evaluationen des Jugendbereichs

Die Steuerung von externen Evaluationen erfolgt optimalerweise ausgehend von Aushandlungsprozessen². Dies bedeutet, dass Auftraggeberin/Auftraggeber und Evaluatormin/Evaluator gleichermaßen in die Verantwortung für den späteren Nutzen einer Evaluation eingebunden sind. Wiewohl Aushandlungsprozesse punktuell auch während der Evaluation eine Rolle spielen, haben sie in der Startphase einer Evaluation doch eindeutig den größten Stellenwert. Zu diesem Zeitpunkt werden die Rahmenbedingungen vorgeschlagen und vereinbart, werden also die Voraussetzungen für eine zweckmäßige und zielgerichtete Abwicklung der Evaluation geschaffen.

Aushandlungsprozesse zeichnen sich weitgehend unabhängig vom Gegenstand und der Art der Evaluation durch gleiche Charakteristika aus. Die Intensität der Verhandlungen hängt dabei nicht nur vom Ausmaß der Evaluation und den bereit gestellten Mitteln ab, sondern ebenso von der Persönlichkeit und Kompetenz des Auftraggebers.

Zur Rolle von Auftraggeber/-in und Evaluator/-in in Aushandlungsprozessen

Dieser idealtypischen Darstellung steht eine Praxis gegenüber, die sich von ihr in verschiedenen Punkten unterscheidet. Ich sehe dies zunächst vor allem im Zusammenhang mit dem unterschiedlichen fachlichen Kompetenzprofil der beteiligten Akteurinnen und Akteure. Meine Beobachtungen der über zwanzigjährigen Entwicklungs- und Verbreitungsgeschichte der Evaluationsforschung in der Schweiz zeigen, dass zwischen den einen Auftrag vergebenden

² Unter Aushandlungsprozess wird hier die zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer (Evaluator) laufende Auseinandersetzung um oder bloß Verständigung über Zielsetzungen und Konzept, Verfahren, Preis, Berichterstattung, Eingrenzung des Mandats usw. verstanden.

Personen und Evaluierenden in der Regel eine Wissenskluft besteht. Evaluierende verfügen in ihrem Arbeitsfeld über spezifisches Fachwissen und in der Regel längere Erfahrung, während viele Auftraggeberinnen und Auftraggeber oft nur einmal oder sporadisch eine Evaluation in Auftrag geben und begleiten. In jedem Fall stellt für sie das Anschließen und Begleiten von Evaluationen nur eine Teilfunktion neben anderen dar.

Die Frage, die sich bei solcher Unterschiedlichkeit der Voraussetzungen und Rollen der Beteiligten stellt, ist, wer von den Beteiligten vorgibt, was zu einer Evaluation gehört und was nicht – hier insbesondere, wie viel Aushandlungsprozess bei der Realisierung einer Evaluation notwendig ist.

Meiner Einschätzung nach sehen sich die wenigsten Auftraggeberinnen und Auftraggeber nach Offertausschreibung oder Auftragserteilung bis zum Empfang der Ergebnisse in einer Funktion, die noch besondere Leistungen zu erbringen hat. Diese Einschätzung deckt sich allerdings nicht mit den Interessen der Evaluierenden. Diese müssen innerhalb dieser Auftraggeber/Auftragnehmer-Kooperation achtsam sein, dass der Auftraggeber beziehungsweise die Auftraggeberin die an sie gerichteten Ansprüche einlösen. Hierzu gehören etwa das Bezeichnen der wichtigen Beteiligten (stakeholder), deren Interessen und ihre angemessene Information (s. Abschnitt 3.5), die Sicherstellung der notwendigen Mittel, die klare und eindeutige Formulierung der mit der Evaluation verfolgten Absichten, die Einschätzung der Umsetzbarkeit von Ergebnissen. Anders als bei vielen anderen Dienstleistungen tritt bei Evaluationen der Nutzen nicht automatisch – durch den Kaufakt – ein; er resultiert vielmehr aus gemeinsamen Anstrengungen von Auftraggeber oder Auftraggeberin und Evaluierenden während der Evaluation und einer hohen Präsenz des Auftraggebers nach deren Abschluss, in der Umsetzungsphase.

Evaluierende müssen demnach nicht nur evaluieren, sie müssen darüber hinaus das Evaluieren und Evaluationen vermitteln und den eine Evaluation bestellenden Personenkreis gewissermaßen coachen. Es ist in der Regel Aufgabe der Evaluierenden, die bedeutsamen Themen in Aushandlungsprozesse einzubringen und die kritischen Phasen einer Evaluation (z. B. Information der evaluierten Praxis, Erhebung sensibler Daten) zu antizipieren. Damit es dazu kommen kann, müssen zuerst die Evaluierenden einen Beitrag leisten – so insbesondere durch Information (oder sogar Schulungseinheiten), Aufklärung über Abläufe sowie die Kontrolle der Leistungen der auftraggebenden Person: Zum Evaluationsplan muss sich deshalb auch ein Umsetzungsplan gesellen. Die für eine Evaluation aufgewendeten Mittel allein genügen nicht, sie müssen zumindest über eine gewisse Zeitspanne nach der Evaluation für Umsetzungsaktivitäten zur Verfügung stehen, und von Evaluationen gelieferte Entscheidungsgrundlagen sind nutzlos, wenn sie nicht von entscheidungsfreudigen Personen verwertet werden.

Langjährige Erfahrungen zeigen, dass Personen, wenn sie eine Evaluation vergeben, keine zusätzlichen Aufgaben suchen. Sie sind aber durchaus dankbar für die sorgfältige Einführung und auch etwaige professionelle Begleitung bei der Durchführung einer Evaluation.

Gute Evaluationen zeichnen sich unter anderem durch eine kohärente Rollen- und Aufgabenteilung aus. Die folgenden Aufgaben sollten in Dokumenten mit Vertragscharakter festgehalten werden:

Vom Auftraggeber/der Auftraggeberin sind zu leisten:

Dokumentation des Gegenstandes, seiner Zielsetzungen und des Evaluationszweckes, Einführung in den Kontext, Bezeichnung der Gesprächspartner auf der Ebene der Konzeption und Kommunikation von Evaluation, Bezeichnung der Beteiligten (evaluierte Praxis, Nutzer der Evaluation), Gewährleistung der Kongruenz von Evaluationszweck/-ziel und bereit gestellten Mitteln, Kommunikation, Öffnung der Kommunikationswege, Umsetzung.

Vom Evaluator/der Evaluatorin sind zu leisten:

kohärentes Konzept, Sicherung der Erfüllung der Auftraggeberpflichten, Durchführung der Evaluation nach den Regeln der Kunst (Gewährleisten von Standards), inhaltliche Grundlagen für Information und Kommunikation, Unterstützung beim Umsetzungskonzept.

Faktisch läuft es nicht selten darauf hinaus, dass der Auftraggeber bzw. die Auftraggeberin Rohmaterial liefert (Textbausteine, bereits existierendes schriftliches Material wie Broschüren, zu verifizierende Adresslisten), die von den Evaluierenden in die Form gebracht beziehungsweise aktualisiert werden müssen. Auch Hilfestellungen bei der Formulierung von Informationsschreiben an Beteiligte, Mithilfe bei der (oft nachträglichen) Formulierung von Projekt- und Programmzielen werden von den Evaluierenden geleistet.

Bei aller gut funktionierenden Zusammenarbeit müssen sich Evaluierende vor Vereinnahmungen durch den Auftraggeber/die Auftraggeberin wappnen: Die evaluierte Praxis reagiert sensibel auf Zeichen des guten Einvernehmens zwischen Auftraggeber und Evaluator, weil sie sich in solcher Konstellation eine Unvoreingenommenheit des evaluierenden Personals schwer vorstellen kann.

In Evaluationen gibt es besonders sensible Phasen der Kommunikation und Aushandlung zwischen den beiden Hauptbeteiligten. Die wichtigsten sind:

- Beschreibung von Anlass, Zweck und Zielen der Evaluation
- Auftragsvergabe (Art und Qualität der Ausschreibung, Praxis der Offertevaluation)
- Entscheidung für die Datenerhebungsverfahren (Art, Umfang und Praktikabilität)
- Information der Beteiligten

Anlass, Zweck und Ziele der Evaluation

Was der ursprüngliche Anlass für eine Evaluation war, stellt ein wichtiges Element im Aushandlungsprozess dar. Evaluationen können charakterisiert werden als

- unsystematisch veranlasste Aufgaben-/Wirkungsprüfung, oft (finanz-) politisch motiviert;
- Teil von systematisch durchgeführten Aufgaben- und Wirkungsprüfungen staatlicher Akteure;
- umfassend verstandene, nicht nur das Finanzcontrolling beinhaltende Prüfung der Verwendung von Spenden oder Stiftungsgeldern;
- Auflage für Pilotprojekte, insbesondere, wenn sie in der weiteren Verbreitung große Kostenfolgen haben;

- Wunsch von innovativen Professionellen mit dem Ziel, die (hohe) Qualität oder den innovativen Ansatz einer Maßnahme zu prüfen (oder zu belegen);
- Instrument zur Bestimmung der Mittelverteilung (etwa bei einer Reorganisation, Implementation eines neuen Angebots, Bedarfsabschätzung).

Der Blick auf diese Liste macht die im Rahmen von Aushandlungsprozessen möglichen Konfliktlinien offenkundig. Das Problem ist, dass die Evaluierenden auf Anlass, Zweck und ursprüngliche Ziele einer Evaluation zunächst einmal wenig Einfluss haben, da sie ja zeitlich vor dem Beginn eines Auftragsverhältnisses angesiedelt sind. Dennoch spielen diese Aspekte eine wichtige Rolle für eine korrekte und Nutzen bringende Durchführung der Evaluation, weil sie die grundsätzliche Ausrichtung und Vorgehensweise einer Evaluation beeinflussen. Dementsprechend ist der ursprüngliche Anlass der Evaluation nicht aus den Augen zu verlieren, auch wenn im Verlaufe des Kontaktes zwischen dem einen Auftrag vergebenden beziehungsweise dem evaluierenden Personenkreis die Zielsetzungen eine etwas andere Ausrichtung nehmen.

So macht es einen Unterschied, ob ein Jugendhilfesystem grundsätzlich in Bezug auf die Funktionalität der Strukturen, Wirksamkeit und Effizienz evaluiert werden soll oder ob die Mandatsvergabe vor allem auf dem Hintergrund von angestrebten Nettoeinsparungen (zwecks Haushaltssanierung) erfolgt. Auch ist nicht unerheblich, ob mit einer Evaluation ein (guter) Leistungsausweis und damit Legitimation für ein Innovationsprojekt angestrebt werden oder ob hinter einer Auftragserteilung das Interesse am Aufdecken von Mängeln und etwaigen Verbesserungsmaßnahmen steht. Und es ist auch nicht das Gleiche, ob die zu evaluierende Praxis überhaupt Informationen aus einer Evaluation benötigt oder ob sie schon die meisten davon in eigener Kompetenz und aus eigenem Antrieb beschafft hat.

Weil die wahren Motivationen – so oder anders – ohnehin auf die Evaluation einwirken, ist es wichtig möglichst schnell Transparenz über diese zu erreichen. Dabei sollte man sich nicht bloß auf schriftliche, undiskutierte Verlautbarungen verlassen. Wichtig ist, dass über den Anlass und die Ziele einer Evaluation gesprochen wird, damit sich auf beiden Seiten keine falschen Vorstellungen und Erwartungen einschleichen können. Was Evaluierende im Einzelfall kaum beeinflussen können, aber allgemein durch Informations- und Schulungsveranstaltungen sollten, ist der Zeitpunkt, in dem der Entschluss für eine Evaluation gefällt wird. Evaluationen, die einem Überfall ähnlich in ein Praxisfeld eindringen, enthalten in der Regel geringes Verwertungspotenzial. Ausschließlich top-down veranlasste Evaluationen entbehren meist nicht der Spannungen zwischen Geld Gebenden und der zu evaluierenden Praxis – und in der Folge oft auch zwischen dieser und dem Evaluationsteam. Zwar sind sie nicht sehr häufig oder wirken eher latent, sie kommen aber immer wieder vor.

In der Schweiz beginnen sich hier Veränderungen abzuzeichnen, erfolgt die Evaluation der von privaten Trägerschaften, im Rahmen von Verträgen erbrachten Leistungen doch zunehmend systematisch und deshalb voraussehbar (etwa im Rahmen von Evaluationszyklen, die nach transparenten Kriterien definiert werden). Dies bedeutet, dass die Zielinstitutionen rechtzeitig von der bevorstehenden Evaluation erfahren und sich nicht mehr als Sonderfall verstehen.

Ausschreibung und Auftragsvergabe

Minimales Ziel in der Phase der Offertevaluation und Auftragsvergabe muss es für den Evaluatoren sein über Informationen zu verfügen, die ein möglichst gut begründetes, präzises und damit eingrenzbare Evaluationsdesign ermöglichen. In der Phase der Ausschreibung und Auftragsvergabe werden die Weichen für die Rahmenbedingungen der späteren Evaluation gestellt.

Die Erfahrungen mit Ausschreibungen und Anfragen für Evaluationen sind äußerst vielfältig und spiegeln die große Heterogenität des Kompetenz- und Erfahrungsniveaus auf Seiten der einen Auftrag ausschreibenden Person wider. Es kann alles vorkommen: vom ausführlichen, vollständigen und in Bezug auf die Ziel-/Mittelrelation kohärenten Briefing bis zur telefonischen Anfrage mit dem knappen Hinweis darauf, dass eine Evaluation geplant sei. In beiden Fällen kommt man um ein Gespräch – auch wenn es nur telefonisch erfolgen kann – nicht herum, es sei denn, die Submissionsvorschriften erlaubten dem Auftraggeber keine bilateralen Kontakte vor der Auftragsvergabe beziehungsweise vor einem formalen Gespräch über eine bereits eingereichte Offerte.

Immer wieder landen Anfragen auf dem Tisch, die bei Offerten für eine Evaluation Angaben über den Evaluator nach denselben Kriterien verlangen, wie sie etwa bei der Vergabe von Bauaufträgen üblich sind: Laufen Betreibungen gegen den Auftragnehmer? Ist ein Konkursverfahren schwebend? Beschäftigt das Unternehmen Personal in der Ausbildung? Mehr als knapp sind demgegenüber Angaben über die Ziele und Mittel der geplanten Evaluation. Wenngleich nachvollzogen werden kann, wie solches Vorgehen zustande kommen kann, besser wird es dadurch nicht. Das größte Problem ist in solchen Fällen, in einen Aushandlungsprozess überhaupt eintreten und die tatsächlich bedeutsamen Fragen thematisieren zu können. (Das Gegenteil, nicht unbedingt besser, ist die direkte Erteilung eines Mandats an Evaluationsfachleute mit dem knappen Hinweis, sie wüssten ja schon, was zu tun sei. Hier, auf einer bestehenden guten Vertrauensbasis, läuft man Gefahr, nachlässig zu werden.) Der Unwille von Auftraggeberinnen und Auftraggebern, sich auf Verhandlungspunkte einzulassen, verführt manchmal zur spontanen Reaktion, eine Offerte möglichst unproblematisch und einfach zu gestalten, d. h. auf keinen Fall auf offene/zu klärende Punkte oder gar Auftraggeberpflichten hinzuweisen. In der Regel bewährt sich solche Strategie nicht, und die nicht lange ausbleibenden ungünstigen Folgen treffen eine Evaluation umso härter.

Art, Umfang und Praktikabilität der Erhebungsverfahren

Die Erhebungsverfahren und deren Umfang zu definieren gehört klar zu den Aufgaben des evaluierenden Personals. Sie werden jedoch aus zwei Gründen zum Gegenstand von Verhandlungen und Absprachen mit der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber.

Einerseits haben Erhebungsverfahren nicht unwesentlich mit den verfügbaren Mitteln zu tun. Weil die Auftraggeberseite meist wenig vertraut ist mit den Kosten für spezifische Erhebungs- und Auswertungsverfahren und dem erwartbaren Nutzen, bedarf es der Verständigung darüber, welche Ziele mit welchen Methoden am ehesten erreicht werden können und welche Mittel dazu aufgebracht werden müssen.

Zum andern sind die Evaluierenden darauf angewiesen, dass die vorgesehenen Erhebungsverfahren auch valide Resultate erbringen. Dementsprechend müssen sie auf die Auskunftsbereitschaft und Offenheit der Personen mit bedeutsamem Wissen, zunächst das Personal, bauen können. Wenn der Zugang zu ihnen von Seiten der Auftraggeberinnen und Auftraggeber nicht geebnet wird, zum Beispiel durch unterlassene oder intransparente Information, besteht die Möglichkeit von solidarischem Verhalten gegenüber den Vorgesetzten und Beschränkung der Auskünfte auf das Nötigste.

Eine wichtige Kategorie von Informantinnen und Informanten sind die Nutznießenden von Einzelmaßnahmen und Programmen des Jugendbereichs. Hier kann sich der gleiche Effekt wie beim Personal ergeben. Hinweise auf Mängel und damit Verbesserungspotenzial werden unterdrückt aufgrund der falschen Befürchtung, negative Aussagen würden gegen die evaluierte Institution (bzw. Projekt, Programm usw.) verwendet. Natürlich kann den Folgen von Versäumnissen in Aushandlungsprozessen mit entsprechenden Maßnahmen in der praktischen Durchführung der Evaluation begegnet werden. Besser sind aber Vorkehrungen in der Planungsphase, so dass solche gar nicht erst nötig werden.

Bei Evaluationen ist wie bei anderen sozialwissenschaftlichen Erhebungen nur bedingt voraussehbar, wie viel Aufwand betrieben werden muss um aussagekräftige Daten zu erhalten. In der Praxis stellen sich manchmal Momente ein, in denen die evaluierende Person gemäß Vertrag noch Daten erheben sollte, dabei aber bereits über ausreichend und qualitativ gutes Material verfügt. Es kann gut sein, dass in diesem Fall aus taktischen Erwägungen mehr Leistung versprochen wurde, um eine Ausschreibung für sich zu entscheiden. Die Zusammenarbeit zwischen Auftraggeberin/Auftraggeber und Evaluatorin/Evaluator sollte zu diesem Zeitpunkt auf einer Basis aufbauen können, die eine Modifikation des Vorgehens zulässt, d. h. eine Neuverteilung der Mittel zu vereinbaren. Dies ist nicht immer ganz einfach, weil entsprechende Vorschläge auch anders (Leistungskürzung) interpretiert werden können.

Information der Beteiligten

Eine breit angelegte Betriebs- und Organisationsanalyse im Bereich der staatlichen und staatlich subventionierten Jugendhilfe, die auch eine Wirkungsanalyse bei drei ambulanten Institutionen umfasste, wurde von der Praxis praktisch nur unter dem Aspekt Kaputtsparen perzipiert. Dass die Reorganisationsvorschläge aufgrund von funktionalen Überschneidungen (Doppelspurigkeiten) zustande kamen und durchaus auch gezielt Ausbauelemente enthielten, wurde übersehen. Die Projektergebnisse wurden in der Folge nur in minimalen Anteilen umgesetzt. Dies hätte nicht zwingend passieren müssen. Klare Abmachungen betreffend der sorgfältigen Orientierung der (zahlreichen!) betroffenen Institutionen hätten die Reaktion nicht ganz verhindern können; sie wären aber mit Sicherheit in differenzierterer Art erfolgt.

Zum Design einer Evaluation gehört es tatsächlich auch zu beschreiben, wie und zu welchem Zeitpunkt die evaluierte Praxis (durch Auftraggeber/Auftraggeberin) zu informieren sei. Mit der Information sollen berechnete Ansprüche bezüglich einer Partizipation der Beteiligten erfüllt und der Zugang zum Feld erleichtert werden. Auch soll es dadurch leichter gelingen, an aus Sicht der Beteiligten sensible Daten zu gelangen, denn sehr oft stellen sich Mitarbeitende schützend vor die Herausgabe von Informationen (z. B. über Mitarbeitende, Klientinnen und Klienten) mit dem Hinweis auf deren Vertraulichkeit. Sie übersehen, dass aufgrund ihrer in der Regel gut gemeinten Verweigerung die Zielsetzungen der Evaluation dadurch gar

nicht mehr erreicht werden können. In solcher Situation lohnt es sich, wenn das mit der Evaluation betraute Personal sich zum richtigen Zeitpunkt mit Informationen an die Beteiligten wendet und die Legitimation einfordert. Stehen sie zurück und informiert die auftraggebende Person, wächst das Vertrauen in das Verfahren nicht automatisch. Wenn möglich und kostengünstig machbar, ist die direkte Information der schriftlichen vorzuziehen.

Die Information der Beteiligten muss so klar wie möglich sein. Zwingend ist meist eine Illustration der Zielsetzungen einer Evaluation, da sie bisweilen zu abstrakt sind und die möglichen Folgen einer Evaluation nicht erkennbar sind. Wenn beispielsweise nur von Einschätzung der Qualität und Effizienz die Rede ist, kann leicht übersehen werden, dass das Ausweisen von schlechter Effizienz Mittelkürzungen zur Folge haben kann. Solch verstellte Perspektiven konnten wir vor allem bei innovativen, zu Beginn oft mit komfortablen Mitteln ausgestatteten Pilotprojekten feststellen. Einer unliebsamen Überraschung der Praxis bei der Konfrontation mit entsprechenden Befunden kann vorgebeugt werden, wenn – mittels Übertragung der Ziele in präzise Fragestellungen – auch mögliche negative Ergebnisse diskutiert und kommuniziert werden.

Zur Aufgabe der Evaluierenden gehört es dementsprechend, auf eine Unvoreingenommenheit von Auftraggeberin/Auftraggeber und evaluierter Praxis hinzuarbeiten, so dass bei beiden Seiten Interesse und Neugier wach werden, wie die fokussierte Praxis aus externer Sicht wahrgenommen wird. So vorbereitet sind die Beteiligten auch eher in der Lage, nicht intendierte (negative) Wirkungen wahrzunehmen und professionell, ohne Hektik darauf zu reagieren.

Bedeutung von Standards in Aushandlungsprozessen

Zum Abschluss sei noch auf eine lohnende Möglichkeit verwiesen, wie eine Ordnung in die Evaluationsplanung gebracht werden kann, insbesondere an Schnittstellen zwischen den Aufträge vergebenden Personen und den Evaluierenden.

Für Überlegungen zu Aushandlungsprozessen innerhalb einer Evaluation haben sich professionelle Standards als sehr hilfreich erwiesen. Sie richten sich grundsätzlich sowohl an Aufträge erteilende Personen wie auch an Evaluierende. Tatsächlich werden sie aktuell vor allem von professionell mit Evaluation befassten Personen angewandt – überwiegend Evaluatorinnen und Evaluatoren, was diesen in der Folge die in Abschnitt 3 dargestellte Vermittlerfunktion beschert hat.

Die insgesamt 27 SEVAL-Standards (Widmer et al. 2000) sind unterteilt in Standards der Nützlichkeit (N1-8), Durchführbarkeit (D1-3), Korrektheit (K1-6) und Genauigkeit (G1-10). Während sich Genauigkeitsstandards eher bloß an die Evaluatorinnen und Evaluatoren wenden, profitieren Auftraggeberinnen und Auftraggeber von den Standards der Durchführbarkeit und Korrektheit, insbesondere aber der Nützlichkeit.

Die folgenden SEVAL-Standards sind vor allem im Rahmen von Aushandlungsprozessen nützlich (Überschriften; vgl. den Originalwortlaut der Standards z. B. auf www.seval.ch):

- Ermittlung der Beteiligten und Betroffenen (N1)
- Klärung der Evaluationsziele (N2)
- Umfang und Auswahl der Informationen (N4)

- Transparenz der Bewertung (N5)
- Vollständigkeit und Klarheit des Berichts (N6)
- Praktikable Verfahren (D1)
- Politische Tragfähigkeit (D2)
- Schutz individueller Rechte (K2)
- Deklaration von Interessenskonflikten (K6)

Wünschbar wäre es, wenn die Standards wachsend als Referenzrahmen auch für Evaluationen in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe benutzt würden, nicht zuletzt auch von der Aufträge vergebenden Seite. Die SEVAL unterhält eine Arbeitsgruppe, die periodisch den Einsatz, die Verbreitung und den praktischen Nutzen der Standards analysiert. Da Auftraggeberinnen und Auftraggeber oft nur temporär in dieser Rolle stehen, wäre eine spezielle Adaption für deren Zwecke hilfreich. Auch hier dürfte gelten, dass es an den Evaluatorinnen und Evaluatoren liegt, eine entsprechende Initiative zu ergreifen.

Literaturverzeichnis

The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1994): The Program Evaluation Standards. Thousand Oaks, London, New Delhi (2nd edition).

Sanders, J. R. (Hg.) (1999): Handbuch der Evaluationsstandards. Die Standards des „Joint Committee for Educational Evaluation“. Leverkusen.

Widmer, T./Landert, Ch./Bachmann, N. (2000): Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Bern. Download: www.seval.ch.

DJI-Fachtagung
„Aushandlungsprozesse zur Steuerung externer Evaluationen
in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“

1. – 3. Dezember 2004, München

A. Gegenstände von Aushandlungsprozessen

Worauf bezogen finden Aushandlungsprozesse statt?

- Wie und warum entsteht die Idee zur Evaluation? Kommt sie von „außen“ oder „innen“? Wird sie aufgezwungen oder in einem Prozess der Meinungsbildung verhandelt?
- Wie soll die Evaluationsstudie angelegt werden: Soll sie das Programm/Projekt etc. verbessern helfen, soll sie Basis einer evtl. auch weitreichenden Entscheidung sein, soll aus den gewonnenen Ergebnissen für andere Kontexte gelernt werden und/oder soll sie legitimatorischen Zwecken dienen?
- Wie wird der Evaluationsgegenstand ausgesucht und definiert: Welche Maßnahmen, Projekte, Programme, Angebote, Leistungen, etc. sollen untersucht werden?
- Welche Fragestellungen sollen vorrangig bearbeitet werden (intendierte und/oder nicht-intendierte Wirkungen bzw. Effekte, Zielerreichungsgrad, Überprüfung der Leistungserbringung, ...)?
- Welche Untersuchungsmethoden sind zur Beantwortung der Fragen methodisch geeignet und praktisch umsetzbar?
- Sollen Beteiligte und Betroffene am Evaluationsprozess partizipieren und wenn ja, in welcher Form und in welchem Ausmaß?
- Welche Bewertungskriterien sollen der Evaluation zu Grunde gelegt werden?
- Unter Berücksichtigung welcher Perspektiven sollen die Daten interpretiert werden?
- In welcher Form, zu welchem Zeitpunkt und gegenüber welcher Öffentlichkeit soll die Vermittlung und Darstellung der Ergebnissen erfolgen (mündlich, schriftlich, Lang-, Kurzfassung, Internet, ...)?
- Wie erfolgt die Auswahl des/der geeigneten Evaluators/Evaluatorin (oder eines Teams) und an Hand welcher Kriterien?
- Wer soll im Evaluationsprozess welche Rollen übernehmen? Wer führt die Erhebung und Auswertung von Daten durch? Wer übernimmt Koordinations- und Moderationsaufgaben? Wem obliegen Beratungsaufgaben? Wer erarbeitet Empfehlungen?
- Wann, wo und wie soll bzw. kann die Umsetzung der Ergebnisse erfolgen? Wer (Einzelpersonen, Gruppen, Gremien) wäre dafür zuständig?
- Im Laufe einer Evaluation treten oftmals notwendige Konkretisierungen, Änderungen oder unvorhergesehene Schwierigkeiten auf, die erneute Entscheidungen erfordern. Auch diese können ausgehandelt werden – oder auch nicht: Was sind aus Ihrer Erfahrung solche Aushandlungsgegenstände und wie wird mit ihnen umgegangen?

B. Wege und Verfahren von Aushandlungsprozessen

Wer wird in diese Aushandlungsprozesse einbezogen?

- Welche Gruppen, Gremien oder Einzelpersonen in welcher Funktion und mit welcher Legitimation nimmt an der Aushandlung dieser Fragen teil?
- Wer bestimmt den Einbezug relevanter Verhandlungspartner? Und wer definiert, wer „relevant“ ist?
- Wer ist im Alltag der Evaluation Ansprechpartner für aktuelle Entscheidungen?
- Wie geht man mit möglichen informellen Einflussnahmen um?

Wann werden zentrale Aspekte der Evaluation ausgehandelt und entschieden?

- Was wird im Vorfeld entschieden?
- Welche Entscheidungsfragen treten während und nach der Evaluation auf?

In welcher Form finden Aushandlungsprozesse statt?

- Wie werden diese Prozesse organisiert (Zusammenkünfte, formale schriftliche Verfahren, ...)?
- Wer bestimmt Strukturen und Verfahren?
- Finden die Aushandlungsprozesse eher informell oder in transparenten Strukturen statt?
- Werden Aushandlungen zwischen einzelnen Beteiligten („bilateral“) oder mit mehreren Beteiligten geführt? Haben alle Beteiligten „dasselbe Wissen“?
- Werden die Aushandlungsformen von allen akzeptiert?
- Wo entstehen Reibungspunkte?

Wie werden die Ergebnisse von Aushandlungsprozessen festgelegt?

- Werden die definierten Zuständigkeiten, Kriterien, Verfahren und Strukturen transparent für alle festgehalten oder informell festgelegt?
- Welche Formen der Dokumentation von Vereinbarungen gibt es (Protokoll, Vereinbarung, Konsenspapiere, Verträge, ...)?

Was bedeuten Personalwechsel an wichtigen Funktionsstellen für Verfahren und ausgehandelte Ergebnisse?

Deutsches Jugendinstitut e.V.
Nockherstr. 2
81541 München
Telefon: +49(0)89 62306-0
Fax: +49(0)89 62306-162
www.dji.de