

Die Zukunft evaluieren: Ansätze, Herausforderungen, Bedeutung

- Gesetzesfolgenabschätzung und Co. in Deutschland -

Götz Konzendorf *

〈Zusammenfassung〉

Gesetzesfolgenabschätzungen und andere Verfahren der prospektiven Evaluation haben Konjunktur. Verwaltung und Wissenschaft evaluieren politische Maßnahmen im Vorfeld einer politischen Festlegung und Entscheidung. Dennoch werfen die Verfahren sowohl wissenschaftlich-methodische und als auch praktische Fragen auf:

- In methodischer Hinsicht stellt sich die Frage, auf welchen Axiomen prospektive Evaluationen aufbauen und welche Erkenntnisgrenzen für zukunftsorientierte Evaluationen bestehen.
- Aus der Sicht des politischen Entscheidungsprozesses ist zu erörtern, welche Verfahren einer prospektiven Evaluation mit dem politischen Prozess der Entscheidungsfindung vereinbar sind.
- Zudem stellt sich die Frage, welche Rolle Evaluationen in der Politikgestaltung spielen. Damit ist die Frage nach der Rezeption von Evaluationsergebnissen im politisch-administrativen System angesprochen. Also, wie nutzt Politik die Ergebnisse von Evaluationen? In einem weiteren Verständnis geht es dabei auch um die Rolle und Bedeutung von wissenschaftlicher Politikberatung im politischen Prozess.

Die damit angesprochenen Themenfelder sollen in diesem Aufsatz behandelt

논문접수일 : 2011.8.10. 심사개시일 : 2011.9.1. 게재확정일 : 2011.9.23.

* Bundesbeamte, Bundesministerium des Innern

werden. Hierzu sollen zunächst (Kapitel 1) - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einige ausgewählte Verfahren der prospektiven Evaluation sowie Hinweise auf ihre Institutionalisierung in Deutschland gegeben werden. In Kapitel 2 soll auf das Verständnis von Evaluation in Politik und Verwaltung einerseits und in Wissenschaft und Beratung andererseits eingegangen werden. Aus dem unterschiedlichen Evaluationsverständnis dürften sich auch Anhaltspunkte für bedeutsame methodische und praktische Herausforderungen in Bezug auf zukunftsorientierte Evaluationen ergeben. Diese Herausforderungen sollen in Kapitel 3 thematisiert werden. Daran anschließend soll in Kapitel 4 die Bedeutung von Evaluation im politischen Entscheidungsprozess erörtert werden. Dabei geht es um das schwierige Thema der Schnittstelle zwischen Beratung und politischem Entscheidungsprozess. Gefragt wird, wie werden Evaluationsergebnisse im politischen Prozess rezipiert. Abschließend (Kapitel 5) werden zentrale Erkenntnisse zu den aufgeworfenen Themen resümierend zusammengefasst.

※ **Schlüsselwörter** : Gesetzesfolgenabschätzung, Zukunftsorientierte Evaluation, Institutionalisierung, Politischer Entscheidungsprozess, Politikgestaltung

-
- I. Ausgewählte Verfahren der prospektiven Evaluation
 - II. Verständnis von Evaluation in Wissenschaft einerseits und Praxis andererseits
 - III. Ausgewählte Herausforderungen
 - IV. Zukunftsorientierte Evaluation und politischer Entscheidungsprozess
 - V. Resümee
-

I. Ausgewählte Verfahren der prospektiven Evaluation

Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben sich verschiedene Verfahren der prospektiven Evaluation etabliert. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden im Folgenden Verfahren der zukunftsorientierten Evaluation und Hinweise zu ihrer Institutionalisierung in Deutschland angeführt:

- Technikfolgenabschätzung:¹⁾ Diese ist heute in Deutschland hohem Maße institutionalisiert. Beim Deutschen Bundestag wurde das Büro für Technikfolgen-Abschätzung (TAB) eingerichtet. Es ist eine selbständige wissenschaftliche Einrichtung, die den Deutschen Bundestag und seine Ausschüsse in Fragen des wissenschaftlich-technischen Wandels berät. Das Büro wird seit 1990 vom Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) betrieben. Als Steuerungsgremium des TAB fungiert der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages.
- Risikoanalysen:²⁾ Diese weisen Schnittstellen mit Technikfolgenabschätzungen auf. Risikoanalysen werden beispielsweise als Instrument des Risikomanagements im Bevölkerungsschutz angewandt. Aber auch in anderen Bereichen werden Risikoanalysen eingesetzt.

So werden z.B. Abschätzungen, Analysen und Evaluationen im Bereich des

1) Bröchler, Stephan u. a. (Hrsg.): Handbuch Technikfolgenabschätzung. 3 Bände. Berlin 1999. Grunwald, Armin: Technikfolgenabschätzung. Eine Einführung, Berlin 2010.

2) Romeike, Frank / Finke, Robert (Hrsg.): Erfolgsfaktor Risiko-Management. Gabler, 2003. Martini, Klaudia, Zum Umgang mit dem Risiko in der Umweltpolitik, in: Jann, Werner u.a. (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Baden-Baden 1998; Bonß, Wolfgang: Vom Risiko – Unsicherheit und Ungewissheit in der Moderne, Hamburg 1995.

gesundheitlichen Verbraucherschutzes vom Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) durchgeführt. Das Institut wurde im November 2002 errichtet, um den gesundheitlichen Verbraucherschutz zu stärken. Während der EHEC-Krise wurde deutlich, dass im Bereich der gesundheitlichen Risikobewertung auch Schnittstellen zum Robert Koch-Institut bestehen. Die EHEC-Krise unterstreicht die politische und ökonomische Bedeutung der Risikoanalysen als Teilmenge einer zukunftsorientierten Evaluation. Teile der Landwirtschaft in Deutschland, aber auch im Ausland waren ökonomisch in erheblichem Ausmaß von den Prognosen betroffen.

- Auch Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen³⁾ sind Formen der zukunftsorientierten Evaluation. Bei größeren Infrastrukturprojekten sind solche Prüfungen aufgrund rechtlicher Vorgaben durchzuführen.
- Als letztes soll auf die Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung⁴⁾ hingewiesen werden. Damit sind die Instrumente der prospektiven Evaluation angesprochen, die wohl am stärksten mit der modernen Regulierung verflochten sind.

In Deutschland ist die Abschätzung und Darstellung von Gesetzesfolgen in verschiedenen Ländern und im Bund Gegenstand der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (GGO). Auf Bundesebene hat das Bundesministerium des Innern eine federführende Zuständigkeit, aber auch die Geschäftsstelle für Bürokratieabbau und der Nationale Normenkontrollrat

3) Siehe hierzu: EU-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung; Storm, Peter-Christoph / Bunge, Thomas: Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Berlin 2007.

4) Böhret, Carl / Konzendorf, Götz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) – Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001; Konzendorf, Götz: Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2011.

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

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

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

Unternehmen, und die Auswirkungen des Gesetzes auf die Einzelpreise und das Preisniveau,

- Auswirkungen des Gesetzes auf die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Neben diesen Prüfaspekten wird von verschiedener Seite auch die Aufnahme weiterer Prüfaspekte erwogen. So wird beispielsweise diskutiert, ob zukünftig dargestellt werden soll, ob eine Regelung „demografiefest“ ist.

Zur Ermittlung dieser Wirkungen eines Gesetzes gibt es verschiedene Handreichungen, die sich mit den vielfältigen Prüfaspekten befassen. Das Bundesministerium des Innern hat eine Arbeitshilfe⁵⁾ erarbeitet, die sich der Frage der systematischen Eckpunkteentwicklung eines Vorhabens widmet und damit in der Terminologie der Gesetzesfolgenabschätzung der prospektiven Folgenabschätzung zuzuordnen ist. In dieser Handreichung werden auch Empfehlungen zur Prüfung in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung dargestellt. Die Handreichungen des Bundesministeriums der Finanzen⁶⁾ und des Bundesministeriums für Wirtschaft⁷⁾ beziehen sich auf die jeweils einschlägigen Kostenaspekte und die Handreichung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf den Gender-Aspekt.⁸⁾ Alle diese Handreichungen sind in der Bundesverwaltung nicht verbindlich anzuwenden,

5) Bundesministerium des Innern, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_684508/DE/Presse/Artikel/ArtikelArchiv/2009/20090626_arbeitshilfe_gesetzesfolgenabschaetzung.html, 6.9.2011.

6) Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Berlin 2006.

7) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Arbeitshilfe zu § 44 Absatz 4 GGO: Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise, Berlin 2007.

8) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, Berlin 2005.

sie werden lediglich zur Anwendung empfohlen. Verbindlich anzuwenden sind hingegen die Handreichungen zur Ermittlung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands⁹⁾, die von der Bundesregierung gemeinsam mit dem Nationalen Normenkontrollrat und dem Statistischen Bundesamt herausgegeben werden.

Am Beispiel der Prüfaspekte der Gesetzesfolgenabschätzung auf der Bundesebene in Deutschland werden die erheblichen Anforderungen deutlich, die in der Praxis an zukunftsorientierte Evaluationen gestellt werden. In Anbetracht dieser Anforderungen bestehen notwendigerweise unterschiedliche Verständnisse von Evaluation in Wissenschaft und Praxis. Diese Unterschiede sollen im Folgenden thematisiert werden.

II. Verständnis von Evaluation in Wissenschaft einerseits und Praxis andererseits

Die Begriffe „Evaluation“¹⁰⁾ und „evaluieren“ haben in den letzten Jahren den alltäglichen Wortschatz im Deutschen erweitert. Die alltägliche Verwendung der Worte „Evaluation“ und „evaluieren“ ist unspezifisch. Evaluieren im Alltagsverständnis bedeutet prüfen und bewerten, wobei oftmals weder der Gegenstand noch die Kriterien der Bewertung genauer bezeichnet werden. So bleibt diese alltägliche Bewertung subjektiv und ist nicht

9) Siehe hierzu: Internetseite des Nationalen Normenkontrollrates, <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/NationalerNormenkontrollrat/nationaler-normenkontrollrat.html>, 6.9.2011.

10) Zum Begriff Evaluation siehe: Kromrey, Helmut, Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, 24 Jg. Heft 2/2001.

überprüfbar.

Die wissenschaftliche Befassung mit prospektiven Evaluationen hat in der Planungseuphorie der 60er und 70er Jahre des letzten Jahrhunderts Auftrieb erhalten. So hat z.B. die OECD im Jahre 1967 die Studie „Technological Forecasting In Perspective“¹¹⁾ publiziert. Die Technikfolgenabschätzung (TA) ist seit den siebziger Jahren ein vielfach angewendetes Instrument der gesellschaftlichen Reflexion über Folgen wissenschaftlich-technischer Entwicklungen. Die Gesetzesfolgenabschätzung erfährt Aufmerksamkeit seit den 1980er Jahren. Zu erinnern ist in diesem Zeitraum an Prüffragen, mit denen die Aufmerksamkeit bei Neuregulierungen auf Folgenaspekte gelenkt wurde. Zudem wurden in dieser Zeit erstmals Planspiele zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Gesetzentwürfen genutzt. Die Darstellung der Folgen eines Gesetzes in der Begründung des Gesetzes wurde im Jahre 2000 in der GGO der Bundesministerien verankert.

Im wissenschaftlichen Kontext bedeutet der Begriff Evaluation, die systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes, wobei die erzielten Ergebnisse, Schlussfolgerungen oder Empfehlungen nachvollziehbar auf empirisch gewonnenen qualitativen und/oder quantitativen Daten beruhen müssen.¹²⁾ Diese systematische Vorgehensweise umfasst u.a. folgende Punkte:

- Der Gegenstand von Evaluation muss genau bezeichnet werden. Der Gegenstand muss also abgrenzbar sein. Die Frage ist: Was genau wird evaluiert?
- Die Evaluation muss von Evaluationsexperten - also von Sachverständigen

11) Jantsch, Erich, Technological forecasting in perspective, Paris 1967.

12) Siehe hierzu: <http://www.degeval.de/faq>, 7. September 2011.

für die Methodik der Evaluation - durchgeführt werden.

- Methoden und Verfahren der Evaluation müssen begründet ausgewählt werden.
- Bewertungskriterien müssen ebenfalls begründet gewonnen werden.
- Mit anerkannten empirischen Verfahren werden qualitative und / oder quantitative Daten erhoben.
- Diese müssen mit geeigneten Methoden und Tools analysiert und interpretiert werden.
- Insgesamt muss also eine „Objektivierung“ der Vorgehensweise vorgenommen werden und diese Vorgehensweise wird in einem Evaluationsdesign verbindlich und nachprüfbar festgelegt.

Alles dies sind Voraussetzungen, damit im wissenschaftlichen Sinne von Evaluation gesprochen werden kann.

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

Fragt man nach den Gründen für diese teilweise „reduktionistische“ Vorgehensweise in der Praxis, so stößt man auf Herausforderungen und Vorbehalte für die breitere Anwendung einer wissenschaftlichen Methodik.

Zunächst kann angeführt werden, dass die wissenschaftlichen Verfahren der Evaluation in der Verwaltung nicht hinreichend bekannt sind. Dies kann im Einzelfall dazu führen, dass auf den Einsatz systematischer Evaluationen verzichtet wird.

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

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

Sicherlich entbehren diese Argumente nicht eines rationalen Kerns. So ist kaum zu bestreiten, dass umfassende wissenschaftliche Evaluationsverfahren unter Effizienzgesichtspunkten nicht bei jeder politischen Entscheidung genutzt werden können. Anzustreben ist also eine begründete Auswahl für den Einsatz systematischer Evaluationsverfahren, etwa wenn eine besondere Wirkungsbreite oder / und strukturverändernde Folgen zu erwarten sind.

Auch ist kaum zu leugnen, dass - selbst bei Befürwortern prospektiver

Evaluationen – gelegentlich eine gewisse Skepsis gegenüber der Validität und dem Nutzen der Verfahren aufkeimt. Damit sind wichtige Herausforderungen an zukunftsorientierte Evaluationen verbunden. Zwei dieser Herausforderungen sollen im Folgenden erörtert werden: zum einen der Faktor Zeit und zum anderen die skeptische Äußerung, zukunftsorientierte Evaluationen seien „Kaffeersatzleserei“ oder mit anderen Worten das Problem der Kontingenz. Mit dem Themenfeld der Kontingenz ist auch die Frage nach den Erkenntnisgrenzen prospektiver Evaluationen verbunden.

III. Ausgewählte Herausforderungen

Zum ersten sollen Herausforderungen des Faktors Zeit¹³⁾ aufgegriffen werden. Zeit und Zeitnutzung unterscheiden sich in Politik und Verwaltung einerseits und in Wissenschaft andererseits erheblich. Während in der Wissenschaft die Zeitplanung eine relativ verlässliche Größe ist, ist Zeit in der politisch-administrativen Praxis vielfach ein sprunghaftes Ereignis. Während ein Problem beispielsweise einige Zeit nur von einer kleinen Fachöffentlichkeit behandelt und eine gesetzliche Regelung entwickelt wird, entstehen vielfach plötzlich und unerwartet „Störfaktoren“. Ein Gerichtsurteil beeinflusst die Ausgangssituation oder die mediale Öffentlichkeit greift ein singuläres Ereignis auf, was plötzlich zu einer Beschleunigung und Verdichtung der politischen Entscheidungsprozesse führt. Gelegentlich kommt es auch vor, dass Politiker unabhängig von der vorbereitenden Verwaltung einen Beschluss fassen, der die

13) Hofmann, Michael, Der Faktor „Zeit“ als zentrales Element des politisch-administrativen Managements, Frankfurt am Main 1995. Zum Faktor Zeit in der Folgenabschätzung siehe: Konzendorf, Götz: Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2011.

Arbeit der zuständigen Verwaltung massiv verändert; Vorarbeiten werden mit einem einzigen Federstrich zu Nichte gemacht. Diese und ähnliche „Störfaktoren“ müssen nicht, können aber auftreten. Wenn sie auftreten, muss die Verwaltung hochflexibel reagieren und sich den neuen Situationen anpassen.

Evaluationsverfahren, die nicht in der Lage sind, sich diesen neuen Situationen anzupassen, laufen Gefahr, für die Praxis irrelevant zu sein. Ihre Ergebnisse passen nicht zum politischen Prozess und seinen Anforderungen. Deshalb eignen sich für prospektive, politiknahe Evaluationen Methoden, die vorhandenes Wissen mit einfachen Methoden problemorientiert aufbereiten. Tauglicherscheinen Wissen integrierende Methoden. Langwierige, vertiefende Studien zu Detailproblemen sind hingegen mit dem politischen Prozess vielfach nicht vereinbar.

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

In zeitlicher Hinsicht ist ein rechtzeitiger Beginn der Evaluationsverfahren bedeutsam. Rechtzeitig bedeutet dabei unter anderem, bevor ein Anliegen breite öffentliche Aufmerksamkeit erfährt. Denn die öffentliche Aufmerksamkeit drängt die Entscheidungsträger vielfach zu parteipolitischen Festlegungen die Handlungsspielräume für praxisnahe Evaluationen verengen sich dadurch erheblich.

Wenn diese Faktoren (flexible, Wissen integrierende Methoden; Einbeziehung hochrangiger Entscheidungsträger; konstruktive, lösungsorientierte Mitwirkung der Evaluatoren rechtzeitiger Beginn) berücksichtigt werden, erhöht sich die

Chance, dass ein systematisches Evaluationsverfahren mit dem politischen Entscheidungsprozess vereinbar ist.

Zum zweiten soll die skeptische Bemerkung der „Kaffeesatzleserei“ oder das Problem der Kontingenz thematisiert werden. Es stellt sich die Frage, ob zukünftige Entwicklungen überhaupt valide evaluierbar sind. Angesprochen ist damit auch die Frage nach der Grenze zukunftsbezogener Evaluation.

Zu den Axiomen einer zukunftsorientierten Evaluation zählt die Aussage „Die Zukunft ist offen, aber nicht beliebig“. ¹⁴⁾ Diese Aussage besagt u.a., dass die Zukunft nur ausnahmsweise eine Extrapolation vergangener Entwicklungen ist. Die Zukunft ist also offen und kann verschiedene Verläufe annehmen. Diese Verläufe können jedoch in der Regel in einem beschreibbaren Möglichkeitsraum ¹⁵⁾ abgebildet werden. Deshalb operieren zukunftsorientierte Evaluationen in der Regel mit Szenarien zukünftiger Entwicklungen und reflektieren politische Interventionen vor dem Spiegel dieser Szenarien. Die Aussagen, die auf diese Weise gewonnen werden, können als relativ „stabil“ und valide gelten, sie sind zumindest vor dem Hintergrund verschiedener Entwicklungsannahmen getestet.

14) Dies gilt auch in den Naturwissenschaften. So gilt einerseits nach der modernen Physik kein physikalischer Determinismus, aber auch keine Beliebigkeit: so gelten z.B. die Hauptsätze der Thermodynamik. Zu Fragen der Voraussage in komplexen Systemen siehe z.B.: Jantsch, Erich, Die Selbstorganisation des Universums – Vom Urknall zum menschlichen Geist, München Wien 1992; Kauffman, Stuart, Der Öltropfen im Wasser – Chaos, Komplexität, Selbstorganisation in Natur und Gesellschaft, München/Zürich 1996; Balck, Henning/Kreibich, Rolf (Hrsg.), Evolutionäre Wege in die Zukunft – Wie lassen sich komplexe Systeme managen?, Weinheim/Basel 1991; Cramer, Friedrich, Chaos und Ordnung, Stuttgart 1988; Lewin, Roger, Die Komplexitätstheorie – Wissenschaft nach der Chaosforschung, München 1993; Prigogine, Ilya, Vom Sein zum Werden, München 1985.

15) Zum Begriff Möglichkeitsraum siehe: Böhret, Carl / Konzendorf, Götz, Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat – Ein Beitrag zur Theorie der Politik, Opladen, Wiesbaden 1997, S. 18 ff.

Zu bedenken ist allerdings, dass bei komplexen Entscheidungssituationen die Abschätzung sämtlicher Wirkungen, Folgen und Risiken von allen möglicherweise zielführenden Maßnahmen praktisch kaum möglich ist, da die Komplexität zu hoch wird. Mit anderen Worten, der Anspruch vollständiger Rationalität ist in der Praxis nicht einzulösen.¹⁶⁾ Stattdessen müssen Beschränkungen bei der Auswahl der Maßnahmen und bei der Tiefe und Breite der beachteten Folgenaspekte vorgenommen werden. Das heißt: Evaluatoren und auch Evaluationsnutzer müssen in solchen Situationen mit Aussagen „eingeschränkter Rationalität“¹⁷⁾ zufrieden sein. Um unter diesen Bedingungen dennoch optimale Evaluationsergebnisse zu erzielen, haben sich Konsultationsverfahren bewährt; Betroffene und Experten werden in die Folgenabschätzung und den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Diese Einbeziehung von zusätzlichen Akteuren in den Entscheidungsprozess ist zugleich eine Steigerung von Komplexität. Diese Komplexitätssteigerung kann jedoch helfen, bessere Entscheidungen zu treffen, weil Erfahrungen und zusätzliches Wissen von Betroffenen und Experten in den Entscheidungsprozess integriert werden. Zudem kann die Komplexitätssteigerung sich als nützlich gegen Reformblockaden erweisen. Wenn sich zwei Positionen diametral und unversöhnlich gegenüberstehen, bringen zusätzliche Akteure Dynamik ins Spiel: neue Sichtweisen und Lösungsoptionen kommen ins Spiel, Positionen und Verhandlungen werden überdacht und ggfs. auf eine neue Stufe gehoben.

Zu beachten gilt es auch, dass komplexe Probleme sich einer verlässlichen

16) Scharpf, Fritz W., Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift – Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 13. Jahrgang 1972 Sonderheft 4, Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim, Herbst 1971, Opladen 1972.

17) Zum Begriff eingeschränkter Rationalität siehe auch schon: Tenbruck, Friedrich H., Zur Kritik der planenden Vernunft, Freiburg/München 1972.

Voraussage teilweise entziehen. Komplexe Systeme neigen zu sprunghaften, unvorhersehbaren Verläufen. Wann und wo z.B. Periodenverdopplungen und Bifurkationen auftreten, ist nicht vorhersehbar. Nun ist es in der Praxis sicherlich schon bedeutsam, auf dieses Problem chaotischer Prozesse hinzuweisen und Entscheidungen auch vor diesem Hintergrund zu treffen. Allerdings können auch weiterreichende Aussagen getroffen werden, wenn man sich experimenteller Evaluationsverfahren bedient. Beispiele hierfür sind Praxistests, in denen eine Intervention probeweise in einem komplexen System vorgenommen wird. Aus den beobachtbaren Wirkungen und Folgen dieser Simulation ergibt sich zwar keine Sicherheit in Bezug auf die Wirkungen und Folgen der tatsächlichen Intervention, dennoch ergeben sich Aufschlüsse, die für die Entscheidung von erheblicher Bedeutung sein können. In komplexen Systemen ist eine Steuerung (Intervention) dann erfolgreich, wenn ein „Zustand erreicht wird, mit dem man zufrieden sein kann. Das Steuerungsziel entsteht erst im Verlauf der Steuerung. ...Experimentelle Steuerung ist (damit, G.K.) eine Variation der Steuerung aufgrund beobachtbarer Rückwirkungen.“¹⁸⁾ Auch diese experimentellen Verfahren sind damit Verfahren eingeschränkter Rationalität. Sie können dennoch für die Praxis erhebliche Bedeutung gewinnen.

Damit ist das Thema der Rezeption von Evaluationen und ihren Ergebnissen im politisch-administrativen System angesprochen. Im nächsten Kapitel wird dieses Thema vertieft.

18) Küppers, Günter, Experimentelle Steuerung – Kalkulierbare Eingriffe in die Selbstorganisation, in: Beratergruppe Neuwaldegg (Hrsg.), Planung als Experiment – Vom Nutzen des Stolperns in der Planung, Wien 1994, S. 28.

IV. Zukunftsorientierte Evaluation und politischer Entscheidungsprozess

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

Dies wird auch in vielen Fällen bestätigt. Doch der politische Prozess ist komplex und kompliziert, viele Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Zugängen zu Entscheidungsträgern spielen eine Rolle. Durch Evaluationen gewonnene Informationen sind dabei nur ein - wenn auch bedeutender - Faktor unter vielen.

So kommt es immer wieder vor, dass die Ergebnisse systematischer Evaluationen im politischen Entscheidungsprozess nicht beachtet werden. Diese Gefahr dürfte steigen, wenn die Evaluationsverfahren nicht mit dem politischen Entscheidungsprozess vereinbar sind.

Fragt man darüber hinaus nach der Bedeutung und der Funktion von Evaluationen für den politischen Entscheidungsprozess, so sind in der Praxis unterschiedlichste Funktionen erkennbar.¹⁹⁾ Evaluationen können zur

19) Zur Politikberatung siehe: Konzendorf, Götz, Politikberatung, in: Martin Greiffenhagen / Sylvia Greiffenhagen (Hrsg.), Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2002, S. 330 ff.; Kevenhörster, Paul, Politikberatung, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik, <http://www.bpb.de/wissen/09002513444305571699302438141311,0,Politikberatung.html?buchstabe=N>, 5.9.2011.

Aufklärung und Lösung fachlicher Fragen beitragen. Dies ist in der Regel ihre eigentliche Absicht. Sie können im politischen Prozess aber auch instrumentell genutzt werden, beispielsweise zur Akzeptanzbeschaffung oder zur Ablenkung und Beruhigung der (Fach-)Öffentlichkeit. Der „politischen Phantasie“ sind hier kaum Grenzen gesetzt.

Eine besondere Rolle können Evaluationen bei Reformprozessen übernehmen. Dies insbesondere, da Reformpolitik gegenüber einer am Status quo orientierten Politik einen höheren Legitimationsbedarf hat. Während die Status quo orientierte Politik mit der „funktionierenden“ Gegenwart argumentieren kann, steht eine strukturverändernde Reformpolitik unter besonderem Rechtfertigungsdruck. Hier können politikbegleitende zukunftsorientierte Evaluationen eine erhebliche Bedeutung gewinnen; der Erkenntnisgewinn zur Praktikabilität und zum Nutzen einer Reformmaßnahme kann legitimierende Kraft für diese entfalten.

In diesem Zusammenhang ist auch zu fragen, welche Rolle und Funktionen Wissenschaftler und Berater in praktischen Reformprozessen übernehmen sollen und können. Nach dem „traditionellen“ Bild der Wissenschaft haben Wissenschaftler gültige Aussagen über einen Objektbereich zu produzieren. Es stellt sich die Frage, ob diese Zwecksetzung durch einen Beitrag zur Gestaltung des Objektbereichs ergänzt werden soll. Die Produktion gültiger Aussagen über einen Gegenstand und seine Entwicklung würde zu einer Randbedingung für einen Forschungsprozess, der in den Reformprozess durch wechselseitige Kommunikation von beauftragender (Politik, Verwaltung) und beauftragter (Wissenschaft, Beratung) Seite eingebunden ist. Folgt man diesen Überlegungen, die an das pragmatische Modell der Politikberatung²⁰⁾ anknüpfen, so wird die Beratung und Unterstützung des Prozesses selbst zu

20) Habermas, Jürgen (1963): Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Habermas, Jürgen, Technik und Wissenschaft als Ideologie, Ffm 2003.

einem wesentlichen Moment der Evaluationstätigkeit. Für eine den Entscheidungsprozessbegleitende Forschung bedeutet dies, dass ihre Funktion direkt praktisch wird. Solche praktischen Evaluationsverfahren werden selbst zu einem Teil des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses und strukturieren diesen. Der Wissenschaftler geht ein Bündnis mit anderen Reformakteuren ein und übernimmt – wie der Praktiker – direkte Mitverantwortung für die Entscheidung. Freilich muss jeder Wissenschaftler und Berater für sich selbst entscheiden, ob und in welchen Fällen er diesen Weg einer „evolutionären Wissenschaft“ beschreiten kann und möchte.

Trotz der unterschiedlichen Funktionen zwischen Beratung und Politik und der verschiedenen Aufgaben von Evaluation darf eins jedoch nicht passieren: Die Qualitätsstandards der Evaluation dürfen nicht abgesenkt werden. Wenn dies passiert, sinkt das Ansehen der Evaluationsforschung. Schon heute hört man im politiknahen Raum gelegentlich, dass für jede Meinung und für jedes Interesse eine wissenschaftliche Expertise angefordert werden könne. Wissenschaftliche Qualitätsstandards - wie sie beispielsweise von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation²¹⁾ propagiert werden - können und müssen vor dieser Beliebigkeit schützen. Ihre Einhaltung ist sowohl für die Weiterentwicklung der Evaluationsforschung als auch für den Nutzen der Evaluationsergebnisse für den politischen Entscheidungsprozess von erheblicher Bedeutung.

V. Resümee

Der Begriff Evaluation unterscheidet sich aufgrund unterschiedlicher

21) Siehe zu den Qualitätsstandards: <http://www.degeval.de/degeval-standards>, 6.9.2011.

systemischer Anforderungen in Verwaltung einerseits und Wissenschaft andererseits erheblich. Während in der Verwaltungspraxis vielfach prozedurale Anforderungen des Entscheidungsprozesses einen Evaluationsprozess dominieren, hebt die Wissenschaft besonders auf einen systematischen und methodischen Erkenntnisprozess ab.

Es gibt vielfältige Formen prospektiver Evaluation. In diesem Beitrag wurden Technik- und Gesetzesfolgenabschätzungen, Risikoanalysen und Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen behandelt. Diese Verfahren sind in Deutschland institutionalisiert.

Prospektive Evaluationen fußen generell auf der Erkenntnis, dass die Zukunft offen, aber nicht beliebig ist. Aufgrund der Komplexität von Entscheidungssituationen und von Entwicklungsverläufen müssen prospektive Evaluationen vielfach mit Verfahren eingeschränkter Rationalität operieren. Die Prüfung aller Handlungsoptionen und aller möglichen Folgen ist in der Praxis kaum durchführbar. Besondere Grenzen der Erkenntnis liegen auch bei chaotischen Entwicklungsverläufen vor. Gerade deshalb ist auf experimentelle Evaluationsverfahren – wie Praxistest und Planspiele – hinzuweisen. Diese experimentellen Verfahren geben zwar keine Sicherheit in Bezug auf „tatsächliche“ Interventionen in komplexen Systemen, sie können jedoch für praktische Entscheidungen vielfältige Erkenntnisse und nützliche Hinweise zeitigen.

Mit Blick auf politische Entscheidungen ist es von erheblicher Bedeutung, dass die Verfahren prospektiver Evaluation zum politischen Prozess mit seinen eigenen Gesetzmäßigkeiten passen. Das heißt z.B., für Entscheidungsträger müssen rechtzeitig passende Informationen bereitgestellt werden. Deshalb eignen sich besonders einfache, vorhandenes Wissen integrierende Verfahren. Verfahren, die an das Modell der pragmatischen Politikberatung anknüpfen und dem Ansatz einer formativen und partizipativen Evaluation entsprechen,

scheinen prinzipiell geeignet zu sein.

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

Literaturverzeichnis

- Balck, Henning/Kreibich, Rolf (Hrsg.), Evolutionäre Wege in die Zukunft – Wie lassen sich komplexe Systeme managen?, Weinheim/Basel 1991.
- Böhret, Carl / Konzendorf, Götz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) – Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001.
- Böhret, Carl / Konzendorf, Götz, Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat – Ein Beitrag zur Theorie der Politik, Opladen, Wiesbaden 1997.
- Bonß, Wolfgang: Vom Risiko – Unsicherheit und Ungewissheit in der Moderne, Hamburg 1995.
- Bröchler, Stephan u. a. (Hrsg.): Handbuch Technikfolgenabschätzung. 3 Bände. Berlin 1999.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Berlin 2006.
- Bundesministerium des Innern, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, http://www.verwaltung-innovativ.de/nm_684508/DE/Presse/Artikel/Artikel_Archiv/2009/20090626_arbeitshilfe_gesetzesfolgenabschaetzung.html, 6.9.2011.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, Berlin 2005.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Arbeitshilfe zu § 44 Absatz 4 GGO: Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise, Berlin 2007.
- Cramer, Friedrich, Chaos und Ordnung, Stuttgart 1988.
- Grunwald, Armin: Technikfolgenabschätzung. Eine Einführung, Berlin 2010.

- Habermas, Jürgen (1963): Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Habermas, Jürgen, Technik und Wissenschaft als Ideologie, Ffm 2003.
- Hofmann, Michael, Der Faktor „Zeit“ als zentrales Element des politisch-administrativen Managements, Frankfurt am Main 1995.
- Internetseite der Deutschen Gesellschaft für Evaluation; <http://www.degeval.de>
- Internetseite des Nationalen Normenkontrollrates, <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/NationalerNormenkontrollrat/nationaler-normenkontrollrat.html>, 6.9.2011.
- Jantsch, Erich, Die Selbstorganisation des Universums – Vom Urknall zum menschlichen Geist, München Wien 1992.
- Jantsch, Erich, Technological forecasting in perspective, Paris 1967.
- Kauffman, Stuart, Der Öltropfen im Wasser – Chaos, Komplexität, Selbstorganisation in Natur und Gesellschaft, München/Zürich 1996.
- Kevenhörster, Paul, Politikberatung, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik, <http://www.bpb.de/wissen/09002513444305571699302438141311,0,0,Politikberatung.html?buchstabe=N>, 5.9.2011.
- Konzendorf, Götz, Politikberatung, in: Martin Greiffenhagen / Sylvia Greiffenhagen (Hrsg.), Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2002.
- Konzendorf, Götz: Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2011.
- Konzendorf, Götz: Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2011.
- Kromrey, Helmut, Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, 24 Jg. Heft 2/2001.
- Küppers, Günter, Experimentelle Steuerung – Kalkulierbare Eingriffe in die Selbstorganisation, in: Beratergruppe Neuwaldegg (Hrsg.), Planung als

- Experiment – Vom Nutzen des Stolperns in der Planung, Wien 1994.
- Lewin, Roger, Die Komplexitätstheorie – Wissenschaft nach der Chaosforschung, München 1993.
- Martini, Klaudia, Zum Umgang mit dem Risiko in der Umweltpolitik, in: Jann, Werner u.a. (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Baden-Baden 1998.
- Prigogine, Ilya, Vom Sein zum Werden, München 1985.
- Romeike, Frank / Finke, Robert (Hrsg.): Erfolgsfaktor Risiko-Management. Gabler, 2003.
- Scharpf, Fritz W., Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift – Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 13. Jahrgang 1972 Sonderheft 4, Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim, Herbst 1971, Opladen 1972.
- Storm, Peter-Christoph / Bunge, Thomas: Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Berlin 2007.
- Tenbruck, Friedrich H., Zur Kritik der planenden Vernunft, Freiburg/München 1972.

〈 초 록 〉

미래의 평가: 모색·난점·함의
- 독일의 입법영향평가와 그 주변제도를 중심으로 -

피츠 콘첸도르프
(연방내무부 공무원)

입법영향평가를 비롯한 미래지향적 평가가 활발히 이루어지고 있다. 정책은 확정되기 이전에 행정실무에서 그리고 이론적으로 평가받게 되는 것이다. 하지만 이 평가절차에는 학문방법적인 그리고 실무적인 문제가 도사리고 있다.

- 방법적인 관점에서 미래지향적 평가가 어떠한 공리에 바탕을 두고 있으며, 어떠한 인식의 한계를 내포하고 있는가 하는 문제가 있다.
- 정책결정과정의 측면에서 논의될 것으로 일정한 정책결정절차로 어떠한 미래지향적 평가절차가 적절하겠는가이다.
- 또한 평가는 정책형성에 있어 어떠한 역할을 하는가 하는 문제를 들 수 있다. 이것은 평가결과가 정책행정체계에 수용되는 문제를 의미한다. 즉 평가결과가 정책에 어떻게 쓰이는가? 더 넓게 보자면 정책절차에서 학문적인 정책자문이 어떠한 역할과 의미를 갖는가 하는 문제이기도 하다.

본고에서는 위에서 거론한 주제영역들을 다루었다. 우선 제 1장에서 - 완벽하지 않을지는 몰라도 - 미래지향적 평가를 위한 몇몇 주요 절차를 제시하고 독일에서 이 절차가 어떻게 제도화되었는가를 살펴보았다. 제 2장에서는 이 평가를 한편으로 정책과 행정에서 그리고 다른 한편 학문과 자문의 관점에서 어떻게 이해할 것인가를 다루었다. 이 상이한 관점의 해석으로부터 미래지향적인 평가와 결부된 방법적 실무적 과제해결의 지침을 얻을 수 있을 것이다. 제 3장에서는 이러한 과제를 주제로 하여 다루고, 이어서 제 4장은 정책결정절차에서 평가

가 갖는 의의에 관해 논의하였다. 이 장에서는 자문과 정책결정절차 사이의 접점에 관한 난해한 테마를 다룬다. 문제는 평가결과가 정책절차에 어떻게 수용되는가이다. 끝으로 제 5장에서 여기서 제기된 테마들에 대한 결론을 요약하여 제시하였다.