



Relevanz von Evaluierung in deutschen Kommunen

Aktueller Stand einer Masterarbeit im M.A. Politikwissenschaft:

Barbara Flatters

Universität zu Köln

Barbara.flatters@gmail.com

Vorge stellt im Forschungs- und Praxiskolloquium des
Nachwuchsnetzwerks der DeGEval am 6.4.2017 in
Saarbrücken

Inhalt

- Einleitung
- Forschungsstand: Evaluierung in Kommunen
 - International
 - Deutschland
- Forschungslücke
- Wie definiert man „Bedeutung von Evaluierung“?
- Forschungsdesign
- Aktueller Stand der Umsetzung
- Vorläufige Ergebnisse
- Diskussion und Literatur

Einleitung

Evaluierung spielt keine große Rolle für Lernen und Rechenschaftslegung auf Bundesebene

Teilweise gesetzliche Vorgaben

- Aber kaum umgesetzt

„Mangelnde Evaluierungskultur“

- Allerdings einzelne Initiativen

Vermutung, dass Evaluierung auf kommunaler Ebene wichtiger ist.

Finanzlage

„Ökonomisierung“ und
Verwaltungsmodernisierung

Besonderheiten des politischen Systems auf kommunaler Ebene

Forschungsstand International

Einzelne (Fall-)Studien, z.B.:

- Dahler-Larsen (2000): Surviving the routinization of evaluation: the administrative use of evaluations in Danish municipalities
- Bogt (2001): Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities
- Seasons (2003): Monitoring and Evaluation in Municipal Planning: Considering the Realities
- Kuhlmann (2010): Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany

Forschungsstand mögliche „Anknüpfungspunkte“

- Zentrale Evaluierungseinheit einrichten
 - Stadtweit
 - Für jedes Dezernat
- An bestehendes anknüpfen
 - In Ratsvorlagen verpflichtend Ziele, Alternativen und Zeitpunkt zur Überprüfung festlegen
 - Dem Rechnungsprüfungsamt Evaluierungsfunktion zuschreiben
 - In Verantwortung von Amt für Statistik oder Stadtentwicklung

→ Keine Literatur darüber, in wie fern dies umgesetzt ist

Forschungsstand Neues Steuerungsmodell

Einige Ansätze der Reform möglicherweise relevant für Evaluierung:

- Von Input- zu Output-orientierter Steuerung
- Trennung der Entscheidung darüber WAS erreicht werden soll davon WIE es erreicht werden soll
- Einführung weiterer der Evaluierung nahe stehender Prozessen: Controlling, Berichtswesen, Interkommunale Vergleiche, Pilotprojekte

Forschungsstand

Neues Steuerungsmodell - Umsetzung

- → zumindest einzelne Elemente in 82% der dt. Kommunen eingeführt, gleichzeitig “erhebliche Implementationslücken”
- Neues Kommunales Finanzmanagement und Output-Orientierung → “Produkt-Euphorie”, aber kaum Nutzung für Entscheidungsfindung
- Interkommunale Vergleiche, z.B. unterstützt durch Gemeindeprüfanstalt in NRW

Forschungslücke

- “no significant studies on evaluation practice and its institutionalisation at local level“ (Lázaro 2015: 50)
- Stets nur einzelne Prozesse beleuchtet; teils vergleichend, teils aber nur anhand einzelner Beispiele
- Unklar, ob darüber hinaus Evaluierungsaktivitäten stattfinden
- Kaum aktuelle Forschung



**Welche Bedeutung hat Evaluierung
in deutschen Kommunen?**

Wie definiert man „Bedeutung von Evaluierung“?

„Evaluation Culture
Maturity“

Nutzung bzw.
Nützlichkeit

Richtlinie für Studie

„International Atlas of Evaluation“
(Furubo, Rist, Sandahl) (2001)

„Updating the Atlas“ (Jacob, Speer,
Furubo) (2015)



9
Kriterien

1. Evaluierung in vielen Politikfeldern
2. Angebot von Evaluatoren, die sich auf verschiedene Politikfelder spezialisieren
3. Debatten, die nationalen Diskurs um Evaluierung befeuern
4. Nationale Evaluierungsgesellschaft
5. Institutionelle Arrangements in der Regierung zur Durchführung von Evaluierungen und Dissemination ihrer Ergebnisse
6. Institutionelle Arrangements im Parlament zur Durchführung von Evaluierungen und Dissemination ihrer Ergebnisse
7. Pluralismus in jedem Politikfeld
8. Evaluierungsaktivitäten im Rechnungshof
9. Evaluierungen betrachten nicht nur Inputs/Outputs sondern auch Outcomes

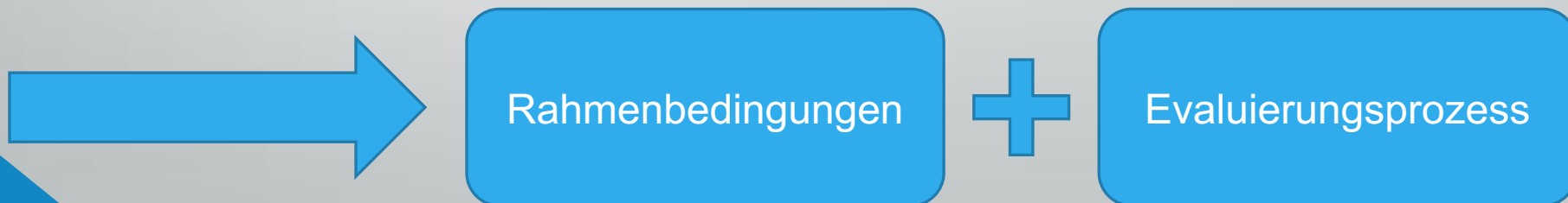
Evaluation Culture
Maturity

- Um Nutzung zu analysieren wäre Überblick über Aktivitäten notwendig
- Daher hier: Literatur dazu, welche Faktoren Nutzung beeinflussen
- → Nützlichkeit

DeGEval Nützlichkeitsstandards

Cousins & Leithwood 1983: Current empirical research on evaluation utilization

Johnson et al. 2009: Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005



→ Relevante Variablen

Rahmenbedingungen

- Informationsbedarf
- Vorhandensein „konkurrierender“ Informationen
- Charakteristika des Evaluierungsgegenstandes (Neuheit etc.)
- „Politisches Klima“
- Charakteristika des Nutzers der Evaluierung
- Verpflichtung zu/ Offenheit für Evaluierung
- Formelle Verankerung
- *(Diskurs zu Evaluierung, Profession von Evaluatoren)*

Evaluierungspraxis

- Wie viele Evaluierungen wurden in welchen Politikfeldern mit welchem Budget durchgeführt?
- „Level“ der analysierten Indikatoren
- Identifizierung und Einbindung der relevanten Akteure
- Relevanz
- Wahrnehmung der Qualität der Evaluierung (Einschätzung von Evaluator und Prozess)
- Berichterstattung
- Inhalt der Ergebnisse

Einschätzung der Nutzung

Forschungsdesign

- Explorative Studie
- Fallstudie anhand der Stadt Köln
- Methode
 - halbstandardisierte Experteninterviews
 - Dokumentenanalyse

Aktueller Stand Umsetzung: Stadtverwaltung

Geplant	durchgeführt	Hindernisse/ Schwierigkeiten
Online-Recherche (Homepage der Stadt und Ratsinformationssystem)	ja	Einerseits inflationärer Gebrauch des Begriffs und andererseits evtl. Evaluierungen nicht gefunden, die nicht diesen Namen tragen?
Dokumentenanalyse	nein	Definition von Evaluierung, Auswahl
Experteninterview mit Dezernaten	4 (davon nur eins „systematisch“, drei spontan am Telefon), 1 Termin steht aus, 4 Absagen	Dezernatsleitungen denken, Thema betrifft sie nicht und leiten weiter
Experteninterview zu möglichen institutionellen Anknüpfungspunkten	1 durchgeführt, 2 Termin steht aus, 1 Absage	
Experteninterview mit besonders aktiven Ämtern	Alle 3: Termin steht aus	
Experteninterview zu bestimmten Evaluierungen	1 durchgeführt, 1 Termin steht aus, 1 Antwort per Mail, 1 keine Rückmeldung	

Aktueller Stand Umsetzung: Externe Experten und Rat

Geplant	durchgeführt	Hindernisse/ Schwierigkeiten
Experteninterviews mit Ratsfraktionen	3 Termine stehen aus, 2 keine Antwort	
Gemeindeprüfanstalt NRW	Ja, Telefongespräch	
Bezirksregierung Köln	Nur schriftliche Rückmeldung	
DeGEval AK Verwaltung	Termin steht aus	

ENTWURF

Ergebnisse: Rahmenbedingungen

- Institutionelle Verankerung
 - Beziehung Ämter → Dezernate: Regelmäßiger, aber nicht auf systematisch empirisch gewonnenen Informationen beruhend
 - Beziehung Verwaltung → Rat: regelmäßig geforderte Berichterstattung, teilweise nicht systematisch; jährlicher Bericht zu umgesetzten Beschlüssen in Geschäftsordnung des Rates verankert
- Informationsbedarf gegeben u.a. durch
 - Wirkungsorientierten Haushalt
 - EU-geförderte Projekte
- Politisches Klima
 - Verwaltungsstrukturreform umfasst Ziel „systematische und zielorientierte Steuerung“, dazu u.a. Evaluierung von Projekten
 - Finanzlage macht es noch wichtiger, Mittel so wirkungsvoll wie möglich einzusetzen
- Charakteristika des Gegenstandes
 - Modellprojekt
 - Verpflichtend (z.B. durch GPA)
 - Evaluierung Teil eines Schiedsspruches



ENTWURF

Ergebnisse: Evaluierungspraxis

- Recherche nach Evaluierungsberichten: 49 mögliche Evaluierungen, davon 26 ausdrücklich abgeschlossen, davon nur 13 Berichte online verfügbar
- Aktivste Ämter: Stadtentwicklung und Statistik; Kinder, Jugend und Familie; Wohnungswesen
- “Level“ der betrachteten Indikatoren: teilweise auf Outcome-, gelegentlich auf Impact-Ebene. Großteil auf Output-Ebene (bzw. auch Gegenüberstellung von Inputs)
- große „Bandbreite“ der bisher in Betracht genommene Evaluierungen



ENTWURF

Ergebnisse: Einschätzung der Nutzung

- Breite Spanne: vermutlich keine Nutzung bis “vorbildhafter Prozess“, an dem sich folgende ähnliche Projekte orientieren sollen

ENTWURF

Ergebnisse: Zusammenfassung

- Uneinheitliches Verständnis von “Evaluierung“
- Reges Berichtswesen bei teilweise fragwürdiger Qualität der Daten
- Einzelne Evaluierungen haben gute Qualität
- Potentiale durch Verknüpfung von wichtigen Prozessen werden nicht erkannt oder nicht priorisiert
- Prinzipiell wird Evaluierung als sinnvoll erachtet
- Teilweise Misstrauen bezüglich der Umsetzbarkeit von ergebnisorientierter Planung

Literatur

AfrEA. (2007). *African Evaluation Guidelines - Standards and Norms*. African Evaluation Association. Abgerufen von <http://www.ader-evaluare.ro/docs/African%20Evaluation%20Association.pdf>

Alkin, M. C., & King, J. A. (2016). The Historical Development of Evaluation Use. *American Journal of Evaluation*. <https://doi.org/10.1177/1098214016665164>

Bogt, H. T. (2001). Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities. *European Accounting Review*, 10(3), 621–643. <https://doi.org/10.1080/713764629>

Bogumil, J., Ebinger, F., Holtkamp, L., & Seuberlich, M. (2016). Institutionelle Reflexivität in der öffentlichen Verwaltung. In M. Moldaschl & D. Manger (Hrsg.), *Im Spiegel der Organisation - Innovationsfähigkeit durch Institutionelle Reflexivität* (S. 63–87). München und Mering: Rainer Hampp Verlag. Abgerufen von http://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/bogumil__ebinger__holtkamp__seuberlich_2016_institutionelle_reflexivit%C3%A4t_in_der_%C3%B6ffentlichen_verwaltung.pdf

Bogumil, J., & Ruddat, C. (2013). Local Policy Processes: Economization, Professionalization, Democratisation. In *Policy Analyses in Germany* (S. 119–135). Bristol: Policy Press. Abgerufen von http://www4-sowi.rz.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/regionalpolitik/bogumil.ruddat_2013.pdf

Cousins, J. B., & Leithwood, K. A. (1986). Current empirical research on evaluation utilization. *Review of educational research*, 56(3), 331–364.

Dahler-Larsen, P. (2000). Surviving the routinization of evaluation: the administrative use of evaluations in Danish municipalities. *Administration & society*, 32(1), 70–92.

DeGEval. (2004). *Standards für Evaluation*. Köln: DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. Abgerufen von http://www.degeval.de/images/stories/Publikationen/DeGEval_-_Standards.pdf

Furubo, J.-E., & Sandahl, R. (2002). A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation. In J.-E. Furubo, R. C. Rist, & R. Sandahl (Hrsg.), *International Atlas of Evaluation* (S. 1–26). New Brunswick: Transaction Publishers.

Jacob, S., Speer, S., & Furubo, J.-E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), 6–31.

JCSEE, T. J. C. on S. for E. E. (1994). *The Program Evaluation Standards: How to Assess Evaluations of Educational Programs* (2.). Thousand Oaks: SAGE.

Johnson, K., Greenesid, L. O., Toal, S. A., King, J. A., Lawrenz, F., & Volkov, B. (2009). Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005.²⁰ *American Journal of Evaluation*, 30(3), 377–410. <https://doi.org/10.1177/1098214009341660>

Johnson, K., Greenesid, L. O., Toal, S. A., King, J. A., Lawrenz, F., & Volkov, B. (2009). Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation*, 30(3), 377–410. <https://doi.org/10.1177/1098214009341660>

Literatur

- Konzendorf, G. (2009). Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland. In T. Widmer, W. Beywl, & C. Fabian (Hrsg.), *Evaluation: Ein systematisches Handbuch* (1., S. 27–39). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, S. (2004). Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen. *Politische Vierteljahresschrift*, 45(3), 370–394.
- Kuhlmann, S. (2010). Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 331–345.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J., & Grohs, S. (2008). Evaluating administrative modernization in German local governments: Success or failure of the “new steering model”? *Public administration review*, 68(5), 851–863.
- Lázaro, B. (2015). *Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America* (Study No. 15). Madrid: EUROsocial Programme. Abgerufen von http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf
- Martinic Valencia, S., Soberón Alvarez, L., Rodríguez Bilella, P., Klier, S. D., & Tapella, E. (2016). *Evaluation Standards for Latin America and the Caribbean*. Buenos Aires: Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (. Abgerufen von https://www.deval.org/de/presse-meldung-detail/evaluierungsstandards-fuer-lateinamerika-und-die-karibik-veroeffentlicht.html?file=files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2016_FINAL%20ESTANDARES%20DIGITAL%20ESPAN%CC%83OL.pdf
- Patton, M. Q. (2012). *Essentials of Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Scriven, M. (1999). The fine line between evaluation and explanation. *Research on Social Work Practice*, 9(4), 521–524.
- Seasons, M. (2003). Monitoring and Evaluation in Municipal Planning: Considering the Realities. *Journal of the American Planning Association*, 69(4), 430–440.
- Stockmann, R., & Meyer, W. (2014). *Evaluation: Eine Einführung* (2. Aufl.). Opladen, Toronto: Barbara Budrich.
- Stufflebeam, D. (2001). Evaluation models. *New directions for evaluation*, 2001(89), 7–98.
- Wollmann, H., & Hellstern, G.-M. (Hrsg.). (1984). *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung*. Basel: Birkhäuser.