

Erscheint in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit.

Soziale Projekte zwischen Evaluation und Beratung

AutorInnen:

Dipl.-Ing. Regina Höbel, Dipl.-Soz.wiss. Ragna Mund (InWIS Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung GmbH an der Ruhr-Universität Bochum)

Dr. Rüdiger Piorr (Institut für Arbeitswissenschaft, Lehrstuhl für Arbeitsorganisation und -gestaltung der Ruhr-Universität Bochum)

Inhalt

<i>EINLEITUNG</i>	3
<i>WARUM EVALUATION IN PROJEKTEN SOZIALER ARBEIT?</i>	3
<i>ERLÄUTERUNG ZWAR-PROJEKT – 20 JAHRE EIGENE SYSTEMEXISTENZ</i>	5
<i>WESENTLICHE ERGEBNISSE DER EVALUATION</i>	6
<i>VON DER EVALUATION ZUR BERATUNG</i>	7
<i>EFFEKTIVERE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN MINISTERIUM UND ZWAR-PROJEKT</i>	9

Einleitung

Die zunehmende Evaluation und die sich daran anschließende Beratung von sozialen Projekten oder Einrichtungen bedeutet Neuland für alle Beteiligten in vielerlei Hinsicht.

Die sozialen Projekte oder Einrichtungen müssen sich mit dem Gedanken anfreunden, dass ihre Leistungen auf den Prüfstand der Effektivität und Effizienz gestellt werden. Das alleinige Ziel und der Anspruch, eine inhaltlich gehaltvolle Arbeit leisten zu wollen, reicht heute für ihre Legitimation nicht mehr aus. Statt dessen wird hinterfragt, ob die eingesetzten Mittel nicht anderweitig effektiver und/oder möglicherweise auch effizienter eingesetzt werden können. Für die Einrichtungen heißt dies in letzter Konsequenz, sich hinsichtlich der Inanspruchnahme von Zuwendungen rechtfertigen zu müssen und dies nicht mehr allein auf der Grundlage eines ordnungsgemäßen Verwendungsnachweises zu tun, sondern eben auch die Zielerreichung nachzuhalten, die mit dem Einsatz der Mittel angestrebt worden ist. Das gilt auch für das hier exemplarisch herangezogene Beispiel des Projekts "Zwischen Arbeit und Ruhestand" (ZWAR e.V.).

Die Evaluation und Beratung sozialer Einrichtungen bedeutet häufig auch Neuland für Evaluatoren und Berater, denn es geht hier nicht allein darum, ein Expertengutachten im Sinne einer Expertise vorzulegen, in dem Stärken und Schwächen des Projektes aufgelistet werden. Im Vordergrund steht vielmehr – systemtheoretisch betrachtet – die Beratungs- und Veränderungsfähigkeit zweier beratungsgewohnter Klientensysteme – das System des Fördermittelgebers und das soziale System des Projekts (kurz Projektsystem) – unabhängig von dem Evaluationsurteil aufzubauen. Das heißt zunächst einmal, dass das steuerungsgewohnte System des Fördermittelgebers mit dem Ergebnis der Evaluations- und Beratungsleistung ein handhabbares Steuerungsinstrument in die Hand bekommen muss. Darüber hinaus muss das evaluierte Projektsystem aus seinem Eigenleben herausgelöst werden und einer Steuerung durch das System des Fördermittelgebers zugeführt werden. Mit dieser Anforderung sind die wesentlichen Schwierigkeiten benannt: Der vom Prinzip her neutrale Evaluator muss auf zweierlei Ebenen intervenieren, um beide, bislang unabhängig voneinander handelnden Systeme in einem Dialog zusammenzuführen.

Warum Evaluation in Projekten sozialer Arbeit?

Auslöser für den zunehmenden Einsatz externer Evaluationen von sozialen Projekten ist vor allem die Finanzknappheit der öffentlichen Kassen. Dabei nehmen die sozialen Problemlagen allerdings nicht ab, so dass die Erbringer sozialer Leistungen mit der gesellschaftspolitischen Notwendigkeit konfrontiert sind, ihre Leistungen zukünftig wirksamer und wirtschaftlicher zu erbringen als in der Vergangenheit. Die verstärkte Konkurrenz um öffentliche Mittel bewirkt für die sozialen Projekte, dass sie einem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sind und ihre angestrebten Effekte stärker als bisher nachweisen müssen.

In diesem Zusammenhang erhält Evaluation einen neuen Stellenwert. Unter Evaluation ist zunächst ganz allgemein eine systematische Beschreibung und Bewertung von Gegenständen der sozialen Realität – hier insbesondere soziale Projekte bzw. Einrichtungen – zu verstehen, deren Daten mittels sozialwissenschaftlichen Methoden erhoben werden.¹ In ihrer Bewertungsleistung ist eine Evaluation nicht nur vergangenheitsorientiert im Sinne einer Bestandsaufnahme, sondern auch zukunftsorientiert und nimmt den Charakter eines Planungsinstruments an. Diese Funktion wird insbesondere von Fördergeldgebern für soziale Projekte verstärkt genutzt, und Evaluationen werden damit zunehmend zum administrativen und politischen Planungsinstrument. Dabei verfolgt Evaluation mittlerweile ein ganzes Zielbündel:

- **Erkenntnis/ Aufklärung:** Hierzu gehört die Erhebung von Daten, die Rückschlüsse über Wirkungszusammenhänge und Funktionsweisen des Evaluationsgegenstandes zulassen. So wird z.B. erkennbar, ob eine Projektmaßnahme die Zielgruppe erreicht, ob der Projektträger ein Programm effektiv und effizient umsetzt und ob und in welcher Form sich die Rahmenbedingungen eines Projektes verändert haben.
- **Kontrolle/ Steuerung:** Es wird ein Kontrollinstrument etabliert, das aufzeigt, ob die Projektmitarbeiter ihre Aufgaben den Zielsetzungen entsprechend erfüllen. Defizite und Optimierungsbedarfe können im Projektlauf ermittelt werden, so dass die Evaluation eine Steuerungsgrundlage für Entscheidungsträger bereitstellt.

¹ Für einen Überblick zur Evaluation in Deutschland siehe Stockmann 2000, zum Verständnis der Evaluation von Programmen siehe BMFSFJ 2000.

- **Legitimation:** Evaluation dient als ein objektivierter, nachprüfbarer Nachweis, dass ein Projekt dem gesetzten Ergebnisprofil entspricht. Es wird belegt, mit welchem Input welcher Output erzielt wird, so dass Effektivitäts- und Effizienzaussagen möglich sind.
- **Dialog:** Es wird eine Basis für den Dialog zwischen den verschiedenen Beteiligten und Betroffenen des Projektes bereitgestellt. Projektmitarbeiter, Zielgruppe und Fördermittelgeber können so ihre bisherige Zusammenarbeit transparent machen und analysieren. Bereits der Datenerhebungsprozess und die Präsentation von Zwischenergebnissen regen die Beteiligten zum Austausch mit den Evaluatoren und untereinander an.
- **Qualitätssicherung und -entwicklung:** Evaluation dient als Anstoß zur Reflexion der Projektpraxis, z.B. durch die Präsentation des Erhebungsdesigns und der (Zwischen-)Ergebnisse. Dies ermöglicht eine qualitative Kontrolle des beruflichen Handelns und führt zu einer höheren Qualität der sozialen Dienstleistungen.
- **Gestaltung/ Innovation:** In ihrer Gestaltungsfunktion bieten Evaluationen konkrete Entscheidungshilfen und Empfehlungen zur Optimierung von Projektabläufen.

Wenngleich alle diese Ziele mehr oder minder in einem Evaluationsvorhaben berührt werden, so wird Evaluation von der Auftraggeberseite her doch (noch) sehr häufig auf die Funktion von Kontrolle bzw. Steuerung und Legitimation reduziert, was zu einer schwierigen Situation für die Evaluatoren führen kann.

Denn ein Auftrag für eine externe Fremdevaluation bringt zunächst einmal ein gewisses Misstrauen gegenüber den Trägern des zu evaluierenden Projekts zum Ausdruck. Daher müssen die externen Evaluatoren mit Widerständen in verdeckter oder gar offener Form bei den Projektträgern und -mitarbeitern rechnen (Wottawa/ Thierau 1998: 29). Da die Evaluation einen Prozess darstellt, bei dem die Evaluatoren in der Durchführung weitgehend auf die Mitarbeit und Unterstützung der Beteiligten angewiesen sind, muss diesen Widerständen begegnet und Anstrengungen unternommen werden, um sie abzubauen. Hierzu bietet sich eine partizipatorische und dialogorientierte Herangehensweise an, die den Evaluationsprozess als einen sozialen Tausch konzipiert, von dem beide Seiten ihren Nutzen haben. Für das evaluierte Projekt ergibt sich der Nutzen insbesondere aus folgenden Punkten:

- Es erschließen sich neue Handlungsspielräume, in denen die Projektverantwortlichen die Evaluation für das Projekt nutzen und die Legitimationsfunktion bewusst einsetzen können, um den Fortbestand des sozialen Projekts zu sichern.
- Die Durchführung einer Evaluation bringt einen Prozessnutzen für alle Beteiligten mit sich, indem die mit der Evaluation erhobenen Fragestellungen die Reflexion der Handlungspraxis anregen und das Konzept des Projektes schärfen.
- Durch die Verschriftlichung und Aufbereitung relevanter Daten, die die Evaluation erfordert, erhöht sich für die Projektträger (wie auch für den Fördermittelgeber) die Transparenz und Systematisierung des Projektablaufs.

Die Einsicht der Beteiligten, dass die Evaluationsmaßnahme auch für den Arbeitsalltag und das strategische Handeln einen Nutzen stiftet und nicht nur mit Mehrarbeit und Kontrolle verbunden ist, stellt nicht nur eine wesentliche Voraussetzung für eine gelingende Evaluation dar, sondern diese Einsicht greift dem letztendlich erwarteten Ergebnis des Prozesses gleichzeitig vor, indem die Projektmitarbeiter eine Veränderungsnotwendigkeit des Projekts erkennen: Partizipative Evaluation wird zur bewusst eingesetzten Intervention (Scheu 1996).

Vom Evaluator erfordert die Auftragssituation, dass er ein besonderes Gespür für die Organisation und seine Mitarbeiter entwickelt: Soziale Einrichtungen sind spezifische Organisationen, die nicht mit den herkömmlichen Instrumenten für Wirtschaftsunternehmen zu bedienen sind. Sie haben eine eigene System- und Handlungslogik, die von der Logik staatlicher oder marktlicher Organisationen abweichen. Vor allem kleinere soziale Einrichtungen zeichnen sich durch eine hohe Wertorientierung und eine besondere Zusammensetzung des Personals aus. Darüber hinaus weisen sie häufig informelle Strukturen auf, die sich gleichzeitig durch einen sehr geringen Formalisierungs- und Dokumentationsgrad auszeichnen. Durch ihre jeweils spezifische Organisationskultur und Geschichte haben sie zudem einen ganz eigenen Code entwickelt. Diesen Code muss der Evaluator zunächst entschlüsseln, um einerseits Vertrauen für eine produktive Zusammenarbeit aufzubauen und andererseits zwischen dem Code des Fördermittelgebers und dem der sozialen Organisation überhaupt vermitteln zu können.

Soziale Projekte oder Einrichtungen verfolgen in der Regel ein relativ abgeschottetes Eigenleben. Insbesondere in der Vergangenheit reichte eine konzeptionelle Idee aus, die auf einen sozialen Mangelzustand antwortete, um ein solches Projekt zu initiieren. Die konzeptionelle Idee wird durch Zielsetzungen konkretisiert, zur Umsetzung werden entsprechende Maßnahmen und Leistungen entwickelt und erprobt. Diese Maßnahmen und Leistungen werden im Laufe der Zeit aufgrund von Erfahrungen variiert, methodisch weiter ausdifferenziert und professionalisiert. Die Projektidee verändert sich dabei zwar nicht, denn sie ist stets handlungsleitend, es wandelt sich aber die Umsetzungsstrategie, genauer gesagt, das Maßnahmen- und Leistungsspektrum. Das Projekt "erfindet" sich während seiner Existenz immer wieder neu. Dabei spielt das ursprüngliche Förderziel und die Auseinandersetzung mit den Interessen des Fördermittelgebers für das Projekt nur eine untergeordnete Rolle, so dass es sich zunehmend aus dem Förderkontext entkoppelt. Die Entscheidung der Fördermittelgebers, das Konzept des Projekts zu fördern, und die damit jährlich bewilligten Fördermittel werden von dem Projekt als kontinuierliches Signal verstanden, sich innerhalb des durch die Förderung legitimierten Zielrahmens zu befinden; das Projekt hat sich letzten Endes in seinem Eigenleben bzw. in seiner eigenen Systemexistenz eingefunden.

Erläuterung ZWAR-Projekt – 20 Jahre eigene Systemexistenz

Dies war in dem Beispiel ZWAR nicht anders. Ursprünglich mit der Intention gegründet, Menschen den Übergang von der Arbeit in den Ruhestand zu erleichtern, hat sich ZWAR in seiner 20-jährigen Geschichte auf der Grundlage vielfältiger Erfahrungen zu einem Dienstleister in der aktivierenden Seniorenarbeit entwickelt. Standen früher noch die eigenen Aktivitäten der Gründung von Selbsthilfegruppen für Menschen in der Übergangsphase zwischen Beruf und Ruhestand im Vordergrund, so ist es heute der Transfer von vielfältigem Know how in Bezug auf eine aktivierende Seniorenarbeit. Dieser Know how-Transfer führt im Ergebnis zwar zur Gründung von ZWAR-Gruppen, allerdings mit dem Unterschied, dass Gruppen Gründungen und -begleitungen heute maßgeblich durch Partner in der gesamten Fläche des Landes NRW vorgenommen werden und nicht durch die Projektmitarbeiterinnen selbst. Das Projekt hat sich also im o.a. Sinne neu erfunden, ohne die konzeptionelle Grundidee zu verlassen. ZWAR gewinnt landesweit Partner, die sich bereit erklären, Selbsthilfegruppen nach der Konzeption des Projektes zu initiieren, zu finanzieren und auf Dauer zu begleiten. Das ZWAR-Projekt differenziert sich also räumlich aus und gewinnt dadurch zusätzlich an innerer Legitimität; als Ergebnis der Entwicklung lässt sich das eigene sinn- und systembildende Konzept in unterschiedliche senioren- und sozialarbeiterische Handlungsfelder integrieren.

Die ZWAR-Gruppen werden durch vielfältige Aktivitäten auf lokaler, regionaler und auch auf Landesebene von der ZWAR-Zentralstelle NRW miteinander vernetzt, um sich in regem Austausch Gleichgesinnter zu aktivieren und in den Aktivitäten zu befruchten. Durch diese Vernetzung "erfinden" sich die Gruppen gleichermaßen immer wieder in Rückbindung an die konzeptionelle Grundidee

ZWAR führte in diesem Sinne das Dasein eines gut zwanzigjährigen, relativ autonomen, allseits geachteten und bekannten Projektsystems, das sich zwischenzeitlich gegenüber einigen recht manifesten Steuerungs- und Einsparversuchen seitens des Fördermittelgebers zu erwehren hatte, welche auf Transparenz der Projektleistung und einer Rechtfertigung der Aktivitäten hinauslaufen sollten. Diese Eingriffe in das Projektsystem "ZWAR" erwiderte es mit einer verstärkten Binnendifferenzierung, d.h. die eigenen Aktivitäten wurden im Zuge dieser "Irritation" vermehrt mit der konzeptionellen Idee abgeglichen und verstärkt daran rückgebunden. Der Steuerungsversuch erzeugte also eine inhaltlich-konzeptionelle Ausdifferenzierung, die sich in einer Vielzahl neuer Maßnahmen und Begriffsvarianten entlud, aber nicht dazu beitrug, das Konzept an der veränderten Fördermittelrealität abzuarbeiten. Es entkoppelte sich vielmehr zunehmend aus diesem Kontext.

Offensichtlich nutzte der Fördermittelgeber einen für das Projektsystem nicht verständlichen Code. Projektsysteme sind auch heute noch i.d.R. mit dem Fördermittelgeber über den Kommunikationsmodus der ordnungsgerechten Mittelverwendung verbunden, der sich in dem jährlich zu erstellenden Verwendungsnachweis manifestiert. Für das Projektsystem ZWAR führte der Fördermittelgeber eine eigene Systemexistenz, die sich eben über das sinnkonstituierende Mittel der ordnungsgerechten Mittelverwendung definierte. In der Außenwahrnehmung des Projektsystems kam die Möglichkeit der inhaltlichen, der gar konzeptionellen, "Sinn-in-Frage-stellenden" Einflussnahme durch das System des Fördermittelgebers nicht vor. Deshalb irritierte der Steuerungsimpuls mehr, als dass er wirklich steuerte. Hierzu lag keine anschlussfähige Kommunikationsgrundlage zwischen den beiden Systemen vor.

Einen neuen, vorsichtigen Steuerungsversuch stellte der im weiteren dargestellte Evaluationsauftrag dar. Der Auftrag verfolgte drei Ziele:

- Erstens sollte das ausdifferenzierte Eigenleben des Projektsystems "ZWAR" transparent gemacht werden.
- Zweitens sollten die Leistungen des Projektsystems in Bezug auf ihren Beitrag zur Realisierung der seniorenpolitischen Zielsetzung hin bewertet werden.
- Drittens sollte das Projektsystem durch den Einsatz der Evaluation einer zukünftigen steuernden Einflussnahme durch den Fördermittelgeber zugänglich gemacht werden.

Dem Projekt musste damit im Rahmen der Evaluation deutlich gemacht werden, dass der bisherige Kommunikationsmodus der ordnungsgemäßen Mittelverwendung gegenüber dem neuen Modus der sozialpolitischen Zielübereinstimmung an Bedeutung verloren hatte; mehr noch, dass die seinerzeit hinreichende Weiterförderungsbedingung der Mittelverwendung lediglich noch ein notwendiges Kriterium darstellte und die Sinnhaftigkeit des Projektes zu thematisieren war. Entsprechend musste sich das Projekt im Rahmen der Evaluation auch den Bewertungskriterien der Effektivität im Sinne des Beitrags zur seniorenpolitischen Zielsetzung und der Effizienz des Mitteleinsatzes in Bezug auf die Projektergebnisse stellen.

Wesentliche Ergebnisse der Evaluation

Relativ unbemerkt in der Außenwahrnehmung des Fördermittelgebers haben in der 20jährigen Tätigkeit des ZWAR-Projektes einige wesentliche Veränderungen stattgefunden. Dazu gehört vor allem die Erweiterung der Strategien in der Ansprache älterer Menschen dahingehend, dass mittlerweile nicht mehr nur die Vorrühständler, sondern auch andere Senioren bei der Gründung von stadtteilbezogenen Gruppen im Blickfeld stehen. Die Effekte von ZWAR kommen so unbestreitbar einer größeren Gruppe von älteren Personen zugute.

Des Weiteren bekam das Projekt den Auftrag, die Arbeit landesweit in NRW auszudehnen. Diesem Anspruch trug das Projekt mit einer bemerkenswerten Differenzierungsleistung Rechnung und richtete sich fortan an eine andere Zielgruppe: ZWAR spricht heute in erster Linie mögliche Partner aus der aktivierenden Seniorenarbeit in den Kommunen an, die ihrerseits die Aufgabe der Gründung und Leitung von Altenselbsthilfegruppen übernehmen, mit dem Effekt, dass sich die eingesetzten Fördergelder für das Projekt quasi multiplizieren. Nutznießer der Arbeit von ZWAR bleiben nach wie vor die Senioren, der größte Teil der Projektleistungen entfällt aber auf die Bereitstellung eines Strukturmodells für die örtlichen Partner.

Mit diesen Veränderungen hat sich auch das Leistungsprofil von ZWAR verschoben, und zwar von der Initiierung und Begleitung von Selbsthilfegruppen hin zum Multiplikator und Provider einer Selbsthilfe-Infrastruktur. Gemessen an den geförderten Personalressourcen werden so umfangreiche überregionale Angebote in NRW möglich. Die Ausweitung der Beratungsarbeit bei ZWAR bot dabei auch die Chance, die Projektkonzeption auf verwandte Felder der sozialen Dienstleistungen auszuweiten, z.B. auf die Reorganisation von Altentagesstätten.

In seinen Wirkungen trägt ZWAR mittelbar – über den Modelltransfer - zur Umsetzung der seniorenpolitischen Zielsetzungen des Landes bei. Es versteht sich auch nach wie vor in einer Vorreiterrolle bei der Initiierung von Innovationen in der offenen Altenarbeit, die zu einem späteren Zeitpunkt auch von der Seniorenpolitik adaptiert werden. Die sozialpolitische Zielkongruenz entstand jedoch nicht aus der Auseinandersetzung des Projektsystems mit dem Zielsystem des Fördermittelgebers und einer entsprechenden Verortung des Projektes, sondern sie entwickelte sich eher zufällig gleichlaufend – vermittelt über die Präsenz von ZWAR in der Fachöffentlichkeit und in Rückbindung an die Erfordernisse in der Praxis der Altenarbeit.

In der Evaluation konnten damit bemerkenswerte, inhaltliche Stärken des ZWAR-Projektes aufgezeigt werden, die sich in einer selbstgesteuerten Ausweitung der Kernkompetenzen, in einer stetigen Anpassung des ursprünglichen Arbeitskonzeptes und in einer veränderten Organisationsstruktur niederschlugen. Andererseits waren aber auch Schwächen vorhanden, die sich im Wesentlichen auf den Bereich der Projektsteuerung bezogen. Im Hinblick auf dieses Ergebnis stellt ZWAR durchaus keinen seltenen Fall im Handlungsfeld der sozialen Arbeit dar. Wie auch in zahlreichen anderen sozialen Projekten werden vom Fördermittelgeber mittlerweile erhöhte Anforderungen an die Ausweisung von Effektivität und Effizienz gestellt, die die Projekte erst noch durch die Entwicklung geeigneter oder Verfeinerung vorhandener Steuerungsinstrumente umsetzen müssen. Bei ZWAR lassen sich die festgestellten Defizite wie folgt skizzieren:

- Aufgrund unzureichender bzw. fehlender Kennzahlen und Steuerungsgrößen konnte nicht beurteilt werden, inwiefern das Projekt die landespolitischen Ziele über einen effizienten Mitteleinsatz verfolgt.
- Es fehlte ein kontinuierliches und strukturell unterstütztes Projektcontrolling, das regelmäßig Soll-Ist-Vergleiche in den Projektzielsetzungen durchführt, wodurch der Projektfortschritt für den Fördermittelgeber transparenter wird, die Expansion des Projektes steuerbar wird und Effektivitäts- sowie Effizienzaussagen ableitbar werden.
- Die zur Darstellung des Leistungsspektrums verwendete Nomenklatur war inhaltlich nicht ausreichend präzisiert, zudem wechselten Begrifflichkeiten zwischen den einzelnen Berichtsjahren – ein geradezu typisches Indiz einer umfangreichen Binnendifferenzierung.
- In der Projektentwicklung fehlte eine klare, mittelfristig-strategische Planung, die für ZWAR mehr Handlungsfreiheit, Profil und Legitimation verschaffen könnte. Durch die bisherige Ausrichtung der Planung auf den jährlichen Zuwendungsentscheid bestimmten vielmehr jährlich zu entwickelnde Maßnahmen die zeitliche und inhaltliche Orientierung des Projektes. Gleichwohl ging ZWAR in der Zusammenarbeit mit den Partnern der örtlichen Seniorenarbeit Verbindlichkeiten von mehreren Jahren ein.
- Das Projekt verfügte über ein umfangreiches Berichtswesen, in dem jedoch quantitative Informationen im Sinne nachvollziehbarer Steuerungsgrößen eine untergeordnete Bedeutung hatten. Die Aufbereitung des statistischen Materials und die Einbindung in das Berichtswesen erfolgte entsprechend den Möglichkeiten und Erwartungen an diese Größen nur näherungsweise.

Anhand der genannten – für soziale Arbeit insgesamt nicht unüblichen - Schwächen zeigte sich, dass eine Steuerung des Projekts über die zur Evaluation angewandten Zielgrößen nicht ohne weiteres möglich war. Hierzu fehlte neben den nur rudimentär vorhandenen internen Projekt-Steuerungsgrößen auch die konzeptionelle Anbindung des Projekts an die seniorenpolitische Zielsetzung des Fördermittelgebers. Mit anderen Worten: Um die Steuerung des Projektes durch den Fördermittelgeber möglich zu machen, musste zunächst gewährleistet werden, dass sich das Projekt im Rahmen der neuen Ziele des Fördermittelgebers wieder neu erfindet – und dieses Mal auch z.T. konzeptionell. Diese diskursive Neuerfindung muss dann in die Erarbeitung interner Steuerungsgrößen einfließen, so dass die Steuerung aufgrund zum Fördermittelgeber kompatibler Steuerungsgrößen prinzipiell möglich wird.

Im Rahmen der **Handlungsempfehlungen** wurde darauf verwiesen, dass das ZWAR-Projekt aus eigener Kraft nicht in der Lage sei, diese Defizite zu beheben, wohingegen die gutachterlich festgestellten inhaltlichen Mängel auf der Grundlage eines transparent geführten Projekts durchaus zu korrigieren seien.

In den abschließenden Gesprächen zum Evaluationsbericht des Projekts wurde die Notwendigkeit gesehen, das ZWAR-Projekt bei der Optimierung der defizitären Projektsteuerung zu unterstützen und die Umsetzung der entsprechenden Handlungsempfehlungen zu begleiten. Dieser Prozess sollte durch den Einsatz einer punktuellen Organisationsberatung seitens des InWIS² gefördert werden, die sowohl die Erarbeitung von sinnvollen und konsistenten Steuerungsgrößen im Sinne des Fördermittelgebers und des Fördermittelnehmers anstößt als auch die ersten Umsetzungsschritte begleitet. Im Wesentlichen verfolgte die Beratung zwei übergeordnete Ziele:

- Das ZWAR-Projekt dahingehend zu beraten und anzustoßen, die festgestellten Mängel und Defizite in der **Projektorganisation** zu beheben.
- Die **Steuerungsfähigkeit** des Projekts durch das Ministerium deutlich zu erhöhen.

Von der Evaluation zur Beratung

Die Beratung stellt eine Fortsetzung des im Januar 2000 abgeschlossenen Evaluationsprojekts dar. Bereits während der Evaluation wurde das Ziel verfolgt, nicht nur für das Ministerium ein transparentes Abbild des Projektes und seiner Leistungen zu erarbeiten, sondern mit Präsentation der jeweiligen Zwischenergebnisse vielmehr eine fortwährende externe und interne Reflexion des Projektes vorzunehmen, die sich in entsprechenden inhaltlichen Diskussionen manifestierte.

² Das InWIS Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung GmbH an der Ruhr-Universität Bochum zeichnete sowohl für die Evaluation als auch für die Beratung verantwortlich.

Auf Grundlage dieses bereits mit der Evaluation angestoßenen Veränderungsprozesses und der vertrauensvollen Zusammenarbeit konnte die Beratung den "Spagat" leisten, auf der einen Seite den Anspruch des Fördermittelgebers nach Transparenz und Einfluss auf die Geschicke des ZWAR-Projekts wahrzunehmen, auf der anderen Seite aber auch dem ZWAR-Projekt zu ermöglichen, eigenständige und zukunftssträchtige Lösungen zu entwickeln. So konnte eine inhaltlich steuernde Beratung durch Fachexpertise vorgenommen und gleichzeitig die Entwicklungsprozesse innerhalb des Projektteams (das aus dem wissenschaftlichen Leiter, der Geschäftsführerin und zwei Mitarbeiterinnen bestand) von dem externen Beraterteam moderiert werden. Denn im Gegensatz zu einer "klassischen" Unternehmensberatung sollte hier ja keine Steuerungsleistung im engeren Sinne erbracht werden - dies würde eine Steuerungsfähigkeit bereits voraussetzen, die im Falle von ZWAR offensichtlich nicht vorhanden war. Das Beratungsprojekt sollte also zunächst einmal die Steuerungsfähigkeit herstellen und daran anschließend darauf hinwirken, dass eine Eigensteuerung im Sinne des Fördermittelgebers erfolgt und gelegentliche Steuerungsimpulse positiv verarbeitet werden können.

So wurde der auf die Evaluation folgende Beratungsprozess thematisch im Sinne eines Steuerungsimpulses vordefiniert, während die inhaltliche Präzisierung bewusst für die Gestaltung durch das Projektteam offen gehalten wurde:

Zu Beginn des Beratungsprozesses wurden die Zielsetzungen spezifiziert, in einzelne Arbeitsschritte mit konkreten Ergebnisfestlegungen unterteilt und in einen Projektplan umgesetzt, der insgesamt acht ganztägige Teamsitzungen umfasste. Die Beratung erstreckte sich über einen Zeitraum von einem Dreivierteljahr, innerhalb dessen die Sitzungen so terminiert wurden, dass zwischenzeitlich ausreichend Zeit verblieb, um die Einzelergebnisse aufzubereiten, sie in die gesamte Mitarbeiterschaft von ZWAR rückzukoppeln und erste Umsetzungsschritte vorzunehmen. Hierbei wurden folgende Arbeitsergebnisse erzielt:

a) Definition von zentralen Begriffen in den Leistungen der Projektarbeit

Zur Aufbereitung geeigneter Kenngrößen für das Projektcontrolling wurden die zentralen Begrifflichkeiten des Projektes in einem Glossar zusammengefasst, das den Ansprüchen an Transparenz, inhaltlicher Konsistenz, Überschneidungsfreiheit und Verständlichkeit genügt. Dieses Glossar regelt für die Zukunft den eindeutigen Sprachgebrauch im Rahmen des Projekts.

b) Konzeptionelle Anbindung des Projektes an die seniorenpolitische Zielsetzung des Fördermittelgebers

Auf Grundlage der definierten Begrifflichkeiten wurden die Ziele, die Leistungen und die Effekte des ZWAR-Projektes in die Zielsetzungen des Landesaltenplanes verortet. Hierzu wurde ein Zielbaum entwickelt, der die Leistungen und Effekte des Projektes in ihrem Beitrag zur seniorenpolitischen Konzeption des Fördermittelgebers visuell veranschaulicht. Dieser Zielbaum wird fester Bestandteil des Rechenschaftsberichtes an den Fördermittelgeber, so dass dieser jederzeit nachvollziehen kann, mit welchen Mitteln das Projekt die Zielsetzungen im Sinne des Landesaltenplanes verfolgt.

c) Bereitstellung von transparenten Steuerungsgrößen für die Projektsteuerung

Der Zielbaum und die bereits von ZWAR angewendeten Instrumente der Projektsteuerung bildeten die Grundlage zur Auswahl der Steuerungsgrößen für das zu entwickelnde Projektcontrolling. Anhand der Frage, woran zukünftig die Effekte der Projektarbeit bemessen werden sollen, wurden die einzelnen Leistungsbereiche des ZWAR-Projektes möglichst trennscharf voneinander abgegrenzt und in ein Bündel von Einzelleistungen zerlegt. Bei jeder Einzelleistung wurde vom Projektteam in Rückkopplung mit den ProjektmitarbeiterInnen festgelegt, ob sie quantitativ (Menge, Zeitaufwand) oder/und qualitativ zu bemessen ist und ob sie außerdem regional differenziert ausgewiesen werden soll. Anschließend wurde eine Vorgehensweise zur Erhebung der Leistungskategorien auf der Ebene des Gesamtprojektes, der Regionen NRW's und der ProjektmitarbeiterInnen verabredet, die es auch ermöglicht, in diesen Kategorien die aufgewendeten Arbeitszeiten zu erheben. Um eine wirkungsvolle Projektsteuerung zu erreichen, werden zudem in allen relevanten Projektplanungszeiträumen Soll-Ist-Vergleiche der Leistungserbringung vorgenommen. Dies eröffnet ZWAR die Chancen, bei evtl. ungenügender Zielerreichung rechtzeitig entsprechende Ursachenklärung und Korrekturen vorzunehmen, aber auch Entwicklungspotentiale sinnvoll einsetzen zu können.

d) Etablierung von geeigneten Planungshorizonten

Ausgehend von der Fragestellung, welche Zeiträume die zukünftige Projektentwicklung sinnvollerweise abbilden soll, wurden insgesamt drei Planungshorizonte festgelegt. Die bisherige vierteljährliche operative Steuerung wird beibehalten, damit eine laufende Projektkontrolle und ggf. eine Korrekturmöglichkeit im Ressourceneinsatz vorhanden ist. Auch die bisher erfolgte jährliche Projektarbeitsplanung bleibt bestehen – schon allein aus der Notwendigkeit jährlicher Zielvereinbarungen im Bewilligungsbescheid. In Anlehnung an die Verbindlichkeiten, die ZWAR in Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern in der Seniorenarbeit eingeht, wurde ein weiterer, mittelfristiger Planungshorizont als zweckmäßig erachtet. Deshalb sollen nun innerhalb von Dreijahres-Zeiträumen inhaltlich-strategische Perspektiven des Projektes entwickelt und in konkrete Arbeitsschritte zerlegt werden, deren Umsetzungsfortschritte nachvollziehbar gemacht werden.

e) Abstimmung des Berichtswesens

Das umfangreiche Berichtswesen von ZWAR wurde zielgruppenorientiert in eine überschaubare Anzahl von Veröffentlichungsreihen gegliedert. Zudem wurden für diejenigen Berichte, die die jährlichen Projektleistungen für den Fördermittelgeber und die Fachöffentlichkeit veranschaulichen, eine Darstellungsweise verabredet, die den quantifizierbaren Effekten der Projektarbeit mehr Gewicht als bisher einräumt.

Im Resultat wurden die von ZWAR bereits angewendeten Steuerungsinstrumente erweitert und verfeinert, so dass sie den erhöhten Anforderungen an den Nachweis der Effektivität und Effizienz der Projektarbeit gerecht werden. Den Projektleistungen werden fortan sogar die Zeiten der Leistungserstellung zuzurechnen sein. Allerdings kann keineswegs ein vollständiger Zeitverwendungsnachweis erstellt werden, da allein diejenigen Leistungen bemessen werden, die einen unmittelbaren Effekt im Sinne der seniorenpolitischen Zielsetzung des Fördermittelgebers und des Projektes aufweisen.

Durch die beteiligungsorientierte Erarbeitung der Steuerungsgrößen und die Erörterung einer feineren Projektsteuerung ist die Basis geschaffen worden, Projektentwicklungen und -leistungen in Zukunft jederzeit nachvollziehbar zu machen und die erzielten Effekte ins Verhältnis zu den aufgewendeten Ressourcen setzen zu können. Hierzu war es nötig, das bisherige Verfahren zu modifizieren, mit dem die Tätigkeiten und Aufgaben dokumentiert wurden, denn es zeigte sich, dass aufgrund der neuen Anforderungen mittels des Berichtssystems gut doppelt so viele Daten aus dem Projekt gesammelt werden mussten, als dies bisher der Fall war. Um diesen Anforderung nicht in eine neue Belastung münden zu lassen, wurde eine Datenbanklösung mit den ProjektmitarbeiterInnen erarbeitet und mit Hilfe eines EDV-Experten in enger Abstimmung mit den ProjektmitarbeiterInnen konfiguriert und eingesetzt. Diese EDV-Lösung ermöglicht ein erheblich schnelleres und einheitlicheres Sammeln der Daten. Darüber hinaus kann per EDV-Unterstützung jederzeit eine Zwischenbilanz gezogen werden.

Effektivere Zusammenarbeit zwischen Ministerium und ZWAR-Projekt

Im Laufe des Beratungsprojekts kristallisierte sich für das Projekt eine wesentliche Erkenntnis heraus. Der Steuerungsversuch des Fördermittelgebers, das Projekt auf die aktuelle Linie der Seniorenpolitik zu bringen, wurde nicht nur als berechtigt hingenommen, sondern ein Einlassen auf diesen Impuls wurde zudem auch als eine große Chance für das Projekt gedeutet: Der Steuerungsimpuls wurde zunehmend als ein Anstoß zur inhaltlichen Diskussion und Redefinition aufgenommen. Darüber hinaus wurde herausgestellt, dass eine möglichst große Parallelität zu den Interessen des Fördermittelgebers einen großen Beitrag zur weiteren Existenz des Projekts leisten konnte. Der Steuerungsimpuls wurde also in die Systemexistenz des Projekts integriert. In diesem Zusammenhang wurden unterschiedliche Diskussionen angestoßen, die allesamt zum Ziel hatten, eine stärkere kommunikative Abstimmung mit dem Fördermittelgeber zu erreichen. Letzten Endes wurde eine formale Konstellation gefunden, in dem diese Anforderungen realisiert wurden: Neben der transparenten Leistungsdarstellung des Projektes in Form von entsprechenden Berichten wurde vom Projektteam angeregt, in Zukunft auch eine kontinuierliche, persönliche Abstimmung mit dem Fördermittelgeber zu forcieren. Mit der Realisierung dieses Punktes konnte die Zusammenarbeit zwischen Ministerium und Projekt entscheidend verbessert werden. Das Fazit des Beratungsprozesses kann somit folgendermaßen zusammengefasst werden: Es wurden sowohl die formalen Defizite korrigiert als auch die Steuerungsfähigkeit für die Zukunft sichergestellt.

Statt einer Zusammenfassung: Das Zusammenspiel von Evaluation und Beratung macht die Intervention auf soziale Projekte erfolgreich

Der dargestellte Evaluations- und Beratungsprozess begann zunächst einmal mit der Evaluation, d.h. mit dem klar umrissenen Auftrag, die Stärken und Schwächen des sozialen Projektes neutral herauszuarbeiten, gegeneinander abzuwägen und zu einer abschließenden Beurteilung des Projektes zu kommen.

Damit folgte die Evaluation einem relativ neuen Gedanken innerhalb der Sozialadministration. Das geförderte soziale Projekt sollte seinen Nutzen ausweisen und seine Berechtigung unter Beweis stellen. Insofern hat die Evaluation dazu beigetragen, die Kriterien der Effektivität und Effizienz an das soziale Projekt zu transportieren. Darüber hinaus hat es aber innerhalb der Administration geholfen, Transparenz über den nachweisbaren Nutzen der eingesetzten Mittel zu schaffen, was wiederum langfristig die Möglichkeit eröffnet, unterschiedliche Projekte mit ähnlicher Zielsetzung fundiert miteinander in Bezug zu setzen und zukünftige Förderentscheidungen deutlich sicherer anhand der Evaluationserfahrungen begründen zu können.

Als ein wesentliches Ergebnis des partizipativen Vorgehens der Evaluation, zeigte es sich sehr schnell, dass das soziale Projekt ein deutliches Veränderungsinteresse entwickelte, die dargelegten Schwächen möglichst rasch, umfangreich und nachhaltig zu kompensieren. Das Vorgehen regte also einen zunächst eigenständig begonnenen Organisationsentwicklungsprozess an, der ohne das tiefgreifende Verständnis durch die Evaluation undenkbar gewesen wäre. Der Prozess ebnete darüber hinaus den Weg zu einer partizipativen Beratung. Wer schon einmal versucht hat, von außen einen elementaren Eingriff in ein solches soziales System zu tätigen, weiß, wie abwehrend und feindselig ein solches Unterfangen beschieden werden kann. Insofern war die Fortsetzung des Evaluationsprozesses durch eine optimierende Beratung nur konsequent. Denn einen größeren Vertrauensvorsprung als ein Evaluator, der das Innenleben eines sozialen Projektes über einen langen Zeitraum hat kennenlernen können, kann sich ein Berater nicht direkt auf die Fahnen schreiben.

Mit anderen Worten: Wenn Evaluation grundsätzlich dazu beiträgt, Förderentscheidungen und –prinzipien, effektiver und effizienter zu machen, dann verhilft eine im begründeten Einzelfall anschließende Beratung dazu, den Mitteleinsatz in soziale Projekte deutlich besser zu verzinsen. Ein entsprechender Erfolg ist aber nur zu erwarten, wenn sehr behutsam und kompetent evaluiert wird und gleichzeitig die notwendigen Beratungskompetenzen vorhanden sind.

Literatur:

BMFSFJ (2000): Zielgeführte Evaluation von Programmen - ein Leitfaden, QS Nr. 29, Materialien zur Qualitätssicherung, Berlin

Scheu, Bringfriede (1996): Subjektbezogene Evaluation, Nicht Defizite, sondern Stärken der Arbeit sollen im Mittelpunkt der Betrachtung stehen, in: Blätter der Wohlfahrtspflege - Deutsche Zeitschrift für Sozialarbeit 1+ 2/96, S. 26 f.

Stockmann, Reinhard (2000): Evaluation in Deutschland, in: Stockmann, Reinhard, Evaluationsforschung, Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen, S. 11 - 40

Wottawa, Heinrich/ Tierau, Heike (1998): Lehrbuch Evaluation, Bern u.a.