



Universität Potsdam



Jan Lorenz Wilhelm

Wozu Evaluation?

Organisationssysteme bewerten Stadteilförderung
mit Kalkül

Potsdamer Geographische Praxis // 2

Jan Lorenz Wilhelm

WOZU EVALUATION?

Organisationssysteme bewerten Stadtteolförderung mit Kalkül

Universitätsverlag Potsdam

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2012

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: -2292
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe *Potsdamer Geographische Praxis* wird herausgegeben vom Institut für Geographie der Universität Potsdam.

ISSN (print) 2194-1599
ISSN (online) 2194-1602
Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2012

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.
Gestaltung: André Kadanik, Berlin
Satz: Martin Meyerhoff, wissensatz.de und Ute Dolezal
Titelfoto: <http://www.pixelio.de>, ©berwis/PIXELIO

Druck: docupoint GmbH Magdeburg
ISBN 978-3-86956-187-5

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2012/5983/>
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-59833](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-59833)
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-59833>

Für Janina

VORWORT

Von Marc Redepenning, Manfred Rolfes und Olaf Schnur

In dem zweiten Band der „Potsdamer Geographische Praxis“ geht Jan Lorenz Wilhelm der Frage nach, welche Funktionen Evaluationen im Rahmen von Stadtteilförderung besitzen. Diese auf den ersten Blick scheinbar leicht zu beantwortende Frage analysiert der Verfasser in bemerkenswerter theoretischer Tiefe und mit einem hohen Maß an fundierter und reflektierter Fachkenntnis auf Basis der jüngeren Systemtheorie. Wilhelm gelingt es, eine inspirierende Neubeschreibung von Stadtteilförderung und der damit einhergehenden Evaluationspraxis anzufertigen. Der Beitrag erweist sich als ausgesprochen innovativ, weil der Verfasser in der alltäglichen Praxis beobachtbare Herausforderungen und Irritationen im Umgang mit Evaluationen zum Anlass nimmt, eben diesen Umgang in politischen Organisationen kritisch zu hinterfragen und systematisch zu erklären.

Die Arbeit macht damit ein Angebot, die in der Evaluationsforschung vorherrschende weitgehend objektivistische Konzentration auf „Was“-Fragen (Was ist das Problem und was dessen Lösung?) in konstruktivistischer Manier durch „Wie“-Fragen (Wie wird ein Phänomen zum Problem und wie wird eine Lösung für den Umgang mit dem Problem gefunden?) zu ergänzen. Auf diese Weise kann Wilhelm nachvollziehbar herleiten, dass Evaluationen neben ihrer Hauptfunktion drei weitere Funktionen ausbilden können: Sie inspirieren organisationales Lernen, verbessern die Steuerbarkeit in Organisationen und symbolisieren Reflexion in der Außendarstellung und in der Binnendifferenzierung.

Wilhelm zeigt, dass diese Evaluationsfunktionen unterschiedlich auftreten und die Funktionszuschreibungen selbst zwischen ‚Evaluation als Hoffnungsträger‘ und ‚Evaluation als Schreckgespenst‘ oszillieren können. Der vom Verfasser gewählte radikal-konstruktivistische Ansatz erweist sich deswegen als so fruchtbar, weil mit ihm die unterschiedlichen Kontexte, in denen Evaluationen von Stadtteilförderungsprogrammen stattfinden, strukturell berücksichtigt werden. Zur Veran-

schaulichung dieser Kontextabhängigkeit nutzt Wilhelm eine in der system- und beobachtungstheoretischen Soziologie verwendete graphische Darstellungsweise, die bisher in der Humangeographie kaum verbreitet ist.

Der Frage nach der Funktion von Evaluation – also der Frage „Wozu Evaluation?“ – ist in dieser Form bisher noch nicht nachgegangen worden. Insbesondere wurden Evaluationen und die damit einhergehenden Herausforderungen bisher noch nicht so konsequent in einem system- und beobachtungstheoretischen Kontext gestellt. Indem Wilhelm diesem Theorieansatz folgt, geht er über die sog. Vierte Generation der Evaluationsforschung hinaus, in der wesentlich ‚leichtere‘ sozialkonstruktivistische Angebote eingebaut waren. Denn während diese lediglich auf die unvermeidliche Bedeutungsabhängigkeit des Sozialen hinweisen, versucht Wilhelm mit seinen radikal-konstruktivistischen Rückgriffen auf das dialektische Verhältnis von Bestimmtheit und Unbestimmtheit sowie auf die spezifische Funktion von Bestimmungsversuchen zur Reproduktion sozialer Systeme hinzuweisen. Dementsprechend rückt er Unterscheidungen in den Vordergrund seiner Untersuchung. Sie sind der Ausgangspunkt, von dem aus Identitäten, Objekte und Einheiten produziert werden können, an denen dann etwa sozialkonstruktivistische Interessen anzuschließen vermögen. Insgesamt wird mit seiner system- und beobachtungstheoretisch inspirierten Betonung der semantischen bzw. symbolischen Funktion von Evaluation ein innerhalb der Evaluationsforschung bislang zu wenig beachtetes Feld aufgewertet.

Die Arbeit liefert schließlich neue Einsichten in die Leistungsfähigkeit von Prozessen der Evaluation innerhalb politischer Organisationen. Sie ist ein gewichtiger Beitrag, die fast schon paradigmatische Kluft zwischen systemtheoretischen Gedanken (incl. der Betonung der Perspektive einer „Beobachtung der Beobachtung“) und ihrer Anwendung auf alltagsweltliche und politische Handlungsfelder zu überwinden. Da Wilhelm das theoretische Vokabular in beeindruckender Weise beherrscht und gleichzeitig seine eigenen praktischen Beobachtungen und Erfahrungen in der Begleitung und Durchführung von Evaluationen im Rahmen des Förderprogramms „Soziale Stadt“ einbringt, kann er einen facettenreichen und hochinteressanten zweiten Blick auf das aktuelle gesellschaftliche Phänomen der Evaluation werfen; ein Blick, der sowohl humangeographische wie sozialwissenschaftliche Forschungsinteressen befriedigt.

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	13
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	17
1 EINLEITUNG – WOZU EVALUATION?	19
2 DAS FORSCHUNGSINTERESSE.....	29
2.1 Eine erste Annäherung an das Programm „Soziale Stadt“	31
2.1.1 Eine gängige Kurzcharakteristik des Programms „Soziale Stadt“	32
2.1.2 Quartiersbezogene Problemwahrnehmungen als Interventionsanlass	33
2.1.3 Rückblick: Einordnung des sozial-integrierten Quartiersansatzes	35
2.1.4 Aussagen zur Programmumsetzung	36
2.2 Evaluation des Förderprogramms.....	39
2.2.1 Programmkonzeption und Evaluation: Hoffnung auf Reflexion und Lernen.....	39
2.2.2 Programmbegleitende Debatte über Evaluation	42
2.2.3 Umsetzungen von Evaluationen des Programms „Soziale Stadt“	45
2.3 Irritierende Erkenntnisse während der Beobachtung von Evaluationspraxis.....	49
2.3.1 Kurzvorstellung eigener Forschungsstudien.....	49
2.3.1.1 Studien auf kommunaler Ebene	50

2.3.1.2	<i>Studien auf Landesebene</i>	51
2.3.1.3	<i>Studien auf Bundesebene</i>	53
2.3.2	Irritierende Erkenntnisse im Rahmen der Studien	54
2.3.2.1	<i>Bestätigung klassischer Evaluationsherausforderungen</i>	54
2.3.2.2	<i>Evaluationsschwierigkeiten aufgrund strategischer Kalküle</i>	61
2.3.2.3	<i>Adhokratische Bewertungspraxis und Evaluationsbedenken</i>	66
2.3.3	Zusammenfassung der Beobachtungen zur Evaluationspraxis	68
2.4	Entwicklung und Einordnung eines epistemologischen Interesses ...73	
2.4.1	Evaluationsforschung: Die Dominanz der Linearität und das Dogma der Nützlichkeit	75
2.4.1.1	<i>Gängige Systematisierungen von Evaluationen</i>	76
2.4.1.2	<i>Ein Blick auf Selbstbeschreibungen von „Evaluationsforschung“</i> ...79	
2.4.1.3	<i>Evaluationsforscher als Steuerungsoptimisten?</i>	82
2.4.1.4	<i>Zwischenfazit: Was zeigt uns der Blick auf die Debatte über Evaluation?</i>	88
2.4.2	Wende von Kohärenz zu Differenz in der Humangeographie	89
2.5	Zusammenfassung	99
3	EIN FORM- UND SYSTEMTHEORETISCHER ZUGANG	101
3.1	Kalkül der Form: Unterscheiden und Bezeichnen	105
3.1.1	Triff eine Unterscheidung!	107
3.1.2	Unterscheidungen und Gesetzmäßigkeiten.....	110
3.1.3	Re-entry: Wiedereintritt der Unterscheidung in das Unterschiedene	114
3.1.4	Relationen zwischen Unterscheidungen.....	116
3.1.5	Exkurs: Erste exemplarische Veranschaulichung des theoretischen Zugangs	118
3.1.6	Zusammenfassung und Überleitung.....	120
3.2	Systeme beobachten Beobachtungen	123
3.2.1	Soziale Systeme.....	123
3.2.2	System-Umwelt-Differenz	126
3.2.3	Kommunikation	127
3.2.4	Exkurs: Zweite exemplarische Veranschaulichung des theoretischen Zugangs	129

3.2.5	Erstes Zwischenfazit.....	131
3.2.6	Sinn und wieder Sinn.....	132
3.2.7	Semantiken – Kondensierung und Konfirmierung	137
3.2.8	Symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien und Funktionssysteme.....	139
3.2.9	Exkurs: Dritte exemplarische Veranschaulichung des theoretischen Zugangs	142
3.2.10	Zweites Zwischenfazit.....	143
3.3	Organisierte Systeme: Operativität durch Komplexitätsreduktion	145
3.3.1	Entscheidungen und Entscheidungsprämissen.....	145
3.3.2	Organisationssysteme und Funktionssysteme	147
3.3.3	Erwartungen und strukturelle Kopplungen.....	149
3.3.4	Oszillation: Temporalisierung von Komplexität.....	150
3.4	Zusammenfassung.....	153
4	PROGRAMMEVALUATION ALS BEOBACHTUNGSSCHEMA MIT VERSCHIEDENEN FUNKTIONEN	155
4.1	Förderprogramm „Soziale Stadt“ als oszillierendes Beobachtungsschema.....	159
4.1.1	„Soziale Stadt“ als politisch motivierte Organisationsentscheidung	159
4.1.2	„Soziale Stadt“ als Entscheidungsprogramm.....	162
4.1.3	Unterscheidungen im Programmleitfaden „Soziale Stadt“	164
4.1.3.1	<i>Raumbezogene Benachteiligung als Unterscheidung</i>	164
4.1.3.2	<i>Raumbezogener Entwicklungsansatz als Unterscheidung</i>	167
4.1.3.3	<i>Integrierte Förderung als Unterscheidung</i>	169
4.1.3.4	<i>Bewilligung und Administration als rahmende Unterscheidung der Förderung.....</i>	170
4.1.3.5	<i>Zusammenführung: „Soziale Stadt“ als Beobachtungsschema der Förderung.....</i>	174
4.1.3.6	<i>Exkurs: Wissenschaftliche Codierungen der „Soziale Stadt“- Programmatik</i>	176
4.1.4	„Soziale Stadt“ und Organisationsspezifika	178
4.1.5	„Soziale Stadt“ und Oszillation.....	181
4.1.6	Zusammenfassung und ein erster Bogen zu den Forschungssirrationen.....	186

4.2 Evaluation als systeminterne Beobachtung des Programms	
„Soziale Stadt“	191
4.3 Evaluationsfunktionen: Zwischen Lernen und Symbolisierung.....	195
4.3.1 These 1: Lernen als Evaluationsfunktion	195
4.3.1.1 <i>Lernen in Organisationen</i>	196
4.3.1.2 <i>Lernen durch Evaluation: Aktualisierung von</i> <i>Komplexitätsreduktionsschemata</i>	197
4.3.1.3 <i>Evaluationsbeobachtungen – Unterschiede, die manchmal</i> <i>(k)einen Unterschied machen. Ein Zwischenschritt zur</i> <i>Vorbeugung einer Lerneuphorie</i>	205
4.3.2 These 2: Visualisierung und Manifestation politischer Steuerung als Evaluationsfunktion.....	211
4.3.2.1 <i>Politische Steuerung als Differenzsteuerung</i>	212
4.3.2.2 <i>Die Steuerungsfunktion von Evaluation</i>	214
4.3.3 These 3: Symbolisierung von Lernen und Reflexivität durch Evaluation.....	223
5 FAZIT: EVALUATIONSFUNKTIONEN ALS WOLKE DER AMBIGUITÄT?.....	229
6 REFLEXION UND AUSBLICK.....	247
6.1 Reflexion des Forschungsprozesses	251
6.1.1 Text als Analysegegenstand	251
6.1.2 Gedanken zur Analyse von Text.....	253
6.1.3 Was wurde wie analysiert? – Erfahrungen mit der Analyse von Text.....	258
6.1.4 Reflexion: Was sieht die Arbeit, was sieht sie nicht?	262
6.2 Wissenschaftlicher Mehrwert und Ausblick	265
DANKSAGUNG.....	271
ANNEX.....	273

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1:	An Evaluation adressierte Hoffnung.....	21
Abb. 2:	Mit Evaluation assoziierte Zweifel.....	23
Abb. 3:	Aufbau der Arbeit.....	25
Abb. 4:	Entwicklung der Finanzmittel des Bundes für das Programm „Soziale Stadt“, 1999–2011.....	36
Abb. 5:	Übersicht der Studien zur Evaluationspraxis.....	49
Abb. 6:	Die Vorstellung eines Zielsystem.....	83
Abb. 7:	Ein Kreis.....	108
Abb. 8:	Gesamter Raum der Unterscheidung.....	108
Abb. 9:	Der Haken.....	108
Abb. 10:	Kreis als bezeichnete Unterscheidung.....	109
Abb. 11:	Stadtteil als bezeichnete Unterscheidung.....	109
Abb. 12:	Evaluation als bezeichnete Unterscheidung.....	109
Abb. 13:	Stadtteil als bezeichnete Unterscheidung.....	109
Abb. 14:	Das Law of Calling (symbolisiert mit Kreisen).....	111
Abb. 15:	Das Law of Calling (symbolisiert mit Haken).....	111
Abb. 16:	Konfirmierung.....	112
Abb. 17:	Kondensation.....	112
Abb. 18:	Law of Crossing (symbolisiert mit Kreisen).....	113
Abb. 19:	Law of Crossing (symbolisiert mit Haken).....	113
Abb. 20:	Haken mit Re-entry.....	115
Abb. 21:	Evaluation im Kontext „Soziale Stadt“.....	115
Abb. 22:	Darstellung der Formen in einem Nebeneinander.....	116
Abb. 23:	Darstellung der Formen in einem Untereinander.....	117
Abb. 24:	Formen mit unterschiedlicher Tiefe.....	117
Abb. 25:	Schritte zur Verkürzung eines Arrangements.....	117
Abb. 26:	Unterscheidungen im Kontext „Soziale Stadt“.....	119
Abb. 27:	Systemunterscheidungen.....	124
Abb. 28:	Unterscheidungen sozialer Systeme.....	125

Abb. 29:	Soziale Systeme als System-Umwelt-Differenz.....	126
Abb. 30:	Sinn als Differenz zwischen Aktualität und Potenzialität	133
Abb. 31:	Sinn als Differenz zwischen Form und Medium	133
Abb. 32:	Sinndimensionen einer Beobachtung.....	135
Abb. 33:	Organisation als Unterscheidungsoperation	152
Abb. 34:	„Soziale Stadt“ als zu beobachtender Unterschied	163
Abb. 35:	Suche nach Differenzen des Programms „Soziale Stadt“	163
Abb. 36:	Raumbezogene Benachteiligung als zu beobachtender Unterschied.....	164
Abb. 37:	Unterscheidungen im Kontext segregierter Stadt- und Ortsteile	165
Abb. 38:	Raumbezogene Benachteiligung als Form	166
Abb. 39:	Raumbezogener Entwicklungsansatz als zu beobachtender Unterschied.....	167
Abb. 40:	Unterschiede im Kontext von Entwicklung.....	167
Abb. 41:	Unterschiede im Kontext von Bürgermitwirkung	168
Abb. 42:	Raumbezogener Entwicklungsansatz als Form.....	169
Abb. 43:	Integrierte Förderung als zu beobachtender Unterschied.....	169
Abb. 44:	Differenzen im Kontext von Planung und Management	170
Abb. 45:	Integrierte Förderung als Form.....	170
Abb. 46:	Bewilligung und Administration als zu beobachtender Unterschied.....	171
Abb. 47:	Unterschiede im Kontext Finanzzuweisung	172
Abb. 48:	Form der Bewilligung und Administration.....	174
Abb. 49:	Das Entscheidungsprogramm „Soziale Stadt“ als Form.....	174
Abb. 50:	„Soziale Stadt“ im Kontext einer Organisation (einfache Darstellung)	179
Abb. 51:	„Soziale Stadt“ im Kontext einer Organisation (komplexere Darstellung)	179
Abb. 52:	„Soziale Stadt“ zwischen Freiheitsgrad und Konditionierung ...	185
Abb. 53:	Evaluation als zu beobachtender Unterschied	191
Abb. 54:	Unterscheidung von Erfolg und Nicht-Erfolg	192
Abb. 55:	Evaluation als Wiedereintritt der „Sozialen Stadt“ in die „Soziale Stadt“	192
Abb. 56:	Bewertungsbeobachtung im Kontext X.....	195
Abb. 57:	Lernangebot durch Programmevaluation	199
Abb. 58:	Lernen als Evaluationsfunktion	203
Abb. 59:	Entwicklung der Situation in den Fördergebieten seit 1999 (Einschätzung der externen Akteure) in der Zwischenevaluation....	217
Abb. 60:	Steuerungsfunktion von Evaluation.....	222
Abb. 61:	Symbolisierung als Evaluationsfunktion	227
Abb. 62:	„Soziale Stadt“ als organisationspezifisches Beobachtungsschema.....	231

Abb. 63:	Lernfunktion von Evaluation	232
Abb. 64:	Steuerungsfunktion von Evaluation.....	232
Abb. 65:	Symbolisierungsfunktion von Evaluation	233
Abb. 66:	Drei bestimmte Evaluationsfunktionen	234
Abb. 67:	Drei bestimmte Evaluationsfunktionen mit Querbezügen.....	235
Abb. 68:	Konturlosigkeit von Evaluationsfunktionen.....	236
Abb. 69:	Evaluationsfunktionen aus unterschiedlichen Beobachterperspektiven	237
Abb. 70:	Gesamtform zur Funktion einer Evaluation in Organisationen.	237
Abb. 71:	Wechselbeziehung zwischen Beobachtung von Text und Theorie.....	260
Abb. 72:	Funktion der Forschungsergebnisse.....	262

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ARGEBAU	Bauministerkonferenz: Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der 16 Länder
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BIWAQ	Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
DeGeVal	Gesellschaft für Evaluation e.V.
Difu	Deutsche Institut für Urbanistik
DTA	Differenztheoretische Textanalyse
EF	Europäischer Sozialfonds
EFRE	Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung
ExWoSt	Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ des Bundes
GG	Grundgesetz
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
LBV	Landesamt für Bauen und Verkehr (Brandenburg)
LOS	Bundesprogramm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“
MBV NRW	Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg
MIR	Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg
Nds.	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
QM	Quartiersmanagement

STEP	Stadtentwicklungsplan
VV	Verwaltungsvereinbarung
ZfEv	Zeitschrift für Evaluation
ZiS	Zukunft im Stadtteil

HINWEIS ZU DEN ABBILDUNGEN

Die Grafiken dieser Arbeit wurden vom Verfasser skizziert und von Ute Dolezal digital visualisiert.

HINWEIS ZUR ZITIERWEISE

Bei der Wiedergabe von Originalzitaten wurde darauf verzichtet, die durch kursiven oder fetten Schreibstil vorgenommene Hervorhebung von Satzpassagen zu übernehmen.

1 EINLEITUNG – WOZU EVALUATION?

In der internationalen wissenschaftlichen Debatte über Evaluation kristallisiert sich heraus, dass der Stellenwert von Evaluationen im Rahmen politischer Förderung stark zugenommen hat (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 35 f.). Unter Evaluation wird dabei im Allgemeinen die Bewertung eines bestimmten Sachverhalts nach festgelegten Kriterien verstanden. Stockmann und Meyer heben hervor, dass das Instrument der Evaluation in den letzten Dekaden zu einem festen Bestandteil der Politikgestaltung und -steuerung avancierte (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 35¹). Dies bedeutet, dass bereits bei der Verabschiedung eines Förderprogramms – so Strubelt – dessen Evaluation mitgedacht wird (vgl. Strubelt 2005: I). Dieser „Boom der Evaluation“ (Stockmann, Meyer 2010: 38) lässt sich nicht auf einzelne Politikfelder begrenzen, denn sowohl in der Bildungspolitik, der Hochschulpolitik, der Städtebauförderung, als auch in der Ausrichtung des Verwaltungshandelns – um nur einige Beispiele zu nennen –, haben Evaluationen kontinuierlich an Bedeutung gewonnen (vgl. u. a. Bogumil et al. 2004: 9; Sedlacek 2004; Granzer et al. 2008; Kempfert, Rolf 2008; Becker 2003: 210). Im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung spielen Evaluationen folglich eine zunehmende Rolle und Pollit fasste bereits 1998 die Situation in Europa mit der Aussage zusammenfassend: „These are grand days for European evaluators“ (Pollit 1998: 214).

Aber wie kommt es zu dieser zunehmenden Relevanz von Evaluationen? Welche Hoffnungen und Erwartungen werden an die Durchführung von Evaluationen adressiert? – Auf der Suche nach einer Erklärung, kann man zunächst auf eine Stellungnahme der Bundesregierung Deutschland stoßen in der es heißt, dass „Evaluationen [...] über Effektivität, die (beabsichtigten und unbeabsichtigten) Wirkungen sowie die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen oder Programmen [informieren]“ (Bundesregierung 2006: Kap. 1). Durch Evaluationen erzielte Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen – so heißt es weiter – müssen nachvollziehbar sein und auf validen Daten beruhen. Evaluationen dienen dazu, Prozesse transparent zu machen, Wirkungen zu dokumentieren und Zusammenhänge aufzuzeigen und auch alternative Handlungsoptionen zur Erreichung derselben Ergebnisse zu beleuchten (vgl. ebenda). Diese Informationen können dann von den Verantwortlichen genutzt werden, um die politischen Interventionen zu begründen und „neue Maßnahmen zu konzipieren oder bestehende zu verbessern“ (ebenda). Evaluationen – so die offensichtliche Hoffnung – erscheinen als vielversprechendes Instrument, um politische Maßnahmen zu überprüfen und zu verbessern.

In der wissenschaftlichen Debatte wird die zunehmende Bedeutung von Evaluation häufig mit den fortdauernden Defiziten öffentlicher Haushalte in einen Zusammenhang gestellt (vgl. Rommelspacher 2001: 6; Becker 2003: 209; Bogumil et al. 2004; Stockmann, Meyer 2010). Aufgrund des stärker werdenden Wettbewerbs um finanzielle Mittel, erwächst seitens der Politik und Verwaltung ein Interesse

¹ Zur Bedeutungszunahme der Evaluation speziell in Deutschland vgl. Strubelt 2005: I; Becker 2003: 210; Kromrey 2001: 105.

an der Verbesserung und an einer besseren Rechtfertigung des Verwaltungshandelns (vgl. Bogumil et al. 2004: 9; Becker 2003: 209). Des Weiteren wird die Bedeutungszunahme von Evaluation mit der Veränderung von Leitbildern und Konzepten des New Public Management und der damit einhergehenden Ergebnisorientierung öffentlichen Handelns erklärt (vgl. Wollmann 2005: 502 ff.). Begriffe wie Evidence Based Management beschreiben Idealbilder, wonach sich das Handeln der Politik und Verwaltung an seiner Wirksamkeit ausrichten soll. Dies wiederum setzt voraus, dass Informationen über die Wirksamkeit öffentlichen Handelns – also Evaluationsergebnisse – vorliegen (vgl. Bogumil et al. 2004: 9; Stockmann, Meyer 2010: 51). In diesen Zusammenhang passt auch, dass die Funktion von Evaluation in der Evaluationsforschung mit den fünf Begriffen Erkenntnis, Entwicklung, Lernen, Legitimation und Kontrolle beschrieben wird (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 73 f.). Dahinter steckt, dass Evaluationen helfen sollen, Handeln zu verstehen (Erkenntnisfunktion), Handeln zu verbessern (Entwicklungs- und Lernfunktion), Handeln darzustellen (Legitimationsfunktion) und Handeln zu überprüfen (Kontrollfunktion) (vgl. ebenda).

In der folgenden Abbildung (vgl. Abb. 1) wird versucht, diese an die Umsetzung von Evaluationen adressierten Funktionszuschreibungen graphisch darzustellen: Wir stellen uns einmal vor, dass eine öffentliche Verwaltung das Umfeld eines Wohngebietes (Sachverhalt a) anhand einer Spielplatzneugestaltung (Intervention b) und einer aufwändigen Pflanzaktion (Intervention c) deutlich aufwerten möchte. Die Erwartungen seitens der öffentlichen Verwaltung an die Durchführung einer Evaluation könnten nun darin bestehen, nachvollziehbar aufgezeigt zu bekommen, welche Auswirkungen die Intervention b (Spielplatzneugestaltung) und die Intervention c (Pflanzaktion) für den Sachverhalt a (Wohnumfeld) hatten.

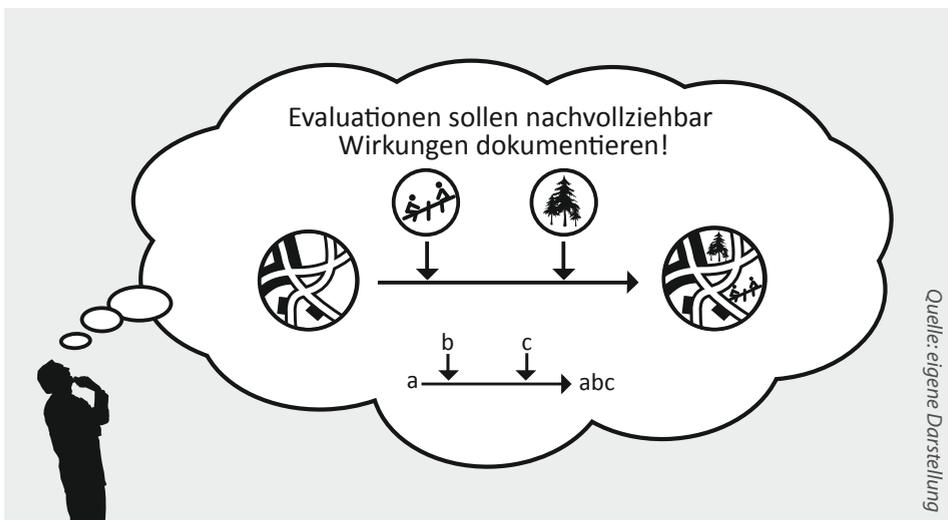


Abb. 1: An Evaluation adressierte Hoffnung

Indem in der Evaluation die Unterschiede der neuen Situation abc im Vergleich zur alten Situation a dargestellt werden, könnte die öffentliche Verwaltung – so die erhofften vier Evaluationsfunktionen – die Interventionsmaßnahmen besser kennen lernen, besser kontrollieren und nach außen hin rechtfertigen sowie Informationen für die zukünftige Gestaltung weiterer Maßnahmen sammeln.

Neben diesem Blick auf Evaluation, der Evaluation als zeitgemäßes Instrument mit großem Nutzen für die Auftraggeber erscheinen lässt, kann Evaluation auch aus einer sehr viel skeptischeren Perspektive betrachtet werden: In der Hoffnung, dass Evaluationen Effektivität, Wirkungen und Wirksamkeit öffentlichen Handelns nachvollziehbar und valide festschreiben sollen, scheinen sich Reste einer allgemeinen Planungseuphorie, die insbesondere in den 1960er und 1970er Jahren herrschte, widerzuspiegeln (vgl. Kühn 2004: 40 f.). Diese Planungseuphorie erschien aber eigentlich durch einen Planungs-skeptizismus ersetzt worden zu sein (vgl. ebenda). Denn was das Verständnis von Organisationen und mögliche Wirkungen von Organisationshandeln angeht, so gehen wir spätestens seit von Foerster davon aus, dass das Handeln einer Organisation – auch als soziales System zu verstehen – als Black Box betrachtet werden kann, zu deren Funktionsweise keine klaren Wenn-Dann-Aussagen, also keine eindeutigen Aussagen im Sinne $a + b + c = abc$ (vgl. Abb. 1), mehr zulässig erscheinen (vgl. v. Ameln 2004: 85 ff.). Egner und Ratter fassen demzufolge zusammen, dass es sich bei sozialen Systemen „um nicht-lineare, dynamische Systeme handelt, die fern von einem Streben nach Gleichgewicht sind und deren Verhalten durch Emergenz und der Systemablauf durch Sprünge und Überraschungen geprägt ist“ (Egner, Ratter 2008: 11).

In der Evaluationsdebatte schlugen sich diese planungs-skeptischen Annahmen u. a. in der von Guba und Lincoln (1989) ins Leben gerufenen Bezeichnung einer fourth generation evaluation oder der von Fettermann (1994) mitgeprägten empowerment evaluation nieder. Während die Evaluationen der ersten drei Generationen auf einem positivistischen Wissenschaftsverständnis beruhen, distanzieren sich Evaluationen der vierten Generation von diesen Vorstellungen und knüpfen an konstruktivistische, hermeneutische und interpretative Ansätze an (vgl. Lay, Papadopoulos 2007: 495). Diese Evaluationsansätze beziehen sich folglich auf verschiedene Denkansätze seit den 1970er Jahren, die mit den Grundannahmen positivistischen Wissenschaftsverständnisses brechen, deren Anspruch auf Objektivität verneinen und von der eingeschränkten Messbarkeit sozialer Wirklichkeit ausgehen (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 109 f. und 139).

Die Bewertung eines Sachverhaltes und damit einhergehend – wie in der Stellungnahme der Bundesregierung formuliert – Aussagen über Wirkungen und Wirtschaftlichkeit, erscheinen vor diesem Hintergrund jeweils eine Frage der Perspektive und des Kontextes. Der Anspruch an Evaluationen, Eindeutigkeit und intersubjektive Nachvollziehbarkeit zu liefern, muss vor diesem Hintergrund eher skeptisch betrachtet werden. Vielmehr erscheint, dass eine Evaluationsaus-sage jeweils von dem Bewertungskontext abhängt und jeweils als ein Interpre-

tationsangebot aufgefasst werden sollte. Die Grafik (vgl. Abb. 2) bringt diesen Skeptizismus zum Ausdruck: Zusammenhänge, die in einer Organisation Handeln und Entscheidungen beeinflussen, werden als zirkulär und komplex verstanden.



Abb. 2: Mit Evaluation assoziierte Zweifel

Aus dieser Perspektive auf Evaluation geschaut, erscheint es geradezu irritierend, dass immer mehr Evaluationen, in immer größerem Umfang mit der Hoffnung umgesetzt werden, intersubjektiv Wirkungen aufzeigen zu wollen. Zusammenfassend lassen diese beiden Perspektiven Evaluationen einerseits als Heilsbringer und andererseits als Irritation erscheinen. Mit Verweis auf das auf dem Foto des Covers dargestellte Erbsenzählen ließe sich auch folgendes festhalten: Während Evaluation für die einen ein unabdingbarer und ordnungsstiftender Bestandteil guten Arbeitens ist, stellt Evaluation für die anderen eine mühsame und vielleicht auch etwas kleinkarierte Mehrarbeit ohne scheinbaren Mehrwert dar. Warum und wozu werden also immer weitere Evaluationen umgesetzt?

ANLIEGEN DIESER ARBEIT

Diese Arbeit möchte nun einen Beitrag liefern, Thesen zur Funktion von Evaluation zu entwickeln, die bisherige Funktionszuschreibungen (vgl. z. B. Stockmann, Meyer 2010) vertiefen und ergänzen. Dabei werden ausdrücklich die mit Evaluation einhergehenden, oben dargestellten unterschiedlichen Erwartungen und Irritationen berücksichtigt. Stärker als in bisheriger Evaluationsforschung geschehen, wird bei der Erklärung von Evaluationsfunktionen die Perspektiv- und Kontextabhängigkeit von Evaluation berücksichtigt. Dazu wird in der vorliegenden Arbeit ein

Organisationsverständnis zu Grunde gelegt, welches eine Organisation als soziales System versteht, das permanent und in wechselnden Kontexten überlegen muss, wie es Entscheidungsunsicherheit in Entscheidungssicherheit transferieren kann (vgl. Luhmann 2006: 238). Organisationen lassen sich auf dieser Basis als Systeme charakterisieren, die sich einerseits durch Komplexität, Nicht-Linearität, Black Box und Kontingenz beschreiben lassen, andererseits jedoch auf Vorstellungen über Linearität, Rationalität, Kausalität angewiesen sind, um entscheidungsfähig zu bleiben.

Überspitzt formuliert, entwirft diese Arbeit einen Erklärungsversuch, wie auf der Grundlage eines nicht-linearen Organisationsverständnisses, Evaluation – und damit einhergehend die Darstellung von Linearität – systemstabilisierende Funktionen zugeschrieben werden kann. In dieser Arbeit geht es also darum zu diskutieren, was eine als Black Box zu verstehende Organisation löst, indem sie mit Hilfe von Evaluationen lineare Zusammenhänge darstellen lässt.

Die Entwicklung von Thesen zur Funktion von Evaluation erfolgt anhand der Auseinandersetzung mit einem konkreten Anwendungsfeld der Evaluation. Die Frage „Wozu Evaluation?“ wird am Beispiel des von der ARGEBAU 1996 beschlossenen Förderprogramms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die Soziale Stadt“² nachgegangen (vgl. ARGEBAU 1998). Genauer formuliert, geht es in dieser Arbeit also darum, nach der Funktion von Evaluation für die Konstituierung des Förderprogramms zu fragen. Die Entscheidung, die Funktion von Evaluation am Beispiel des Förderprogramms „Soziale Stadt“ zu analysieren, basiert auf drei Gründen. Zum einen bedarf eine jede Funktionsanalyse eine Kontextualisierung: Festgelegt werden muss, in welchem Zusammenhang die Funktion von Evaluation analysiert werden soll. Zum Zweiten wurden im Rahmen der Umsetzung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ zahlreiche Evaluationen umgesetzt, womit sich also eine Evaluationspraxis etablierte, die sich im Hinblick auf Funktionszuschreibungen beobachten lässt. Dies liegt daran, dass dieses Förderprogramm das erste Förderprogramm der deutschen Städtebauförderung darstellt, in welchem Evaluation bereits in der Programmkonzeption eine wichtige programmbegleitende Funktion zugeschrieben wurde. Regelmäßige Evaluationen sollen helfen, so die in der Programmkonzeption festgeschriebene Hoffnung, die Programmumsetzung laufend zu überprüfen und zu verbessern. Zum Dritten lag es aufgrund persönlicher Erfahrungen des Autors nahe, das Programm „Soziale Stadt“ als konkretes Anwendungsfeld auszuwählen. Im Rahmen unterschiedlicher Studien – sowohl auf kommunaler Ebene, auf Landes- und Bundesebene – beobachtet der Autor seit Anfang des Jahres 2004 die Möglichkeiten und Grenzen von Evaluationen des Programms „Soziale Stadt“.

2 Im Folgenden nur „Soziale Stadt“ genannt.

AUFBAU DER ARBEIT

Zusammenfassend geht es in dieser Arbeit also darum, am Beispiel der Evaluationspraxis des Förderprogramms „Soziale Stadt“, Thesen zur Funktion von Evaluationen zu erarbeiten. Die Arbeit gliedert sich dabei in insgesamt sechs Abschnitte (vgl. Abb. 3):



Abb. 3: Aufbau der Arbeit

Nach der Einleitung stellt der zweite Abschnitt der Arbeit detailreich die Genese des Forschungsinteresses dar. Konkret geht es dabei um die Beantwortung folgender zwei Fragen: Aus welchen Beobachtungen leitet sich das Interesse an der Funktionsanalyse von Evaluationen ab? Auf welche Forschungslücken reagiert diese Arbeit? – Diesbezüglich führt dieser Abschnitt zunächst in die Grundzüge des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ ein und stellt daran anschließend den Stellenwert der Programmevaluation und die damit einhergehenden Hoffnungen heraus. Daran anschließend werden autobiographisch die aus der jahrelangen Beobachtung der Evaluationspraxis resultierenden Irritationen und daraus abgeleitet Forschungsfragen vorgestellt. Ausgiebig behandelt folglich der zweite Abschnitt dieser Arbeit die bereits in der Einleitung angedeuteten zwei Seiten von Evaluation. Abschließend wird der Forschungsfokus der Arbeit zum einen in die wissenschaftliche Debatte zum Thema Evaluation und zum anderen in die Diskussionen in der Humangeographie eingebettet.

Der dritte Abschnitt setzt an dem vorher skizzierten Forschungsinteresse und den dargestellten wissenschaftlichen Debatten an und erläutert Schritt für Schritt, wie Förderung und Evaluation aus form- und systemtheoretischer Perspektive betrachtet werden können. Organisationen werden dabei als beobachtende Systeme verstanden, deren basaler Operationsmodus Kommunikation ist. Kommunikation wird wiederum als nichts anderes als die Aneinanderreihungen von Unterscheidungen verstanden. Diese theoretische Perspektive erscheint gerade deswegen zur Behandlung des zugrunde gelegten Forschungsinteresses vielversprechend, weil sie erstens die vom Autor während der Beobachtung der Evaluationspraxis beobachtete Kontextabhängigkeit als ganz normale Begleiterscheinung einer jeden Operation zu erklären vermag und weil sie zweitens die Gesellschaft als funktional differenziert betrachtet und damit ein elaboriertes Sortierungsschema bereithält, wie die Funktion einer Förderprogramm- und Evaluationskommunikation gesellschaftstheoretisch verstanden werden kann.

Die form- und systemtheoretische Perspektive wird nun im vierten Abschnitt der Arbeit genutzt, um Thesen zur Funktion von Evaluation zur Konstituierung des Programms „Soziale Stadt“ zu diskutieren. Um die Evaluationsfunktion für das Förderprogramm besprechen zu können, wird in einem ersten Schritt aus form- und systemtheoretischer Perspektive ein neues Verständnis des Programms „Soziale Stadt“ erarbeitet. Vor diesem Hintergrund werden dann eine Lern-, eine Steuerungs- und eine Symbolisierungsfunktion von Evaluation besprochen. Diese Suche nach der Wechselbeziehung zwischen Förderprogrammgestaltung und Evaluation bezieht sich dabei stets auf den Kontext der politischen Organisation und orientiert sich zum einen an den in Abschnitt drei schrittweise entfaltenen theoretischen Grundlagen und zum anderen an den Beobachtungen der Evaluationspraxis.

In einem fünften Abschnitt werden nun noch einmal die verschiedenen Evaluationsfunktionen zusammengefasst und vergleichend gegenübergestellt.

Herausgestellt wird, dass sich aus form- und systemtheoretischer Perspektive mit ein und derselben Evaluation innerhalb einer Organisation verschiedene Funktionszuschreibungen begründen lassen. Diskutiert wird, inwieweit diese Ambiguität von Evaluationsfunktionen innerhalb von Organisationen auch kommunikativ in Erscheinung treten kann.

Im sechsten Abschnitt dieser Arbeit wird die Genese des Forschungsprozesses reflektiert und nach den blinden Flecken der Arbeit gefragt. Abschließend wird der wissenschaftliche Mehrwert diskutiert und weitere Forschungsmöglichkeiten aufgezeigt.

2 DAS FORSCHUNGSINTERESSE

2.1 Eine erste Annäherung an das Programm „Soziale Stadt“

Das Programm „Soziale Stadt“ wurde im Jahr 1996 gemeinsam von Bund und Ländern als ein Investitionsprogramm der Städtebauförderung³ beschlossen und wird seit 1999 umgesetzt. Das Förderprogramm basiert auf dem Artikel 104b Grundgesetz, welcher Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung des Städtebaus ermöglicht. Diese Zusammenarbeit erfolgt auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen (VV) zwischen Bund und Ländern, die seit 1994 jährlich neu formuliert und im Bundesanzeiger veröffentlicht werden.⁴

Eine erste Annäherung an das Förderprogramm „Soziale Stadt“ zeigt, dass es eine große Resonanz in der wissenschaftlichen Community erzeugte, die sich in zahlreichen Publikationen äußerte. Greiffenhagen und Neller weisen darauf hin, dass sich an dieser Diskussion Wissenschaftlicher und Praktiker aus verschiedensten Disziplinen und Arbeitsfeldern, nämlich „aus Politikwissenschaft, Soziologie, Verwaltungswissenschaft, Sozialarbeitswissenschaften, Stadtplanung, Sozialplanung, Quartiermanagement und Sozialarbeit“ (Greiffenhagen, Neller 2005: 12), beteiligten. Ergänzt wird die Menge der Publikationen in Folge von programmkonzeptionell vorgesehener wissenschaftlicher Begleitforschung oder Evaluationsvorhaben (vgl. Difu 2010).⁵ Aus dieser Debatte über das Förderprogramm lässt sich folgende Kurzcharakteristik zu den Hintergründen und den Zielsetzungen des Förderprogramms skizzieren und in drei anschließenden Unterkapiteln weiter vertiefen.

3 Die Städtebauförderung in Deutschland ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen (vgl. MBV NRW 2008). Sie wird von der Bundesregierung und den Landesregierungen als eine wichtige struktur-, innen- und kommunalpolitische Aufgabe gesehen und als „eines der wichtigsten Instrumente der nachhaltigen Stadtentwicklung“ (BMVBS 2009b) genutzt. Folgende Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung existierten 2011: „Sanierung und Entwicklung Ost“, „Sanierung und Entwicklung West“, „Stadtumbau Ost“, „Stadtumbau West“, „Städtebaulicher Denkmalschutz Ost“, „Städtebaulicher Denkmalschutz West“, „Soziale Stadt“, „Aktive Stadt- und Ortsteilezentren“, „Kleinere Städte und Gemeinden“ (BMVBS 2011).

4 Zur Förderung des Städtebaues gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen gemäß Artikel 104 b Grundgesetz. Nach § 164b Absatz 1 des Baugesetzbuchs (BauGB) geschieht die Gewährung der Finanzhilfen auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern (vgl. BMVBS 2010). „Auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarung regeln die Förderrichtlinien der Länder die Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben, Förderschwerpunkte und nähere Auswahlkriterien. Verwaltungsvereinbarung und Förderrichtlinien steuern so die programmatische Zielsetzung. Die Gemeinden sind im Rahmen ihrer Planungshoheit für die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen zuständig“ (BMVBS 2010).

5 So wurde das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) zur Begleitung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ damit beauftragt, in der Programmanlaufphase 14 Fördergebiete wissenschaftlich zu begleiten, Untersuchungen in Auftrag zu geben und Zwischenresümées und Abschlussberichte zu veröffentlichen (vgl. Difu 2010).

2.1.1 Eine gängige Kurzcharakteristik des Programms „Soziale Stadt“

Wie wird das Programm nun also in der wissenschaftlichen Debatte dargestellt? Walther und Güntner sehen die Konzeption des Förderprogramms „Soziale Stadt“ als eine Reaktion auf die zunehmende sozialräumliche Spaltung in den deutschen Städten (vgl. Walther, Güntner 2007: 389). Diese zunehmende sozialräumliche Spaltung wird als das Ergebnis innerstädtischer Polarisierungstendenzen gesehen, deren Ursache in einem tief greifenden gesellschaftlichen und ökonomischen Strukturwandel vermutet werden (vgl. ebenda und Stegen 2006: 1, 9 ff.). Diese Entwicklungen haben Kennel zu Folge zu einer Konzentration sozialer, ökonomischer und baulicher Problemlagen und zum Entstehen von benachteiligten Stadtteilen geführt (vgl. Kennel 2006). Mit dem Programm „Soziale Stadt“ sollen diese sozialräumlichen Segregationstendenzen in den Städten entgegengewirkt und die so genannten benachteiligten Stadtteile stabilisiert werden.

Das Programm verfolge dabei einen neuen, einen sozial-integrativen Ansatz und ließe sich durch einen innovativen und experimentellen Charakter kennzeichnen (vgl. BMVBS, Difu 2008: 7). Aus der Sicht des zuständigen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) haben sich als Kernelemente dieses Ansatzes ein „dezidiertes Gebietsbezug, Ressourcenbündelung (materiell und im Sinne von Know-how), umfangreiche Aktivierung und Beteiligung von Akteuren auch außerhalb von Politik und Verwaltung sowie für die Programmumsetzung notwendige Management- und Organisationsformen“ (BMVBS, Difu 2008: 11) herauskristallisiert.

Im Mittelpunkt steht ein expliziter Zielgruppenbezug, der insbesondere marginalisierte Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Stadtteilen im Blick hat. Dies seien in der Regel von Armut oder Arbeitslosigkeit betroffene Gruppen und (vorwiegend in den alten Bundesländern) Personen mit einem Migrationshintergrund. Mit Hilfe aktivierender, partizipativer Planungsverfahren wird versucht, die Bürger systematisch in die Entwicklungsprozesse einzubeziehen. Diese neuen Verfahren wurden eingeführt, um den komplexen Aufgabenbereichen in den benachteiligten Quartieren zu begegnen, denn „diese seien mit den herkömmlichen (,sektoral orientierten‘) und den hoch arbeitsteiligen Verfahren nicht zu lösen“ (Schridde 2005: 141). Darüber hinaus sollen das Bürgerengagement gestärkt und zivilgesellschaftliche Potenziale geweckt werden (vgl. Alisch 2002: 90 ff.; BBR 2005: 306 f.; Häußermann 2005: 3).

Neben den gebietsbezogenen Zielen, wie der Stabilisierung benachteiligter Gebiete, werden Alisch zufolge mit dem Förderprogramm auch strukturbezogene Ziele verfolgt, die einer Modernisierung bzw. Veränderung der bis dahin vorherrschenden Vorgehensweise in der Stadtentwicklung dienen sollen (vgl. Alisch 2002: 94 ff.). Das Programm „Soziale Stadt“ könne demnach als „institutioneller Rahmen einer Politik zur Stabilisierung benachteiligter Stadtviertel“ (Walter, Güntner

2007: 389) begriffen werden, in dem neue Organisationsformen und -abläufe entwickelt und erprobt werden. Aufgrund dieses experimentellen Charakters sei es von vornherein als „lernendes Programm“ (BMVBS 2008b: 84) konzipiert worden, das durch eine wissenschaftliche Forschung begleitet und kontinuierlich evaluiert wird.

Dem Programm „Soziale Stadt“ wurde in den ersten Jahren seit seiner Verabschiedung eine stetige Bedeutungszunahme attestiert, was sich sowohl in der stetig steigenden Anzahl der Fördergebiete als auch in der Zunahme der zur Verfügung gestellten Mittel äußerte (vgl. BMVBS, Difu 2008: 8). Noch 2008 wurde die soziale Stadtentwicklung „zu den wichtigsten Handlungsfeldern der Stadtentwicklungspolitik“ (BMVBS 2008b: 85) gezählt. Eine deutliche Bedeutungsabnahme setzte im Rahmen der Beschlüsse des Sparpaktes 2010 ein, in denen festgeschrieben wurde, die Bundesfinanzmittel für das Programm auf 28 Mio. Euro im Jahr 2011 zu reduzieren (vgl. Zeit 2011⁶).

Auch wenn das Politikfeld sozial-integrierte Stadtentwicklung in Deutschland durch eine Vielzahl von Förderaktivitäten und alltäglichen Verwaltungspraktiken geprägt wird und sich daher bei näherer Betrachtung nicht eindeutig charakterisieren lässt, bezeichneten Autoren das Programm „Soziale Stadt“ bis zur deutlichen Mittelkürzung als wichtigsten und renommiertesten Vertreter sozial-integrativer Förderprogramme in Deutschland (vgl. Sedlacek 2004).

2.1.2 Quartiersbezogene Problemwahrnehmungen als Interventionsanlass

Das Förderprogramm „Soziale Stadt“ wird folglich als politische Intervention zur Verringerung quartiersbezogener Problemlagen verstanden. Welche Beobachtungen stehen dahinter?

In deutschen – und auch europäischen – Städten wird in den letzten Jahrzehnten eine sozialräumliche Spaltung beobachtet und verstärkt als Problem, auf das die Politik reagieren sollte, wahrgenommen (vgl. Walther, Güntner 2007: 389; Franke 2008; Franke et al. 2000; BMVBS 2008b: 84). Diese sozialräumliche Spaltung offenbare sich in erster Linie durch eine ungleiche Verteilung der Wohnstandorte unterschiedlicher sozialer Gruppen (vgl. Kaiser 2009: 155). Durch kleinräumliche Segregation komme es zu einer Entmischung von Stadtvierteln und somit zu einer größeren Homogenität entlang sozialer Zugehörigkeit in ihnen. Die Differenzierung der Gesellschaft in Bezug auf Arbeitsmarktzugang und Beschäftigung, Einkommen, Konsummuster und Lebensstile fände ihre räumliche Entsprechung sowohl in einer wachsenden Heterogenität innerhalb der Stadt bei gleichzeitig steigender Homogenität in den einzelnen Wohngebieten. Walther und Güntner

⁶ Vgl. URL: <http://www.zeit.de/gesellschaft/2010-11/soziale-stadt-kuerzung> – letzter Zugriff am 7.3.2011.

machen die Beobachtung, dass „auf- und abgewertete Wohngebiete wie Inseln nebeneinander existieren, ohne Verbindung miteinander zu haben, die einen auf dem Weg nach unten, die anderen auf dem Weg nach oben: Eilande der Armut und Zitadellen des Reichtums“ (Walther, Güntner 2007: 390).

Diese beschriebene Auf- und Abwertungen einzelner Wohnquartiere bedeute eine Fragmentierung der Stadt, die ihre Funktion als „Integrationsmaschine“ (Franke 2008: 127) verloren habe (vgl. ebenda). Soziale Ungleichheit manifestiere sich demnach in den Städten und wird sichtbar. Es wird weiter angenommen, dass sich die so genannten Verlierer-Räume „zu Orten sozialer Ausgrenzung entwickeln könnten, die von gesamtgesellschaftlichen und gesamtstädtischen Prozessen abgekoppelt sind“ (BMVBS, Difu 2008: 10). Diese Verlierer-Räume seien durch eine Vielzahl unterschiedlicher ökonomischer, sozialer, infrastruktureller, ökologischer und baulicher Problemlagen gekennzeichnet (vgl. ebenda).

Als Ursachen für die Konzentration von vielschichtigen Problemlagen in bestimmten Stadtteilen könnten vor allem „wirtschaftliche und politische Restrukturierungsprozesse, die – stark verkürzt – mit den Stichworten Globalisierung, Deindustrialisierung, Bedeutungszunahme von Informationstechnik und wissensbasierten Dienstleistungsbranchen sowie Deregulierung“ (BMVBS, Difu 2008: 10) identifiziert werden.⁷ Die daraus resultierenden Problemlagen werden als sehr komplex und interdependent dargestellt (vgl. Franke et al. 2000: 247 f.). Sie reichen von städtebaulichen Problemlagen, wie „hoher Sanierungs- und Modernisierungsbedarf, [...] unattraktives Erscheinungsbild des öffentlichen Raums/Wohnumfeldmängel“ über ökonomische Herausforderungen wie „unterdurchschnittliches Einzelhandelsangebot, [...], zurückgehendes bzw. fehlendes Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen, [...] und überdurchschnittliche Abhängigkeit von staatlichen Transfermitteln“ bis hin zu sozialen Problemlagen, wie „Überalterung vor allem der deutschen Bevölkerung, überproportionale Zunahme (Zuwanderung) von Migranten- und sozial schwachen Haushalten, [...] Vandalismus und Kriminalität, mangelnde Gesundheitsvorsorge/gesundheitliche Probleme, schulische Probleme bei Kindern und Jugendlichen, fehlendes Zusammengehörigkeitsgefühl, [...] und Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit“ (Franke et al. 2000: 248).

Kennel stellt fest, dass benachteiligte Stadtteile zu benachteiligenden werden, da sie „nicht nur räumlich Ausdruck von Armut und Ausgrenzung [sind], sondern [...] zu einem gewissen Anteil auch deren Ursache sein [können]“ (Kennel 2006: 58). Damit meint Kennel, dass die benachteiligten Quartiere nicht nur durch die Konzentration beschriebener Probleme gekennzeichnet seien, sondern auch selbst einen Effekt auf die soziale Lage ihrer Bewohner haben können. Auch Walther und Güntner sehen die Gefahr, dass das Aufeinandertreffen solch ungünstiger Faktoren Abwärtsspiralen im Hinblick auf verschiedenste Lebensbereiche in Gang

⁷ Als Ergebnis dieses Strukturwandels wurden Franke, Löhr und Sander zu Folge verstärkte Spaltungstendenzen der Gesellschaft in Bezug auf Arbeitsmarktzugang und Beschäftigung, Einkommen, Konsummuster und Lebensstile thematisiert (vgl. Franke et al. 2000: 244 f.).

setzen kann (vgl. Walther, Güntner 2007: 390 f.). So wird zum Beispiel angenommen, dass eine abnehmende Kaufkraft von Bewohnern ein geringwertigeres Warenangebot des Einzelhandels und höhere Ladenleerstandsquoten nach sich zieht, worauf weitere Abwertungstendenzen folgen. Gerade in Gebieten mit einem hohen Anteil an Transferempfängern, die keinen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt finden, fehle es Franke, Löhr und Sander zu Folge an Vorbildern und Repräsentanten eines normalen Lebens, die Kindern und Heranwachsenden den Sinn von Schule, Ausbildung und Beruf vermitteln könnten (vgl. Franke et al. 2000: 249).

Walther und Güntner stellen zusammenfassend fest, dass „[d]ie räumlich verfestigten Milieus der Ausgrenzung drohen, ganze Stadtquartiere ins gesellschaftliche Abseits zu ziehen – wenn nicht eine sozialverantwortliche Stadtentwicklung gegensteuere. Das ist der Grundgedanke des Programms „Soziale Stadt“, das institutionell im Rahmen der Stadtsanierung umgesetzt und über deren Fördermechanismus, die Städtebauförderung, finanziert wird“ (Walther, Güntner 2007: 391).

2.1.3 Rückblick: Einordnung des sozial-integrierten Quartiersansatzes

Im Rahmen der deutschen Städtebauförderung wird – wie wir bereits herausgestellt haben – in besonderem Maße das Förderprogramm „Soziale Stadt“ dem Entwicklungsansatz einer so genannten sozial-integrativen Stadtentwicklung zugeordnet.

Die sozial-integrative Quartiersbezogenheit von Ansätzen der Stadtentwicklung ist Franke und Strauss (2010) und Stegen (2006) zu Folge keine Neuerscheinungen der 1990er Jahre.⁸ Anknüpfungspunkte ließen sich in der Bundesrepublik Deutschland bereits in den 1960er Jahren finden (vgl. Stegen 2006: 82). Allerdings legten in der Frühphase die entsprechenden städtebaulichen Förderinstrumente einen Schwerpunkt auf die Verbesserung der baulichen Infrastruktur. Erst allmählich erfolgte dann als Lerneffekt aus konfliktreichen Flächen- und Altbausanierungen eine stärkere Partizipation der Quartierbevölkerung und schließlich eine immer umfassendere Integration wohnungs-, sozial-, beschäftigungs- und strukturpolitischer Maßnahmen (vgl. Eick 2005: 174). Die seit den 1980er Jahren im Kontext von Arbeitslosigkeit, Zuwanderung und Armut beobachteten Marginalisierungen sowie soziale und ethnische Segregationen beförderten europaweit die Implementierung und Etablierung integrativer und ganzheitlicher Stadtentwicklungsansätze (vgl. Stegen 2006: 82). So wurden u. a. in den Niederlanden, Frankreich, Spanien und Großbritannien integrative Ansätze entwickelt und erprobt, um auf der Quartiersebene den sozio-ökonomischen und sozialräumlichen Polarisierungen zu begegnen (vgl. Froessler 1998: 19 f.; Rolfes

⁸ Eine kurze Abhandlung über die Entwicklung integrierter Ansätze in Deutschland liefern Franke und Strauss (vgl. Franke, Strauss 2010: 253 f.)

1998: 9 f.; Strubelt 2004: 29). Schridde weist darauf hin, dass diese weitgefassten integrativen Ansätze nicht nur ein Phänomen der Stadtentwicklung sind.

„Schon im Rahmen der bürgernahen Sozialpolitik, der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, der Gemeindepyschiatry, des Gesunde-Städte-Netzwerkes etc. wurde wiederkehrend auf die Zergliederung von Problemzusammenhängen, auf die Politiksegmentierung und Verwaltungsfragmentierung sowie horizontale Koordinationsprobleme hingewiesen.“ (Schridde 2005: 142)

In Deutschland wurden – zunächst auf Länderebene – sozial-integrierte Stadt(teil)-entwicklungsprogramme aufgelegt, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Hessen, Bremen und Berlin (vgl. Alisch 2002; Difu 2002: 12 f.; Walther 2001: 527). Auf der Ebene der Europäischen Union wird – so die Europäische Kommission – seit 1994 die explizite Förderung einer innovativen und integrativen Stadtentwicklung mit den Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und URBAN II und der städtischen Dimension der EU-Strukturfonds gefördert (vgl. Europäische Kommission 2010).

2.1.4 Aussagen zur Programmumsetzung

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln aus der Sicht verschiedener Autoren die Grundzüge des Förderprogramms „Soziale Stadt“ erläutert wurden, stellt dieses Kapitel Aussagen zur Programmumsetzung zusammen.

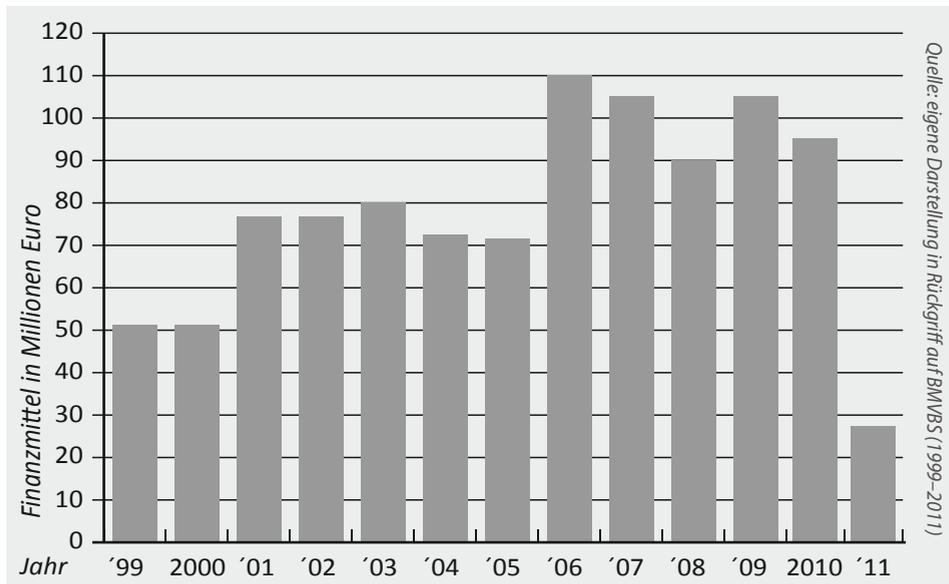


Abb. 4: Entwicklung der Finanzmittel des Bundes für das Programm „Soziale Stadt“, 1999–2011

Die finanzielle Ausstattung des Programms ist im Vergleich zu den Städtebauförderungsprogrammen „Stadtumbau“ (Ost und West) und „Städtebaulicher Denkmalschutz“ (Ost und West) geringer. Im Jahr 2009 gingen von den 569,794 Mio. Euro, die der Bund als Finanzhilfe in die Städtebauförderung investierte, 105 Mio. Euro an das Programm „Soziale Stadt“ (vgl. BMVBS 2009). Innerhalb von zehn Jahren hat sich der Beitrag des Bundes zum Programm somit zunächst mehr als verdoppelt (vgl. Abb. 4). Nach Finanzausgaben in Höhe von 94 Mio. im Jahr 2010 erfolgte dann jedoch im Jahr 2011 im Rahmen der ressortübergreifenden Sparmaßnahmen eine deutliche Mittelkürzung.

Da die Finanzhilfen des Bundes in der Regel ein Drittel der gesamten staatlichen Fördersumme ausmachen, ist die Gesamtsumme der staatlichen Förderung deutlich höher zu veranschlagen. So wurden zwischen dem Programmstart 1999 bis zum Jahr 2007 von Bund, Ländern und Kommunen rd. 2,3 Milliarden Euro für das Programm „Soziale Stadt“ aufgebracht (vgl. BMVBS 2008b: 84).

Nicht nur der finanzielle Umfang des Programms hat sich seit 1999 deutlich erhöht, auch die Anzahl der teilnehmenden Gebiete hat kontinuierlich zugenommen: Startete das Programm „Soziale Stadt“ im Jahr 1999 mit 161 Stadtteilen in 124 Gemeinden, haben sich diese Zahlen bis zum Jahr 2008 mit 523 Gebieten in 326 Gemeinden mehr als verdreifacht (vgl. Difu 2010). Jedes Jahr kamen so bundesweit durchschnittlich 50 weitere Stadtquartiere hinzu, was die politische Aktualität unterstreicht (vgl. BMVBS 2008b: 84). Die Gebiete werden vom BMVBS als überaus heterogen eingeschätzt (vgl. BMVBS, Difu 2008: 25 f.). Sie befinden sich sowohl in Groß-, Mittel- und Kleinstädten als auch in Landgemeinden, wobei aber Stadtgebiete deutlich dominieren (vgl. ebenda).

Die Bedeutungszunahme des Programms wird auch anhand der Ergebnisse der „Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland“ (BMVBS, BBR 2008) deutlich. Demnach waren aus Sicht der Kommunen „die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren und die soziale Stadtteilentwicklung die wichtigsten Handlungsfelder der Städtebauförderung in den vergangenen Jahren“ (ebenda).

Eine grundsätzliche Strategie des Programms besteht – wie mehrfach erwähnt – in der Bündelung von Lösungsansätzen und von finanziellen Ressourcen. Dies bedeutet auch, dass das Förderprogramm „Soziale Stadt“ als Leitprogramm fungiert, an welches weitere Förderprogramme anderer Fachressorts anknüpfen (vgl. Stegen 2006: 86; BMVBS 2008: 85). Als Beispiele können die beiden mit ESF-Mitteln finanzierten Bundesprogramme „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ und „Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)“ erwähnt werden.⁹

⁹ Mit dem ESF-Bundesprogramm BIWAQ werden Projekte gefördert, die Verbesserungen in den Handlungsfeldern „Bildung, Beschäftigung, soziale Integration und Teilhabe der Bewohner“ sowie die „Wertschöpfung im Quartier“ (BMVBS 2010b) anstreben.

Das Bundesprogramm „Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)“, das 2003 vom BMFSFJ initiiert wurde, förderte in „Sozialen Stadt“-Gebieten Mikro-Projekte, die soziale und beschäftigungswirksame Potenziale vor Ort aktivieren suchen. Die Mikro-Projekte wurden mit bis max. 10.000 Euro unterstützt. Eine Übersicht über weitere Partnerprogramme findet sich unter <http://sozialestadt.de> – letzter Zugriff am 20.6.2011.

Dem ESF-Bundesprogramms BIWAQ stehen bis 2015 insgesamt 184 Mio. Euro Finanzmittel – davon 124 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds – zur Verfügung. Die Umsetzung ist in zwei Förderrunden geplant, wobei die erste Förderrunde von 2008 bis 2012 läuft und die zweite Förderrunde für den Zeitraum ab dem Jahr 2011 beginnen wird. In der ersten Förderrunde wurden von rd. 500 eingereichten Projektvorschlägen ca. 140 Projekte ausgewählt, die in Gebieten der „Soziale Stadt“ die beruflichen Qualifikationen der Bewohner und damit deren Perspektive auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern sucht (vgl. BMVBS 2010). Dem Bundesprogramm „Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)“, das auch wie das BIWAQ aus dem Europäischen Sozialfond gefördert wird, standen von September 2003 bis Mitte 2008 108 Mio. Euro zur Verfügung. „Mit diesen Mitteln wurden in 288 Fördergebieten (davon 61 in Ziel 1 sowie 227 in Ziel 2/3) 14.734 Mikroprojekte durchgeführt, durch die 430.159 Personen aktiviert und in ihrer sozialen bzw. beruflichen Integration unterstützt worden sind“ (Regiestelle LOS GbR 2008: 4). Als Nachfolger des Programms „LOS“ wurde Ende 2008 im Rahmen der Initiative „Jugend und Chancen – Integration fördern“ das Programm „STÄRKEN vor Ort“ initiiert (vgl. Regiestelle ESF 2010). Allerdings wurde die enge Anbindung an das Programm „Soziale Stadt“ zum Teil aufgegeben, so ist nun auch die Förderung in der Fläche möglich. Für den Zeitraum von März 2009 bis Dezember 2011 ist ein Fördervolumen in der Höhe von knapp 99 Mio. Euro vorgesehen (vgl. ebenda). Es wurden bisher bundesweit 264 Fördergebiete in 213 Kommunen und Landkreisen zur Förderung ausgewählt, die im März 2009 mit der konkreten Umsetzung der Lokalen Aktionspläne gestartet sind.¹⁰

10 Eine Übersicht ist auf der Homepage der „Sozialen Stadt“ zu finden (vgl. Difu 2010).

2.2 Evaluation des Förderprogramms

Die mit der Umsetzung eines Förderprogramms zur Stadtentwicklung in Zusammenhang stehenden Herausforderungen an politische Steuerungsprozesse wurden bereits in der Startphase des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ thematisiert und diskutiert.¹¹ Die Diskussionen über die Formen und Modelle politischer Steuerung oder den Grad der Beeinflussbarkeit von Stadtentwicklungsprozessen weisen darauf hin, dass diese querschnittsorientierten und stadteilbezogenen Interventionsformen insbesondere vertikale und horizontale Kooperations- und Entscheidungslinien erforderten. Aber gerade diese Management- und Kooperationsprozesse müssten sowohl in den Kommunen als auch auf den übergeordneten und überregionalen politischen Ebenen zunächst noch erprobt und etabliert werden (vgl. Schmals 2001: 54 f.).

Dieses Problembewusstsein schlug sich im Programm „Soziale Stadt“ auch programmkonzeptionell nieder, indem Instrumente und Vorgehensweisen vorgeschlagen wurden, wie ein Erfahrungsaustausch über Programmwirkungen und -optimierungen sichergestellt werden könne. In diesem Zusammenhang erfuhren Evaluationen eine besondere Bedeutungszuschreibung.

Die nachfolgenden Ausführungen werden aufzeigen, auf welche Art und Weise die Bedeutung und die Ausgestaltung wissenschaftlicher Begleitung und Kontrolle in der Programmkonzeption „Soziale Stadt“ verankert ist. Oder als Frage formuliert: Welche Rolle und welches Ausmaß wird dem Hinterfragen der festgeschriebenen Programmausrichtung und der Programmerfolge zugeschrieben? Nach einem Blick auf die diesbezüglichen Ausführungen der Programmkonzeption und der Diskussion im Rahmen der wissenschaftlichen Programmbegleitung erfolgt eine kurze Zusammenstellung der bisher umgesetzten Evaluationen.

2.2.1 Programmkonzeption und Evaluation: Hoffnung auf Reflexion und Lernen

„Als Bewertungs- und Reflexionsinstrument gewährleistet die Evaluation, dass aus erzielten Erfolgen, aufgetretenen Problemen und beobachteten Wirkungen des Prozessmanagements kontinuierlich gelernt werden kann. Sie ist damit ein wichtiger Motor und Garant dafür, dass alle relevanten Akteure in Lernprozesse eingebunden sind, die Kommunikation und Verständigung zwischen ihnen und den unterschiedlichen Ebenen kontinuierlich stattfindet

¹¹ Eine ausführliche Diskussion über die beschriebenen Diskussionen liefert die Veröffentlichung der Schader-Stiftung (vgl. Schader-Stiftung 2001).

*und die Integrierte Stadtteilentwicklung ein ‚lernendes Programm‘ ist.“
(Hamburgische Bürgerschaft 2009: 56)*

Dieses Zitat aus dem Rahmenprogramm zur integrierten Stadtentwicklung in Hamburg bringt zum Ausdruck, dass Evaluation als Instrument gesehen wird, welches Lernen und Reflexion ermöglicht. Im Folgenden wollen wir Schritt für Schritt auf die drei Leitfäden (vgl. ARGEBAU 1998, 2000, 2005) des Programms „Soziale Stadt“ schauen und verdeutlichen, mit welcher Bedeutung Evaluation in den zentralen Dokumenten der Programmkonzeption auftaucht.

Fangen wir zunächst mit dem Leitfaden von 1998 an: Bereits im ersten Kapitel des Leitfadens der ARGEBAU von 1998 wird die Notwendigkeit der Programmevaluation festgeschrieben:

„Die Ministerkonferenz hat Bund und Länder gebeten, den für diese Stadtteile und Gebiete erforderlichen komplexen Erneuerungsprozeß anhand von Beispielen im Rahmen des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) zu fördern, zu untersuchen und zu evaluieren.“ (ARGEBAU 1998: Kap. 1)

Was genauer mit Evaluation gemeint sein könnte, wird im Kapitel 5 und 6 des Leitfadens konkretisiert. Dort wird erläutert, dass eine geplante gründliche Auseinandersetzung „mit der Diagnose und Therapie für die sozial benachteiligten Stadtteile“ (ARGEBAU 1998: Kap. 5) geplant sei. Im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus sollen – beginnend 1998 – die Ergebnisse einer vom Difu 1997 abgeschlossenen Expertise zur integrierten Stadtentwicklung modellhaft erprobt werden. Die Ergebnisse des ExWoSt-Verfahrens sollen „eine verlässliche Grundlage herstellen, um definitive Entscheidungen zur spezifischen Fortentwicklung der Städtebauförderung treffen zu können. Darüber hinaus werden aus der Evaluierung der Pilotprojekte wertvolle Vorschläge zur Verbesserung der Organisations- und Programmstrukturen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene erwartet“ (ARGEBAU 1998: Kap. 6). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bereits 1998 mit der Durchführung von Evaluationen die Hoffnung verknüpft wird, die Programmumsetzung zu verbessern. Wie genau dies erfolgen soll, bleibt jedoch noch unkonkret.

Im Unterschied zum ersten Leitfaden wird in der Fassung von 2000 stärker hervorgehoben, dass Erfahrungsaustausch und Bewertung als kontinuierlicher Bestandteil der Programmumsetzung verstanden wird und Evaluation als „ein unabdingbarer Bestandteil integrierter Handlungskonzepte“ (ARGEBAU 2000: Kap. 7) gesehen wird. Es werden verschiedene Schwerpunkte einer wissenschaftlichen Begleitforschung skizziert, die eine Grundlage zur Fortentwicklung der Gemeinschaftsinitiative liefern soll (vgl. ebenda). Dazu gehören die Organisation eines Erfahrungsaustausches zwischen den verschiedenen Gemeinden sowie die Entwicklung einer Verfahrensevaluation des Programms. Die Ergebnisse der

Begleitforschung sollen die Fortentwicklung des Programms beeinflussen, sowohl im Hinblick auf inhaltliche als auch organisatorische Aspekte (vgl. ebenda).

Im Leitfaden von 2005 erfährt das Thema Evaluation eine weitere Bedeutungszunahme. Insgesamt wird Evaluation als „unabdingbarer Bestandteil integrierter Handlungskonzepte und des Bund-Länder-Programms insgesamt“ definiert und soll „als integraler und aktiver Bestandteil des Programms etabliert werden“ (ARGEBAU 2005: Kap. 7). Empfohlen wird die Umsetzung eines „prozessbegleitenden Evaluationsansatzes“ (ebenda). Evaluation soll als fester Bestandteil der Handlungskonzepte eine „Überprüfung der Zielerreichung, der Gebietsauswahl und des Gebietszuschnitts sowie [eine] wirksame [...] Steuerung und Umsetzung der Handlungskonzepte [ermöglichen]“ (ebenda). Es wird zur Umsetzung eines Evaluationskonzeptes – welches sich aus den vier Bausteinen Zielentwicklung und Beobachtung der Zielerreichung, Sozialraum-Monitoring, Analyse qualitativer Prozesse und Fallstudien zusammensetzt – geraten (vgl. ebenda).

Hinsichtlich der Bedeutungszuschreibung von Evaluation im Leitfaden 2005 wird darüber hinaus ein weiterer Aspekt deutlich: Zum ersten Mal leiten sich in dem Leitfaden von 2005 gleich mehrere inhaltliche Ausführungen aus gewonnenen Erkenntnissen der laufenden Programmumsetzung ab. Dies wird zum einen in Kapitel 3 deutlich, in welchem es um die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen geht, als auch in Kapitel 4, indem es heißt:

„Nach allen von Bund und Ländern in Auftrag gegebenen Evaluationen ist ein regelmäßig fortzuschreibendes integriertes Handlungskonzept eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Maßnahme. Auch die Bürgermitwirkung und begleitende Bürgerbeteiligung ist Erfolgsvoraussetzung.“
(ARGEBAU 2005: Kap. 4)

Dass Evaluationen bei der Umsetzung des Förderprogramms auch in Zukunft eine wichtige Rolle einnehmen werden, deutet eine Gesetzesänderung im Jahr 2009 an. Der Artikel 104b Grundgesetz – wie erwähnt die gesetzliche Grundlage zur Gewährung der Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung des Städtebaus (s. o.) – wurde am 29.7.2009 erweitert. Der Absatz drei des Artikels 104b schreibt nun ergänzend fest, dass „Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat [...] auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten“ sind (vgl. Dejure 2010).

Zusammenfassend wird deutlich, dass das Thema Evaluation von Leitfaden zu Leitfaden eine größere Bedeutung zugeschrieben wird. Es fällt zum einen auf, dass Evaluationen auf allen operativen Ebenen umgesetzt werden sollen. Dabei wird zwischen der Bundes-, der Landes- und der kommunalen Ebene unterschieden. Zum anderen wird der gestaltende Charakter von Evaluationen in den Vordergrund gestellt. Evaluationen sollen als fester Bestandteil der Programmumsetzung die Fortschreibung des Programms beeinflussen. Evaluation wird somit als wichtiges

Element verstanden, um die Lernfähigkeit während der Programmumsetzung zu verbessern. Evaluation wird folglich als ein Instrument beschrieben, welches auf die eingangs in Rückgriff auf die Steuerungsdiskussion zitierte Notwendigkeit des „Erproben müssen“ reagieren hilft.

2.2.2 Programmbegleitende Debatte über Evaluation

Eine Betrachtung der programmbegleitenden wissenschaftlichen Debatte über Evaluation verdeutlicht zunächst einmal, dass unisono Evaluation als Methode zur Ermittlung der Wirksamkeit eines Förderprogramms vor dem Hintergrund der selbst gesetzten Ziele dargestellt wird (vgl. Bundesregierung 2006: Kap. 1; Strubelt 2005: I; Polkowski 2005: 96; Müller-Zick, Schreiber: 2005: 87).

In dieser Stärken- und Schwächeanalyse – also der Gegenüberstellung intendierter und erreichter Ziele – wird ähnlich der Ausführungen in den Leitfäden das Potenzial gesehen, die zukünftige Ausgestaltung des Förderprogramms auf der Basis der Evaluationsergebnisse umstellen und anpassen zu können (vgl. Bundesregierung 2006: Kap. 1; Austermann 2001: 19).

Strubelt führt in diesem Sinne aus, dass Evaluation der Versuch ist, „ohne einen skandalhaften Anlass zu überprüfen, ob man auf dem richtigen, dem angestrebten Weg ist und ggf. auch das ebenso angestrebte Ziel erreicht hat. [...] Durch das Vorhandensein solcher Überprüfungen anhand von Kennzahlen ist es möglich, die Zielprämissen öffentlichen Handelns nicht nur am Ende eines Programms oder einer Handlungsorientierung zu erfassen, sondern schon im laufenden Verfahren zu versuchen, die Konsistenz und Zielorientierung solcher Aktivitäten zu ermes- sen, um bei gegenläufigen Ergebnissen bereits erste Korrekturen vornehmen zu können“ (Strubelt 2005: II).

Sedlacek verweist darauf, dass der Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung zunehmend eine aktiv-gestaltende, prozessorientierende Rolle zugeschrieben wird (Sedlacek 2004: 20).

„Standen am Anfang [1970er Jahre] Erfolgs- und Wirkungskontrollen im Vordergrund, so sind es in der Gegenwart eher ein gemeinsames Lernen aller Beteiligten [...]. Mit zunehmenden finanziellen Engpässen bei Staat und Kommunen traten zugleich Effektivität und Effizienz der Planungen und ihrer Umsetzung in den Vordergrund der Evaluation.“ (Sedlacek 2004: 20)

Um Lernen ermöglichen zu können, hätten Evaluation „somit anschlussfähig an die Erfahrungen, das Wissen und die Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten der evaluierenden Akteure zu sein [...]. Evaluationen wurden damit selbst zu einem eigenen Instrument der Raumentwicklung.“ (Sedlacek 2004: 21)

Häufig wird darauf verwiesen, dass Lernfähigkeit im Rahmen der Umsetzung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ deswegen von Bedeutung sei, da dem Förderprogramm ein neuer und sehr anspruchsvoller Förderansatz zugrunde läge (vgl. Becker 2003: 214; Strubelt 2005: III). Und auch nach deutschem Haushaltsrecht bietet es sich insbesondere bei „neuartigen Förderstrukturen“ oder „strategischer Neuausrichtungen“ (Bundesregierung 2006: Kap. 1) an, die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Form von Evaluationen durchzuführen (vgl. ebenda).

„Gerade weil dies [der Ansatz des Programms „Soziale Stadt“: der Verf.] ein neuer und umfassender Ansatz ist, stellt sich eigentlich hier gar nicht die Frage, ob die Wirkungen untersucht werden müssen, um zu überprüfen, ob die angestrebten Intentionen auch erreicht oder umgesetzt werden. Im Gegenteil, ein Ausschluß solcher Ansätze könnte bedeuten, daß wertvolle Ressourcen nicht zielführend eingesetzt werden.“ (Strubelt 2005: III)

Becker (2003) und Zimmer-Hegmann (2001) sprechen sich in diesem Zusammenhang dafür aus, Evaluation im Rahmen der Umsetzung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ als permanentes Begleitsystem zu installieren. Becker stellt heraus, dass Evaluationen in diesem Zusammenhang als wichtiges Instrument des Qualitätsmanagements und der Politiksteuerung gesehen werden können (vgl. Becker 2003: 209):

„Je deutlicher für Qualitätsmanagement und Politiksteuerung votiert wird, Lernprozesse und Akzeptanz bei den Akteuren als Ziele angestrebt werden, desto stärker muss die formative Funktion der Evaluierung ausgeprägt sein.“ (Becker 2003: 214)

Evaluation als Lernmedium würde dem Handlungsbedarf sozialer Programme gerecht werden. Präzise Zielformulierungen zu Programmbeginn seien nicht möglich und würden somit ständige Rückkopplungen, Lerneffekte und Neuausrichtungen der Programmumsetzung notwendig machen. Evaluation könne die Rückkopplungs- und Lernprozesse der an der Programmumsetzung beteiligten Akteure unterstützen und somit die Qualität des Programms verbessern (vgl. Rommelspacher 2001: 7; Becker 2003: 212).

Becker schlägt vor, „möglichst in allen Programmgebieten Begleitsysteme der Evaluierung und des Monitoring quasi als Routinen der Programmumsetzung zu etablieren“ (Becker 2003: 223). Das Argument, Lernen als Routine zu verstehen führt auch Strubelt implizit mit, indem er hervorhebt, dass die Durchführung einer Evaluation „nicht unbedingt ein Eingeständnis von Unsicherheit [...] über die beschrittenen oder einzuschlagenden zukünftigen Wege [sein muss], sondern [sie] wird schlicht der Tatsache gerecht, daß zwischen Absicht und Erfolg solcher

Absichten ein Widerspruch bestehen kann, gewissermaßen die Praxisbewährung erst zeigt, ob Anspruch und Wirklichkeit in einem positiven Bezug stehen“ (Strubelt 2005: II). Häußermann beschränkt den eintretenden Lerneffekt dabei nicht nur auf das Förderprogramm selbst. Er sieht die Aufgabe der Evaluation des Förderprogramms „Soziale Stadt“ in der Beantwortung der Frage, „ob sich die handelnden Institutionen mit dem Programm ‚auf dem richtigen Weg‘ befinden, und [...] Grundlagen für die Fortsetzung der ‚Sozialen Stadt‘ wie generell für die Weiterentwicklung einer sozial orientierten Stadt(entwicklungs)politik“ (Häußermann 2005b: 63) zu erarbeiten.

Neben dem im Vordergrund erscheinenden Gestaltungspotenzial von Evaluationen Programmern zu verbessern, wird die Darstellung erreichter Effekte auch als Möglichkeit gesehen, Transparenz zu erhöhen und die politische Legitimierbarkeit eines Förderansatzes zu verbessern. Dies gewinnt insbesondere vor dem Hintergrund der als immer knapper empfundenen finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand an Relevanz (vgl. Bundesregierung 2006: Kap. 1; Rommelspacher 2001: 6; Becker 2003: 209; Haack 2005: 55; Strubelt 2005: 3).

Haack stellt resümierend fest, dass sowohl auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene „dem Thema Monitoring und Evaluierung bei der Entwicklung und Durchführung des Programms ‚Soziale Stadt‘ ein hohe[r] Stellenwert“ (Haack 2005: 55) eingeräumt wird. Einige Autoren machen deutlich, dass dieser Stellenwert von Evaluation im Rahmen der Programmumsetzung einer grundsätzlichen Entwicklungslinie folgt, die der Evaluationsmethode einen Bedeutungszuwachs im Rahmen politischer Intervention ermöglicht. Zum einen ist in Deutschland seit den 1970er und 1980er Jahren „die Evaluierung von Regierungsprogrammen [...] zu einem ständigen Begleiter öffentlichen, politischen Gestaltens geworden“ (Strubelt 2005: I). Strubelt stellt heraus, dass Evaluation grundsätzlich zu einem selbstverständlichen Instrument geworden ist, „dessen erfolgreiche Bewältigung überhaupt die Fortsetzung eines Programms in Zukunft zu gewährleisten scheint“ (Strubelt 2005: I). Darüber hinaus wirken sich Becker zufolge „die Standards der europäischen Strukturpolitik verstärkend auf Evaluationsanforderungen auch bezüglich von Programmen auf nationaler Ebene aus: Effizienz, Effektivität und Wirkungen der eingesetzten öffentlichen Mittel sollen nachgewiesen und optimiert werden; Beobachtungs-, Überprüfungs- und Berichterstattungsbedarf wachsen“ (Becker 2003: 209 mit Verweis auf Eltgers 2001).¹²

Hinsichtlich der Konzeptualisierung und Umsetzung dieser Evaluationssysteme werden verschiedene Herausforderungen angedeutet. Erschwerend für die Umsetzung von Evaluationen erweise sich zum Beispiel die Komplexität der Programmumsetzung, die Überlagerung von verschiedenen Förderprogrammen in den Fördergebieten und die damit einhergehende Schwierigkeit der Kausalitätsermittlung und -zuordnung, die vielfältige Gebietstypik sowie unterschiedliche

¹² Diese Entwicklung wird auch von Strubelt und von Haack beschrieben (vgl. auch Strubelt 2005: I; Haack 2005: 55).

Anspruchsniveaus und Erkenntnisinteressen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene, die Operationalisierbarkeit der Programmziele sowie die begrenzte Laufzeit und Budgetierung des Förderprogramms (vgl. Haack 2005: 55; Becker 2003: 211 und ausführlich in Kapitel 2.3.2).

2.2.3 Umsetzungen von Evaluationen des Programms „Soziale Stadt“

Werfen wir nun einen Blick auf die bisherige Evaluationspraxis. Die Darstellung der Umsetzungspraxis von Evaluationen des Programms „Soziale Stadt“ gliedert sich – der Programmkonzeption entsprechend – nach der kommunalen, der Länder- und der Bundesebene. Aufgrund dieser föderalen Gliederung und der Tatsache, dass die föderalen Gebietskörper eine große Eigenständigkeit besitzen, gibt es keine allgemeingültigen Vorgaben für die Evaluationspraxis. In der Empfehlung der ARGEBAU heißt es lediglich, dass „eine modellhafte, fachlich-operative wissenschaftliche Begleitung“ (ARGEBAU 2000) empfohlen wird, die dem Know-How-Transfer und dem Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern dienen soll. Da dem gesamten Programm ein außerordentlicher Modell- und Pioniercharakter zugeschrieben wird, muss auch eine Evaluationspraxis zunächst entwickelt und auch diese auf ihre Funktionalität kritisch hinterfragt werden. Dem Programm fehlen von vorne herein somit feste und angewandte Instrumentarien und Methoden zur Evaluation.

KOMMUNALE EBENE

Die bundesweite Begleitforschung des Programms „Soziale Stadt“ durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) führte zu dem Ergebnis, dass das Handlungsfeld „Evaluation und Wirkungsanalyse“ auf kommunaler Ebene die größten Defizite aller untersuchten Handlungsfelder aufweist. Denn in nicht einmal der Hälfte der Programmgebiete fand bis 2006 eine kontinuierliche Prozessevaluierung statt: In der dritten bundesweiten Befragung 2006 durch das Difu gaben nur knapp 40 % der Programmgebiete an, Evaluationen durchgeführt zu haben; in weiteren rund 40 % der Gebiete wurden Evaluierungen geplant (vgl. Difu 2006: 29). Dieser geringe Anteil überrascht, da Evaluationen eigentlich ein wesentlicher Bestandteil des integrierten Handlungskonzeptes sein sollten (vgl. Becker 2003: 219).

Doch auch wenn die Gebiete mit einer stetigen Prozessbewertung noch in der Minderheit sind, gewinnen entsprechende Maßnahmen deutlich an Resonanz. Denn noch 2003 lag der zweiten bundesweiten Befragung zufolge der Anteil der Gebiete mit durchgeführten Evaluationen lediglich bei knapp 25 %, während aber immerhin ca. 44 % der Gebiete Evaluationen planten (vgl. Difu 2003: 221).

Es bleibt somit zu konstatieren, dass sich Evaluationsmaßnahmen, wenn auch noch nicht in der Mehrzahl der Gebiete, kontinuierlich auf kommunaler Ebene an Bedeutung gewinnen.

Die genannten Zahlen vermitteln allerdings nur ein Bild über die Quantität von Evaluationen in den Programmgebieten, nicht über den Gegenstand dieser. In den Erhebungen wurde lediglich gefragt, ob evaluiert wird. Dies lässt kaum Rückschlüsse auf Art und Qualität der Verfahren und Methoden zu. Offen bleiben u. a. Fragen nach den spezifischen Ansätzen der Evaluationen und der Intensität von Rückkopplungen zwischen Evaluation und Programmumsetzung (vgl. Becker 2003: 225)¹³. In der Regel werden punktuelle Evaluationen durchgeführt, die eine Maßnahme oder ein Programm bewerten und deren evtl. Fortschreibung bestimmen. Das Difu geht daher davon aus, dass es sich bei der Durchführung bisheriger Evaluationen auf kommunaler Ebene um Zwischenevaluationen oder Evaluationen von Einzelmaßnahmen oder in Ausnahmefällen eines Programmgebietes handelt (vgl. Becker 2003: 222).

Betrachtet man exemplarisch einige Evaluationen auf kommunaler Ebene, wird die Bandbreite und Heterogenität dieser Untersuchungen deutlich. Das beginnt schon mit dem zu bewertenden Gegenstand. Während einige Evaluationen auf kommunaler Ebene Projekte in einem Programmfeld (z. B. Bildung) untersuchen, beziehen sich andere auf ein spezifisches Quartier der sozialen Stadt, in dem die Entwicklungen in allen maßgeblichen Programmfeldern evaluiert werden. Zudem existieren Evaluierungen, die auf alle sozialen Stadt-Gebiete in einer Großstadt (z. B. Hannover) Bezug nehmen (vgl. Landeshauptstadt Hannover 2009). Ausgehend vom Gegenstand weisen Evaluationen große Unterschiede in Umfang und Methodik auf.

Eine tiefer gehende Bewertung der Evaluationspraxis auf kommunaler Ebene erscheint problematisch. Zum einen werden die erfolgten Evaluierungen weder an zentraler Stelle noch auf Landesebene erfasst. Somit existiert keine Übersicht über die durchgeführten Evaluierungen. Aus diesem Grund führt auch das Difu telefonische Befragungen durch, um den Anteil der sozialen Stadt-Gebiete, die Evaluierungen durchgeführt haben, zu ermitteln. Zum anderen werden nicht alle Evaluationen auf lokaler Ebene veröffentlicht, sondern sind nur für die interne Verwaltung bestimmt.

LÄNDEREBENE

Anders als auf kommunaler Ebene lässt sich die Evaluationspraxis auf Länderebene sehr viel besser beschreiben. Schon ab dem Jahr 2002 haben die Länder

¹³ Becker (2003) bezieht ihre Kritik zwar auf die zweite bundesweite Befragung von 2003. Doch scheint sie weiterhin aktuell, da auch in dem Endbericht der Befragung von 2006 keine Aussagen über die Art und den Gegenstand von Evaluationen auf kommunaler Ebene gemacht werden (vgl. Difu 2006: 125–126).

Zwischenevaluation zum Programm „Soziale Stadt“ veröffentlicht – z. B. Berlin 2002 und Hamburg 2003 (vgl. Becker 2003: 216). Diese Zwischenevaluierungen beschäftigen sich damit notwendigerweise mit der Implementierungs- und Anlaufphase des Programms. Sie haben zudem den Zweck, die Mittelvergabe und den Mitteleinsatz, die Harmonisierung von Förderprogrammen, die unterschiedlich erreichten Programmwirkungen sowie die Qualität des von den Ländern organisierten Erfahrungsaustausches zu bewerten (vgl. ebenda).

Die Evaluation des Programms „Soziale Stadt“ wird auf Länderebene unterschiedlich umgesetzt (vgl. Becker 2003: 217). Bisher haben insgesamt acht Bundesländer – neben Berlin und Hamburg sind das Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Saarland – Evaluationen durchgeführt und veröffentlicht (vgl. Difu 2010).¹⁴ Die restlichen Bundesländer haben entweder mit Werkstattberichten und Arbeitshilfen Veröffentlichungen herausgegeben, die zum Teil als Evaluationsbericht interpretiert¹⁵ werden können, oder noch keinerlei Evaluierungs- und Erfahrungsberichte zum Programm „Soziale Stadt“ veröffentlicht.

Auch in den Bundesländern, die keine Evaluierungen beauftragen bzw. keine Evaluationsberichte veröffentlichen, werden Wirkungsanalysen realisiert. Dies geschieht in Form des Informationsaustausches zwischen Städten, Mittlerbehörden und den Landesministerien sowie zwischen Programmgemeinden und Bewilligungsbehörden. Diese Art und Weise der Programmweiterentwicklung stellt sich jedoch für externe Beobachter – im Unterschied zu vorliegenden Evaluationsberichten – als schlecht ‚greifbar‘ dar.

Auffallend bei der Betrachtung der veröffentlichten Evaluationen ist, dass sie fast ausnahmslos aus dem Zeitraum von 2003 bis 2005 stammen und somit nur die Anfangsjahre des Programms untersuchen. Eine Ausnahme stellt die Freie Hansestadt Hamburg dar. Im Rahmen der Neuausrichtung der integrierten Stadtentwicklungspolitik wurden 2009 Evaluationen sämtlicher Programmgebiete beauftragt (vgl. Ausschreibung BBSR/SF – 10.08.34-4).

BUNDESEBENE

Auf der Bundesebene existiert eine Zwischenevaluation, die durch das Institut für Stadtforschung (IfS) in den Jahren 2003 und 2004 durchgeführt wurde (vgl. IfS 2004). Diese Evaluation basiert auf den Ergebnissen der vom Difu durchgeführten

14 Im Hinblick auf den Einsatz von Evaluationen ist das Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) besonders hervorzuheben: Zwar wurde in NRW noch keine Zwischenevaluation auf Landesebene durchgeführt, jedoch wurde mit Unterstützung des Institutes für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) für das Bundesland ein Evaluationsmodell entwickelt. Dieses Modell bezieht sich sowohl auf die Landesebene als auch auf die kommunale Ebene. Im Rahmen der Umsetzung des Evaluationsmodells bietet das ILS den Kommunen eine methodische Unterstützung bei dem Aufbau von Evaluations- und Monitoringsystemen an (vgl. Zimmer-Hegmann 2002: 85 ff.).

15 Dies ist der Fall, wenn die mit der Veröffentlichung verbundene Zielsetzung des Landes erkennbar ist.

Begleitforschung. Neben der „Legitimation des Einsatzes öffentlicher Mittel“ hat die Zwischenevaluation die Funktion, die weitere Ausgestaltung des Programms zu beeinflussen (vgl. Becker 2003: 216, Difu 2003: 10). Als Ausgangspunkt für die Bewertung wurden die Ziele des Programms gewählt: „einerseits die Stabilisierung der betroffenen Stadtquartiere sowie andererseits die damit verbundene Etablierung integrierter Handlungsansätze und neuer Steuerungsformen der Stadtentwicklungspolitik“ (BBR 2005b: 58).

Ausgehend von diesem Ansatz wurde die Zwischenbewertung als „Mischung aus Ergebnis- /Wirkungsanalyse und Prozessanalyse“ (IfS 2004: 9) angelegt, wobei das Hauptaugenmerk auf der Prozessanalyse lag (vgl. ebenda). Eine Ergebnisanalyse nach fünf Jahren Programmlaufzeit wird als begrenzt aussagekräftig eingeschätzt, da die angestrebten Veränderungen in den Gebieten sehr zeitintensiv sind. Zudem zielt der komplexe Ansatz des Programms „Soziale Stadt“ auf die Initiierung und Veränderungen von Prozessen (vgl. ebenda).

2.3 Irritierende Erkenntnisse während der Beobachtung von Evaluationspraxis

In diesem Kapitel werden nun autobiographisch Erkenntnisse geschildert, die während der Durchführung mehrerer Studien zur Evaluationspraxis vom Verfasser gesammelt wurden. Dazu werden die Studien zunächst kurz skizziert und daran anschließend die wesentlichen Erkenntnisse vorgestellt.

2.3.1 Kurzvorstellung eigener Forschungsstudien

Die Arbeitsgruppe Angewandte Humangeographie der Universität Potsdam begleitet unter der Leitung von Prof. Dr. Manfred Rolfes in vielfältigen Forschungs- und Beratungsprojekten die Konzeption und die Umsetzung stadtbezogener Interventionen im Rahmen sozial-integrierter Stadtentwicklungspolitik. Ein thematischer Schwerpunkt stellt dabei die wissenschaftliche Begleitung der Evaluationspraxis während der Umsetzung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ dar, an dem der Verfasser maßgeblich beteiligt war (vgl. Henke et al. 2006; Rolfes, Wenzel 2005; Rolfes 2007; Rolfes, Wilhelm 2007; Wilhelm 2005; Wilhelm 2005b). Die in diesem Zusammenhang seit 2004 auf verschiedenen administrativen Ebenen durchgeführten Studien werden in der folgenden Abbildung (vgl. Abb. 5) übersichtsartig dargestellt und im Folgenden kurz beschrieben:

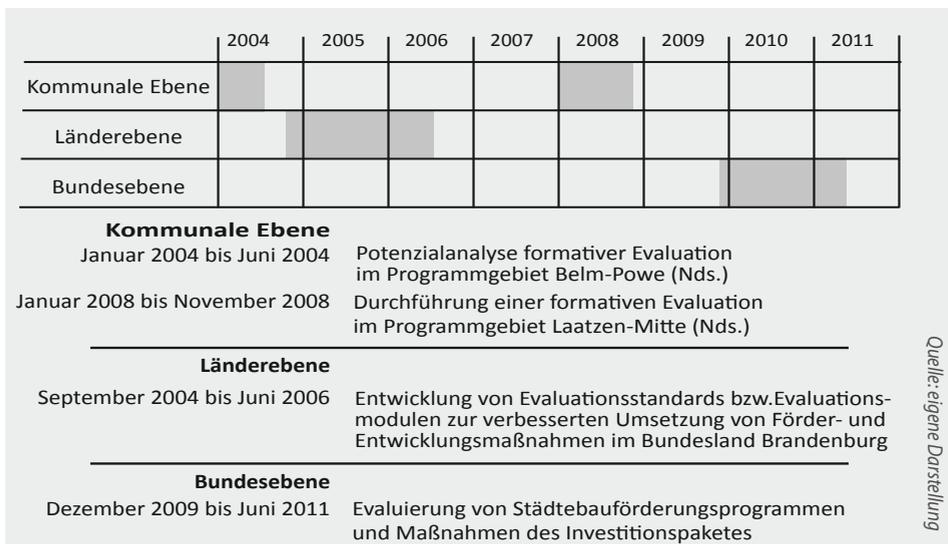


Abb. 5: Übersicht der Studien zur Evaluationspraxis

2.3.1.1 Studien auf kommunaler Ebene

STUDIE 1: POTENZIALANALYSE FORMATIVER EVALUATION IM PROGRAMMGEBIET BELM-POWE (NDS.)

In dem Zeitraum von Januar bis Juni 2004 wurde unter der Leitung von Wilhelm ein Projekt zur Potenzialanalyse von Evaluationen durchgeführt.

» *Rahmung und Zielsetzung*

Das Quartier Belm-Powe der Gemeinde Belm (Niedersachsen) wurde im Jahr 2000 in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen (vgl. Hermeler 2002: 21). Die im Jahr 2004 von Wilhelm umgesetzte Studie sollte Hinweise liefern, inwieweit Evaluationen dazu beitragen können, die Arbeit des Quartiermanagements – als planende, koordinierende und umsetzende Instanz des Programms auf kommunaler Ebene – zu optimieren (vgl. Wilhelm 2005 und 2005b).

» *Umsetzung*

Zur Ergründung des Potenzials eines prozessbegleitenden Evaluationssystems wurden zunächst Gespräche mit Experten geführt, die über Erfahrung mit der Implementierung von Evaluationssystemen im Rahmen integrativer Stadterneuerungsansätze verfügen. Auf der Grundlage der daraus gewonnenen Erkenntnisse erfolgte eine dreigliedrige Analyse des Fallbeispiels Belm-Powe. Zum einen wurden verschiedene Planungs-, Dokumentations- und Bewertungsdokumente – wie beispielsweise der Soziale Rahmenplan, Projektskizzen, Sitzungsprotokolle und Zwischenberichte – ausgewertet.¹⁶ Des Weiteren fand eine teilnehmende Beobachtung verschiedener Gremien¹⁷ zur Programmsteuerung statt. Als dritte Analyseebene wurden Interviews mit Personen des Quartiermanagements, der Gemeindeverwaltung, Vertretern der Politik und sozialer Träger geführt.¹⁸

STUDIE 2: DURCHFÜHRUNG EINER FORMATIVEN EVALUATION IM PROGRAMMGEBIET LAATZEN-MITTE (NDS.)

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Quartiermanagements des Programmgebiets Laatzen-Mitte wurde von Januar bis November 2008 unter der Leitung von Rolfes und Wilhelm eine begleitende Evaluation umgesetzt.

¹⁶ Eine Übersicht der ausgewerteten Dokumente findet sich in Wilhelm (vgl. Wilhelm 2005: 182).

¹⁷ So wurde an Sitzungen des Sanierungsbeirates, des Begleitausschusses, des Treffens der Sozialen Akteure und an einem Ratsworkshop teilgenommen. Eine Übersicht über die methodische Vorgehensweise findet sich in Wilhelm (vgl. Wilhelm 2005: 182).

¹⁸ Eine Übersicht der geführten Interviews findet sich in Wilhelm (vgl. Wilhelm 2005: 182).

» *Rahmung und Zielsetzung*

Seit 2005 wird in der Stadt Laatzen (Niedersachsen) das Förderprogramm „Soziale Stadt“ umgesetzt. Die Arbeitsgruppe Angewandte Humangeographie wurde 2006 mit der Organisation und der Umsetzung des Quartiermanagements beauftragt. In diesem Zusammenhang wurde 2008 eine Prozessevaluation durchgeführt. Das Ziel bestand darin, die Abstimmungsprozesse zwischen den Prozessbeteiligten, die Planungs-, Beobachtungs- und Bewertungsprozesse sowie das Aufgaben- und Selbstverständnis der beteiligten Akteure herauszuarbeiten und zu optimieren.

» *Umsetzung*

Im Fokus der formativen Evaluation standen die Handlungsfelder „Partizipation und Öffentlichkeitsarbeit“ sowie „Kommunikation und Projektsteuerung“.¹⁹ Die Analysen wurden überwiegend in Form eines partizipativen Verfahrens umgesetzt. Dies bedeutet, dass mit Hilfe von moderierten Workshops und Arbeitsphasen unter Einsatz der Metaplan-Technik und durch leitfadengestützte Einzelgespräche die Auffassungen, Erfahrungen und Erwartungshaltungen der prozessverantwortlichen Personen, von Schlüsselpersonen (z. B. Vertreter aus der Lenkungsgruppe, Stadtteilmanagement) sowie ausgewählter sozialer Akteure herausgearbeitet wurden. Insgesamt wurden über 30 Expertengespräche geführt. Ergänzend fanden eine Auswertung projektrelevanter Dokumente und eine Inhaltsanalyse der öffentlichen Berichterstattung statt.

2.3.1.2 Studien auf Landesebene

STUDIE 3: ENTWICKLUNG VON EVALUATIONSSTANDARDS UND EVALUATIONSMODULEN ZUR VERBESSERTEN UMSETZUNG VON FÖRDER- UND ENTWICKLUNGSMASSNAHMEN IM BUNDESLAND BRANDENBURG

Unter der Leitung von Rolfes und Wilhelm wurden von September 2004 bis Juni 2006 die Möglichkeiten von Evaluation während der Umsetzung sozial-integrierter Stadtentwicklung in Brandenburg analysiert.

» *Rahmung und Zielsetzung*

Im Bundesland Brandenburg werden verschiedene Förderprogramme zur sozial-integrierten Stadtentwicklung umgesetzt. Im Jahr 2005 gab es in insgesamt 21

¹⁹ Folgende Aktivitäten und Maßnahmen wurden im Rahmen der Evaluation analysiert: AG Bürgerbeteiligung Neugestaltung/Vorplatz, AG Qualifizierung und Beschäftigung, Partizipationsprozesse im Handlungsfeld Kulturen/Migration, Öffentlichkeitsarbeit des Projektes, Stadtteilmanagement, Integriertes Handlungskonzept, Kommunikationsprozesse der Projektgruppe.

Städten 30 Programmgebiete zur Förderung benachteiligter Stadtteile. Neben dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ können das aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) finanzierte Programm „Zukunft im Stadtteil (ZiS)“ und die Gemeinschaftsinitiative URBAN I und URBAN II erwähnt werden (LBV, MIL 2010). Im Jahr 2004 wurde die Arbeitsgruppe Regionalwissenschaften vom Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR) des Landes Brandenburg beauftragt, eine Management- und Organisationsanalyse der drei genannten Stadt(teil)entwicklungsprogramme durchzuführen (vgl. Henke et al. 2006: 52; Rolfes, Wilhelm 2007: 111). Die Untersuchungen sollten zeigen, inwieweit und in welcher Weise Evaluationen und Monitoringinstrumente zur Steuerung und kontinuierlichen Erfolgskontrolle der Programmumsetzung genutzt werden könnten bzw. bereits genutzt wurden.

» *Umsetzung*

Die Analysen umfassten die verschiedenen Maßstabs- und Handlungsebenen im Land Brandenburg. Besondere Bedeutung wurde dabei den vertikalen Informations- und Kommunikationsflüssen zwischen den beteiligten politisch-administrativen Ebenen (z. B. zwischen Landesministerien, Bewilligungsbehörden und Kommunen) zugeschrieben. Die Forschungsaktivitäten verliefen in zwei Phasen.

In einem ersten Forschungsprojekt wurde im Zeitraum September 2004 bis Mai 2005 die Programmumsetzung auf kommunaler Ebene analysiert. Die Untersuchungen fanden in den Programmgebieten Cottbus Sachsendorf/Madlow („Soziale Stadt“), Luckenwalde (URBAN II), Potsdam Am Stern/Drewitz („Soziale Stadt“), Fürstenwalde Nord („Soziale Stadt“) und Brandenburg a. d. Havel (ZiS) statt. Mit der Auswahl der Untersuchungsgebiete sollte eine möglichst große Streubreite von städtischen Problemlagen und kommunalen Steuerungs- und Managementstrukturen abgedeckt werden.

In einem zweiten Forschungsprojekt fanden zwischen August 2005 und November 2005 Analysen zur Programmsteuerung auf Landesebene statt. Zum einen wurden dabei in Form einer ‚Meta-Evaluation‘ die Konsequenzen der den Landesbehörden vorliegenden Evaluationsberichte reflektiert. Des Weiteren erfolgte eine Analyse der Organisation der Programmumsetzungen. Dabei standen insbesondere die Bewilligungs- und Beobachtungsverfahren der zuständigen Bewilligungsbehörden im Fokus.

In einem dritten Analyseschwerpunkt wurden die Monitoringverfahren im Rahmen des „Stadtumbau-Monitoring“ und im Rahmen des aus ESF-Mitteln finanzierten Förderprogramms „Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)“ analysiert. Der qualitativ-empirischen Grundorientierung folgend, wurden insgesamt 36 Expertinnen und Experten befragt.²⁰ Darüber hinaus sind nahezu 1000 Seiten

²⁰ Dazu zählten Quartiermanager, Verantwortliche aus der kommunalen Planungsverwaltung, Politikvertreter aus den kommunalen Parlamenten oder Beiräten, Vertreter der an den Managementaufgaben beteiligten Consultingbüros, Verantwortliche von Wohnungs- und Sanierungsunternehmen, Vertreter sozialer Akteure sowie Bürgerinnen und

Dokumente gelesen und ausgewertet worden (insbesondere Integrierte Handlungskonzepte, Projektanträge, Evaluations- und Jahresberichte, Abschlussberichte, Sitzungsprotokolle).

2.3.1.3 Studien auf Bundesebene

STUDIE 4: EVALUIERUNG VON STÄDTEBAUFÖRDERUNGSPROGRAMMEN UND MASSNAHMEN DES INVESTITIONSPAKTES

In dem Zeitraum von Dezember 2009 bis Juni 2011 wurde unter der Leitung von Altrock und der Beteiligung von Rolfes, Weith, Pietschmann, Klinge, Wilhelm im Auftrag des BMVBS und des BBSR ein Evaluationsleitfaden für die deutsche Städtebauförderung erarbeitet.

» *Rahmung und Zielsetzung*

Mit der Städtebauförderung und dem Investitionspakt macht der Bund von dem Recht Gebrauch, nach Artikel 104b GG den Bundesländern Finanzhilfe zu gewähren. Eine Ergänzung des Artikel 104b GG im Jahr 2009 schreibt fest, dass die Finanzhilfen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen sind. Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2009 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr Bau und Stadtentwicklung vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ein Forschungsprojekt mit dem Auftrag ausgeschrieben, praktikable Qualitätsstandards für aussagekräftige Evaluierungen innerhalb der Städtebauförderung zu entwickeln (vgl. Ausschreibung BBSR/SF – 10.08.34-4). Mit Hilfe des Leitfadens sollen Bund, Länder sowie Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden, Aussagen über die Relevanz, Effektivität, Effizienz, Prozessqualität und Nachhaltigkeit der Programmumsetzungen zu treffen (vgl. Ausschreibung BBSR/SF – 10.08.34-4).

» *Umsetzung*

Die Grundkonzeption des Projektes basierte auf einem offen angelegten, prozessorientierten und partizipativen Forschungsansatz. Auf der Grundlage des Forschungsstandes zur Programmevaluation wie auch der nationalen und internationalen Evaluierungspraxis wurden in einer Reihe von Workshops mit Vertretern des Bundes, aller Bundesländer, der kommunalen Spitzenverbände, einzelner kommunaler Vertreter, den Bundestransferstellen²¹ und externen Experten aus

Bürger aus den Untersuchungsgebieten.

²¹ Die Aufgaben der Bundestransferstellen, die auf Bundesebene jeweils für die einzelnen Förderprogramme der Städtebauförderung eingerichtet wurden, bestehen in der wissenschaftlichen Begleitung und Beratung der

Forschung und Praxis ein Verständnis von Standards und Prozessen von Programmevaluationen erarbeitet. Darauf aufbauend wurde ein Leitfaden zur Evaluierung sowie eine Qualitätsvereinbarung zwischen Bund und Ländern entwickelt.

2.3.2 Irritierende Erkenntnisse im Rahmen der Studien

Während der mehrjährigen Auseinandersetzung mit dem Thema Evaluation verdichteten sich die im Folgenden zusammengeführten zentralen Erkenntnisse. Wie nun schrittweise gezeigt wird, lassen diese Erkenntnisse hinsichtlich der in den Leitfäden festgeschriebenen Erwartungen an Evaluation, grundsätzliche Fragen entstehen.

2.3.2.1 Bestätigung klassischer Evaluationsherausforderungen

Zunächst einmal bestätigten sich im Rahmen der systematischen Auseinandersetzung mit der Umsetzung von Evaluation im Programm „Soziale Stadt“ die in der wissenschaftlichen Programmbegleitung intensiv diskutierten Herausforderungen.²² Die Darstellung dieser „klassischen“ Herausforderungen im Rahmen einer Evaluation kann sich am besten an den idealtypischen Fragestellungen einer Evaluation orientieren, die im anschließenden Exkurs kurz skizziert werden.

Förderprogrammumsetzung (vgl. URL: <http://www.bbsr.de>).

²² Eine Übersicht über die ausgiebige Diskussion liefern exemplarisch Haack oder Becker (vgl. Haack 2005: 55; Becker 2003: 211).

EXKURS ZU TYPISCHEN FRAGESTELLUNGEN EINER EVALUATION:

Zur Bewertung eines Förderprogramms wird in einem ersten Schritt nach den intendierten Zielen (Verbesserungen/Veränderungen) gefragt, die ausgehend von einer Ausgangssituation (Nullpunktanalyse) erreicht werden sollen (vgl. Austermann 2003: 2; Wilhelm 2005b: 65). Austermann verweist darauf, dass die mit einem Programm oder Projekt verknüpften Ziele den Bezugsrahmen für jede Programmreflexion darstellen (vgl. Austermann 2003: 2). Die Ausschreibung des Bundesministeriums zur Entwicklung eines Evaluationsleitfadens hält daher fest, dass die Programmziele als Grundlage einer Evaluation bezeichnet werden können (vgl. Ausschreibung BBSR 2009/SF – 10.08.34-4: 3). Daran anschließend wird der Frage nachgegangen, welche Datengrundlage zur Verfügung gestellt werden muss, um eine Zielerreichung ermitteln bzw. abschätzen zu können (vgl. Wilhelm 2005b: 65). „Grundlage einer Evaluierung im Sinne einer Erfolgskontrolle gemäß den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung ist eine Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle. Hierfür werden programmspezifische Daten und Indikatoren benötigt um zu messen, wie die Ausgangssituation war und wie sich die Situation im zeitlichen Verlauf entwickelt“ (Ausschreibung BBSR 2009/SF – 10.08.34-4: 3). Schließlich erfolgt im Rahmen einer Evaluation eine Auseinandersetzung mit der Frage, in welchem Zusammenhang die anhand bestimmter Daten beobachteten Veränderungen erstens mit den Intentionen des Förderprogramms einhergehen und zweitens eindeutig den Programmaktivitäten zugeordnet werden können (vgl. Wilhelm 2005b: 65). In der Ausschreibung heißt es zusammenfassend, dass es „Aufgabe einer Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle [...] [sei], Fortschritte darzustellen und den kausalen Zusammenhang zwischen Förderung und Erfolg nachzuweisen“ (vgl. Ausschreibung BBSR 2009/SF – 10.08.34-4: 3).

HERAUSFORDERUNG 1: DIE UNPRÄZISEN ZIELFORMULIERUNGEN

Die Auseinandersetzung mit Zielformulierungen bezieht sich – je nach Evaluationsauftrag – auf die Bundes- und Landesebene, auf eine kommunale oder Gebiets- und Projektebene. Unterstellt wird jeweils, dass die ebenspezifischen Zielformulierungen in einem Zusammenhang stehen sollten. Dies bedeutet, dass einzelne Projekte einen Beitrag dazu leisten, Ziele auf Gebietsebene zu erreichen und die Gebietsentwicklungen wiederum übergeordneten Entwicklungszielen entsprechen (vgl. Wilhelm 2005: 128; ILS 2004: 30 f.). Die Einschätzungen von Experten sowie die Analyse von Evaluationen und Projektberichten zeigen, dass die festgeschrie-

benen Ziele als zu visionär und sich die Orientierungen an den formulierten Zielen als zu wenig stringent erweisen und daher das Erreichen von Zielen nicht sinnvoll bewertet werden können (vgl. Rolfes, Wilhelm 2007: 116).²³ Die Förderprogramme könnten zum Beispiel aufgrund ihrer begrenzten Finanzvolumina und der eingeschränkten gebietsbezogenen Reichweite angesichts der von den Experten überregional empfundenen Wirksamkeit sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen in aller Regel entgegen der Zielformulierungen keine dauerhafte ökonomische Stabilisierung von benachteiligten Stadtteilen oder nennenswerte Beschäftigungseffekte herbeiführen. Als realistischer werden dahingegen die Zielformulierungen auf Projektebene eingeschätzt. Projekte im Bereich Wohnumfeld, Sauberkeit, Spielangebote für Kinder und Jugendliche, Sprachkurse für Migranten könnten durchaus ihre Ziele erreichen. Ein Dilemma ergäbe sich jedoch daraus, dass die Projektziele sich aus der Formulierung der visionären Entwicklungsziele der Fördergebiete legitimieren und im Rahmen einer Zielerreichungsanalyse diesen Kausalzusammenhang rechtfertigen müssten (vgl. Rolfes, Wilhelm 2007: 116).

Eine Betrachtung der Zielformulierungen entlang verschiedener Handlungsfelder führt zu den Einschätzungen der befragten Experten, dass es scheinbar Handlungsfelder gibt, für die es einfacher ist, überprüfbare Ziele zu formulieren – als Beispiel wurde die Sauberkeit von Grünflächen angeführt – als für andere Handlungsfelder, wie zum Beispiel Stadtteilimageverbesserung. Unabhängig davon, ob sich für einen Bereich theoretisch besser Ziele als für einen anderen finden lassen, hat sich jedoch in der Projektpraxis gezeigt – wie ein Leiter eines Planungsbüros äußerte – dass die Formulierung bewertbarer Ziele für viele Akteure generell eine Schwierigkeit darstellt. Froessler (2002) begründet die in Programmdokumenten vorzufindenden visionären Zielformulierungen mit dem offenen und experimentellen Charakter des Programms „Soziale Stadt“:

*„Wenn es darum geht, vor Ort vorgefundene und entwickelte Ressourcen und Potenziale zu aktivieren und nutzbar zu machen für den Erneuerungsprozess, dann macht dieser eine gewisse Offenheit in der Zieldefinition und eine große Flexibilität bei der Umsetzung notwendig. [...] Viele Konkretisierungen erfolgen dann erst ‚unterwegs‘, im Rahmen der Umsetzung – und dies ist auch notwendig, will man die Chancen die sich bieten nutzbar machen.“
(Froessler 2002: 153)*

Aus evaluatorischen Gesichtspunkten deutet sich bereits an dieser Stelle eine grundlegende Problematik an: Für Bewertungsvorgänge werden zum einen präzise Zielformulierungen vorausgesetzt. Zum anderen jedoch wird die Formulierung

²³ In Brandenburg beispielsweise erfolgt eine Kopplung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ mit anderen Förderprogrammen. Der tatsächliche Stellenwert des Programms entspricht dann teilweise nicht mehr den ursprünglichen Programmzielen.

bewertbarer Ziele als Schwierigkeit empfunden, da sie u. a. die aufgrund des experimentellen Programmcharakters notwendigen Anpassungssystematiken zu konterkarieren scheinen.

HERAUSFORDERUNG 2: DAS PROBLEM DER DATENGRUNDLAGE

Grundsätzlich wird es für die Bewertung der Förderprogramme als notwendig erachtet, anhand eines Beobachtungssystems (auch als Indikatoren- oder Monitoringssystem bezeichnet) die Entwicklung der Fördergebiete und die Verläufe der Projektumsetzungen abzubilden (vgl. Ausschreibung BBSR/SF – 10.08.34-4: 4). Bei der Zusammenstellung unterschiedlicher Indikatoren gilt es, verschiedene Wirkungsebenen der Programmaktivitäten zu berücksichtigen und zwischen Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zu unterscheiden (vgl. Ausschreibung BBSR/SF – 10.08.34-4: 4).

Die Zusammenstellung aussagekräftiger Daten wird jedoch als grundlegend problembehaftet empfunden (Aussage auf einem Expertenworkshop). Zum einen weisen die Experten auf die ungünstige Datenverfügbarkeit auf Fördergebietsebene hin. Viele Daten der amtlichen Statistik werden nur auf Gemeindeebene, nicht aber auf Fördergebietsebene erhoben. Neben der amtlichen Statistik kann im Rahmen eines Monitoring²⁴ in begrenzter Form auch auf andere Statistiken – wie z. B. Schulstatistiken – zurückgegriffen werden. Viele Experten äußern als Problem, dass viele für die Quartiersentwicklung als sinnvoll erachtete quantitative Daten – wie z. B. die Fluktuations- oder Schulabbrecherquote – nicht vorliegen und somit zunächst zeitintensiv erfasst werden müssen (vgl. Zimmer-Hegmann 2002: 84 f.; Geiss 2002: 90).²⁵ Darüber hinaus werde der Aufbau einer Datengrundlage – wie auf einem Expertenworkshop geäußert – durch rechtliche Bestimmungen – wie z. B. aus Gründen des Datenschutzes – erschwert. Zum anderen lägen die zur Bewertung von fördergebietsbezogenen Daten notwendigen Vergleichsdaten – die sich z. B. auf die Gesamtstadt oder das Umland beziehen – nicht in ausreichendem Maße vor. Wie von befragten Experten festgehalten, besteht jedoch nicht nur auf Fördergebietsebene, sondern auch auf Bundesebene eine schlechte Informationslage über die Programmaktivitäten. Diese resultiere in erster Linie aus einem Defizit der Weitergabe erhobener Daten (ebenda). Um „lückenhafte“, quantitativ ausgerichtete Indikatorensysteme im Rahmen von Evaluationen verwenden zu können, wird von befragten Experten angeregt, qualitative Daten in Form von Expertenmeinungen ergänzend zu erheben. Die Frage der Datenauswahl geht

24 Monitoring als Programmbestandteil der Sozialen Stadt wird als „laufende Raumbeobachtung“ beschrieben, die sich systematisch mit der Entwicklung der Lebensverhältnisse in dem Gebiet beschäftigt (vgl. BMVBS, BBSR 2009: 8-9).

25 „Man muss sich darüber im Klaren sein, dass kleinere Kommunen eine Erhebung von Daten und eine Bewertung von Wirkungen in diesen Programmen nicht oder nur sehr schwer leisten können und diese durch Dritte zu erheben und bewerten wären“ (Aussage auf einem Expertenworkshop).

damit direkt einher mit der Frage der Dateninterpretationsmöglichkeit. Folgendes Zitat verdeutlicht diesen Zusammenhang:

„Im Rahmen der Fortschreibung des integrierten Handlungskonzeptes werden sich die Träger und die Stadtverwaltung noch mal besprechen, um messbare Indikatoren festzulegen. Die Anzahl der Ausländer beispielsweise kann die Stadt noch erfassen. Andere Zahlen hingegen sind schon schwieriger in Erfahrung zu bringen. Eine Zu- oder Abnahme der Ausländer im Quartier sagt allerdings nicht sehr viel über die Qualität im Quartier aus. Die interessanten Indikatoren können Sie mit Zahlen nicht messen.“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene)

Immer wieder wird in diesem Zusammenhang auf die unterschiedliche Messbarkeit von investiven und nicht-investiven Projekten hingewiesen, wobei sich aus der Sicht der befragten Personen insbesondere nicht-investive Projekte aufgrund ihrer „weichen Zielformulierungen“ – so ein Leiter eines Planungsbüros – nur schwer anhand von Indikatoren abbilden lassen:

„Den ultimativen Waschmaschinentest für soziale Projekte gibt es nicht. Anders als bei der Stadtsanierung, wo man sagen kann wie viele Häuser saniert wurden, also messbare Fakten bei raus kommen. Weiche Ziele sind z. B. die Zufriedenheit der Leute mit ihrer Wohnunggebung. Evtl. könnte dies über den Indikator Zu- und Wegzüge gemessen werden.“ (Interview mit einem Leiter eines Planungsbüros)

Dass jedoch auch zu investiven Maßnahmen nicht immer eindeutige Daten zu Verfügung gestellt werden, wurde auf einem Expertenworkshop angedeutet. Problematisiert wurde, dass quantitative Daten oftmals nicht einheitlich definiert (Bsp. Definition „Grundstück“) und erhoben (Bsp. unterschiedliche Verfahren zur Ermittlung von Gebäudeleerstand) werden (Aussagen auf einem Expertenworkshop).²⁶

²⁶ Zur Ermittlung einer Zielerreichung, werden Indikatoren benötigt. Aber was induzieren diese Indikatoren? Im Rahmen des „Controllingsystems“ in der nordrhein westfälischen Stadt Hamm wurde beispielweise ein Indikatorenkatalog zur Überprüfung verschiedener Ziele zur Verfügung gestellt (vgl. Ruiz 2002: 12 f.). Dem Ziel „dauerhafte Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil“ wurden u. a. die Indikatoren Fortzüge und Zuzüge zugeordnet. Die Indikatoren wurden folgendermaßen begründet: „Fortzüge sind ein Indikator für mangelnde Attraktivität als Wohnstandort. Zuzüge sind ein Indikator für Attraktivität als Wohnstandort“ (Ruiz 2002: 14). Wenn viele Personen aus einem Quartier fortziehen, dann ist sicherlich anzunehmen, dass der Wohnort nicht der attraktivste ist. Neben der geringen Attraktivität kann es aber auch andere Gründe für einen Fortzug geben. Die Zuzüge in ein Quartier könnten theoretisch auf eine steigende Wohnortattraktivität zurückgeführt werden. Wenn aber z. B. viele benachteiligte Haushalte aufgrund niedriger Mietverhältnisse in ein Quartier zuziehen, dann hängt dies nicht mit der Attraktivität des Gebietes sondern vor allem mit den niedrigen Mieten zusammen. Die Bewertung von steigenden Zuzügen würde somit sehr viel kritischer ausfallen. Aus Sicht der Experten ist es unbestritten, dass eine hohe Fluktuationsrate (sowohl viele Fort-, als auch viele Zuzüge) für ein Quartier einen Nachteil darstellt, da sie zu einer Destabilisierung der Nachbarschaften führen (vgl. Geiss 2002: 90). Fort- und Wegzüge können also durchaus erhoben werden, deren Interpretation bedarf jedoch gründlicher Vorüberlegungen.

HERAUSFORDERUNG 3: DAS KAUSALITÄTSPROBLEM UND DIE VIELFÄLTIGKEIT MÖGLICHER BEWERTUNGEN

Die auf der Grundlage der erhobenen Daten – die sich wiederum an den ermittelten Programm- und Projektzielen orientieren – darzustellenden Wirkungen der Förderprogramme, werden als sehr komplex empfunden (vgl. Ausschreibung BBSR/SF – 10.08.34-4: 4). Die Schwierigkeit, beobachtete Veränderungen eindeutig bestimmten Programmaktivitäten zuzuschreiben, wird auch als Kausalitätsproblem gefasst (vgl. Stegen 2006: 252). Die meisten befragten Personen tendieren dazu, insbesondere die Bewertung von nicht-investiven Maßnahmen zu problematisieren. Darüber hinaus äußern sich jedoch auch einige Interviewpartner hinsichtlich der Darstellbarkeit der Wirkungen investiver Projekte eher skeptisch, indem sie anmerken, dass materielle Investitionen keinen Selbstzweck erfüllen, es also nicht ausreicht festzustellen, dass und was investiert wurde: „Alles was materiell investiert wird, ist zumindest messbar. Schwerer ist es, die Reaktionen darauf zu messen“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene 2005). In diesem Zusammenhang wird von Befragten die Gefahr gesehen, dass raumbezogene statistische Kennzahlen schnell mit falschen Botschaften verknüpft werden können:

„Das Problem ist, ich bin nicht so ein Verfechter von statistischen Methoden, sie wissen, wie schnell man so etwas manipulieren kann. Nehmen sie die Frage der Stärkung der lokalen Wirtschaft und Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Es könnte sein, dass wir zum Zeitpunkt der Erarbeitung des integrierten Handlungskonzeptes eine Arbeitslosenquote von 19,8 % im Stadtteil haben. Im Rahmen einer Zwischenevaluierung könnten es dann 21 % sein. Es wäre jetzt falsch oder fatal zu sagen, das integrierte Handlungskonzept hat nicht gegriffen, denn wir haben ja jetzt eine viel höhere Arbeitslosigkeit. Es hätten ja weniger sein müssen. Aber auch Zu- und Wegzüge lassen sich so interpretieren. Das ist immer sehr schwierig, denn es muss nicht unbedingt positiv oder negativ mit den Programmaktivitäten zusammenhängen.“ (Interview mit einem Leiter eines Planungsbüros)

Die Darstellungen raumbezogener Evaluationsergebnisse können somit die negativen Stigmatisierungen von Stadtteilen und benachteiligten Quartieren noch verstärken (vgl. Rolfes, Wilhelm 2007: 115; Prabel 2005). Aus der Sicht der Interviewpartner erscheint die Bewertung von Programm- und Projektumsetzungen – wie die folgenden drei Zitate veranschaulichen – jeweils vielfältig möglich:

„Auch Fragebögen für die Stadtverwaltung sind denkbar. Aber die Beurteilungen sind dann wahrscheinlich sehr unterschiedlich. Sie hängen dann

auch davon ab, wie sehr man sich mit dem Fördergebiet befasst.“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene)

„Die subjektive Wahrnehmung des Einzelnen macht es schwer zu sagen, ob sich etwas verbessert hat oder nicht. Vielleicht wären Umfragen eine Möglichkeit. Mit einer Umfrage könnte man den Ist-Zustand beleuchten, wichtige Themen ansprechen und ein Jahr später die gesamte Prozedur zum Vergleich noch einmal durchführen. Man könnte protokollieren, wie stark die einzelnen Projekte frequentiert werden. Das sagt jedoch nichts über die Qualität des Projektes aus. Beispiel Karaoke disco: 250 Leute nehmen teil, jedoch entspricht diese Veranstaltung nicht dem Gedanken der „Sozialen Stadt“. Auf der Weihnachtsfeier hingegen nahmen nur 20 Personen teil, aber da passierte was.“ (Interview mit einem Leiter einer sozialen Einrichtung)

„Anwohner bewerten die Arbeit je nach Kenntnisstand. Die Meisten sind dafür, heute zu planen, morgen die Gelder zu beantragen, und nächste Woche anzufangen zu bauen. Wer einsieht, dass das nicht möglich ist, der versteht und bewertet, das was wir eingesetzt und umgesetzt haben, als sehr gut. Alle anderen sagen, dass alles viel zu lange dauert.“ (Interview mit einem Mitglied eines Planungsbeirates)

Dabei stellt sich stets die Frage, ob beobachtete Veränderungen auch ohne die Förderung eingetreten wären (vgl. Ausschreibung BBSR/SF – 10.08.34-4: 4). Zusammenfassend wird dies auch als Kausalitätsproblem bezeichnet. Wirkungen von Programmen und Projekten lassen sich nicht eindeutig zuordnen, da beispielsweise Quartiersveränderungen nicht nur durch stadtteilbezogene Erneuerungsansätze bewirkt werden, sondern in einem sehr starken Maße auf externe Faktoren – die so genannten Umwelteinflüsse – zurückgingen (vgl. Rolfes, Wilhelm 2007: 114). Dazu gehören beispielsweise sozialpolitische Entscheidungen oder volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen. Dies kann bedeuten, dass sich die Arbeitslosigkeit in einem Quartier erhöht, obwohl ein Projekt zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erfolgreich umgesetzt wurde.²⁷ Aus diesen „komplexen Wirkungsfeldern“ resultiert, dass „es nicht möglich ist, alle Ziele, Maßnahmen, Effekte sowie Umwelteinflüsse abzubilden“ (Zimmer-Hegmann 2001: 3). Vor dem Hintergrund gesamtstädtischer, interregionaler und globaler Wirkungszusammenhänge wird der im Rahmen von Evaluationen entfaltete Blick auf die Veränderungen in einem Quartier von befragten Experten häufig als zu kleinmaßstäblich kritisiert.

Zusammenfassend deuten diese drei Herausforderungsfelder – die, wie gezeigt, auch in der wissenschaftlichen Begleitforschung thematisiert und diskutiert werden – an, dass Evaluationen nicht so einfach umsetzbar sind. Bis heute exist-

²⁷ Einen differenzierten Überblick über die Problematik so genannter Brutto- und Nettowirkungen von Programmaktivitäten bieten Munday und Williams (vgl. Munday, Williams 2009).

tieren hinsichtlich der Ausgestaltung von Evaluationsansätzen und hinsichtlich der Evaluationsleistungsfähigkeit viele offene Fragen.²⁸ Vor diesem Hintergrund können die mit Evaluation verknüpften hohen Erwartungen²⁹ als etwas irritierend oder als etwas zu visionär empfunden werden.

In der Debatte über Evaluation in der Städtebauförderung im Allgemeinen oder im Programm „Soziale Stadt“ im Speziellen schließt an die Abhandlung über Herausforderungen häufig eine Suche nach Optimierung. Zur Verbesserung von Evaluierbarkeit könnten – den drei Herausforderungsfeldern folgend – Zielformulierungen präzisiert werden, Beobachtungssysteme anhand von Schätzwerten, Definitionen sowie standardisierten Erhebungsverfahren optimiert werden und Wirkungsmessungen noch großräumiger oder anhand noch besserer Wirkungsmodelle oder unter der Berücksichtigung von Vergleichsräumen erfolgen. So fragt beispielsweise das BMVBS in der Ausschreibung eines Evaluationsleitfadens, welche Präzisierungen der in der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung und in den Programmstrategien bzw. Leitfäden der ARGEBAU formulierten Ziele erforderlich seien (vgl. Ausschreibung BBSR/SF – 10.08.34-4: 3). Und Stegen empfiehlt, aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge stärker als bisher auf qualitative Methoden zurückzugreifen (vgl. Stegen 2006: 274).

Die herausgestellten Herausforderungen können aber auch dazu führen, eine grundlegende skeptische Haltung gegenüber dem Optimierungspotenzial von Programmevaluationen zu entwickeln. Die in den nachfolgenden Ausführungen entfaltete noch grundlegendere Schwierigkeit von Evaluationen nährt diese Skepsis. Diese im Folgenden beschriebenen Schwierigkeiten resultieren aus den Irritationen, die im Laufe der Projektarbeit aus der beobachteten Diskrepanz zwischen dem Anspruch von Evaluationen und der alltäglichen Praxis resultierten. Die in den folgenden Abschnitten dargestellten Schwierigkeiten im Rahmen der Umsetzung von Evaluationen wurden bisher in der Form nicht in der wissenschaftlichen Begleitforschung diskutiert und sind das Ergebnis eigener Projekterfahrungen.

2.3.2.2 Evaluationsschwierigkeiten aufgrund strategischer Kalküle

Evaluationen basieren in der Regel auf der Annahme, dass in dem vorher ablaufenden Bewilligungsverfahren sichergestellt wurde, dass die Fördergebietsdarstellungen und die damit einhergehenden Projektaktivitäten mit den Inhalten

²⁸ Becker kam bereits 2003 zu der Einschätzung, dass die Fachdiskussion über Evaluationsmethoden, Modelle und ihrer Möglichkeiten und Grenzen als vergleichsweise unübersichtlich sei (Becker 2003: 210). „Offen bleiben Fragen nach den je spezifischen Evaluierungs- und Monitoringansätzen, nach Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit als Instrumente eines kontinuierlichen Controllings, ihrer Steuerungskapazität, der Intensität von Rückkopplungen zwischen Evaluierung und Programmumsetzung, nach dem Stand von Zielformulierung und -operationalisierung, nach Messlatten für Erfolg“ (Becker 2003: 225). Diese offenen Fragen sind auch acht Jahre später nicht befriedigend beantwortet.

²⁹ Vgl. Kapitel 2.2.1 „Programmkonzeption und Evaluation: Hoffnung auf Reflexion und Lernen“.

des Förderprogramms übereinstimmen und dass Ziele und Wirkungen entsprechend der Programmbeschreibungen angestrebt werden. Insbesondere jedoch während der Projektstudien auf Landesebene³⁰ hat sich jedoch gezeigt, dass die Bewilligungsverfahren diesem Anspruch oftmals nicht genügen und dass deshalb der idealtypischen Umsetzung der Förderprogramminhalte verschiedene Aspekte entgegenstehen. Damit einher geht die Erkenntnis, dass der Bezugsrahmen von Evaluationen an Unschärfe gewinnt. Immer offener wurde die für Evaluationen fundamentale Frage, in welchem Maße sich die Förderprogrammumsetzung an der Förderprogrammkonzeption ausrichtet.

DAS FÖRDERMITTELSTRATEGISCHE KALKÜL UND PLANUNGSUNSICHERHEITEN

Es konnte festgestellt werden, dass sich die Festlegung von Fördergebieten oder die Konzeption von Förderanträgen nicht nur problemorientiert sondern auch nach fördermittelstragischem Kalkül orientieren. Damit gemeint ist, dass im Rahmen der alltäglichen Praktiken im Umgang mit Förderprogrammvorgaben sich die in Fördermittelanträgen und Sachstandsberichten enthaltenden Problem- und Zielerstellungen an den Vorgaben orientieren und bei der Umsetzung des Programms abweichende, nicht erwähnte Zielsetzungen verfolgt werden. In den folgenden beiden Zitaten kommt diese strategische Operationsweise in der Weise zum Ausdruck, dass Förderprogramme auf kommunaler Ebene z. B. in langfristig bestehende Entwicklungsstrategien eingefügt – also passfähig gemacht – werden:

„Das Programm ‚Soziale Stadt‘ läuft bei uns schon seit dem Jahr 1999, und für uns ist eigentlich immer das Wichtigste, dass wir die Projekte die wir machen wollen, realisieren können. Da ist uns eigentlich jedes Programm willkommen, das sich irgendwie einpasst, und wir das dann auch durchziehen können.“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene)

„Das Förderprogramm ‚Soziale Stadt‘ ist ja nur ein Förderprogramm unter vielen. Wir haben hier zwei Sanierungsgebiete, in denen verschiedene Programme der Städtebauförderung realisiert werden. Als Stadt müssen sie immer ein Drittel selber an Geld dazu geben. Es muss immer geschaut werden, was für die Stadt insgesamt getan werden muss. Diese gewollten Maßnahmen muss man dann sortieren, im Hinblick auf die Förderprogramme. Die Leitung der Stadt muss schließlich entscheiden, wo es am dringendsten

30 Vgl. Kapitel 2.3.2 „Irritierende Erkenntnisse im Rahmen der Studien“.

*ist, die Gelder einzusetzen. Das ist dann eigentlich programmunabhängig.“
(Interview mit einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene)*

Diese Zitate verdeutlichen, dass Förderprogramme durchaus auch strategisch eingesetzt werden, um Ziele zu erreichen, die nicht zwangsläufig mit dem Förderprogramm übereinstimmen müssen.

Hinsichtlich der Beantragung von Fördermitteln stellte sich darüber hinaus heraus, dass Förderrichtlinien Projektkonzeptionen auch in der Form beeinflussen, dass aus der Sicht der Antragssteller im Sinne der Programmkonzeption sinnvoll erachtete Projektskizzen aufgrund förderrechtlicher Bestimmungen nachteilig abgewandelt werden müssen:

„Das von mir schon angesprochene Stadtteilfest wurde von den Trägern noch nicht an uns heran getragen und von uns auch noch nicht bewusst initiiert. Hierbei besteht die Schwierigkeit, die Bewohner dazu zu motivieren, selber aktiv zu sein und die Schwierigkeit das zu fördern, da wir beispielsweise keine Getränke oder Würste fördern können. Ein großer Veranstalter könnte dies, wenn zum Schluss eine Rechnung eingereicht wird. Aber das ist ja nicht das, was wir wollen. Die Bürger sollen ja selber aktiv werden. Es gibt also Klärungsbedarf bei derartigen Konstellationen.“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene)

Auch wenn das Bewilligungsverfahren viele Detailfragen regelt, so sprachen die Antragsteller vielfältige Unsicherheiten im Umgang mit dem Bewilligungsverfahren an. Diese Unsicherheiten äußerten sich zum einen aufgrund eines hohen Komplexitätsgrades des Bewilligungsverfahrens hinsichtlich der richtigen Ausformulierung bzw. Konzeptionierung der Anträge – also während der Antragsphase –, wie folgende Zitate veranschaulichen:

„Da die Bewilligungsbehörde mittlerweile aber eher investive Maßnahmen verlangt, sind wir jetzt umgeschwenkt und konzentrieren uns jetzt darauf. Da gibt es ja auch noch einiges zu tun. Leider herrscht viel Unklarheit darüber, was hinsichtlich der kleinteiligen Maßnahmen förderfähig ist.“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene)

„Uns wäre sehr geholfen, wenn sich die Bewilligungsbehörde genauer fassen könnte mit den Vorstellungen darüber, was förderfähig ist und was nicht. Bei den großen Projekten ist das nicht das Problem, da es da die recht klare Richtlinie gibt. Aber bei den hier hauptsächlich anzutreffenden kleinteiligen Maßnahmen gibt es deswegen Probleme. Bei schriftlichen Anfragen kriegt man, wenn überhaupt, sehr lapidare Antworten die nur eine Kopie der Förderrichtlinie darstellen und nicht weiterhelfen. Das muss konkreter

formuliert werden. Entweder man lässt den Leuten vor Ort fast ganz freie Hand, natürlich auch in einem vorgegeben Rahmen, oder man setzt einen engeren Rahmen, mit dem man dann aber etwas anfangen kann und keine Ungewissheit herrscht.“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene)

Aber nicht nur im Verlauf der Beantragung von Fördermitteln, sondern auch hinsichtlich der Verwendung bewilligter Fördermittel konnte Unsicherheit konstatiert werden:

„Wir haben, weil wir das Programm teilweise zurückfahren mussten, nur kleinteilige Maßnahmen gemacht und dabei gemerkt, dass auf dem sozialen Gebiet ein sehr großer Bedarf herrscht. Und wir haben ja auch in unserer Trägerrunde gemerkt, dass deren Projektvorschläge und Anmerkungen den sozialen Aspekt sehr betonen. Das haben wir dann versucht umzusetzen, obwohl uns nicht immer klar war, ob die Sachen förderfähig sind oder nicht, z. B. die Anschaffung von zwei Computern für das Projektbüro oder das Internetcafé, Verbrauchsmaterialien wie Ton für Töpferprojekte oder den dazugehörigen Brennofen. Das sind alles Sachen, die nicht eindeutig definiert sind bei den kleinteiligen Maßnahmen. Wir haben das trotz allem gemacht, da Bedarf gesehen wurde. Der Landesrechnungshof war auch schon da und hat die Inhalte nicht bemängelt, aber wir hatten schon ein bisschen Angst, dass wir was mit dem Rotstift raus gestrichen bekommen, nach dem Motto: ‚Ihr habt hier Sachen gemacht, die nicht förderfähig sind.‘“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene)

Die Quintessenz dieser Zitate liegt darin, dass sich die Umsetzung des Förderprogramms nicht nur danach richtet, was kommunale Programmverantwortliche im Sinne der Stadtentwicklung für sinnvoll halten, sondern sich eben auch danach richtet, was für förderwürdig erachtet oder vermutet wird. Dies führt zum einen dazu, dass kommunalstrategische Ziele in Programmförderanträgen unerwähnt mitgeführt werden und zum anderen, dass Projektkonzeptionen nicht im Sinne der Programmverantwortlichen ausgestaltet werden können. Für Bewertungen dieser Programmaktivitäten deutet sich damit die Herausforderung an, dass zwischen festgeschriebenen und nicht-festgeschriebenen Zielsetzungen unterschieden werden könnte. Wenn auch trivial, so lässt sich daraus die grundlegende Erkenntnis ableiten, dass die in Evaluationen zu bewertenden Programmaktivitäten durch die Ausgestaltung des Bewilligungsverfahrens geprägt oder auch überformt werden.

KURZE HALBWERTZEIT ABGESTIMMTER PLANUNGEN

Für jede Evaluation erschwerend kommt nun noch hinzu, dass die stringente Umsetzung der mit den Bewilligungsbehörden abgestimmten und mit Unsicherheiten behafteten Förderstrategien, wie die nachfolgenden Zitate aufzeigen, häufig aufgrund kommunalpolitischer Rahmenbedingungen nicht möglich erscheint.

„Die Kommune musste aufgrund der eigenen prekären Finanzsituation die Umsetzung des Integrierten Handlungskonzeptes stark zurückfahren, von den angestrebten 150.000 im Jahr Abstand nehmen. Also wurden dann nur noch kleinteilige Maßnahmen umgesetzt [...].“ (Interview mit einem Leiter eines Planungsbüros)

„Und jetzt sagt man, dass das zweite IHK eigentlich keinen Sinn mehr macht und es auch schon überholt ist und dass man eigentlich das dritte IHK haben muss.“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen)

„Die Verwaltung und die Projektgruppe haben die Aufgabe, einen Vorschlag für Prioritäten zu machen. Man kann nicht so viele Dinge in den Raum werfen und dann der Politik sagen: Sortiert euch das mal, sondern da ist eben der Bürgermeister auch ein Politiker der seine politischen Ziele hat. Aufgabe der Verwaltung ist es, ihm einen Vorschlag zu machen, wie er nach außen auftritt. Und das würde ich im IHK künftig auch sehen. Da muss halt klar sein: Was ist der Vorschlag? In welche Richtung geht man? Dann kann man politisch auch darüber streiten. Dann kann man auch sagen: Was soll der Kram? Das ist uns gar nicht so wichtig. Dann kann ja etwas anderes beschlossen werden. Es ist ja gar nicht schlimm, dass das IHK etwas in den Rat und die Politik rein gibt und dass es am Ende anders herauskommt.“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen)

Zusammenfassend scheinen die Herausforderungen, die mit der Umsetzung von Evaluationen verknüpft werden können, zu Unauflösbarkeiten heranzuwachsen. Dieser Abschnitt hat gezeigt, dass der Logik der Leitfäden eine andere Seite hinzugefügt werden muss. Berücksichtigt werden muss, dass sich die Darstellungen und Ausrichtung von Förderprogrammaktivitäten nicht nur an den in den Leitfäden skizzierten Problemdarstellungen und idealtypischen Entwicklungsstrategien, sondern auch nach kommunalstrategischem Kalkül und Zwängen orientieren. Diese zweite Seite wird in der wissenschaftlichen Förderprogrammdebatte – wie bereits angedeutet – bisher vernachlässigt.

2.3.2.3 Adhokratische Bewertungspraxis und Evaluationsbedenken

Wenn also die Bewertung von Förderprogrammaktivitäten anhand von Evaluationen mit so großen Herausforderungen konfrontiert ist, stellt sich die Frage, auf welche Art und Weise Programmverantwortliche ihre Aktivitäten bewerten – denn dass Förderprogramme alltäglich bewertet werden, wurde von keinem Interviewpartner angezweifelt.

Die Analyse der Antworten auf die Frage, nach welchen Informationen und nach welchen Kriterien die Programmverantwortlichen – wie Programmkoordinatoren, Quartiermanager, Projektträger – in den Förderprogrammgebieten Projekterfolge und weiteren Handlungsbedarf ergründen, führte zu dem Ergebnis, dass der Bewertungspraxis in den Fördergebieten ein hohes Maß an Spontaneität und Vielschichtigkeit zugrunde liegt.

„Man analysiert ständig. Wo gibt es Probleme? Man läuft mit offeneren Augen herum. Beispiel: Es liegt etwas herum. Ist vielleicht der Hausmeister krank? Warum kümmert sich keiner?“ (Interview mit einem Mitglied eines Planungsbeirates)

Offen bleibt zunächst, nach welchen Kriterien beobachtet wird. Ein externer Projektmanager betont den hohen informellen Grad des Informationsaustauschs zwischen Programmbeteiligten:

„Der Informationsaustausch läuft aufgrund persönlicher Kontakte gut. Man muss sich kümmern und selbst Wege suchen, um an Informationen zu kommen.“ (Interview mit einem externen Projektmanager)

Ein Leiter einer sozialen Einrichtung verweist darauf, dass bei der Ergründung von Projekterfolgen das Feedback der Projektteilnehmer eine wichtige Rolle spielt:

„Ich gebe das Feedback der Projektteilnehmer auch an die Programmkoordination der Stadtverwaltung weiter. Die Stadt selber holt sich kein Feedback, sondern ich muss es an die Stadt herantragen. Das Feedback wird nicht dokumentiert. Projekterfolge sind nicht messbar, sondern sichtbar. Vielleicht auch nur für den Moment. Erfolgsindikatoren werden eher aus dem Bauch heraus bewertet.“ (Interview mit einem Leiter einer sozialen Einrichtung)

Auf die Frage, nach welchen Kriterien sich Projektbewertungen und daraus folgend anknüpfende Entscheidungen richten, erhielten wir von einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene folgende Antwort:

„Ich schaue auf den Nutzen und die Wirkungen für das Gebiet und die Menschen. Das ist für mich Sinn und Zweck des ganzen Programms. Wenn man sieht, dass die Umsetzung funktioniert, und wir die Bedingungen schaffen, damit die Träger und die Menschen vieles besser wahrnehmen können, dann, denke ich, haben wir unser Ziel erreicht. Das Leben, was so schon dort existiert, sollte man so fördern, dass sich die Leute mit ihren Ideen dort besser verwirklichen können.“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene)

Ein Mitarbeiter einer Wohnungsbaugenossenschaft verweist auf die hohe Bedeutung von stellvertretenden Bewertungen durch Experten.

„Ganz schwer ist es, das soziale Verhalten der Bürger im Wohngebiet zu messen. Das lässt sich nur verbal bewerkstelligen. Da die Träger die wichtigsten Leute vor Ort sind, können Sie die Wirkungen und Reaktionen am besten beurteilen. Sie sind gewissermaßen der ‚Messfühler‘ für das soziale Klima. Deswegen wenden wir uns hauptsächlich an sie.“ (Interview mit einem Programmverantwortlichen auf kommunaler Ebene)

Eine an der Datenerhebung beteiligte wissenschaftliche Hilfskraft fasst ihren Eindruck der Bewertungspraxis folgendermaßen zusammen:

„Die Stelle für Programmkoordination der Stadtverwaltung ist schon eine Schnittstelle, bei der die Informationen zusammen laufen und sie auch Feedback von den Projekten bekommt und wir haben dort gefragt, ob sie das irgendwie dokumentiert, um zu sehen wie was gelaufen ist. Es wird nichts regelmäßig an sie herangetragen. Es ist alles eher so ein Zufallsprinzip, eher chaotisch. Aber das Netzwerk und die Arbeit vor Ort scheint trotzdem gut zu funktionieren.“ (Wissenschaftliche Hilfskraft der AG Regionalwissenschaften)

EVALUATION ALS SCHRECKGESPENST

Die obigen Zitate zeigen, dass diese adhokratische Bewertungspraxis nicht zwingend mit der rein formalen Evaluationsmethode zusammengeführt werden kann. Die nach der Evaluationsmethode aufwändige Formulierung von Zielen, die Bestimmung von Indikatoren und der anschließende Soll-Ist-Vergleich scheinen mit der Sprunghaftigkeit und Flexibilität der Bewertungspraxis in den Fördergebieten zu kollidieren. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die in den Forschungsstudien Befragten mit der Methode der Evaluation zunächst für die Steuerung von kommunalen Programmaktivitäten weniger eine Nutzen entfaltende Methode, sondern vielmehr eine verkomplizierende Methode assoziieren. Evaluation wird

als nicht beeinflussbare, externe Leistungsüberprüfung, als neue und zusätzliche Arbeitsanforderung, als Behinderung des Kerngeschäfts, als aufwändige Aktion ohne sichtbares Resultat, als persönliche Bedrohung des Arbeitsplatzes empfunden. Die Evaluationsmethode wird hinsichtlich der Programm- und Projektsteuerung also eher mit negativen Konnotationen versehen.

„Da brauchen sie schon jemanden, der besonders an dem Thema Evaluation interessiert ist. Und die Alltagsaufgaben der Stadt sind ja auch noch zu erledigen. In der Alltagswelt der Stadt wird immer alles sehr kurzlebig behandelt. Meine eigenen Erfahrungen lehren mich das. Das nächste Thema steht an und Deckel zu. Zur Nachbetrachtung ist sehr selten Zeit.“ (Interview mit einem Leiter eines Planungsbüros)

Diese grundlegende Skepsis, ob Evaluationen Steuerungsprozesse während der Programmumsetzung optimieren helfen, wurde auch von den Teilnehmern des im Dezember 2009 stattgefundenen Auftaktworkshops des Forschungsprojektes zur Entwicklung eines Evaluationsleitfadens geäußert. So wurde von „überzogenen Anspruchsniveaus“, „Datenfriedhöfen“ und von der Herausforderung „eines unangemessenen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses“ von Evaluierungen gesprochen. Ein Landesvertreter brachte zum Ausdruck, dass sein Land auf keinen Fall den bestehenden Indikatorenkatalog erweitern werde.

2.3.3 Zusammenfassung der Beobachtungen zur Evaluationspraxis

Wir rufen uns in Erinnerung, dass bereits 2001 – also kurz nach Beginn der Implementierung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ – auf einer Veranstaltung der Schader-Stiftung (2001) festgestellt wurde, dass die Management- und Kooperationsprozesse im Rahmen der Programmumsetzung noch erprobt werden sollten. Diesbezüglich wurde bei der Konzeption der Leitfäden des Förderprogramms insbesondere Evaluationen eine besondere Rolle zugeschrieben. Möglichst fortlaufend soll auf unterschiedlichen administrativen Ebenen Evaluationen durchgeführt und die Programmumsetzung an die gewonnenen Erkenntnisse angepasst werden. Es konnte herausgestellt werden, dass in der programmbegleitenden wissenschaftlichen Debatte – ähnlich wie in den Leitfäden – Evaluationen als Lern- und Optimierungsverfahren dargestellt werden. Ein Förderprogramm nicht zu evaluieren, wird als nicht zeitgemäß und darüber hinaus als effektivitätsmindernd dargestellt. Kurzum: Evaluationen würden die Qualität der Programmumsetzung verbessern.

Im Rahmen der Durchführung verschiedener Forschungsstudien reifte die autobiographische Erkenntnis, dass die Durchführung von Evaluationen mit vielfältigen Herausforderungen verknüpft ist. Die in den Leitfäden mit Evaluationen

einhergehenden hohen Erwartungen stellen sich vor diesem Hintergrund als sehr visionär dar. Folgende zwei Aspekte scheinen dabei besonders herauszustechen:

UNAUFFLÖSBARKEIT ARTIKULIERTER EVALUATIONSHERAUSFORDERUNGEN

Die Auswertung von Expertengesprächen machen deutlich, dass die formale Bewertungspraxis sehr unterschiedliche Aspekte der kommunalen Entscheidungsstrukturen konterkarieren. Dies kann anhand des Integrierten Handlungskonzeptes (IHK) konkretisiert werden. Programmkonzeptionell wird dem IHK eine große Steuerungsrelevanz zugeschrieben. Dort sind langfristige Strategien und Leitziele erarbeitet worden, aus denen sich konkrete Handlungsziele und Einzelmaßnahmen ableiten lassen. Aus Sicht der Bewilligungsbehörden ist diese perspektivische Planung sehr wünschenswert, weil damit die Finanzausgaben und Investitionsplanungen mittel- bis langfristig festgelegt werden können. Dies komme den haushalterischen Erfordernissen und Sachzwängen der Bewilligungsbehörden sehr entgegen. Aus der Sicht der kommunalen Programmverantwortlichen zeigt sich, dass sich der Handlungsbedarf und die Handlungsmöglichkeiten in den Kommunen im Laufe des Stadtentwicklungsprozesses stetig wandeln. Dies hänge von verschiedenen Parametern wie z. B. personellen Ressourcen, Wahlkampfstrategien, Verfügbarkeit finanzieller Mittel, sozio-ökonomischen Problemlagen, öffentlichen Diskursen oder der Entwicklung der wirtschaftlichen Situation von Unternehmen ab. Wenn sich Handlungsspielräume und -erfordernisse allerdings verändern, dann reicht nur in seltensten Fällen eine alleinige mittelfristige Strategie aus, um den Verlauf eines geförderten Stadtentwicklungsprogramms zu bestimmen. Dies zeigt, dass bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Integrierten Handlungskonzepte und der sich darauf beziehenden Evaluation eine möglichst hohe Flexibilität zugelassen werden sollte (gerade im Hinblick auf langfristige Planungen). Eine individuelle und eine komparative Bezugsnorm werden deutlich:

Aus der Sicht der Kommune bzw. des Quartiermanagements sind vorwiegend solche Programmbewertungen zielführend, die an die kommunalen Rahmenbedingungen individuell angepasst sind. Fokus oder Maßstab der Evaluation ist somit eine auf den kommunalen Einzelfall bezogene, individuelle Bezugsnorm.

Dem entgegen ist aus Sicht der Fördermittelgeber interessant, welche lokalen Entwicklungskonzepte im interkommunalen Vergleich erfolgreicher waren und welche Kommunen einen effizienteren und effektiveren Mitteleinsatz betrieben haben. Eine komparative Bezugsnorm der Evaluation hat somit für Land, Bund und EU sicherlich einen ebenso hohen Stellenwert wie eine individuelle Bezugsnorm. Aus diesen Gründen orientiert sich eine „von oben“ verordnete Programm- oder Projektfortschrittskontrolle in den meisten Fällen an komplexen und quantitativen Maßzahlen und Indikatoren, die vermeintlich objektive und vergleichbare

Erkenntnisse zu liefern scheinen. Diese verwischen aber oftmals die individuellen Unterschiede oder bauen Artefakte auf, die der Bewertungspraxis in den Quartieren nur eingeschränkt oder gar nicht gerecht werden.

Hier liegt eine strukturell angelegte Problematik vor, die durch eine Optimierung von Steuerungsstrukturen immer nur partiell begegnet werden kann. Es kristallisierte sich heraus, dass aus den vielfältigen möglichen Perspektiven auf Förderprogrammaktivitäten jeweils unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Anforderungen an Bewertungsabläufe plausibel erscheinen. Eine Folge dieser widersprüchlichen Anforderungen ist auch darin zu sehen, dass neben der formaljuristischen Bewertungspraxis eine sich nach anderen Regeln ausgestaltende eher adhokratische Bewertungspraxis besteht. Die in den Leitfäden festgeschriebenen Bedeutungsaufloadungen von Evaluation führen zu dem Ziel, die adhokratische Bewertungspraxis entsprechend einer Linearität suggerierenden Ablaufschemas stärker zu systematisieren und damit zu formalisieren und wurde so für einige zum Schreckgespenst.

FÖRDERPROGRAMME ALS EIN ZU WÄHLENDER KONTEXT

Darüber hinaus deuteten die empirischen Daten an, dass nicht nur innerhalb der Programmumsetzung unterschiedliche Perspektiven und Kontexte identifiziert wurden, sondern auch die Förderprogramme als etwas neben anderem gesehen werden können. Immer unklarer wurde, mit was wir es eigentlich zu tun haben, wenn wir über die Förderprogrammumsetzungen und die mit ihr einhergehenden Bewertungsmechanismen nachdachten. Für Evaluationen von zentraler Bedeutung – und bisher noch zu wenig bedacht – stellte sich heraus,

- * *dass sich die Auswahl von Förderprogrammgebieten und -maßnahmen (auch) danach richtet, bestimmte bewilligungsrelevante Indikatoren zu erfüllen und*
- * *dass die Fördermittel insgesamt in einem ungünstigen Verhältnis zu den formulierten Programmzielen stehen, die darüber hinaus aus fördermittelstrategischem Kalkül formuliert werden. Kommunale Strategen nutzen mittelfristige Förderprogramme für langfristige Stadtentwicklungsstrategien. Damit werden programmspezifische Ziele relativiert.*

Bewertung von Programmverläufen, empfundene Problemlagen und daraus resultierende Empfehlungen sind also stark kontextabhängig. Die Erkenntnis der Relativierung der förderprogramminhärenten Zielsetzungen stellt Evaluatoren vor Herausforderungen, da eine jede Evaluation einen klar definierten Bezugsrahmen und klare Zielperspektiven voraussetzt.

Vor diesem Hintergrund kann nicht klar formuliert werden, in welcher Weise Evaluationen zur Steuerung und kontinuierlichen Erfolgskontrolle der Programmumsetzung von wem auf welche Art genutzt werden könnten. Viele Bewertungswege des Förderprogramms „Soziale Stadt“ scheinen möglich.

2.4 Entwicklung und Einordnung eines epistemologischen Interesses

Die geleisteten Studien führten zu der Erkenntnis, dass im Rahmen der Programmkommunikation Evaluationsergebnisse je nach Kontext von Organisationen sehr unterschiedlich dargestellt werden können. Evaluationen werden von Organisationsvertretern dabei mit ganz unterschiedlichen Schwierigkeiten assoziiert. Dies legt die Annahme nahe, dass sich mit Evaluationen nicht so einfach die in den Programmkonzeptionen festgeschriebene Hoffnung erfüllen lässt, Programmumsetzungen zu verbessern bzw. zunächst genau geklärt werden muss, welche Art von Verbesserung unter welchen Kontextbedingungen gemeint sein könnte.

Aus diesem Grund änderte sich im Laufe der Durchführung der Forschungsprojekte der Fokus: Zunächst war die Auseinandersetzung mit Evaluation von dem Interesse geprägt, Programmaktivitäten mit Hilfe von Evaluationen optimieren zu wollen. Dieses Interesse trat nach der Offenlegung der fundamentalen Schwierigkeiten in den Hintergrund und wurde abgelöst durch ein Bedürfnis, Evaluationspraxis grundlegender verstehen zu wollen. Denn wenn Evaluationen, wie sich in den Studien gezeigt hat, nicht so einfach den in der Programmkonzeption enthaltenen Anspruch befriedigen und die ihr zuge dachte Aufgabe erfüllen, gleichzeitig aber in immer größerem Maße umgesetzt werden³¹, stellt sich die Frage nach dem „warum trotzdem Evaluation?“. Es entstand ein Interesse, Evaluation grundlegend systematisieren bzw. verstehen zu wollen und ihre Bedeutung im Rahmen der Umsetzung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ herauszuarbeiten. Auf den Punkt gebracht erschien folgende Frage im Fokus:

WELCHE FUNKTION ERFÜLLEN EVALUATIONEN FÜR DIE KONSTITUIERUNG DES FÖRDERPROGRAMMS „SOZIALE STADT“?

Ausgehend von diesem Grundinteresse an der Funktion von Evaluation ergeben sich weitere Fragen, die sich nach drei Themenkomplexen gliedern lassen:

» *Die Frage nach der Erklärung der beobachteten Kontextabhängigkeit*

Bei der Entwicklung eines grundlegenden Evaluationsverständnisses soll die beobachtete Kontextabhängigkeit theoriekonzeptionell berücksichtigt werden.

³¹ Obwohl die mit Evaluationen einhergehenden Schwierigkeiten vielen Entscheidungsträgern bekannt sind, gewinnen sie weiter an Relevanz. Die Ausschreibung des BMVBS und die Evaluationsanstrengungen des Bundeslandes Hamburg können als zwei prominente Beispiele für den sich verstärkenden Evaluationstrend und die damit einhergehenden positiven Konnotationen angeführt werden.

Wie also können die beobachtete Kontextabhängigkeit von Evaluationen und die damit in Organisationen einhergehenden vielfältigen und widersprüchlichen Anforderungen an Evaluationen erklärt werden? Liegt dem ein grundlegendes Erklärungsschema zugrunde?

» *Die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Evaluation und Programm-konzeption*

Uns interessiert die Bedeutung von Evaluation für die Konstituierung des Förderprogramms „Soziale Stadt“. Wie können wir folglich den Zusammenhang zwischen der Programmkonzeption und einer Evaluation verstehen? Klar ist, dass die in Evaluationen festgeschriebenen Beobachtungen durch die Förderprogrammkonzeption beeinflusst werden und umgekehrt. Gibt es eine Logik, nach welcher die Wechselwirkung zwischen einer Evaluation und einem Förderprogramm beschrieben werden kann? Wonach richtet sich, was in Evaluationen auftaucht und was nicht auftaucht und was aus Evaluationen in Programme übernommen wird und was nicht?

» *Die Frage nach der Funktion von Evaluation*

Anschließend an die vorherige Frage kann die als Krönung zu verstehende Frage nach der Funktion von Evaluationen für die Konstituierung und Stabilisierung der Förderprogramme in Angriff genommen werden. Krönend deswegen, weil zu ihrer Beantwortung zunächst ein Verständnis von Kontextabhängigkeit und der Förderprogrammkonzeption vorliegen muss. Zu fragen wäre, auf welche Art und Weise die in Evaluationen kommunizierten Bedeutungen im Zusammenhang der Förderprogrammumsetzung von Organisationen in Anspruch genommen werden können?

Diese Leitfragen bedürfen grundlegender Überlegungen über Beobachtungen und Erkenntnis. Im Grunde geht es um den Versuch, die während der Evaluationsstudien gewonnenen Erkenntnisse anhand einer elaborierten theoretischen Konzeption zu systematisieren, zu ordnen, zu reflektieren.

Von Interesse ist also, programmkonzeptionelle Bewertungsmechanismen tiefgreifender verstehen zu wollen. Damit möchte die vorliegende Arbeit ein erweitertes Förderprogramm- und Evaluationsverständnis erarbeiten, das die Bedeutung einer Evaluation für die Umsetzung von Förderprogrammen in die Theoriebildung auch dann aufzunehmen vermag, wenn Evaluationen hinsichtlich der Ermittlung von Wirkungen unauflösbare Mängel zugeschrieben werden. Die vorliegende Arbeit wird folglich von der Frage, wie man mit einer Evaluation die Effekte der Programmumsetzung verbessern kann, umschalten auf die Frage, was in Organisationen während der Förderprogrammumsetzung mit Evaluationen (aus-) gelöst wird, wenn es nicht nur die Erkenntnisse über Programmwirkungen sind, die durch die Evaluation thematisiert werden (vgl. Jung 2008: 19).

Vor dem Hintergrund dieser – aus der eigenen Evaluationspraxis resultierenden – Fragestellungen schauen wir im Folgenden auf Diskussionsströmungen in der Evaluationsforschung und der Humangeographie. Damit wird das Ziel verfolgt, die Neuartigkeit – also die Bedeutung – der Fragestellungen herauszustellen und zu präzisieren und gleichzeitig eine Anschlussfähigkeit des daraus resultierenden Forschungsbeitrags sicherzustellen. Mit anderen Worten geht es darum, dass das während der Studien zur Evaluationspraxis entstandene erkenntnistheoretische Interesse in bestehende wissenschaftliche Diskurse eingeordnet wird und mit Hilfe dieser Einordnung weiter an Kontur gewinnt. Im Folgenden soll also geklärt werden, welche erkenntnistheoretische Konzeption sich anzubieten scheint, um die Evaluationspraxis zu sortieren und zu erklären.

2.4.1 Evaluationsforschung: Die Dominanz der Linearität und das Dogma der Nützlichkeit

Nachdem im Zusammenhang der Erläuterung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ und der Forschungsstudien bereits auf die Debatte über Evaluation eingegangen wurde³², erfolgt an dieser Stelle noch einmal ein erweiterter Blick auf das Phänomen Evaluation und dessen Erforschung.

Evaluation erfreut sich insgesamt – also nicht nur im Bereich der Stadtentwicklung – einem in den letzten Jahrzehnten stetig steigenden Interesse. Aus diesem gestiegenen Interesse und der damit einhergehenden steigenden Anzahl von Evaluationsvorhaben in den unterschiedlichsten Handlungsbereichen hat sich geradezu ein „Diskussionslabyrinth um die ‚Evaluation‘“ entfaltet (Becker 2003: 210 mit Verweis auf Kromrey 2001: 105). In Deutschland und anderen Ländern hat sich eine Community herausgebildet, die sich wissenschaftlich mit dem Phänomen Evaluation auseinandersetzt und dadurch Systematisierungen, Relativierungen und Erweiterungen des Diskussionslabyrinths zur Verfügung stellt.³³

32 Vgl. Kapitel 2.1 „Eine erste Annäherung an das Programm ‚Soziale Stadt‘“ und 2.2 „Evaluation des Förderprogramms“.

33 In Deutschland, Österreich und in der Schweiz bietet die im Jahr 1997 gegründete Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval) eine Plattform zur Beeinflussung des Evaluationsdiskurses (URL: <http://www.degeval.de>). In der DeGEval sind Personen und Institutionen organisiert, die mit dem Phänomen Evaluation Berührungspunkte aufweisen. Die Gesellschaft dient dem Ziel, die Durchführung von Evaluationen zu professionalisieren, unterschiedliche Perspektiven zusammenzuführen und Erfahrungen auszutauschen (URL: <http://www.degeval.de>). In verschiedenen Arbeitskreisen werden Empfehlungen, Leitlinien und Veröffentlichungen erarbeitet (URL: <http://www.degeval.de>). Dazu zählt, dass die DeGEval im Jahr 2002 „Standards für Evaluation“ veröffentlicht hat (URL: <http://www.degeval.de>). Eine weitere Diskussionsplattform stellt die halbjährlich erscheinende Zeitschrift für Evaluation (ZfEv) dar. Mit der ZfEv wird das Ziel verfolgt, den „fachlichen Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis“ und die „interdisziplinäre Bündelung sektoralen Fachwissens“ (URL: <http://www.zfev.de>) zu verbessern. Darüber hinaus haben sich verschiedene Evaluationsinstitute gegründet. Als Beispiele können das Centrum für Evaluation (CEval) am Institut für Soziologie der Universität Saarbrücken und das Institut für Evaluation Dr. Beywl & Associates GmbH (UNIVATION) genannt werden (vgl. URL: <http://www.ceval.de>, URL: <http://www.univation.org>).

2.4.1.1 Gängige Systematisierungen von Evaluationen

Betrachtet man nun diese Debatte über Evaluation, so fällt zunächst ganz augenscheinlich auf, dass ein großer Teil der Veröffentlichungen zum Thema Evaluation sehr anwendungsbezogene Fragestellungen behandelt. Dies äußert sich auch in einer hohen Dichte von Evaluationsleitfäden und Arbeitsanleitungen.³⁴ Darin enthalten sind Erläuterungen zu Evaluationstypisierungen und die damit einhergehenden Implikationen der Gestaltung von Evaluationsvorhaben. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit – da Evaluation in unterschiedlichen Handlungsfeldern, auf verschiedene Art und Weise und mit differenzierten Zielsetzungen diskutiert und eingesetzt wird – sollen im Folgenden angebotene Systematisierungen skizziert werden.

EVALUATIONSGEGENSTÄNDE

Der Untersuchungsgegenstand einer Evaluation kann ein Produkt, eine Person, eine Reform, eine Institution, eine Organisation, ein Projekt, ein Programm, eine Policy oder eine Evaluation selbst sein (vgl. Beywl, Schepp-Winter 1999: 17; Wottawa, Thierau 2003; Stockmann, Meyer 2010: 67). Der zu evaluierende Sachverhalt kann sich in der Planung oder Umsetzungsphase befinden oder schon lange abgeschlossen sein (vgl. Kromrey 2001: 109).

*„Häufig sind die Untersuchungs- und Bewertungsgegenstände von Evaluationen allerdings Reformmaßnahmen, Projekte, Programme oder Policies.“
(Stockmann, Meyer 2010: 67)*

Demnach sind die Vielfalt und die Ausgestaltung der möglichen Evaluationsgegenstände sehr groß. Für die Präzisierung eines Gegenstandes reicht es jedoch nicht festzulegen, dass eine bestimmte Reform oder eine bestimmte Organisation in einer bestimmten Entwicklungsphase evaluiert werden soll.

„Jede Evaluation wäre überfordert, wollte sie ein Programm, eine Einrichtung o. Ä. quasi ‚ganzheitlich‘ zu ihrem Gegenstand machen.“ (Kromrey 2001, S. 109)

Ein Evaluationsgegenstand sollte demzufolge möglichst konkret bezeichnet werden.

³⁴ Als Beispiel kann die homepage der DeGeVal dienen (URL: <http://www.degeval.de>). Auf ihr lassen sich zahlreiche Links zu Leitfäden für Evaluationen auf so verschiedenen Gegenstandsfeldern wie Kultur, Bildung, Forschung, Sicherheit und Umweltschutz finden.

FUNKTIONEN UND ZEITPUNKTE VON EVALUATIONEN

Hinsichtlich der Evaluation von Programmen können vier Evaluationsfunktionen unterschieden werden: die Gewinnung von Erkenntnissen (Erkenntnisfunktion), die Durchführung von Kontrolle (Kontrollfunktion); die Initiierung von Dialogen, Entwicklungs- und Lernprozessen (die Entwicklungsfunktion) und die Legitimation der zu evaluierenden Aktivitäten (Legitimierungsfunktion) (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 73; Stockmann 2004: 18; Sedlacek 2004: 16; Weith 2007b: 18 f.).³⁵ Stockmann und Meyer weisen darauf hin, dass sich die Priorisierung einer bestimmten Evaluationsfunktion auf die Bestimmung des Evaluationszeitpunktes auswirkt (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 75). In Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Evaluation werden häufig drei Typen unterschieden: Die Ex-ante Evaluation findet in der Planungsphase statt, die On-going oder prozessbegleitende Evaluation wird während der Durchführungsphase und die Ex-post Evaluation nach Abschluss eines Programms oder eines Projektes umgesetzt (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 75; Stockmann 2002: 222). In diesem Zusammenhang werden summative und formative Evaluationen gegenübergestellt. Im Vergleich zu summativen Evaluationen mit häufig nach außen gerichteter bilanzierender Funktion, steht bei formativen Evaluationen die gestaltende (formende) Funktion an erster Stelle. Als Lernmedium dient sie der Initiierung von Lernprozessen. Sie hilft, Erkenntnisse aus der bisherigen Programm- bzw. Projektpraxis zu ermitteln.

FREMD- UND SELBSTEVALUATION

Jede Evaluation kann von Mitarbeitern eines Programms oder eines Projektes selbst durchgeführt werden. Man spricht in diesem Fall von Selbstevaluation oder interner Evaluation (vgl. Hummel 2004). Alternativ können mit der Durchführung von Evaluationen auch außenstehende Personen oder Organisationen beauftragt werden. Sinngemäß ist dann von externen Evaluationen die Rede. Darüber hinaus gibt es Mischformen, an denen sowohl interne als auch externe Mitarbeiter mitwirken. Sowohl die interne als auch die externe Evaluation bieten gewisse Vor- und Nachteile (vgl. Kromrey 2001: 118).

35 Univation (URL: <http://www.univation.org>) unterscheidet mit Verweis auf Owen, J. M.; Rogers, P. J. (1999): Program evaluation. Forms and approaches. London: Sage. im Hinblick auf den zeitlichen Verlauf eines Programms eine proaktive Evaluationsfunktion (eine Evaluation soll vor der Durchführung eines Programms Erkenntnisse liefern soll (ähnelt der oben aufgeführten Erkenntnisfunktion)); eine klärende Evaluationsfunktion (eine Evaluation soll die Güte der Programmziele überprüfen (ähnelt ebenfalls der Erkenntnisfunktion), eine interaktive Evaluationsfunktion (eine Evaluation liefert Ergebnisse zur Programmoptimierung (ähnelt der oben aufgeführten Lern- und Entwicklungsfunktion)), eine dokumentierende Evaluationsfunktion (eine Evaluation überprüft den Programmverlauf (ähnelt der oben aufgeführten Kontroll- und Entwicklungsfunktion)) und eine wirkungsfeststellende Evaluationsfunktion (eine Evaluation schreibt die Resultate eines Programms fest (ähnelt der oben beschriebenen Legitimations-, der Lern- und Entwicklungsfunktion)).

EVALUATIONSPROZESS UND METHODISCHE VORGEHENSWEISE

Der idealtypische Verlauf einer Evaluation wird von Stockmann und Meyer in eine Planungs-, Umsetzungs- und Verwertungsphase eingeteilt (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 159): In der Planungsphase muss das Evaluationsvorhaben bestimmt und eingegrenzt werden. Daran anschließend gilt es, eine Evaluationskonzeption und eine Ablaufplanung zu entwickeln. Die Durchführungsphase lässt sich dadurch charakterisieren, dass Erhebungsinstrumente entwickelt und auf deren Basis Daten erhoben, strukturiert und ausgewertet werden. Abhandlungen über Datenerhebungs- und Auswertungsverfahren schließen in der Regel an die Grundlagen empirischer Sozialforschung an und reichen von linearen Modellansätzen bis hin zu qualitativen Methoden (vgl. Wottawa, Thierau 2003: 134 f.). In der Verwertungsphase schließlich werden die Evaluationsergebnisse präsentiert und in Form eines Evaluationsberichtes verfasst (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 159 f.). Nach dem Verständnis verschiedenster Autoren richtet sich die konkrete Ausgestaltung des Evaluationsprozesses nach der Konkretisierung der weiter oben beschriebenen Differenzierungsmöglichkeiten von Evaluation. Die Gestaltung eines Evaluationsprozesses muss je nach Evaluationsgegenstand, je nach Evaluationsfunktion, je nachdem ob intern oder extern evaluiert werden soll, unterschiedlich erfolgen.

Aus der Debatte über Evaluation ließen sich an dieser Stelle zahlreiche weitere Systematisierungen ableiten. Es soll jedoch kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben, sondern lediglich gängige Systematisierungen angedeutet werden.

Diese aufgezeigten Systematisierungsvorschläge machen hinsichtlich der Beobachtung der Evaluationsbestrebungen während der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ zweierlei deutlich: Zum einen lassen sich nun anhand dieser beispielhaft aufgeführten Systematisierungen die Ausführungen zum Thema Evaluation in den drei Leitfäden zum Programm „Soziale Stadt“ nun ergänzend beschreiben. Man könnte aufführen, dass das ganze Programm als Gegenstand von Evaluation fungiert, dass die Lernfunktion im Vordergrund steht und damit eher formative und weniger summative Evaluationen intendiert werden und dass Unterscheidungen zwischen Selbst- und Fremdevaluation und zwischen verschiedenen Evaluationsphasen in den Leitfäden eine geringere Rolle spielen. Zum anderen wird beispielsweise aufgrund der Verwendung ähnlicher Begriffe deutlich, dass die Bedeutungszuweisungen von Evaluationen in den Leitfäden keinesfalls auf die Kommunikation über das Förderprogramm „Soziale Stadt“ beschränkt sind, sondern an eine wissenschaftliche Evaluations-Debatte anschließen bzw. sich daraus ableiten lassen. Und genau diesen wissenschaftlichen Kontext von Evaluationen der Programmumsetzung „Soziale Stadt“ stellt Strubelt explizit heraus, indem er betont, dass die Evaluationsmethode eine wissenschaftliche Methode sei (vgl. Strubelt 2005: II).

Grundsätzlich muss an dieser Stelle jedoch angemerkt werden, dass diese aus einem starken anwendungsbezogenem Kontext heraus erfolgenden Systematisierungen von Evaluationen nicht weiterhelfen, die in Folge der durchgeführten Evaluationsstudien erfahrenen Irritationen und aufgeworfenen Fragestellungen aufzulösen. Welche grundsätzlicheren Thematiken – also weniger anwendungsbezogen – lassen sich in der Evaluationsdebatte aufspüren? Womit setzt sich Evaluationsforschung noch auseinander?

2.4.1.2 Ein Blick auf Selbstbeschreibungen von „Evaluationsforschung“

Da es nicht möglich ist, von der Evaluationsforschung zu sprechen oder diese gar einkreisen zu wollen, werfen wir an dieser Stelle einen exemplarischen Blick in Selbstbeschreibungen des Phänomens „Evaluationsforschung“. Stockmann – als Mitherausgeber der Zeitschrift für Evaluation, Mitglied der DeGeVal und Leiter des Centrum für Evaluation (CEval) ein wichtiger Protagonist in der deutschen Evaluationsdebatte – sieht die Evaluationsforschung als Teil der angewandten Sozialforschung (vgl. Stockmann: 2004: 14) und stellt damit den schon beobachteten Anwendungsbezug heraus:

*„Evaluationsforschung ist ein Teilgebiet der angewandten Sozialforschung und will deshalb wie diese zur Lösung praktischer, gesellschaftspolitischer Probleme beitragen, indem sie gezielt und systematisch Grundlagen für außerwissenschaftliche Entscheidungsprozesse bereitzustellen versucht.“
(Stockmann 2004: 14 mit Verweis auf Clemens 2000: 215)*

Der Zweck, Grundlagen für außerwissenschaftliche Entscheidungsprozesse bereitzustellen, unterscheidet nach Stockmann die Evaluationsforschung von der Grundlagenforschung. Denn während die Grundlagenforschung „relativ zweckfrei nach Erkenntnissen streben kann“ (Stockmann 2004: 14), besitzt Evaluationsforschung in der Regel einen Auftraggeber, welcher damit bestimmte Ziele verfolgt (vgl. ebenda). Aus diesem Grund hat sich die Ausgestaltung einer Evaluation nach gegebenen Zielbeschreibungen zu richten. Die Definition und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes muss sich demnach Interessen richten, die außerhalb der Wissenschaft liegen – sofern es sich um einen wissenschaftsexternen Auftraggeber handelt (vgl. Kromrey 2003: 96 f.). Dabei fällt auf, dass Stockmann die Begriffe „Evaluation“ und „Evaluationsforschung“ synonym zu verwenden scheint. Unklar bleibt, warum sich eine Evaluationsforschung an einem Auftraggeber orientieren sollte. In einer Fußnote des oben aufgeführten Zitates räumt Stockmann ein, dass „Evaluationsforschung auch als akademische Forschung mit

eigener Zwecksetzung betrieben werden [könnte]“ (Stockmann 2004: 14). Dies stelle Stockmann zu Folge aber eine Ausnahme dar.

Nehmen wir also zunächst zur Kenntnis, dass Stockmann zwischen Grundlagenforschung und Evaluationsforschung unterscheidet. Stockmann verweist darauf, dass Evaluationen immer mit Bewertungen verbunden sind (vgl. ebenda). Zu diesem Zweck werden die Beurteilungskriterien in der Regel aus dem zu bewertendem Programm selbst abgeleitet. Mit Bezugnahme auf Kromrey (1995: 320) macht er diesbezüglich deutlich, dass es sich bei Evaluationen „nicht um subjektive Werturteile des Evaluationsforschers handelt, sondern um ‚technologische Einschätzungen‘, die intersubjektiv nachprüfbar sein müssen“ (Stockmann 2004: 14). Indem Stockmann Evaluation gleich zu Beginn seines Aufsatzes mit Intersubjektivität und nachprüfbar in Verbindung bringt, offenbart er ein bestimmtes Wissenschaftsverständnis. Denn nach Stockmann unterscheiden sich wissenschaftliche Evaluationen von Alltagsevaluationen unter anderem dadurch, „daß Bewertungen nicht willkürlich, sondern anhand explizit auf den zu evaluierenden Sachverhalt und anhand präzise festgelegter Kriterien vorgenommen werden“ (Stockmann 2004: 14). Ein weiteres Differenzierungsmerkmal bestehe darin, dass die Datenerhebung im Rahmen einer wissenschaftlichen Evaluationen nach systematisch objektivierenden Verfahren erfolge. Dabei stehe der wissenschaftlichen Evaluation die gesamte Bandbreite sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Verfügung, und die in der Wissenschaft grundlegenden Regeln für die Sammlung valider Daten müssen beachtet werden (vgl. Stockmann 2004: 14 mit Verweis auf Rossi et al. 1988: 1 f., Wottawa, Thierau 1998: 9 f.; Kromrey 1995: 314 f.).

Stockmann spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „Dualität“ (Stockmann 2004: 19) der Evaluationsforschung. Die Evaluationsforschung ist demnach sowohl Teil der empirischen Sozialforschung und bedient sich ihrer Theorien und Methoden, als auch Teil des politischen Prozesses, den sie selbst beeinflusst und dem sie umgekehrt „als Instrument zur Entscheidungsfindung für die politische Steuerung wissenschaftsfremden Anforderungen ausgesetzt ist“ (Stockmann 2004: 19 f.). Auch Lichtenberg vertritt diese Ansicht, indem er feststellt, dass „[d]ie Evaluationsforschung [...] Methoden aufzuzeigen [versucht], wie die Qualität und Zielerreichung bestimmter Programme bewertet werden kann“ (Lichtenberg 2004: 47).

Festzuhalten bleibt, dass es sich dabei um eine selbstaufgelegte und konsequentreiche Einschränkung handelt. Wo bleibt die Freiheit der Wissenschaft? Der missionarische Blick auf Evaluation wird durch folgendes Zitat zum Ausdruck gebracht:

„Über alle theoretischen und methodischen Fragen hinweg besteht zudem Einigkeit darin, daß es vor allem darauf ankommt, daß Evaluationsergebnisse im politischen Prozeß genutzt werden. Damit rückt das Kriterium der Nützlichkeit von Evaluationskriterien für die Auftraggeber und die

unterschiedlichen Stakeholder-Gruppen in den Vordergrund. [...] Neben der Wissenschaftlichkeit der Ergebnisse, kommt es eben auch darauf an, daß Evaluationen nützlich sind, denn nur dann werden sie auf politische und soziale Veränderungsprozesse einwirken können.“ (Stockmann 2004: 22 mit Verweis auf Chelimsky 1995: 8)

Hinsichtlich des Primats der Anwendungsorientierung von Evaluationsforschung, der Verpflichtung der Nützlichkeit und der Abgrenzung zur Grundlagenforschung kommen vor dem Hintergrund der in Kapitel 2.3 entfaltenen Evaluationserfahrungen Fragen auf: Zum einen scheint der Zwang der Nützlichkeit diametral zu den Beobachtungen zu stehen, dass mit Evaluationen von befragten Experten ein geringer Nutzen assoziiert wird und daher Evaluationen eher als Schreckgespenst bezeichnet wurden. Auch Rolfes konstatiert, dass bisher in der Evaluationsforschung nicht untersucht wurde, wie und mit welchen Konsequenzen die Evaluationsergebnisse in die evaluierten Projekte, Programme oder Prozesse zurückfließen (vgl. Rolfes 2007: 76). Dies führt zu der Frage, was man wohl zu sehen bekäme, wenn man im Rahmen einer Evaluationsforschung jenseits des von Stockmann aufgezeigten „Pfad der Nützlichkeit“ nach Erklärungsmöglichkeiten zu beobachtender Evaluationspraxis zu suchen beginnt. Dass dies im Hinblick auf die Sortierung unserer Evaluationsbeobachtungen vielversprechend sein könnte, deutet die von Stockmann getroffene Aussage zur taktischen Funktion von Evaluation an:

„Sehr oft werden Evaluationen auch ‚taktische‘ Funktionen zugeschrieben. Davon wird dann gesprochen, wenn die Ergebnisse von Evaluationen nur dazu verwendet werden sollen, um lediglich bestimmte politische Entscheidungen (manchmal sogar nachträglich) zu legitimieren, z. B. weil ein Programm weitergeführt oder im Gegenteil eingestellt werden soll. Mittlerweile ist es für Politiker auch ‚schick‘ geworden ‚to use Evaluations as baubles or as bolters‘ (Pollitt 1998: 223), als dekorative Symbole für eine ‚moderne‘ Politik, ohne die Ergebnisse von Evaluationen ernsthaft nutzen zu wollen. Diese Art von ‚taktischer‘ Funktion läßt sich jedoch kaum mit dem eigentlichen Zweck von Evaluation vereinbaren und stellt eher ihre pathologische Seite dar.“ (Stockmann, Meyer 2010: 75)

Genau weil diese ‚taktische‘ Funktion sich nicht mit dem Zweck von Evaluationen vereinbaren ließe, „wurde sie hier auch nicht in das Aufgabenfeld von Evaluationen mit aufgenommen“ (Stockmann 2004: 19).

Die Beobachtung – und offensichtlich weit verbreitete Existenz – dieser ‚taktischen‘ Funktion stellt auch in den dargestellten autobiographischen Evaluationserfahrungen ein wichtiges Ergebnis dar. Warum sollte man dieser Seite von Evaluation nicht im Rahmen einer Evaluationsforschung nachgehen? Auch Rolfes macht auf die Bedeutung dieses strategischen Operierens aufmerksam,

indem er beschreibt, wie die kommunalen Programmverantwortlichen im Rahmen der Programmumsetzung die Formalia und die rechtlichen Vorgaben für eine Evaluierung zu erfüllen versuchen. Also fristgerecht eine formal nicht zu beanstandende Programm- oder Projektevaluation abzuliefern. Er nennt dies „strategisch-euphemistische Handeln“ (Rolfes 2007: 78), was als eine unmittelbare Konsequenz aus den unterschiedlichen Bezugsnormen von Evaluationen anzusehen sei (vgl. ebenda).

Es verwundert also zunächst, dass dieser ‚taktischen‘ Funktion kein explizites Forschungsinteresse entgegengebracht wird. Eventuell lässt sich dies damit erklären, dass Evaluationen ein Marktsegment darstellen, welches in erster Linie von Consulting- und Marktforschungsunternehmen geprägt ist. Diese privaten Akteure sind aufgrund ihrer marktwirtschaftlichen Situation weniger an wissenschaftlicher Diskussion interessiert als an einer gewinnorientierten Auftragsabwicklung. Dies hat zweifelsohne nicht geholfen, die Evaluation als wissenschaftliche Disziplin zu etablieren (vgl. Stockmann 2010: 41, 2004: 35).

2.4.1.3 Evaluationsforscher als Steuerungsoptimisten?

Betrachtet man Definitionen von Evaluation, so deuten Beschreibungen wie „intersubjektive Nachprüfbarkeit“, „Transparenz von Prozessen schaffen“ und „Zusammenhänge aufzeigen“ (Stockmann 2006: 65) einen gewissen Steuerungsoptimismus an. Versucht man das mit Evaluationen und deren Erforschung einhergehende Organisations- und Steuerungsverständnis aufzuspüren, so erscheinen zwei Wege vielversprechend:

Zum einen lohnt es sich zu verdeutlichen, welche Steuerungsverständnisimplikationen sich aus anwendungsbezogenen Vorschlägen zur Umsetzung von Evaluationen ableiten lassen. Schließlich setzt die Bewertung von Evaluationsgegenständen Annahmen über deren Funktionsweisen voraus. Welches Steuerungsverständnis lässt sich also zunächst aus Evaluationsumsetzungen ableiten? Wie wird beispielsweise begründet, dass im Rahmen der Umsetzung von Evaluationen Zielermittlungen, die Erhebung von Indikatoren und die Ermittlung von Wirkungszusammenhängen eine zentrale Rolle spielen? Welche prägende Prämisse liegt dem zugrunde? – Es wird unterstellt, dass den Evaluationsgegenständen (Programme, Projekte, Maßnahmen) eine Programmtheorie und ein daraus abgeleitetes Handlungskonzept zugrunde liegen (vgl. Wollmann 2000b: 202; Kromrey 2001: 109 ff. und 116; Stockmann, Meyer 2010: 170). Was meinen diese Begriffe? – Eine Programmtheorie wird als theoretischer Erklärungs- und Lösungsansatz eines Sachverhaltes verstanden. Es wird ein Kurs suggeriert, der notwendig erscheint, um einen Sachverhalt³⁶ zu

³⁶ Der Begriff Sachverhalt soll synonym für jegliche Gründe verwendet werden, die die Initiierung von Programmen, Projekten oder Maßnahmen z. B. im sozialen Bereich notwendig erscheinen lassen, wie z. B. Problemfelder (beispielsweise hohe Arbeitslosigkeit) und Entwicklungstendenzen (beispielsweise Veränderung der Bewohnerstruktur).

verbessern, Interventionen sinnvoll erscheinen zu lassen. Erklärt wird, warum der beschriebene Sachverhalt so ist wie er ist und welche Ziele angestrebt werden sollen, damit Veränderungen eintreten. Die Ziele werden dann in einem Zielsystem (vgl. Abb. 6) verschiedenen Hierarchieebenen zugeordnet. In der Literatur wird zwischen Leitzielen, Mittlerzielen und Handlungszielen unterschieden, wobei ein Zielsystem durchaus auch mehr als drei Ebenen aufweisen kann (vgl. Beywl, Schepp-Winter 2000: 10).

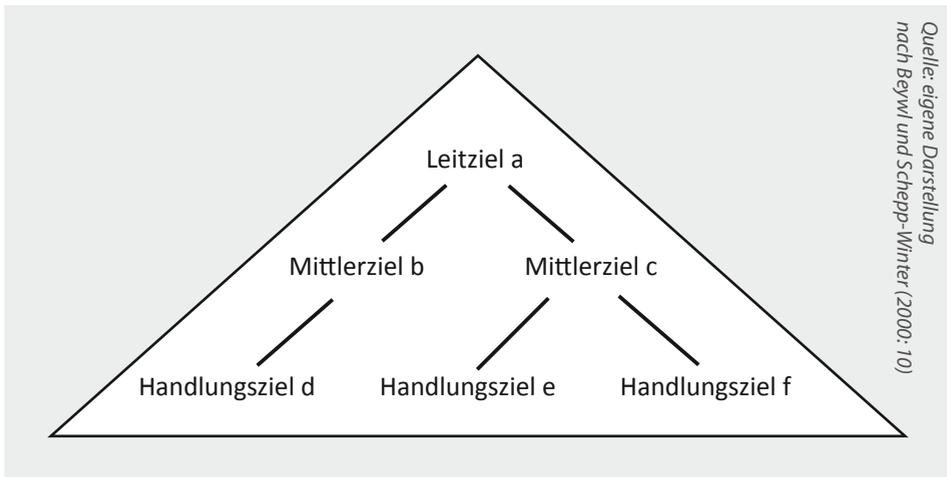


Abb. 6: Die Vorstellung eines Zielsystem

„Der Zweck des [...] Zielsystems liegt darin, von allgemeinen, übergeordneten, weitgreifenden Zielen Verbindungen zu spezifischen, konkreten und kurzfristigen Zielen herstellen zu können und sich umgekehrt zu fragen, mit welchen übergeordneten Zielen die konkreten Ziele in Verbindung stehen.“
(Beywl, Schepp-Winter 1999: 42)

Bildlich gedacht hat das Zielsystem bestehend aus Leit-, Mittler- und Handlungszielen die Form einer Pyramide (vgl. Abb. 6). Evaluatoren gehen davon aus, dass die Ermittlung einer Zielerreichung davon abhängt, wie konkret ein Ziel formuliert wurde. Die Erreichung von Handlungszielen kann gut und die von Leitzielen nur begrenzt überprüft werden (vgl. Beywl, Schepp-Winter 2000: 10).

Ein Handlungskonzept folgt der Logik einer Programmtheorie. Die in einem Konzept aufgeführten Programme, Projekte, Maßnahmen stellen die Operationalisierung der theoretischen Handlungsziele dar. Das Konzept beschreibt die Umsetzung des durch die Theorie vorgegebenen Kurses.

Unabhängig davon, wie detailliert eine Programmtheorie oder ein daraus abgeleitetes Handlungskonzept sind, bezieht sich eine Bewertung eines Programms, eines Projektes oder einer Maßnahme immer auf die zugrunde gelegte Programm-

theorie und das Handlungskonzept. Ein wichtiger Schritt einer Evaluation besteht daher zunächst darin, die einem Evaluationsgegenstand zugrunde gelegten Ziele herauszustellen.³⁷

Zusammenfassend deutet sich an, dass sich während der Umsetzung von Evaluationen Annahmen linearer Wirkungszusammenhänge konzeptionell niederschlagen. Evaluationen werden in diesem Sinne zum Synonym für Steuerungsoptimismus.

KONSTRUKTIVISTISCHE PARADIGMEN – EIN SCHATTENDASEIN IN DER EVALUATIONSFORSCHUNG

Eine zweite Möglichkeit, sich mit Organisations- und Steuerungsverständnissen im Rahmen der Umsetzung von Evaluationen auseinanderzusetzen, bietet eine Betrachtung diesbezüglicher Aussagen von Evaluationsforschern. Stockmann (2006) führt die organisationstheoretische Konzeption im Kontext von Evaluation folgendermaßen aus:

„Wenn sozialer Wandel als ein wesentlich über Organisationen laufender Transferprozess verstanden wird, der durch in Organisationen angesiedelte Programme und Projekte angestoßen oder verstärkt werden kann, dann bieten sich vor allem jene organisationstheoretischen Konzepte an, die Organisationen als offene soziale Systeme begreifen, die der Intention nach rational gestaltet sind, um spezifische Ziele zu erreichen. [...] Sie verfügen über eine formale Struktur und verwenden eine bestimmte Technologie, um die Aktivitäten ihrer Mitglieder auf die verfolgten Ziele hin auszurichten.“ (Stockmann 2006: 114)

Demnach können Zielgerichtetheit oder Zweckbezogenheit als entscheidende Definitionsmerkmale von Organisationen begriffen werden (vgl. Stockmann 2006: 115 mit Verweis auf Barnard 1938: 37). Durchaus bleibt das zugrunde gelegte Organisations- und Steuerungsverständnis nicht unhinterfragt. In einer Abhandlung über verschiedene methodische Paradigmen in der Evaluationsforschung kommt Stockmann zu folgender Aussage:

„Der methodologische Rigorismus wurde zudem vom konstruktivistischen Paradigma in Frage gestellt. Das Vorhandensein einer einzigen ‚wahren‘ Realität wird bestritten. Stattdessen wird angenommen, daß Realität aus verschiedenen Perspektiven sozial konstruiert ist, die in Konflikt zueinander stehen können. [...] Nach der erkenntnistheoretischen Position des

³⁷ Einen guten Überblick über die Erarbeitung und Beobachtung von Zielsystemen in der sozialen Stadtentwicklung findet sich in Sucato, Haack (2004).

Konstruktivismus sind grundsätzlich keine Aussagen über die tatsächliche Beschaffenheit der Welt möglich [...]“ (Stockmann 2004: 21)

Nach dem konstruktivistischen Paradigma kann es der Zweck von Evaluation nicht sein, eine möglichst ‚realitätsnahe‘ Darstellung und Bewertung der vorgefundenen Verhältnisse zu liefern. Vielmehr muss eine Evaluation auf eine „Veränderung dieser Verhältnisse zu Gunsten der Benachteiligten“ (Stockmann 2006: 73) zielen.

In der Evaluationsdebatte in Nordamerika werden auf dem konstruktivistischen Paradigma basierende Evaluationen als Evaluationen der 4. Generation bezeichnet. Die Evaluationen der ersten drei Generationen basieren auf einem positivistischen Wissenschaftsverständnis, welches davon ausgeht, dass eine objektive Wahrheit existiert und sich Realität messen lässt. Die Evaluationen der 4. Generation brechen mit diesen Vorstellungen und knüpfen an konstruktivistische, naturalistische, hermeneutische und interpretative Ansätze an (vgl. Lay, Papadopoulos 2007: 495 mit Verweis auf Guba, Lincoln 1989). Wissenschaftliche Arbeiten zur vierten Generation erschienen bereits in den 1980er und 1990er Jahren und wurden von Guba und Lincoln (1989), Patton (1987), Stake (1983) und House (1993) geprägt (vgl. Mertens 2004: 48).

Stockmann kommt zu dem Schluss, dass eine konstruktivistische Grundauffassung „deshalb auch bei Evaluationen eine andere wissenschaftliche Vorgehensweise als im Rahmen einer analytisch-nomologisch orientierten Erfahrungswissenschaft [erfordert]“ (Stockmann 2004: 21). Es bleibt jedoch unbestimmt, auf welche Art und Weise die wissenschaftliche Vorgehensweise sich auf der Basis eines konstruktivistischen Paradigmas verändern könnte. Es erscheint, als beschränke sich die Konsequenz auf die Verwendung qualitativer Methoden empirischer Sozialforschung. Stockmann führt aus, dass „die Anhänger [des konstruktivistischen Paradigmas: der Verf.] ein ‚qualitatives‘ Denken [fordern], um die verschiedenen Sichtweisen und Interpretationen der ‚Realität‘ erfassen zu können“ (Stockmann 2004: 21). Auch Mertens führt an, dass das konstruktivistische Paradigma insbesondere zur Berücksichtigung qualitativer Methoden führte (vgl. Mertens 2004: 48). Als Beispiele für die angedeuteten Methoden ließen sich vermutlich das FIWE-Schema³⁸ und die von Peel skizzierte Sensibilisierung von Evaluationsperspektiven³⁹ anführen (vgl. Peel 2003: 159 f.).

38 FIWE-Schema: Basierend auf der Annahme, dass Bewertungen nicht jenseits von subjektiven Interessen durchgeführt werden können, sollte bei der Durchführung von Evaluationen angestrebt werden, die Evaluierung anhand von Informationen, Daten und Indikatoren sowie insbesondere die Wirkungsmessung für alle Beteiligten so nachvollziehbar wie nur möglich zu gestalten (vgl. Beywl, Schepp-Winter 1999: 72). Ein systematisches Vorgehen sei hierfür unerlässlich und könnte z. B. mit dem so genannten FIWE-Schema (Fakten - Interpretation - Werte - Empfehlungen) angegangen werden. Zwischen einer daten- und faktenbasierten Beschreibung von Evaluationsergebnissen, der Interpretation dieser Daten und Fakten, der Bewertung dieser beiden Schritte im Hinblick auf die Programmziele und schließlich der Formulierung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollte klar getrennt werden (vgl. ebenda).

39 Peel schlägt vor, Evaluierungsergebnisse im Lichte der unterschiedlichen Perspektiven, Erwartungen und Motive der Beteiligten zu betrachten und zu interpretieren (vgl. Peel 2003: 159 f.). Um ein möglichst einheitliches Verständnis über Evaluation und Wirkungsmessung zu erzielen, schlägt Peel vor, die Kooperation und Kommunikation zwischen den Akteuren ausdrücklich zu fordern und hervorzuheben. Dabei seien zum einen die unterschiedlichen Ziele, Begriffsverständnisse, Vorstellungen und Erwartungshaltungen transparent zu machen. Gleichzeitig müsse

Auch in Abhandlungen zur Stadt- und Regionalentwicklung zum Thema Evaluation erfährt das in der Evaluationsmethode zugrunde gelegte Planungs- bzw. Organisationsverständnis durchaus auch eine kritische Reflexion (vgl. z. B. Rolfes 2007, Sedlacek 2004 oder Kühn 2004).

„Das Instrument der Wirkungsanalyse unterstellt ein relativ einfaches Sender-Empfänger-Modell: Ursache und Wirkung stehen danach in einem eindeutigen Zusammenhang. Demgegenüber wird Planung in der neueren Planungstheorie als komplexer Prozess charakterisiert, der in soziale und politische Akteurskonstellationen eingebettet ist und nicht zuletzt auf permanente Rückkopplungen angewiesen ist. Gemäß dem derzeit vorherrschenden prozessualen und inkrementalistischen Planungsverständnis erfolgt die Steuerung weniger durch Ziele, sondern durch Verfahren. Ursachen und Wirkungen sind in diesem komplexen sozialen Feld als Variablen schwer zu isolieren. Eine Trennung in die Planungsphasen: Bestandsaufnahme – Bewertung – Planung – Implementation erscheint als ein zu technokratisches Planungsverständnis.“ (Kühn 2004: 41 f. mit Verweis auf Selle 1984)

Kühn fährt aber fort, indem er u. a. weitere Herausforderungen der Evaluation in der Operationalisierbarkeit der Ziele und der Isolierung nicht-indendierter Wirkungen und der Messung der eingetretenen Wirkungen sieht (vgl. Kühn 2004: 42). Damit wird angedeutet, dass die zunächst unter der Überschrift „Komplexitätsreduktion“ aufgeführte fundamentale Kritik an der Evaluationspraxis nicht konsequent weiterentwickelt wird bzw. schließen die weiter aufgeführten Problemaspekte nicht konsequent an den ersten an. Dieser Widerspruch wird in seinen vorangegangenen Ausführungen deutlich. Demnach ist die Gegenwart im Vergleich zu einer Phase der allgemeinen Planungseuphorie in den 1960er und 1970er Jahren eher durch Planungsскеptizismus und einem Bedeutungsverlust der öffentlichen Planung gekennzeichnet. Dadurch erscheint die Untersuchung von Steuerungswirkungen öffentlicher Planung notwendig, um sich gegenüber Marktkräften zu behaupten (vgl. Kühn 2004: 40 f. mit Verweis auf Albers 1993). Dies erscheint bemerkenswert, da ja gerade der Erforschung von Wirkungen ein planungseuphorischer Ansatz zugrunde liegt.

„Vor dem Hintergrund der wissenschaftstheoretischen Diskurse der vergangenen Jahrzehnte ist [...] von der Vorstellung einer wissenschaftlichen ‚Objektivität‘ ohnehin Abschied zu nehmen. [...] Der Sinn von Evaluation liegt damit – diesbezüglich scheint mir ein Konsens vorhanden – im gemeinsamen Lernen, im gemeinsamen Erarbeiten einer neuen Sicht der Dinge, und das

eine Sensibilisierung der Beteiligten im Hinblick auf ihre eigene Evaluationsperspektive erfolgen (vgl. ebenda).

heißt in der Umdeutung, dem Reframing bisheriger Wirklichkeitsauffassungen.“ (Sedlacek 2004: 23 f.)

Die Feststellung, dass Konsens vorherrsche, scheint meiner Meinung nach jedoch im konträren Verhältnis zu den bisherigen Ausführungen zur Evaluationsforschung einerseits und zu den im Aufsatz von Sedlacek (2004) vor dem Zitat stehenden Ausführungen zu stehen. So hebt Sedlacek einige Absätze vorher unter der Überschrift „Hintergrund der neuen Aktualität“ hervor, dass Evaluation gerade deswegen aktuell sei, weil „die staatliche und kommunale Finanzknappheit nach höherer Effizienz der Mittelverwendung“ verlange und darüber hinaus „die Programme in ihren Zielsetzungen multiplex geworden“ (Sedlacek 2004: 22) seien. Weiter unten spricht Sedlacek davon, dass „insbesondere die Situation der ostdeutschen Länder eine besondere Problemlage für die kommunale und regionale Entwicklung“ darstelle, da sie „vor dem bisherigen Zeithorizont wenig durchgreifende Erfolge zeitigt“ (Sedlacek 2004: 22).

An dieser Stelle ließen sich weitere Beispiele für eine zaghafte Kritik der linearen Paradigmen finden.⁴⁰ Zaghafte deshalb, weil zum einen herausgestellt wird, dass die in Evaluationen zugrunde gelegten linearen Kausalbeziehungen der beobachteten Komplexität von Organisationen nicht gerecht werden, zum anderen jedoch an diese Feststellung die Forderung nach ganzheitlicheren Wirkungsanalysen und der Schaffung einer objektiveren Basis für zukünftige Evaluationen gefordert werden und somit eine eher positivistische Perspektive zum Ausdruck kommt.

Konsequent-konstruktivistische Auseinandersetzungen mit dem Thema Evaluation stellen eher die Ausnahme dar. Zwei Beispiele aus der deutschsprachigen Evaluationsdebatte liefern Blank (2008) und Baecker (2008). Sie ordnen sich ein in eine Evaluationsforschung, die sich dem Phänomen Evaluation aus einer systemtheoretischer Perspektive – also einer radikal konstruktivistischen Perspektive – nähern. Blank (2008) leitet in Rückgriff auf die Systemtheorie Luhmannscher Prägung her, dass es sich bei einer Evaluation um eine spezifische Operationsweise eines sozialen Systems handelt. Als Beobachtung von Beobachtung trägt eine Evaluation zur Anpassung systemimmanenter Erwartungsstrukturen – was gleichbedeutend mit Lernen sei – bei (vgl. Blank 2008: 77 u. 82). Detailreich leitet Blank her, wie Evaluation in einem systemtheoretischen Verständnis organisationales Lernen begünstigt. Er zeigt, dass den „Erkenntnismöglichkeiten durch Evaluationen prinzipielle epistemologische Grenzen gesetzt“ (Blank 2008: 95) sind:

*„Evaluation kann nur innerhalb der eigenen systemischen Struktur und auf Basis der zum Zweck der Beobachtung gewählten Ausgangsunterscheidung Information erzeugen. Gegenüber anderen Ereignissen bleibt sie blind.“
(Blank 2008: 95)*

⁴⁰ Vgl. z. B. die im Rahmen der Jahrestagung der DeGEval 2008 vorgestellten Vorschlag zur Gründung einer Arbeitsgemeinschaft „Systemische Analyse und Evaluation“ (vgl. URL: <http://www.degeval.de>).

In diesem Zusammenhang empfiehlt Blank, „sich von der Idee zu verabschieden, mittels Evaluation sei eine objektivierbare Annäherung an den beobachteten Gegenstand prinzipiell möglich“ (Blank 2008: 95). Baecker bespricht in seinem Beitrag am Beispiel der Evaluation kultureller Projekte eine konstruktivistische Methodologie (vgl. Baecker 2008: 99 f.). Basierend auf den formtheoretischen Überlegungen von Spencer Brown (1997) entwickelt Baecker ein Formmodell von Evaluation welches systematisch die vielfältigen Evaluationskontexte einbezieht. Charakteristisch für das Formmodell ist, dass es ganz bewusst einen blinden Fleck mitführt. Evaluation erscheint dadurch als nicht eindeutig lösbar sondern stets so-oder-auch-anders darstellbar. Baecker versteht in diesem Sinne Evaluation „als ein Gesprächsangebot zwischen Auftraggeber beziehungsweise Durchführer der Evaluation auf der einen Seite und dem evaluierten Projektträger auf der anderen Seite“ (Baecker 2008: 97).

2.4.1.4 Zwischenfazit: Was zeigt uns der Blick auf die Debatte über Evaluation?

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die exemplarisch aufgeführte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Evaluationen überwiegend im Rückgriff auf ein rationales Organisationsverständnis und mit dem Ziel erfolgt, die Methode oder die Politik mit Hilfe der Methode verbessern zu wollen. Stockmann – als wichtiger Protagonist der deutschen Evaluationsforscher – kommt nachvollziehbar zu der Auffassung, dass nach wie vor die kritisch-rationale Forschungslogik dominiert, auch wenn gleichzeitig konstruktivistische Paradigmen an Einfluss gewinnen (vgl. Stockmann 2004: 22). Der Geograph Sedlacek sieht die Aufgabe der Evaluationsforschung in der „wissenschaftliche[n] Reflexion von Evaluation und die Arbeit an der Verbesserung von Evaluationsstrategien und -konzepten, -methoden, -standards etc. Diese Forschung wird sich einerseits auf eine Verbesserung von Verfahren und Techniken der Evaluationspraxis konzentrieren, andererseits wird ein Fokus auf Bewertungsfragen und der Begründung von ‚Maßstäben‘ liegen müssen“ (Sedlacek 2004: 24).

Es kann also beobachtet werden, dass auch konstruktivistische Paradigmen Eingang in die Diskussion um und die Verbesserung von Evaluation gefunden haben. In der deutschen Evaluationsforschung scheinen sie jedoch eher selten konsequent zum Einsatz zu gelangen. Nur ansatzweise und zu wenig konsequent, wird im Sinne des konstruktivistischen Paradigmas Wirkung oder Erfolg an sich in Frage gestellt. Geteilt werden kann die Ansicht von Stockmann, dass „der ‚kalte Krieg‘ der Paradigmen [...] keineswegs als endgültig beendet [gilt]. Unterschiedliche Sichtweisen bleiben weiterhin bestehen“ (Stockmann 2004: 21). Vor diesem Hintergrund erscheint jedoch die anschließende Feststellung von Stockmann, es herrsche „weitgehend Konsens darüber [...], daß Evaluationen die Perspektiven und

Bedürfnisse der Stakeholder zu berücksichtigen haben, und daß quantitative und qualitative Methoden oft gut miteinander kombiniert werden können (Multimethodenansatz)“ (Stockmann 2004: 21), unbefriedigend. Unbefriedigend deswegen, weil es sich bei der Frage des zugrunde liegenden Forschungsparadigmas um eine zentrale Weichenstellung in der Evaluationsforschung handelt, die vielversprechend und konsequent – z. B. für den Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung – in Richtung Konstruktivismus umgelegt werden könnte. Vielversprechend deswegen, weil sich die beiden zentralen Erkenntnisse während der Beobachtung der Evaluationspraxis⁴¹ – die Unauflösbarkeit artikulierter Evaluationsherausforderungen und die Kontextvielfalt von Förderprogrammen – mit konstruktivistischen und somit auf der Erkenntnis von Komplexität und Nicht-Linearität basierenden Konzepten neu beschreiben und neu verstehen ließe.

2.4.2 Wende von Kohärenz zu Differenz in der Humangeographie

Die Überlegung, dass konstruktivistische Ansätze für ein weitergehendes Verständnis von Evaluation hilfreich sein können, bringt uns dazu, uns mit erkenntnis- und wissenschaftstheoretischer Diskussionen in der Humangeographie – und davon ausgehend in den Sozialwissenschaften und in der Philosophie – zu beschäftigen. Denn die verschiedenen Paradigmen in der Evaluationsforschung finden ihre Entsprechung zweifellos in den großen Wissenschaftsdisziplinen.

In der Humangeographie werden verschiedene Ansätze, die auf dem konstruktivistischen Paradigma basieren – z. B. poststrukturalistische, praxistheoretische und diskurstheoretische – prominent unter dem Dach der „Neuen Kulturgeographie“ diskutiert und subsumiert (vgl. Berndt, Pütz 2007). Gemeinsam ist diesen verschiedenen Ansätzen „eine bestimmte Art und Weise der wissenschaftlichen Beobachtung, d. h. [...] eine spezifische Perspektive“ (Lossau 2008: 320), die das traditionelle, objektivistische Wissenschaftsverständnis in Frage stellt. Sie bezweifeln, dass es möglich ist, objektive und letztgültige Wahrheiten über die jeweiligen Untersuchungsgegenstände zu finden. (vgl. Lossau 2008).

„Es geht nicht um die Erfassung der – vom Menschen und speziell vom beobachtenden Wissenschaftler als unabhängig existent angenommenen – Realität, sondern um die Reinterpretation der vom Menschen bereits vorinterpretierten Wirklichkeit(en).“ (Blotevogel 2003: 12)

Das veränderte Verständnis „von der Seinsweise der Forschungsgegenstände (Ontologie) und von der Möglichkeit ihrer Wahrnehmung und Beschreibung (Epistemo-

⁴¹ Vgl. Kapitel 2.3 „Irritierende Erkenntnisse während der Beobachtung von Evaluationspraxis“.

logie)“ (Blotevogel 2003: 12) wird als kulturalistische Wende, als cultural turn bezeichnet. Kultur wird in diesem Sinne nicht als ein Gegenstand, sondern als „ein Prozess der sinnhaften Kartierung der Welt und der Verortung des Selbst als zentraler Aspekt menschlicher Kommunikation und menschlichen Handelns“ (Blotevogel 2003: 10) verstanden. Nach Geertz semiotischem Kulturbegriff ist Kultur ein von Menschen selbstgesponnenes Bedeutungsgewebe, das wie Texte gelesen, analysiert und interpretiert werden kann (vgl. Geertz 1987).

Den durch den cultural turn beeinflussten Forschungsstil fassen Berndt und Pütz versuchsweise folgendermaßen zusammen: „[E]r ist konsequent nicht-essentialistisch und erkenntnistheoretisch ‚nicht-fundamentalistisch‘ [...], er liest die Welt konstruktivistisch und relational“ (Berndt, Pütz 2007: 18). Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der cultural turn „eine Vielzahl aufeinander bezogener konzeptioneller Entwicklungen“ (Berndt, Pütz 2007: 10) umfasst. Daher sollte auch besser von einer Familie mehrerer cultural turns gesprochen werden (vgl. Blotevogel 2003: 9). Einen zentralen Bezugsrahmen zur Entwicklung des cultural turns stelle der linguistic und semiotic turn dar (vgl. Gebhardt et al. 2003: 3 f.; Berndt, Pütz 2007: 15f). Während der linguistic turn aufbauend auf dem Paradox „Dieser Satz ist falsch.“ die Auflösung der Trennung von Erkenntnis und Gegenstand herbeiführt, rückt der semiotic turn basierend auf den Arbeiten von De Saussure das Zeichen und dessen Kontextabhängigkeit in den Fokus (vgl. Berndt, Pütz 2007: 15 f.; Gebhardt et al. 2003: 4). Damit einher geht die Erkenntnis, dass „Sprache, insbesondere die zu Schrift geronnene Sprache, [...] unweigerlich die Möglichkeit einer endlosen Verwirrung des Sinns, einer unbegrenzten Vielfalt von Rekontextualisierungen und Umdeutungen [beherbergt]“ (Gebhardt et al. 2003: 12). Diese Erkenntnisse aufgreifend hat sich in den amerikanischen Kulturwissenschaften eine epistemologische Wende von Kohärenz hin zur Differenz vollzogen (vgl. Bachmann-Medick 2006: 58 ff.). Dabei „gilt der von der nordamerikanischen Kulturanthropologie in den 1970er Jahren vollzogene sogenannte ‚interpretative turn‘ mit dem zugrundeliegenden semiotischen bzw. bedeutungsorientierten Kulturbegriff und der Metapher von ‚Kultur als Text‘ als erste einer Reihe von ‚Wenden‘, die den ‚linguistic turn‘ in verschiedene Richtungen weiterentwickelt und radikalisiert haben“ (Berndt, Pütz 2007: 15).

Dieser so genannte cultural turn führte folglich zu einem Loslösen vom logischem Empirismus und kritischen Rationalismus und zur Bevorzugung veränderter methodischer Vorgehensweisen, wie einer „Hinwendung zur Hermeneutik, zu interpretativen Methoden der Sinnerschließung, der Re- und Dekonstruktion der Bedeutung von Handlung, Handlungsartefakten und Texten“ (Blotevogel 2003: 12). Diese wissenschaftsdisziplinären Veränderungen wirkten sich in den 1980er und 1990er Jahren in den meisten Humanwissenschaften aus (vgl. Blotevogel 2003: 12). An dieser Stelle wird nun eine Verknüpfung zur Evaluationsforschung ersichtlich. Denn auch dort – wir hatten dies im vorangegangenen Kapitel – werden in den 1980er Jahren insbesondere in der amerikanischen Evaluationsdebatte

konstruktivistische Paradigmen im Rahmen einer vierten Evaluationsgeneration eingeführt und die Loslösung vom empirischen Empirismus – wenngleich mit bisher verhaltener Konsequenz – mitgeführt.

Zurück zur deutschen Humangeographie: Zur Popularität der konstruktivistischen Ansätze trug nicht unwesentlich der von Gebhardt, Reuber und Wolkersdorfer im Jahre 2003 veröffentlichte Reader „Kulturgeographie. Aktuelle Ansätze und Entwicklungen“ und die seitdem jährlich stattfindende Tagung „Neue Kulturgeographie“⁴² bei (vgl. Lossau 2008: 318 mit Verweis auf Wardenga 2007: 23). Gleichwohl gilt es an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass sich der cultural turn in der deutschen Humangeographie bereits in den 1980er Jahren niederzuschlagen beginnt (vgl. Blotvogel 2003: 12; Klüter 2005: 127). Damit werden nun auch in der deutschsprachigen Geographie verstärkt wissenschaftliche Strömungen aufgegriffen, die „einen längst überfälligen Anschluss an die konzeptionellen Debatten gesellschaftstheoretischer Nachbarwissenschaften“ (Gebhardt et al. 2007: 14) ermöglichen.

In den letzten Jahren sind im deutschsprachigen Raum innerhalb der Geographie zahlreiche auf einem sprachwissenschaftlichen und interpretativen Fundament stehende Forschungsarbeiten erschienen (vgl. Berndt, Pütz 2007: 11).⁴³ Gebhardt, Mattisek, Reuber und Wolkersdorfer heben drei theoretisch-konzeptionelle Ausrichtungen der deutschsprachigen Arbeiten im Kontext der „Neuen Kulturgeographie“ hervor: Eine diskursorientierte, eine beobachtungs- und systemtheoretische und eine struktur- und/oder handlungstheoretische Betrachtungsweise (vgl. Gebhardt et al. 2007: 15).

Die zahlreichen Publikationen sowie die Tagungen zur „Neuen Kulturgeographie“ sind mit einer Debatte einhergegangen, in der auch zahlreiche Aspekte selbstkritisch angesprochen werden (vgl. Gebhardt et al. 2007: 12). Aus der sehr vielschichtigen und teilweise auch emotional geäußerten Kritik an den bisherigen Beiträgen zur „Neuen Kulturgeographie“ lassen sich an dieser Stelle folgende, als sehr zentral erscheinende, kritische Aspekte herausgreifen.

Die konzeptionelle Ebene betreffend wird angeführt, dass insgesamt die gesellschaftstheoretische Fundierung der Forschungsarbeiten noch nicht zufriedenstellend ist.

„Der Erfolg der für kulturgeographisches Arbeiten nötigen Kontextualisierung wird wesentlich davon abhängen, dass in der Kulturgeographie wieder stärker über Gesellschaft nachgedacht wird.“ (Pott 2007: 46)

42 2004 in Leipzig, 2005 in Münster, 2006 in Heidelberg, 2007 in Frankfurt, 2008 in Jena, 2009 in Osnabrück und 2010 in Mainz.

43 Die thematischen Cluster sind dabei sehr vielfältig und reichen von Untersuchungen zur ‚Neuverhandlung des Spannungsverhältnisses von Natur/Kultur‘ bis hin zur Analyse ‚Postmoderner Freizeitstile in der Tourismusgeographie‘ (vgl. Gebhardt et al. 2007: 16).

Berndt und Pütz bemerken, dass gesellschaftliche Herrschafts- und Machtverhältnisse keine ausreichende Berücksichtigung finden (vgl. Berndt, Pütz 2007: 9) und Lippuner sieht einen Bedeutungsverlust einer sozialwissenschaftlichen Perspektive (vgl. Lippuner 2005: 135). Klüter spricht die konzeptionellen und begrifflichen Unschärfen an und bezeichnet die Wahl der Forschungsfragen als zu beliebig (vgl. Klüter 2005: 129). Eine Betrachtung der Forschungsthemen zeigt, dass eher Krisen- und Konfliktsituation im Vordergrund stehen und Alltägliches, Prozessuales und politische Interventionen bisher eher vernachlässigt werden (vgl. Lippuner 2005: 137; Pott 2007: 41). Berndt und Pütz fassen zusammen, dass den Forschungsarbeiten ein begrenzter „Anwendungsbezug und das Fehlen konkreter Politischer Handlungsempfehlungen“ (Berndt, Pütz 2007: 9) unterstellt werden kann.

Vor diesem Hintergrund mehren sich selbstreflexive Stimmen, die anregen möchten, über ein nach dem cultural turn nachzudenken (vgl. Berndt, Pütz 2007; Lippuner 2007, Pott 2007). In diesen Zusammenhang wurde auch die sechste Tagung zur „Neuen Kulturgeographie“ im Januar 2009 in Osnabrück mit dem Untertitel „Geographien nach dem Cultural Turn“ bedacht. Berndt und Pütz weisen darauf hin, dass das „weniger als Suche nach immer neuen theoretischen Moden und Strömungen zu verstehen ist, sondern als kritische Reflexion kulturtheoretisch inspirierter Forschungsarbeit“ (Berndt, Pütz 2007: 11). Die Diskussionen um das „Wie geht es weiter?“ begrenzen sich nicht auf den deutschsprachigen Raum, sondern stellen – (wieder) mit einem gewissen time lag – ein Anknüpfen an internationale und außerdisziplinäre Debatten dar. Eine Schlussfolgerung aus dieser selbstreflexiven Schleife kann – wie nachfolgend gezeigt wird – darin bestehen, Alltägliches gesellschaftstheoretisch fundierter in den Fokus zu nehmen.

Alltägliches stärker und mit erweitertem Blick in den Forschungsfokus zu stellen, fasst die Argumentationslinie verschiedener Autoren zusammen. Berndt und Pütz fordern, dass „in einer vom cultural turn inspirierten kulturellen Geographie die Prozesse einen festen Platz haben sollten, die unseren Alltag ausmachen, die Beziehungen und Kämpfe sowie die Exklusions- und Inklusionsprozesse, die soziale Identifikation begleiten und machtungleiche soziale Systeme konstituieren“ (Berndt, Pütz 2007: 20 f. mit Verweis auf Mitchell 2000: 294). Auch Lippuner stellt mit Verweis auf Philo (2000) fest, dass „die sozialen Aspekte alltäglicher Praktiken wieder in den Blick zu nehmen [sind]“ (Lippuner 2005: 137).

Mit der Entdeckung des Alltäglichen als eher vernachlässigtes Forschungsfeld gehen die von Lippuner angesprochenen konzeptionellen Verschiebungsmöglichkeiten einher, indem er festhält, dass die bisherigen kulturgeographischen Dekonstruktionsarbeiten zeigen, wie „verräumlicht, tendenziell naturalisiert und verdinglicht wird. Sie zeigen aber in der Regel nicht, dass diese Verdinglichung von den Akteuren oft anerkannt und in Kauf genommen werden“ (Lippuner 2005: 144). Pott weist am Beispiel der geographischen Identitätsforschung darauf hin, dass es zur Erforschung der „sozialen Bedeutung der empirisch beobachtbaren

Identitätskonstruktionen [...] [nicht ausreicht], bei der Dekonstruktion stehen zu bleiben“ (Pott 2007: 42). Stärker als bisher könnte theoriekonzeptionell darauf geachtet werden, „dass jede Sichtweise von einem bestimmten Standpunkt aus gewonnen wird und dass jeder Standpunkt eine Position in der sozialen Welt ist“ (Lippuner 2005: 144).

Wir können nur aus der Gesellschaft heraus Gesellschaft beobachten und dies folglich nie ohne blinde Flecken. In diesem Sinne gilt es also Konstruktions- und damit einhergehenden Komplexitätsreduktionsleistungen als wichtiges Moment gesellschaftlicher Operationsweisen stärker anzuerkennen und forschungskonzeptionell zu berücksichtigen. Dies legt eine stärkere Rückbesinnung auf den semiotic und linguistic turn nahe. Alles erscheint als Differenz, alles erscheint als Kontextabhängigkeit. Pott deutet darauf hin, dass „Kommunikations- und Bewusstseinsprozesse [...] stets Adressen und Substantialisierungen [benötigen], um sich entfalten zu können. Die permanente Konstruktion von Identitäten, Subjekten oder Einheiten ist folglich zugleich Bedingung und Produkt von Sinnprozessierenden Operationen (Denken, Wahrnehmen, Kommunizieren, Sprechen)“ (Pott 2007: 44). In diesem Zusammenhang verweist Pott auf die von Keith (1995: 307 f.) formulierte Forderung einer radikalen Kontextualisierung der geographischen Identitätsforschung (vgl. Pott 2007: 42). Darauf weist auch Klüter in einer Auseinandersetzung mit Gebhardt, Reuber und Wolkersdorfer (2003: 17) hin, indem er kritisch anmerkt, dass „[a]bseits aller vorher erwähnten Linguistic und Semiotic Turns [...] der prätentiose Satz [folgt] ‚In den Geographien des Sozialen ist Macht kodiert‘“ (Klüter 2005: 127).

Für den Fokus der vorliegenden Arbeit erscheinen die vorangegangenen Ausführungen insbesondere deswegen interessant, weil sie andeuten, dass die Kontextuierung alltäglicher Operationen zum einen als Forschungsthematik festgeschrieben wird und andererseits Nachholbedarf diesbezüglicher konsequenter Forschungsarbeiten attestiert wird. Die Analyse der Evaluationspraxis könnte sich in dieses Forschungsfeld einsortieren.

Wie bereits erwähnt wurden bisher insbesondere diskurstheoretische, systemtheoretische und struktur-/handlungstheoretische Theoriekonzeptionen gewählt. Wie wir weiter feststellen konnten, besteht ein häufig aufgeführter Kritikpunkt darin, dass die gesellschaftstheoretische Fundierung vieler Arbeiten als verbesserungsfähig betrachtet wird.

Welche sozialtheoretische Konzeption könnte sich also für die Analyse von Evaluationsfunktionen in der Stadtteilerförderung anbieten? – Während Jackson (1989) und Belina (2003) beispielweise neomarxistische Ansätze und Lippuner (2005) die Theorie der Praxis von Bourdieu zur Diskussion stellen, betrachtet Pott (2007) – ähnlich der Beiträge von Baecker (2008) und Blank (2008) in der Evaluationsforschung – die soziologische Systemtheorie nach Luhmann insbesondere wegen ihrer operativen und beobachtungstheoretischen Anlagen für vielversprechend. Und in der Tat scheinen sich aus verschiedenen Gründen insbesondere die

organisationstheoretischen Implikationen der soziologischen Systemtheorie für eine Analyse der Evaluationsfunktionen in der Stadtteilentwicklung anzubieten:

Die Systemtheorie Luhmannscher Prägung basiert auf der Annahme, dass sich alles Soziale aus Kommunikation heraus konstituiert (vgl. Luhmann 1998). Die Grenzen der Kommunikation stellen damit gleichzeitig die Grenzen der Gesellschaft dar. Innerhalb der Gesellschaft ordnet sich Kommunikation entlang unterschiedlicher Systemlogiken. Dabei werden drei unterschiedliche Systemtypen unterschieden, wobei Organisationen einen dieser drei Systemtypen darstellen. Organisationen – als der Systemtyp der Evaluationen beauftragt und durchführt – werden dabei als nicht-lineare und durch Emergenz und Überraschung geprägte Systeme verstanden (vgl. Egner, Ratter 2008: 11). Die Überlebensfähigkeit einer Organisation hängt davon ab, wie es zum einen aus der Kommunikationsvielfalt und der damit einhergehenden Komplexität gelingt, alle wichtigen Informationen herauszufiltern und zum anderen, wie Komplexität jeweils wieder reduziert werden kann, so dass Entscheidungen entschieden werden können. Diese Oszillation zwischen Offenheit einerseits und Reduktion (also Geschlossenheit) andererseits führt dazu, dass sich Organisationen sehr unterschiedlich ausdifferenzieren und Kommunikationsmittelungen unterschiedliche Funktionen entfalten können. Mit Hilfe des systemtheoretischen Theorieverständnisses können also Evaluationen als kommunikative Ereignisse verstanden werden, denen je nach Organisationskontext unterschiedlicher Sinn zugeschrieben werden kann. Damit liefert die Systemtheorie Erklärungsansätze um zu verstehen, dass Evaluationen je nach Systemlogik unterschiedliche Funktionen evozieren können.

Darüber hinaus liegt in der formtheoretischen Verankerung der soziologischen Systemtheorie ein besonderes Potenzial für die Systematisierung der autobiographischen Evaluationsbeobachtungen. In Anlehnung an die Formtheorie von Spencer Brown (1997) versteht die soziologische Systemtheorie Kommunikation als kontextabhängige Beobachtung. Jede Beobachtung – so die Annahme – besteht aus einer zwei-stufigen Operation: unterscheiden und bezeichnen. Dieses formtheoretische Moment – welches sich anhand von graphischen Abbildungen wunderbar darstellen lässt⁴⁴ – eignet sich hervorragend um die autobiographisch beobachtete Kontextabhängigkeit alltäglicher Evaluationsoperationen, wie von Pott angeregt, in den Blick zu nehmen und zu sortieren.

SYSTEMTHEORIE IN DER GEOGRAPHIE⁴⁵

Die Systemtheorie kann hinsichtlich ihrer Position in der Geographie als randständig charakterisiert werden. Sie gilt als ein Theorieangebot unter vielen und

44 Die Visualisierung von Beobachtungen – auch als Zweiseitenform zu bezeichnen – hat insbesondere der Soziologe Baecker (u. a. 2007) prominent gemacht.

45 Die in diesem Abschnitt erfolgte Kurzdarstellung der Bedeutung der Systemtheorie in der Geographie ließ sich

wird mal mehr und mal weniger wahrgenommen. Zweifellos zählt sie nicht zum Mainstream der in der Geographie verwendeten Theoriekonzeptionen.

Die Systemtheorie erscheint weniger zugänglich als andere Theorieangebote. Aufgrund ihres hohen Abstraktionsgrades, ihrer vielfältigen Begriffsdefinitionen und ihres umfassenden Erklärungsansatzes löst die Systemtheorie auch noch nach einer intensiven Auseinandersetzung immer wieder Assoziationen einer uneinnehmbaren Festung aus. Viel Zeit und Diskussionen sind notwendig, um die folgereichen und oft zirkulär zu erschließenden konzeptionellen Eckpfeiler der Systemtheorie zu erschließen.

Trotz dieser Hürden ist die soziologische Systemtheorie in der Geographie nicht völlig unbekannt. Seit den 1980er Jahren verbanden einzelne Arbeiten geographische Fragestellungen mit Ansätzen aus der Systemtheorie. Als prominentes Beispiel für systemtheoretische Arbeiten in der Geographie in den 1980er und 1990er Jahren gelten die Beiträge von Klüter (1986, 1999), der aufzeigt, wie raumbezogene Kodierung die Kommunikation von Organisationen erleichtert. Während der Rückgriff auf Handlungs- und Strukturationstheorien⁴⁶ sowie in den letzten Jahren auch auf diskurtheoretische Ansätze eine umfassende Diskussion in der Geographie auslöste, blieb die Wirkung des systemtheoretischen Theorieimports zunächst relativ gering.

Dies hat sich in den letzten zehn Jahren geändert, da nun die Systemtheorie erneut und verstärkt in der deutschsprachigen Geographie rezipiert worden ist. Eine Gruppe insbesondere junger Wissenschaftler, die sich teilweise auch zu einem DFG-geförderten Netzwerk zusammengeschlossen hat, wendet die Systemtheorie auf zweierlei Weise an. Zum einen wird die Systemtheorie bezogen auf empirische Phänomene in der Geographie diskutiert. Prominente Beispiele sind die Arbeiten von Pott (2002) zum Bildungsaufstieg der zweiten türkischen Migrantengeneration und Goeke (2007b) zu post-jugoslawischer Biografien, Redepenning's Arbeiten (2006, 2007) über die Critical Geopolitics, die tourismuswissenschaftlichen Arbeiten von Egner (2001, 2002) und Pott (2007b) sowie die Arbeit von Zehetmaier (2009) zur Naturrisikoforschung. Zum anderen wird die Systemtheorie herangezogen, um die Grundlagen der geographischen Wissenschaft neu und aus einem anderen Blickwinkel heraus zu diskutieren. Beispielsweise nutzten Hard 2002 [1999]; Miggelbrink 2002b, 2002; Gren, Zierhofer 2003; Lippuner 2005, 2005b; Redepenning 2006 und Pott 2007b, 2007c systemtheoretische Überlegungen zur Diskussion des Raumbegriffs und Egner (2006) zur Diskussion einer neuen gemeinsamen Theoriegrundlage der Humangeographie und der physischen Geographie.

Auch wenn also der Kreis der systemtheorieinteressierten Geographen in den letzten Jahren größer geworden ist, so lässt die vorangegangene Betrachtung bis-

durch die im Kapitel 2 des DFG-Antrags „Wissenschaftliches Netzwerk: Systemtheoretische Geographie“ angelegten Systematisierung inspirieren.

46 Besonders Werlen (1997, 1999) hat Handlungs- und Strukturationstheorien für die Geographie adaptiert und nutzbar gemacht.

heriger Arbeiten schnell erkennen, dass viele Themenfelder der Geographie bisher von einer systemtheoretischen Betrachtung verschont blieben. Eine Betrachtung von Evaluationsfunktionen in der Stadtteolförderung unter form- und systemtheoretischen Gesichtspunkten könnte aus drei zentralen Gründen vielversprechende Impulse liefern:

Erstens ließen sich neue Sichtweisen für das in der Geographie wichtige, aber von der systemtheoretischen Geographie bisher wenig behandelte, Themenfeld der Stadtgeographie entfalten. Als eine der wenigen systemtheoretisch inspirierten stadtgeographischen Arbeiten gilt die von Pott (2007b) detaillierte Auseinandersetzung mit dem Phänomen Städtetourismus. Keine Arbeiten liegen für den innerhalb der Geographie prominent behandelten Bereich der Stadtentwicklung vor. Die Ausführungen im Kapitel 2.1 und 2.2 dieser Arbeit zeigen, dass sich innerhalb der angewandten Humangeographie eine vielfältige Auseinandersetzung mit stadtpolitischen Interventionen – z. B. entlang der Thematik integrierte oder nachhaltige Stadtentwicklung im allgemeinen oder entlang der konkreten Auseinandersetzung mit dem Programm „Soziale Stadt“ oder mit Konzepten des Quartiermanagements und mit Evaluation im speziellen – niederschlägt. In den bisherigen Abhandlungen über integrierte Stadtentwicklung und Evaluation scheint der Komplexität und der Kontextabhängigkeit von Darstellungen nicht ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt zu werden. Es fällt auf, dass Autoren immer von dem Förderprogramm oder der sozial-integrierten Stadtentwicklung sprechen. Also von etwas statischem oder einheitlichen, von einer Entität – von einem klaren Bezugsrahmen für Bewertungen – auszugehen scheinen bzw. dies so darstellen. Vor diesem Hintergrund erscheint es also vielversprechend, die bisher noch wenig erforschte, jedoch im Alltag einer Förderprogrammumsetzung allgegenwärtige Komplexität von Kommunikation und damit einhergehende Entscheidungsunsicherheiten am Beispiel der Auseinandersetzung mit Evaluationsfunktionen der Stadtteolförderung zu systematisieren.

Indem dabei insbesondere der Organisationskontext politischer Interventionen in den Fokus gestellt wird, lassen sich zweitens die bisher innerhalb der Geographie wenig behandelten neueren organisationstheoretischen Überlegungen der soziologischen Systemtheorie (vgl. Luhmann 2006; Martens, Ortman 2006) fruchtbar machen. Nachdem sich Klüter (1986, 1999) intensiv mit den älteren organisationstheoretischen Überlegungen der Systemtheorie auseinandersetzte, liegen bisher nur wenige geographische Arbeiten zu neuen organisationstheoretischen Überlegungen vor. Als ein Beispiel kann die von Goeke (2007) erfolgte Auseinandersetzung mit Migratenorganisationen und die von Zehetmaier 2011 abgeschlossene Dissertation zur Kommunikation von Hochwasserisiken in politisch-administrativen Organisationen erwähnt werden. Für die Geographie bieten sich eine Fülle von in den letzten Jahren insbesondere unter dem Dach der Organisationssoziologie veröffentlichte Beiträge an, die aus systemtheoretischer Perspektive die Operationsweise von Organisationen systematisieren (vgl. neben

Luhmann 2006 sowie Martens, Ortman 2006 auch Baecker 1999, 2006, 2008 und Jung 2008).

Diese Orientierung an organisationstheoretischen Arbeiten ermöglicht nun abschließend noch einen dritten interessanten Impuls für die systemtheorieinteressierte Geographie: die stärkere Auseinandersetzung mit dem Kalkül der Form. Insbesondere Baecker und auch – teilweise direkt an Baecker anknüpfend – Jung (2008), Lehmann (2011), Seemann (2011), Lau (2007) und Schönwälder, Wille, Hölscher (2004) greifen die formtheoretischen Überlegungen der soziologischen Systemtheorie prominent auf und nutzen graphische Abbildungen zur Verdeutlichung von Beobachtungsoperationen. Insbesondere im Unternehmensberatungskontext erfreute sich diese graphische Darstellung von Beobachtung und damit einhergehender Kontextabhängigkeit einem steigenden Interesse und avancierte zum Logo einer im Zweijahresrhythmus stattfindenden Konferenz für Management und Beratung und zweier Institute.⁴⁷ Innerhalb der Geographie rückte der Kalkül der Form von Spencer Brown (1997) bisher nur selten und dann nur am Rande – wie von Egner (2006) zur Erläuterung systemtheoretischer Annahmen erfolgt – in den Fokus.

⁴⁷ Vgl. Management Zentrum Witten (URL: <http://www.mz-witten.de> – letzter Zugriff 30.6.2011) und Simon, Weber und Friends (URL: <http://www.simon-weber.de> – letzter Zugriff 30.6.2011).

2.5 Zusammenfassung

In der Folge der Erkenntnisse aus mehreren selbstdurchgeführten Forschungsstudien zur Programmumsetzung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ entstand das Interesse, die Funktion von Programmevaluationen grundlegender als in bisherigen Abhandlungen verstehen zu wollen. Dazu erscheint es sinnvoll, nach Erklärungen für die identifizierte Kontextabhängigkeit im Rahmen der Evaluationen des Förderprogramms „Soziale Stadt“ und den beobachteten Zusammenhang zwischen Evaluation und Förderprogrammkonzeption zu suchen.

Betrachtet man mit diesem Forschungsinteresse die wissenschaftliche Debatte über Evaluation so fällt auf, dass Forschungsarbeiten überwiegend auf einem rationalen Organisationsverständnis basieren und dem Dogma der Nützlichkeit unterstellt werden. Analysen zu Evaluationen sollen dazu führen, Evaluationen besser zu machen. Von einigen Evaluationsforschern – z. B. von Stockmann (2004) – wird sehr wohl von einer pathologischen, weil taktischen, Seite von Evaluation gesprochen. An dieser Stelle deutet sich ein Forschungsbedarf an, da diese angesprochene Seite von Evaluationen in Deutschland bisher als Forschungsgegenstand ausgeklammert scheint.

Für die dieser Arbeit zugrunde liegenden Forschungsfragen inspirierend erweisen sich darüber hinaus die auf konstruktivistischen Paradigmen basierenden wissenschaftlichen Beiträge, da sie Komplexität, Kontextualität und Planungsschwierigkeiten in den Fokus stellen. Diese Positionen haben unter dem Titel *fourth generation evaluation* ihre Ursprünge in den 1980er Jahren in Nordamerika, spielen jedoch innerhalb der Evaluationsdebatte bisher eine untergeordnete Rolle. Innerhalb der deutschen Evaluationsforschung können vor diesem Hintergrund die beiden systemtheoretischen Abhandlungen von Blank (2008) und Baecker (2008) gewürdigt werden.

Mit diesem Interesse an konstruktivistischen Positionen erfolgte ein Blick auf die unter dem Dach der „Neuen Kulturgeographie“ stattfindenden Debatte innerhalb der Humangeographie. Ansatzpunkte für die vorliegende Arbeit lassen sich insbesondere aus der selbstkritischen Diskussion über ein nach dem *cultural turn* ableiten. Vorgeschlagen wird, dass Alltägliches gesellschaftstheoretisch fundierter in den Fokus gestellt werden könnte.

Kehren wir nun nach der Betrachtung dieser beiden wissenschaftlichen Debatten in der Evaluationsforschung und innerhalb der Humangeographie zu dem eingangs formulierten und aus der Evaluationspraxis gewonnenen Forschungsinteresse zurück, so wird folgendes deutlich: Die Entwicklungen innerhalb der Humangeographie und gesellschaftstheoretischer Nachbarwissenschaften, sowie der Evaluationsdebatte lässt erkennen, dass ein auf sprachwissenschaftlichen und interpretativen Fundamenten stehendes Theoriekonzept sich grundsätzlich als vielversprechend

und anschlussfähig erweist. Es wird deutlich, dass die Herausstellung der Kontextabhängigkeit alltäglicher Operationen im Rahmen einer Evaluationspraxis als Forschungsthematik innerhalb der Humangeographie und der Evaluationsforschung bisher vernachlässigt wurde, sich also diesbezüglich eine Forschungslücke auftut. In der Debatte über die „Neue Kulturgeographie“ wird eine gesellschaftstheoretische Fundierung der Forschungsarbeiten angemahnt. Diesbezüglich bieten sich unterschiedliche Theoriekonzeptionen an. Deutlich ist zum einen, dass sich die aufgeworfenen Leitfragen je nach Wahl der Gesellschaftstheorie jeweils auf unterschiedliche Art und Weise beantworten ließen. Was man zu sehen bekommt variiert. Aus den skizzierten Debatten lässt sich die Wahl eines theoretischen Zugangs nicht eindeutig entscheiden. Um dem Forschungsinteresse folgend, Förderung und Evaluation in einem übergeordneten Sinnzusammenhang beobachten zu lassen, erscheint die Systemtheorie Luhmannscher und Baeckerscher Prägung und die damit einhergehende Überlegungen des Formenkalküls von Spencer Brown (1997) als besonders vielversprechend. Vielversprechend deswegen, weil es sich bei der Systemtheorie um eine der elaboriertesten Gesellschaftstheorien handelt, die entlang der Idee der Differenz entfaltet wird und sich in den letzten zehn Jahren einem zunehmenden Interesse in der Geographie erfreut. Eine auf organisationstheoretischen Überlegungen der soziologischen Systemtheorie basierende Erforschung der Evaluation von Stadtteolförderung könnte der geographischen Community ergänzende Sichtweisen in der bisher noch wenig systemtheoretisch inspirierten Stadtgeographie zur Verfügung stellen.

3 EIN FORM- UND SYSTEMTHEORETISCHER ZUGANG

Es müssen im Folgenden die Grundlagen verdeutlicht werden, um den Umgang mit den beiden Phänomenen Förderung und Evaluation in Organisationen in einem übergeordneten Bedeutungszusammenhang beobachten zu können. Die Entwicklung der epistemologischen Grundpositionen erfolgt in vielen aufeinander aufbauenden Schritten. In einem ersten Schritt geht es dabei zunächst darum zu erklären, wie Beobachtungen verstanden werden können. In Rückgriff auf den Kalkül der Form von Spencer Brown (1997) wird diesbezüglich zunächst die Prämisse erläutert, dass nur auf der Grundlage von Unterscheiden und Bezeichnen Erkenntnis möglich erscheint. Daran anschließend wird erläutert, dass Beobachtungen Beobachter – verstanden als Systeme – voraussetzen. Anknüpfend an die Überlegungen von Spencer Brown (1997) geht es also dann darum, allgemeiner in die Grundzüge⁴⁸ der Systemtheorie Luhmannscher Prägung einzuführen. Dazu gehört, die Ausdifferenzierung sozialer Systeme vorzustellen, auf Kommunikation als basalem Operationsmodus sozialer Systeme einzugehen und die operative Geschlossenheit der Systeme zu skizzieren. Daran anschließend und unter besonderer Berücksichtigung des Kontextes dieser Arbeit wird es darum gehen, ein Verständnis zu entwickeln, wie organisierte Systeme mit der sie umgebenden komplexen und vielschichtigen Welt sinnhaft umgehen – oder in anderen Worten – wie angesichts der Vielschichtigkeit und Komplexität Operativität möglich erscheint.

Zur besseren Verständlichkeit wird die nachfolgende, in Schritten erfolgende, Erläuterung des theoretischen Zugangs immer wieder in Bezug zur Programmevaluationsthematik veranschaulicht. Diese Veranschaulichung erfolgt zum einen anhand kurzer Erläuterungen in den einzelnen Kapiteln und zum anderen anhand grau hinterlegter Exkurse. Damit soll ein erster Bogen geschlagen werden zwischen theoretischen Überlegungen einerseits und der autobiographischen Beobachtungen der Phänomene Förderung und Evaluation andererseits. In den jeweiligen Exkursen erfolgt diese Veranschaulichung exemplarisch anhand der Betrachtung einzelner Textstellen zweier Dokumente. Bei dem einen Dokument handelt es sich um den Leitfaden der ARGEBAU zur Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ aus dem Jahr 2000 (ARGEBAU 2000). Dieser Leitfaden wurde von Vertretern des Bundes- und der Landesministerien unterzeichnet und wird als zentrales Dokument der Förderprogrammstrategie des Programms „Soziale Stadt“ gesehen. Bei dem anderen Dokument handelt es sich um die Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ aus dem Jahr 2004 (IfS 2004). Diese Bundesevaluation aus dem

48 An dieser Stelle sei angemerkt, dass es nicht den einen Königsweg gibt, um in die Theoriekonzeption der soziologischen Systemtheorie einzuführen und es auch nicht sinnvoll und möglich erscheint, für jede Fragestellung die gesamte soziologische Systemtheorie in ihrer Vielschichtigkeit zu verwenden. Baecker rät mit Verweis auf Luhmann zu einem weniger dogmatischen, sondern eher „spielerischen“ Umgang mit ausgewählten Theorieangeboten der Systemtheorie (Aussage auf einer Doktorandenwerkstatt der X-Organisation 2007). Dabei führt eine jede Theoriekonzeption zwangsläufig blinde Flecken mit (vgl. Baecker 2007: 210). Und auch Luhmann sieht seinen Entwurf einer Gesellschaftstheorie als Ergebnis eines Versuchs, „eine Vielzahl verschiedener Theorieentscheidungen aufeinander abzustimmen. Und nur diese relativ lockere Form des Theoriedesigns, die möglichst erkennen läßt, welche Entscheidungen getroffen sind und welche Konsequenzen es hätte, wenn man an diesen Stellen anders entscheiden würde, scheint uns angemessen zu sein als Angebot einer Selbstbeschreibung der modernen Gesellschaft“ (Luhmann 1998: 1139).

Jahr 2004 stellt die erste bundesweite und damit umfassendste Evaluation des Förderprogramms „Soziale Stadt“ dar. Diese Veranschaulichung des Theoretischen hat wohlgemerkt in diesem Kapitel 3 nur einen exemplarischen Charakter. Sie soll dazu dienen, den form- und systemtheoretischen Zugang besser verstehen zu können und damit die Voraussetzung zu schaffen, sich im Kapitel 4 und 5 dieser Arbeit detailreich mit den Phänomenen Förderung und Evaluation auseinanderzusetzen zu können.

3.1 Kalkül der Form: Unterscheiden und Bezeichnen

An den Anfang der Ausführungen zum form- und systemtheoretischen Zugang stellen wir die Prämisse, dass der Ursprung aller Erkenntnis das Unterscheiden und Bezeichnen ist:

„[A]lles, was entsteht, [entsteht] aus einer Unterscheidung [...]. Damit etwas wird und ist, muss es sich unterscheiden. Diese Unterscheidung [...] ist eine positive Operation, die einen Zustand m (marked state) bezeichnet und dafür eine Unterscheidung trifft und benutzt, die eine Außenseite n (unmarked state) voraussetzt und unbezeichnet lässt.“ (Baecker 2006: 9)

In dieser Prämisse kommt zum Ausdruck, dass alle Erkenntnis auf Unterscheiden basiert und dass eine jede Unterscheidung als Markierung eines Zustandes zu verstehen ist, die im Moment ihrer Markierung unerwähnt lässt, wovon sie sich unterscheidet, also nicht benennt, in welchem Kontext sie steht. Unterscheidungen setzen also einen Kontext, eine Außenseite voraus, lassen diese aber zunächst unbezeichnet.

Die Verwendung des Begriffs Evaluation soll also als Resultat einer Unterscheidung – auch Differenzierung genannt – verstanden werden. Evaluation kann in unterschiedlichen Bedeutungszusammenhängen, also Kontexten, in Erscheinung treten. Von Evaluation kann im Kontext einer wissenschaftlichen Debatte um Stadtentwicklungspolitik, im Kontext einer geplanten Einsparmaßnahme oder im Kontext eines Förderantragsverfahrens sehr unterschiedlich gesprochen werden. Der Prämisse folgend, variiert dabei je nach Kontext die Bedeutung des Begriffs Evaluation. Jeweils anderes erscheint im Blickfeld. Diese allem inhärente Kontextabhängigkeit soll in diesem Kapitel schrittweise erläutert werden.

Im Folgenden wird es nun zunächst um diese Idee der Unterscheidung bzw. der Differenz gehen. Einen besonderen Stellenwert erfuhr die Idee der Differenz in der soziologischen Systemtheorie Luhmannscher Prägung (vgl. Baecker 2005: 13; Rüegg-Stürm 2001: 80). Die differenztheoretischen Überlegungen in der Systemtheorie basieren dabei auf dem logisch-mathematischen Formbegriff, wie er von dem Mathematiker George Spencer Brown in seinem Indikationenkalkül entwickelt wurde (vgl. Lau 2008: 10). Spencer Browns Werk *Laws of Form* (1997) wurde im deutschen übersetzt als *der Kalkül der Form*.

*„Das Besondere an den *Laws of Form* ist, dass sie etwas ganz und gar Allgemeines, also gerade nichts Besonderes, veranschaulichen. Ihr spezielles*

*Thema ist das Allgemeine, das Alltägliche und deshalb leicht aus den Augen zu verlierende Immer-Gegenwärtige: das Treffen von Unterscheidungen.“
(Lau 2008: 9)*

Der mathematische Formenkalkül wird von Spencer Brown (1997) in insgesamt zwölf Kapiteln entfaltet. In der Mathematik stellt ein Kalkül „ein Verfahren zur Erzeugung von Sätzen oder Zeichenreihen nach bestimmten festen Regeln dar“ (Lau 2008: 30). Der Kalkül gibt Regeln und Zusammenhänge in Form von Zeichen an und ermöglicht durch unterschiedliche Bedeutungszuschreibungen der Zeichen unterschiedlich interpretiert zu werden (vgl. Lau 2008: 30). Der Kalkül der Form kann auf eine Weise interpretiert werden, „die es erlaubt mit ihm numerisch zu rechnen“ (Lau 2008: 30). Mit den logisch-mathematischen Ausführungen einher gehen jedoch auch erkenntnistheoretische Implikationen (vgl. Lau 2008: 18). Dies leitet sich auch daraus ab, dass es in dem Kalkül „nicht um Gesetze [geht], wie etwas ist, sondern um die viel fundamentaleren Gesetze, die für das Erleben eines jeden Universums identisch sind: wie es kommt, dass ist, was ist“ (Lau 2008: 10). So verwundert nicht, dass die Laws of Form – wenngleich mit zeitlichem Verzug⁴⁹ – in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen Resonanz hervorriefen. Genannt werden können der Mathematiker Louis H. Kauffmann, der Biologe Francisco Varela, der Logiker Matthias Varga v. Kibéd, die Soziologen Niklas Luhmann und Dirk Baecker, der Kybernetiker Heinz von Foerster und die Psychotherapeuten Paul Watzlawick und Fritz B. Simon die ihre theoretischen Grundansätze auch in der Arbeit mit dem Formenkalkül entwickelt haben (vgl. Lau 2008: 20, 21; Baecker 2007; Schönwälder et al. 2004: 219, 245, 265, 267). Im Nachfolgenden entfalten wir den Kalkül der Form mit dem Ziel, seine erkenntnistheoretischen Implikationen herauszustellen. Die Ausführungen beziehen sich daher nicht auf jedes Kapitel der Laws of Form, sondern resultieren vielmehr aus „Anmerkungen von George Spencer Brown, die erläuternd neben dem Indikationenkalkül stehen. Das sind hauptsächlich die Vor- und Nachworte der Gesetze der Form sowie die Anmerkungen zum Kalkül [...]“ (Lau 2008: 143).

„[D]ie Welt ist – was immer sie als ‚unmarked state‘ vor aller Beobachtung sein mag – für den Beobachter (und wer sonst fragt danach?) ein temporalisierbares Paradox. Sie kann also nur mit einer nicht stationären, nicht ‚Gegenstände‘ fixierenden Logik erfasst werden. Und genau dies ist die

49 Auch wenn die Laws of Form bereits kurz nach ihrem Erscheinen bereits im Frühjahr 1969 euphorisch von Heinz von Foerster rezensiert wurden und darauf hin eine der berühmt gewordenen Konferenzen der American University of Masters (AUM) in Esalam unter der Teilnahme von u. a. Gregory Bateson, Alan Watts und Douglas Kelly stattfand, entschwand die Theoriekonzeption von George Spencer Brown zunächst wieder und wurde erst mit der Veröffentlichung „Soziale Systeme“ im Jahr 1984 von Niklas Luhmann ‚wiederentdeckt‘ (vgl. Lau 2008: 20). Und auch Wille und Hölscher weisen darauf hin, dass 40 Jahre nach der Veröffentlichung der Laws of Form, die Passagen zu den Laws of Form in „Towards a Philosophy of Real Mathematics“, von David Corfield aus dem Jahr 2003 „den Anstoss für eine neue Rezeption Spencer Browns in der Mathematik geben könnten“ (Wille, Hölscher 2004b: 219).

*epistemologische Aussage der operativen Logik von George Spencer Brown.“
(Luhmann 1998b: 93)*

Spencer-Brown (1997) geht von der Prämisse aus, dass etwas nur dann kommunikativ Verwendung finden kann, wenn ihm ein Unterschied zugeschrieben wird, der einen Unterschied ausmacht. Getroffene Unterscheidungen – und sie müssen ja nicht getroffen werden – sind grundsätzlich so oder auch anders möglich (vgl. Jung 2008: 62). Der Hinweis auf bzw. die Anzeige oder die Bezeichnung von etwas setzt jeweils die Unterscheidung des Etwas von etwas Anderem voraus.⁵⁰ Damit geht ein jeder Hinweis immer mit einer Indifferenzsetzung, mit einer Kontextuierung einher. Entscheidend sind daher zwei Aspekte: Zum einen ist im Moment der Bezeichnung, die mit der Bezeichnung mitgeführte Differenz (die Kontextsetzung) nicht einsehbar. Gleichzeitig jedoch erschließt sich das Bezeichnete nur aus dem Kontext heraus. In diesem Sinne wird von einer Zwei-Seiten-Form gesprochen, die im Kalkül der Form von Spencer Brown (1997) detailliert entfaltet wird. Während die eine Seite der Form thematisiert wird, im Lichte erscheint und für Kommunikation handhabbar gemacht wird, bleibt die andere Seite dieser Form zunächst im Dunklen, im blinden Fleck. Gleichwohl gilt, dass die zunächst unbezeichnete Seite der Unterscheidung in weiter anschließender Kommunikation zum Thema werden kann. Nacheinander soll nun skizziert werden, was mit Form, mit Unterscheidung, mit Bezeichnung gemeint ist und welche Gesetzmäßigkeiten – welche Laws – daraus abgeleitet werden können.

3.1.1 Triff eine Unterscheidung!

Am Anfang jeder Kommunikation steht also eine Unterscheidung und genau deswegen richtet Spencer Brown (1997) gleich zu Beginn der Entfaltung seiner Laws of Form folgende Aufforderung an den Leser: „Triff eine Unterscheidung. Nenne sie die erste Unterscheidung“ (Spencer Brown 1997: 3). Zur Veranschaulichung kann man sich ein unendlich großes leeres Blatt vorstellen (vgl. v. Ameln 2004: 30). Ohne jegliche Markierung symbolisiert dieses Blatt den unmarkierten, den nicht unterscheidbaren Raum oder Zustand. Erst die Markierung eines Unterschiedes – z. B. das Zeichnen eines Kreises – ermöglicht die Benennung eines Innen und Außen anhand der Differenz Kreis/Nicht – Kreis. Solange die Kreislinie besteht, trennt sie Innen von Außen, so dass – auch dies erscheint trivial – ein Punkt innerhalb des Kreises nie als Punkt außerhalb des Kreises bezeichnet werden kann (vgl. ebenda).

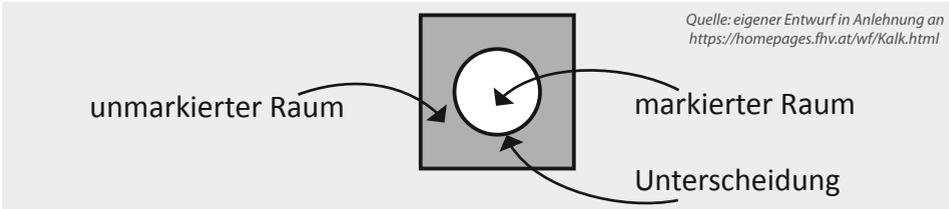
⁵⁰ Lau bevorzugt es, den Begriff „indication“ nicht mit „Bezeichnung“ – wie in deutschen u. a. von Luhmann und Baecker üblich – zu übersetzen. „Denn dieser Begriff legt nahe, dass es eines Zeichens bedürfte. Es geht jedoch vielmehr um eine Hinwendung, eine Hervorhebung, die die zwei Seiten einer Unterscheidung unterscheidet“ (Lau 2008: 15). Auch wenn Lau aus diesem Grund die Verwendung des Begriffs ‚Anzeige‘ (ebenda) bevorzugt, soll in dieser Arbeit Baecker und Luhmann folgend von Bezeichnung gesprochen werden.



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 7: Ein Kreis

Entscheidend ist, dass die Bezeichnung des Kreises nur dadurch möglich wird, dass sie sich von etwas anderem abgrenzen lässt (vgl. v. Ameln 2004: 30). Um das Innere zu beschreiben, hat der Beobachter diese Umgrenzung vom Kontext her zu überschreiten. In der Formensprache von Spencer Brown (1997) werden der Kreis und der Nicht-Kreis nun als zwei Seiten der gleichen Form bezeichnet. Jede Unterscheidung spaltet folglich einen Raum, dessen gesamter Inhalt als eine Form der Unterscheidung bezeichnet wird.



Quelle: eigener Entwurf in Anlehnung an <https://homepages.fhv.at/wf/Kalk.html>

Abb. 8: Gesamter Raum der Unterscheidung

Ein kleines Gedankenspiel: Unter Berücksichtigung des Themas der zugrunde liegenden Arbeit kann der Begriff Kreis auch durch den Begriff Stadtteil oder Evaluation ersetzt werden. Worauf könnten diese Begriffe hindeuten? Der Leser vermag spontan mit Stadtteil ein unendlich großes ineinander verwobenes Miteinander von Asphalt, Mauerwerk, Bewohnern, Fahrrädern, Gesprächen, Regeln und Mystiken assoziieren. Und mit dem Begriff Evaluation könnte der Leser vor seinem geistigen Auge einen Bewertungsprozess oder eine Schlüsselqualifikation oder einen Ergebnisbericht verknüpfen. Alleine aus den Begriffen Stadtteil und Evaluation ließen sich diese Assoziationen jedoch noch nicht herleiten. Der Leser würde wissen wollen oder einfach selbst auswählen, in welchem Zusammenhang er über Stadtteil oder Evaluation nachdenken soll.

Die Unterscheidung eines markierten Zustandes (oder Raumes) von einem unmarkierten Zustand (oder Raum) und die gleichzeitige Bezeichnung des markierten Zustandes veranschaulicht Spencer Brown (1997) auch mit folgendem Haken.



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 9: Der Haken

Dabei symbolisiert der vertikale Strich die Unterscheidung – auch Grenzziehung genannt – und der horizontale Strich das aufmerksam machen auf etwas bzw. die Bezeichnung von etwas (vgl. Luhmann 2004: 74). Links des vertikalen Strichs befindet sich die markierte Seite der Form, symbolisiert durch das **m**, wobei **m** für marked state (im dt. „markierter Zustand“) steht. Die rechte Seite wird dementsprechend mit **n** als nicht markiert also als unmarked state gekennzeichnet. Übertragen auf unsere Beispiele können folgende Formen entworfen werden:



Abb. 10: Kreis als bezeichnete Unterscheidung



Abb. 11: Stadtteil als bezeichnete Unterscheidung

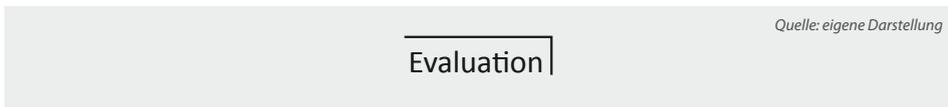


Abb. 12: Evaluation als bezeichnete Unterscheidung

Oder als Gleichung formuliert, wobei das Gleichheitszeichen „identisch ist mit der Anzeige einer Verwechslung“ (vgl. Baecker 2009: 8).

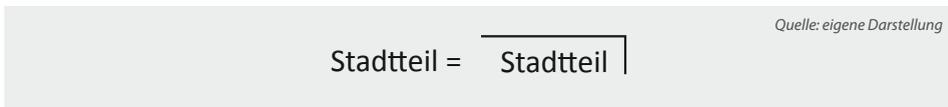


Abb. 13: Stadtteil als bezeichnete Unterscheidung

Dahinter liegt die Aussage, dass der Ausdruck Stadtteil einen Unterschied macht (vgl. Baecker 2006: 11).

Folglich entsteht erst durch die Unterscheidung und Bezeichnung aus der totalen Symmetrie der Namenlosigkeit und damit Unterschiedslosigkeit eine Asymmetrie (vgl. Jung 2008: 57; v. Ameln 2004: 30).

„Die Teile, die durch die geschlossene Grenze (wie z. B. bei den geometrischen Figuren ‚Kreis‘ oder ‚Viereck‘) entstehen, können mit Benennungen versehen werden, wie Seiten, Räume, Zustände, Inhalte.“ (Schönwälder et al. 2004: 88)

Baecker (2007) weist darauf hin, dass die Überlegungen zur Zwei-Seiten-Form keinesfalls neu sind:

„Auch andernorts, zum Beispiel in der Philosophie, kann man die Denkfigur wieder finden, die unseren Formalismus zugrunde liegt. Wenn Kant von der Vernunft – und ihrer Kritik, Hegel von der These – und ihrer Antithese, Heidegger von der Lichtung – und dem Ereignis, Sartre und Lévinas vom Anderen – und ihrer Aufklärung und Derrida vom Aufschub – und dessen Nachtrag sprechen, liegt dem dieselbe Idee des Zusammenhangs einer Eröffnung und ihrer Einschränkung zugrunde.“ (Baecker 2007: 66)

Schönwälder, Wille und Hölscher heben hervor, dass Hegel und Sartre „paradigmatisch für Philosophien [stünden], in denen sich eine wie auch immer gedachte Identität allererst aus Differenzen herstellt; in denen Identität nur zugleich mit Differenzen gedacht werden kann“ (Schönwälder et al. 2004: 237). Die Annahme, dass wir keine Bezeichnung (von Zuständen, Inhalten, Prozessen) vornehmen können, ohne eine Unterscheidung zu treffen, erinnert auch an die Position von Gregory Bateson (vgl. v. Ameln 2004: 55).

3.1.2 Unterscheidungen und Gesetzmäßigkeiten⁵¹

Formen sind als Ergebnis von Operationen zu verstehen, wobei es „um Schließung in einem operativen Sinn, und um Geschlossenheit allenfalls in dem Sinn, in dem das Resultat von Operationen bezeichnet ist [geht]“ (Baecker 1993: 19). Die Bezeichnungen Evaluation und auch Stadtteil sind folglich das Resultat einer Operation. Auf die so entstandenen zwei Seiten der beiden Formen kann Spencer Brown (1997) zufolge entlang von Gesetzmäßigkeiten hingewiesen werden: Unterscheidungen können

- * *getroffen,*
- * *wiederholt*
- * *und zurückgenommen werden* (vgl. Schönwälder et al. 2004: 59; Baecker 1993: 21).

Während der Begriff Form auf alle Aspekte der Unterscheidung verweist, beschreiben die Gesetze der Form folglich die unterschiedlichen Möglichkeiten, wie auf die

⁵¹ Für eine erste Annäherung an die Gesetzmäßigkeiten des Formenkalküls empfiehlt sich die website von Prof. Falko E. P. Wilms (<https://homepages.fhv.at/wf/Kalk.html> – Zugriff am 6.1.2011).

eine und die andere Seite der Form hingewiesen werden kann (vgl. Schönwälder et al. 2004: 59).

LAW OF CALLING

Eine Möglichkeit mit einer bereits getroffenen Unterscheidung umzugehen besteht darin, die Unterscheidung noch einmal zu treffen und dadurch zu bestätigen (vgl. Spencer Brown 1997: 2; Jung 2008: 63). Die Unterscheidung Kreis kann zum Beispiel immer wieder getroffen werden. Dabei kann sich sehr wohl die Komplexität der gewählten Ausdrücke unterscheiden – mal kann ein Kreis größer mal kleiner sein – und dennoch kann mit ihnen das Gleiche – nämlich Kreis – zum Ausdruck gebracht werden. In anderen Worten wird der Inhalt der Unterscheidung nicht verändert – Kreis bleibt Kreis. Und genau darauf kommt es an dieser Stelle an: Zwei Unterscheidungen können aufgrund ihres Identitären und nicht aufgrund ihres Differenziellen verwendet werden (vgl. Baecker 1993: 20).⁵² Diese Gesetzmäßigkeit wird das Law of Calling⁵³ genannt (Spencer Brown 1997: 3) und folgendermaßen dargestellt:

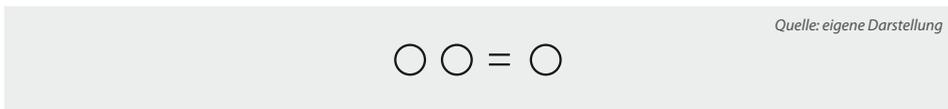


Abb. 14: Das Law of Calling (symbolisiert mit Kreisen)

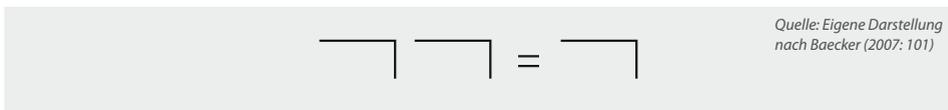


Abb. 15: Das Law of Calling (symbolisiert mit Haken)

Hinter dieser Gleichung verbergen sich – je nachdem von welcher Richtung man sie liest – zwei Gedanken: Konfirmation und Kondensierung. Dies bedeutet – wie Baecker aufführt –, „dass zählbare kommunikative Ereignisse, die bestimmte Unterschiede treffen (etwa: im Imperium zählt nur die Macht des Zentrums), zum einen durch ihre Wiederholung bestätigt werden können (confirmation), [...] zum anderen jedoch auch zu dem Unterschied, den sie machen, zusammengezogen werden können (condensation) [...]“ (Baecker 2007: 100). Graphisch wird die

⁵² Zur Unterscheidung zwischen einer identitären und einer differentiellen Wiederholung einer Unterscheidung siehe weiter unten in diesem Kapitel.

⁵³ Das Originalzitat von Spencer Brown (1977) zum Law of Calling: „The value of a call made again is the value of the call. That is to say, if a name is called and then is called again, the value indicated by the two calls taken together is the value indicated by one of them. That is to say, for any name, to recall is to call“ (Spencer Brown 1977: 1, zitiert nach Baecker 1993: 20).

Konfirmation und Kondensation entsprechend der folgenden beiden Abbildungen dargestellt.

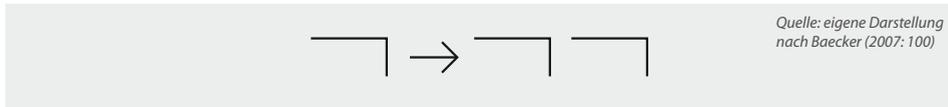


Abb. 16: Konfirmierung



Abb. 17: Kondensation

Kondensation bezeichnet also die Möglichkeit, „eine wiederholte Namensverwendung, also einen komplexeren Ausdruck (expression) und eine einfache Namensnennung, also einen einfachen Ausdruck (expression) vermittelt ihrer Werte gleich zu setzen“ (Wille, Hölscher 2004: 95). Dies bedeutet, dass der Wert einer Unterscheidung sich nicht durch die Komplexität seiner Darstellung ändern muss. Die getroffene Unterscheidung bleibt die getroffene Unterscheidung. Jung verweist in diesem Zusammenhang auf die Position von Bateson (1985) der sagt, dass Information nur dann vorliegt, wenn Unterschiede einen Unterschied machen. Das Law of Calling beschreibt nun also die Fälle, in denen die Wiederholung einer Bezeichnung keinen Unterschied macht, also keine neue Information generiert wird (vgl. Jung 2008: 64).

Baecker weist nun allerdings darauf hin, dass dies „natürlich nur auf der Ebene der Formbildung gelten [kann], also dort, wo eine Form entsteht, nicht aber dort, wo Formbildung beobachtet wird und jede Wiederholung als solche auffällt und daher verändert, was wiederholt wird, nämlich um das Wiederholtwerden anreichtert (oder schwächt). Die Unterscheidung zwischen einer identitären und differentiellen Wiederholung setzt die Unterscheidung zwischen Operation und Beobachtung voraus, die hier, im Kapitel 1, von Spencer Brown noch nicht explizit getroffen ist. Das ‚Law of Calling‘ gilt für alle die Fälle, in denen Formbildung auf dem Prinzip der Serialität des Identischen oder der Identität des Repetierten beruht [...]“ (Baecker 1993: 20).

Dieser Hinweis von Baecker ist wichtig und anspruchsvoll zugleich, da jeder Leser als Beobachter von Beobachtungen sich nur schwer eine identitäre Wiederholung vorstellen kann, da das Beobachten von Beobachtungen jeweils auf ein reflexives und damit veränderndes Moment angewiesen ist. An dieser Stelle gilt es folglich, sich darauf einzulassen, dass Bezeichnungen auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen können und jeweils das Gleiche – also den gleichen Wert – zum Ausdruck bringen. Diese Bezeichnungen werden von einem Beobachter verwendet und wir nehmen an, dass er im Moment der Verwendung die unterschiedliche

Art und Weise der Bezeichnungen unreflektiert lässt. Für einen Beobachter von Stadtentwicklung könnte auf Ebene der Formbildung, also auf Ebene des Identitären, Folgendes gelten: Stadtteil ist Quartier ist Viertel ist Stadtteil.

LAW OF CROSSING

Neben der im Law of Calling beschriebenen Möglichkeit Bezeichnungen zu wiederholen oder zu verdichten, beschreibt das Law of Crossing die Möglichkeit, eine Unterscheidung wieder rückgängig zu machen (vgl. Jung 2008: 64). Während man zunächst durch das Kreuzen einer Grenze eine Bezeichnung und damit einen Unterschied kreiert, wird dieser bestimmte Unterschied durch ein erneutes Kreuzen der Grenze wieder aufgehoben (vgl. ebenda). Dadurch entsteht nicht nichts, sondern es entsteht etwas, was sich in der Wertigkeit vom Vorherigen unterscheidet, in diesem Sinne den vorherigen Wert aufhebt. Das so entstandene Neue ist jedoch solange im unmarked state verborgen, solange es nicht als Neues unterschieden wird. Zur Verdeutlichung wollen wir an dieser Stelle das Originalzitat von Spencer Brown (1997) zum Law of Crossing einfügen, in dem er ausdrücklich auf entstehende unterschiedliche Wertigkeiten (values) verweist:

„The value of a crossing made again is not the value of the crossing. That is to say, if it is intended to cross a boundary and then it is intended to cross it again, the value indicated by the two intentions taken together is the value taken by none of them. That is to say, for any boundary, to recross is not to cross.“ (Spencer Brown 1977: 2, zitiert nach Baecker 1993: 21)

Zur Verdeutlichung können wir wieder den Kreis heranziehen: Ein Kreis entsteht durch eine Kreisziehung. Erfolgt nun, nachdem bereits ein Kreis entstanden ist, innerhalb oder außerhalb des Kreises eine erneute Kreisziehung (Grenze), so entsteht insgesamt ein Neues Inneres und ein neues Äußeres. Das Law of Crossing wird in den folgenden zwei Abbildungen graphisch dargestellt.

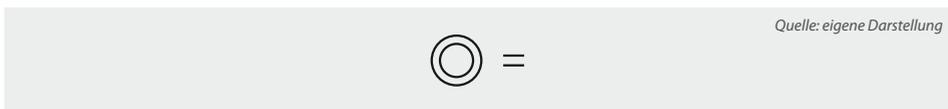


Abb. 18: Law of Crossing (symbolisiert mit Kreisen)

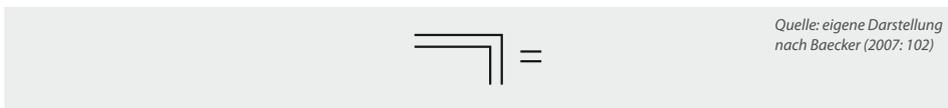


Abb. 19: Law of Crossing (symbolisiert mit Haken)

Dahinter steht also die Aussage, dass die Unterscheidung eines Stadtteils innerhalb eines Stadtteils einen Inhalt generiert, der den Wert der Unterscheidung Stadtteil aufhebt. Oder anders: die Unterscheidung eines Stadtteils innerhalb der Unterscheidung eines Stadtteils ist zusammengenommen nicht identisch gleich mit der Unterscheidung eines Stadtteils, kann also nicht zu dieser kondensiert werden. Die Unterscheidung eines Stadtteils innerhalb eines Stadtteils generiert also etwas Neues.

3.1.3 Re-entry: Wiedereintritt der Unterscheidung in das Unterschiedene

Bisher hatten wir festgehalten, dass im Moment einer Beobachtung – also der Unterscheidung und Bezeichnung – die Existenz einer anderen Seite der Form zunächst unerwähnt bleibt. Eine weitere Beobachtung kann aber dann die getroffene Beobachtung auf ihren Entstehungskontext hin beobachten. Die Beobachtung der Beobachtung thematisiert die Grenzziehung und ermöglicht dadurch ein Kenntlichmachen der bisher unbezeichneten zweiten Seite der Form. Gefragt wird, welche Unterscheidung der Unterscheidungsoperation zugrunde liegt. Dieser Wiedereintritt der Unterscheidung in das durch sie Unterschiedene wird als Re-entry bezeichnet (vgl. Baecker 2006: 8; Jung 2008: 65).

Zurückkommend auf unser Begriffsbeispiel Stadtteil bedeutet der Eintritt der Unterscheidung in das durch sie Unterschiedene nicht, dass Stadtteil innerhalb von Stadtteil unterschieden wird. Vielmehr bedeutet es, dass zunächst die Unterscheidung Stadtteil als Unterscheidung markiert wird. Der Eintritt der Unterscheidung in das durch sie Unterschiedene bedeutet also ein Kenntlichmachen, dass Stadtteil Ergebnis einer Grenzziehung ist. Grundlage dieser Grenzziehung könnte z. B. die Unterscheidung von Administrativräumen sein, also z. B. Unterscheidungen von Stadtteil, Stadt, Landkreis und Land. Damit wird die Unterscheidung als Unterscheidung mit zwei Seiten handhabbar und auf der bisher unbezeichneten Seite n ließe sich der Begriff Administrativräume aufführen. Der Wiedereintritt der Unterscheidung Stadtteil in den Stadtteil führt also zur Markierung der anderen Seite der Unterscheidung Stadtteil und damit zur möglichen Beantwortung der Frage, welche Unterscheidung vorliegen könnte, damit Stadtteil bezeichnet werden kann.

Durch diesen Wiedereintritt kann nun auch das ansonsten Unmarkierte Anschlussmöglichkeiten für weitere Benennungen liefern, die sonst nicht möglich wären. Erst die Denkfigur des Re-entry trägt also der Möglichkeit Rechnung, Beobachtungen zu beobachten und „befähigt den Kalkül dann auch, auf die Bedingung seiner selbst zu reflektieren, Rekursion einzuführen“ (Baecker 1993: 19 f.). Die Form wird damit selbstreferentiell, da sie Aussagen über sich selbst mitführt (vgl.

Jung 2008: 65). Schematisch dargestellt wird dieser selbstreferentielle Akt mit Hilfe des so genannten Re-entry-Hakens.

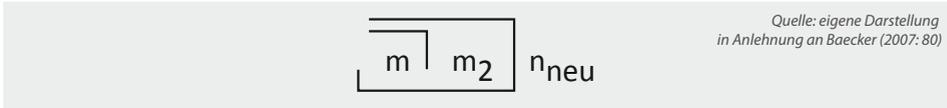


Abb. 20: Haken mit Re-entry

Wichtig erscheint nun darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Beobachtung der Beobachtung wieder nur um eine Beobachtung mit zwei Seiten handelt. Mit der Denkfigur des Re-entry einher geht damit die Feststellung, dass jede Beobachtung eine Paradoxie enthält, da „[d]ie Unterscheidung [...], wenn sie als Einheit in Operation gesetzt werden soll, immer schon eine Unterscheidung in der Unterscheidung voraus[setzt]“ (Luhmann 2004: 74). Dies impliziert, dass auch bei dieser Beobachtung im Moment der Beobachtung eine unbezeichnete Beobachtung mitschwingt. Vorsichtig wird dies in der Abbildung mit nneu angedeutet. nneu steht dabei für einen neuen unmarked state. Vorsichtig deswegen, weil sobald wir uns die neue unbezeichnete Seite der Form Γ_{neu} als unbezeichnet bewusst machen, ist sie nicht mehr unbezeichnet und die Form erweitert sich automatisch um einen dritten unmarked state usw. Dies bedeutet also, dass auch durch ein Re-entry die zunächst unmarkierte Seite der Form nie vollständig aufgeklärt werden kann. In diesem Sinne wird auch von einem Universum gesprochen (vgl. Baecker 1993: 13). Vor diesem Hintergrund können auch die vorherigen, vor der Thematisierung des Re-entry, abgebildeten Gleichungen ergänzt werden.



Abb. 21: Evaluation im Kontext „Soziale Stadt“

Diese Form mit Re-entry-Haken verweist folglich auf Bestimmtheit und Unbestimmtheit zugleich. Die Bestimmtheit wird durch den Re-entry-Haken eingerahmt. Damit zum Ausdruck gebracht werden soll, dass Evaluation im Kontext des Programms „Soziale Stadt“ von etwas anderem unterschieden wird. Diese beiden Seiten werden jedoch von einem unbestimmten Kontext also der Außenseite des Re-entry-Hakens umschlossen.

Wir haben es, das macht der Re-entry-Haken deutlich, mit einer in den Raum der Unterscheidung wieder eintretenden Form zu tun; und eine Form dieser Art, so Spencer-Brown, beraubt uns des vollständigen Wissens, ‚of where we are in the form‘ (Baecker 2007: 64). Und auch Schönwälder, Wille und Hölscher verweisen darauf, dass die Bestimmung von Außen und Innen von der Position des Betrachters bestimmt wird (vgl. Schönwälder et al. 2004: 99). In Anlehnung an Baecker wollen wir uns im Folgenden daran halten, dass wir auf der Innenseite

des Hakens das Ergebnis der Operation und auf der Außenseite des Hakens den Kontext der Operation notieren (vgl. Baecker 2007: 65).

An dieser Stelle gilt es darauf hinzuweisen, dass die Darstellung von Formen immer nur die Sichtweise eines Beobachters widerspiegelt. Es kann dann nicht um falsch oder richtig, sondern vielmehr um eher plausibel oder weniger plausibel gehen. Damit die Plausibilität einer dargestellten Form in Abhängigkeit einer Beobachterperspektive besser nachvollzogen werden kann, bedarf eine jede Form eine offen gelegte Erläuterung.

3.1.4 Relationen zwischen Unterscheidungen

Wie können crosses untereinander in Beziehung stehen? „Ein ‚cross‘ soll das enthalten, was auf seiner Innenseite ist. Weitere Relationen zwischen ‚crosses‘ sind nicht eingeführt, ‚nebeneinander‘, ‚untereinander‘ oder auch ‚einander überlappend‘ gelten z. B. nicht als Relationen zwischen ‚crosses‘“ (Wille, Hölscher 2004: 104 f.). Dies bedeutet, dass die einzige Beziehung, die zwischen crosses zugelassen ist, in dem Enthaltensein (continenence) besteht⁵⁴ (vgl. Wille, Hölscher 2004: 104). Wenn mehrere Zeichen als zu einer Form dazugehörig betrachtet werden, spricht Spencer Brown von einem „arrangement“, einer Zusammenstellung von Zeichen (vgl. Wille, Hölscher 2004: 93).

„Der Raum, der durch die Art der Anordnung der ‚crosses‘ aufgespannt wird und entsteht, wird betrachtet und mit ihm die Frage, was für ein Raum sich bei dieser Notation ergibt. Der Raum, der sich bei dieser Notation ergibt, ist einer, bei dem nur die räumliche Beziehung enthalten – nicht enthalten gelten soll. [...] Das einzige, was einen Unterschied macht, ist die Beziehung des Enthaltenseins. Ob in einem ‚arrangement‘ die verschiedenen ‚crosses‘, die entweder andere enthalten oder nicht enthalten, in einer Reihe nebeneinander stehen oder nicht, ist gleichgültig und eine reine drucktechnische Frage.“ (Wille, Hölscher 2004: 105)

Ein folgender Ausdruck bestehend aus mehreren Formen, kann also sowohl in einer Reihe als auch untereinander und nebeneinander abgebildet werden. Nur zwei der in den Abbildungen aufgezeigten Formen weisen eine Relation zueinander auf und sind folglich als zusammenhängend darzustellen.



Abb. 22: Darstellung der Formen in einem Nebeneinander

54 „Distinction is perfect continence“ (Wille, Hölscher 2004: 104).

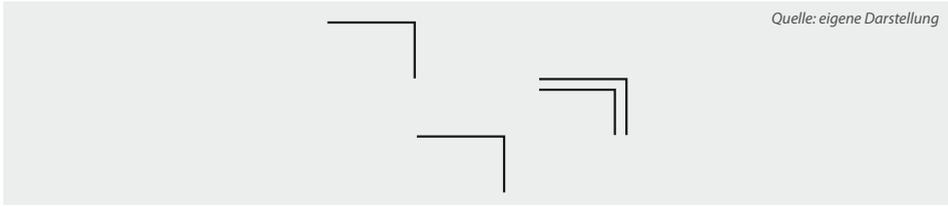


Abb. 23: Darstellung der Formen in einem Untereinander

Insgesamt gilt, dass beliebig viele ‚crosses‘ ineinander enthalten sein können, so dass diese Relation verschiedene Ebenen, mit verschiedener Tiefe beinhalten kann (Wille, Hölscher 2004: 106).

„In einer Zusammenstellung (arrangement) a, die in einem Raum s steht, soll die Anzahl der ‚crosses‘, die überschritten werden muss, um einen Raum s_n von s_0 aus zu erreichen, die Tiefe von s_n in Bezug auf s_0 genannt werden. [...] Der Raum, der durch die größte Anzahl von Überschreitungen nach innen erreicht wird, soll der tiefste Raum in der Zusammenstellung a genannt werden.“ (Wille, Hölscher 2004: 106)

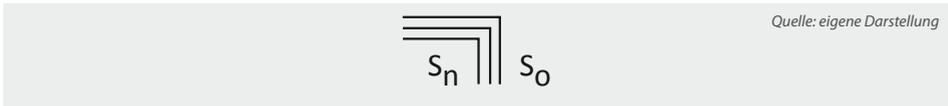


Abb. 24: Formen mit unterschiedlicher Tiefe

Liegt einem Arrangement eine endliche Anzahl von ‚crosses‘ zugrunde, so „können wir [...] Schritte der Verkürzung ausführen, so dass wir wieder entweder den markierten oder den unmarkierten Zustand erreichen“ (Lau 2008: 68).

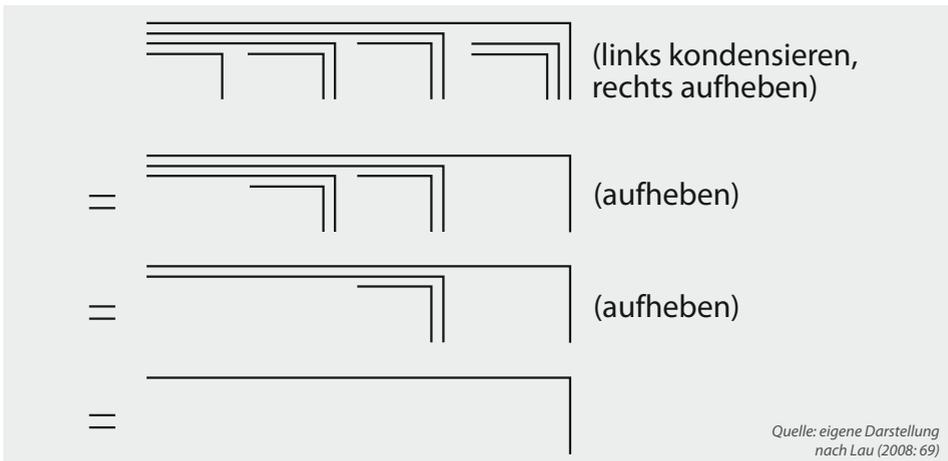


Abb. 25: Schritte zur Verkürzung eines Arrangements

An dieser Stelle gilt es abermals auf den Beobachter aufmerksam zu machen: Auf welche Art und Weise Unterscheidungen in einen Zusammenhang gestellt werden, ist nicht mehr und nicht weniger Ergebnis der Operationsweise eines Beobachters.

3.1.5 Exkurs: Erste exemplarische Veranschaulichung des theoretischen Zugangs

Zur Erinnerung: Mit dem Ziel, die Ausführungen zum theoretischen Zugang zu veranschaulichen, stellen wir an dieser und an zwei weiteren Stellen einen Bezug zum Förderprogramm „Soziale Stadt“ und Evaluation her.

Greifen wir nun zur Veranschaulichung der Ausführungen zum Kalkül der Form auf folgende kurze Textpassage des 2. Kapitels aus dem Leitfaden der ARGEBAU aus dem Jahr 2000 zurück:

„Die Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘ gilt Stadt- und Ortsteilen, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits abzurutschen. Es handelt sich dabei meist um hochverdichtete, einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadteilkultureller Infrastruktur, sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen.“ (ARGEBAU 2000: Kap. 2)

Was erkennen wir? – In der Textpassage erscheinen verschiedene Bezeichnungen aneinandergereiht. Neben anderen erscheinen die Begriffe „Gemeinschaftsinitiative“, „Stadt- und Ortsteil“, „Sozialstruktur“ und „Wohnumfeld“. Grundsätzlich bleibt auf der Grundlage dieser Textstelle unklar, wovon diese einzelnen Begriffe unterschieden wurden und wie sie in einem Verhältnis zueinander stehen. Je nach Beobachter scheint unterschiedliches denkbar.

Aus der Perspektive des Verfassers wird zunächst interessiert die Wortwahl zur Kenntnis genommen. Jeder Begriff weckt zunächst ganz bestimmte Assoziationen. Unter Berücksichtigung des Kalküls der Form lässt die Textstruktur – also die spezifische Aneinanderreihung der einzelnen Wörter und Sätze – vorsichtige Aussagen zu dem Verhältnis, also den Relationen zwischen den einzelnen Bezeichnungen zu. Mit Hilfe von Verben, Adjektiven und Artikeln werden einzelne Bezeichnungen in Bezug zueinander gesetzt. Am Beispiel der Bezeichnung „Stadt- und Ortsteil“ lassen sich unterschiedliche Ebenen einer Form vermuten. In dem ersten

Satz wird herausgestellt, dass die „Gemeinschaftsinitiative“ „Stadt- und Ortsteilen“ gelte, die „ins soziale Abseits abzurutschen“ drohen. Dieses Abrutschen wird in einen Zusammenhang mit „sozialräumlicher Segregation“ gestellt. In dem dann anschließenden Satz werden verschiedene Merkmale der Stadtteile aufgezählt. „Sozialstruktur“ und „Wohnumfeld“ tauchen darin als Bezeichnungen für „Defizite“ der „Stadtteile“ auf. Graphisch werden diese Bezeichnungen vom Verfasser folgendermaßen dargestellt:

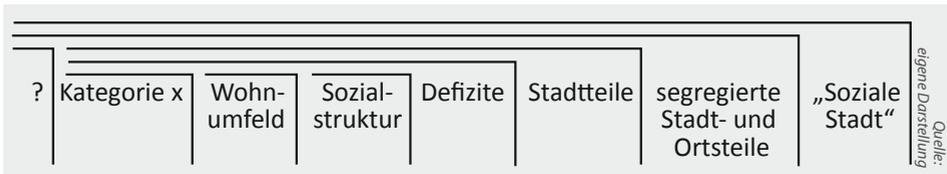


Abb. 26: Unterscheidungen im Kontext „Soziale Stadt“

Mit dieser Form soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Bezeichnung „Stadt- und Ortsteile“ im Kontext der Beschreibung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ einen Unterschied ausmacht. Wovon sich „Stadt- und Ortsteile“ unterscheiden, bleibt unerwähnt. An die Bezeichnung „Stadt- und Ortsteile“ schließen auf drei weiteren Ebenen Bezeichnungen an. Stadtteile werden mit Defiziten und Defizite mit verschiedenen Kategorien wie „Wohnumfeld“ oder „Sozialstruktur“ verknüpft. Die leere mit einem Fragezeichen versehene Variable deutet eine Unklarheit an, die sich auf den Begriff „Ortsteil“ bezieht. Denn: Nachdem im ersten Satz die Bezeichnung „Stadt- und Ortsteile“ Verwendung findet, wird daran anschließend nur noch von „Stadtteilen“ gesprochen. Unklar bleibt damit, ob die Ausführungen zu den „Stadtteilen“ auf gleicher Raumbtiefe noch bisher unerwähnten Ausprägungen von „Ortsteilen“ gegenübergestellt werden können. Beides ist denkbar: Sowohl eine konsequent reiche Unterscheidung von Stadtteil und Ortsteil, als auch eine synonyme Verwendung der beiden Begriffe. Eine Anordnung auf gleicher Raumbtiefe verdeutlicht im Sinne des Law of Calling, dass Unterschiedenes zu einer Bezeichnung zusammengeführt, kondensiert werden kann. In unserem Fall könnten die unterschiedlichen Ausprägungskategorien der Defizite zur Bezeichnung „Allgemeine Ausprägungskategorien der benachteiligten Gebiete“ zusammengefasst werden.

Ohne es an dieser Stelle weiter vertiefen zu wollen, sollen zusammenfassend drei Aspekte verdeutlicht werden: Erstens veranschaulicht die in Anlehnung an den Kalkül der Form erfolgte Auseinandersetzung mit

dem kurzen Textabschnitt die in Texten enthaltene Fülle an Bezeichnungen. Zweitens wird ersichtlich, dass eine Analyse dieser Bezeichnungen nur vorsichtig möglich erscheint. Vorsichtig deswegen, weil zunächst unbekannt bleibt, wie die Textstelle eingebettet ist und damit die Frage unbeantwortet bleibt, welche weiteren Bezeichnungen Verwendung fanden. Vorsichtig des Weiteren, weil hinsichtlich der Darstellung der Wortbeziehungen – z. B. zwischen „Stadtteil“ und „Ortsteil“ – offene Fragen, Unklarheiten auftauchten. Die Aneinanderreihung von Bezeichnungen setzt Kontextwissen voraus. Zum einen benötigt es ein Verständnis elaborierter Grammatikregeln und zum anderen benötigt es für die Inbeziehungsetzung von Bezeichnungen die mit ihnen einhergehenden Assoziationen.

Ohne ein Verständnis von „städtischem Raum“ fiel es schwer, diesem Bezeichnungen wie „Sozialstruktur“ oder „baulichen Bestand“ zuzuordnen. Damit sind wir bei dem dritten Aspekt der deutlich geworden ist: Bezeichnungen sind Ergebnisse von Operationen, die den Entstehungskontext, also die andere Seite der Form, unbezeichnet lassen. Bezeichnungen können immer nur als ein Angebot eines Beobachters verstanden werden, welches von einem anderen Beobachter anders verstanden werden kann.

Gleiches ließe sich nun auch für einen Absatz einer Evaluation herleiten. Wir belassen es an dieser Stelle jedoch bei einer exemplarischen Analyse einer Passage des Leitfadens und schlagen erst im nächsten Exkurs einen Bogen zur Zwischenevaluation (IfS 2004).

3.1.6 Zusammenfassung und Überleitung

Der Formenkalkül wird von Baecker (2007) zusammenfassend als Algorithmus, als festgelegtes Verfahren, bezeichnet.

*„Die Arithmetik, notiert mithilfe der Haken, die als Hinweis auf die getroffenen Unterscheidungen verstanden werden, beschäftigt sich mit den Konstanten einer Form, die Algebra, notiert mithilfe von Buchstaben beziehungsweise Termini, die in die von den Unterscheidungen markierten Zuständen hineingeschrieben werden, beschäftigt sich mit den Variablen einer Form.“
(Baecker 2007: 79 f.)*

Es entsteht „eine Art qualitative Mathematik der Beschreibung von Eigenwerten [...], die es uns erlaubt, Beziehungen zwischen verschiedenen Sachverhalten zu notieren, ohne deswegen bereits genaue Aussagen über die Art dieser Beziehungen treffen zu müssen“ (Baecker 2006: 9). Dabei steht die Konstruktionsleistung von Unterscheidungen im Vordergrund. Unterscheidungen bestehen nur, weil Beob-

achter sie treffen (vgl. Lau 2008: 11). Der erkenntnistheoretische Ausgangspunkt des Formenkalküls besteht folglich in der Feststellung, dass sich Welt entlang von Unterscheidungen konstituiert. Dementsprechend gibt der Formenkalkül „keine Handhabe, herauszufinden, wie die Welt draußen wirklich ist, sondern nur eine Handhabe, die eigenen Beobachtungen dieser Welt zu sortieren und auf ihre Leistungsfähigkeit und ihre Voraussetzungen hin zu beobachten“ (Baecker 2006: 13). Jung verweist auf das Potenzial des Kalküls, die Bedeutungsvariabilität von Begriffen zu veranschaulichen (vgl. Jung 2008: 58). Der Formenkalkül bringt zum Ausdruck, dass es zum Beispiel einen Unterschied macht, ob man den Ansatz des Quartiermanagement vom Korporatismus oder dem Ansatz der Bürgerkommune unterscheidet: „Was man zu sehen bekommt variiert, und genau das ist es, was eine auf Identität abzielende Definition nicht zu leisten im Stande ist“ (Jung 2008: 58). Aus der Sichtbarmachung der Operationsweise von Beobachtung entspringt das Potenzial für die Analyse sozialer Phänomene. Das Unstatische wird in den Vordergrund gestellt bzw. avanciert zum konstituierenden Moment. Differenzierungen und Bezeichnungen finden statt, werden entwickelt, relativiert und aufgehoben. Dazu benötigt es Zeit und der Beobachtungsgabe.

Unseren Forschungsgegenstand und Forschungsfokus in Erinnerung rufend, können wir zunächst konstatieren, dass sich der formtheoretische Ansatz gut dafür zu eignen scheint, unsere Beobachtungen zur Vielschichtigkeit von Stadtentwicklungsförderung zu benennen, sichtbar zu machen. Um aber die vielfältigen sozialen Geschehnisse ordnen zu können, bedarf es weiterer theoretischer Konzeptionen, denn aus dem Formenkalkül lässt sich nicht herleiten, warum Unterscheidungen entstehen. Um Antworten auf die Frage zu erhalten, wie Organisationen – z. B. im Rahmen der Förderung von Stadtteilen und der damit einhergehenden Evaluation – die dem Formenkalkül entspringende Unendlichkeit von Differenzierungsmöglichkeiten eingeschränkt wird, eignen sich die gesellschaftstheoretischen Konzeptionen von Luhmann und Baecker, da sie konsequent an den erkenntnistheoretischen Standpunkt von Spencer Brown (1997) anknüpfen (vgl. Luhmann 1984, 1998; Baecker 2007).

Lau weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „[d]er berühmteste Anwender oder Verwender der Laws of Form [...] der Systemtheoretiker Niklas Luhmann [ist]. Er zieht die ‚Differenzlogik‘ von George Spencer Brown für seine Systemtheorie heran, indem er einige wesentliche Ideen und Erkenntnisse gebraucht“ (Lau 2008: 10). Da Luhmann – und daran anschließend Baecker – ausschließlich ein Interesse an den erkenntnistheoretischen Implikationen des Formenkalküls hat, bezieht er sich „fast ausschließlich auf die ersten und letzten beiden Kapitel der Laws of Form. In diesen findet er die noch unmathematischen Voraussetzungen des Kalküls (1. Kapitel), das heißt, dass noch nicht demonstriert und bewiesen wird, sowie den nicht mehr streng mathematischen Selbstbezug (12. Kapitel) des Indikatorenkalküls auf sich selbst (Re-entry)“ (Lau 2008: 147). Damit nutzt Luhmann die „Logik des Unterscheidens für seine funktionalen Analysen gesellschaftlicher

Prozesse und Ereignisse. Das Differenzschema ist die seinen Ausführungen zu Grunde liegende konzeptionelle Struktur, mit der er differenztheoretisch Gesellschaft beobachtet“ (Lau 2008: 21).

In Anlehnung an Spencer Brown basiert das Theoriegebäude von Luhmann auf Unterscheidungen, die ein Beobachter trifft und somit auf Differenz anstelle von Einheit. „Für beide erschließt sich die Welt über Unterscheidungen statt über Dinge oder über vorhandene, grundlegende Ideen, die a priori gegeben wären“ (Lau 2008: 10). So schreibt Luhmann (1998) in seinem letzten großen Werk ‚Die Gesellschaft der Gesellschaft‘ in einem einleitenden Kapitel:

„Die am tiefsten eingreifende, für das Verständnis des Folgenden unentbehrliche Umstellung liegt darin, daß nicht mehr von Objekten die Rede ist, sondern von Unterscheidungen, und ferner: daß Unterscheidungen nicht als vorhandene Sachverhalte (Unterschiede) begriffen werden, sondern daß sie auf eine Aufforderung zurückgehen, sie zu vollziehen, weil man andernfalls nichts bezeichnen könnte, also nichts zu beobachten bekäme, also nichts fortsetzen könnte.“ (Luhmann 1998: 60)

Für Luhmann war der Rückgriff auf die Theoriekonzeption von Spencer Brown naheliegend, da für ihn nicht nur außer Frage stand, dass Beobachtungen stattfinden, sondern es ihm darüber hinaus um einen Entwurf einer auf den Beobachter gegründeten Gesellschaftstheorie ging (vgl. Lau 2008: 147). Alles was als Soziales entsteht – so Luhmann – entsteht aufgrund von Kommunikation. Und Kommunikation wiederum basiert auf die Aneinanderreihung von Unterscheidungen (vgl. Kneer, Nassehi 2000: 65). Rüegg-Stürm fasst zusammen, dass die neue Systemtheorie als „Theorie der Handhabung von Differenzen (Theorie der Beobachtung) verstanden werden [kann]“ (Rüegg-Stürm 2001: 80). Auch wenn die Idee der Differenz eine zentrale Rolle in der Gesellschaftstheorie von Luhmann einnimmt, so darf natürlich an dieser Stelle nicht der Eindruck entstehen, als beziehe sich Luhmann ausschließlich auf die Konzeption von Spencer Brown (1997). Im Folgenden wollen wir uns nun schrittweise dieser Theoriekonzeption und der darin enthaltenen Verweise auf weitere Theoriekonzeptionen annähern.

3.2 Systeme beobachten Beobachtungen

„Es gibt keine Beobachtung, die nicht eine Unterscheidung treffen würde. Und es gibt keine Unterscheidung, die nicht von einem Beobachter getroffen würde. Die Systemtheorie übersetzt dies in die Annahme, dass Unterscheidungen, um getroffen werden zu können, ein System voraussetzen, das sie trifft, und dass Systeme sich als beobachtende Systeme produzieren und reproduzieren, indem sie Unterscheidungen treffen.“ (Baecker 2006: 10)

Beobachter konstituieren ihre Welt anhand von Unterscheidungen im Kommunikationsmedium der Sprache. Welt erscheint je nach Beobachtungsperspektive anders und unendlich komplex. Was und wie erscheint, hängt also vom Beobachter ab und genau dieser steht im Fokus dieses Abschnittes.

3.2.1 Soziale Systeme

Luhmann unterscheidet verschiedene Systemtypen. Als Leitunterscheidung zur Klassifikation der Systeme fungiert das von Maturana entworfene Autopoiesis-Konzept (vgl. v. Ameln 2004: 99).

„Autopoiesis heißt in der Definition von Maturana, dass ein System seine eigenen Operationen nur durch das Netzwerk der eigenen Operationen erzeugen kann.“ (Luhmann 2004: 109)

Dementsprechend werden von Luhmann autopoietische Systeme – also aus sich selber heraus herstellende Systeme – von allopoietischen Systemen – also fremdhergestellten Systemen (wie z. B. Maschinen) unterschieden (vgl. v. Ameln 2004: 100). Als autopoietische Systeme werden von Luhmann soziale Systeme, psychische Systeme und lebende Systeme begriffen. Indem nur soziale und psychische Systeme als sinnverarbeitende Systeme verstanden werden, können sie – Luhmann zu Folge – innerhalb der autopoietischen Systeme von lebenden Systemen abgegrenzt werden (vgl. v. Ameln 2004: 100; Abb. 26). Wie der Name schon suggeriert, beziehen sich soziale Systeme direkt auf Gesellschaft. Dies geschieht, indem soziale Systeme als Kommunikation konstituierende Systeme verstanden werden. Dabei setzen soziale Systeme Bewusstseinsysteme und Bewusstseinsysteme Lebenssysteme voraus.

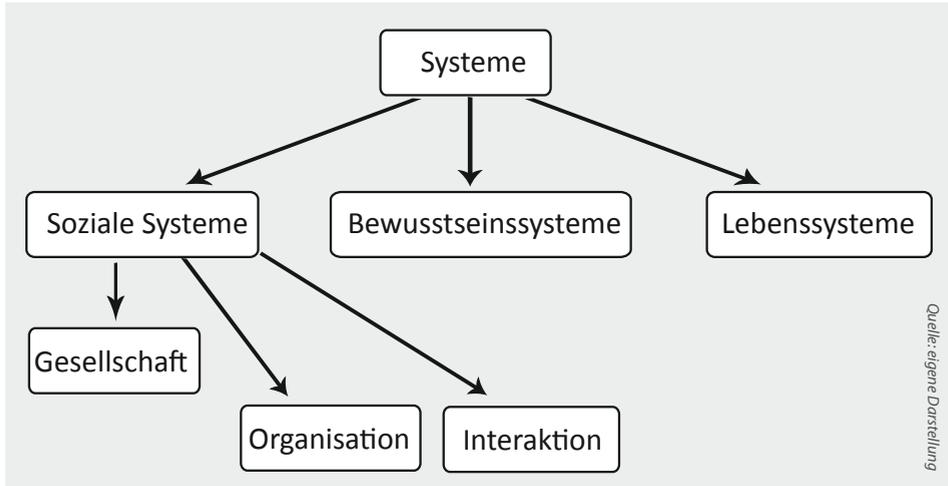


Abb. 27: Systemunterscheidungen

„Die Elemente sozialer Systeme, also ihre nicht weiter auflösbaren Letzeinheiten, bezeichnet Luhmann als Kommunikation. Soziale Systeme sind Kommunikationssysteme, sie reproduzieren sich dadurch, daß sie fortlaufend Kommunikation an Kommunikation anschließen.“ (Kneer, Nassehi 2000: 65)

Wie Kommunikation zu verstehen ist, wird in Kapitel 3.2.3 erläutert. Im Folgenden wenden wir uns nun ausschließlich den sozialen Systemen zu. Grundsätzlich unterscheidet Luhmann drei Typen sozialer Systeme: Interaktion, Organisation und Gesellschaft.

INTERAKTIONSSYSTEME

Unter Interaktionssystem versteht Luhmann ein soziales System, welches sich bildet, wenn Personen einander begegnen, sich wahrnehmen und ihr Handeln in Rücksicht aufeinander anpassen (vgl. Luhmann 1981: 81). Interaktionssysteme konstituieren sich entlang der Differenz zwischen Anwesenden und Abwesenden (vgl. v. Ameln 2004: 152; Kneer, Nassehi 2000: 42). Dabei ist aber zu beachten, dass die Unterscheidung zwischen an- und abwesend allein durch die spezifischen Operationsmuster des Systems getroffen wird (vgl. Luhmann 1998: 815). Damit gemeint ist, dass das Interaktionssystem selbst definiert, wer als anwesend gilt. Ein Kellner muss beispielsweise von Gästen am Tresen nicht als Bestandteil ihrer Interaktion angesehen werden, obwohl er physisch anwesend ist (vgl. v. Ameln 2004: 152). Ein Interaktionssystem liegt also dann vor, wenn zwei Evaluatoren die Zwischenergebnisse ihrer „Soziale-Stadt“-Evaluation besprechen.

ORGANISATIONSSYSTEME

Nach Luhmann sind Organisationen „Sozialsysteme [...], die aus Entscheidungen bestehen und die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, durch die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, selbst anfertigen“ (Luhmann 1988: 166; vgl. auch Baecker 1999: 144). Organisationssysteme bestimmen, welche Kommunikation als der Organisation zugehörig und welche als Umwelt-Kommunikationen zu gelten habe (vgl. v. Ameln 2004: 154). In Organisationen passiert dies auf der Basis zu akzeptierender Mitgliedschaftsregeln, wie z. B. Verhaltenserwartungen und Rollendefinitionen. Die beiden erwähnten Evaluatoren könnten beispielsweise beide Angestellte eines Planungsbüros sein. Die Arbeitsverträge mit dieser Organisation schreiben dann einen Teil der Mitgliedschaftsregeln fest, nach denen die Evaluatoren Entscheidungen zu treffen haben.

GESELLSCHAFT

Im Gegensatz zur populären Vorstellung besteht die Gesellschaft im Luhmannschen Denken nicht aus Menschen, sondern aus Kommunikationen. Er definiert Gesellschaft als „das umfassende Sozialsystem, das alles Soziale in sich einschließt und infolgedessen keine soziale Umwelt kennt“ (Luhmann 1984: 555). Das bedeutet, dass die Grenzen zwischen Gesellschaft und dessen Umwelt nicht territorial verlaufen, sondern anhand der Unterscheidung zwischen Kommunikation und Nicht-Kommunikation (vgl. v. Ameln 2004: 154).

Zusammenfassend kann man soziale Systeme verstehen als eine Ineinanderverschachtelung von Interaktion, Organisation und Gesellschaft (vgl. Abb. 28). Dabei gilt jeweils, dass Interaktion und Organisation im Kontext von Gesellschaft stehen. Interaktionen können, aber müssen nicht, darüber hinaus im Kontext von Organisationen in Erscheinung treten (vgl. Luhmann 2000: 383). Durch diese Allumfasstheit unterscheidet sich Gesellschaft von den anderen Typen sozialer Systeme. „Alle Interaktionssysteme und alle Organisationssysteme gehören [...] zur Gesellschaft, ohne daß man sagen kann, daß die Gesellschaft in Interaktionen bzw. Organisationen aufgeht“ (Kneer, Nassehi 2000: 43).



Abb. 28: Unterscheidungen sozialer Systeme

3.2.2 System-Umwelt-Differenz

Soziale Systeme können folglich von anderen Systemtypen unterschieden werden. Die Unterscheidung zwischen sozialem System und nicht-sozialem System bzw. dem Anderen wird innerhalb der Systemtheorie Luhmannscher Prägung tiefgreifende Bedeutung zugeschrieben. Luhmann verwendet zur Beschreibung des Anderen auch den Begriff Umwelt (vgl. Redepenning 2006: 52). Zur Umwelt eines sozialen Systems gehören zunächst andere Systemtypen, also Lebenssysteme oder Bewusstseinsysteme. Darüber hinaus erscheinen aber auch andere soziale Systeme aus der Sicht eines sozialen Systems als Umwelt, z. B. ein Beratungsunternehmen aus der Sicht eines anderen Beratungsunternehmens. Umwelt ist nun jedoch nicht als etwas zu verstehen, was nur außerhalb von sozialen Systemen stattfindet. Vielmehr betrachten Systemtheoretiker für soziale Systeme die System-Umwelt-Differenz „als beobachtungsleitende Primärunterscheidung“ (Jung 2008: 86; vgl. Luhmann 2004: 76; Lau 2008: 148). Damit gemeint ist, dass sich Systeme in Abgrenzung zur Umwelt konstituieren. Ohne Umwelt kein soziales System.

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Jung (2008: 86)

Soziale Systeme = 

Abb. 29: Soziale Systeme als System-Umwelt-Differenz

Welche Konsequenz zieht diese Betrachtung nach sich? – Zunächst einmal kommt damit zum Ausdruck, dass Systeme nicht als Entitäten, sondern als Differenz verstanden werden. Ein System ist „keine feststehende Identität, sondern berechnet sich in Bezug auf seine Umwelt unentwegt neu“ (Lau 2008: 149). Diese Operationsweise von sozialen Systemen – also die permanente Thematisierung der Außengrenze als Grundkategorie sämtlichen Unterscheidens – bezeichnet Luhmann in Anlehnung an Spencer Brown als Re-entry, als Wiedereintritt der Unterscheidung in das Unterschiedene (vgl. Redepenning 2006: 46 f.). Vogd leitet daraus ab, dass „jedes System durch die Geschichte seiner Auseinandersetzung mit der Umwelt (die eine Auseinandersetzung mit sich selbst ist) immer schon ‚individualisiert‘“ sei (Vogd 2005: 123).

„Tatsächlich muss ein System, noch bevor es irgendetwas beobachten kann, sich selbst von allem anderen unterscheiden, selbst wenn es in aller Regel erst an der Beobachtung des anderen lernt, dass es von allem anderen unterschieden ist. Ein selbstreferentielles, sich und anderes beobachtendes System ist daher ein System, das durch die Form der in sich selbst wieder eingeführten Unterscheidung bezeichnet werden mag.“ (Baecker 2006: 10)

Damit soziale Systeme operieren können, müssen sie sich folglich ihrer eigenen Differenz zur Umwelt bewusst sein. Weiter oben haben wir bereits aufgeführt, dass soziale Systeme als autopoietische Systeme zu verstehen sind: sie reproduzieren sich aus sich heraus. Luhmann verweist darauf, dass ein System zur Reproduktion nur einen basalen Operationsmodus benötigt. Und dieser basale Operationsmodus sozialer Systeme ist – wie bereits erwähnt – Kommunikation (vgl. Luhmann 2004: 79 f.).

3.2.3 Kommunikation

In der Systemtheorie Luhmannscher Prägung gilt Kommunikation also als der konstituierende Operationsmodus sozialer Systeme. Kommunikation gliedert sich nach Luhmann und in Anlehnung an Bateson (1985) in drei zusammenhängende Teilleistungen: Selektion von Information, Mitteilung von Information und Verstehen von Information (vgl. Baecker 2006: 6 f.; Willke 1997: 55; Luhmann 1998: 72). Was steckt dahinter? – Zunächst muss irgendeine Information aus einem Pool möglicher Informationen ausgewählt werden. Bateson (1985) versteht Information dabei als Markierung eines Unterschieds, der einen Unterschied ausmacht, also einen Neuigkeitswert besitzt (vgl. v. Ameln 2004: 52). Diese ausgewählte Information muss dann mitgeteilt werden. Dabei wird die Information verdichtet und verschlüsselt. In einer dritten Teilleistung dann, wird die mitgeteilte Information verstanden, d. h., „sie muss so verarbeitet werden, dass sie im Kontext des aufnehmenden Systems Sinn macht“ (Willke 1997: 55).

In Rückgriff auf die Ausführungen zum Kalkül der Form ist Information als Markierung eines Unterschieds und somit als Beobachtung zu verstehen. Bei der Information handelt es sich um eine Seite einer Form, die von einem Beobachter durch eine bestimmte Indifferenzsetzung benannt wird. Diese Information und deren Mitteilung rekurren sich also entscheidend aus der unbenannten zweiten Seite der Form. Das Verstehen der mitgeteilten Information muss dann jedoch ohne den vollständigen ursprünglichen Kontext der Information auskommen. Anders ausgedrückt vollzieht sich das Verstehen der Mitteilung in einem neuen Kontext. Baecker (2006) verweist auf diesen mit mitgeteilter Information einhergehenden Auswahlbereich:

„Die Nachricht des Satzes ‚Kommst du heute Abend zum Essen?‘ kann man nur verstehen, wenn man weiß und/oder unterstellt, wie die Beteiligten es üblicherweise mit dem Essen halten und wie sehr es ihnen darauf ankommt, mit Frage und Antwort eine bestimmte Botschaft zu verbinden.“ (Baecker 2006: 7)

Deutlich wird, dass also bei der Äußerung bzw. Bekanntgabe einer Mitteilung nicht genau gesagt werden kann, wie die Mitteilung verstanden wird. Baecker verweist in diesem Zusammenhang auch auf den mit Kommunikation einhergehenden permanenten Interpretationswandel, da „[s]oziale Kommunikation [...] den möglichen Auswahlbereich und damit auch den Informationswert der Selektivität der ausgewählten Nachricht mit jeder Nachricht neu [berechnet] (so routiniert und institutionalisiert dies ab einem bestimmten Zeitpunkt auch sein mag)“ (Baecker 2006: 6 f.).

GESCHLOSSENHEIT UND NICHTÜBERTRAGBARKEIT

Dem Kommunikationsverständnis ist folglich inhärent, dass ausgewählte Information nicht dem alltagsweltlichen Verständnis entsprechend einfach von einem Beobachter zu einem anderen übertragen werden kann, sondern der Umgang und die Interpretation von Information jeweils von den Kontextbedingungen der an Kommunikation beteiligten Systeme abhängen.

Aus diesem systemtheoretischen Kommunikationsverständnis resultiert, dass Systeme sich in ihren Operationen – also der Teilhabe an Kommunikation – zwar an ihrer Umwelt orientieren, letztendlich jedoch nur aus sich selber heraus an Information anschließen können und somit operativ geschlossen fungieren. Information wird als Zwei-Seitenform verstanden. Die Bezeichnung der einen Seite kann nun als Hinweis verstanden werden, „wo man sich befindet, wo man weitermachen soll“ (Luhmann 2004: 80). Die durch die Bezeichnung mitgeführte Asymmetrie der Information bietet jeweils zwei Anschlussmöglichkeiten: die systeminterne Operation kann nun an diese Asymmetrie anschließen, oder aber diese durch ein Bezeichnen der bisher unbezeichneten Seite der Unterscheidung aufheben und damit thematisieren.

Das systemtheoretische Kommunikationsverständnis unterscheidet sich damit nicht nur deutlich vom alltagsweltlichen Verständnis, sondern auch von üblichen kommunikationswissenschaftlichen Auffassungen, denen ein Sender-Empfänger-Modell zugrunde gelegt wird und damit die Annahme, eine Information könne von einem zum nächsten System in sich konsistent übertragen werden (vgl. Berghaus 2004: 74).

„Wenn Kommunikation nicht mehr die Übertragung fertiger Informationspakete ist, sondern die je systemspezifische Ableitung von Informationen, die je systemspezifische Rezeption angebotener Informationen und die je systemspezifische Verarbeitung der rezipierten Informationen, dann ist zunächst nur klar, dass es gar nicht zu gelingender Kommunikation kommen kann.“ (Willke 1997: 56)

Luhmann spricht von den drei Unwahrscheinlichkeiten von Kommunikation (vgl. Luhmann 1984: 216 ff.). Die Unwahrscheinlichkeit des Erreichens von Adressaten, die Unwahrscheinlichkeit des Verstehens der ausgewählten Information und die Unwahrscheinlichkeit des Kommunikationserfolgs (vgl. ebenda; v. Ameln 2004: 133 f.).

3.2.4 Exkurs: Zweite exemplarische Veranschaulichung des theoretischen Zugangs

Kommen wir an dieser Stelle auf die vorangegangene erste exemplarische Veranschaulichung und die darin enthaltene Textpassage aus dem Leitfaden des Jahres 2000 zurück (vgl. Kapitel 3.1.5).

Im systemtheoretischen Sinne handelt es sich bei der Textpassage um eine Mitteilung. An der Festschreibung einer Mitteilung können verschiedene soziale Systemtypen beteiligt sein. Führt man sich die Erstellung der Leitfadentextpassage vor Augen, so ist denkbar, dass sie durch den sozialen Systemtyp der Interaktion entlang des Ausschlusskriteriums anwesend/nicht-anwesend während verschiedener Telefon- oder Abstimmungsgespräche oder während der Sitzung der ARGEBAU behandelt wurde. In einem größeren Systemzusammenhang wird die Textpassage auch innerhalb des Systemtyps der Organisation (z. B. Ministerium) entlang des Ausschlusskriteriums Mitglied/Nicht-Mitglied beeinflusst worden sein.

Entscheidend ist, dass dieser mitgeteilten Textpassage ein Informationsauswahlprozess zugrunde liegt. Es musste ausgewählt werden, welche Information wie mitgeteilt wird. Information wird dabei im Sinne des Kalküls der Form als bezeichneter Unterschied, also als Zwei-Seiten-Form, verstanden. Die in der Textpassage auftauchenden Bezeichnungen wie „Gemeinschaftsinitiative“, „Stadt- und Ortsteil“, „Sozialstruktur“ sind jeweils nur als Synonyme für die durch die Mitteilung mitzuteilende Information zu verstehen. Die Textpassage schließt an vorangegangene Mitteilungen an. Dieses Anschließen an vorangegangene Mitteilungen ist im Moment der Mitteilung nur teilweise zu rekonstruieren.

Wenn diese Mitteilung also zur Kenntnis genommen wird – indem sie z. B. im Rahmen dieser Arbeit zitiert wird –, tritt ein wie-auch-immer-gartetes Verstehen der Mitteilung ein. Systemtheoretiker sprechen dann von Kommunikation.

Die Unwahrscheinlichkeiten gelingender Kommunikation betreffend, zwingen sich hinsichtlich des Verstehens des verfassten Leitfadens verschiedene Fragen auf:

1. *Der Leitfaden richtet sich an verschiedene Adressaten, wie Bundes- und Landesministerien, Bewilligungsbehörden und Kommunen. Gefragt werden kann nun, ob der Leitfaden überhaupt von den adressierten sozialen Systemen zur Kenntnis genommen wird.*
2. *In dem Leitfaden zur Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ werden die Eckpunkte der Förderprogrammstrategie festgeschrieben. Neben der Typisierung „benachteiligter Stadtteile“ werden darin die Grundzüge der Handlungsstrategien und Organisationsabläufe skizziert. Offen bleibt, wie die in dem Leitfaden enthaltenen Details jeweils verstanden werden.*
3. *Vorausgesetzt, der Leitfaden wurde von einem Adressaten auf eine bestimmte Art und Weise verstanden, bleibt den drei Unwahrscheinlichkeiten gelingender Kommunikation entsprechend zunächst offen, auf welche Weise die Operationen des rezipierenden sozialen Systems durch die verstandenen Informationen des Leitfadens beeinflusst werden. Auf welche Art beispielsweise kommt das in dem Leitfaden vorgeschlagene integrierte Handlungskonzept zur Anwendung?*

Und genau mit dieser entwickelten Perspektive kann nun gefragt werden, auf welche Art und Weise der Leitfaden in Evaluationen auftaucht. – Auf der Grundlage der jahrelangen Beobachtung der Evaluationspraxis des Programms „Soziale Stadt“ kann festgestellt werden, dass der Leitfaden aus dem Jahr 2000 zum Beispiel in der Zwischenevaluation auf Bundesebene aufgeführt wird (vgl. IfS 2004). So wird in dem Kapitel 3.4 unter der Überschrift „Zielbestimmung und Handlungsfelder des Bund-Länder-Programms“ u. a. ein Bezug zu den Inhalten der Leitfäden der ARGEBAU aus den Jahren 1998 und 2000 hergestellt, womit ein Verstehen dokumentiert wird und somit von Kommunikation zu sprechen ist (vgl. IfS 2004: 25). Im Hinblick auf die drei oben aufgeführten Fragen finden sich in dem Abschnitt der Bundeszwischenevaluierung zwei weitere interessante Hinweise: Zum einen wird darauf hingewiesen, dass sich die Verwaltungsvereinbarungen (VV) zwischen Bund und Ländern und die Leitfäden der ARGEBAU gegenseitig beeinflussen, also aus der Perspektive des IfS⁵⁵ Kommunikation zustande kommt. Zum anderen werden in dem Kapitel 3.2 Interpretationen zu den verschiedenen Absätzen des Leitfadens angeboten (vgl. IfS 2004: 26 f.), womit sich Indizien zur zweiten oben aufgeführten Frage, also wie wird verstanden, zusammenstellen ließen. In der Zwischenevaluierung lassen

55 Zur Erinnerung: Das IfS (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik) führte die Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ durch (IfS 2004).

sich darüber hinaus auch Ausführungen zur Thematik der dritten Frage finden. So werden beispielsweise in Kapitel 7.9 Aussagen zu der Frage zusammengestellt, inwieweit Integrierte Handlungskonzepte während der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ zur Anwendung kommen (vgl. IfS 2004: 187 f.).

Eine Betrachtung der Zwischenevaluierung lässt folglich erkennen, dass Inhalte (Information) des Leitfadens des Jahres 2000 in anderen Kontexten auftauchen und somit Verstehen und folglich Kommunikation zustande kommt. Offen bleibt an dieser Stelle, nach welchen Mechanismen sich der Auswahlbereich der Mitteilung bestimmt und welcher Mechanismus die Annahmewahrscheinlichkeit der Inhalte des Leitfadens erhöht.

3.2.5 Erstes Zwischenfazit

Aus den vorangegangenen Ausführungen lässt sich ableiten, dass sich die Welt in der wir leben, durch beobachtende Systeme konstituiert. Beobachtungen – verstanden als Bezeichnung und Unterscheidung einer Information – schließen an vorangegangene Beobachtungen an. Systemtheoretiker bezeichnen dies als Kommunikation. Beobachtungen können verstanden werden als Handhabbarmachung des namenlosen Universums. Auch wenn Beobachtungen als Differenzierungsmechanismus verstanden werden, so erscheint dennoch jede Beobachtung im Moment ihrer Aktualisierung als Einheit, als Identität. Beobachtungen werden als der basale Operationsmodus sozialer Systeme verstanden. Beobachtungen sind dabei als kontingent⁵⁶, also als so-oder-auch-anders möglich, zu verstehen. Kein Anfang, kein Ende, keine Verortung:

„Wir wissen nicht, an welcher Stelle die Unterscheidungen zu verorten sind, die wir treffen, und wir wissen nicht, auf welcher Ebene der ineinander vernetzten Unterscheidungen wir operieren. Das aber heißt: Wir sind mit Unentscheidbarkeiten konfrontiert [...]“ (Baecker 1993: 27–28)

Zu fragen ist nun, wie die unendlichen Möglichkeiten der Differenzierung in Bahnen gelenkt, Komplexität reduziert und Ordnung erzeugt wird. Wir haben gelernt, dass soziale Systeme als „die Vernetzung und Fortsetzung von selbstreferentiellen Operationen“ (Lau 2008: 148) zu verstehen sind. Alles also, was in einem System als Einheit erscheint, wird aus sich selbst heraus erzeugt und geschieht über eine „Abgrenzung von einer Umwelt“ (Lau 2008: 148). Zur Verarbeitung

⁵⁶ Luhmann verwendet den Begriff der Kontingenz, „der das ‚Auch-anders-möglich-Sein‘ des Seienden bezeichnet und durch die Negation von Unmöglichkeit und Notwendigkeit definiert werden kann“ (Luhmann 1975: 171, zitiert nach Willke 2006: 29). Kontingenz entstehe dadurch, „dass Systeme auch andere Zustände annehmen können, und sie wird zur doppelten Kontingenz, sobald die Systeme die Selektion eigener Zustände darauf abstellen, dass andere Systeme kontingent sind“ (ebenda).

und Bewältigung von Umwelteinflüssen kann sich ein soziales System folglich operativ nur auf sich selbst beziehen. Die Bewältigung kann also nur rekursiv erfolgen (vgl. Baecker 1993: 28).

Die Entstehung sozialer Strukturen – also die Herausstellung sozialer Ordnungsschemata – basiert folgerichtig auf operativer Geschlossenheit und gleichzeitig auf Systemoffenheit, verstanden als systeminterne Thematisierung von Umwelt. Gesellschaftsstrukturen und soziale Differenzierungen beziehen sich also – wie Kneer und Nassehi hervorheben – dabei immer auf „das Wechselverhältnis operativ geschlossener Systeme, die füreinander Umwelt sind und somit in einem wechselseitigen Beobachtungsverhältnis zueinander stehen. [...]. Entscheidend ist [...], daß die Gesellschaft Formen im Sinne des Kalküls ausbildet und stets neue ausbilden muß, um Beliebigkeit einzuschränken, um qualifizieren zu können, was ausgeschlossen bleibt, was weiterverfolgt wird und was neu erfunden werden muß“ (Kneer, Nassehi 2000: 119).

Auch wenn wir aus diesem Operationsmodus ein Wechselspiel zwischen Innen und Außen erkennen und daraus eine Bedeutung zur Konstitution sozialer Ordnung ableiten, so bleibt bisher noch ungeklärt, was die Auftritt- oder Annahmewahrscheinlichkeit bestimmter Kommunikation erhöht. Im Zusammenhang der Erläuterung des systemtheoretischen Kommunikationsverständnisses hatten wir ja zunächst gelernt, dass gelingende Kommunikation als unwahrscheinliches Phänomen zu verstehen sei. Und auch Baecker fasst zusammen, dass die „wahrscheinlichste Reaktion im Umgang mit Kommunikation [...], soziologisch gesehen, die Evasion, der Versuch, ihr auszuweichen, [ist]“ (Baecker 2007: 211). Eine Annäherung an die Frage, wie sich aus der Sicht von sozialen Systemen die Beliebigkeit von Kommunikation einschränkt, erfolgt zunächst über den Sinnbegriff. Daran schließen Überlegungen zu Semantiken, symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien und Funktionssystemen an.

3.2.6 Sinn und wieder Sinn

In der Kommunikation über Förderprogramme und deren Evaluation tauchen also Bezeichnungen wie Evaluation und „Soziale Stadt“ aber auch „Sozialstruktur“, „Ausbildungsniveau“, „Wohnumfeld“ in vielfältigen Kontexten in Erscheinung. Aus den Textzusammenhängen lässt sich erschließen, dass die Bezeichnungen jeweils auf ganze Geschichten verweisen und somit im Moment ihrer Verwendung jeweils Ungesagtes mitführen. Die Beschreibung des Zusammenhangs zwischen Markiertem und Unmarkiertem wird in der Systemtheorie nun anhand des Sinnbegriffs erläutert.

„Sinn besagt, dass an allem, was aktuell bezeichnet wird, Verweisungen auf andere Möglichkeiten mitgemeint und miterfasst sind. Jeder bestimmte Sinn meint also sich selbst und anderes.“ (Luhmann 1998: 48)

Eine Annäherung an den Sinnbegriff – der im Übrigen in der Systemtheorie als nicht hintergebar Grundbegriff verstanden wird – kann nun helfen, Bedeutungsgenerierungen und damit das Zustandekommen von Kommunikation besser zu verstehen.

Sinn vollzieht sich dabei stets operativ, indem es der Markierung einer Seite einer Form entspringt.

„Sinn gibt es ausschließlich als Sinn der ihn benutzenden Operationen, also auch nur in dem Moment, in dem er durch Operationen bestimmt wird, und weder vorher noch nachher.“ (Luhmann 1998: 44)

Dieses In-Erscheinung-Treten von Sinn mithilfe einer Operation bezeichnet Luhmann auch als Lokalisierung oder Aktualisierung von Sinn (vgl. Luhmann 2004: 231). In diesem Zusammenhang sind zwei Differenzierungen zentral: die Differenz zwischen Aktualität und Potenzialität und die Differenz zwischen Form und Medium.



Abb. 30: Sinn als Differenz zwischen Aktualität und Potenzialität

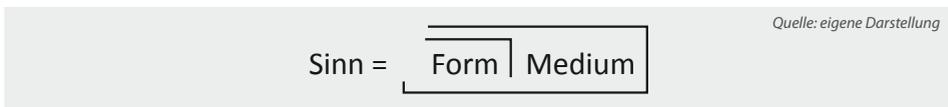


Abb. 31: Sinn als Differenz zwischen Form und Medium

Luhmann stellt zum einen heraus, dass Sinn einem Ineinander von Aktualität und Potenzialität entspringt:

„[D]er Raum der Potenzialitäten, die Gesamtheit der Verweisungen, die Horizonthaftigkeit allen Sinns ist belebendes oder Sinn gebendes Moment in allem Spezifischen, in aller Identität, in allem, was man kommunikativ als Information bekannt gibt, und in allem auch, dem man sich bewusst zuwenden und das man thematisieren kann. Es geht [...] um ein Ineinander von Aktualität und Potenzialität.“ (Luhmann 2004: 232 f.)

Sinn reicht somit über das hinaus, was im Moment einer Beobachtung erfasst bzw. bezeichnet werden kann. In Anlehnung an die Phänomenologie von Husserl vollzieht sich Sinn dadurch, dass eine aktuell lokalisierte Operation immer auf einen Horizont anderer Möglichkeiten verweist (vgl. Luhmann 2004: 231). Damit kommt zum Ausdruck, dass „[j]eder bestimmte Sinn [...] sich selbst und anderes [meint]“ (Luhmann 1998: 49).

Sinn wird in diesem Zusammenhang weiter mit Hilfe der Differenz zwischen Medium und Form erläutert. Was meint dies? – Die Begriffe Medium und Form können am Beispiel der Sprache gut veranschaulicht werden: Einzelne Buchstaben können zu einzelnen Wörtern aneinandergereiht werden. Ein Wort stellt dann eine Form im Medium der Sprache dar. Der Pool an möglichen Wörtern ermöglicht dann die Zusammensetzung einzelner Sätze. Aus Sätzen wiederum können Texte geformt werden. Diese Stufenbaufähigkeit impliziert, dass Formen in einem Medium, zum Medium weiterer Formen genutzt werden können (vgl. Redepenning 2006: 70). Beziehen wir dieses nun auf Sinn, so kann festgehalten werden, dass in Kommunikation auftauchende Bezeichnungen, wie eben „Soziale Stadt“ oder Evaluation, als sinnhafte Identitäten, also als Formen im Medium Sinn verstanden werden. Luhmann fasst zusammen:

„Sinn ist das Medium, dass mit der Differenz von Aktualität und Potenzialität arbeitet, und zwar mit der Differenz, mit der Unterscheidung in dem Sinne, dass die Einheit der Unterscheidung immer mitspielt, dass man also immer in dem, was man aktuell sieht, Möglichkeitsperspektiven hat und umgekehrt Möglichkeiten nicht thematisieren kann, nicht denken kann, auch gar nicht kommunikativ benutzen kann, wenn man dies nicht aktuell tut.“ (Luhmann 2004: 233)

Vor diesem Hintergrund kann auch besser nachvollzogen werden, warum in sozialen Systemen ein Sinnzwang bzw. Sinn als nicht negierbar unterstellt werden kann. Denn sinnhafte Identitäten können sehr wohl in anschließenden Operationen entlang der Unterscheidung Sinn/Unsinn wieder aufgegriffen werden. Evaluation beispielsweise könnte in Kommunikation als unsinnig auftauchen. Dies kann jedoch nur geschehen. „indem Sinn als Medium aller Formbildung reproduziert [wird]“ (Luhmann 1998: 52).

Zur weiteren Erläuterung des Sinnbegriffs unterscheidet Luhmann drei Sinndimensionen⁵⁷: die Sachdimension, die Zeitdimension und die Sozialdimension des Sinns (vgl. Luhmann 1984: 127). Luhmann zufolge führt jeder aktualisierte Sinn immer alle drei Sinndimensionen mit (vgl. ebenda). Was ist mit den Dimensionen

⁵⁷ In den letzten Jahren wurde eine kontroverse Diskussion darüber geführt, inwieweit Raum als vierte Sinndimension verstanden werden könnte. Während Stichweh sich dafür ausspricht, erinnert Baecker, dass Luhmann Raum als Bestandteil der Sachdimension verstanden habe (vgl. Stichweh 2000: 187 und Baecker 2004: 225). Einen guten Überblick über diese Diskussion, an der sich auch weitere Systemtheoretiker wie z. B. Bommes, Hard und Kuhm beteiligten, liefert Pott (vgl. Pott 2007: 28 f.).

gemeint? – Die Sachdimension des Sinns bezieht sich auf die Unterscheidung Innen/Außen bzw. bezeichnet/nicht-bezeichnet und verweist damit auf Themen und Gegenstände von Kommunikation (vgl. Luhmann 1984: 123). Die Zeitdimension führt die Differenz vorher/nachher mit, beschreibt also, dass Operationen im zeitlichen Verlauf aneinander anschließen und die Sozialdimension macht auf die Differenz zwischen Alter und Ego aufmerksam, also darauf, dass eine jede Operation die Operation eines Systems ist, welches sich im Moment der Operation von seiner Umwelt unterscheidet (vgl. Luhmann 1984: 123 ff.).

Mit jeder Beobachtung, also jedem aktualisierten Sinn, gehen nun diese drei Sinndimensionen einher. Greifen wir zur Veranschaulichung auf den Begriff Evaluation zurück (vgl. Abb. 32).

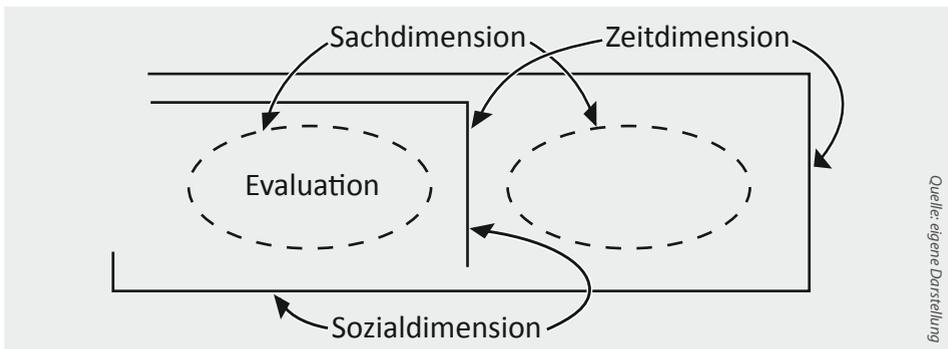


Abb. 32: Sinndimensionen einer Beobachtung

Auf der Basis der Überlegungen zum Kalkül der Form lässt sich der Begriff Evaluation verstehen, als zweiseitige Unterscheidungsoperation eines Beobachters. Die Pfeile in der Abbildung verdeutlichen nun, dass mit jeder Operation alle drei Sinndimensionen einhergehen. Die Sachdimension bezieht sich auf das oder die in der Beobachtung enthaltenen Themen. Auf die Sachdimension verweist sowohl der Begriff Evaluation also auch die noch nicht bezeichnete andere Seite der Form (in der Abbildung durch leeren Kreis markiert), die ja auch für ein Thema steht, dass lediglich noch nicht konkretisiert wurde. Die Sozialdimension verweist auf den Beobachter der Beobachtung. In der Abbildung kommt die Sozialdimension im Re-entry-Haken und in dem inneren Haken zum Ausdruck. Denn der Re-entry-Haken verdeutlicht nichts anderes, als dass eine Beobachtung als zweiseitige Beobachtung beobachtet wird. Ein Beobachter beobachtet also, dass die Bezeichnung Evaluation das Ergebnis einer Beobachtungsoperation ist. Die Zeitdimension nun schließlich macht darauf aufmerksam, dass jede Operation ein Vorher und Nachher voraussetzt. In der Abbildung verbirgt sich die Zeitdimension jeweils hinter den senkrechten Strichen. Denn eine Beobachtung auf ihre Unterscheidung hin zu beobachten, setzt Zeit voraus, ist also nur mit der Unterscheidung vorher/nachher denkbar.

Inwieweit helfen diese Erläuterungen zum Sinnbegriff nun, den Zusammenhang zwischen verschiedenen Systemoperationen zu verstehen? Anders gefragt: Was lässt sich durch dieses Einfallstor kommend über den Zusammenhang von Operationen und deren Auftrittswahrscheinlichkeit herleiten? – Zusammenfassend leitet sich aus dem Sinnbegriff ab, dass wenn Operationen durchgeführt werden, dies zugleich bedeutet, „dass sich ein Möglichkeitsraum eröffnet, aus dem die nächste Operation selektiert werden kann“ (Redepenning 2006: 70). Die bestimmte Lokalisierung verweist also auf bestimmte und nicht unendlich mögliche Anschlussmöglichkeiten. Luhmann spricht davon, dass es immer „Cluster von Sinnbildungen“ (Luhmann 2004: 231) gibt, denn „[m]an arbeitet immer auf der Innenseite der Unterscheidung und immer mit nahe liegenden anderen Möglichkeiten“ (ebenda). Eine jede Operation führt folglich zu einer temporalisierten Einschränkung des Mediums Sinn (in Anlehnung an Jung 2008: 85). Das nicht beliebig viele Operationen an eine Operation anschließen können, lässt sich aus der Systemreferenz (Sozialdimension) einer jeden aktualisierten Operation ableiten.

„[Die] Welt ist ein unermessliches Potential für Überraschungen, ist virtuelle Information, die aber Systeme benötigt, um Information zu erzeugen, oder genauer: um ausgewählten Irritationen den Sinn von Information zu geben. Folglich muß jegliche Identität als Resultat von Informationsverarbeitung [...] begriffen werden. Identitäten ‚bestehen‘ nicht, sie haben nur die Funktion, Rekursionen zu ordnen, so daß man bei allem Prozessieren von Sinn auf etwas wiederholt Verwendbares zurück- und vorgreifen kann.“ (Luhmann 1998: 46 f.)

Luhmann verwendet in diesem Zusammenhang auch den Begriff Gedächtnis oder memory function, womit die Verfügbarmachung der „Resultate vergangener Selektionen [...] [zum] gegenwärtigen Zustand [...] (wobei Leistungen des Vergessens und des Erinnerns eine Rolle spielen)“ (Luhmann 1998: 46) gemeint sind. Die Individualität und die Begrenztheit von Systemgedächtnissen grenzt folglich die Anschlussmöglichkeit an auftretende Beobachtungen ein.

Damit wird eben auch noch einmal deutlich, wie die Zeitdimension des Sinns Anschlussmöglichkeiten einschränkt. Kneer und Nassehi sprechen in diesem Zusammenhang auch von einem instabilen Aktualitätskern (vgl. Kneer, Nassehi 2000: 75).

„Konstitutiv für Sinn ist die Unterscheidung von Aktualität und Möglichkeit. [...] Dabei ist der Aktualitätskern instabil: Das jeweils Aktualisierte stumpft ab, wird langweilig, zerfällt und zwingt laufend dazu, aus dem Bereich des Möglichen etwas Neues auszuwählen und im nächsten Moment zu aktualisieren. [...] Aus der Instabilität des Aktualisierungskerns ergibt

*sich, daß ständig eine Neuauswahl, eine Selektion getroffen werden muß.“
(Kneer, Nassehi 2000: 75)*

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass der Sinnbegriff den tiefliegenden Mechanismus zu beschreiben versucht, der die Verbindung bzw. den Zusammenhang zwischen den einzelnen Systemoperationen ermöglicht. Dem Sinnbegriff entspringt, dass sich dieser Zusammenhang nicht als wahllos und beliebig darstellt, sondern aus aktualisiertem Sinn sich jeweils ein spezifischer Horizont weiterer Möglichkeit ergibt. Vor diesem Hintergrund kann folglich Kommunikation als „Entfaltung von Freiheitsgraden [begriffen werden,] die, sobald sie durch das Treffen einer Unterscheidung in Anspruch genommen werden, die Kommunikation ihrerseits direkt wieder einschränken und konditionieren“ (Jung 2008: 91).

Alleine aus dem systemtheoretischen Sinnbegriff lässt sich ableiten, dass Systemoperationen nicht beliebig aneinander anschließen. Kneer und Nassehi weisen darauf hin, dass Luhmann zur weiteren „Beschreibung solcher sinnhafter Formen, die die Gesellschaft selektiv aus einem Horizont von Möglichkeiten auswählt“ (Kneer, Nassehi 2000: 120), den Semantikbegriff einführt (vgl. auch Redepenning 2006: 69).

3.2.7 Semantiken – Kondensierung und Konfirmierung

Sozialstruktur, Entwicklungsstrategie, benachteiligter Stadtteil und auch Evaluation werden nun auch als Semantiken verstanden (vgl. Kneer, Nassehi 2000: 120). Semantiken sind dabei als Begriffs- und Themenvorrat zu verstehen, die jeweils in unterschiedlichen Systemkontexten zum Einsatz kommen können. Damit stellen Semantiken „einen sehr stabilen Typus der Formbildung im Medium der Sprache dar“ (Redepenning 2006: 72 mit Verweis auf Luhmann 1980: 19). Semantiken können als Indiz verstanden werden, „dass die kommunikativen Anschlüsse im Medium Sinn keinesfalls zufällig sind, sondern dass es ‚verhärtete‘ Formen gibt, die Direktivwirkungen entfalten können“ (Redepenning 2006: 72). Soziale Systeme greifen folglich in Kommunikationsprozessen auf Semantiken zurück – verstanden als vielfältiger Pool unterschiedlicher Thematiken – und aktualisieren damit quasi situationsunabhängigen Sinn (vgl. Redepenning 2006: 72).

Luhmann zufolge gilt, dass Semantiken nicht einfach gegeben sind, sondern durch kommunikative Wiederholungsprozesse entstehen (vgl. Luhmann 1998: 317; Redepenning 2006: 73). Zur Erläuterung der Entstehung und Veränderung von Semantiken wird auf die von Spencer Brown (1997) verwendeten Begriffe Kondensierung und Konfirmierung zurückgegriffen (vgl. Luhmann 1998: 107; 1994: 255; Redepenning 2006: 74). Redepenning verweist darauf, dass „[f]ür die Möglichkeit der Wiederholung von Operationen innerhalb von Kommunikationen gilt [...], dass die Wiederholung hinreichend allgemein (und damit transkontextuell)

sein muss. Sie muss ferner jene Besonderheiten, die einer nicht wiederholbaren Situation geschuldet sind, weglassen, um (richtiges) Verstehen zu erleichtern und so wieder erkennbar und wiederverwendbar zu sein“ (Redepenning 2006: 74). Diese Verdichtung auf einen identischen Kern wird von Luhmann als Kondensierung bezeichnet (vgl. Luhmann 1994: 255). Die Wiederverwendung bestimmter sachlicher oder personaler Referenzen führt aber nicht nur dazu, dass sich Dinge oder Personen kondensieren, als identische fixieren, sondern zieht gleichzeitig eine Konfirmierung nach sich. Dies meint, dass die Dinge oder die Personen mit neuen Sinnbezügen angereichert werden (vgl. Luhmann 1998: 107).

Redepenning fasst zusammen, dass „Kondensierung und Konfirmierung [...] die ständige Veränderung dessen [beschreiben], was zwar mit einem konstanten Namen bezeichnet wird, was aber zugleich durch die Wiederholung in unterschiedlichen Kontexten zahlreiche Sinnverweise sedimentieren lässt, so dass das Wiederholte nicht mehr exakt zu definieren ist und sich in einer Wolke der Ambiguität auflöst“ (Redepenning 2006: 74 mit Verweis auf Luhmann 1998: 431).

An dieser Stelle wird deutlich, dass Luhmann (1998) und Redepenning (2006) die Begriffe Kondensation und Konfirmation zwar in Rückgriff auf Spencer Brown (1997) einführen, diese jedoch anders als Spencer Brown bei der Erläuterung des Law of Calling verwenden (vgl. Kapitel 3.1.2). Während Spencer Brown (1997) im Law of Calling die Möglichkeit der Zusammenführung unterschiedlicher Ausdrücke mit dem gleichen Wert festschreibt, verweisen Luhmann und Redepenning auf die zwangsläufige Veränderung des Wiederholten. Die Ursache für diese scheinbaren konträren Auffassungen besteht darin, dass Luhmann und Redepenning im Gegensatz zu Spencer Brown die beiden Begriffe nicht auf Ebene der Formbildung, sondern auf Ebene der Beobachtung von Beobachtung einführen.

Redepenning (2006) sieht zwei Möglichkeiten, wie Semantiken mit Sozialstruktur in Zusammenhang stehen können. Zunächst einmal wird in Semantiken aufgegriffen, was sich verändert hat.

„Damit ist die nachlaufende, sich anpassende Wandlung von Semantiken an Veränderungen in der Sozialstruktur gemeint (verstanden etwa als Veränderungen in der internen Differenzierung eines Systems, als Änderung der ‚harten‘ Operationen eines Systems).“ (Redepenning 2006: 73)

Die andere Möglichkeit besteht darin, dass „Semantik auch als antizipierend oder gar konstitutiv für soziale Kommunikation oder gar Änderungen für Änderungen interner Differenzierungen sozialer Systeme sein“ (Redepenning 2006: 73) kann. An dieser Stelle sei an die raumbezogene Semantik⁵⁸ benachteiligter Stadtteil gedacht und ihre konstituierende Rolle bei der Organisation von Förderstrategien

58 Im Falle der Verknüpfung des Beobachtungsschemas Identität mit räumlichen Unterscheidungen und Bezügen bietet es sich an, von einer raumbezogenen (Identitäts-) Semantik zu sprechen“ (Pott 2007: 40 mit Verweis auf Redepenning 2006).

innerhalb öffentlicher Verwaltungen (in Anlehnung an Redepenning 2006: 73). Dieser Zusammenhang zwischen Semantik und Sozialstruktur soll an dieser Stelle zur Kenntnis genommen werden und dann im Kapitel 4 und 5 genutzt werden, um nach der konstituierenden Rolle von Semantiken wie benachteiligter Stadtteil und Förderprogrammevaluation zu fragen.

3.2.8 Symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien und Funktionssysteme

Verbreitungsmedien – wie Printmedien, Internet, Rundfunk, Fernsehen – ermöglichen eine enorme Vielschichtigkeit und große Reichweite des Kommunikationsprozesses (vgl. Luhmann 1998: 202; v. Ameln 2004: 134). Die Verbreitungsmedien sorgen dafür, dass Mitteilungen auch an Nicht-Anwesende oder Unbekannte adressiert werden. Eine Fülle an bereitgestellter Information bedeutet jedoch gleichzeitig auch eine große Unwahrscheinlichkeit, Adressaten auch zu erreichen. Baecker zufolge hat sich das Problem im Zeitalter des Computers deswegen weiter zuge-spitzt, da Rechner nicht nur als Medium, sondern auch als Produzenten von Kommunikation beteiligt sind (vgl. Baecker 2007: 203). In dem vorangegangenen Kapitel⁵⁹ hatten wir von den drei Unwahrscheinlichkeiten gelingender Kommunikation gesprochen. Für die Entwicklung eines grundlegendes Förderprogramm- und Evaluationsverständnisses wollen wir uns nun fragen, wie unwahrscheinliche in wahrscheinliche Kommunikation transferiert werden kann.

Zur Annäherung an mögliche Antworten auf diese Frage führen Luhmann und Baecker symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien⁶⁰ als Mechanismus an, der die Annahmewahrscheinlichkeit von bestimmten Sinnvorschlägen erhöht (vgl. Luhmann 1998: 203, 316 f.; Baecker 2007: 207 ff.). Luhmann beschreibt, dass sich zur Gewährleistung des Zustandekommens hoch spezifischer Kommunikation eine Mehrzahl spezialisierter Medien herausgebildet hat (vgl. Luhmann 1998: 317, 318). Zu diesen so genannten symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien zählen Wahrheit, Werte, Liebe, Eigentum/Geld, Kunst, Macht und Recht (vgl. Schneider 2009: 309).

„Symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien legen – vereinfacht gesprochen – fest, bzw. bieten eine Orientierung, wie eine in den Verbreitungsmedien unterbreitete Mitteilung gearbeitet sein muss – welche Bedingungen sie erfüllen muss, damit bestimmte Adressaten sie nicht als uninteressante oder willkürliche Aussagen oder unwahrscheinliche Behauptung aussortieren bzw. unbeachtet lassen. Man kann eine zugemutete Kommunikation

59 Vgl. Kapitel 3.2.3 „Kommunikation“.

60 Baecker spricht anstelle von symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien von Erfolgsmedien (vgl. Baecker 2007: 207).

annehmen, wenn man weiß, daß ihre Auswahl bestimmten Bedingungen gehorcht; und zugleich kann derjenige, der eine Zumutung mitteilt, durch Beachtung dieser Bedingungen die Annahmewahrscheinlichkeit erhöhen und sich selbst damit zu Kommunikation ermutigen.“ (Luhmann 1998: 321)

Symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien koordinieren folglich die Verknüpfung bzw. Kopplung zwischen Information, Mitteilung und Verstehen. Wie kann diese Koordination genauer verstanden werden? – Für einen gesamten Medienbereich wird ein einheitlicher Code – auch Zentralcode oder binärer Code genannt – ausgebildet (vgl. Luhmann 1998: 317 f.). In dem symbolisch generalisierten Kommunikationsmedium Wahrheit gilt z. B. der Zentralcode wahr/unwahr, in dem Kommunikationsmedium Geld zahlen/nicht-zahlen oder in dem Kommunikationsmedium Eigentum haben/nicht-haben (vgl. v. Ameln 2004: 134; Luhmann 1998: 756). Bei diesen binären Codes handelt es sich um eine Zwei-Seiten-Form, wobei durch die Bezeichnung des Wertes der einen Seite ungenannt der Wert der anderen Seite mitschwingt. Nassehi spricht in diesem Zusammenhang auch von der bestimmten Negation (vgl. Nassehi 2003: 61 f.).

Entscheidungsregeln legen fest, „unter welchen Bedingungen der Wert bzw. der Gegenwert richtig bzw. falsch zugeordnet ist“ (Luhmann 1998: 750). Codes können ohne diese Entscheidungsregeln, die von Luhmann auch Programme genannt werden, nicht angewandt werden.

„Sie [die Programme: der Verf.] hängen sich wie ein riesiger semantischer Apparat an die jeweiligen Codes; und während die Codes Einfachheit und Invarianz erreichen, wird ihr Programmbereich, gleichsam als Supplement dazu, mit Komplexität und Veränderlichkeit aufgeladen.“ (Luhmann 1998: 362)

Als Beispiele für Programme führt Luhmann Theorien und Methoden für das Medium Wahrheit, Gesetze und Gerichtsentscheidungen für das Medium Recht, Investitionsprogramme für das Medium Geld und Liebesbeweise im Medium Liebe an⁶¹ (vgl. Luhmann 1998: 320, 377). Sinnselektionen können nun an diesen Zentralcode anschließen und so die Annahmewahrscheinlichkeit beeinflussen.

„Damit wird die [...] Möglichkeit der Ablehnung des kommunizierten Sinnvorschlages in ein hartes Entweder/Oder überführt [...] und gewonnen wird damit eine klare Entscheidungsfrage, die für Alter und Ego dieselbe ist.“ (Luhmann 1998: 360)

61 Gleichwohl gesteht Luhmann diesbezüglich weiteren Forschungsbedarf ein (vgl. Luhmann 1998: 377).

Gleichwohl gilt, wie für andere Unterscheidungen auch, dass ein soziales System sie benutzen oder eben auch nicht benutzen kann (vgl. Luhmann 1998: 360). Vergleicht man Codes mit anderen Unterscheidungen, dann besteht das Besondere darin, „daß der Übergang von der einen zur anderen Seite, also das Kreuzen der Grenze, erleichtert wird. Wenn ein Positivwert, zum Beispiel wahr, angenommen wird, bereitet es keine Schwierigkeiten, mit einer weiteren Operation zu bestimmen, was folglich unwahr wäre, nämlich die gegenteilige Aussage“ (Luhmann 1998: 360 f.). Konkretisieren wir diese Überlegungen noch einmal für das Medium Geld: Die Kommunikation im Medium Geld regelt durch die Festlegung von Preisen den Zugriff auf Güter und Dienstleistungen. Entlang der Differenz zahlen/nicht-zahlen kann sich ein Investitionsprogramm spezifizieren mit dem das Verhältnis zwischen systemspezifischer Knappheit an Gütern und Dienstleistungen und systemspezifischer Knappheit an Geldmitteln verändert werden und dann über Bilanzen und Budgets kontrolliert werden kann (vgl. Baecker 2007: 213; Luhmann 1998: 203 f., 377).

FUNKTIONSSYSTEME

Luhmann geht nun davon aus, dass die Gesellschaft in der wir leben und die Geschehnisse die uns umgeben, durch verschiedene Funktionssysteme sortiert, geordnet werden. Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Massenmedien, Recht, Erziehung, Ethik, Kunst, Liebe, Medizin, Moral, Religion und Soziale Bewegung werden als Funktionssysteme beschrieben, die unsere Gesellschaft funktional differenzieren. Luhmann zufolge bilden sich die Funktionssysteme entlang binärer Codes und damit einhergehender Entscheidungsregeln bzw. Programmen aus. Dies erfolgt in besonderem Maße⁶² entlang der Codierung der symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien (vgl. Luhmann 1998: 748, Baecker 2007: 209; v. Ameln 2004: 135). Das Wirtschaftssystem richtet sich nach dem Code zahlen/nicht-zahlen, die Wissenschaft nach wahr/nicht-wahr, das Rechtssystem nach recht/unrecht etc. aus (vgl. v. Ameln 2004: 135). Die Funktionssysteme unterscheiden sich dabei also durch ihre spezifischen Leitdifferenzierungen. Die Leitdifferenzierungen lassen jeweils nur bestimmte Anschlussdifferenzierungen zu und bewirken, dass Welt durch verschiedene Brillen betrachtet und funktional gegliedert werden kann. Diese funktionale Ausdifferenzierung ist evolutionäres Ergebnis der zugenommenen Vielschichtigkeit und Komplexität der Gesellschaft. Nur durch funktionale Differenzierung konnte die Operativität sozialer Systeme aufrecht gehalten werden. Dies geschieht, indem die Codierungen das Wechseln⁶³ zwischen gegenteiligen

62 Luhmann hebt mit Verweis auf das Erziehungssystem hervor, dass es Formen von Funktionssystemcodierungen gibt, die nicht gleichzeitig Kommunikationsmedien codieren (vgl. Luhmann 1998, Fußnote 748, Seite 748 und 749).

63 Luhmann verwendet in diesem Zusammenhang auch den Begriff Oszillation (vgl. Kapitel 3.3.4 „Oszillation: Temporalisierung von Komplexität“).

Positionen, also zwischen positiven und negativen Werten, regeln. Binäre Codes werden als Zweiseitenform verstanden, die den Übergang von der einen zur anderen Seite erleichtern bzw. in ein zirkuläres Verhältnis bringen (vgl. Luhmann 1998: 750). Die binären Codes regeln damit die Kontingenz der Bewertungen, an denen sich die Operationen in Systemen entlang von Entscheidungsregeln bzw. Programmen ausrichten (vgl. Luhmann 1998: 749).

3.2.9 Exkurs: Dritte exemplarische Veranschaulichung des theoretischen Zugangs

In der vorangegangenen exemplarischen Veranschaulichung musste zunächst offen bleiben, was die Auswahl und die Annahmewahrscheinlichkeit der in dem Leitfaden und der Zwischenevaluierung enthaltenen Bezeichnungen beeinflusst.

Aus den letzten theoretischen Ausführungen leiten wir ab, dass die Verfasser des Leitfadens und der Zwischenevaluierung zur Beschreibung der Förderprogrammstrategie auf Semantiken zurückgreifen. Semantiken werden dabei als in der Gesellschaft vorgehaltener situationsunabhängiger Themenvorrat verstanden. In der von uns exemplarisch ausgewählten Textpassage des Leitfadens werden folglich zur Beschreibung des stadtraumbezogenen Ansatzes des Förderprogramms „Soziale Stadt“ mit „Wohnumfeld“, „Sozialstruktur“, „Ausbildungsniveau“ Begriffe verwendet, die in ähnlichen Zusammenhängen in anderen Mitteilungen Verwendung erfuhren. Semantiken sind dabei nicht als etwas Statisches zu verstehen, sondern erfahren von Wiederholung zu Wiederholung, also von Kontextuierung zu Kontextuierung⁶⁴ Modifikationen.

Der sich aufspannende Möglichkeitsraum für den Anschluss an eine verwendete Semantik ist dabei nicht beliebig, sondern wird durch das Gedächtnis des Leitfadens verfassenden Systems begrenzt. Durch Erinnern, Vergessen, Modifizieren sorgt der Faktor Zeit für eine grundsätzlich anzunehmende Instabilität und der damit einhergehenden Notwendigkeit des Neuarrangierens der im Leitfaden einerseits und in einer Programmevaluierung andererseits festgeschriebenen Information.

Was erleichtert nun im Hinblick auf den Leitfaden und die Zwischenevaluierung das Gelingen von Kommunikation, also die Wahrscheinlichkeit, dass an die in dem Leitfaden und der Zwischenevaluierung enthaltenen Mitteilungen weitere Mitteilungen anschließen? – Zunächst einmal garantieren Semantiken, eben weil sie ja auf situationsunabhängige Bedeutungsaufloadungen verweisen, dass ein Verstehen der Mitteilung in

64 Gemeint ist die situationsabhängige Verwendung einer Semantik im Kontext anderer Bezeichnungen.

eine bestimmte Richtung gelenkt wird. Entscheidend für die Erhöhung der Annahmewahrscheinlichkeit der verfassten Mitteilung ist nun die Codierung der Ausführungen in Rückgriff auf die binären Codes der Funktionssysteme – z. B. der Wissenschaft oder des Rechts – und damit einhergehend der symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien.

3.2.10 Zweites Zwischenfazit

In den vorangegangenen Abhandlungen haben wir gelernt, dass Mitteilungen innerhalb der „Sozialen Stadt“-Kommunikation (dazu zählen auch die Programmevaluationen) auf die Verwendung von Semantiken – also situationsüberdauernde Sinnverweisungen – und Annahmecodierungen angewiesen sind. Von der konkreten Wahl hängen die Annahmewahrscheinlichkeit und das Verstehen der Mitteilungen ab. Semantiken und Codierungen helfen also, die vorstellbare unendliche Vielschichtigkeit von Kommunikationsmöglichkeiten einzuschränken.

Vogd bezeichnet vor diesem Hintergrund Semantiken auch „als eingefahrene Gleise, auf die als generalisierte Schemata bei Bedarf rekurriert werden kann, die von der Interaktion als gebahnte Lösungswege angelaufen werden können. Insbesondere die symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien der gesellschaftlichen Funktionssysteme erscheinen hier sozusagen als tiefe Spurrillen. Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Religion, Erziehung, Gesundheit, Familie, Romantische Liebe, etc. stellen in diesem Sinne bewährte Rahmungen und stereotype Orientierungen zur Verfügung, in die dann die Wirklichkeitsinterpretation bei Bedarf einrasten kann“ (Vogd 2005: 70).

Des Weiteren haben wir gelernt, dass der Auswahlbereich für an Bezeichnungen anschließende Bezeichnungen entscheidend von dem Erinnerungsvermögen, also der Gedächtnisfunktion, eines mitteilenden Systems abhängt. Jung hebt zusammenfassend hervor, dass „Unterscheidungsschemata von Beobachtern auf Basis bereits ausgebildeter Relevanz- und Sinnhorizonte angewendet [werden]“ (Jung 2008: 85). Genau dieser Systembezug und der damit einhergehende Komplexitätsreduktionsmechanismus muss nun abschließend noch einmal stärker behandelt werden, damit verstanden werden kann, wie Kommunikationsvielfalt im Zusammenhang des Programms „Soziale Stadt“ und deren Evaluation entsteht und eingeschränkt wird.

„Das System hat nicht die Kapazitäten, um auf alles, was in der Umwelt geschieht, einen eigenen Zustand draufzusetzen, eine eigene Operation dagegenzuhalten, sei es um zu fördern oder zu verhindern, was geschieht, sondern es muss bündeln oder auch ignorieren, es muss Indifferenz aufbringen oder Spezialeinrichtungen für ein Komplexitätsmanagement schaffen. In der Diskussion wurde daraus die Formel, dass das System Komplexität

reduzieren muss, und dies einerseits in Bezug auf die Umwelt und andererseits in Bezug auf sich selbst, wenn es in sich selbst Planungsinstanzen oder Rationalitätsagenturen schaffen will.“ (Luhmann 2004: 168)

Wie in dem Zitat von Luhmann auf den Punkt gebracht wird, sind Systeme also darauf angewiesen, Komplexität zu reduzieren. Die Kapazitätsgrenzen eines Systems und die daraus resultierenden Konsequenzen für seine Operationsweise lassen sich innerhalb der systemtheoretischen Konzeption entlang der drei Systemtypen unterschiedlich in den Fokus stellen. Zunächst einmal könnten die Komplexitätsreduktionsmechanismen der „Soziale-Stadt“-Kommunikation aus gesellschaftlicher Perspektive betrachtet werden. Im Fokus könnten dann die Ausdifferenzierung und die Abgrenzung ausgewählter und für die Thematik Förderung und Evaluation besonders relevanter Funktionssysteme – wie zum Beispiel das Funktionssystem Politik – stehen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Sortier- und Eingrenzungsmechanismen der Evaluationspraxis aus der Perspektive von Interaktionssystemen zu betrachten. Wie, könnte gefragt werden, konstituiert sich die Evaluationskommunikation entlang der Differenz anwesend/nicht-anwesend. Als dritte Möglichkeit bleibt eine Fokussierung auf den Systemtyp der Organisation. Damit würde die Evaluationskommunikation aus der Perspektive von Verwaltungen, sozialen Trägern, Beratungsunternehmen und politischen Parteien sortierbar.

Gleichwohl interessante Erkenntnisse aus jeder einzelnen Perspektive resultieren könnten und des Weiteren, wie bereits im Kapitel 3.2.1 „Soziale Systeme“ festgestellt, sich die drei Systemtypen nie komplett losgelöst voneinander denken lassen, erfolgt an dieser Stelle die konsequentreiche Setzung, dass die nachfolgenden Ausführungen den Systemtyp der Organisation in den Mittelpunkt stellen.

Das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit legt eine Auseinandersetzung mit Organisationssystemen besonders nahe, da Förderprogramme und deren Evaluation ausschließlich von Organisationssystemen geplant, umgesetzt und – um schon an dieser Stelle ein Hauptmerkmal von Organisationen zu erwähnen – entschieden werden. Gleichwohl – wir hatten dies bereits in den einleitenden Ausführungen – thematisieren sich Organisationen immer innerhalb von Gesellschaft.⁶⁵

⁶⁵ Siehe zur besonderen Relevanz des Organisationskontextes bei der Betrachtung von Evaluationen auch Baecker (2008: 4).

3.3 Organisierte Systeme: Operativität durch Komplexitätsreduktion

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen – einer Metaebene zuzuordnenden – Ausführungen über Kommunikation, Sinn, Semantik und symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien, setzen wir uns im Folgenden noch einmal mit Organisationssystemen auseinander. Der Systemtyp Organisation stellt einen Bezugsrahmen dar, in dem die in Funktionssystemen enthaltenden Sinnvorschläge in einem bestimmbareren Kontext alltäglich Verwendung finden.

3.3.1 Entscheidungen und Entscheidungsprämissen

Wie wir bereits kurz in Kapitel 3.2.1 erwähnten, werden Organisationssysteme von Luhmann (1988: 166) und Baecker (1999: 144) als Systeme definiert, die aus Entscheidungen bestehen, die sie auf der Grundlage vorangegangener Entscheidungen anfertigen. Damit wird letztendlich nichts anderes zum Ausdruck gebracht, als dass Entscheidungen als der autopoietische Operationsmodus in Organisationen verstanden wird. Von Luhmann werden Entscheidungen dabei nicht als psychischer Vorgang (als Wahlakt eines Individuums), sondern als Kommunikation verstanden.

Beispiele für Entscheidungskommunikationen sind: Gremienbeschlüsse, Absprachen, Beratungen, Dienstpläne, Anweisungen, Kündigungen (vgl. Martens, Ortman 2006: 435). Entscheidungen können immer einem System zugerechnet werden. Dies führt dazu, dass Organisationssysteme entlang ihrer Entscheidungen von außen beobachtet werden können (vgl. Luhmann 1988: 166). Entscheidungen definieren dabei stets Kontingenzspielräume zukünftiger Entscheidungen (vgl. Luhmann 1988: 171).⁶⁶ Dieser von Entscheidung zu Entscheidung sich verändernde Entscheidungsspielraum wird als Organisationsstruktur verstanden (vgl. Luhmann 1988: 172). Was meint dies? – Strukturen werden sowohl durch Satzungen, Entscheidungskriterien, Rechtsvorschriften und Budgets als auch adhokratisch durch Entscheidungsgewohnheiten gebildet und basieren selbstverständlich wiederum auf Entscheidungen. Martens und Ortman heben hervor, dass es sich bei Strukturen nicht um etwas Statisches und Festes handle, es seien „keine Dinge wie Skelette oder die Stahlträger eines Gebäudes“ (Martens, Ortman 2006: 440). Vielmehr handle es sich um „wiederholte Kommunikationsbeziehungen

⁶⁶ Dies lässt sich auch in Bezugnahme zu dem Kapitel 3.2.6 „Sinn und wieder Sinn“ verdeutlichen: Organisationen sind sinnerzeugende Systeme. Entscheidungen stellen dann nichts anderes dar, als aktualisierte Formen im Medium Sinn. Jede Form verweist auf einen spezifischen Horizont von Anschlussmöglichkeiten.

und stabilisierte Erwartungen“ (Martens, Ortmann 2006: 440) die auch immer wieder durch Unerwartetes überrascht und dann verändert werden.

Organisationen fixieren ihre Strukturen anhand so genannter Entscheidungsprämissen. „Sie schränken den Entscheidungsraum weitgehend ein, ohne die Einzelentscheidung jedoch im Detail festzulegen“ (Martens, Ortmann 2006: 441). Entscheidungsprämissen stellen nichts anderes als ein Set von Beobachtungsschemata, also Unterscheidungen dar. Martens und Ortmann zufolge, gehe es „um binär gebaute Unterscheidungen wie etwa Zweck/Mittel, Hauptzweck/Nebenzweck, zentral/dezentral, kompetent/nicht-kompetent [...] ferner um Unterscheidungen zwischen alternativen Möglichkeiten, Zwecken, Strategien oder Aufstiegsmöglichkeiten, um nur diese Beispiele zu nennen“ (Martens, Ortmann 2006: 442).

Luhmann unterscheidet drei verschiedene Formen von Entscheidungsprämissen: Entscheidungsprogramme, Kommunikationswege und Personaleinsatz (vgl. Luhmann 2006: 225; Martens, Ortmann 2006: 443 f.):

- a) *Die Entscheidungsprogramme „bestimmen die Aufgaben und Funktionen, die in einer Organisation zu erledigen sind. Sie legen fest, worüber entschieden werden soll, welches die normgerechten und welches die abweichenden Entscheidungen sind“ (Martens, Ortmann 2006: 443). Luhmann differenziert zwischen Zweck- und Konditionalprogrammen. Konditionalprogramme seien primär inputorientiert wohin gehend Zweckprogramme primär outputorientiert seien. So machen Konditionalprogramme die Frage der Mittelwahl zum Ausgangspunkt. Sie bestimmen, unter welchen Bedingungen welche Entscheidungen zu fällen sind. Dabei sind die Unterscheidung „Bedingung/Konsequenz“, „Regel/Ausnahme“, und „Anwendung/Nichtanwendung“ wichtig (Martens, Ortmann 2006: 443). Zweckprogramme setzen dagegen die Ziele als Normen, während sie aber die Wahl der Mittel weitgehend offenlassen. Sie können nach den geläufigen Unterscheidungen „Zweck/Mittel“ und „Ursache/Wirkung“ erfasst werden (ebenda).*
- b) *Die Festlegung von Kommunikationswegen bezieht sich darauf, wie die mit Entscheidungen verbundenen Informationen zirkulieren können. Diese Form der Entscheidungsprämissen ist eng mit den Entscheidungsprogrammen verknüpft. Denn sie determinieren, auf welchem Wege die Stellen, an denen die Entscheidung getroffen werden, miteinander in Kontakt treten dürfen (vgl. Martens, Ortmann 2006: 443). Dabei sind insbesondere das Recht, bindende Weisungen zu erteilen, und jenes, angehört zu werden, von Bedeutung (vgl. Luhmann 2006: 225). Dieser Aspekt der Selbstregulierung eines Organisationssystems gilt oftmals als „formale Organisation“, die vor allem den „Dienstweg“ – die Verantwortlichkeiten und die Zusammenarbeit auf den unterschiedlichen Ebenen – regelt (vgl. Luhmann 2006:*

225). Die Kommunikationswege können meistens mit Hilfe der Unterscheidung „horizontale/vertikale Verknüpfung“, „hierarchische/professionelle Kompetenz“ und „hierarchische/heterarchische Organisationsprinzipien“ differenziert und bestimmt werden (vgl. Martens, Ortmann 2006: 443).

- c) Das Personal einer Organisation bzw. deren Personaleinsatz wird von Luhmann als eine weitere Form von Entscheidungsprämissen beschrieben. Denn die Personen, „die dem Entscheidungsbetrieb Körper und Geist, Reputation und persönliche Kontakte zur Verfügung stellen“ (Luhmann 1998: 177), beeinflussen so die Entscheidungssetzung. Die Kompetenz der Organisationsmitglieder ermöglicht und begrenzt gleichzeitig die Organisationsoperationen (vgl. Martens, Ortmann 2006: 443). Das Personal stellt einen bewahrenden Faktor dar. Anders als Programme lassen sich Personen kaum verändern, und auch Versetzungen bzw. Personalwechsel sind mit erheblichem bürokratischem Aufwand und hohen Transaktionskosten verbunden.

Entscheidend für den Personaleinsatz sind die Unterscheidungen „Eintritt/Austritt“ (Tacke 1997: 6), „Stelle/Person“, „Charakter/Motivation“, „Mitglied/Nichtmitglied“, „kompetent/nichtkompetent“, „Stelle/Karriere“, „rekrutieren/versetzen“ (Martens, Ortmann 2006: 444).

Betrachtet man alle drei Formen der Entscheidungsprämissen wird deutlich, dass sie miteinander verwoben sind.

„Jede Stelle gehört zu einer Abteilung (Kommunikationswege), ist mit einem Mitarbeiter (Person) besetzt und ist durch spezifische ihr zugeordnete Aufgaben (Programm) charakterisiert.“ (v. Ameln 2004: 155)

Entscheidungsprämissen sind demnach auf der Ebene der Organisationssysteme das, was Codierungen auf der Ebene der Funktionssysteme funktional zum Ausdruck bringen (vgl. Luhmann 2006: 238). Im Unterschied zu den Codes sind sie jedoch veränderbar.

Auch wenn einzelne Entscheidungsprämissen in unterschiedlichen Systemen durchaus Ähnlichkeiten ausweisen können, so ist dennoch klar, dass die Gesamtheit aller Entscheidungsprämissen von Organisation zu Organisation unique ausfällt. Luhmann spricht deswegen von systemeigenen „Organisationskulturen“ bzw. von der „distinkten Individualität“ (Luhmann 2006: 224) einer Organisation.

3.3.2 Organisationssysteme und Funktionssysteme

Die Ausprägung dieser Entscheidungsprämissen und damit der Organisationsstruktur wird nun direkt durch die in der Gesellschaft ausgebildeten, verschiedenen Funktionssysteme und deren semantische Aufladungen beeinflusst.⁶⁷ Organisationsstrukturen speisen sich damit aus dem vielfältigen Pool gesellschaftlicher Themenvorräte. Auf welche Art sich welche Funktionssysteme auf die Ausgestaltung einer Organisationsstruktur auswirken, hängt von dem speziellen Organisationstyp ab. Organisationen lassen sich verschiedenen Funktionssystemen zuordnen: dem Funktionssystem Recht beispielsweise können Gerichte, dem Funktionssystem Wirtschaft können Unternehmen zugeordnet werden (vgl. Martens, Ortman 2006: 448). Wichtig erscheint, dass Organisationssysteme nicht mit Funktionssystemen gleichgesetzt werden, denn Funktionssysteme kennen im Gegensatz zu Organisationen keine Mitgliedschaftsregeln, sie können niemanden von der Teilnahme ausschließen.

Aber wie ist das Zuordnen von Organisationssystemen zu Funktionssystemen zu verstehen? Die Frage, ob Wirtschaftsorganisationen insgesamt „oder nur insoweit zum Wirtschaftssystem gehören, als ihre Operationen den Code des Wirtschaftssystems – zahlen/nicht-Zahlen – verwenden“ (Martens, Ortman 2006: 450) ist in der wissenschaftlichen Debatte nicht abschließend geklärt. Dafür, dass Organisationen nicht insgesamt, sondern nur in Bezug der Verwendung von Leitdifferenzen einem Funktionssystem zugehörig sind, spricht die Existenz zahlreicher Organisationen, die mehreren Funktionssystemen zugeordnet werden können. Man denke nur an Universitätsinstitute, die nach Leitdifferenzen des Funktionssystems Wissenschaft – nämlich wahr/unwahr – operieren und gleichzeitig auch einen Bildungsauftrag haben, so dass sie auch die Leitdifferenz des Erziehungssystems verwenden. Ein anderes Beispiel sind private Krankenhäuser (Gesundheitssystem und Wirtschaftssystem). Alle Organisationen kosten Geld (Wirtschaftssystem), sind auf ausgebildete Mitarbeiter angewiesen (Erziehungssystem) und müssen rechtliche Vorschriften einhalten (Rechtssystem) (vgl. Luhmann 2006: 405; Luhmann 1998: 828). Um einer eindeutigen Zuordnung aus dem Weg zu gehen, spricht Luhmann von „Kernkompetenzen“ oder „Primärzuordnungen“ (Luhmann 2006: 406). Auch Scala und Grossmann (1997) gehen davon aus, dass in Organisationssystemen unterschiedliche Funktionssysteme Entscheidungen beeinflussen.

„Eine Organisation ist zwar im Kern einem ganz bestimmten gesellschaftlichen Subsystem [gemeint sind Funktionssysteme: der Verf.] zuzuordnen, jedoch sind auch Logiken von anderen Subsystemen in der Organisation präsent. [...] Eine Organisation ist somit nicht nur einem System zuzuordnen,

67 Vgl. Kapitel 3.2.7 „Semantiken – Kondensierung und Konfirmierung“.

sondern muß daneben meist andere Logiken mitberücksichtigen.“ (Scala, Grossmann 1997: 38 ff.)

Auf die Ausgestaltung und Umsetzung von Förderprogrammen und deren Evaluation übertragen bedeutet dies, dass sehr unterschiedliche Organisationssysteme mit jeweils unterschiedlichen Leitdifferenzierungen an der „Soziale-Stadt“-Kommunikation beteiligt sind. In einer öffentlichen Verwaltung wird eher die Logik des Funktionssystems der Politik, in einem Planungsbüro eher die Logik des Funktionssystems der Wirtschaft Entscheidungen beeinflussen.⁶⁸

3.3.3 Erwartungen und strukturelle Kopplungen

Richten wir an dieser Stelle unser Augenmerk auf das Verhältnis einer Organisation zu ihrer Umwelt. Fassen wir noch einmal zusammen: Organisationsstrukturen werden durch Funktionssysteme beeinflusst. Organisationen sind also – wie jedes soziale System – umweltoffen. Diese aus der Umwelt empfangenden Informationen werden jedoch anhand systeminterner Interpretationen, also in operativer Geschlossenheit, in Entscheidungen und damit Entscheidungsprämissen übersetzt. Was regelt nun, was aus der Umwelt empfangen werden kann?

Die unüberschaubare Fülle an mitgeteilten Informationen erscheint aus der Perspektive eines Organisationssystems zunächst als Irritation⁶⁹. Da ein Organisationssystem aufgrund der Vielfalt der Welt nicht alle mitgeteilten Informationen gleichermaßen berücksichtigen kann, reagiert es nur auf ausgewählte Information sensibel. Luhmann spricht in diesem Zusammenhang auch von einem durch das System eingeschränkten Möglichkeitsraum (vgl. Luhmann 2004: 130 und Kapitel 3.2.6 „Sinn und wieder Sinn“). Wodurch wird dieser begrenzte Möglichkeitsraum bestimmt? – Irritation wird zur Information, wenn sie auf systeminterne Entscheidungszusammenhänge bezogen werden kann. Und das ist nur dann der Fall, „wenn das System erkennen kann, welchen Unterschied es für seine Entscheidungstätigkeit ausmacht, wenn die Umwelt sich in der einen oder anderen Hinsicht ändert oder nicht ändert“ (Luhmann 1988: 173). Um diesen Unterschied erkennen zu können, um Information einordnen zu können, muss das System Erwartungen – verstanden als Schemata – ausbilden (vgl. Luhmann 2004: 130). Luhmann bezeichnet Erwartungen als durch symbolische Generalisierungen verdichtete Sinnverweisungen, „die anzeigen, was eine gegebene Sinnlage in Aussicht stellt“ (Luhmann 1984: 139 nach v. Ameln 2004: 138 zitiert). Diese Erwartungen – die von System zu System sehr unterschiedlich ausfallen können – bewirken eine selektive Verarbeitung von Umwelteinflüssen. Luhmann spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „schmalen Bereich struktureller Kopplungen“

68 Vgl. Kapitel 3.2.8 „Symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien und Funktionssysteme“.

69 Auch als Rauschen oder Perturbationen bezeichnet.

(Luhmann 1998: 530). Indem Systemerwartungen die Informationsgenerierung bestimmen, werden die Grenzen der Erwartbarkeit zu den Grenzen eines Systems (vgl. Tacke 1997: 6)

Erwartungen führen also dazu, dass eine Organisation Umweltphänomene nach selbsterwählten Gesichtspunkten erfasst (vgl. Luhmann 1993: 25; 2004: 130). Dabei können diese Umweltphänomene von unterschiedlichen Systemen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Information umgewandelt werden (vgl. Luhmann 2004: 130). Selbstverständlich bezieht eine Organisation nicht nur Information aus der Umwelt, sondern „kann der Umwelt ihre Entscheidungen auch mitteilen und auf diese Weise Fakten schaffen, nach denen andere sich zu richten haben – etwa Anträge bewilligen oder ablehnen, Stellungnahme an die Presse übermitteln oder Anzeigen veröffentlichen“ (Luhmann 2006: 65).

Bezogen auf die Thematik der vorliegenden Arbeit bedeutet dies, dass Organisationen – z. B. Stadtverwaltungen oder Planungsbüros – hinsichtlich der Semantik benachteiligter Stadtteil ganz unterschiedliche Erwartungen ausbilden und entlang dieser Erwartungen ganz bestimmte Fördermittelbescheide oder Leitfäden des Förderprogramms „Soziale Stadt“ in Information übersetzen.

3.3.4 Oszillation: Temporalisierung von Komplexität

Wenden wir uns an dieser Stelle noch einmal den Entscheidungsprämissen und der Festlegung von Entscheidungsspielräumen zu. Wie wir herleiten konnten, schränken Entscheidungsprämissen ein, welche Entscheidungen in einem Organisationssystem zugelassen werden. Sie tragen also dazu bei, dass chaotische Durcheinander zu mäßigen und Ordnung, also Operationsfähigkeit sicherzustellen.

„Im Ganzen [...] wird durch Setzung der Entscheidungsprämissen und ihre laufende Justierung ein Rahmen gesetzt, in dem eine Organisation ihre Welt konstruieren, Information verarbeiten und immer neu Unsicherheit in Sicherheit transformieren kann.“ (Luhmann 2006: 238)

Würde Umweltkomplexität nicht durch Entscheidungsprämissen eingeschränkt, dann ließe sich keine Operativität herstellen (vgl. Tacke 1997: 16).

„Die moderne Welt gibt Freiheit, droht aber gleichzeitig, uns mit der Fülle ihrer Möglichkeiten zu überfluten. Ihre Komplexität überfordert uns, und es ist dringlich, diese Komplexität zu bändigen.“ (Martens, Ortman 2006: 428)

Gleichzeitig handelt es sich bei Organisationen jedoch um nicht-triviale Maschinen (vgl. Luhmann 2006: 237). Diese von von Foerster geprägte Charakterisierung bringt zum Ausdruck, dass sich die Operationen in Organisationen im Gegen-

satz zu trivialen, also sequentiellen Maschinen, nicht im Sinne von eindeutigen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen vorhersagen lassen. Vielmehr stellen sie aus der Perspektive eines Beobachters eine Black Box dar (vgl. v. Ameln 2004: 88; Luhmann 2006: 237). In Abgrenzung zu trivialen Maschinen verfügen Organisationen sowohl über aufeinanderfolgende als auch simultan stattfindende Entscheidungen. Daraus leitet von Foerster eine prinzipielle Unvoraussagbarkeit von Organisationszuständen ab (vgl. v. Ameln 2004: 89).

Organisationen sind also darauf angewiesen, mit Hilfe von Entscheidungsprämissen Komplexität zu reduzieren, Vereinfachungen und Eindeutigkeiten⁷⁰ und damit Entscheidbarkeiten herzustellen und gleichzeitig Entscheidungsspielräume, also Offenheit und Kontingenz, sicherzustellen. Wie wird mit diesem scheinbaren Widerspruch umgegangen?

Das Entscheidungsprämissen nicht starr, sondern anpassungsfähig gedacht werden müssen, tauchte in den vorangegangenen Ausführungen immer wieder auf. So wurde bereits bei der Erläuterung von Organisationsstrukturen von „stabilisierten Erwartungen“ gesprochen, die auch überrascht und dann verändert werden können und Luhmann spricht „von laufender Justierung“ (Luhmann 2006: 238 (s. o.)) der Entscheidungsprämissen. Wie wird also diese Notwendigkeit von Kontingenz und Anpassung in Organisationen theoriekonzeptionell gefasst? – Luhmann spricht in diesem Zusammenhang von oszillierenden – also hin- und herpendelnden – Systemzuständen und bezeichnet Entscheidungsprämissen als Oszillatoren (vgl. Luhmann 2006: 224). Ohne die zukünftigen Entscheidungen festzulegen, bieten die in den Prämissen festgelegten Codierungen, also die Unterscheidungen, eine Orientierung (vgl. ebenda). Das Oszillieren zwischen verschiedenen Positionen wird nur dadurch denkbar, da die in den Prämissen angelegten Unterscheidungen im Sinne Spencer Browns (1997) als Zwei-Seiten-Formen gedacht werden.

Zur Erläuterung der Entscheidungsprämissen Personal haben wir ja beispielhaft die Unterscheidung kompetent/nicht-kompetent und rekrutieren/versetzen angeführt. Dieses in den Prämissen angelegte Orientierungsangebot ermöglicht, dass zukünftige Entscheidungen entweder an der einen oder der anderen Seite der Unterscheidung anschließen, ohne die volle Entscheidungskomplexität der Situation jeweils neu zu öffnen (vgl. Luhmann 2006: 224). Also beispielsweise im Moment der Entscheidung nicht noch einmal die Sinnhaftigkeit der Unterscheidung von Kompetenz und ihrer Negierung in Frage zu stellen.

Dieses Potenzial der binären Codierungen haben wir auch bereits im Abschnitt zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft hervorgehoben: Indem die Codes als gegenteilige Positionen konzipiert werden, erleichtern sie den Übergang von

⁷⁰ „Wie alle Entscheidungen in Organisationen gewinnen auch Entscheidungsprämissen nur als Kommunikation Realität. Das zwingt zu Vereinfachungen und schließt es aus, den Anwendungssituationen im Voraus gerecht zu werden“ (Luhmann 2006: 258).

der einen zur anderen Seite.⁷¹ Entscheidungsprämissen sind also so zu verstehen, dass sie eine Oszillation zwischen verschiedenen Lösungen ermöglichen.

„Ein System kann verschiedene Muster nacheinander realisieren. Ich habe das einmal Temporalisierung von Komplexität genannt.“ (Luhmann 2004: 176)

Dazu kann auch zählen, dass Entscheidungsspielräume komplett in Frage gestellt und dann neu abgegrenzt werden. Dies funktioniert freilich nur, wenn in einer Organisation vorab in Form einer Entscheidung der Spielraum für ein In-Frage-Stellen-Können eingerichtet wurde. Baecker zufolge muss für diesen Fall Komplexität als Information in einer Organisation vorliegen (vgl. Baecker 1999: 196). Wenn eine Organisation also ihre eigene Selektivität thematisiert und damit Kontingenzbewusstsein mitführt, schafft sie eine Voraussetzung um entlang der Differenz zwischen ‚bisher für notwendig gehalten‘ und ‚bisher nicht wahrgenommen‘ oder ‚bisher für unmöglich gehalten‘ Entscheidungsprämissen zu verändern. Anhand des Oszillierens zwischen Notwendigkeit und Unmöglichkeit schafft die Organisation die Voraussetzung für Veränderung.⁷²

Der Umgang mit Komplexität setzt also verschiedene Zeithorizonte voraus: „eine Vergangenheit, die erinnert oder vergessen werden kann (Spencer Brown: memory) und eine Zukunft in der das System oszillieren kann nach Maßgabe der zwei Seiten der Unterscheidung, die es jeweils verwendet, also zum Beispiel zwischen Selbstreferenz und Fremdreferenz oder zwischen Erfolg und Mißerfolg nach jeweils angenommenen Kriterien“ (Luhmann 2006: 7273). Vor diesem Hintergrund können Organisationssysteme auch als bistabil bezeichnet werden. Wir werden im anschließenden 4. Teil der Arbeit noch einmal ganz prominent auf den Gedanken der Oszillation zurückkommen.

Zusammenfassend lässt sich Organisation in folgender Form darstellen:

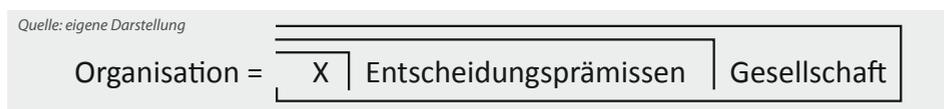


Abb. 33: Organisation als Unterscheidungsoperation

Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass sich eine Organisation aus Entscheidungen heraus konstituiert. Diese Entscheidungen sind als Unterscheidungsoperationen zu verstehen. Dabei wird jeweils ein Zustand X im Kontext von Entscheidungsprämissen im Kontext von Gesellschaft markiert (in Anlehnung an Baecker 2007b: 29 f.).

71 Vgl. Kapitel 3.2.8 „Symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien und Funktionssysteme“.

72 In Anlehnung an Baecker (1999: 197).

3.4 Zusammenfassung

Als Ergebnis der empirischen Studien hat sich die Einsicht verdichtet, dass Förderprogramme und deren Evaluationen in unterschiedlichen Kontexten, in unterschiedlichen Bezugsrahmen thematisiert werden können. Vor diesem Hintergrund bot sich die Wahl einer Theoriekonzeption an, die Kontextabhängigkeit systematisch ergründen hilft. Die Laws of Form und die daran anschließenden gesellschaftstheoretischen Aufladungen von Luhmann und Baecker liefern nun das theoretische Rüstzeug, um Förderprogramme und damit einhergehende Evaluationen anders als bisher geschehen, verstehen zu können. Aus den Laws of Form kann abgeleitet werden, dass sowohl die Inhalte von Förderprogrammen als auch von Evaluationen als Unterscheidungen aufgefasst werden können. Denn George Spencer Brown geht von der Prämisse aus, dass etwas nur dann kommunikativ verwendet werden kann, wenn ihm ein Unterschied zugeschrieben wird. Durch Unterscheidung und Bezeichnung entstehen Beobachtungen und aus der Symmetrie der Namenlosigkeit entsteht eine Asymmetrie. Beobachtungen sind als Ergebnis von Operationen zu verstehen. Unterscheidungen können wiederholt, entfaltet und rückgängig gemacht werden.

Das Potenzial des Formenkalküls besteht darin, Unterscheidungen als Konstruktionsleistungen zu begreifen, die jeweils so-oder-auch-anders – aber nicht beliebig – möglich erscheinen. Das Unstatische avanciert zum konstitutiven Moment. Luhmann und Baecker nutzen die Logik des Unterscheidens für die funktionale Analyse gesellschaftlicher Prozesse. Was und wie erscheint, hängt vom Beobachter ab. Den Theoriekonzeptionen von Luhmann und Baecker folgend – die direkt an den Formenkalkül anschließen – können Beobachter als Systeme verstanden werden. Städtische Verwaltungen, Ministerien, soziale Träger und Unternehmen sind Beispiele für Systeme, die im Kontext des Programms „Soziale Stadt“ Erwähnung finden. Soziale Systeme stellen einen Systemtyp dar, welcher auf Kommunikation als basaler Operationsmodus basiert. Dem Kalkül folgend ist ein System keine feststehende Größe, sondern berechnet sich auf der Basis der System/Umwelt-Differenz unentwegt neu. Eine Stadtverwaltung beispielsweise lässt sich als Ergebnis eines Kommunikationsprozesses nur in Abgrenzung zu etwas anderem begreifen. Kommunikation gliedert sich in drei zusammenhängende Teilleistungen. Selektion von Information, Mitteilung und Verstehen. Information wird im Sinne Spencer Browns als zweiseitiger Unterschied, der einen Unterschied ausmacht verstanden. Mit der kommunizierten Mitteilung schwingt folglich sehr viel Kontextwissen mit, was beim Verstehen einer Botschaft nur erahnt, aber niemals vollständig rekonstruiert werden kann. Information kann folglich nicht 1:1 von Alter zu Ego übertragen werden.

Aus der Sicht von sozialen Systemen erscheint Welt unendlich komplex. Da ein System nicht die Kapazität hat, um auf alles dieser Welt zu reagieren, ist es zur Sicherstellung von Operativität darauf angewiesen, Kommunikation mit Annahmewahrscheinlichkeiten auszustatten. In Organisationen geschieht dies, indem sich Entscheidungsprämissen herausbilden. Dazu gehören Entscheidungsprogramme, Mitgliedschaften und Kommunikationswege. Diese Entscheidungsprämissen richten sich nach gesellschaftlichen Leitdifferenzierungen und daran anschließende semantische Aufladungen. Die Ausbildung dieser Prämissen erfolgt anhand von Selbst- und Fremdbeobachtung. Auf der Grundlage struktureller Kopplungen mit der Umwelt werden gesellschaftliche Beobachtungsschemata im System reproduziert und damit Erwartungsstrukturen angepasst. Auch wenn eine Orientierung an die Umwelt stattfindet, so ist die Ausgestaltung systemspezifischer Entscheidungsprämissen jeweils einmalig. In diesem Zusammenhang kann auch von systemeigenen Organisationskulturen gesprochen werden. Entscheidungsprämissen ermöglichen zusammenfassend, Entscheidungsunsicherheit in Sicherheit zu transformieren. Indem in Organisationen situationsabhängig zwischen verschiedenen Mustern oszilliert werden kann, spricht Luhmann auch von einer Temporalisierung von Komplexität. Diese Temporalisierung von Komplexität ist damit auch zwingend zur Umsetzung von Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ und deren Evaluation notwendig.

Schrittweise wird damit ein theoretischer Zugang entfaltet, welcher das Förderprogramm „Soziale Stadt“ und damit einhergehende Evaluation als Kommunikationsprozess verstehen hilft. Im Folgenden muss es nun darum gehen – am Beispiel von Organisationen – konkreter zu verstehen, wie dieser Kommunikationsprozess sortiert werden kann.

4 PROGRAMMEVALUATION ALS BEOBACHTUNGSSCHEMA MIT VERSCHIEDENEN FUNKTIONEN

Nach der Erörterung des form- und systemtheoretischen Zugangs stehen nun ausreichende Schemata zur Verfügung, um das Förderprogramm „Soziale Stadt“ und die damit einhergehende Evaluationspraxis neu sortieren zu können. Rufen wir uns zunächst noch einmal das im Kapitel 2 entwickelte Forschungsinteresse in Erinnerung: Das Forschungsinteresse besteht darin, die im Rahmen der Begleitung der Förderprogrammevaluationspraxis gemachten Beobachtungen anhand einer elaborierten theoretischen Konzeption zu sortieren und zu erklären. Dabei rückte die Frage nach der Funktion von Förderprogrammevaluationen in den Mittelpunkt des Interesses (vgl. Kapitel 2.4). Dieses Kapitel nun gliedert sich in drei Abschnitte. Zunächst wird erklärt, wie aus einem Organisationskontext heraus das Programm „Soziale Stadt“ begriffen werden kann. An diese Erläuterungen anknüpfend kann dann hergeleitet werden, wie eine Evaluation des Programms „Soziale Stadt“ verstanden werden kann. Mit diesen ersten beiden Abschnitten des Kapitels ist dann die Basis gelegt, um abschließend Thesen zur Funktion von Evaluationen zur Konstituierung des Programms „Soziale Stadt“ zu diskutieren. Diese Chronologie des Kapitel 4 orientiert sich somit an der Reihenfolge der in Kapitel 2.4 dargestellten Fragekomplexe.

4.1 Förderprogramm „Soziale Stadt“ als oszillierendes Beobachtungsschema

Was erwartet uns im Folgenden? – Zunächst werden wir den Beschluss zur Durchführung des Programms „Soziale Stadt“ als Organisationsentscheidung verstehen, an welchem Vertreter der Landesministerien und des Bundesministeriums beteiligt waren. Daran anschließend widmen wir uns den Inhalten der Leitfäden und Verwaltungsvereinbarungen. Diese können als Entscheidungsprogramm für Organisationsentscheidungen verstanden werden. Damit gemeint ist, dass unter dem Label „Soziale Stadt“ Unterscheidungen beschrieben und auf bestimmte Art und Weise mit Annahmecodierungen ausgestattet und in einen Zusammenhang gestellt werden. Daran anknüpfend stellen wir heraus, dass diese im Entscheidungsprogramm beschriebenen Unterscheidungen schließlich je nach struktureller Kopplung in unterschiedlichen Organisationskontexten vielfältig aktiviert werden können. Abschließend gehen wir auf den sich stetig verändernden Entscheidungsspielraum im Rahmen der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ ein – also der Möglichkeit, zwischen verschiedenen Positionen zu oszillieren.

4.1.1 „Soziale Stadt“ als politisch motivierte Organisationsentscheidung

Der im Kapitel 3 entworfene Blick auf Organisationssysteme zwingt uns zunächst – und im Unterschied zur im Kapitel 2 dargestellten ersten Annäherung an das Förderprogramm „Soziale Stadt“ – nach den Entscheidungen zur Initiierung des Förderprogramms und deren Organisationskontexte zu schauen.

*„Die Ministerkonferenz der ARGEBAU hat am 29. November 1996 in Potsdam die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘ beschlossen, um der drohenden sozialen Polarisierung in den Städten Einhalt zu gebieten.“
(ARGEBAU 1998: Kap. 1)*

Bei der Ministerkonferenz der ARGEBAU handelt es sich um „die Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland“ (ARGEBAU 2010). Die einmal im Jahr stattfindende Konferenz beschäftigte sich mit Fragen, „die für die Länder auf dem Gebiet des Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesens von gemeinsamer Bedeutung sind und vertritt ihre Auffassung zu diesen Fragen gegenüber anderen Stellen“ (ARGEBAU 2006: 1). Diesbezüglich werden in der Konferenz „Berichte

von Arbeitsgremien entgegengenommen, Vorschläge an die Bundesregierung gerichtet und Beschlüsse gefasst“ (ARGEBAU 2010). Des Weiteren stimmen in zwei fachspezifisch ausgerichteten Ausschüssen – Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen (ASBW) und Ausschuss für Staatlichen Hochbau (ASH) – die jeweils zuständigen Abteilungsleiter der Ministerien die Vorlagen an die Bauministerkonferenz ab, erteilen Arbeitsaufträge und entscheiden über Berichte und Entscheidungsvorschläge der acht Fachkommissionen und fünf Arbeitskreise (vgl. ARGEBAU 2010). Die ARGEBAU ist dabei als ein „beratendes Gremium im Vorfeld förmlicher Gesetze“ (Schader-Stiftung 2006) zu verstehen. Sie stellt den Rahmen dar, „in dem die Länder gemeinsam Rechtsvorschriften und Richtlinien für den Vollzug bundesstaatlicher Regelungen oder die einheitliche Regelung in allen Ländern erarbeiten“ (ebenda).

Neben der Entscheidung der ARGEBAU zur Initiierung der Gemeinschaftsinitiative aus dem Jahr 1996 zeichnete sich das Gremium auch für die Beschlüsse der für die Konzeption des Programms maßgeblichen Leitfäden in den Jahren 1998, 2000 und 2005 verantwortlich (vgl. ARGEBAU 1998, 2000 und 2005). Da es sich bei dem Beschluss der ARGEBAU zur „Sozialen Stadt“ um eine Gemeinschaftsinitiative zwischen dem Bund und den Ländern handelt, muss deren Zusammenarbeit in jährlich zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und den zuständigen Landesministerien zu treffenden Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung geregelt werden. Die rechtliche Grundlage für die Finanzausweisungen des Bundes an die Länder stellt der Artikel 104b des Grundgesetzes dar (vgl. BMVBS 2010). Bezüglich des Programms „Soziale Stadt“ erfolgte dies erstmalig 1999. Diese bundes- und landesweite Rahmensetzung wird darüber hinaus auf Bundeslandebene in Förderrichtlinien zur Städtebauförderung spezifiziert.

„Auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarung regeln die Förderrichtlinien der Länder die Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben, Förderschwerpunkte und nähere Auswahlkriterien. Verwaltungsvereinbarung und Förderrichtlinien steuern so die programmatische Zielsetzung. Die Gemeinden sind im Rahmen ihrer Planungshoheit für die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen zuständig.“ (BMVBS 2010)

Soweit zu den Entscheidungen, die zur Initiierung und Ausgestaltung des Förderprogramms auf Bundes- und Landesebene führten. Welche Organisationskontexte können dabei identifiziert werden?

Greifen wir zunächst die ARGEBAU heraus: Im Sinne der Systemtheorie Luhmannscher Prägung können wir argumentieren, dass es sich dabei insofern um den sozialen Systemtypus einer Organisation handelt, als dass sich die Entscheidungen entlang von Entscheidungsprämissen ausrichten, die eine Abgrenzung zur Organisationsumwelt mitführen. Dadurch entsteht eine Organisationspe-

zifik, also eine einmalige Organisationsstruktur, die auf ganz bestimmte Art und Weise einen Entscheidungsmöglichkeitenraum aufspannt. Greifen wir nun die drei Entscheidungsprämissen heraus.⁷³ Es lassen sich als Beispiele für die Entscheidungsprogramme die Satzung der ARGEBAU, gefasste Beschlüsse und Arbeitspapiere anführen, als Beispiele für Kommunikationswege die Einbindung der Ausschüsse und der Informationsaustausch zwischen ARGEBAU und relevanten Umwelten wie Landes- und Bundesministerien und als Beispiele für Personal die Mitglieder der Gremien und deren Rolle. Während beispielsweise in den Fachkommissionen und Arbeitsgruppen sich sowohl Mitarbeiter des Bundes und der Länderverwaltung als auch andere Akteure – wie Vertreter der Wissenschaft und kommunaler Spitzenverbände – einbringen, haben auf der jährlichen Konferenz nur die Vertreter der Landesregierungen Stimmrecht (vgl. Schader-Stiftung 2006).

Für das Gremium zur Verabschiedung der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung lässt sich ähnliches konkretisieren. Nach § 164b Absatz 1 des Baugesetzbuchs (BauGB) vereinbaren die Vertreter der Bundesländer und des Bundes nach einem festgelegten Verfahren die Zusammenarbeit. Das Ergebnis der Vereinbarung wird dann anschließend im Bundesanzeiger veröffentlicht (vgl. BMVBS 2010).

Jede entlang dieser Entscheidungsprämissen getroffene Entscheidung beeinflusst den Spielraum zukünftiger Entscheidungen. Der Beschluss zur Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ zog damit nach sich, dass anschließende Entscheidungen unter dem Vorbehalt der Entscheidung zur Gemeinschaftsinitiative standen und stehen. Die Wahl, das Förderprogramm durchzuführen hat zur Folge, dass anschließende Entscheidungen sich darauf beziehen.

Diese beiden Entscheidungsgremien können also im Sinne der Systemtheorie als Organisationssysteme gefasst werden. Dabei kommt es jedoch zu Überschneidungen und damit einhergehenden Unschärfen im Hinblick auf die klare Abgrenzung einzelner Organisationssysteme. Denn z. B. sind einige Mitglieder der Organisation ARGEBAU auch Mitglieder der Organisation zur Verabschiedung der Verwaltungsvereinbarung und darüber hinaus sind sie Mitglieder in unterschiedlichen Ministerien oder Verbänden mit jeweils eigenen Entscheidungsprämissen.⁷⁴ Ohne der Gefahr zu unterliegen, sich in Details zu verlieren, soll an dieser Stelle der gemeinsame Nenner des Entscheidungskontextes herausgestellt werden: Sowohl der ARGEBAU als auch dem Gremium zur Verabschiedung der Verwaltungsvereinbarung ist gemein, dass sie im Kontext öffentlicher Verwaltung stattfinden und damit primär durch die Leitdifferenzierung des politischen Funktionssystems – also Regierung/Opposition – geprägt werden (vgl. Jung 2008: 183).

Wie ist die Prägung der öffentlichen Verwaltung durch das politische System zu verstehen? – Die Funktion des politischen Funktionssystems für die Gesellschaft besteht in dem „Bereithalten der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden“

⁷³ Vgl. Kapitel 3.3.1 „Entscheidungen und Entscheidungsprämissen“.

⁷⁴ Dabei handelt es sich um eine grundsätzliche Schwierigkeit bei der Abgrenzung des Einflusses unterschiedlicher Entscheidungsprämissen, da Personen – verstanden als Bewusstseinsysteme – nie nur Teil eines Systemtyps sind.

(Luhmann 2002: 84, vgl. auch Jung 2008: 183). Dies geschieht, indem anhand des symbolisch generalisierten Kommunikationsmediums der Macht entlang der Differenz Regierung/Opposition Entscheidungen getroffen werden.

„Politik ist in diesem Sinne dann jede Kommunikation, die solche kollektiv bindenden Entscheidungen vorbereitet, testet, androht oder revidiert.“ (Jung 2008: 183)

Öffentliche Verwaltungen werden nun als Organisationen verstanden, die die Umsetzung der kollektiv bindenden Entscheidungen sicherstellen (vgl. Luhmann 2000: 91 f.). Von Jung werden öffentliche Verwaltungen in diesem Sinne auch als politische Organisationen bezeichnet (vgl. Jung 2008: 183). Die Kommunikation des politischen Systems beeinflusst folglich maßgeblich die Entscheidungsprämissen der öffentlichen Verwaltung (vgl. Jung 2008: 184). Dabei ist jedoch wichtig zu verstehen, dass innerhalb von öffentlichen Verwaltungen Entscheidungen sehr wohl auch entlang von Differenzierungen anderer Funktionssysteme getroffen werden. So werden beispielsweise Förderanträge nach den Codierungen des Rechtssystems (recht/unrecht), der Wirtschaft (zahlen/nicht-zahlen) und der Wissenschaft (wahr/unwahr) entschieden.⁷⁵ Jung verweist jedoch darauf, dass Verwaltungen dies „aus einem politischen Kalkül heraus tun, beispielsweise um zu erreichen, dass sie dadurch die kollektive Bindungskraft ihrer Entscheidungen erhöht“ (Jung 2008: 183). Die Entscheidung zur Initiierung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ lässt sich somit als politisch motivierte Organisationsentscheidung verstehen.

4.1.2 „Soziale Stadt“ als Entscheidungsprogramm

Setzen wir uns im Folgenden nun tiefergehend mit den Inhalten der politisch motivierten Organisationsentscheidung zur Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ auseinander. Wie wir bereits im vorangegangenen Kapitel in Erinnerung rufen konnten, beeinflusst eine jede Entscheidung den Entscheidungsspielraum zukünftiger Entscheidungen. Bei der Entscheidung zur Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ können wir weitreichender formulieren, dass es sich um eine Entscheidung über Entscheidungsprämissen handelt und somit im Luhmannschen Sinne von einer planenden Entscheidung gesprochen werden kann (vgl. Luhmann 2006: 230 f.). Es handelt sich insofern um Planung, als dass in die Zukunft gerichtet festgeschrieben wird, dass entschieden werden soll. Luhmann hebt hervor, dass, auch wenn aus einem Systemkontext heraus Zukunft immer als unbekannt gelten muss und die daraus resultierende Unsicherheit stets der Ausgangspunkt von

⁷⁵ Vgl. zur Relevanz unterschiedlicher Funktionssysteme innerhalb von Organisationen auch Kapitel 3.3.2 „Organisationssysteme und Funktionssysteme“.

Planung darstellt, der Akt der Planungsentscheidung Unsicherheit absorbiert und offene in geschlossene Kontingenz transformiert (vgl. Luhmann 2006: 230 f.).

Im Sinne des Formenkalküls von Spencer Brown (1997) können wir zunächst festhalten, dass auf Landes- und Bundesebene 1996 entschieden wurde, dass im Rahmen der Städtebauförderung das Programm „Soziale Stadt“ in Organisationskontexten einen Unterschied machen soll. Dies kann folgendermaßen notiert werden:



Abb. 34: „Soziale Stadt“ als zu beobachtender Unterschied

Der Re-entry-Haken verdeutlicht, dass „Soziale Stadt“ als zu beobachtender Wert in Organisationskommunikation auftauchen soll. Mit welchen Differenzen das Programm in Organisationen verknüpft werden kann – also anhand welcher Ziele (Zweckprogramm) und welcher Mittel (Konditionalprogramm) entschieden werden soll –, bleibt zu diesem Zeitpunkt noch unbestimmt.

Unbestimmtheit lässt sich nicht fördern. Aus diesem Grunde dienen weitere planende Entscheidungen zum Förderprogramm „Soziale Stadt“ dazu, Unbestimmtheit auf ganz bestimmte Art und Weise zu reduzieren. Maßgeblich geschieht diese Komplexitätsreduktion, also die Festschreibung bestimmter Asymmetrien auf Bundes- und Landesebene, zunächst durch die Entscheidung über den Leitfaden von 1998, über die anschließenden Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 1999 und daran anschließender Förderrichtlinien. Im Mittelpunkt der nächsten Abschnitte steht, mit welchen einschränkenden Differenzierungen das Förderprogramm „Soziale Stadt“ auf Bundes- und Landesebene versehen wurde. Oder in anderen Worten: Welche Zweiseitenformen können für die „Soziale Stadt“ identifiziert werden?

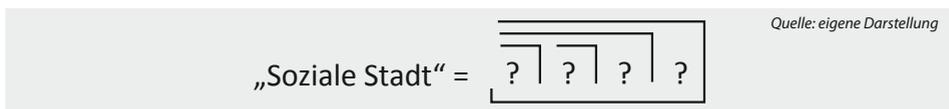


Abb. 35: Suche nach Differenzen des Programms „Soziale Stadt“

4.1.3 Unterscheidungen im Programmleitfaden „Soziale Stadt“

Der Leitfaden von 1998 gliedert sich in insgesamt sieben Kapiteln mit einer Fülle von festgeschriebenen Beobachtungen.⁷⁶ Im Folgenden wollen wir die drei Unterscheidungen

- * *Raumbezogene Benachteiligung (im wesentlichen Kapitel 2 des Leitfadens),*
- * *Raumbezogener Entwicklungsansatz (im wesentlichen Kapitel 3) und*
- * *Integrierte Förderung (im wesentlichen Kapitel 4 und 5)*

näher in den Fokus stellen. Die Fokussierung auf diese drei Differenzen erfolgt, da sie zum einen innerhalb der Ausformulierung der Leitfäden einen großen Raum einnehmen und zum anderen, weil sie auch in der im Kapitel 2 aufgezeigten wissenschaftlichen Debatte über das Programm immer wieder als zentrale Kategorien Erwähnung finden. Die Auseinandersetzung mit diesen Differenzen soll dazu beitragen die „Soziale Stadt“ als Entscheidungsprogramm besser zu verstehen. Es soll damit nicht der Anspruch erfüllt werden, alle Differenzen des Programms darzustellen.

4.1.3.1 Raumbezogene Benachteiligung als Unterscheidung

Wenden wir uns also der Chronologie des Leitfadens folgend zunächst der Frage zu, welchem Unterschied raumbezogene Benachteiligung zugeschrieben wird:

Quelle: eigene Darstellung



Raumbezogene Benachteiligung = Raumbezogene Benachteiligung

Abb. 36: Raumbezogene Benachteiligung als zu beobachtender Unterschied

In der Beschreibung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ wird bereits in dem ersten Satz darauf hingewiesen, dass die Initiative darauf zielt, „der

⁷⁶ Die sieben Kapitel behandeln folgende Themen:

Kapitel 1: Einführung

Kapitel 2: Kurzcharakteristik der Ortsteile

Kapitel 3: Ziele und Maßnahmen für die Entwicklung der Quartiere

Kapitel 4: Fachübergreifende Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative

Kapitel 5: Vorhandene Rechtsinstrumente im Bereich des Städtebaus

Kapitel 6: Einsatz von Städtebauförderungsmitteln

Kapitel 7: Erfahrungsaustausch, Begleitforschung, Evaluation (vgl. ARGEBAU 2005).

drohenden sozialen Polarisierung in den Städten Einhalt zu gebieten“ (ARGEBAU 1998). In dem Kapitel 2 des Leitfadens werden die Stadt- und Ortsteile mit Entwicklungspriorität dann konkretisiert. Welche Unterschiede werden hinsichtlich der benachteiligten Stadt- und Ortsteile festgeschrieben?

Zunächst greifen wir an dieser Stelle auf das Ergebnis der exemplarischen Veranschaulichung des Kalküls der Form (vgl. Kapitel 3.1.5) zurück. Exemplarisch hatten wir uns mit der ersten Passage des Kapitels 2 des Leitfadens auseinandergesetzt und folgende Form konkretisiert:

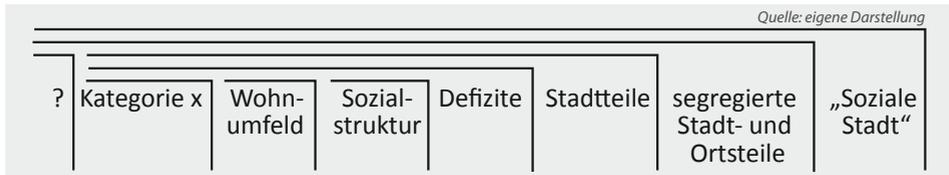


Abb. 37: Unterscheidungen im Kontext segregierter Stadt- und Ortsteile

Diese Form bringt zum Ausdruck, dass verschiedene Ausprägungen, wie Wohnumfeld, Sozialstruktur und Weiteres (Kategorie x), im Kontext von Defizitwahrnehmungen stadtteilbezogen im Kontext einer Auseinandersetzung mit Segregation dargestellt werden.

Im zweiten Kapitel des Leitfadens wird weiter festgehalten, wie sich die benachteiligten Stadt- und Ortsteile anhand zweier Gebietstypen charakterisieren lassen (vgl. ARGEBAU 1998: Kap. 2).

Als erster Gebietstyp werden innerstädtische Quartiere mit Problemlagen bezeichnet. In den alten Bundesländern sei eine Stagnation der Stadterneuerungsprozesse charakteristisch. Die Stagnation wird mit schlechter Bausubstanz, fehlender Grün- und Freiflächen, Immissionsbelastungen, Gewerbebrachen mit Altlasten, Beeinträchtigung durch Verkehrsstraßen, Mängel an Gemeinschaftseinrichtungen, Planungsunsicherheit und fehlenden Zukunftsperspektiven verknüpft. Festgehalten wird, dass diese Gebiete einen Wegzug von begünstigten Personen und einen Zuzug von bedürftigen Personen verzeichnen (vgl. ARGEBAU 1998: Kap. 2).

Problemlagen in großen Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte werden als zweiter Gebietstyp charakterisiert. Sowohl in Ostdeutschland als auch Westdeutschland gäbe es eine nennenswerte Anzahl von Großwohnsiedlungen, die aufgrund verschiedener Ursachen „eine fehlende Attraktivität“ (ebenda) aufweisen. Als Ursachen werden u. a. die Lage am Stadtrand, die unzureichende Anbindung an den ÖPNV, das Fehlen einer selbsttragenden lokalen Wirtschaft, die einfallsslose Architektur, vernachlässigte Qualität öffentlicher Bauten, fehlende Wohnumfeldmaßnahmen aufgezählt. Speziell für Westdeutschland sei darüber hinaus ein „einseitiges Vergabesystem“ bei der Belegung der Wohnungen die Ursache für „die Konzentration einkommensschwacher Haushalte“ (ebenda). Für Ostdeutschland sei eine Differenzierung zwischen

Großwohnsiedlungen der 50er und 60er und der daran nachfolgenden Jahrzehnte wichtig. Die ostdeutschen Plattenbaugebiete weisen Bautypen bedingte Mängel auf. Als weitere Differenzierung der Großwohnsiedlungen finden ehemalige Wohngebiete der abgezogenen Streitkräfte Erwähnung (vgl. ARGEBAU 1998: Kap. 2).

Eine Betrachtung des Kapitels 2 des Leitfadens lässt erkennen, dass an die asymmetrisierende Unterscheidung Stadt- und Ortsteil verschiedene Differenzierungen in unterschiedlicher Tiefe anschließen. Auf der Grundlage der in den ersten Absätzen des Leitfadens vorgenommenen Differenzierungen werden zwei Gebietstypen unterschieden und jeweils mit weiteren Differenzierungen verknüpft. Der erste Gebietstyp wird als innerstädtisches oder innenstadtnahes Quartier bezeichnet. Bei dem Gebietstyp b handelt es sich um große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte.

Versucht man nun diese einzelnen an die Unterscheidung benachteiligte Stadt- und Ortsteile anschließenden Differenzierungen zu einer kondensierten Form zusammenzufassen, so bietet sich folgende Form an:

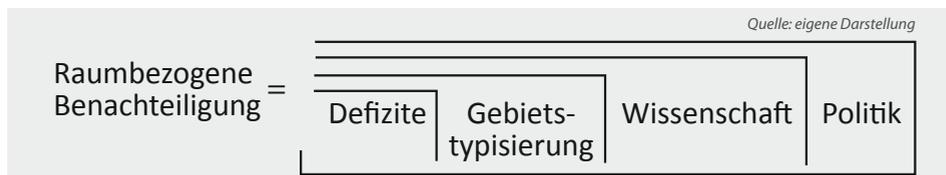


Abb. 38: Raumbezogene Benachteiligung als Form

Diese Form bringt zum Ausdruck, dass raumbezogene Benachteiligung im Rahmen der Umsetzung des Förderprogramms von einer Organisation verstanden werden kann als ganz bestimmte Darstellung von Defiziten, die jeweils voraussetzt, dass Problemgebietstypisierungen unterschieden werden. Auf welche Art und Weise Defizite – also Benachteiligung – erfasst wird, hängt ab von idealtypischen raumbezogenen Vorstellungen von Pathologie einerseits und Exzellenz andererseits. Diese Unterscheidungen wiederum – und damit gehen wir auf den nächsten Kontext ein – basieren auf wissenschaftlichen Unterscheidungen. Die Gebietstypisierungen leiten sich in der Programmkonzeption „Soziale Stadt“ prominent aus stadtsoziologischen Vorstellungen zur Segregation ab. Als letzter aufgeführter Kontext bleibt die Politik. Bei dem Programm „Soziale Stadt“ handelt es sich – wie wir herausstellen konnten – um eine politische Entscheidung. Durch die Benennung des Kontextes der Politik soll verdeutlicht werden, dass die Aktivierung wissenschaftlicher Erkenntnis und damit einhergehend die Darstellbarkeit ganz bestimmter Defizite, Resultat politischen Kalküls ist.

4.1.3.2 Raumbezogener Entwicklungsansatz als Unterscheidung

Fragen wir nun nach den Unterschieden, die dem raumbezogenen Entwicklungsansatz zugeschrieben wird.

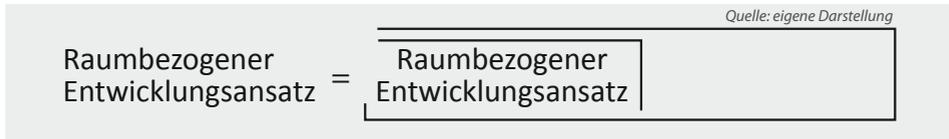


Abb. 39: Raumbezogener Entwicklungsansatz als zu beobachtender Unterschied

An die Darstellung typischer benachteiligter Gebietstypen schließen in dem Leitfaden Ausführungen über verschiedene Themenfelder an, die für die Entwicklung der benachteiligten Gebiete als wichtig erachtet werden. Festgeschrieben wird die Annahme, dass die Förderstrategie „Soziale Stadt“ Entwicklungsprozesse initiieren hilft, die zu „positiven Zukunftsperspektiven“ (ARGEBAU 1998: Kap. 3) in den benachteiligten Stadtteilen führen. Um dies zu erreichen, müsse die Förderung auf „vielen Gebieten“ (ebenda) erfolgen. In Kapitel drei werden anhand verschiedener Unterkapitel zu „erfüllende Aufgaben“ (ebenda) konkretisiert. In dem Leitfaden von 1998 finden sich insgesamt 6 Unterkapitel zu den Themenfeldern „Bürgermitwirkung, Stadtteileben“, „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“, „Quartierszentren“, „Wohnen“ und „Wohnumfeld und Ökologie“ (ARGEBAU 1998: Kap. 3). Jedes einzelne Themenfeld stellt eine wichtige Unterscheidung im Kontext der Entwicklungsstrategie „Soziale Stadt“ dar. Da es sich um nebeneinanderstehende Unterkapitel handelt, werden die unterschiedlichen Differenzen in der nachfolgenden Form auf einer Ebene stehend dargestellt.



Abb. 40: Unterschiede im Kontext von Entwicklung

Die Ausführungen zu den einzelnen Unterscheidungen gliedern sich in jedem Unterkapitel nach dem gleichen Schema. So werden zunächst stichpunktartig Ziele festgehalten und in einem danach aufgeführten Text begründet. Daran anschließend werden stichpunktartig typische Maßnahmen vorgestellt und mögliche beteiligte Akteure aufgeführt. Jedes einzelne Themenfeld also, ermöglicht die Benennung weiterer Unterscheidungen. Auszugsweise gehen wir ausführlicher auf das Unterkapitel mit dem Titel „Bürgermitwirkung, Stadtteileben“ ein.

Zunächst erfolgt eine stichpunktartige Auflistung dreier Ziele: 1. „Aktivierung örtlicher Potentiale, Hilfe zur Selbsthilfe“, 2. „Entwicklung von Bürgerbewusstsein für den Stadtteil“ und 3. „Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen und stabiler nachbarschaftlicher sozialer Netze“ (ARGEBAU 1998: Kap. 3.1). Daran schließen erläuternde Ausführungen an. Dabei wird zunächst festgehalten, dass auch wenn von Beginn der Städtebauförderung an „Bürgerbeteiligung als grundlegende Voraussetzung für den erfolgreichen Ablauf der Stadterneuerung“ anerkannt wurde, es dennoch kein eigentliches Ziel von Quartiersentwicklung darstellte (ARGEBAU 1998: Kap. 3.1). Diese Bezeichnung des Historischen gilt als Abgrenzungsschema der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“. Denn in dieser „wird es zum zentralen Anliegen der Stadtteilentwicklung, das eigenständige Stadtteilleben wieder aufzubauen, den sozialen Verbund wieder herzustellen, alle vorhandenen örtlichen Potentiale zu stärken und die Bewohner dafür zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren“ (ARGEBAU 1998: Kap. 3.1). Damit soll das Ziel erreicht werden, dass die geförderten Stadtteile „als selbstständige Gemeinwesen“ (ARGEBAU 1998: Kap. 3.1) funktionieren. Abschließend werden in dem Unterkapitel so genannte „typische Maßnahmen“ aufgelistet. Dazu zählen unter anderem die Installation eines Stadtteilmanagements, die Einrichtung von Stadtteilbüros, die Bildung von Stadtteilbeiräten und deren Ausstattung mit kleinen Verfügungsfonds (ARGEBAU 1998: Kap. 3.1). Die an die Unterscheidung Bürgermitwirkung anschließenden weiteren Unterscheidungen könnten vereinfacht wie in der folgenden Abbildung dargestellt werden (vgl. Abb. 41).

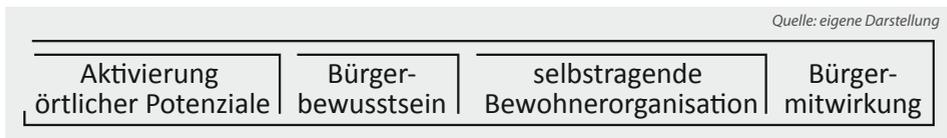


Abb. 41: Unterschiede im Kontext von Bürgermitwirkung

Nachfolgende Form fasst die verschiedenen Unterscheidungen zum Thema raumbezogener Entwicklungsansatz symbolisch zu einer Form zusammen (vgl. Abb. 41). Zusammenfassend entnehmen wir dem Leitfaden, dass die Unterscheidung raumbezogener Entwicklungsansatz verstanden werden kann, als die kontextabhängige Bezeichnung von verschiedenen Handlungsfeldern. Die Unterscheidung verschiedener Handlungsfelder, wie Bürgerbeteiligung, Beschäftigung, Lokale Ökonomie und Wohnumfeld, setzt ein Verständnis von Zukunftsperspektivität und Entwicklungsmöglichkeit sowie Veränderbarkeit eines Stadtgebietes voraus. Diesen Unterscheidungen gehen – ähnlich wie bei der Unterscheidung von raumbezogener Benachteiligung – wissenschaftliche Beobachtungen voraus. Neben stadtsoziologischen Erkenntnissen zu Segregation und deren Verringerung werden anwendungsbezogene Partizipations- und Planungsansätze zugrunde gelegt.

Als übergeordneter Kontext für die raumbezogenen Handlungsfelder fungiert abermals die Politik.

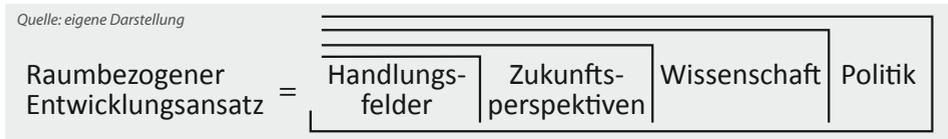


Abb. 42: Raumbezogener Entwicklungsansatz als Form

4.1.3.3 Integrierte Förderung als Unterscheidung

Als dritte herausgegriffene Unterscheidung fragen wir nun nach dem Unterschied integrierter Förderung.



Abb. 43: Integrierte Förderung als zu beobachtender Unterschied

In dem Kapitel 4 des Leitfadens von 1998 wird unter der Überschrift „Integrierte Förderung“ zum einen darauf hingewiesen, dass „optimale Organisationsformen“ (ARGEBAU 1998: Kap. 4) zu entwickeln seien, die einen gebündelten und zielgenauen Einsatz der Ressourcen ermöglichen. Dabei seien die Ressourcen und Programme der Bereiche „Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung“ (ebenda) von besonderer Bedeutung. Darüber hinaus sei ein Leitprogramm notwendig, „dass die Gesamtkoordination des Quartiersentwicklungsprozesses leistet“ (ARGEBAU 1998: Kap. 4). Diesbezüglich wird der Städtebauförderung eine Klammerfunktion zur Einbindung anderer Programme zugeschrieben. „Darüber hinaus ist sie [die Städtebauförderung: der Verf.] als Leitprogramm für die Gesamtkoordination hervorragend gerüstet; sie kann eine Steuerungs- und Scharnierfunktion für die gesamte Quartiers-Entwicklung übernehmen“ (ARGEBAU 1998: Kap. 4). Zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative wird empfohlen, „vorbereitende Untersuchungen, Bestandsanalysen, Entwicklungsziele und integrierte Handlungskonzepte mit Kosten- und Finanzierungsübersichten“ zu erarbeiten (ARGEBAU 1998: Kap. 4). Im Kapitel 5 des Leitfadens von 1998 wird die fachübergreifende Umsetzung des Programms auf Ebene der Städte und Gemeinden, auf Landesebene und Bundesebene spezifiziert.

Zusammenfassend betrachtet, lassen sich als wichtige Differenzen fachübergreifende Umsetzung, vorbereitende Untersuchung, integrierte Handlungskonzepte und Stadtteilmanagement auf einer Ebene stehend identifizieren (vgl. Abb. 44).



Abb. 44: Differenzen im Kontext von Planung und Management

Während es bei der Unterscheidung raumbezogener Benachteiligung um die Frage „Warum gibt es Defizite?“ und bei der Unterscheidung raumbezogener Entwicklungsansatz um die Frage „Was sollen wir tun?“ geht, subsumiert die Unterscheidung integrierte Förderung Antworten auf die Frage „Wie sollen wir planen und entscheiden?“. Integrierte Förderung soll also verstanden werden (vgl. Abb. 45) als die Bezeichnung von Planung und Management, also als Bezeichnung von Entscheidungsprozessen. Dazu gehört die Bezeichnung konkreter Planungsschritte, geforderter Handlungskonzeptionen und notwendiger Gremienarbeit. Diese Bezeichnung konkreter Entscheidungsprozesse setzt Vorstellungen über idealtypische Kooperationsstrukturen und Aushandlungsprozesse voraus. Dazu gehören Vorstellungen, wie zur Entwicklung eines benachteiligten Stadtteils zusammengearbeitet werden soll und welche Akteure zu welchen Fragestellungen einzubinden sind. Abermals leiten sich diese Vorstellungen aus wissenschaftlichen Beobachtungen ab. Die Bezeichnung von stadtteilbezogener Planung und Management setzt z. B. Überlegungen zu Governance, Regelsystemen und Planungsansätzen voraus. Die Auswahl dieser Unterscheidungen ist abermals Resultat politischen Kalküls.

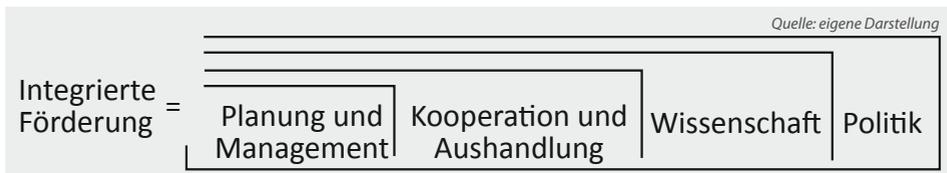


Abb. 45: Integrierte Förderung als Form

4.1.3.4 Bewilligung und Administration als rahmende Unterscheidung der Förderung

Im Vorangegangenen haben wir auf den Leitfaden geschaut und herausgestellt, wie Benachteiligung verstanden wird und welche Maßnahmen zur Verringerung von Benachteiligung gesehen werden. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Unterscheidung zugrunde liegt, um die Inhalte von Bund-Länder-Förderprogrammen konkretisieren zu können. Im Folgenden fragen wir nach dem Unterschied von Bewilligung und Administration.

Quelle: eigene Darstellung

Bewilligung und Administration = Bewilligung und Administration

Abb. 46: Bewilligung und Administration als zu beobachtender Unterschied

Damit überhaupt seitens des Bundes Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden können, müssen die Bedingungen des Artikels 104 des Grundgesetzes erfüllt werden. Der Artikel 104 des Grundgesetzes schreibt fest, dass der Bund den Ländern und den Gemeinden „für besonders bedeutsame Investitionen“ (Dejure 2010) Finanzhilfen gewähren kann. Die Gewährung von Finanzhilfen ist möglich, wenn eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ abgewehrt oder „unterschiedliche[...] Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ (ebenda) verringert werden soll. Kommt es zur Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder, so werden weitere Details in jährlichen Verwaltungsvereinbarungen festgeschrieben. Für das Programm „Soziale Stadt“ werden erstmalig 1999 in der jährlichen Verwaltungsvereinbarung zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen Details konkretisiert (vgl. BMVBW 1999). Diese Verwaltungsvereinbarung von 1999 gliedert sich dabei in eine Präambel und 16 Artikel.⁷⁷

In der Präambel werden in Anlehnung an den Leitfaden 1998 kurz die Hintergründe der Programmkonzeption skizziert. Nach der stichpunktartigen Auflistung möglicher Handlungsfelder wird darauf verwiesen, dass bei der Umsetzung der Maßnahmen und Politikfelder „der Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ zu berücksichtigen“ ist (BMVBW 1999: Präambel). Es wird hervorgehoben, dass Bund und Länder darin übereinstimmen, dass „die Mittel des Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramms auf städtische und ländliche Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten zu konzentrieren“ sei (BMVBW 1999: Präambel). Darüber hinaus seien, „[d]ie Bundesfinanzhilfen für die neuen Länder [...] außerdem auf die vordringlichen Fördertatbestände der ‚Grundsätze der Städtebauförderung in den neuen Bundesländern‘ (Anlage 1 zur VV 1996) zu konzentrieren“ (BMVBW 1999: Präambel).

In der Präambel wird also zum einen explizit gemacht, dass Bund und Länder darin übereinstimmen, dass die Ausführungen zur Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ in den Setzungen des Leitfadens weiter konkretisiert werden, der Leitfaden

⁷⁷ Gliederung der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 1999: Präambel, Artikel 1 „Finanzhilfen des Bundes“, Artikel 2 „Förderungsgegenstand“, Artikel 3 „Weitere Förderung der Modellstädte und -gemeinden in den neuen Ländern“, Artikel 4 „Verteilung der Finanzhilfen des Bundes“, Artikel 5 „Landesprogramm“, Artikel 6 „Gemeinsam finanziertes Programm (Bundesprogramm)“, Artikel 7 „Zuteilung und Abrechnung der Finanzhilfen des Bundes“, Artikel 8 „Umverteilung der Kassenmittel“, Artikel 9 „Änderung des Bundesprogramms“, Artikel 10 „Zweckentsprechende Inanspruchnahme und Verwendung der Bundesmittel“, Artikel 11 „Unterrichtung“, Artikel 12 „Einsatz von Städtebauförderungsmitteln“, Artikel 13 „Kosten der Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen“, Artikel 14 „Anwendung der Grundvereinbarung“, Artikel 15 „Änderung der Anlagen“, Artikel 16 „Geltungsdauer“ Protokollnotizen (BMVBW 1999).

also an die Verwaltungsvereinbarung anschließt. Zum anderen wird auf Grundsätze verwiesen, nach denen sich die Ausgestaltung des Leitfadens richten soll.

Im Artikel 1 der Verwaltungsvereinbarung werden die Finanzhilfen des Bundes festgeschrieben. Im Jahr 1999 wurden insgesamt 100 Mio. DM Bundesfinanzmittel zur Förderung des Programms zur Verfügung gestellt. Diese Finanzmittel werden nach einem in Artikel 4 Absatz 5 dargestellten Verteilungsschlüssel bereitgestellt (BMVBW 1999: Artikel 4). So sind im Jahr 1999 für die Bundesländer Brandenburg und Niedersachsen 3,777 bzw. 9,370 Mio. DM vorgesehen. Festgehalten wird, dass sich der Verteilungsschlüssel „aus den für das Städtebauförderungsprogramm vereinbarten Komponenten Bevölkerung und Wohnungen sowie – wegen der besonderen, in der Präambel dargestellten Problemlage und Zielsetzung des Programmansatzes „Die Soziale Stadt“ – der landesbezogenen Arbeitslosenquote zu je einem Drittel“ zusammensetzt (BMVBW 1999: Artikel 4).

Bei der Auswahl der Setzungen, die die Höhe der Finanzzuweisungen bestimmen, werden die der Gemeinschaftsinitiative zugrundeliegenden Problembeschreibungen bei der Begründung des Indikators Arbeitslosigkeit explizit mitgeführt. Warum die Anzahl der Bevölkerung und der Wohnungen in einem Bundesland im Verhältnis zu den Merkmalsausprägungen auf Ebene der Bundesrepublik von Relevanz sind, bleibt unerwähnt.

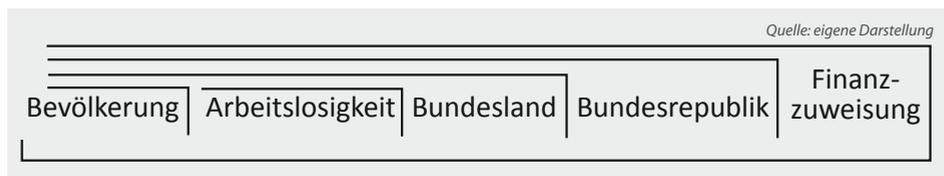


Abb. 47: Unterschiede im Kontext Finanzzuweisung

Die Bevölkerung und die Arbeitslosigkeit werden als Differenzen im Kontext der Administrativraumkategorie Bundesland und Bundesrepublik markiert und stellen so die Grundlage zur Verteilung der Finanzmittel dar.

Wie in der Verwaltungsvereinbarung 1999 in Artikel 2, Absatz 5 aufgeführt, schreiben Förderrichtlinien der Bundesländer weitergehende Details zur Förderung fest. In Brandenburg beispielsweise stellt die Förderrichtlinie '99 zur Stadterneuerung (vgl. MSWV 1999) die Grundlage zur Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ im Bundesland Brandenburg dar. Die Förderrichtlinie teilt sich dabei in einen Allgemeinen (A) und Besonderen (B) Teil. So werden beispielsweise der Zuwendungszweck (A1), der Gegenstand der Förderung (A2), die Zuwendungsvoraussetzungen (A4) und das Verfahren (Bewilligung, Durchführung und Abrechnung) (A6) detailliert festgeschrieben. Bezüglich des Förderprogramms „Soziale Stadt“ wurden 2001 in einem Ergänzungserlass zur Förderrichtlinie einige abweichende Regelungen ausformuliert. Dabei handelt es sich insgesamt um zehn Ergänzungen, einer Artikelneufassung und einem verfassten Ersatz. Eine Analyse des Ergän-

zungserlasses rückt neben der Erkenntnis, dass einige Fördermaßnahmen eine weitere Konkretisierung erfahren, folgende zwei Aspekte in den Vordergrund: Zum einen wird bereits in der Einleitung darauf verwiesen, dass „[d]ie Hinweise des Leitfadens zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ [...] bei der Umsetzung zu berücksichtigen [sind]“ (MSWV 2001). Auf den Leitfaden wird nicht nur in der Anlage verwiesen, sondern findet auch in der „Ergänzung zu A.1.3“ als auch „Ergänzung zu A.5“ (ebenda) Erwähnung. Darüber hinaus findet in den ersten Absätzen die Bedeutung der integrierten Handlungskonzepte eine besondere Erwähnung. „Planerische Grundlage der Programmdurchführung ist ein „integriertes Handlungskonzept“ (ebenda). Es vereint vorbereitende Untersuchungen in allen Fachsektoren mit Planung, Maßnahmen, Zeitdisposition, organisatorischen Regelungen und einer Kosten- und Finanzierungsübersicht“ (ebenda). Das integrierte Handlungskonzept findet weitergehende Erwähnung in der „Ergänzung zu A.2“, der „Ergänzung zu B.1.1“, der „Ergänzung zu B.2.1“ sowie dem „Ersatz von B.9.2“ (ebenda). Ausdrücklich hervorgehoben wird darin, dass eine Gebietsbezogene Gesamtmaßnahme nur auf der Grundlage eines abgegrenzten Fördergebietes und eines Handlungskonzeptes erfolgen kann. Das integrierte Handlungskonzept soll unter Mitwirkung der Bewohner, Akteure und Quartiermanagements erarbeitet werden und „wird über den ganzen Erneuerungsprozess hinweg Grundlage des Handelns aller Beteiligten sein“ (MSWV 2001: 3).

Zusammenfassend wird deutlich, dass die jährlichen Verwaltungsvereinbarungen und die Förderrichtlinien der Länder den rechtlichen und administrativen Rahmen festschreiben, in welchem die Gegenstände und die Verfahren der Förderung länderspezifisch konkretisiert werden. Dabei entspringen sowohl aus dem Grundgesetz (GG) als auch aus dem Baugesetzbuch (BauGB) wichtige Unterscheidungen. Zunächst einmal ermöglicht der Artikel 104b des Grundgesetzes entgegen der den deutschen Föderalismus kennzeichnenden strikten Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern in begründeten Fällen Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen. Die Begründung muss sich nach festgelegten Kriterien richten und erfolgt – wie oben angeführt – mit ausgewählten wissenschaftlichen und darin enthaltenen raumbezogenen Codierungen. Das Grundgesetz schreibt nun fest, dass die Finanzhilfen nur befristet zur Verfügung gestellt werden und „die Arten der zu fördernden Investitionen, [...] durch Bundesgesetz, [...], oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarungen geregelt [wird]“ (Dejure 2010). Zur Förderung der städtebaulichen Maßnahmen wird in der Verwaltungsvereinbarung und in den Förderrichtlinien der Länder insbesondere auf die §§ 164a, 164b und 169 verwiesen (vgl. BMVBW 1999; MSWV 1999).

In einer Form zum Ausdruck gebracht, geht es bei Bewilligung und Administration um die Bezeichnung des Förderverfahrens auf der Grundlage von Unterscheidungen der Landes- und Bundesgesetzgebung die wiederum Resultat politischer Unterscheidungen sind.

Quelle: eigene Darstellung



Abb. 48: Form der Bewilligung und Administration

4.1.3.5 Zusammenführung: „Soziale Stadt“ als Beobachtungsschema der Förderung

Im Vorangegangenen haben wir nacheinander einzelne Unterscheidungen, also einzelne Beobachtungen der Programmkonzeption besprochen. In den einzelnen Kapiteln haben wir dabei stets mitgeführt, dass diese einzelnen Unterscheidungen nicht losgelöst voneinander sind, sondern sich vielmehr gegenseitig voraussetzen. In diesem Kapitel wollen wir dieses Ineinander dieser Unterscheidungen besprechen. Es geht darum, diese Unterscheidungen zusammenzuführen und damit ein Angebot zu entfalten, wie ein Beobachtungsschema „Soziale Stadt“ verdeutlicht werden könnte.

In den vorherigen Kapiteln haben wir uns den einzelnen Unterscheidungen Schritt für Schritt, der Chronologie des Leitfadens folgend, zugewandt. Damit einher geht eine im Leitfaden angelegte Reihenfolge dieser Unterscheidungen: Erst eine Darstellung benachteiligter Stadtteile, daran anschließend eine Darstellung des Entwicklungsansatzes und darauf aufbauend die Darstellung integrierter Förderung. Will man diese Unterscheidungen in einer Form zusammenhängend darstellen, so muss die Reihenfolge umgedreht werden, da in einer Form immer rechts von einer Bezeichnung der zugrunde gelegte Kontext anschließt, also jeweils rechts aufgeführt wird, worauf die Bezeichnung basiert. Die folgende Abbildung (vgl. Abb. 49) bringt nun zum Ausdruck, wie die Form eines zusammengeführten Beobachtungsschemas „Soziale Stadt“ dargestellt werden kann.

Quelle: eigene Darstellung



Abb. 49: Das Entscheidungsprogramm „Soziale Stadt“ als Form

Das Programm „Soziale Stadt“ kann als die Bezeichnung eines integrierten Förderansatzes bezeichnet werden. Dieser Förderansatz und die damit einhergehende Thematisierung von Planungs- und Managementprozessen setzt Unterscheidungen eines raumbezogenen Entwicklungsansatzes voraus, Unterscheidungen also, die

das Bezeichnen verschiedener Handlungsfelder vor dem Hintergrund einer Idealvorstellung ermöglichen. Dieser raumbezogene Entwicklungsansatz wiederum setzt voraus, dass ideal von nicht-ideal oder in anderen Worten, Exzellenz von Pathologie unterschieden wird. Der raumbezogene Entwicklungsansatz basiert in unserem Beispiel auf den Vorstellungen raumbezogener Benachteiligung. Unterscheidungen also, die entlang der Differenz Stadtteil/Nicht-Stadtteil Defizite und damit Handlungsbedarf benennen. Eingerahmt – und damit kommen wir zum letzten Kontext – werden diese Bezeichnungen durch förderrechtliche und administrative Unterscheidungen. Dieser Kontext der Bewilligung und Administration beeinflusst also, was unter der Überschrift „Soziale Stadt“ als Benachteiligung, was als Entwicklungsideal und was als integrierter Förderansatz erscheinen kann.

Diese Form zur „Sozialen Stadt“ bringt also zum Ausdruck, dass ausgewählte Unterscheidungen zusammenhängend festgeschrieben wurden. An jede einzelne Unterscheidung schließen, wie in den vorherigen Kapiteln ausgeführt, wichtige weitere Differenzen an. Auf der Seite raumbezogener Benachteiligung schließen zum Beispiel Unterscheidungen wie Wohnumfeld/Nicht-Wohnumfeld, Lokale Ökonomie/Nicht-Lokale-Ökonomie, Gesundheit/Nicht-Gesundheit, etc. an.

Diese Form veranschaulicht, wie die Förderprogrammkonzeption „Soziale Stadt“ als Beobachtungsschema, als Datenkoordinatensystem verstanden werden kann. Das Beobachtungsschema „Soziale Stadt“ schreibt fest, was von Organisationen im Rahmen von Förderung stadtteilbezogen beobachtet und was nicht beobachtet werden soll. Oder in anderen Worten: Schritt für Schritt wird im Beobachtungsschema „Soziale Stadt“ eine Perspektive auf Stadt- und Ortsteile entfaltet, die eine ganz bestimmte Art von Benachteiligung und eine ganz bestimmte Art von Förderung entlang ganz bestimmter rechtlicher Bestimmungen erkennen lässt. Dies geschieht mit vielfältigen situationsübergreifenden Setzungen – also Sinnvorschlägen –, die auf bestimmte Weise miteinander in Bezug gesetzt werden und aus ihrem Kontext heraus ihr Deutungspotenzial generieren. Leitfäden, Förderrichtlinien und Bewilligungsverfahren manifestieren – auch über Jahre hinweg – bestimmte Asymmetrien. Diese Setzungen sind mit wissenschaftlichen, raumbezogenen, rechtlichen und finanziellen Annahmecodierungen⁷⁸ versehen und werden insgesamt durch die Politik konditioniert.

Dieses Beobachtungsschema soll also sicherstellen, dass die als unendlich vielschichtig und komplex kommunizierbaren Zusammenhänge in Stadtteilen so eingeschränkt werden, dass sich die Differenz förderfähig/nicht-förderfähig rechtsgültig im Rahmen der Förderbescheide darstellen lässt und Fördermittel entlang administrativer Grenzziehungen transferiert werden können. Diese zur Gewährleistung von Operativität notwendige Komplexitätsreduktion führt automatisch dazu, dass die Programmkonzeption vieles unthematisiert lassen muss. Dieses an dieser Stelle angebotene Verständnis eines Beobachtungsschemas „Sozia-

78 Vgl. dazu auch den folgenden Exkurs.

le Stadt“ hat keinen finalisierenden sondern einen verdeutlichenden Charakter. Aufgezeigt werden soll, wie ein Beobachtungsschema „Soziale Stadt“ in seinen Grundzügen verstanden werden könnte.

4.1.3.6 Exkurs: Wissenschaftliche Codierungen der „Soziale Stadt“-Programm

Im vorangegangenen Abschnitt haben wir das Programm „Soziale Stadt“ in Form eines Entscheidungsprogramms als festgeschriebene Aneinanderreihung von Differenzen beschrieben, die in Form von Leitfäden und Verwaltungsvereinbarungen verabschiedet werden. Dabei handelt es sich um Mitteilungen. Nach dem systemtheoretischen Kommunikationsverständnis kann zunächst festgehalten werden, dass die mitgeteilten Informationen nicht zwangsläufig die Adressaten irritieren müssen.⁷⁹ Als Adressaten werden im Leitfaden z. B. Vertreter der Kommunen, Landes- und Bundesministerien und Bewilligungsbehörden erwähnt. In diesem Exkurs wollen wir in den Fokus rücken, dass die Annahmewahrscheinlichkeit der festgeschriebenen Differenzen durch Annahmecodierungen⁸⁰ beeinflusst wird. Welche spielen beim Programm „Soziale Stadt“ eine besondere Rolle? – Die vorangegangenen Ausführungen lassen erkennen, dass neben der Codierung als politisches Programm, insbesondere die Annahmecodierung wahr/nicht-wahr eine Bedeutung erfährt. Im Folgenden wollen wir uns noch einmal ausführlicher dieser wissenschaftlichen Codierungen widmen:

Entlang des Kommunikationsmediums der Wahrheit spielen wissenschaftliche Codierungen im Leitfaden von 1998 eine explizite und implizite Rolle. In den vorherigen Kapiteln zu den einzelnen Unterscheidungen haben wir deshalb auch stets Wissenschaft als wichtigen Kontext des Unterschiedenen herausgearbeitet.

Schon in der Einleitung des Leitfadens wird angeführt, dass es notwendig sei, den „erforderlichen komplexen Erneuerungsprozeß anhand [...] des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (EXWOST) zu fördern, zu untersuchen und zu evaluieren“ (ARGEBAU 1998). Die daraus zu erzielenden Forschungsergebnisse sollen „eine verlässliche Grundlage herstellen, um definitive Entscheidungen zur spezifischen Fortentwicklung der Städtebauförderung treffen zu können“ (ARGEBAU 1998). Zur Umsetzung des EXWOST-Verfahrens wird eine Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium und dem Deutschen Institut für Urbanistik (DIFU)

79 Vgl. hierzu die in Kapitel 3.2.3 „Kommunikation“ ausgeführten Unwahrscheinlichkeiten gelingender Kommunikation.

80 Vgl. hierzu auch das Kapitel 3.2.8 „Symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien und Funktionssysteme“.

festgeschrieben. Diese Kooperation soll den „qualitativen und quantitativen Effekten“ (ARGEBAU 1998) des Förderansatzes unter Berücksichtigung bestehender Erfahrungen nachgehen. „Über den gesamten Untersuchungszeitraum wollen DIFU und BMBau enge Arbeitskontakte halten, um Fragen zu den Untersuchungsmethoden und zur Interpretation von Zwischenergebnissen sofort zu klären“ (ARGEBAU 1998). Dabei wird nicht nur markiert, dass die festgeschriebene Programmstrategie in der Zukunft anhand wissenschaftlicher Studien überprüft und weiterentwickelt wird. Explizit wird aufgeführt, dass bereits in dem Zeitraum vor Verabschiedung des Leitfadens durch Forschungsstudien Ergebnisse erzielt wurden, die in „der Fachöffentlichkeit vorgestellt und im Expertenkreis diskutiert werden [sollen: der Verf.]“ (ARGEBAU 1998). Zusammenfassend wird deutlich, dass die im Leitfaden explizit vorgenommenen Verknüpfungen der Programminhalte mit wissenschaftlichen Studien, Fachöffentlichkeit und Expertenkreisen der Erzeugung von Validität dient.

Neben der expliziten Verwendung wissenschaftlicher Markierungen wird in der Festschreibung der Programmstrategie sehr vielschichtig implizit an wissenschaftliche Kommunikation angeschlossen. Dies geschieht durch die Verwendung wissenschaftlich geprägter Semantiken wie „soziale Polarisierung“, „nachhaltige Entwicklung in Stadt- und Ortsteilen“ oder „sozialräumliche Segregation“ (ARGEBAU 1998) um nur einige des ersten Abschnitts des Leitfadens zu nennen. Hinter diesen Semantiken verbergen sich ganze wissenschaftliche Theorieangebote. Durch die Semantikverwendung kann in der Ausformulierung des Leitfadens oder der daran anschließenden Kommunikation auf bestimmte wissenschaftliche Themenvorräte zugegriffen werden. In der Ausformulierung der Kurzcharakteristik der benachteiligten Stadt- und Ortsteile wird dies in der Weise deutlich, als dass zur Beschreibung „sozialräumlicher Segregation“ die in der Segregationsforschung verwendeten Argumentationsketten aufgeführt werden. Die wissenschaftlichen Debatten, die zur Begründung und Ausgestaltung des Programms „Soziale Stadt“ herangezogen wurden, haben wir bereits zusammenfassend im Kapitel 2.1 „Eine erste Annäherung an das Programm ‚Soziale Stadt‘“ dargestellt. Neben den wissenschaftlichen Debatten über raumbezogene Benachteiligung (vgl. Kapitel 2.1.2) schließen die Ausformulierungen des Entscheidungsprogramms „Soziale Stadt“ auch an weitere Debatten an, z. B. an die in Kapitel 2.2.2 dargestellte wissenschaftliche Debatte über politische Steuerung.

BEDEUTUNG DES RAUMBEZUGS

Bei der Beschreibung des Programmansatzes spielt der Raumbezug auf zweierlei Weise eine sehr prominente Rolle. Zum einen – dies trifft für jede politische Initiative zu – führt die „Soziale Stadt“ Differenzen zu Administrativräumen mit, denn nur entlang administrativer Grenzen kann politisch entschieden werden. Da es sich um ein Bund-Länder-Programm handelt, werden die Setzungen Bundesrepublik/Nicht-Bundesrepublik, Bundesland/Nicht-Bundesland und Kommune/Nicht-Kommune als Administrativräume festgeschrieben. Die zweite raumbezogene Setzung erfährt das Programm durch den aus der wissenschaftlichen Debatte abgeleiteten quartiersbezogenen Förderansatz. Die raumbezogene Unterscheidung stellt den Ausgangspunkt zur Entfaltung des Beobachtungsschemas dar, welches festschreibt, was unter benachteiligter Stadtteil zu verstehen, zu betrachten ist. Sowohl die Beschreibungen der Herausforderungen als auch die Beschreibung der Handlungsmöglichkeiten schließen auf der Seite des Stadtteils an und führen somit eine Raumbezogenheit mit. Wie Lippuner hervorhebt, bietet sich raumbezogene Differenzierung an, „um bestimmte Empfänger von ökonomischen Förderungen oder Forderungen auszuschließen, politische und rechtliche Zuständigen zu regeln, Infrastruktur zu organisieren“ (Lippuner 2007: 176 mit Verweis auf Luhmann 1998: 806 ff. und Filippov 2000). Der Rückgriff auf Raum erfolgt, um soziale In- und Exklusion und Operativität innerhalb administrativer Grenzen zu verdeutlichen (vgl. Redepenning 2006: 133). Mit Hilfe der raumbezogenen Semantik benachteiligter Stadtteil können gesellschaftliche Probleme einerseits und Handlungsmöglichkeiten andererseits dargestellt werden. Redepenning spricht in diesem Sinne auch von „Coping-Strategien“ (Redepenning 2006: 133 f.) die mit Hilfe raumbezogener Semantiken bereitgestellt werden können. Im Kapitel 4.3.2.1 „Politische Steuerung als Differenzsteuerung“ werden wir tiefergehend darauf eingehen, dass eine jede politische Intervention genau darauf angewiesen ist, nämlich dass ein gesellschaftliches Problem innerhalb administrativer Grenzen dargestellt und behandelt werden kann.

4.1.4 „Soziale Stadt“ und Organisationsspezifik

Wir haben uns eingangs dem Förderprogramm „Soziale Stadt“ über das Verwaltungssystem genähert und es als Organisationsentscheidung dargestellt. Daran anschließend haben wir das Programm „Soziale Stadt“ als politisch motiviertes Entscheidungsprogramm besprochen, welches 1998 in dem ersten Leitfaden und im Jahr darauf in der Verwaltungsvereinbarung und in Förderrichtlinien der

Länder festgeschrieben wurde. Wie bereits herausgestellt, wurden die Formulierungen mit bestimmten Annahmecodierungen versehen. An dieser Stelle wollen wir entlang der drei Unwahrscheinlichkeiten gelingender Kommunikation in den Blick nehmen, was sich über die Reproduktion, also die organisationspezifische Verwendung des festgeschriebenen Beobachtungsschemas sagen lässt. Oder in anderen Worten geht es in diesem Abschnitt darum, explizit zu machen, dass das Programm „Soziale Stadt“ in unterschiedlichen Organisationen und damit unterschiedlichen Organisationskontexten zur Anwendung kommen kann, also einen Unterschied machen kann (vgl. Abb. 50 und Abb. 51). Beide Abbildungen sollen dabei das Gleiche ausdrücken, lediglich in unterschiedlichem Differenzierungsgrad. Während die erste Abbildung den Begriff „Soziale Stadt“ in einem Organisationskontext stehend darstellt, wird in der zweiten Abbildung der Begriff „Soziale Stadt“ durch die im vorherigen Kapitel entfaltete Form ersetzt. In beiden Abbildungen wird der Begriff „Soziale Stadt“ bzw. ihr Äquivalent durch einen Re-entry-Haken eingerahmt. Dies symbolisiert, dass „Soziale Stadt“ als Unterschied in einer Organisation beobachtet wird.



Abb. 50: „Soziale Stadt“ im Kontext einer Organisation (einfache Darstellung)

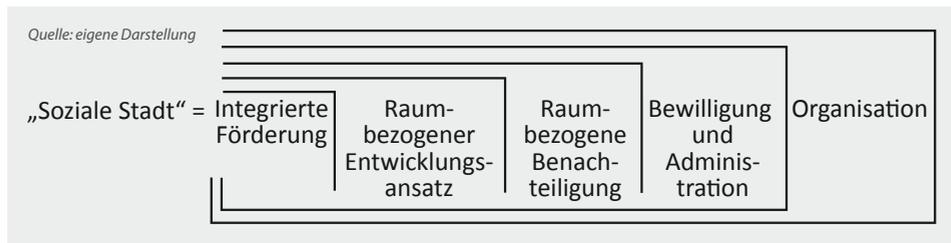


Abb. 51: „Soziale Stadt“ im Kontext einer Organisation (komplexere Darstellung)

Zunächst einmal können wir feststellen, dass das Programm „Soziale Stadt“ in über 500 Programmgebieten deutschlandweit – also in allen Bundesländern – umgesetzt wird⁸¹. Dies heißt, dass das Programm über strukturelle Kopplungen und entsprechende Erwartungsstrukturen Einzug in die Entscheidungsprämissen von Organisationssystemen gefunden hat. Das Programm macht in betroffenen Kommunalverwaltungen, Stadtteilmanagements, Projektträgern, Landesministerien und Forschungseinrichtungen einen zu beobachtenden Unterschied. In über 500 Programmgebieten kann also insofern von gelungener „Soziale Stadt“-Kommunikation gesprochen werden, da die Mitteilung der Förderkonzeption zur

81 Vgl. Kapitel 2.1.4 „Aussagen zur Programmumsetzung“.

Kenntnis genommen wurde und sich maßgeblich auf anschließende Entscheidungen ausgewirkt hat.⁸²

Dem form- und systemtheoretischen Verständnis folgend, können die in der Förderkonzeption enthaltenen Mitteilungen – verstanden als kontextabhängige Differenzen – niemals einheitlich, sondern jeweils nur systemspezifisch, also eingebettet in Entscheidungsprämissen, in Entscheidungen transferiert werden. Die Entscheidungsprämissen der an Kommunikation beteiligten Organisationen stellen sich dabei als sehr vielfältig dar und führen so zu einem breiten Spektrum des In-Erscheinung-Tretens des Programms „Soziale Stadt“. Dies resultiert aus der großen Anzahl der beteiligten Organisationen und der unterschiedlichen Relevanz verschiedener Funktionssysteme. Differenzen der Förderprogrammkonzeption werden in organisationsspezifische Kommunikationskontexte übersetzt. Was bedeutet dies? – Differenzen der „Sozialen Stadt“ werden beispielsweise in Kommunalverwaltungen mit politischem Kalkül, in Planungsbüros mit wirtschaftlichem Kalkül und in Forschungseinrichtungen mit wissenschaftlichem Kalkül in Entscheidungen transferiert. Diese systemspezifische Übersetzung der Programmvorgaben kann am Beispiel der Integrierten Handlungskonzepte veranschaulicht werden:

EXKURS: INTEGRIERTE HANDLUNGSKONZEPTE

Zu Beginn einer Förderung eines Quartiers müssen laut Programmkonzeption zunächst Rahmenpläne und daraus abgeleitet Integrierte Handlungskonzepte (IHKs) erstellt werden. Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung oder externe Planungsbüros oder Forschungsinstitute werden beauftragt, so genannte Probleme und Potenziale des Fördergebietes herauszustellen und daraus Entwicklungsziele abzuleiten. An die vorangegangenen Ausführungen anknüpfend, handelt es sich bei diesen Problemen, Potenzialen und Zielen um so-oder-auch-anders-mögliche Beobachtungen. Die Beobachtungen sind kontingent, aber nicht beliebig. Denn zum einen setzen die Beobachtungen an den Differenzen der Programmkonzeption – wie Lokale Ökonomie, Wohnumfeld, Bürgerbeteiligung – an, also reproduzieren/verwenden vorgegebene Differenzen. Zum anderen werden diese Setzungen nicht vollständig übernommen und erhalten jeweils dadurch eine Einmaligkeit, da sie aus einem Systemgedächtnis heraus mit lokalen, also quartiersbezogenen Kommunikationen verknüpft werden. Die in einem Rahmenplan dargestellten Beobachtungen hängen davon ab, welche Informationen die Rahmenplanersteller über das Quartier und die Quartiersentwicklung anhand von Haushaltsbefragungen, Bürgerabende

⁸² Keine Aussage lässt sich an dieser Stelle darüber treffen, wie viele Adressaten der Mitteilung trotz Annahmecodierungen der verfassten Mitteilungen nicht zur Kenntnis genommen haben.

und Expertengespräche empfangen und zur Verfügung stellen. Zu der in den Rahmenplänen festgeschriebenen Kausalität schreibt Luhmann, dass sie „immer selektiv [sei] und daher immer zuzurechnen einem Beobachter mit bestimmten Interessen, bestimmten Strukturen und bestimmten Informationsverarbeitungskapazitäten“ (Luhmann 2004: 94).

Die im Beobachtungsschema „Soziale Stadt“ in einem bestimmten Zusammenhang stehenden Unterscheidungen werden also – wie immer – von einem Beobachter und in unserem Fall von einem Organisationssystem unterschieden. Auf welche Art und Weise diese Unterscheidungen mit Bedeutung aufgeladen werden, hängt – wie oben aufgeführt – von dem Gedächtnis und den Informationsverarbeitungsmöglichkeiten der entsprechenden Organisation ab. „Soziale Stadt“ taucht also sehr vielfältig und organisationsspezifisch in Kommunikation auf.

4.1.5 „Soziale Stadt“ und Oszillation

In der Funktion einer planenden Organisationsentscheidung determinieren die in der verabschiedeten Programmkonzeption enthaltenen Konstanten und Variablen das Beobachtungsschema – oder auch als Datenkoordinatensystem zu bezeichnen –, in welchem Benachteiligung und Förderung rechtsgültig dargestellt werden kann. Jede Planung kann als ein bestimmtes Komplexitätsreduktionsschema verstanden werden: Entscheidungskontingenz wird eingeschränkt, Operativität ermöglicht. Dies ist jeweils so oder auch anders möglich (vgl. Luhmann 2006: 23–31). Was lässt sich an dieser Stelle über die Unsicherheit der Planungsentscheidung „Soziale Stadt“ und die damit einhergehende Oszillation zwischen verschiedenen Positionen sagen?

Zunächst einmal lassen sich Aussagen über eine implizite Planungsunsicherheit der Entscheidungen zum Leitfaden 1998 und der VV 1999 über die Beobachtung der konzeptionellen Veränderungen in den anschließenden neuen Leitfäden und Verwaltungsvereinbarungen treffen. Gleichwohl viele der festgeschriebenen Asymmetrien über Jahre hinweg unverändert bestehen, erfahren die Programmschemata im Laufe der Zeit durch weitere planende Entscheidungen verschiedene Veränderungen, die sich insbesondere im Leitfaden 2005 niederschlagen. Im Folgenden einige exemplarische Veranschaulichungen:

EXKURS 1: VERÄNDERTE BESCHREIBUNG DER BENACHTEILIGTEN ORTSTEILE

Die gebietsspezifische Differenzierung verändert sich in den Leitfäden 2000 und 2005. Stellt man die Ausführungen des Leitfadens aus dem Jahr 2000 mit den Inhalten des Leitfadens 1998 zu den im Kapitel 2 ausgeführten Gebietstypen gegenüber, so fallen folgende leichte Textmodifikationen auf. Zunächst wurde der erste Satz der Kurzcharakteristik und damit der Verweis auf die Problemanalyse zur Polarisierung in den Städten weggelassen. Darüber hinaus fehlen in den Ausführungen zu dem Gebietstyp b) „Große Wohnsiedlungen“ (ARGEBAU 2000) die Spezifika der ostdeutschen Plattenbausiedlungen.

Weit deutlichere Veränderungen lassen sich erkennen, wenn der Leitfaden von 2005 als vergleichende Größe herangezogen wird. In den Ausführungen zu dem Gebietstyp a) wird am Anfang des ersten Absatzes allgemeiner von „diesen Quartieren“ (ARGEBAU 2005) gesprochen und die Ausführungen des Absatzes nicht mehr – wie im Leitfaden 1998 und 2000 erfolgt – auf die alten Bundesländer bezogen. Als weitere Modifikation fällt auf, dass zu Beginn des ersten Absatzes an Stelle von „Sowohl im Osten wie auch im Westen ...“ von „In allen Bundesländern ...“ (ebenda) die Rede ist. Auch in der Mitte des zweiten Absatzes wird der Begriff „Westdeutschland“ durch den Begriff „in den alten Bundesländern“ (ebenda) ausgetauscht. Die Ausführungen zu den Ursachen der Probleme enthalten im Vergleich zu den Konzeptionen von 1998 und 2000 keinen Verweis mehr auf die Konzeption der Wohnsiedlungen als Schlafstädte. Interessant erscheint, dass wird in dem Leitfaden von 2005 ein Satz zur Problemlage in den ostdeutschen Plattensiedlungen wieder aufgeführt, der bereits 1998 enthalten war, jedoch im Leitfaden 2000 zwischenzeitlich nicht mehr aufgeführt wurde. Im Leitfaden 2005 neu aufgeführt werden das Problem der Bevölkerungsverluste und der damit einhergehende Verweis auf die Notwendigkeit eines Rückbaus.

Vergleicht man die Gesamtheit der sich ergebenden Unterschiede in den drei Leitfäden in den jeweiligen Kapiteln zur Beschreibung der Gebietstypen, so sticht insbesondere der sich verändernde Umgang mit der Differenzierung zwischen Ost- und Westdeutschland bzw. der Erwähnung als neue und alte Bundesländer hervor. Insgesamt wird die Ost-West-Differenzierung abgeschwächt, teilweise durch eine Differenzierung zwischen neuen und alten Bundesländern ersetzt bzw. ganz aufgelöst. Alle weiteren Differenzierungen bleiben Wort wörtlich bestehen. Lediglich der Verweis auf die Konzeption der Wohnsiedlungen als Schlafstadt wird

2005 ausgelassen und dafür ein Verweis auf Bevölkerungsverluste und die damit einhergehende Notwendigkeit von Rückbau neu aufgeführt.

EXKURS 2: VERÄNDERTE BESCHREIBUNG DER ENTWICKLUNGSSTRATEGIE

Im Leitfaden 2000 werden im Unterschied zum Leitfaden von 1998 ergänzende Angaben zu den Beteiligten der vorgeschlagenen Maßnahmen in den Feldern „Bürgermitwirkung“, „Quartierszentren“ und „Infrastruktur“ (ARGEBAU 2000) verfasst. Lediglich das Maßnahmenfeld „Wohnen“ (ebenda) erfährt im Leitfaden von 2000 eine detailreiche Neuformulierung. Verglichen mit dem Leitfaden von 1998 werden zwei neue Ziele, nämlich die „Unterstützung aktiver Nachbarschaften“ und die „Stärkung der Identifikation der Mieter mit Wohnung und Wohnumfeld“ (ebenda) neu aufgeführt. Darüber hinaus wird das Ziel „Sicherung preiswerten Wohnraums“ um einen Zusatz zu Belegungsrechten ergänzt. Der daran anschließende erläuternde Text beinhaltet insbesondere Ergänzungen zu dem „Problem einseitiger Bewohnerstrukturen“ (ebenda). Neu dabei ist, dass dieses Phänomen vorrangig als Problem der Großwohnanlagen gesehen wird (vgl. ARGEBAU 2000: Kap. 3.5). Die anschließenden stichpunktartigen Ausführungen zu möglichen Maßnahmen werden – verglichen mit 1998 – deutlich ergänzt und in bauliche und wohnungswirtschaftliche Maßnahmen unterteilt.

Im Leitfaden von 2005 treten bereits im einleitenden Teil des Kapitels „Ziele und Maßnahmen“ (ARGEBAU 2005) deutliche Veränderungen zu Tage. So werden – in Abgrenzung zum Leitfaden von 2000 und 1998 – für „die angestrebte Quartiersentwicklung“ (ARGEBAU 2005: Kap. 3) stichpunktartig drei Ziele formuliert. So sollen die Lebensbedingungen und Lebenschancen in den Quartieren verbessert und stabile Sozialstrukturen geschaffen werden. Darüber hinaus wird neu darauf verwiesen, dass bisherige Erfahrungen gezeigt hätten, dass die Themen Integration, Bildungsangebot und Gesundheitsförderung an Bedeutung gewinnen (vgl. ebenda). Geht man nun die einzelnen Unterkapitel durch, so werden folgende weitere Veränderungen deutlich. Im Unterkapitel 3.1 werden mit der „Förderung der Teilhabe und der sozialen Integration“, der „Sprachförderung für Kinder und Eltern“ und der „Öffnung der Schulen zum Stadtteil“ (ebenda) drei neue Ziele aufgeführt. Diese neuen Ziele schließen somit an die bereits in der Einleitung neu aufgeführten Themen „Bildung“ und „Integration“ (ebenda) direkt an. Im Unterkapitel 3.2 „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“ (ebenda)

werden drei Aspekte neu bzw. anders angesprochen. Zum einen erfährt der Aspekt der Sicherung lokaler Wirtschaft und Arbeitsplätze eine größere Beachtung. Dies schlägt sich sowohl in der Ergänzung und Neuformulierung der Ziele und des ergänzenden Textes, als auch in der Umformulierung des zweiten Zieles nieder. Aus der „Schaffung und Sicherung von örtlichen Arbeitsplätzen [...]“ der Fassung von 1998 und 2000 wird so die „Sicherung und Schaffung von örtlichen Arbeitsplätzen ...“ (ARGEBAU 2005). Neu ist darüber hinaus die Relativierung gebietsbezogener Handlungsmöglichkeiten durch das Programm „Soziale Stadt“. So wird konstatiert, dass die gebietsbezogene Intervention nicht zu einer Veränderung der Rahmenbedingungen führen könne und auch nicht ausreichend Arbeitsplätze ins Quartier geholt werden könnten. Als eine Konsequenz wird empfohlen, „Brücken zu Ausbildungsplätzen und Beschäftigungsverhältnissen außerhalb zu bauen“ (ARGEBAU 2005: Kap. 3.2). Als dritte wichtige Veränderung werden viele neue Maßnahmen aufgeführt. Neues Gewicht erhalten Maßnahmen zu Beratung und Ausbildung sowie zur Kooperation zwischen Schule und Betrieben. Während das Unterkapitel 3.3 „Quartierszentren, Stadtteilbüros“ (ARGEBAU 2005) keine nennenswerten Veränderungen beinhaltet, zeigen sich im Unterkapitel 3.4 deutliche inhaltliche Anpassungen. Neben dem bisherigen Ziel, die Infrastrukturangebote im Interesse des sozialen Ausgleichs zu verfolgen, werden mit der „Stärkung der Schulen als Orte der Bildung“ und der „Unterstützung neuer Formen der Trägerschaft“ (ebenda) zwei neue Ziele festgehalten und im Text erläutert. In einem abschließenden Abschnitt wird auf die Bedeutung gesundheitsfördernder Maßnahmen hingewiesen. Trotz dieser wesentlichen Ergänzungen, ändern sich die Beschreibungen der typischen Maßnahmen verglichen mit 2000 und 1998 nicht.

Anhand der detailreichen Analyse der Programmdokumente ließen sich an dieser Stelle im Sinne der beiden Exkurse viele weitere Absätze zu veränderten Differenzen füllen. Veränderungen ließen sich hinsichtlich der vorgeschlagenen Organisationsabläufe, der rechtlichen Rahmenbedingungen, der in der Verwaltungsvereinbarung festgeschriebenen Verteilungsschlüssel und der Rolle der Evaluation und Begleitforschung aufführen.

Neben diesen impliziten Anzeichen für Planungsunsicherheit werden in den Leitfäden auf zweierlei Weise aber auch explizit Unsicherheiten mitgeführt.

Zum einen drückt sich Planungsunsicherheit in der Art der Formulierungen aus: So werden einige Details in den zweiten Kapiteln der Leitfäden zur Beschreibung der Gebietstypen ausdrücklich vorsichtig gefasst. Zum Beispiel wird „periphere Lage“ (ARGEBAU 1998: Kap. 2) als ein Charakteristikum explizit als nur ein Beispiel erwähnt und dass die Gebiete in stark benachteiligten Regionen liegen

können, impliziert, dass es noch weitere Gebietsdifferenzierungen geben kann (vgl. ARGEBAU 1998: Kap. 2). Ein weiteres Beispiel lässt sich mit Verweis auf das Kapitel 3 aufführen. Wie oben erwähnt, werden in jedem Unterkapitel so genannte „typische Maßnahmen“ (ARGEBAU 1998: Kap. 3) aufgelistet. Dies führt mit, dass neben den aufgeführten Maßnahmen auch weitere denkbar sind.

Zum anderen steht das Kapitel 7 der Leitfäden explizit für Planungsunsicherheit. Aus den darin enthaltenden Bezeichnungen zum Thema Begleitforschung und Evaluation lässt sich die in der wissenschaftlichen Begleitforschung mitgeführte Charakterisierung des Programms als offen und experimentell zurückführen.⁸³ Die im Leitfaden von 1998 unter der Überschrift „DIFU-Expertise zur Vorbereitung von Modellvorhaben des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ enthaltenen Ausführungen zu der Auseinandersetzung mit der Diagnose und Therapie für die benachteiligten Stadtteile werden in der Fassung von 2000 neu formuliert und mit der neuen Überschrift „Erfahrungsaustausch, Erfolgskontrolle und Begleitforschung“ versehen (ARGEBAU 2005: Kap. 7). Darin wird festgehalten, dass der Erfolg der Gemeinschaftsinitiative vom kontinuierlichen Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer abhängt. Evaluation sei „ein unabdingbarer Bestandteil integrierter Handlungskonzepte“ (ebenda). Daran anschließend werden verschiedene Schwerpunkte einer wissenschaftlichen Begleitforschung skizziert, die eine Grundlage zur Fortentwicklung der Gemeinschaftsinitiative liefern soll (vgl. ebenda).

Mit diesen Setzungen wird das Unplanbare (und die damit verknüpfte Planungsunsicherheit) Teil des Geplanten. Die Ergänzungsmöglichkeit des Beobachtungsschemas „Soziale Stadt“ wird damit quasi explizit festgeschrieben, Freiheitsgrade eingeräumt. Gleichzeitig gilt natürlich, dass „Soziale Stadt“ nicht beliebig in Erscheinung treten soll. Wir haben im Vorherigen deswegen auch von einem Datenkoordinatensystem der Förderung gesprochen. Wir können diese beiden Überlegungen – das Flexible und Unbestimmte der Förderung einerseits und das Festlegende, Reglementierende und Rahmensetzende der Förderung andererseits – in der anschließenden Form zusammenbringen. Damit zum Ausdruck gebracht wird, dass wir „Soziale Stadt“ als ein Beobachtungsschema verstehen, das Freiheitsgrade im Kontext ausgewählter Konditionierung zulässt.⁸⁴

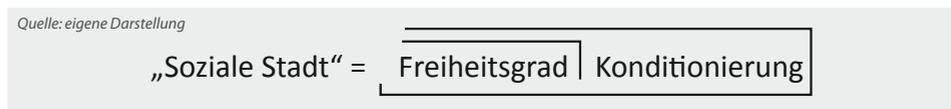


Abb. 52: „Soziale Stadt“ zwischen Freiheitsgrad und Konditionierung

Diese beschriebene Integration des Unplanbaren in das Geplante begünstigt das Oszillieren zwischen verschiedenen Positionen innerhalb der beteiligten Organi-

83 Vgl. auch Kapitel 2.2 „Evaluation des Förderprogramms“.

84 Diese Gleichung wurde durch die dritte Formgleichung zur Kommunikation von Dirk Baecker (2007: 64) inspiriert.

sationen. Die zugestandenen Freiheitsgrade bei der Darstellung von Benachteiligung und deren Förderung einerseits und die Veränderung von Differenzen des Datenkoordinatensystems – also die Relativierung alter und die Einführung neuer Differenzen – andererseits, führen dazu, dass das Beobachtungsschema „Soziale Stadt“ variierend innerhalb einer Organisation Entscheidungen beeinflusst.

4.1.6 Zusammenfassung und ein erster Bogen zu den Forschungsirritationen

Großwohnsiedlungen, defizitäre Bausubstanz, Segregation, Arbeitslosenquote, Bürgermitwirkung, lokale Ökonomie, Wohnumfeld, Stadtteilleben, freizeitbezogene Infrastruktur, Quartiermanagement, Handlungskonzepte. All diese Unterscheidungen werden in der Programmkonzeption auf bestimmte Art und Weise ausgeführt und in einen Zusammenhang gestellt. Als verbindendes Element fungiert dabei der Kontext politisch motivierter Stadtteolförderung. Verbindend deshalb, weil die an die raumbezogene Differenz benachteiligter Stadt- und Ortsteil/nicht-benachteiligter Stadt- und Ortsteil anschließende Darstellung von Förderung stets als politisch motivierte Organisationsentscheidung verstanden werden kann.

Anhand ganz bestimmter Unterscheidungen, ganz bestimmter Bedeutungszusammenhänge legen Wörter, Sätze, Absätze und Kapitel der Leitfäden, der Richtlinien und der Verwaltungsvereinbarungen das Beobachtungsschema fest, welches bestimmt, warum gefördert werden muss, was gefördert werden kann und welche Organisationsverfahren die Förderung voraussetzt. Es wird deutlich, dass das Geschriebene in den Programmdokumenten auf vielfältige Weise in einem größeren Zusammenhang steht und jeweils an vorangegangene Kommunikation anschließt. Ganz offensichtlich erschließen sich die Inhalte zum einen aus anderen programmkonzeptionellen Dokumenten. Wie bereits erwähnt, beinhalten die Leitfäden, Verwaltungsvereinbarungen und Förderrichtlinien gegenseitige Verweise. Darüber hinaus finden verschiedene Gesetzesgrundlagen – wie BauGB – Erwähnung. Verfolgt man diese angelegten Pfade, so gelangt man immer weiter und immer tiefer in Kommunikationszusammenhänge, die sich niemals vollständig verstehen lassen.

Zur Festlegung gebietsspezifischer Förderfähigkeit sind zwei Indifferenzsetzungen entscheidend. Zum einen ist ein Stadtteil/Stadt-Vergleich nachzuweisen. Dargelegt werden muss, dass sich das zu fördernde Gebiet hinsichtlich verschiedener festgeschriebener Ausprägungen deutlich von der Gesamtgemeinde bzw. Gesamtstadt unterscheidet. Zum anderen wird festgeschrieben, dass die Auswahl und Förderung der Fördergebiete auf der Grundlage gebietsbezogener Problem- und Potenzialdarstellungen zu erfolgen hat. Diese Darstellung soll in Vorabuntersuchungen, Rahmenplänen und integrierten Handlungs- und Maßnahmendurchführungskonzepten erfolgen. An die vorangegangenen Ausführungen anknüpfend,

handelt es sich bei der Darstellung der Probleme, Potenziale und Ziele um so-oder-auch-anders-mögliche Beobachtungen. Die Beobachtungen sind kontingent, aber nicht beliebig, denn sie setzen an den Förderrichtlinien der Förderprogramme an. Sie bewegen sich innerhalb des oben abgesteckten Datenkoordinationssystems. Die vorgegebenen Beobachtungsschemen sollen reproduziert und lokalspezifisch ausformuliert werden.

Im Sinne des Formenkalküls von Spencer Brown (1997) können wir davon sprechen, dass Konstanten und Variablen festlegen, wann und wie sich eine Gebietsförderung vollziehen kann. In den Worten von Baecker (2008) kann zusammenfassend darauf verwiesen werden, dass „[j]ede einzelne Unterscheidung [...] die Fülle möglicher Daten zugunsten eines Sortierschemas [codiert], das Entscheidungen zugunsten bestimmter Möglichkeiten in der Abhängigkeit von dafür aufzurufenden Kontexten ermöglicht“ (Baecker 2008: 104). Durch die bestimmte Kombination der Konstanten und Variablen wird ein Entscheidungskorridor für zukünftige Entscheidungen bestimmt, ohne die Entscheidungen selbst festzulegen (vgl. Baecker 2008: 105). Die Programmkonzeption wird vor diesem Hintergrund als politisch motivierte planende Organisationsentscheidung, als Entscheidungsprogramm, verstanden.

Dabei stellt sich der Spielraum der Entscheidungen nicht als klar abgegrenzt und statisch dar. Zum einen zeigt die Analyse der drei Leitfäden zum Beispiel, dass in den neueren Leitfäden die Ost-West-Differenzierung an Relevanz verliert, die Themenfelder Integration und Bildung an Bedeutung gewinnen und Differenzierungen zu den Themen Rechtsinstrumente und zum Einsatz von Fördermitteln ganz neu entfaltet werden. Des Weiteren ist der Interpretationsspielraum innerhalb eines jeden Dokumentes angelegt. Die Verwendung von Wörtern wie „beispielhaft“, „wesentlich“ oder „können“ deuten an, dass jeweils weitere, bisher unerwähnte Differenzierungen anschließen können. Die Markierung der Offenheit des Entscheidungsspielraums wird explizit mit der Beschreibung von Begleitforschung und Evaluation sichergestellt. Damit wird das Unplanbare Teil des Geplanten.

Insgesamt gilt, dass das Entscheidungsprogramm „Soziale Stadt“ verschiedene Adressaten – wie Ministerien, Bewilligungsbehörden, Kommunalverwaltungen, Planungsbüros, Forschungseinrichtungen – aufführt. Sofern an das als Mitteilung zu verstehende Entscheidungsprogramm angeschlossen wird – also Kommunikation zustande kommt – tritt das Beobachtungsschema „Soziale Stadt“ organisationspezifisch in Erscheinung. Dabei gilt, dass die im Beobachtungsschema „Soziale Stadt“ enthaltenden Sinnvorschläge jeweils variierend aber dennoch nicht beliebig in einen Horizont von Entscheidungsmöglichkeiten übersetzt werden können.

EIN BLICK ZURÜCK: ERKLÄRUNG VON FORSCHUNGSIRRITATIONEN

Im Kapitel 2.3 konnten wir verschiedene Forschungsirritationen schildern, die sich auf der Basis selbstdurchgeführter Studien zur Evaluationspraxis ergaben. Mit dem neu hergeleiteten Grundlagenverständnis des Programms „Soziale Stadt“ lassen sich nun bereits einige dieser Irritationen erklären:

Zunächst einmal ist aus form- und systemtheoretischer Perspektive nachvollziehbar, warum ein Beobachter des Programms „Soziale Stadt“ sich immer wieder fragen mag, was eigentlich zum Ausdruck gebracht werden soll, wenn von dem Programm gesprochen wird. Die oben aufgeführte Form bringt schön zum Ausdruck, dass es nicht das eine Programm geben kann. Das Programm „Soziale Stadt“ tritt vielmehr kommunikativ in variierenden Kontexten in Erscheinung und gelangt dadurch zu einer Bedeutungsvielfalt. In dem Vorgegangenen wurde dabei besonders auf die Spezifik von Organisationskontexten hingewiesen. Je nach Systemgedächtnis und Systemerwartungen treten Differenzierungen des Beobachtungsschemas „Soziale Stadt“ in Organisationen unterschiedlich in Erscheinung. Dieses unterschiedliche In-Erscheinung-Treten führt dazu, dass Programmbeobachter Unsicherheit hinsichtlich der Charakterisierung oder der Abgrenzung des Förderprogramms empfinden. Gleichzeitig hilft der form- und systemtheoretische Zugang auch zu verstehen, dass Programmkommunikation kontextabhängig variiert, aber sich dennoch nicht beliebig vollzieht, sondern sich innerhalb eines begrenzten Horizonts an Darstellungsmöglichkeiten bewegt. Diese begrenzten Darstellungsmöglichkeiten werden durch die Programmleitfäden, Verwaltungsvereinbarungen und Förderrichtlinien mitbestimmt.

Des Weiteren hielten wir als Irritation fest, dass mit der Umsetzung von Fördermaßnahmen Planungsunsicherheiten einhergehen: Programmverantwortliche wüssten oft nicht sicher, was förderwürdig und was nicht-förderwürdig sei. Aus form- und systemtheoretischer Perspektive lässt sich zunächst eher allgemein Planungsunsicherheit als grundsätzliche Begleiterscheinung des basalen Operationsmodus sozialer Systeme erklären, nämlich als Begleiterscheinung von Kommunikation. Wenn eine Kommunalverwaltung oder ein Quartiermanagement Projektgelder beantragen möchte, dann resultiert alleine daraus Unsicherheit, dass die von den Bewilligungsbehörden bereitgestellten Mitteilungen zum Förderprogramm „Soziale Stadt“ aus einer Organisationslogik heraus unterschiedlich verstanden werden. Neben dieser allgemeinen Erklärung, lässt sich Planungsunsicherheit spezifischer auch dadurch erklären, dass

das Beobachtungsschema „Soziale Stadt“ das Unplanbare mit einschließt. Bei der Entwicklung des neuen Grundverständnisses des Programms „Soziale Stadt“ konnten wir aufzeigen, dass das Unplanbare sowohl implizit als auch explizit Bestandteil der Leitfäden des Förderprogramms ist. Damit gemeint ist, dass sowohl bei der Beurteilung der Art und Weise der Benachteiligung als auch der Fördergegenstände Interpretationsspielräume zulässig erscheinen. Dies hatten wir übersetzt in die Feststellung, dass „Soziale Stadt“ verstanden werden kann als Differenz zwischen Freiheitsgrad und Konditionierung. Die Integration des Unplanbaren und des Anpassungsfähigseins in die Förderprogrammkonzeption führt zu einer Situation des Nicht-Genau-Wissens und damit einher gehender Planungsunsicherheit.

Ähnlich lässt sich auch die beobachtete kurze Halbwertszeit abgestimmter Planungen erklären. Dass auf kommunaler Ebene immer wieder bereits abgestimmte Planungen verändert werden, spiegelt zum einen den im Förderprogramm verankerten Grundgedanken des Nicht-Genau-Wissen-Könnens wieder. Die im Leitfaden erfolgte Markierung als lernfähiges Programm und das damit einhergehende Zugeständnis, dass das Unplanbare Teil des Geplanten sein soll, kann auf kommunaler Ebene – z. B. in einer Kommunalverwaltung – evozieren helfen, Planungen regelmäßig anzupassen. Zum anderen lässt sich die Notwendigkeit von Planungskorrekturen auch mit systemtheoretischem Steuerungsverständnis erklären, welches jedoch nicht an dieser Stelle, sondern erst in Kapitel 4.3.2 erläutert wird.

Aus den bisher aufgeführten Erklärungen der Irritationen, die jeweils mit Bedeutungsvariabilität und des Nicht-Genau-Wissen-Könnens zu tun hatten, lässt sich abschließend überleiten, warum – wie beobachtet – bei den Projektträgern von fördermittelstrategischem Kalkül gesprochen werden kann. Wir hatten beobachtet, dass im Rahmen der Fördermittelelaque bewusst die im Förderprogramm festgeschriebenen Problem- und Potenzialdarstellungen reproduziert werden und zwar abweichend von im antragstellenden System vorhandenen Problem- und Potenzialeinschätzungen. Aus systemtheoretischer Perspektive lässt sich argumentieren, dass dies eine Begleiterscheinung der Planungsunsicherheit ist. Ein System versucht genau dadurch Planungssicherheit zu erlangen, indem es die Darstellungen der Programmkonzeption reproduziert. Mit anderen Worten könnte man zusammenfassen, dass Bedeutungsvariabilität und Unsicherheit einerseits und fördermittelstrategisches Kalkül andererseits zwei Seiten der gleichen Medaille sind, sich also gegenseitig bedingen.

4.2 Evaluation als systeminterne Beobachtung des Programms „Soziale Stadt“

Innerhalb der politisch entschiedenen Leitfäden zum Programm „Soziale Stadt“ – wir hatten dies bereits mehrfach – wird Evaluation als Differenz markiert. Entwickeln wir im Anschließendenden ein Verständnis zur Art und Weise dieses Unterschieds. Oder als Frage formuliert: Welchen Unterschied macht Evaluation für die „Soziale Stadt“?

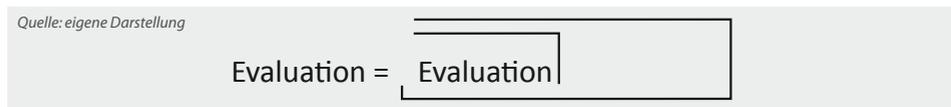


Abb. 53: Evaluation als zu beobachtender Unterschied

Dieses Kapitel entfaltet in Analogie zum Kapitel 4.1 ein Angebot, Evaluationen zum einen stets als Organisationsentscheidung mit bestimmter Bedeutungsauf-
ladung zu verstehen und zum anderen davon auszugehen, dass die Konkretisierung der Bedeutungen organisationsspezifisch vielfältig in Erscheinung treten kann. Diese erste Annäherung an das Phänomen der Evaluation aus form- und systemtheoretischer Perspektive wird in dem anschließenden Kapitel Schritt für Schritt weiter vertieft.

EVALUATION ALS ORGANISATIONSENTSCHEIDUNG: MARKIERUNG VON ERFOLG UND NICHT-ERFOLG

Bei Evaluationen im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ handelt es sich also um einen entschiedenen Unterschied der einen Unterschied machen soll. Wie bereits mehrfach aufgezeigt, wurde dieser Unterschied bereits im Rahmen der Verabschiedung des Förderprogramms entschieden. Es wurde also entschieden, dass Evaluationen einen programmkonzeptionellen Unterschied darstellen. Evaluation ist damit Teil des im vorherigen Kapitel erläuterten Entscheidungsprogramms „Soziale Stadt“. Was wird damit verknüpft? – Die Bedeutungszuschreibung von Evaluation in der Programmkonzeption haben wir sowohl im Kapitel 2.2 „Evaluation des Förderprogramms“ als auch im Kapitel 4.1 „Förderprogramm „Soziale Stadt“ als oszillierendes Beobachtungsschema“ aufgeführt. An dieser Stelle eine Zusammenführung der darin deutlich werdenden Differenzierungen: Evaluation wird die Bedeutung eines Bewertungs- und Reflexionsinstrumentes zugeschrieben. Durch eine im Rahmen von Evaluationen durchzuführende Reflexion der Programmum-

setzung – dies kann einzelne Organisationsabläufe wie z. B. das integrierte Handlungskonzept als auch das „Bund-Länder-Programm[...] insgesamt“ (ARGEBAU 2005: Kap. 7) umfassen – soll eine Grundlage zur Verbesserung des Programms geschaffen werden. Damit verbessert werden kann, muss bei der Umsetzung von Evaluationen zwischen Erfolg und Problem bzw. Misserfolg – auch als Nicht-Erfolg zu bezeichnen – unterschieden werden (vgl. ebenda). Eine Reflexion im Rahmen von Evaluationen richtet sich folglich nach der Differenz Erfolg/Nicht-Erfolg aus (vgl. auch Kromrey 2009: 68). Dabei wird die Differenz zwischen Erfolg und Nicht-Erfolg konditioniert durch die Beschreibung von Förderprogrammzielsetzungen, wie in den Leitfäden, der begleitenden Programmdebatte, als auch in der Dokumentation einzelner Evaluationen festgehalten wird (vgl. u. a. ARGEBAU 2000; Strubelt 2005: I; Polkowski 2005: 96; Müller-Zick, Schreiber 2005: 87). Als basaler Operationsakt bei der Durchführung von Evaluationen wird folglich das Markieren von Unterschieden entlang der Differenz Erfolg/Nicht-Erfolg im Kontext formulierter Förderprogrammziele gesehen. Die Programmziele leiten sich dabei aus dem in Kapitel 4.1 entfalteten Beobachtungsschemas der „Sozialen Stadt“ ab. Oder anders formuliert, setzt eine Programmbewertungsoperation Vorstellungen über Exzellenz (Zieldimensionen und Idealvorstellungen) sowie über Pathologie (Schwächen, Missstände) einer Programmumsetzung voraus.

Quelle: eigene Darstellung



Abb. 54: Unterscheidung von Erfolg und Nicht-Erfolg

In Kapitel 4.1 haben wir festgehalten, dass Evaluation sicherstellen soll, dass das Unplanbare Teil des Geplanten wird. Mit Hilfe von Evaluationen wird das Förderprogramm bewertet und Empfehlungen ausgearbeitet. Mit der Festlegung, eine Evaluation durchzuführen, wird ein Förderprogramm selbstreflexiv. Es bedeutet nichts anderes, als Programmebeobachtungen durch Programmebeobachtungen zu beobachten.

Oder als Gleichung könnten wir festhalten, dass Evaluation verwechselt werden kann mit dem Wiedereintritt der „Sozialen Stadt“ in das durch die „Soziale Stadt“-Unterschiedene.

Quelle: eigene Darstellung



Abb. 55: Evaluation als Wiedereintritt der „Sozialen Stadt“ in die „Soziale Stadt“

EVALUATION UND ORGANISATIONSSPEZIFIK: AUFTRAGGEBER UND AUFTRAGNEHMER

Ein Blick auf die Evaluationspraxis zeigt, dass nicht nur entschieden wurde, dass Evaluationen stattfinden können, sondern es wurde auch entschieden, dass Evaluationen umgesetzt werden.⁸⁵ Diese Entscheidungen wurden in unterschiedlichen Organisationskontexten getroffen. Die Zwischenevaluation auf Bundesebene wurde im Bundesministerium, die Landesevaluationen in den Landesministerien und kommunale Evaluationen in Kommunalverwaltungen entschieden. Die Beobachtung der Evaluationspraxis hat gezeigt, dass mit Ausnahme einzelner Evaluationen auf kommunaler Ebene, Selbstevaluationen während der Umsetzung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ eine geringe Bedeutung zugeschrieben werden kann (vgl. Kapitel 2.2.3). Auf Bundes- und Landesebene werden ausschließlich Evaluationen in Auftrag gegeben. Dies bedeutet, dass mindestens⁸⁶ zwischen Auftrag gebendem und Auftrag nehmendem Organisationssystem unterschieden werden kann. Was bedeutet dies?

Ähnlich wie die Entscheidung zur Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ kann auch die Entscheidung zur Umsetzung einer Evaluation als planende Entscheidung, also als Entscheidung über ein Entscheidungsprogramm, verstanden werden. In dem Entscheidungsprogramm sind vielfältige Differenzen festgeschrieben, die die Ausrichtung der anschließenden Evaluationskommunikation beeinflussen. Entscheidungsprogramme werden insbesondere dann ausführlich ausgearbeitet, wenn es sich – wie auf Bundes- und Landesebene üblich – um eine externe Auftragsvergabe handelt. Dazu gehören Zielsetzungen, methodische Vorgehensweisen, Datengrundlagen, Auswertungsverfahren und Aussagen zu weiteren Entscheidungsprämissen wie Personal und Kommunikationswege. Auszüge der Entscheidungsprogramme werden zum Beispiel in Ausschreibungstexten, Angeboten oder Evaluationsberichten dargestellt. Die Dokumentation der Zwischenevaluation auf Bundesebene beispielsweise markiert in einem Kapitel mit der Überschrift „Untersuchungsansatz der Zwischenevaluierung“ Differenzen des Entscheidungsprogramms (vgl. IfS 2004: 8 f.).

Zunächst kann – anschließend an die in Kapitel 3.2.3 aufgeführte Unwahrscheinlichkeit gelingender Kommunikation – hervorgehoben werden, dass die in der Entscheidung zur Durchführung einer Evaluation zugrunde gelegten und in Form von Auftragsbeschreibungen und Abstimmungsgesprächen mitgeteilten Zielsetzungen an das Evaluationsvorhaben, im Auftrag nehmenden System auf systemspezifische Weise Entscheidungen beeinflusst. Jede Organisation zeichnet sich durch individuelle Entscheidungsprämissen aus, deren Leitdifferenzierungen jeweils durch unterschiedliche Funktionssysteme beeinflusst werden können.

⁸⁵ Kapitel 2.2 „Evaluation des Förderprogramms“ zeigt einen Überblick über die Evaluationspraxis.

⁸⁶ Des Weiteren könnten an dieser Stelle Organisationen aufgeführt werden, die an der Umsetzung der Evaluation – z. B. als Informationsquelle – beteiligt werden.

Handelt es sich bei Landes- und Bundesministerien um politische Organisationssysteme, welche sich stark nach den Differenzierungen des politischen Funktionssystems ausrichten, so richten sich die auftragnehmenden Organisationen im Falle eines Planungsbüros überwiegend an dem Funktionssystem der Wirtschaft oder im Falle eines Forschungsinstituts überwiegend an dem Funktionssystem der Wissenschaft aus. Das bedeutet, dass das Entscheidungsprogramm zur Evaluation je nach Organisationskontext in unterschiedliche Entscheidungsprämissen eingebettet und dadurch geprägt wird. Die Umsetzung einer Evaluation würde demzufolge in einem beauftragten Planungsbüro stärker mit wirtschaftlichen und in einem Forschungsinstitut stärker mit einem wissenschaftlichen Kalkül erfolgen. Datenerhebungen, Datenauswertungen, Ergebnisfestschreibungen variieren folglich je nach Organisationskontext. Evaluationsergebnisse stellen dabei letztendlich nichts anderes als Mitteilungen dar, die in Form von Evaluationsberichten oder Vor-Ort-Terminen dem auftraggebenden System zur Verfügung gestellt werden. Diese Mitteilungen stellen unter dem Label ‚Evaluation‘ entlang der Differenz Erfolg/Nicht-Erfolg ganz bestimmte Differenzen in einen Zusammenhang. Diese Differenzen führen als Beobachtung einer Beobachtung einen Bezug zum Beobachtungsschema des Programms „Soziale Stadt“ mit. Die Art und Weise – also die Kriterien und Instrumente – wird dabei durch eine systemspezifische Interpretation des zu Beobachtenden determiniert. Eine Evaluation ist damit „als rekursive Vermittlung der Beobachtung eines beobachtenden Systems an das beobachtete System aufzufassen [...]“ (Blank 2008: 90). Welche Konsequenzen oder welche Funktion diese rekursive Vermittlung von Evaluationsbeobachtung auslösen vermag, wird nun endlich im Folgenden diskutiert.

4.3 Evaluationsfunktionen: Zwischen Lernen und Symbolisierung

In diesem Kapitel nun sollen Thesen zur Funktion von Evaluation zur Konstituierung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ diskutiert werden: – Zunächst einmal haben wir im Vorangegangenen hergeleitet, dass das Förderprogramm „Soziale Stadt“ als Beobachtungsschema verstanden werden kann, welches in unterschiedlichen Organisationkontexten kommunikativ Verwendung findet. Des Weiteren konnten wir festhalten, dass Evaluationen zum einen als Differenz im Beobachtungsschema des Förderprogramms auftauchen und zum anderen in Form eines umgesetzten Entscheidungsprogramms im Sinne einer Beobachtung von Beobachtung Förderprogrammkommunikation reflexiv thematisieren. Dies kann jeweils in unterschiedlichen Organisationskontexten stattfinden. Klar ist, dass Evaluationen einen Unterschied markieren bzw. als markierter Unterschied sich in Systemoperationen niederschlagen. In diesem Kapitel nun sollen Thesen darüber aufgestellt werden, auf welche Art und Weise Evaluationen im Rahmen des Förderprogramms „Soziale Stadt“ kommunikativ in Anspruch genommen werden können. Dabei wird jeweils eine politisch-administrative Systemreferenz mitgeführt. Welchen Unterschied machen Evaluationen in politischen Organisationen?

Diese Frage kann mit folgender Form veranschaulicht werden: Evaluation wird verstanden als eine Markierung des Programms „Soziale Stadt“ im Kontext von Erfolgs- und Nichterfolgskriterien die in variierenden Kontexten (symbolisiert durch das x) in Erscheinung treten kann. Der innere Re-entry-Haken bringt dabei zum Ausdruck, dass es in diesem Abschnitt um systemintern variierende Beobachtung von Bewertungsbeobachtung gehen soll.



Abb. 56: Bewertungsbeobachtung im Kontext X

4.3.1 These 1: Lernen als Evaluationsfunktion

In Kapitel 2.2.1 „Programmkonzeption und Evaluation: Hoffnung auf Reflexion und Lernen“ – und wiederholend in Kapitel 4.2 „Evaluation als systeminterne Beobachtung des Programms ‚Soziale Stadt‘“ – hatten wir herausgearbeitet, dass sowohl programmkonzeptionell als auch in der programmbegleitenden wissen-

schaftlichen Debatte der Lernfunktion von Evaluationen eine große Bedeutung zugeschrieben wird. Evaluationen sollen helfen, so die Hoffnung, die Programmumsetzungen zu verbessern. In den folgenden beiden Unterkapiteln wollen wir daher zunächst herleiten, welche Aussagen sich aus form- und systemtheoretischer Perspektive zur Lernfunktion von Evaluationen treffen lassen. Nachdem zunächst eine Annäherung an das Phänomen Lernen in Organisationen erfolgt, wird daran anschließend der Lernbeitrag durch Evaluationen diskutiert.

4.3.1.1 Lernen in Organisationen

Zur Herleitung des Phänomens Lernen sollen zunächst die konstitutiven Merkmale von Organisationen kurz zusammengefasst werden: Organisationen – als „die Vernetzung und Fortsetzung von selbstreferentiellen Operationen“ (Lau 2008: 148) – können sich operativ nur rekursiv auf sich selbst beziehen. Sie zeichnen sich demnach durch operative Geschlossenheit aus. Gleichzeitig müssen Organisationen aber offen sein, d. h. die Umwelt systemintern thematisieren. Dabei kann ein System aber nicht alle Informationen aus der Umwelt aufnehmen, sondern es entscheidet intern, welche Informationen es für wichtig erachtet und welche es ignoriert.

Die unüberschaubare Menge an Information aus der Umwelt stellt sich aus Sicht des Organisationssystems zunächst als Rauschen bzw. als Irritation dar. Die Organisation, außerstande alle mitgeteilten Informationen zu berücksichtigen, selektiert diese anhand von Erwartungen⁸⁷. Luhmann spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „schmalen Bereich struktureller Kopplungen“ (vgl. Luhmann 1998: 530). Erwartungen führen also dazu, dass eine Organisation Umweltphänomene nach selbsterwählten Gesichtspunkten erfasst (vgl. Luhmann 1993: 25, zitiert nach Groth 1999: 59; Luhmann 2004: 130).

Die systeminternen Beobachtungen und Bewertungen von Umweltphänomenen sind als ein fortlaufender Prozess zu verstehen und werden kontinuierlich in Entscheidungen und Entscheidungsprämissen übersetzt. Die in Organisationen getroffenen Entscheidungsprämissen sind somit nicht starr, sondern müssen als anpassungsfähig gedacht werden. Luhmann spricht von einer „laufenden Justierung“ der Entscheidungsprämissen (vgl. Luhmann 2006: 238). Das führt zu einem beständigen Oszillieren – Hin- und Herpendeln – zwischen verschiedenen Positionen innerhalb des Organisationssystems.⁸⁸ Luhmann bezeichnet diese ununterbrochene Anpassungsleistung eines Systems an die systeminterne Perzeption der Umwelt als Merkmal von sozialen Systemen (vgl. Luhmann 2006: 74).

87 Luhmann bezeichnet Erwartungen als durch symbolische Generalisierungen verdichtete Sinnverweisungen, „die anzeigen, was eine gegebene Sinnlage in Aussicht stellt“ (Luhmann 1984: 139, zitiert nach v. Ameln 2004: 138).

88 Vgl. Kapitel 3.3.4 „Oszillation: Temporalisierung von Komplexität“.

Wie kann man nun vor diesem Hintergrund des Wissens um diese ununterbrochene Anpassungsleistung von Systemstrukturen das Phänomen Lernen konkreter verstehen? Ist jede Systemanpassung mit Lernen gleichzusetzen? – Nein. Von Lernen in Organisationen soll nur dann gesprochen werden, wenn die Anpassung von Organisationsstrukturen aus einer kritischen Hinterfragung (Beobachtung) von Systemerwartungen resultiert. In den Worten von Blank, setzt Lernen eine Bestätigung oder eine Irritation von Systemerwartungen voraus (vgl. Blank 2008: 76). Von Lernen kann also immer dann gesprochen werden, wenn eine Systemanpassung auf die Enttäuschung (beobachteter Misserfolg) oder auf die Bestätigung (beobachteter Erfolg) der in einem System bestehenden Grundannahmen (Systemerwartungen) zurückgeführt wird. Luhmann fasst zusammen, dass Lernen in diesem Sinne auf der Unterscheidung zwischen Erfolg/Misserfolg basiert (vgl. Luhmann 2006: 75). Diese Unterscheidung findet die Organisation natürlich nicht in ihrer Umwelt vor, sondern in sich selbst – zum Beispiel auf der Grundlage selbst gesetzter Projektziele oder auf Grundlage des selbst beobachteten Verhältnisses von arbeitslosen und erwerbstätigen Quartiersbewohnern.⁸⁹

Folglich werden mit dieser Definition nur dann sich in Organisationen vollziehende Veränderungen als Lernoperationen verstanden, wenn sie an die Unterscheidung Erfolg/Misserfolg oder allgemeiner Erfolg/Nicht-Erfolg anschließen. Dies setzt voraus, dass eine Organisation ihre eigene Selektivität thematisiert und damit Kontingenzbewusstsein mitführt (vgl. Kapitel 3.3.4). Zu beachten ist, dass eine Codierung von Erfolg/Nicht-Erfolg zunächst nur ein Lernangebot darstellt und nicht zwangsläufig zu einer Systemanpassung führen muss. Letztendlich hängt es vom einzelnen Systemzustand ab, wie an ein Lernangebot angeschlossen wird (vgl. Luhmann 2006: 75).

4.3.1.2 Lernen durch Evaluation: Aktualisierung von Komplexitätsreduktionsschemata

Wenden wir uns nun der Frage zu, welchen lernenden Beitrag Evaluationen zum Umgang mit dem Programm „Soziale Stadt“ in Organisationen leisten können.⁹⁰ In Kapitel 4.1 konnten wir herleiten, dass Evaluationen des Programms „Soziale Stadt“ als Organisationsentscheidung zu verstehen sind. Der Evaluationsauftrag besteht darin, im Rahmen der Umsetzung deutscher Städtebauförderung in der Regel systemextern, entlang eines ausgehandelten Entscheidungsprogramms, die Umsetzung des aus der Förderprogrammkonzeption abzuleitenden Beobachtungsschemas anhand der Unterscheidung Erfolg/Nicht-Erfolg zu markieren.

⁸⁹ In Anlehnung an Luhmann 2006: 75.

⁹⁰ An dieser Stelle sei auf die systemtheoretischen Arbeiten von Blank verwiesen, die ausführlich die Funktion von Evaluation im Kontext organisationalen Lernens herleiten (vgl. Blank 2008, 2005).

Grundsätzlich schaffen Evaluationen damit Voraussetzungen, an die systeminterne Lernoperationen anschließen können. Durch ihre Eigenschaft als geplanter reflexiver Kommunikationsakt kann Evaluation bis dahin getroffene Entscheidungen, eingenommene Beobachtungsperspektiven und vorherrschende Prämissen experimentell hinterfragen. Dies geschieht als Beobachtung von Beobachtung, was in wissenschaftlichen Abhandlungen auch mit Hilfe der Denkfigur des Beobachters 1. und 2. Ordnung diskutiert wird.

*„Wie wir aus dem Kalkül ersehen, sind Worte oder Namen nicht als Verweise auf eine unabhängige Realität zu verstehen. Vielmehr markieren sie Grenzziehungen eines Beobachters, denn sie erhalten ihren Gehalt eben nur durch einen Beobachter, der eine Anzeige verwendet, um eine Unterscheidung operativ brauchbar zu machen. [...] Jede Beschreibung ist die Beschreibung eines Beobachters. Und jede Unterscheidung ist eine Unterscheidung eines Beobachters. Das, was der Fall ist, ist immer für einen Beobachter der Fall.“
(Lau 2008: 28)*

Beobachtungen hängen ja von der Art der Grenzziehung ab, also von den verwendeten Kategorien und Kontexten. Beobachtungen erster Ordnung lassen die mit der Beobachtung einhergehende Grenzziehung unerwähnt und werden daher mit dem „Was“ der Beobachtung gleichgesetzt. Dementgegen beziehen sich Beobachtungen zweiter Ordnung auf eine vorangegangene Beobachtung erster Ordnung und thematisieren „wie“ der Beobachter unterschieden hat.

Beobachtungen erster Ordnung ermöglichen Bestimmtheit, strukturelle Stabilität, Erwartungsbildung. Das Hinterfragen getroffener Unterscheidungen (Beobachtung zweiter Ordnung) schafft zunächst Unsicherheit, denn die durch Beobachtung erster Ordnung stattgefundene Komplexitätsreduktion wird wieder aufgehoben. Ordnung geht verloren.

„Eine Beobachtung zweiter Ordnung aber kann helfen, (latente) Notwendigkeiten in Kontingenzen zu transformieren, da sie das, was dem Beobachter erster Ordnung als natürlich und notwendig erscheint, als eine Form des artifiziellen, des auch-anders-Möglichen darzustellen vermag (vgl. Luhmann 2000: 293, zitiert nach Redepenning 2006: 65)“.

Die Entscheidung, eine Evaluation durchzuführen, kann folglich einen Spielraum für ein In-Frage-Stellen-Können darstellen. Eingegrenzte Entscheidungsspielräume können geöffnet und dann neu abgegrenzt werden. Evaluationen ermöglichen die experimentelle Einnahme verschiedener Beobachtungsperspektiven (vgl. Blank 2008: 86). So ermöglicht Evaluation, sich von Routinen abzuwenden und einen Blick für innersystemische Entwicklungen und externe Veränderungen zu schärfen. Der neue Blick auf Organisationsstrukturen und die Umweltverhältnisse kann

neue Setzungen hervorbringen. Aber nicht zwangsläufig werden diese in Entscheidungsveränderungen transformiert. Es hängt allein vom einzelnen System ab, wie es mit diesem Kommunikationsangebot umgeht bzw. wie anschlussfähig diese Kommunikation ist. Daher macht es Sinn, Evaluationsprozesse als Irritationen für ein geschlossenes System zu begreifen:

„Evaluationsoperationen sind dabei nicht als linear wirksame, Lernprozesse flankierende und unterstützende Operationen zu begreifen, sondern als irritierende Ereignisse, die eine Perturbation [...] der Systemautoptosis provozieren.“ (Blank 2008: 91)

Systemirritationen erfolgen vor allem dann, wenn eine Diskrepanz zwischen dem systemischen Erwartungshorizont einerseits und den in der Evaluation festgeschriebenen Bewertung andererseits beobachtet werden. Diese mit Hilfe von Evaluationen festgestellten Diskrepanzen können zum Anlass genommen werden, Routinen zu verändern (vgl. Blank 2008: 91). Dabei ist es letztlich die Entscheidung des Systems, „ob eine durch Perturbation provozierte latente Lernbereitschaft tatsächlich in Lernen mündet oder ob, kontrafaktisch, an der Aufrechterhaltung nicht-viabler Systemstrukturen festgehalten wird“ (ebenda). Dabei haben Erwartungen einen reflexiven Charakter: Sowohl Erwartungen als auch deren Nichteintreffen, also Enttäuschungen, können erwartet werden (vgl. ebenda).

Folglich kann auch aus systemtheoretischer Perspektive Evaluation grundsätzlich das Potenzial zugeschrieben werden, als reflexiv-bewertende Kommunikation Lernoperationen in Organisationen zu ermöglichen. Evaluationen können Irritationen auslösen und damit einhergehend strukturelle Systemveränderungen evozieren. Systemveränderungen lassen sich immer dann auf Evaluationen zurückführen, wenn die in einer Evaluation enthaltenen Erfolg- und Nicht-Erfolgszuschreibungen von einer Organisation übernommen werden. Die Funktion von Evaluation für die Konstitution des Programms „Soziale Stadt“ bestünde in diesem Sinne dann darin, Kommunikationsangebote zur Veränderung des „Soziale-Stadt“-Beobachtungsschemas zur Verfügung zu stellen. In einer Form zum Ausdruck gebracht, könnte ein Lernangebot einer „Soziale Stadt“-Evaluation folgendermaßen dargestellt werden (vgl. Abb. 57).

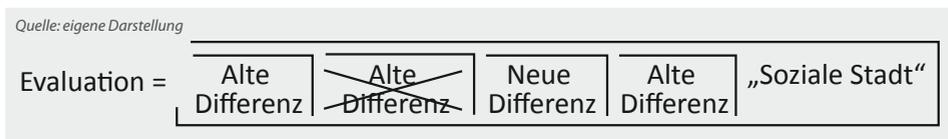


Abb. 57: Lernangebot durch Programmevaluation

Damit zum Ausdruck gebracht werden soll, dass eine Evaluation alte Differenzen (z. B. die Unterscheidung Lokale Ökonomie) als erfolgreich markieren kann,

andere alte Differenzen als nicht-erfolgreich markieren kann (in der Abbildung als durchgestrichen verdeutlicht) und wiederum andere Differenzen als neu zu ergänzende Differenzen bezeichnen kann. All diese Differenzen verstehen sich als im Kontext des Programms „Soziale Stadt“ stehend.

Folgender Exkurs verdeutlicht mit Blick auf die Evaluationspraxis der „Sozialen Stadt“, wie anhand von Evaluationen Lernangebote kommunikativ zur Verfügung gestellt werden können.

EXKURS: LERNANGEBOTE DURCH DIE ZWISCHENEVALUATION DES PROGRAMMS „SOZIALE STADT“

Die Zwischenevaluierung des Programms „Soziale Stadt“ von 2004 (IfS 2004) kann ausgehend von der beschriebenen Funktion zunächst als eine Mitteilung begriffen werden. Diese Mitteilung stellt ein Kommunikationsangebot dar, das verschiedene soziale Systeme aufgreifen können bzw. an das sie anschließen können. In dieser Hinsicht interessiert die Anschlussfähigkeit der Mitteilung in Organisationssystemen. Je nach Organisationskontext kann die Mitteilung auf ganz unterschiedliche Art und Weise aufgegriffen werden. So wurde nicht nur in den für den Städtebau relevanten Organisationen, sondern auch in anderen Organisationskontexten (z. B. Evaluationsforschung, Regionalplanung, sozialstaatliche Organisationen, usw.) Mitteilungen der Zwischenevaluierung aufgegriffen und verarbeitet. Diese Vielzahl von Anschlussmöglichkeiten verbietet ein pauschales Urteil über den Niederschlag dieser Bundesevaluation in Organisationen. Im Folgenden soll deshalb der Fokus auf die Organisationssysteme gerichtet werden, die sich für die Programmkonzeption „Soziale Stadt“ verantwortlich zeigen. Die Organisationsstruktur der ARGEBAU, in der die Entscheidung über die Initiierung des Programms getroffen und die Programmkonzeption (Leitfäden) entwickelt wurde, bietet sich hier an. Dabei ist es als Externer unmöglich, die organisationsinterne Verarbeitung nachzuvollziehen. Aber es lassen sich die Mitteilungen derselben heranziehen, die auf die Zwischenevaluierung Bezug nehmen. Zu diesem Zweck wird zunächst untersucht, welche Aussagen der Bundesevaluierung über das Programm „Soziale Stadt“ – insbesondere über die Programmausrichtung – zu beobachten sind.

Die Zwischenevaluierung rät in einer ersten – sehr positiv konnotierten – Empfehlung zu einer Fortführung des Programms, da es „ein geeignetes Instrument [sei], um den Folgen der wachsenden Segregationstendenzen in vielen Quartieren entgegenzuwirken“ (IfS 2004: 204). Dabei wird die Differenz benachteiligter Stadt- und Ortsteil/nicht-benachteiligter Stadt-

und Ortsteil anhand eines Verweises auf internationale Entwicklungen und wissenschaftliche Diskurse über Abkopplung, Stigmatisierung und Segregation bestätigt (IfS 2004: 33 f.). Damit bietet die Zwischenevaluierung eine Fülle von Argumentationsketten, um die Benachteiligung von Stadtteilen und deren Förderbedarf detailreicher als in dem Leitfaden „Soziale Stadt“ geschehen, aufzuladen.

Während die programmkonzeptionellen raumbezogenen Problembeschreibungen grundsätzlich als Erfolg markiert werden, wird im Evaluationsbericht Optimierungsbedarf unter anderem in Bezug auf die inhaltliche Ausrichtung der Handlungsfelder als auch auf Steuerungsstrukturen geäußert (vgl. IfS 2004: 204 f.). Dabei werden unter anderem die Inhalte des Leitfadens kurz zusammengefasst und Teilaspekte kritisch reflektiert, indem z. B. auf begriffliche Unschärfe und blinde Flecken eingegangen wird (vgl. ebenda).

Im Folgenden wird ein Blick auf die in der Evaluation entfaltete neue Priorisierung der Handlungsfelder geworfen. Den Handlungsfeldern „Schule, Kinder und Jugendpolitik“, „Integration von Migrant*innen“ und „Lokale Ökonomie und Beschäftigung“ (IfS 2004: 206) wird eine größere Relevanz zugesprochen als sie bisher in der Programmkonzeption und in der Umsetzung vor Ort erfahren (vgl. ebenda).

Am Beispiel des Handlungsfeldes „Schule“ lässt sich das erläutern: Der Endbericht subsumiert, dass „das Handlungsfeld Schule [...] im Quartier wichtiger geworden [sei], als dies zu Beginn des Programms der Fall [gewesen ist: der Verf.]“ (IfS 2004: 159). Denn mit dem Handlungsfeld Schule verbundene Probleme wie nicht erfüllte Erziehungsleistungen, eingeschränkte soziale Kontakte der Kinder sowie sprachliche Defizite werden als spezifische Herausforderungen in benachteiligten Stadtteilen beobachtet und bezeichnet. In anderen Kontexten produzierte Semantiken werden dabei aufgegriffen und in einem neuen Zusammenhang aktualisiert. So wird explizit auf die PISA-Studie verwiesen und ungleiche Bildungschancen von Kindern mit einem räumlichen Kontext (benachteiligte Quartiere) verbunden (vgl. IfS 2004: 160).

Während die beschriebenen Differenzen auch als eine Reaktion auf beobachtete Veränderungen der Umwelt verstanden werden können, kritisieren die Evaluatoren im weiteren Verlauf explizit die inhaltliche Ausgestaltung des Förderprogramms. Sie sprechen von einem Wahrnehmungsdefizit hinsichtlich der Bedeutung von Schulen. Das Handlungsfeld Schule werde „im Zusammenhang mit Quartiersentwicklung fast ausschließlich als räumliches bzw. als Flächenpotenzial wahrgenommen. Ihre Funktion als Bildungseinrichtung gelangt hingegen in weitaus geringerem Maße ins Blickfeld“ (IfS 2004: 161).

Die inhaltliche Ausgestaltung des Förderprogramms wird demnach als optimierungsfähig – also als noch nicht ausreichend erfolgsversprechend – markiert. Ausgehend von der Setzung Nicht-Erfolg wird eine neue Priorisierung der Handlungsfelder vorgeschlagen. Diese Setzung ist, wie dargestellt, nicht mit Lernen gleichzusetzen. Es handelt sich zunächst um ein Kommunikationsangebot.

Eine Analyse des ein Jahr nach Veröffentlichung der Zwischenevaluation neu verfassten Leitfadens (ARGEBAU 2005) zeigt, dass dem Bildungsangebot eine größere Bedeutung zugeschrieben und neue Ziele hinsichtlich dieses Handlungsfeldes formuliert werden. Und nicht nur im Leitfaden von 2005 wurde diese Setzung der Zwischenevaluation übernommen, sondern auch auf Tagungen und Konferenzen. So wurden zum Beispiel im Rahmen des „Zweiten fachpolitischen Dialogs zur „Sozialen Stadt“ am 14. Oktober 2004, an dem etwa 130 Teilnehmer (Akteure der Sozialen Stadt, Politik, Fachverbände und Fachöffentlichkeit) teilnahmen, als relevant erachtete Ergebnisse der Zwischenevaluation diskutiert und reproduziert (Difu 2004). Der Dialog hatte die Aufgabe, ausgehend von den Evaluationsergebnissen Folgerungen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Programms Soziale Stadt und dessen Umsetzung zu diskutieren und wenn möglich zu formulieren. An dieser Stelle kann die These aufgestellt werden, dass einzelne Lernangebote der Zwischenevaluation innerhalb der ARGEBAU organisationsintern als anschlussfähig erachtet und dadurch Lernprozesse evoziert wurden.

Auch wenn die im Exkurs beschriebenen Setzungen nur einen kleinen Ausschnitt aus der Zwischenevaluierung des Programms „Soziale Stadt“ darstellen und ein Ergebnisbericht einer Evaluation nur sehr beschränkt die Irritation verdeutlicht, die ein Evaluationsprozess in Organisationen auszulösen vermag, so veranschaulicht dieser Blick in die Zwischenevaluation dennoch, auf welche Art und Weise im Rahmen von Evaluationen Förderprogrammsetzungen entlang der Unterscheidung Erfolg/Nicht-Erfolg markiert werden und in daran anschließender Kommunikation in einer Art und Weise weiter verwendet werden können, so dass von Organisationslernen gesprochen werden kann. Diese am Beispiel der Zwischenevaluation veranschaulichten Konkretisierungen ließen sich anhand weiterer empirischer Beispiele verdeutlichen. So wurde von der Stadtverwaltung Laatzen mitgeteilt, dass die im Programmgebiet „Laatzen Mitte wird top“ durchgeführte Evaluation zur Anpassung der Kooperationsstrukturen mit beteiligten Akteuren führte.

Zusammenfassend lässt sich folglich aus form- und systemtheoretischen Perspektive ableiten, dass Evaluationen eine Lernfunktion erfüllen können (vgl. Abb. 58). Die Abbildung will zum Ausdruck bringen, dass Evaluation in Organisationen verstanden werden kann als die im Kontext von Lernen stattfindende Markierung

des Beobachtungsschemas „Soziale Stadt“ nach Erfolgs- und Nichterfolgskriterien. Lernen vollzieht sich jeweils dann, wenn der in Evaluationen markierte Erfolg/ Nicht-Erfolg organisationsintern in Bezug auf Systemerwartungen reproduziert wird. Organisationslernen setzt dabei stets Kontingenzbewusstsein und damit Veränderungsbereitschaft voraus.



Abb. 58: Lernen als Evaluationsfunktion

ALTER WEIN IN NEUEN SCHLÄUCHEN?

Werfen wir mit der gewonnenen Erkenntnis, dass Evaluationen eine Lernfunktion zugeschrieben werden kann, einen Blick zurück auf die anfänglichen Forschungsirritationen: Im Kapitel 2 hatten wir zunächst festgestellt, dass Evaluationen sowohl konzeptionell in den Leitfäden als auch in der Begleitforschung eine Lernfunktion zugeschrieben wird. Irritiert durch empirische Studien – in denen wir dem Optimierungspotenzial von Evaluationen folgten – wuchs eine skeptische Einstellung gegenüber einer Lernfunktion von Evaluationen. Förderprogrammumsetzungen erschienen zu komplex und Evaluationsherausforderungen unüberwindbar, so dass die in den Leitfäden mit Evaluation verknüpfte Hoffnung sich zunächst als nicht einlösbar darstellte. Daraus resultierte das Interesse, anhand einer elaborierten Theoriekonzeption die Funktion von Evaluation anders verstehen zu wollen. Anhand dieser elaborierten Theoriekonzeption kann nun jedoch als erstes eine Lernfunktion von Evaluation hergeleitet werden. Drehen wir uns im Kreis? – Nein. Schauen wir diesbezüglich noch einmal genauer auf die in den Programmkonzeptionen festgehaltenen Bedeutungszuschreibungen von Evaluationen.⁹¹ Zunächst werden Evaluationen in dem Leitfaden von 2005 als „unabdingbarer Bestandteil integrierter Handlungskonzepte und des Bund-Länder-Programms insgesamt“ definiert, denen die Bedeutung eines „integrale[n] und aktive[n] Bestandteil[s] des Programms“ (ARGEBAU 2005: Kap. 7.2) zugeschrieben wird. Empfohlen wird die Umsetzung eines „prozessbegleitenden Evaluationsansatzes“ (ebenda). Evaluation soll als fester Bestandteil der Handlungskonzepte eine „Überprüfung der Zielerreichung, der Gebietsauswahl und des Gebietszuschnitts sowie [...] [eine] wirksame [...] Steuerung und Umsetzung der Handlungskonzepte“ (ARGEBAU 2000: Kap. 7.2) ermöglichen. Was bedeutet dies? – Dass Evaluationen prozessbegleitend umgesetzt werden sollen und dabei Ziele und Kriterien der Förderprogrammum-

91 Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.2.1 „Programmkonzeption und Evaluation: Hoffnung auf Reflexion und Lernen“.

setzung überprüft werden, lässt sich zunächst auch mit dem systemtheoretischen Verständnis einer Lernfunktion vereinbaren. Der letzte Halbsatz des Zitates jedoch deutet ein Lernverständnis an, welches diametral zum systemtheoretischen steht. Dass Evaluation die Funktion zugeschrieben wird, eine wirksame Steuerung zu ermöglichen, führt explizit eine Annahme von Wenn-Dann-Kausalitäten und damit ein objektivistisch-rationales Organisationsverständnis mit. Dies wird noch deutlicher, wenn wir folgendes Zitat der Hamburgischen Bürgerschaft betrachten.

*„Als Bewertungs- und Reflexionsinstrument gewährleistet die Evaluation, dass aus erzielten Erfolgen, aufgetretenen Problemen und beobachteten Wirkungen des Prozessmanagements kontinuierlich gelernt werden kann. Sie ist damit ein wichtiger Motor und Garant dafür, dass alle relevanten Akteure in Lernprozesse eingebunden sind, die Kommunikation und Verständigung zwischen ihnen und den unterschiedlichen Ebenen kontinuierlich stattfindet und die Integrierte Stadtteilentwicklung ein ‚lernendes Programm‘ ist.“
(Hamburgische Bürgerschaft 2009: 56)*

Wenn Evaluationen durchgeführt werden – so die Hoffnung – dann fänden Lernprozesse statt. Erfolge, Probleme und Wirkungen würden durch Evaluationen beobachtet, was dann Reaktionen auslöse. Dieses rationale Lernverständnis findet sich auch in der wissenschaftlichen Begleitforschung und damit verknüpft in der gängigen Darstellung der Lernfunktion von Evaluationen in der Evaluationsforschung. Stockmann stellt ja beispielweise heraus, dass es sich bei Evaluationen „nicht um subjektive Werturteile des Evaluationsforschers handelt, sondern um ‚technologische Einschätzungen‘, die intersubjektiv nachprüfbar sein müssen“ (Stockmann 2004: 14). Evaluationen und deren Lernfunktion werden in diesem Sinne zum Synonym für Steuerungsoptimismus. Und dies steht diametral zu einem Lernverständnis aus form- und systemtheoretischer Perspektive. Denn dieses basiert auf einem anderen Steuerungsverständnis⁹². Nach der systemtheoretischen Vorstellung kann eine Organisation nicht direkt aus ihren eigenen Auswirkungen auf die Umwelt lernen (vgl. Luhmann 2006: 75). Denn zum einen kann die Umwelt nicht per se erfasst werden – die Beobachtung hängt vom Beobachter ab – und zum anderen variiert die Umwelt größtenteils unabhängig von der Organisation. Die Vorstellung von einer festen Kopplung zwischen Systementscheidung und Umweltreaktion müsse demnach aufgegeben werden (vgl. ebenda).

„Die Komponenten der Unterscheidung mögen auf die Umwelt verweisen, die Unterscheidung selbst und erst recht die Auswertungsstatistik sind dagegen systeminterne Konstruktionen.“ (Luhmann 2006: 75)

⁹² In Kapitel 4.3.2 „These 2: Visualisierung und Manifestation politischer Steuerung als Evaluationsfunktion“ erfolgt eine ausführliche Abhandlung über ein form- und systemtheoretisches Steuerungsverständnis.

Vor diesem Hintergrund sei noch einmal zusammengefasst, dass eine Evaluation also Lernangebote zur Verfügung stellen vermag, auf welche Art und Weise daran angeschlossen wird und sich Lernprozesse entfalten, bleibt jedoch eine autonome Systemsentscheidung. Ein Ministerium z. B., kann die in einer Evaluation festgeschriebenen Ratschläge zur Veränderung einer Programmstrategie also auch ignorieren oder umdeuten.

4.3.1.3 Evaluationsbeobachtungen – Unterschiede, die manchmal (k)einen Unterschied machen. Ein Zwischenschritt zur Vorbeugung einer Lerneuphorie

Nachdem im vorangegangenen Kapitel eine Lernfunktion von Evaluationen hergeleitet wurde, werden nun folgend Argumente zusammengestellt, die der Entstehung einer Lerneuphorie vorbeugen sollen.

GRENZEN EINER EVALUATIONSBEOBACHTUNG

Es erscheint wie eine immer wiederkehrende Wiederholung, aber auch an dieser Stelle soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass Evaluationsbeobachtungen – also die Markierung von Setzungen entlang der Differenz Erfolg/Nicht-Erfolg – nichts anderes als in einem evaluierenden System als relevant erachtete Informationen darstellen. Dabei gilt, dass ein evaluierendes System „nur innerhalb der eigenen Grenzen und nach Maßgaben der zum Zwecke der Beobachtung gewählten Ausgangsunterscheidung Information erzeugen [kann]“ (Blank 2008: 80). Und Simon weist darauf hin, dass „[w]as für den einen Menschen Information ist (einen Unterschied macht), ist für den anderen keine (macht keinen Unterschied)“ (Simon 2005: 22). Aus form- und systemtheoretischer Sicht ist klar, dass die Voraussetzungen einer Beobachtung jeweils bestimmen, welchen Informationswert irgendein Phänomen gewinnt. Die Bildkomposition der Beobachtung von Evaluationsgegenständen – also die Formen des Gesehenen – kann davon abhängen, ob sich der Betrachter innerhalb einer Förderinstitution oder außerhalb befindet, ob er ein Manager oder ein Mitarbeiter, ob er ein Politiker oder ein Planer ist. In Abhängigkeit von der gewählten Differenz erscheint jeweils Unterschiedliches als relevant, als dominant, als irrelevant.

EXKURS: EIN WEITERER BLICK IN DIE ZWISCHENEVALUATION

Ein Blick auf die Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ auf Bundesebene zeigt, dass Evaluationen die Grenzen ihrer getroffenen Beobachtungen mitführen können. Die Grenzen der Evaluation werden dahingehend thematisiert, dass aufgrund der geringen Programmlaufzeit und ungenügender Datenbasis, Wirkungen nur sehr eingeschränkt ermittelt werden könnten (vgl. IfS 2004: 17). Dementsprechend wird im Kapitel 2 der Zwischenevaluation festgehalten, dass die ursprünglich mit dem Auftraggeber vereinbarten Forschungsfragen nicht in der vorgesehenen Reihenfolge und Zielsetzung realisiert werden konnten (vgl. IfS 2004: 16 f.). Darüber hinaus wird eingeschränkt, dass es sich bei der Beantwortung der aufgeworfenen gebietsbezogenen Fragen nur um Einschätzungen handeln könne (vgl. ebenda). Weitere Konkretisierungen hinsichtlich der Grenzen der Datenerhebungen in der Zwischenevaluation können am Beispiel der Überprüfung der Gebietsauswahlverfahren verdeutlicht werden. Dazu heißt es: „Es hat sich gezeigt, dass für objektivierbare Auswahlverfahren die Kriterien schwer zu definieren und die Daten schwer zu beschaffen sind, sodass entsprechende Verfahren auf kommunaler Ebene in der Regel unterbleiben. Auch auf Landesebene sind die Auswahlkriterien nicht überprüfbar, sodass letztlich der Verdacht weder bestätigt noch verworfen werden kann, es sei die Bandbreite der in das Programm aufgenommenen Gebiete breiter ausgefallen, als es der ursprünglichen Intention des Programms entspricht“ (IfS 2004: 69). Neben diesen beiden fundamentalen Grenzmarkierungen⁹³ innerhalb des Evaluationsberichts sei darauf verwiesen, dass auch die Thematisierung von Grenzen durch ein System aufgrund von begrenzten Systemressourcen immer nur begrenzt sein kann und teilweise aufgrund von Entscheidungsprämissen gar nicht erst Erwähnung findet, beispielsweise wenn dadurch Folgeaufträge gefährdet werden würden.

Diese im Exkurs aufgeführten selbstmitgeführten Schwierigkeiten in der Zwischenevaluation machen eindrucksvoll deutlich, dass es sich bei Evaluationsbeobachtungen grundsätzlich immer nur um-so-oder-auch-anders-mögliche Erkenntnis handelt. Die festgeschriebene Nicht-Existenz objektivierbarer Auswahlkriterien ließe sich zum Beispiel – abweichend von den Empfehlungen der Zwischenevaluation – auch dazu nutzen, die Leitdifferenzierung der Programmumsetzung zu relativieren. Und auch die Neuausrichtung zentraler Forschungsfragen – die

⁹³ Es wird von fundamentalen Grenzziehungen gesprochen, da es sich bei den Forschungsfragen um den Evaluationsauftrag und bei der Gebietsauswahl um die Leitdifferenzierung des Programmansatzes handelt.

im Übrigen in der Zwischenevaluation nicht weiter thematisiert wird – wäre stets so-oder-auch-anders-möglich gewesen. Was man zu sehen bekommt, variiert.

Das alles, was man durch Evaluationen als Beobachter zu sehen bekommt, variieren muss, leitet sich auch aus der einfachen Erkenntnis der Kontextabhängigkeit von Beobachtung ab. Denn auch wenn Evaluationsbeobachtungen als Beobachtung zweiter Ordnung angesehen werden können, so stellen sie nichts anderes als eine Beobachtung dar, die im Moment ihrer Bezeichnung den Kontext der Bezeichnung unthematisiert lässt. Beobachtungen zweiter Ordnung dürfen also nicht mit der Auflösung von Unterscheidungskontexten verwechselt werden. Warum? – Ausgehend von der im Rahmen einer Beobachtung erster Ordnung markierten Bezeichnung können mit zeitlichem Verzug durch eine Beobachtung zweiter Ordnung Vorschläge zur Aufklärung der Grenzziehung der Bezeichnung thematisiert werden. Dies geschieht jedoch mit vielen unbestimmten Variablen. In welchem Kontext ist das Bezeichnete erschienen, wovon könnte es abgegrenzt worden sein? Welche Wertaufladung hat es erfahren, etc.?

„Ich unterscheide den Beobachter von anderen Beobachtern, aber er oder sie unterscheidet womöglich auf ganz andere Weise, er handelt zum Beispiel moralisch, oder er unterscheidet nah und fern, persönlich und unpersönlich oder was immer. Es gibt viele Möglichkeiten. Für mich gibt es dann die Frage, wie ich mir (mir!) erkläre, dass er oder sie so und nicht anders unterscheidet.“ (Luhmann 2004: 157)

Auch die Beobachtung zweiter Ordnung ist also nur ein systemimmanenter Konstruktionsakt. Letztendlich gibt es keine Möglichkeit festzustellen, wovon die Beobachtung erster Ordnung abgegrenzt wurde. Es wird die Unterscheidung auf einer zweiten Ordnung gesetzt und rationalisiert, was auf der ersten Ordnung vorgängig gemacht wurde. Dies hat jedoch nichts mehr mit der Unterscheidung zuerst zu tun. Man meint mit einer neuen Unterscheidung anzuschließen, aber letztendlich tut man es nicht. In diesem Zusammenhang kann auch von einer Postrationalisierung gesprochen werden. Indem die zweite Seite festgelegt wird, entsteht durch die Beobachtung zweiter Ordnung etwas Neues, denn es hat im Prinzip nichts mit der Ausgangsunterscheidung als Operation zu tun. Rationalisierung meint, dass man eine Ratio einführt. Und diese Postrationalisierung wird auf einer Metanarrativen verwendet. Man sieht mit der Beobachtung zweiter Ordnung jedoch nicht mehr, man sieht anders, aber letztendlich bleiben die Unterscheidungen unauflösbar.⁹⁴

94 Genau so von Marc Redepennig während einer Diskussion auf dem Systemcafé in 2008 in Osnabrück eingeführt.

BEHARRUNGSVERMÖGEN EINES SYSTEMS

Genau diese Unauflösbarkeit und die damit einhergehende Entscheidungsunsicherheit (und evtl. Handlungsunfähigkeit) führt letztendlich in Organisationen zu der Notwendigkeit, hinsichtlich der Veränderung bestimmter vorliegender Komplexitätsreduktionsschemata beratungsresistent zu sein. Also nicht zuzulassen, dass bestimmte getroffene Entscheidungen in Frage gestellt werden. Wie ist dies zu verstehen?

» *Begrenzte Aufmerksamkeitsressourcen*

Schauen wir diesbezüglich noch einmal zurück: Wir hatten festgestellt, dass Welt unendlich komplex ist und in einer Organisation sich alles als entscheidbar darstellt, von der Festlegung von Förderstrategien, der zu Verfügung stehenden Finanzmittel, bis hin zur Einstellung von Mitarbeitern. Damit also beispielsweise eine Bewilligungsbehörde handlungsfähig sein kann, ist sie auf eine radikale Komplexitätsreduktion angewiesen (vgl. Martens, Ortmann 2006: 428). Und auch Baecker weist darauf hin, dass „[a]lles andere [...] die Organisation überfordern und zum pathologischen Fall ihrer selbst machen [würde]“ (Baecker 2008: 100).

Und genau deswegen – so stellt Baecker mit Verweis auf Weick (1985) heraus – hat eine Organisation keine Alternative dazu, „fast alles unter der Suggestion der Routine zu behandeln und nur das Wenige, wofür die jeweiligen Aufmerksamkeitsressourcen ausreichen, zum Gegenstand einer Entscheidung und einer damit einhergehenden, wie auch immer selektiven Diskussion zu machen“ (Baecker 2008: 100 f.). Diese begrenzten Aufmerksamkeitsressourcen führen zu einem Beharrungsvermögen, zu einer in Teilbereichen bestehenden Veränderungsresistenz. Oder anders formuliert, wird die in Organisationen bestehende Enttäuschungstoleranz, also die Bereitschaft, sich auf Lernangebote einzulassen, stark durch die Notwendigkeit beschränkt, handlungsfähig zu bleiben. Luhmann verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Voraussetzung eines Systems, sich durch Erfolge oder Misserfolge beeindrucken zu lassen, je nach Systemzustand variieren kann (vgl. Luhmann 2006: 75). Diese Notwendigkeit der Routine, der Stabilität, äußert sich – wie Baecker hervorhebt – auch in der Darstellungsweise einer Organisation: „Jede Organisation tut im Binnenverhältnis wie im Außenverhältnis so, als tue sie nur das auf der Hand Liegende und das immer schon Selbstverständliche“ (Baecker 2008: 100). Zum Selbstverständlichen kann auch zählen, veränderungsbereit zu sein. Diese Veränderungsbereitschaft jedoch, kann nur im begrenzten Umfang realisiert werden. Daraus leitet Baecker ein mögliches Beharrungsvermögen gegenüber einer Evaluation ab, die noch einmal thematisiert, „was nicht nur längst entschieden, sondern woran auch nichts mehr zu ändern ist. Sie zwingt dazu, sich noch einmal und im viel zu späten Nachhinein den Alternativraum ihrer Entscheidungen anzuschauen, obwohl man innerhalb der Organisation und vielleicht auch in ihrem ihr verbundenen Umfeld längst die

erforderlichen Schlussfolgerungen gezogen hat, inklusive aller Entscheidungen darüber, welche Problemstellen man in Zukunft mit welchen Mitteln angeht und welche nicht“ (Baecker 2008: 100).

Neben dieser einer jeden Organisation zu unterstellenden Notwendigkeit, nur in begrenztem Umfang das Hinterfragen getroffener Entscheidungen zuzulassen, können noch weitere Systemeigenschaften dazu führen, dass die in Evaluationen festgeschriebenen Lernangebote nicht zu Systemveränderungen führen. Die in Evaluationen enthaltenen Lernangebote können vom System als negativ, also als nicht verwendbar codiert werden, wenn beispielsweise Unsicherheit hinsichtlich der Verwendung valider Datenerhebungs- und Auswertungsverfahren oder hinsichtlich der Relevanz der zugrunde gelegten Fragestellungen besteht.⁹⁵ Darüber hinaus kann die Nichtberücksichtigung von Evaluationsergebnissen auch die Folge einer politisch motivierten Organisationsentscheidung sein, z. B. aufgrund veränderter politischer Mehrheiten und damit einhergehender Entscheidungsprogramme. Im Folgenden wollen wir noch einmal etwas ausführlicher auf das Kontingenzbewusstsein in Organisationen und damit einhergehende Folgen für den Umgang mit Evaluationsergebnissen eingehen.

» *Kontingenzbewusstsein*

Oben schreiben wir von Kontingenz und der Notwendigkeit, diese in Organisationen einzuschränken. Gleichzeitig hängt die Zukunftsfähigkeit einer Organisation davon ab, wie Entscheidungsstrukturen im Laufe der Zeit angepasst werden. Im Kapitel 3.3.4 „Oszillation: Temporalisierung von Komplexität“ haben wir festgehalten, dass diese Oszillation zwischen verschiedenen und auch neuen Positionen in Organisationen, also das Öffnen und Schließen von Möglichkeitsräumen, von der Ausprägung eines Kontingenzbewusstseins abhängt. Veränderungsbereitschaft setzt also voraus, dass eine Organisation Komplexität und damit ihre eigene Selektivität als Information mitführt (vgl. ebenda).

Einem Kontingenzbewusstsein entspringt jedoch gleichzeitig eine skeptische Haltung gegenüber Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten und deren Evaluation. Zum einen weiß das System, dass das Modell des Planers und das Wirkungsmodell des Evaluators nicht ausreichen werden, die Systemkomplexitäten abzubilden. Des Weiteren weiß das System, dass diese Planungs- und Evaluationstätigkeiten beobachtet werden. Luhmann macht deutlich, dass ein System, welches einer Planung ausgesetzt wird – und gleiches trifft zu für ein System welches evaluiert wird –, nicht mehr dasselbe ist, „sondern dass die Leute sich darauf vorbereiten, das sie jetzt geplant werden, dass sie jetzt aufpassen und Vorkehrungen treffen,

95 Für diesen Fall könnte man auch davon sprechen, dass ein System im Sinne der Beobachtung zweiter Ordnung eine Evaluation, dann verstanden als Beobachtung erster Ordnung, auf ihre Unterscheidungen hin beobachtet. Da Evaluation jedoch bereits als Beobachtung von Beobachtung verstanden wurde, handelt es sich hierbei um eine Beobachtung einer beobachteten Beobachtung. Der Status der Evaluation verschiebt sich damit wieder von der 2. zurück zur ersten Ordnung.

Daten verheimlichen und frisieren müssen“ (Luhmann 2004: 181).⁹⁶ Ein Kontingenzbewusstsein führt also die Annahme mit, dass im Rahmen der Umsetzung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ und deren Evaluation entsprechend der Förderkriterien und der Bewertungsmaßstäbe bestimmte Informationen in den Vordergrund gestellt, andere verheimlicht wird. Jede Planungs- und Evaluations-situation wird in diesem Sinne als hyperkomplex bewertet, da der Evaluator bei seiner Evaluationsbeobachtung in die Reflexionskapazität des zu evaluierenden Systems hinein reflektieren müsste (vgl. ebenda). Vor diesem Hintergrund wird ein System je nach Kontingenzbewusstsein den Empfehlungen einer Evaluation – die im Sinne einer Bilanzierung erfolgreiche von weniger erfolgreichen Setzungen gegenüberstellt – durchaus auch skeptisch beobachten, da sie der Hyperkomplexität nicht ausreichend – so eine mögliche Codierung der Evaluationsergebnisse durch ein System – Rechnung trägt.⁹⁷ Diese skeptische Beobachtung von Evaluationsergebnissen konnte mannigfaltig während der verschiedenen im Kapitel 2 dokumentierten Forschungsstudien festgestellt werden. Sie äußerte sich beispielsweise in kritischen Stellungnahmen zu Datengrundlagen, Auswertungsverfahren, Kausalitätszuschreibungen und Zeitressourcen von Evaluationen (vgl. ebenda).

ÜBERLEITUNG

Zusammenfassend lassen sich sowohl aus den begrenzten Aufmerksamkeitsressourcen als auch dem Kontingenzbewusstsein eines Systems und der damit einhergehenden Beobachtung der Grenzen einer Evaluationsbeobachtung Gründe für eine mögliche Beratungsresistenz eines Systems gegenüber in Evaluationen festgeschriebener Handlungsempfehlungen ableiten. Gestützt werden kann die Existenz einer gewissen Beratungsresistenz auch durch die Beobachtungen während der Forschungsstudien. So kristallisierte sich als ein zentrales Ergebnis heraus, dass Organisationen weniger aufgrund von Evaluationen, sondern vielmehr adhokratisch, auf der Basis alternativer Bewertungsverfahren lernen, also Erfolg von Nicht-Erfolg unterscheiden.⁹⁸

Vor diesem Hintergrund überraschen Teilergebnisse der systemtheoretischen Analyse zur Funktion von Evaluation im Kontext organisationalen Lernens von Blank (vgl. Blank 2005 und 2008). Auch wenn Blank immer wieder die erkenntnistheoretische Begrenzung der Möglichkeit von Evaluation mitführt und er auch klar die Hyperkomplexität einer Evaluation benennt, indem er schreibt, dass „das Wissen darüber, Objekt einer Evaluation zu sein, das Verhalten der am Evaluationsprozess beteiligten Systemelemente [beeinflusst]“ (Blank 2008: 88), entsteht an einigen Textstellen der Eindruck einer zu lerneuphorischen Funktionszuschrei-

96 Vgl. zum Phänomen der Beobachtung von planender Beobachtung auch Luhmann 1993: 57 f.

97 In Anlehnung an Baecker (2008: 98).

98 Vgl. Kapitel 2.3.2.3 „Adhokratische Bewertungspraxis und Evaluationsbedenken“.

bung von Evaluationen. Blank spricht davon, dass Evaluationen blinde Flecken „erhellen“ (Blank 2008: 84) und zu „Störungen des Gewohnten“ (Blank 2008: 91) führten. Evaluationen – so scheint es – werden nicht nur als Lernangebote, sondern als Synonym für Lernprozesse verstanden (vgl. Blank 2008: 75). Dies stellt sich vor dem Hintergrund der in diesem Kapitel angeführten Argumente als nicht zufriedenstellend dar.

Gleichzeitig erscheint es jedoch auch nicht zufriedenstellend, es bei dieser vorsichtigen Lernfunktion von Evaluationen zu belassen und lediglich ergänzend dazu Evaluationen aufgrund ihrer begrenzten Wirkungsmodelle nur eine kontraproduktive, pathologische Rolle und somit eher destabilisierende Funktion zuzuschreiben.⁹⁹ Zu groß erscheint das Interesse an immer weiteren Evaluationen. Im Folgenden wollen wir diskutieren, welche weitere Funktionen eine Evaluation für die Konstitution des Förderprogramms „Soziale Stadt“ erfüllen vermag.

4.3.2 These 2: Visualisierung und Manifestation politischer Steuerung als Evaluationsfunktion

In diesem Kapitel wollen wir uns von dem direkten, aus den Leitfäden zu entnehmendem Lernauftrag von Evaluationen etwas lösen und die Funktion von Evaluation im Kontext von Steuerung diskutieren. Wir wenden uns einer möglichen Steuerungsfunktion zu, da ihr insbesondere in der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Programm „Soziale Stadt“ zusätzlich zur Lernfunktion eine wichtige Bedeutung zugeschrieben wird.¹⁰⁰

Schauen wir zurück auf Kapitel 4.1: In einer ersten Annäherung aus form- und systemtheoretischer Perspektive konnten wir das Programm „Soziale Stadt“ als politisch motivierte Organisationsentscheidung verstehen. Das Programm soll helfen, das aus politischem Kalkül identifizierte gesellschaftliche Problem der „benachteiligten Stadt- und Ortsteile“ darstellbar und behandelbar zu machen. Das Förderprogramm konnten wir daraufhin ausführlich als Entscheidungsprogramm beschreiben, welches im Sinne eines Datenkoordinationssystems verschiedene Setzungen festschreibt, entlang derer sich Förderfähigkeit und Förderung darzustellen hat. Diese politisch motivierte Planung transformiert also offene in geschlossene Kontingenzen. Daran anknüpfend wollen wir im Folgenden ein Verständnis von politischer Steuerung entwickeln, um besser greifen zu können, warum und wie Förderung im politischen Kontext entschieden wird.

99 Vgl. zum Aspekt der Kontraproduktivität Baecker (2008: 98).

100 Vgl. Kapitel 2.2.3 „Umsetzungen von Evaluationen des Programms ‚Soziale Stadt‘“.

4.3.2.1 Politische Steuerung als Differenzsteuerung

In einer ersten Annäherung an das Phänomen der politischen Steuerung können wir zunächst einen skeptischen Blick entfalten. Der Versuch der Politik, Systeme mit Hilfe von Interventionsmaßnahmen gezielt in neue, vorab definierte Systemzustände zu versetzen, erscheint aus form- und systemtheoretischer Perspektive – wir haben es bereits mehrmals angesprochen – zunächst wenig erfolgsversprechend. Aufgrund des Verständnisses von Organisationen als kommunikatives System mit den Merkmalen der operativen Geschlossenheit, der Nicht-Linearität, der „Feedbackkaskaden innerhalb und zwischen Organisationen“ (Wedekind et al. 2005: 271) und der damit einhergehenden permanenten Oszillation zwischen verschiedenen Positionen, halten es Systemtheoretiker für nicht möglich, Systeme im Sinne einer „Durchgriffskausalität“ (Luhmann 2006: 401) zu verändern. In Rückgriff auf die Idee der strukturellen Kopplung hat der Systemtheoretiker Willke vorgeschlagen, anstelle von direkter Steuerung eher von Kontextsteuerung zu sprechen (vgl. Willke 2001: 1). Und auch Luhmann zu Folge muss in der Debatte über Steuerungsmöglichkeiten die Idee der Durchgriffskausalität durch die Idee der „Auslösekausalität“ (Luhmann 2006: 401) ersetzt werden. Mit Auslösekausalität gemeint ist, dass ein System stets über Ja/Nein Entscheidungen festlegen kann, ob und wie es eine Vorgabe – z. B. ein Förderkriterium – beachtet oder nicht beachtet (vgl. Luhmann 2006: 401). Für die Umsetzung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ bedeutet dies beispielsweise, dass eine Stadtverwaltung entscheidet, ob es den Förderrichtlinien entsprechend ein integriertes Handlungskonzept aufstellen lässt und wenn ja, in welcher Form und mit welcher Konsequenz. Selbst wenn also die Umsetzung eines integrierten Handlungskonzeptes entschieden wird, so kann dies ganz bewusst von den im Leitfaden und der VV festgeschriebenen Idealvorstellungen abweichen.¹⁰¹

In einer zweiten Annäherung an politische Steuerung können wir uns fragen, welches Steuerungsverständnis dem Programm „Soziale Stadt“ zugrunde liegt. – Zunächst haben wir das Programm „Soziale Stadt“ als politische Entscheidung verstanden, die mit dem Ziel verknüpft wurde, „der drohenden sozialen Polarisierung in den Städten Einhalt zu gebieten“ (ARGEBAU 1998: Kap. 1). Luhmann weist darauf hin, dass ein Steuerungsanlass – im Fall des Programms „Soziale Stadt“ die von Segregation betroffenen Stadtteile – „durch ‚Politisierung‘ dieses Zustandes als eines Problems, bei dem ‚etwas geschehen muss‘ [entsteht]“ (Luhmann 1993: 56). Inwieweit sich ein Problem nun jedoch für eine Politisierung eignet, hängt entscheidend von der Darstellbarkeit des Problems ab.

„[E]ine Chance, Problem zu werden, ergibt sich für eine Differenz nur dort, wo Möglichkeiten der Differenz erkennbar sind und es praktisch dann nur

¹⁰¹ Eine ausführliche Darstellung der organisationsspezifischen und als unique erscheinenden Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ findet sich in Kapitel 4.1.5 „Soziale Stadt‘ und Oszillation“.

noch um Mobilisierung von Konsens und um Durchsetzung geht, also um spezifisch politische Könnerschaft.“ (Luhmann 1993: 56)

Welche Differenzen in den politischen planenden Entscheidungen dargestellt werden, konnten wir im Kapitel 4.1.3 „Unterscheidungen im Programmleitfaden ‚Soziale Stadt‘“ herausarbeiten. Im Sinne des Formenkalküls können diese Planungsdokumente als Aneinanderreihung von Setzungen beschrieben werden, die im Sinne eines Datenkoordinatensystems festlegen, wie sich die Förderfähigkeit darzustellen hat. Festgehalten wird, wie sich die Ausgangssituation in den Stadtteilen typisieren lässt und anhand welcher Entwicklungsstrategien sich die Aufwertungsprozesse vollziehen sollen.

Vor diesem Hintergrund können wir die Steuerung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ als Differenzsteuerung bezeichnen: Ein Problem wird anhand bestimmter Differenzen beschrieben und daraufhin festgelegte Differenzveränderungen angestrebt (vgl. Luhmann 1993: 57 f.). Es geht dann darum, „bestimmte Differenzen nicht zu groß werden zu lassen bzw. zu verringern. Es geht darum, Abweichungen vom Zielkurs, Abweichungen von dem erstrebten Zustand, [...] zu verringern“ (Luhmann 2004: 55). Auf die Steuerungsintention des Förderprogramms „Soziale Stadt“ übertragen geht es also beispielsweise darum, Arbeitslosenquoten und Leerstandsquoten zu verringern und Bürgeraktivitäten und Gewerbeansiedlungen zu erhöhen.

Wenn man nun dieses Steuerungsverständnis – welches sich aus der Kybernetik ableitet (vgl. Luhmann 2004: 52 f.)¹⁰² – zugrunde legt, so kann man durchaus von möglicher Steuerung sprechen (vgl. Luhmann 1993: 56). „Der Ansatzpunkt ist der jeweils gegebene historische Zustand des Systems in den entsprechenden Variablen“ (Luhmann 1993: 56). Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass eine jede Abbildung eines Zustandes in entsprechenden Variablen eine Systemkonstruktion, also eine radikale Komplexitätsreduktion darstellt. Wenn also in einem Stadtteil lokale Ökonomie anhand der Variablen Arbeitslose und Gewerbeansiedlungen übersetzt wird, dann bezieht sich die Steuerungsmöglichkeit auf die Veränderung dieser konstruierten Variablen. Unberücksichtigt bleibt dabei, dass lokale Ökonomie sich natürlich in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich darstellen lässt, so dass vollständige Information schlichtweg nicht erreichbar erscheint.

In den politisch verabschiedeten Programmdokumenten wird der Konstruktionscharakter stadtteilbezogener Steuerungsanlässe nicht mitgeführt. Vermutlich ließe sich so kein politischer Konsens für die Notwendigkeit einer politischen Intervention finden. Notwendig erscheint, dem Förderprogramm „Soziale Stadt“

¹⁰² Kybernetik „ist in den 40er Jahren aufgrund von technischen Überlegungen entstanden, wie man unter variablen Umweltbedingungen Systeme, Systemzustände, auch Outputs von Systemen stabil halten könne. Die Antwort auf diese Frage lag im bekannten Feedbackmodell, das heißt in der Vorstellung, dass es eine Apparatur gebe, die bestimmte Distanzen, das heißt Informationen aus der Umwelt, in Beziehung zu einem erstrebenswerten Systemzustand messen und die Mechanik des Systems einschalten oder ausschalten könne, je nachdem, ob die Distanz befriedigende oder unbefriedigende Messwerte liefert“ (Luhmann 2004: 52 f.).

eine Logik zuzuschreiben, die auf der Darstellung klarer Probleme und klarer Entwicklungsmöglichkeiten basiert. Und auch Luhmann hebt hervor, dass „die Erzeugung von Optimismus“ (Luhmann 2006: 188) eine Voraussetzung politischen Konsens sei. „Die Last der fehlenden Information ist die Voraussetzung für die Lust am Entscheiden“ (Luhmann 2006: 188). Zusammengefasst erscheint in den Worten von Luhmann eine „illusion of control“¹⁰³ (Luhmann 2006: 188) einer jeden politischen Intervention – so auch der „Sozialen Stadt“ – inhärent. Also die Illusion, Stadtprobleme gezielt bekämpfen und kontrollieren zu können.

4.3.2.2 Die Steuerungsfunktion von Evaluation

Wenn wir politische Steuerung als Versuch verstehen, eine eingrenzbare Anzahl von Differenzen entlang von Idealvorstellungen einer festgeschriebenen Programmplanung zu verändern, so lassen sich im Zusammenhang mit Evaluationsstätigkeiten folgende Steuerungsfunktionen diskutieren. Indem Evaluationen Differenzveränderungen abbilden und entlang der Unterscheidung Erfolg und Nicht-Erfolg einen Bezug zur Förderprogrammatik herstellen, liefern sie zum einen den politischen Organisationen Hinweise für Steuerungsbedarf. Im Sinne der oben diskutierten Lernfunktion beinhalten Evaluationen Angebote, aus denen Organisationen Hinweise zur Veränderung von Entscheidungsprämissen ableiten können. Dieses organisationale Lernen würde sich im Kontext politischer Steuerung nach der Frage richten, wie ausgewählte Differenzen – beispielsweise die Arbeitslosenquote – anhand des Förderprogramms „Soziale Stadt“ entsprechend der Zielvorstellungen beeinflusst werden könnten. Neben dieser Lernfunktion¹⁰⁴ kann eine weitere Funktion von Evaluation in der Verbesserung der Darstellung oder in anderen Worten, in der Verbesserung der Visualisierung politischer Steuerungslogik gesehen werden.

VISUALISIERUNG POLITISCHER STEUERUNGSLOGIK DURCH EVALUATION

Visualisierungsfunktion meint, dass eine Evaluation einen Fundus an markierten Differenzveränderungen bereithält, der – z. B. zum Nutzen einer politischen Organisation – die Darstellbarkeit von Förderprogrammumsetzungen verbessert. Anhand der in Evaluationen enthaltenen Beschreibungen kann eine Organisation expliziter benennen, was sich im Hinblick auf den Steuerungsanlass verändert

103 Luhmann verweist bei der Verwendung des Begriffs auf verschiedene Autoren, u. a. Langer; E. J. (1975): The Illusion of Control. In: Journal of Personality and Social Psychology 32, S. 31–28.

104 Zur Darstellung der Lernfunktion von Evaluationen siehe ausführlich Kapitel 4.3.1 „These 1: Lernen als Evaluationsfunktion“.

hat. In Ergänzung zur Lernfunktion liefert eine Evaluation basierend auf der Leitunterscheidung Erfolg/Nicht-Erfolg Hinweise zur detaillierteren Kommunikation über erreichte Erfolge und über weiteren Handlungsbedarf. Folgender Blick auf die Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ soll dies verdeutlichen.

EXKURS: FESTGESCHRIEBENE DIFFERENZVERÄNDERUNGEN IN DER ZWISCHEN-EVALUATION DES PROGRAMMS „SOZIALE STADT“ AUF BUNDESEBENE

Wenn wir unter dem Gesichtspunkt einer Visualisierungsfunktion auf den Evaluationsbericht der Zwischenevaluation auf Bundesebene schauen, dann lassen insbesondere die Kapitel 4, 5 und 6 Darstellungen von Differenzveränderungen erkennen, die sich zur Visualisierung politischer Steuerung eignen könnten (vgl. IfS 2004). Entsprechend der in der Förderprogrammatik enthaltenen Zielvorstellungen können einige Differenzveränderungen aufgezeigt werden:

BEISPIEL 1

» *Zielvorstellung:*

Das Programm „Soziale Stadt“ soll als Gemeinschaftsinitiative zwischen Bund und Ländern initiiert werden (vgl. ARGEBAU 1998).

» *Dargestellte Differenzveränderungen in der Evaluation:*

Bis August 2003 wurden insgesamt 228 Fördergebiete in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen (vgl. IfS 2004: 48). Die Zwischenevaluation führt auf, wie sich die Anzahl der Fördergebiete und die landesspezifischen Ansätze der Mittelbündelung in den einzelnen Bundesländern zwischen 1999 und 2003 verändert haben (vgl. IfS 2004: 51 ff.). Die Resonanz des Förderprogramms „Soziale Stadt“ bei den Bundesländern wird als anhaltend positiv bewertet (vgl. IfS 2004: 51).

BEISPIEL 2

» *Zielvorstellung:*

Das Programm „Soziale Stadt“ soll als Rahmenprogramm zur Bündelung von Förderaktivitäten fungieren (vgl. ARGEBAU 1998).

» *Dargestellte Differenzveränderungen in der Evaluation:*

Es wird herausgestellt, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) seit 1999 im Rahmen verschiedener Part-

nerprogramme zusätzliche Fördermittel bereitgestellt hat (vgl. IfS 2004: 47 f.). Entlang der einzelnen Partnerprogramme führt die Evaluation schlaglichtartig Erreichtes an. So wurden im Rahmen des Programms „Lokale Aktionspläne für Toleranz und Demokratie“ insgesamt 196 Jugendämter gefördert und im Rahmen des Programms „Freiwilliges soziales Trainingsjahr“ in den Fördergebieten des Programms „Soziale Stadt“ 80 Qualifizierungsbüros errichtet (vgl. IfS 2004: 48).

BEISPIEL 3

» *Zielvorstellung:*

Die Situation soll sich in den Fördergebieten verbessern (vgl. ARGEBAU 1998).

» *Dargestellte Differenzveränderungen in der Evaluation:*

Die im vorherigen Abschnitt erwähnte Befragung wird auch dazu genutzt, die Einschätzung von Veränderungen der Situation in den Fördergebieten entlang ausgewählter Kategorien wie Qualität der Wohnungen oder Image oder Sicherheit im öffentlichen Raum darzustellen (vgl. IfS 2004: 150). In Form einer Tabelle wird mit Hilfe einer fünfstufigen Ordinalskala die Entwicklung der Situation in den Fördergebieten seit 1999 aufgeführt (vgl. Abb. 57).

BEISPIEL 4

» *Zielvorstellung:*

Auf kommunaler Ebene sollen Akteure eingebunden werden (vgl. ARGEBAU 1998).

» *Dargestellte Differenzveränderungen in der Evaluation:*

In dem Kapitel 5.5 widmet sich die Evaluation der Frage, inwieweit Akteure der Stadtteilentwicklung sich entsprechend der Idealvorstellung eines integrativen Programmansatzes an der Umsetzung des Förderprogramms beteiligen (vgl. IfS 2004: 108 ff.). Auf der Grundlage einer bundesweit durchgeführten schriftlichen Befragung im Jahr 2004 stellen die Evaluatoren u. a. dar, dass 64,4 Prozent der befragten Akteure sich „hinreichend in die Umsetzung des Programms einbezogen fühlen“ (IfS 2004: 109). Differenziert nach verschiedenen Akteursgruppen wird die Aussage getroffen, dass Kommunalpolitiker zu 74 Prozent, Wohnungsunternehmen zu 60 Prozent, Schulen zu 35,2 Prozent und Wirtschaftsorganisationen zu 13,7 Prozent an Steuerungsgremien beteiligt sind.

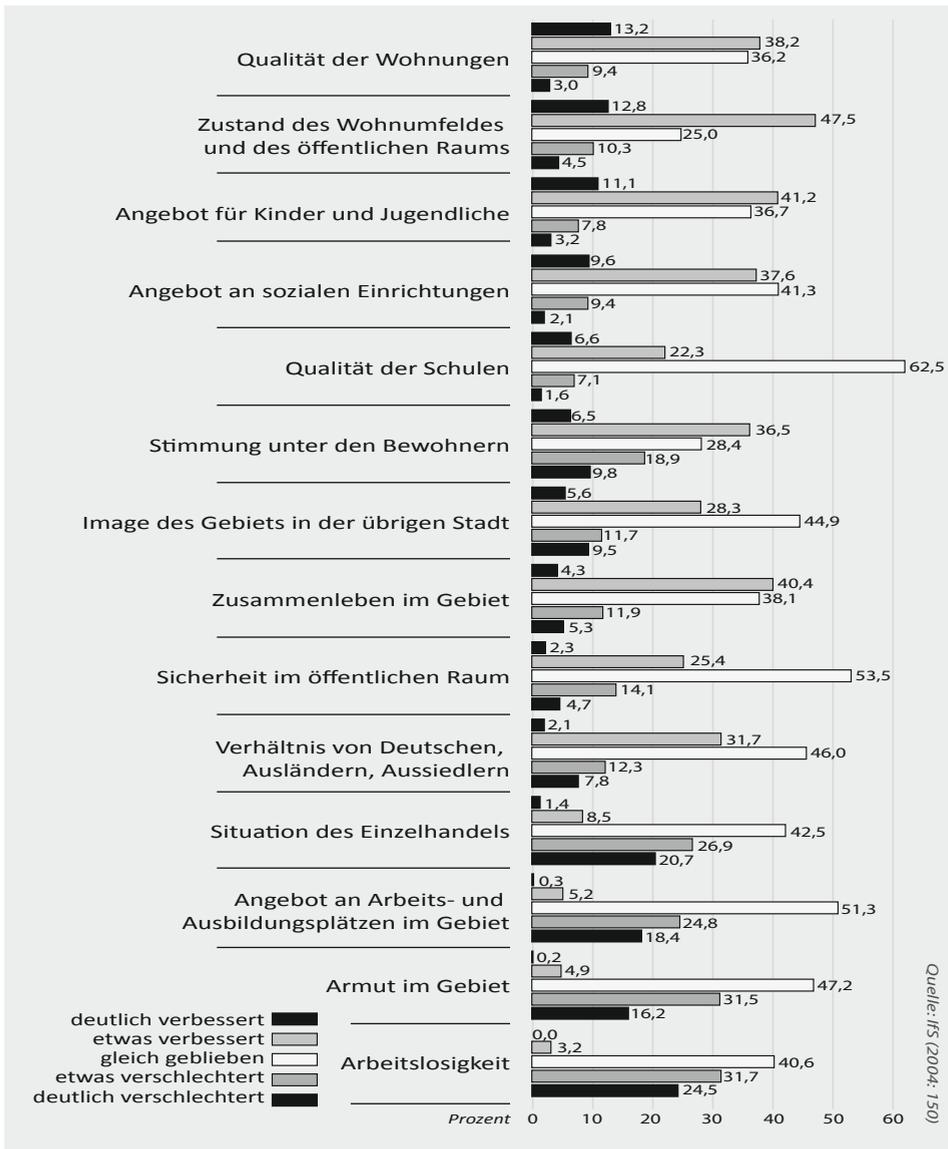


Abb. 59: Entwicklung der Situation in den Fördergebieten seit 1999 (Einschätzung der externen Akteure) in der Zwischenevaluation

Der Blick auf die Zwischenevaluation zeigt, dass Evaluationen Veränderungen markieren. Diese Differenzveränderungen werden jeweils in Bezug auf die zugrunde gelegten Programmziele und damit zum politisch legitimierten Steuerungsanlass thematisiert. Die Programmstrategie schreibt z. B. eine Mittelbündelung als positiv zu verändernde Differenz fest und die Zwischenevaluation führt auf, wie sich die Veränderung der Mittelbündelung in Form von initiierten Unterprogrammen und deren Projektanzahl darstellt.

Der in Evaluationen angelegte Vorteil für die Darstellung politischer Steuerung besteht gegenüber Studien der Begleitforschung oder anderer wissenschaftlicher Studien zur Quartiersentwicklung darin, dass der Bezug zum Steuerungsanlass und der damit einhergehenden Veränderungsideale mitgeführt wird. Dies erfolgt, indem Evaluationen stets Erfolg und Nicht-Erfolg im Kontext der Programmintentionen markieren.

Aus form- und systemtheoretischem Blick auf Evaluation lässt sich nachvollziehen, dass sich mit Hilfe von Evaluationen Differenzveränderungen und damit Erfolg oder Nicht-Erfolg politischer Steuerung besser darstellen lässt. Evaluationen können folglich als Indiz interpretiert werden, dass gesteuert werden kann. Indem Evaluationen scheinbar Steuerungseffekte aufzeigen, bestätigen sie die zugrunde gelegte Steuerungslogik. Evaluationen beinhalten folglich Information, auf die zum Beispiel im Kontext der Legitimation der politischen Entscheidungen zum Programm „Soziale Stadt“ zurückgegriffen werden kann. Je nachdem auf welcher Seite der Unterscheidung Erfolg/Nicht-Erfolg von einer politischen Organisation angeschlossen wird, lässt sich eine Fortführung oder eine Beendigung des Programms legitimieren. Die durch Evaluation bereitgestellte Darstellung von Differenzveränderungen muss aber nicht nur im Kontext von Legitimation und damit in der Außendarstellung von Organisationshandeln Verwendung finden, sondern kann auch im Kontext von Binnendifferenzierungen, zum Beispiel bei der Aufgabenzuschreibung von Abteilungen, kommunikativ in Anspruch genommen werden. Nicht hergeleitet werden kann, in welchen Organisationskontexten diese Visualisierungsangebote aktiviert werden.

MANIFESTATION POLITISCHER STEUERUNGSLOGIK DURCH EVALUATION

Im vorherigen Abschnitt wurde die Möglichkeit herausgestellt, dass Evaluationen Informationen bereithalten, die zur Darstellung politischer Steuerungslogik verwendet werden können. Wie bereits oben erwähnt, geht mit der Darstellung von Differenzveränderungen auch die Möglichkeit einher, Lernangebote zu formulieren. Die in der Evaluation markierten Differenzänderungen können genutzt werden, um im Sinne einer Differenzsteuerung weiteren Steuerungsbedarf abzuleiten und daraufhin Entscheidungsstrukturen innerhalb einer Organisation anzupassen. Beispielsweise kann aus der oben dargelegten Darstellung der im BMFSFJ implementierten Unterprogramme und der damit einhergehenden Projektaktivitäten die Lernintention abgeleitet werden, die Anzahl der kooperierenden Ministerien oder die Anzahl der Unterprogramme zu erhöhen. In diesem Sinne verbessern Evaluationen nicht nur die Darstellungsweise politischer Steuerung, sondern können einem System als Fundus dienen, sich nach den Prinzipien poli-

tischer Steuerung – also der Markierung von Differenzen und Überwachung der Differenzänderung – auszurichten.

In dem Maße, in dem sich eine Organisation an den Ergebnissen einer Evaluation ausrichtet bzw. diese nutzt um einen bestimmten, auf Linearität aufbauenden Steuerungsmechanismus zu konstruieren, trägt eine Evaluation zur Manifestation politischer Steuerungsfähigkeit in der entsprechenden Organisation bei. Evaluationen fördern die „illusion of control“ einer politischen Steuerung, da sie auf selbiger Logik – also auf einem linearen Planungsverständnis, auf Ursache-Wirkungszusammenhängen – basieren¹⁰⁵. Was steckt dahinter? – Wie wir in Kapitel 2.4.1 „Evaluationsforschung: Die Dominanz der Linearität und das Dogma der Nützlichkeit“ herausgestellt haben, stellen die mit einem Förderprogramm verknüpften Zieldimensionen jeweils die Bezugsebene für die Bewertung der Förderprogrammumsetzung dar. Indem die lineare Planungslogik des Förderprogramms also im Rahmen der Umsetzung von Evaluationen zunächst rekonstruiert und dann als Bewertungsmaßstab zugrunde gelegt wird, erfolgt eine Bestätigung derselben. Folgender Exkurs aus der Zwischenevaluation soll diesen Gedanken konkreter veranschaulichen.

EXKURS: BEWERTUNG DER STRATEGIE DES FÖRDERPROGRAMMS „SOZIALE STADT“ IN DER ZWISCHENEVALUATION

In dem Unterkapitel 3.4.1 „Die Relevanz des Förderprogramms“ wird in der Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ die Frage behandelt, ob die Probleme richtig erkannt wurden und die formulierte Strategie passfähig erscheint (vgl. IfS 2004: 33 ff.). Die Evaluatoren stellen heraus, dass es „für die Definition der Programmstrategie bzw. für die Bezeichnung der Instrumente, die für die Zielerreichung eingesetzt werden sollen, [...] von Bedeutung [ist], welche Ursachenanalyse zugrunde gelegt wird“ (IfS 2004: 36). In der Auseinandersetzung mit dem Gebietsansatz, also dem Raumbezug des Förderansatzes führen die Evaluatoren zunächst verschiedene Zitate des Leitfadens von 2000 auf, in denen die beiden Gebietstypen genannt werden und die Ursachen für die Quartiersentwicklungen dargelegt werden. Grundsätzlich bestätigen sie die programmkonzeptionellen Problembeschreibungen: „Mit dieser Problembeschreibung sind zweifellos Tendenzen in der Entwicklung der Städte umrissen, die sich in allen industriell hoch entwickelten westlichen Ländern beobachten lassen“ (IfS 2004: 33). Bekräftigt wird dies auch dadurch, dass „andere Länder bereits früher ähnliche Programme aufgelegt haben. Und sie entspricht auch den Befunden der Stadtforschung in

¹⁰⁵ In Kapitel 2.4.1.3 „Evaluationsforscher als Steuerungsoptimisten?“ haben wir herausgestellt, dass das konstruktivistische Paradigma sehr wohl in der Evaluationsdebatte diskutiert wird, bisher jedoch bei der Umsetzung von Evaluationen in der Städtebauförderung keine nennenswerte Rolle spielt. Ob Evaluationen basierend auf einem nicht-linearen Planungsverständnis von einer politischen Organisation beauftragt werden können, muss an dieser Stelle offen bleiben.

diesen Ländern, nach denen sich als Folge von Deindustrialisierung und Internationalisierung der ökonomischen Beziehungen in den Städten eine größere ökonomische und sozial-kulturelle Ungleichheit herausbildet. [...] Die wachsende Ungleichheit wird von einer zunehmenden sozialräumlichen Segregation begleitet – und überhöht“ (IfS 2004: 33 f.). Mit Verweis auf wissenschaftliche Erkenntnisse wird der Förderansatz also bekräftigt. In den anschließenden Ausführungen wird der Programmansatz tiefergehend als in den Leitfäden mit Inhalten aufgeladen. Die Rede ist von „Abkopplung“, „Stigmatisierung“ und Abwärtsentwicklung dieser „Segregierten Quartiere“ (IfS 2004: 34). Kurzum: In der Zwischenevaluierung sind verschiedene Argumentationsketten enthalten, um die Benachteiligung von Stadtteilen detailliert aufzuladen und den Raumbezug des Förderansatzes zu rechtfertigen. Die Zwischenevaluation bestätigt also grundsätzlich die zugrunde gelegte Steuerungslogik.

Evaluatoren erscheinen vor diesem Hintergrund befangen: Eine Kritik der „illusion of control“ schließt sich praktisch aus. Auch aus Gründen des wirtschaftlichen Kalküls der die Evaluation durchführenden Organisation erscheint es wenig wahrscheinlich, dass das Steuerungsverständnis, welches die Initiierung politischer Förderprogramme legitimiert und damit einhergehend zur Vergabe von Evaluationsaufträgen führt, durch Evaluatoren – also durch die Auftragnehmer – in Frage gestellt wird. Bei der Durchführung der Zwischenevaluierung auf Bundesebene erschien eine solch kritische Haltung der Evaluatoren doppelt unwahrscheinlich, da Häußermann nicht nur die Rolle des Evaluators einnahm, sondern sich gleichzeitig anhand seiner wissenschaftlichen Studien als Verfechter der raumbezogenen Förderstrategie „Soziale Stadt“ erweist (vgl. Häußermann 2005, 2005b; Häußermann, Kapphan 1998).

Neben dieser impliziten Bestätigung des linearen Steuerungsverständnisses, können Evaluationen die „illusion of control“ auch explizit in formulierten Lernangeboten mitführen. In der Zwischenevaluierung beispielsweise teilen die Evaluatoren im Anschluss an die oben dargestellte Analyse der Programmstrategie die Einschätzung, dass die Formulierungen im Leitfaden zu unkonkret sind. Empfohlen wird, die Bestimmung der Ziele und Projekte zu konkretisieren (vgl. IfS 2004: 36). Denn: „Die Bestimmung von Zielen und Projekten hängt ab von der Definition der Probleme, die mit der ‚Abwärtsentwicklung‘ verbunden sind, und von der Analyse der Ursachen der Entwicklung, die es zu bekämpfen gilt“ (IfS 2004: 36). Ein anderes Beispiel lässt sich im Kapitel 5.7 „Monitoring und Evaluierung auf der Gebietsebene“ finden (vgl. IfS 2004: 131 ff.). Die Empfehlungen der Evaluatoren zielen auf eine verbesserte Steuerung des Förderprogramms. Ebenen übergreifend wird dazu geraten die ressortübergreifende Kooperation zu verbessern und Förderprogramme besser aufeinander abzustimmen, Qualitätsstandards zu bestimmen, Problemdiagnosen, Zieldefinitionen und Integrierte

Handlungskonzepte zu optimieren und Monitoringsysteme aufzubauen. Darüber hinaus wird dazu geraten „die im Leitfaden der ARGEBAU zum Programm formulierten Zielbestimmungen“ (IfS 2004: 205) zu überprüfen. Es gilt, „Unsicherheiten nachvollziehbar zu beseitigen, damit denjenigen, die das Programm umsetzen sollen, eine klare Orientierung gegeben wird“ (ebenda). Und für die kommunale Ebene wird empfohlen, dass es „in erster Linie um Monitoring, Controlling und interne Evaluierung im Sinne einer systematischen Bestandsaufnahme und eine Bewertung des Erreichten durch die Akteure [gehen muss]“ (IfS 2004: 132). Und als abschließendes Beispiel empfiehlt die Zwischenevaluation, die Ausgestaltung der Integrierten Handlungskonzepte hinsichtlich der „Konsistenz der Strategie, der Bildung klarer Prioritäten und der Definition operationalisierter und überprüfbarer Ziele“ (IfS 2004: 206) zu verbessern. Die Erfahrungen während der durchgeführten Forschungsstudien stützen genau diese Argumentation und können beispielsweise in den Empfehlungen zur Potenzialanalyse formativer Evaluation in der Gemeinde Belm (vgl. Wilhelm 2005) und im Bundesland Brandenburg (vgl. Henke et al. 2006 und Rolfes, Wilhelm 2007) nachempfunden werden.

Diese in Evaluationen festgeschriebene Selbstempfehlung weist auf eine weitere Analogie zwischen politischer Steuerung und Evaluation hin. Luhmann stellt heraus, dass „[d]ie Notwendigkeit von Steuerung [...] ihr eigenes Produkt [ist]. Wenn man einmal anfängt, zwingt das zu Korrekturen, und man kann nicht wieder aufhören, wie immer man die Zwecke dreht und wendet. In diesem Sinne beschleunigt Steuerung sich selbst“ (Luhmann 2006: 403 f.). Eine Evaluation wird stets eine bessere Evaluierbarkeit und weitere Evaluationen fordern. Man kann zwischen aktivierter politischer Steuerungslogik in politischen Organisationen und beauftragten Evaluationen eine sich selbst verstärkende Wechselbeziehung vermuten: politisch motivierte Förderprogramme sehen Evaluationen vor und durchgeführte Evaluationen führen zu einer Bestätigung der den Förderprogrammen zugrunde gelegten Steuerungslogik. Wenn die Verbesserung der Evaluierbarkeit eines Förderprogramms als Stärkung politischer Interventionslogiken verstanden werden kann, dann gilt im Umkehrschluss, dass eine Kritik an Programmevaluation eine Grundsatzkritik an der Durchführung politischer Interventionen entfalten kann. Diese Abhängigkeit könnte erklären, warum die Relevanz von Evaluationen trotz der in Kapitel 2.3 „Irritierende Erkenntnisse während der Beobachtung von Evaluationspraxis“ dargelegten methodischen Herausforderungen in politischen Organisationen zugenommen hat. Politische Organisationen sehen sich im Rahmen ihrer politischen Interventionen im Sinne einer Selbststabilisierung veranlasst, immer weitere Evaluationstätigkeiten zu beauftragen.

Schlagen wir an dieser Stelle einen Bogen zu der Bedeutungszuschreibung von Evaluation in der wissenschaftlichen Begleitforschung und in den Leitfäden (vgl. ARGEBAU 1998, 2000, 2005). Vor dem Hintergrund der diskutierten Visualisierungs- und Manifestationsfunktion von Evaluationen fällt zum einen auf, dass in der wissenschaftlichen Begleitforschung die Darstellung erreichter Effekte

neben der Möglichkeit zu lernen auch insbesondere mit der Verbesserung von Transparenz und Legitimierbarkeit verknüpft wird.¹⁰⁶ Die Funktion von Evaluation wird in diesem Zusammenhang in der verbesserten Außendarstellung des Organisationshandelns gesehen. In der Evaluationsforschung wird dies auch als Legitimationsfunktion von Evaluationen bezeichnet (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 74 f.). Entgegen der in diesem Kapitel hergeleiteten Evaluationsfunktionen basiert die so genannte Legitimationsfunktion auf einem rationalen Organisationsverständnis, wie in nachfolgendem Zitat ersichtlich:

„Die mit Hilfe einer Evaluation gewonnene Datenbasis bietet die Möglichkeit, nachprüfbar zu belegen, mit welchem Input welcher Output und welche Wirkungen über die Zeit hinweg erzielt wurden. Damit können Mittelgeber und Durchführungsorganisationen nachweisen, wie effizient sie mit Finanzmitteln umgegangen sind und welchen Wirkungsgrad ihre Projekte und Programme erreicht haben.“ (Stockmann, Meyer 2010: 74)

Die darin verankerte Steuerungslogik spiegelt sich auch in einer kleinen Passage des Leitfadens wieder (vgl. ARGEBAU 2005: Kap. 7). Darin heißt es, dass Evaluation auf kommunaler Ebene eine „Überprüfung der Zielerreichung, der Gebietsauswahl und des Gebietsausschnitts sowie [...] [eine] wirksame [...] Steuerung und Umsetzung der Handlungskonzepte“ (ebenda) ermöglichen.

In der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Programm und auch im Leitfaden des Programms taucht sehr wohl auf, dass Evaluationen die Darstellung der Programmumsetzung verbessern helfen und sich daraus verschiedene Evaluationsfunktionen ergeben. Unthematisiert bleibt, dass die dabei zugrunde gelegte lineare Steuerungslogik mit unterstellter Durchgriffskausalität sich anhand von Evaluationen manifestieren kann.

Diese Gedanken zur Funktion einer Evaluation wollen wir in folgender Gleichung zusammenfassen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass Evaluation in Organisationen verstanden werden kann als im Kontext unterstellter Steuerungsfähigkeit stattfindende Markierung des Programms nach Erfolgs- und Nicht-Erfolgskriterien. Dieser Steuerungskontext setzt Wissen über lineare und quantifizierbare Problem- und Lösungszusammenhänge voraus.

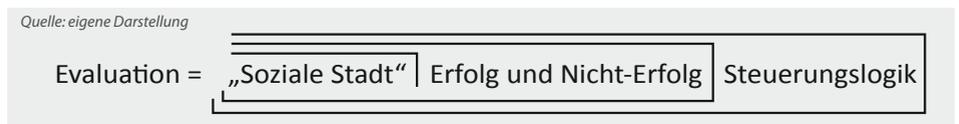


Abb. 60: Steuerungsfunktion von Evaluation

¹⁰⁶ Vgl. Kapitel 2.2.2 „Programmbegleitende Debatte über Evaluation“.

4.3.3 These 3: Symbolisierung von Lernen und Reflexivität durch Evaluation

Aber wo führt es hin, wenn erneut und erneut evaluiert wird? – Luhmann spricht davon, dass eine sich beschleunigende Steuerung „umso mehr auf die strukturelle Trägheit von Organisationen und ihre Festlegung auf bekannte Probleme, bekannte Gegner, bekannte Risiken, geläufige Formen der Unsicherheitsabsorption angewiesen [ist]“ (Luhmann 2006: 403 f.). Und genau so muss es auch im Falle von durchgeführten Evaluationen sein, denn ansonsten droht Entscheidungsunfähigkeit aufgrund einer Informationsflut: Immer weitere Evaluationen und die darin enthaltenen Lernangebote bergen schlicht die Gefahr, die Kapazitäten einer Organisation zu überfordern. Diese Grenzen des ernsthaften Umgangs mit Evaluationsergebnissen haben wir bereits weiter oben zur Vorbeugung einer Lerneuphorie skizziert.¹⁰⁷ Welche Konsequenzen können daraus für die nun anschließende weitere Diskussion von Evaluationsfunktionen gezogen werden?

Schauen wir an dieser Stelle noch einmal kurz auf die bisher diskutierten Evaluationsfunktionen: Sowohl die Herleitung der Lernfunktion, als auch der Funktion der Visualisierung und Manifestation politischer Steuerungslogik durch Evaluationen erfolgte entlang der detaillierten Auseinandersetzung mit den in einer Evaluation festgeschriebenen Setzungen. Zur Veranschaulichung: In einer Evaluation kann bspw. der Erfolg und Nicht-Erfolg umgesetzter Maßnahme zur Bürgerbeteiligung beschrieben werden. Lernfunktion meint nun, dass sich eine Organisation im Kontext von Veränderungsbereitschaft und Selbstreflexion intensiv mit den Evaluationsbeschreibungen auseinandersetzt und diese evtl. zum Anlass nimmt, Strategien zur Bürgerbeteiligung zu verändern, also Entscheidungsprämissen auf bestimmte Art und Weise anzupassen. Steuerungsfunktion meint, dass sich eine Organisation mit den Evaluationsbeschreibungen der Bürgerbeteiligung im Kontext linearer Wirkungszusammenhänge und unterstellter Steuerungsfähigkeit auseinandersetzt. Die Evaluation kann dann zum Anlass genommen werden, zu zeigen, in welchem Umfang und auf welche Art aufgrund der Maßnahmen Bürgerbeteiligung stattgefunden hat (Visualisierung der Steuerungslogik) und dass es klappt, gezielt Bürgerbeteiligung zu initialisieren (Manifestation der Steuerungslogik).

Sowohl die Lern-, als auch die Steuerungsfunktion können sich also immer dann entfalten, wenn die Differenzierungsangebote einer Evaluation in anschließender Kommunikation aufgegriffen werden. Also immer dann, wenn eine Evaluation im Hinblick auf Analyseergebnisse (das Was der Evaluation) und im Hinblick auf zugrunde gelegte Unterscheidungskategorien (das Wie der Evaluation) beobachtet wird. So gesehen liegen diese beiden Funktionen eng beieinander. Damit einher geht jeweils – da Evaluationen als Beobachtungen von Beobachtungen verstanden

¹⁰⁷ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 4.3.1.3 „Evaluationsbeobachtungen – Unterschiede, die manchmal (k)einen Unterschied machen. Ein Zwischenschritt zur Vorbeugung einer Lerneuphorie“.

werden – dass Komplexitätsreduktionsschema geöffnet und Kontingenz erzeugt wird.

In der Darstellung der Visualisierungs- und Manifestationsfunktion deutete sich jedoch bereits an, dass Evaluationen alleine dadurch, dass sie stattfinden bzw. beauftragt werden, eine stabilisierende Funktion erfüllen können. Unabhängig von der Auseinandersetzung mit konkreten Evaluationsergebnissen macht die Ankündigung oder die Veranlassung eines Evaluationsvorhabens in der Organisation bereits einen Unterschied. Wir waren darauf anhand der Identifizierung einer latenten Wechselbeziehung zwischen Evaluation und politischer Steuerung gestoßen. Eine Funktionszuschreibung von Evaluationen scheint also auch jenseits der Auseinandersetzung mit konkreten Inhalten in Evaluationen denkbar. In diesem Zusammenhang könnte man von einer symbolischen Funktion von Evaluation sprechen. Symbolische Funktion meint dann, dass in einer Organisation der Begriff Evaluation mit ganz bestimmten Sinnzuschreibungen – wie beispielsweise mit Lernen, Reflexivität und auch Kontrolle – verknüpft wird und sich bereits aus der Verwendung des Begriffs in bestimmten Kontexten – und zwar unabhängig von der Auseinandersetzung mit konkreten Evaluationsergebnissen – eine bestimmte Funktion innerhalb der Organisation entfaltet. Eine Funktion würde dann bereits aus der Beobachtung resultieren, dass evaluiert wird, also dass die „Soziale Stadt“ nach Erfolgs- und Nichterfolgs-kriterien bewertet wird. Im Folgenden wollen wir diesen Gedanken weiter vertiefen.

In den vorherigen Abschnitten haben wir gelernt, dass mit dem Begriff Evaluation Vielfältiges in einen Zusammenhang gestellt werden kann. Evaluation kann mit Lernprozessen, mit Kontrollieren, mit Effizienz- und Effektivitätsermittlung, mit Zielbezogenheit und Planbarkeit verknüpft werden. Sinnzuschreibungen sind in einer Organisation jeweils fest in Form von Entscheidungsprämissen, z. B. in Entscheidungsprogrammen oder in Erfahrungshintergründen der Organisationsmitglieder, angelegt. Diese in einer Organisation vorhandenen Sinnzuschreibungen werden anhand struktureller Kopplungen mit der Umwelt weiterentwickelt. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang wissenschaftlich kodierte Kommunikation beispielsweise über Verwaltungshandeln im Allgemeinen oder Förderprogramme und Evaluation im Speziellen.

Eine Betrachtung der Leitfäden und der wissenschaftlichen Debatte zum Programm „Soziale Stadt“ macht deutlich, dass mit Evaluation sehr stark reflektieren, lernen, verbessern verknüpft wird.¹⁰⁸ Dabei muss der Begriff Evaluation in einer Organisation keineswegs nur positiv konnotiert sein. Das Kapitel 2.3 führt schließlich eindrucksvoll die in Organisationen thematisierten Herausforderungen, die mit der Umsetzung von Evaluation einhergehen, zusammen. An dieser Stelle lässt sich keine genauere Aussage darüber treffen, in welchem Maße bestimmte Sinnaufladungen in ausgewählten Organisationen besonders häufig in Erscheinung

108 Vgl. Kapitel 2.2.1 „Programmkonzeption und Evaluation: Hoffnung auf Reflexion und Lernen“ und Kapitel 2.2.2 „Programmbegleitende Debatte über Evaluation“.

treten. Klar ist, dass die Sinnzuschreibungen von Abteilung zu Abteilung und von Organisation zu Organisation sehr unterschiedlich in Erscheinung treten können. Welche Sinnaufladung Evaluation in einem konkreten Kontext zugeschrieben wird, also, welche Bedeutung Evaluation zu symbolisieren vermag, hängt jeweils von der spezifischen Organisation ab.

Warum es zum einen sehr unterschiedliche Sinnzuschreibungen geben muss und diese zum anderen – und dies erscheint für die Herleitung einer Symbolisierungsfunktion von Evaluation entscheidend – immer wieder unhinterfragt verwendet werden, lässt sich – wieder einmal – anhand der Phänomene Komplexität und Entscheidungsunsicherheit erklären: Organisationen werden „als Phänomen organisierter Komplexität“ (Baecker 2006: 7) verstanden. Wie bereits mehrfach erwähnt, hat ein System nicht die Ressourcen, um auf alles, was in der Umwelt beobachtbar erscheint, einen eigenen Zustand dagegegnzuhalten (vgl. Luhmann 2004: 168). Um entscheidungsfähig zu bleiben, muss stets Komplexität reduziert werden. Ein System „muss bündeln oder auch ignorieren, es muss Indifferenz aufbringen“ (Luhmann 2004: 168). Bündeln heißt in diesem Zusammenhang, dass ein System unterschiedliche Ereignisse oder Beschreibungen mit demselben Namen, mit derselben Kategorie kodiert und dann „ein identisches Reaktionsmuster“ (Luhmann 2004: 169) bereithält.

Was bedeutet dies für Evaluation und politische Organisation? – Zwei Dinge stechen diesbezüglich heraus: In einem Umfeld, welches sich durch Gleichzeitigkeit, Unordnung und Komplexität auszeichnet, wird Evaluation oder konkreter der Evaluator – ähnlich wie das Management einer Organisation (vgl. Baecker 2006) – als Platzhalter, als Projektionsfläche für Reflexivität, Ordnung und Bestimmtheit. Eine Organisation – so Luhmann – benötigt selbst geschaffene „Spezialeinrichtungen für ein Komplexitätsmanagements“, auch als „Planungsinstanzen“ oder als „Rationalitätsagenturen“ (Luhmann 2004: 169) zu bezeichnen, an die jeweils der Umgang mit Komplexität adressiert werden kann. Evaluationen können systemintern als Spezialverfahren betrachtet werden, welches in der Organisation sicherstellen soll, dass programmbegleitend Reflexionen und Programmieren stattfinden. Alleine aus dem Wissen, dass an Evaluationen gedacht wurde oder gedacht werden wird, resultiert eine Systemberuhigung oder Systembeunruhigung – je nachdem. Denn: An Evaluation wird bestimmtes adressiert, mit Evaluation bestimmtes abgedeckt. Wollmann (2005), Bogumil (2004) und Becker (2003) machen beispielsweise darauf aufmerksam, dass Evaluation als Ausdruck modernen Verwaltungshandelns verstanden werden kann. Im Rahmen der Veränderung von Leitbildern öffentlicher Verwaltungen und Konzepten des New Public Management wird dem Instrument der Evaluation eine immer prominentere Rolle zugewiesen (vgl. Wollmann 2005: 502 ff.) Begriffe wie Evidence Based Management beschreiben Idealbilder, wonach sich das Handeln der Politik und Verwaltung an seiner Wirksamkeit ausrichten soll. Dies wiederum setzt voraus, dass Informationen über die Wirksamkeit öffentlichen Handelns – also Evaluationsergebnisse – vorliegen.

Mit Evaluation wird damit die Hoffnung verknüpft, Ergebnisorientierung öffentlichen Handelns zu gewährleisten (vgl. Bogumil et al. 2004: 9). Und auch Strubelt stellt heraus, dass Förderprogramme ohne Evaluation nicht mehr denkbar seien (Strubelt 2005: I). Indem folglich das Programm „Soziale Stadt“ mit dem Begriff Evaluation und der Absichtserklärung zur Durchführung von Evaluationen versehen wird, lässt sich zum Ausdruck bringen, dass es sich um eine zeitgemäße Förderprogrammstrategie handelt.¹⁰⁹

Diese Platzhalterfunktion gilt dabei jedoch nicht nur für die Binnendifferenzierung einer Organisation, sondern auch für die Außendarstellung. Im Rahmen der Forschungsstudien wurde deutlich, dass die Umsetzung von Evaluation in den meisten Fällen als Signal nach außen verstanden wird.¹¹⁰ Entsprechend des organisationsinternen Verständnisses der Außenwahrnehmung von Evaluation, könnte diese strategisch eingesetzt werden. Leitend könnte dabei die Frage nach den Erwartungen der Umwelt hinsichtlich der Evaluationstätigkeiten innerhalb der Organisation sein.¹¹¹

Sowohl hinsichtlich der Binnendifferenzierung als auch der Außendarstellung einer Organisation – so die Thesen – kann Evaluation alleine dadurch eine Funktion entfalten, dass sie als Eigenwert in einer Organisation beobachtet wird. In einem nicht-linearen Umfeld steht Evaluation dann für etwas, was ordnet, fest schreibt und damit Linearität und Planbarkeit rekapituliert. Es bietet sich eine Projektionsfläche für Mitteilungen, in denen es prominent nur darum geht, dass evaluiert wird. Ein Evaluationsbeauftragter, ein Evaluationskonzept oder bereits eine Absichtserklärung zur Durchführung einer Evaluation kann in bestimmten Kontexten mit Sinnzuschreibungen – wie zum Beispiel Programmlernen – verknüpft werden, ohne dass die alltägliche Arbeit des Beauftragten oder die Durchführung der angekündigten Evaluation hinterfragt wird. Wichtig ist dann jeweils, dass evaluiert wird und nicht so sehr wie evaluiert wird.

Der Gedanke, dass mit Evaluationen auch eine symbolische Funktion einhergeht, vermag zunächst innerhalb der Evaluationsforschung als wenig akzeptabel erscheinen. Bei genauerer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass ein form- und systemtheoretischer Zugang im Grunde genau dieses Symbolisierende als basalen Operationsmodus aller sozialer Systeme und damit als etwas ganz Normales erkennen lässt. Die Welt ist zu komplex, als dass jedes System alles bis ins letzte Detail hinterfragen könnte. Und selbst das detaillierte Hinterfragen von etwas bleibt nur eine Beobachtung, die jeweils im unmarked state verborgen lässt, wovon sie sich unterscheidet. Systeme sind also permanent darauf angewiesen,

109 Die mit Hilfe von Evaluationen erfolgte Markierung des Unplanbaren als Teil des Geplanten (vgl. Kapitel 4.1) kann auch als Ausdruck des zugenommenen Kontingenzbewusstseins in unserer Gesellschaft verstanden werden.

110 Vgl. Kapitel 2.3 „Irritierende Erkenntnisse während der Beobachtung von Evaluationspraxis“.

111 Als Beispiel sei an dieser Stelle angefügt, dass ein ranghoher Vertreter eines Bundesamtes im Rahmen der Erstellung eines Evaluationsleitfadens für die Städtebauförderung es für wichtig hält, dass Selbstevaluationen auf kommunaler Ebene stattfinden, sein Amt jedoch nicht über die konkreten Inhalte der Evaluationen informiert werden sollte (Aussage auf einem Expertenworkshop).

Begriffe unhinterfragt mit Sinnzusammenhängen zu verknüpfen und für weitere Kommunikationsprozesse zur Verfügung zu stellen.¹¹²

Zusammenfassend soll dieses Kapitel darauf aufmerksam machen, dass bereits mit der Entscheidung, dass Evaluation einen Unterschied machen soll, also Evaluation von Nicht-Evaluation unterschieden wird, durch die mit dem Begriff der Evaluation markierte Seite der Form eine Funktion im System erzeugt werden kann. Alleine durch die kommunikative Inanspruchnahme des Begriffs Evaluation lassen sich in bestimmten Kontexten bestimmte Sinnzuschreibungen aktualisieren. Dieses Kapitel muss offen lassen, welche konkreten Sinnzuschreibungen in bestimmten Kontexten der Förderprogrammumsetzung symbolisiert werden. Vorsichtig kann auf der Grundlage der Leitfäden und der Betrachtung der Begleitforschung vermutet werden, dass im Rahmen des als lernendes Förderprogramm bezeichneten Programms „Soziale Stadt“ innerhalb von politischen Organisationen durch Evaluation die Symbolisierung von Lernen und Reflexivität eine größere Relevanz einnimmt. An dieser Stelle können wir uns auch noch einmal in Erinnerung rufen, dass die Auseinandersetzung mit einer symbolischen Funktion von Evaluation in der bisherigen Evaluationsforschung keine Rolle spielt. Bereits während der Zurkenntnisnahme der aktuellen Evaluationsforschung und der Beschreibung der Evaluationsfunktionen haben wir uns nicht damit zufrieden gegeben, dass Stockmann sehr wohl erkannte, dass teilweise mit Evaluationsergebnissen nicht ernsthaft umgegangen wird, dieses jedoch seiner Meinung nach keine wichtige Funktion erfülle, sondern eher als etwas pathologisches betrachtet werden könne (vgl. Kapitel 2.4.1.2).

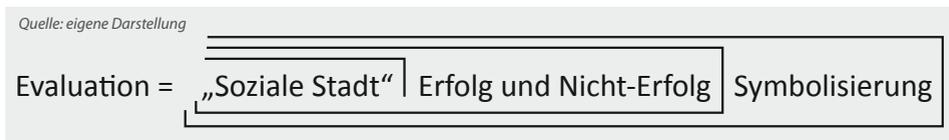


Abb. 61: Symbolisierung als Evaluationsfunktion

Diese Gleichung bringt zum Ausdruck, dass Evaluation verstanden werden kann als im Kontext von Komplexitätsreduktion und Symbolisierung stattfindende Markierung des Programms „Soziale Stadt“ nach Erfolgs- und Nichterfolgskriterien. Dieser Symbolisierungskontext setzt Wissen über Evaluationssinnzuschreibungen voraus. Symbolisierung kann ganz unterschiedlich ausfallen. Zum Beispiel kann Evaluation dazu beitragen, das Förderprogramm als lernendes Programm, als kontrollierendes oder als steuerbares Programm zu kommunizieren. Im Unterschied zur diskutierten Lern- und Steuerungsfunktion entfaltet sich die Symbo-

112 Ein Blick auf andere Themenfelder lässt vermuten, dass genau diese Funktionslogik mit Labeln, Zertifizierungen und Auszeichnungen, wie bspw. Öko-Test-Urteilen oder Qualitätsstandards einhergehen. Die Markierung einer Verpackung eines Verbrauchsgutes im Einzelhandel mit dem Öko-Test-Urteil Gut, wird viele Kaufentscheidungen positiv beeinflussen, ohne dass den Entscheidungen eine Kenntnis der Bewertungskriterien zugrunde liegt.

lisierungsfunktion, indem die im Programm „Soziale Stadt“ enthaltene Komplexitätsreduktion unhinterfragt bleibt. Dass die verschiedenen Funktionen eng miteinander zusammenhängen, werden wir im nächsten Abschnitt diskutieren.

5 FAZIT: EVALUATIONSFUNKTIONEN ALS WOLKE DER AMBIGUITÄT?

Fassen wir zunächst die bisherigen Erkenntnisse kurz zusammen: In dem vorangegangenen Kapitel 4 haben wir uns in einem ersten Schritt das Förderprogramm „Soziale Stadt“ als internes Beobachtungsschema einer Organisation hergeleitet.¹¹³ Die Leitfäden und Richtlinien des Förderprogramms werden als Datenkoordinatensystem verstanden: Bestimmte Setzungen wie integrierte Förderung, raumbezogener Entwicklungsansatz und raumbezogene Benachteiligung geben einen Rahmen vor, welcher festlegt, wonach sich Problemdarstellungen und deren Fördermöglichkeiten im Kontext von Bewilligung und Administration auszurichten haben. Ein einheitliches – das heißt organisationsübergreifendes – Verständnis des Programms „Soziale Stadt“ kann es nicht geben, denn das Beobachtungsschema „Soziale Stadt“ oszilliert: Es variiert von Organisation zu Organisation und verändert sich über die Zeit.

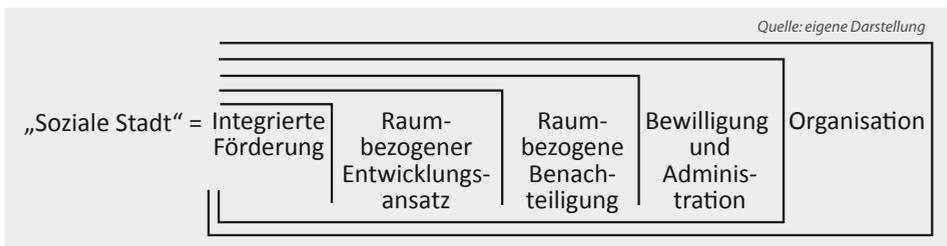


Abb. 62: „Soziale Stadt“ als organisationspezifisches Beobachtungsschema

Vor dem Hintergrund dieses Verständnisses zum Förderprogramm „Soziale Stadt“ konnten dann Thesen zur Funktion von Evaluation diskutiert werden. Ausgehend von der Frage, inwieweit Evaluationen Organisationslernen evozieren helfen, werden verschiedene Funktionen von Evaluation für die Konstituierung des Förderprogramms abgeleitet.¹¹⁴ Unterschieden werden drei Funktionen.

LERNEN ALS EVALUATIONSFUNKTION

Die im Rahmen der „Soziale-Stadt“-Kommunikation in Organisationen bestehenden Entscheidungsprämissen sind nicht als starr, sondern als anpassungsfähig zu verstehen. Evaluation kann als geplanter, reflexiver Kommunikationsakt die Eigenschaft zugeschrieben werden, getroffene Entscheidungen, eingenommene Beobachtungsperspektiven und vorherrschende Prämissen experimentell zu hinterfragen. In Evaluationsergebnissen werden Ausschnitte eines rekonstruierten „Soziale Stadt“-Beobachtungsschemas entlang der Unterscheidung Erfolg/Nicht-Erfolg markiert. Diese Lernangebote können dann von Organisationen aufgegriffen und in Lernoperationen transferiert werden. In diesem Sinne kann Evaluatio-

¹¹³ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 4.1 „Förderprogramm „Soziale Stadt“ als oszillierendes Beobachtungsschema“.

¹¹⁴ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 4.2 „Evaluation als systeminterne Beobachtung des Programms „Soziale Stadt““.

nen die Funktion zugeschrieben werden, Anpassungen des Förderprogramms „Soziale Stadt“, z. B. anhand von Beschlüssen in politischen Organisationen, zu begünstigen. Diese Funktion setzt dabei innerhalb einer Organisation ein Wissen über Kontingenz und Veränderung voraus.

Quelle: eigene Darstellung

Evaluation = „Soziale Stadt“ | Erfolg und Nicht-Erfolg | Lernen

Abb. 63: Lernfunktion von Evaluation

VISUALISIERUNG UND MANIFESTATION POLITISCHER STEUERUNGSLOGIK ALS EVALUATIONSFUNKTION

Jede politische Intervention basiert auf einer linearen Steuerungslogik, einer „illusion of control“: Ein politisch motiviertes Förderprogramm kann nur dann entschieden und erneut bestätigt oder beendet werden, wenn klar markiert wird, dass auf ein bestimmtes gesellschaftliches Problem erfolgsversprechend auf bestimmte Art und Weise reagiert werden kann. Probleme können dabei stets nur als Differenzen markiert werden, so dass von Steuerung nur im Sinne einer Differenzsteuerung gesprochen werden kann. Auch für die politisch motivierten Organisationsentscheidungen zum Förderprogramm „Soziale Stadt“ ist es unabdingbar, dass zum einen der Steuerungsanlass – also die Benachteiligung von Stadtteilen – und zum anderen der Steuerungserfolg – also die Verringerung von Benachteiligung – visualisiert, also dargestellt werden können. Diesbezüglich können Evaluationen einen Beitrag liefern. Indem Evaluationen Differenzveränderungen feststellen und kausal dem Förderprogramm „Soziale Stadt“ zuordnen, helfen sie, die Funktionsfähigkeit politischer Steuerung darstellbar zu machen. Da Evaluationen ähnlich einer jeden politischen Intervention auf einem linearen Steuerungsverständnis basieren, können sie zu einer Manifestation dieser Steuerungslogik in politischen Organisationen beitragen. Evaluationen überprüfen also nicht nur den Erfolg von Steuerungsversuchen, sondern stellen Informationen zur Verfügung, die die „illusion of control“ bestätigen. Dies kann z. B. durch in Evaluationen enthaltenen Angeboten zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit des Förderprogramms evoziert werden. Diese Funktion setzt dabei stets ein Wissen über lineare und quantifizierbare Ursache-Wirkungszusammenhänge voraus.

Quelle: eigene Darstellung

Evaluation = „Soziale Stadt“ | Erfolg und Nicht-Erfolg | Steuerungslogik

Abb. 64: Steuerungsfunktion von Evaluation

SYMBOLISIERUNG VON LERNEN, REFLEXIVITÄT UND STEUERUNG ALS EVALUATIONSFUNKTION

Während sich die ersten beiden Funktionen von Evaluation daraus ableiten, dass Organisationen an Evaluationsergebnisse anschließen, wird abschließend diskutiert, dass bereits die Beobachtung, dass evaluiert wird, eine Funktion innerhalb von politischen Organisationen entfalten kann. Für eine Organisation, stets gekennzeichnet durch die Komplexität und Gleichzeitigkeit von Entscheidungen, kann die kommunikative Inanspruchnahme des Begriffs Evaluation – ähnlich dem Begriff Unternehmensmanagement – als Platzhalter für bestimmte Sinnzuschreibungen wie Reflexivität, Ordnung, modernes Verwaltungshandeln und Bestimmtheit fungieren. Welche Sinnzuschreibungen mit Evaluation verknüpft werden, wird von Abteilung zu Abteilung, von Organisation zu Organisation variieren. Die kommunikative Inanspruchnahme des Begriffs Evaluation kann sowohl für die Binnendifferenzierung einer Organisation – eine Evaluationsabteilung kann als Gewährleistung von Programmlernen verstanden werden – als auch für die Außendarstellung – Evaluation kann von anderen Organisationen mit Organisationslernen gleichgesetzt werden – eine Funktion erfüllen. Die Symbolisierungsfunktion setzt dabei stets ein Wissen über Evaluationssemantiken voraus.



Abb. 65: Symbolisierungsfunktion von Evaluation

Auf den ersten Blick erscheint jede einzelne Funktion herleitbar und von den anderen Funktionen zu unterscheiden. Jede Funktionsbeschreibung resultiert aus einem spezifischen Kontext und führt so zu einem spezifischen Ergebnis. Diese variierenden Kontexte werden in den vorangegangenen drei Formen mit den drei unterschiedlichen Begriffen Lernen, Steuerung und Symbolisierung verdeutlicht. Es macht jeweils einen deutlichen Unterschied, ob Evaluationen und damit die Markierung von „Soziale Stadt“-Programmatik nach Erfolgs- und Nichterfolgskriterien im Kontext von Lernen, politischer Steuerung oder Symbolisierung betrachtet werden.

Wollte man dieses Ergebnis als Bild zum Ausdruck bringen, so könnte man an eine Weggabelung mit drei unterschiedlichen Wegen denken (vgl. Abb. 66). Gefragt nach dem Weg der Funktion einer Evaluation zur Konstitution des Förderprogramms „Soziale Stadt“ kann man sich auf den Steuerungsweg, den Lernweg und den Symbolisierungsweg begeben. Die Wege schließen sich dabei nicht gegenseitig aus, sondern können als sich ergänzend nach und nach begangen werden. Auf den Wegen – gewissermaßen als fester Untergrund – ließen sich Begriffe zur Charakterisierung der Wege festhalten. Die Steuerungsfunktion ließe sich

durch die Begriffe Problem, Lösung, Linearität, Kontrolle und die Lernfunktion durch Begriffe wie Überraschung, Veränderung, Anpassung charakterisieren (vgl. Abb. 66). Ein vierter Weg könnte andeuten, dass neben den drei beschriebenen Funktionen weitere denkbar sind. Die Funktion von Evaluationen könnte beispielsweise auch im Kontext von Forschung oder Dialog oder, oder diskutiert werden. Diese zusätzlichen Funktionen bleiben in dieser Arbeit unbestimmt.

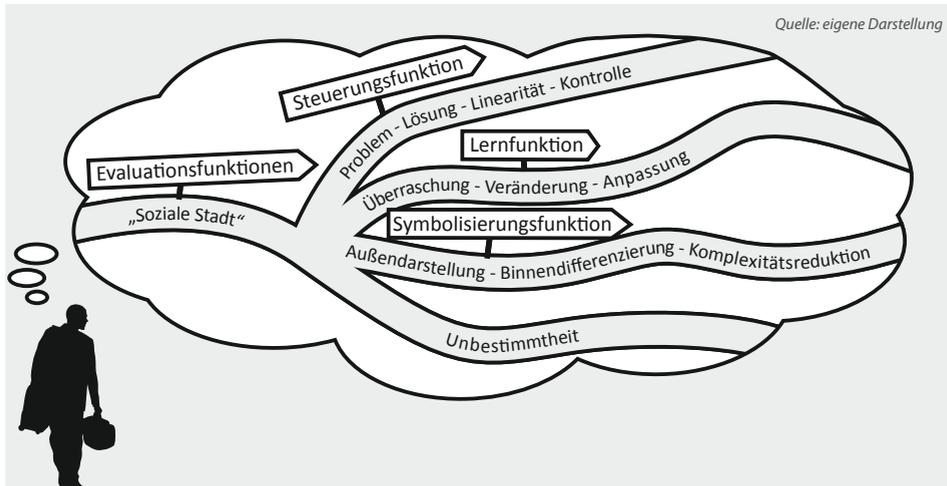


Abb. 66: Drei bestimmte Evaluationsfunktionen

Aber sind die Funktionen wirklich so klar voneinander zu trennen? – Eine Gegenüberstellung der einzelnen Funktionen lässt Querbezüge zwischen den Wegen erkennen. Der Lernweg führt Verbindungen zum Steuerungsweg mit, denn im Kontext von Veränderungsbereitschaft beobachtete Markierung von Erfolg und Nicht-Erfolg von Planungsmechanismen – wie zum Beispiel die Notwendigkeit von Zielformulierungen – kann zur Manifestation politischer Steuerungslogik führen. Und die Berücksichtigung von Lernangeboten oder auch die Manifestation bestimmter Steuerungslogiken führt einen Bezug zu Symbolisierungsmöglichkeiten mit. In dem Maße, indem Lernen in einem systemtheoretischen Verständnis durch Evaluation evoziert wird und als solches in einem Systemgedächtnis gespeichert wird, kann in anschließender Kommunikation Lernen durch Evaluation wahrscheinlicher symbolisiert werden. Und andersherum kann durch die Symbolisierung von Lernen die Entscheidung zur Durchführung von Evaluationen und die damit einhergehenden Chancen auf Organisationslernen verbessert werden. Das skizzierte Bild der Weggabelung könnte also dahingehend ergänzt werden, dass zwischen den einzelnen Funktionswegen – bildlich gesprochen – Pfade existieren. Diese Pfade sollen die Querbezüge zwischen den einzelnen Funktionen verdeutlichen (vgl. Abb. 67).

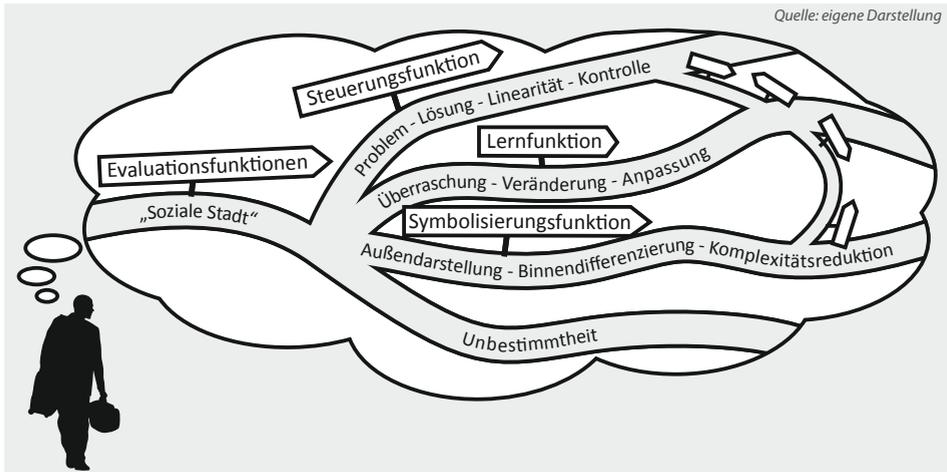


Abb. 67: Drei bestimmte Evaluationsfunktionen mit Querbezügen

Aber damit nicht genug. Hinter dem scheinbar Unterschiedlichen steht – je länger man vergleichend schaut – scheinbar Gleiches, bzw. lässt sich scheinbar aus Gleichem Unterschiedliches ableiten. Was meint dies? – Zur Erläuterung der unterschiedlichen Funktionen haben wir jeweils auf bestimmte systemtheoretische Grundannahmen – wie Kontingenz, Operativität, strukturelle Kopplung – verwiesen. Dabei fällt jedoch auf, dass aus ein und derselben Grundannahme konträre Positionen abgeleitet werden können. Ein Beispiel: Aus der Annahme, dass Entscheidungen stets kontingent sind – also so-oder-auch-anders getroffen werden können – lässt sich zum einen in Organisationen ein Interesse ableiten, Erfolg von Nicht-Erfolg zu unterscheiden und im Sinne eines Organisationslernens in anschließender Kommunikation zu berücksichtigen. Gleichzeitig lassen sich aber auch aus der Annahme der Entscheidungskontingenz und des damit einhergehenden Kontingenzbewusstseins ein Lernskeptizismus und die Funktion der Symbolisierung entfalten. Das Bild der Weggabelung wird so betrachtet immer konturloser. Es entsteht ein breiter Weg, auf dem sich höchstens noch die Konturen vier unterschiedlicher Funktionen erkennen lassen (vgl. Abb. 68).

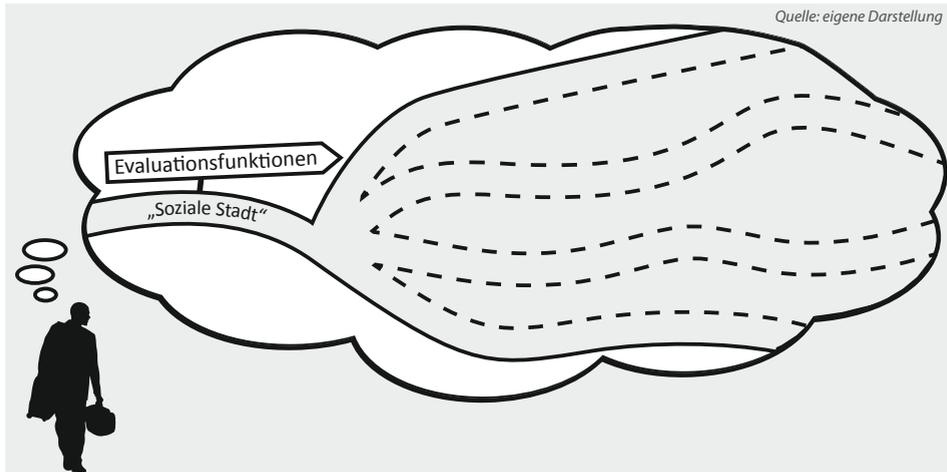


Abb. 68: Konturlosigkeit von Evaluationsfunktionen

Zusammenfassend wird deutlich, dass es hochgradig mehrdeutig erscheint, mit einem form- und systemtheoretischen Blick auf die Funktion von Evaluation zu schauen. Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn man darauf aufmerksam macht, dass sehr unterschiedliche Funktionen mit ein und derselben Evaluation auch gleichzeitig innerhalb einer Organisation denkbar scheinen. Zur Erinnerung: In den Kapiteln zu den einzelnen Evaluationskapiteln haben wir in verschiedenen Exkursen immer wieder einen Bezug zur Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ (vgl. IfS 2004) und damit zu ein und derselben Evaluation hergestellt.

Damit erzeugt die Frage, auf welcher Ebene der Funktionszuschreibung von Evaluation wir uns im Dschungel der Differenzierungen jeweils befinden könnten, beim Verfasser ein gewisses Schwindelgefühl. Endet die form- und systemtheoretische Auseinandersetzung mit Evaluationsfunktionen damit in einer Wolke der Ambiguität? – Ja und Nein zugleich. Denn genau die Gleichzeitigkeit einerseits der Trennung einzelner Funktionen und andererseits der Konturlosigkeit von Evaluationsfunktionen erscheint als die Kernaussage dieser theoretischen Perspektive. Mit einer und derselben Evaluation spannt sich für eine Organisation ein Horizont an Oszillationsmöglichkeiten auf. Genau darauf haben wir in den vorherigen Abschnitten stets verwiesen, indem wir darauf aufmerksam machten, dass sich eine Evaluationsfunktion stets aus einem Organisationskontext generiert. Eindeutigkeit resultiert jeweils aus einer Kontextbenennung und dafür bedarf es eines Beobachters. Genau dies wird mit folgender Abbildung zum Ausdruck gebracht (vgl. Abb. 69). Die verschiedenen Evaluationsfunktionen können je nach Perspektive eines Systems zwischen Bestimmtheit und Unbestimmtheit variieren. Evaluationsfunktionszuschreibungen könnten beispielsweise in einem Ministerium anders als in einer Stadtverwaltung in Erscheinung treten.

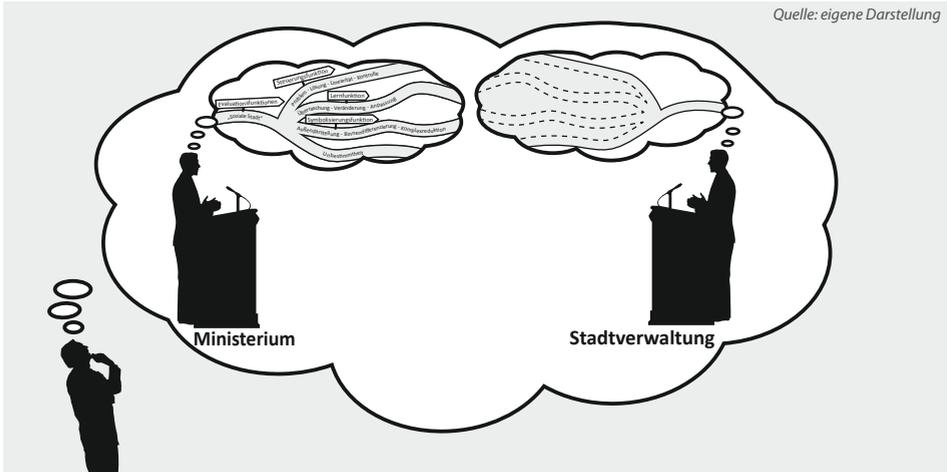


Abb. 69: Evaluationsfunktionen aus unterschiedlichen Beobachterperspektiven

In dieser Arbeit wurden jeweils entlang dreier Wege die Funktionen von Evaluation diskutiert. Jeder bestimmte Funktionsweg erscheint dem Verfasser plausibel. Genauso plausibel, wie eine gemeinsame Betrachtung der Wege und damit eine Rekontextualisierung, die Querbezüge untereinander und damit einhergehende neuartige Zuschreibungen erkennen lässt. Dabei gilt, dass die einzelnen Funktionen in Abhängigkeit zueinander stehen. Die symbolische Funktion von Evaluation hängt beispielsweise davon ab, auf welche Art und Weise ein Systemgedächtnis die ernsthafte Auseinandersetzung mit in Evaluationen enthaltenen Lernangeboten erinnert. Die Bestimmung einer Evaluationsfunktion kann jeweils nur innerhalb einer Organisation erfolgen, denn es bleibt jeweils eine autonome Organisationsentscheidung, warum und wie mit einer Evaluation umgegangen wird. Genau diese Gedanken können wir nun abschließend in die Entwicklung einer Gesamtform zur Erklärung von Funktionsmöglichkeiten von Evaluationen übertragen (vgl. Abb. 70). Gesamtform deswegen, weil sie helfen kann, die vorangegangenen Überlegungen zur Funktion von Evaluationen zur Konstitution des Programms „Soziale Stadt“ zu ordnen.

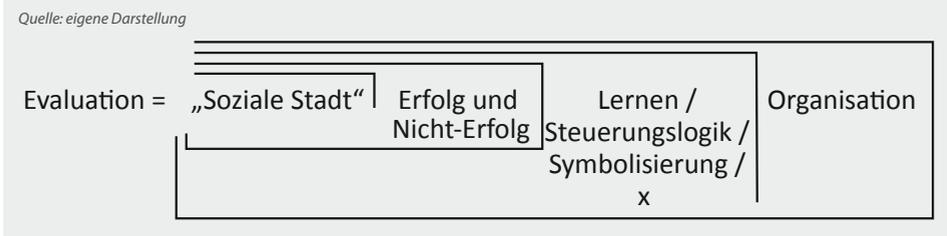


Abb. 70: Gesamtform zur Funktion einer Evaluation in Organisationen

Was sagt diese Gesamtform aus? – Zunächst einmal haben wir herausgearbeitet, dass Evaluationen das Programm „Soziale Stadt“ im Kontext von Erfolg und Nicht-Erfolg bezeichnen. Diese Beobachtung (verdeutlicht durch den Re-entry-Haken) kann nun in unterschiedlichen Kontexten mit unterschiedlichen Entscheidungsspielräumen wiederum beobachtet werden. Entscheidungsspielräume können sich im Kontext von Lernen, Steuerungslogik, Symbolisierung oder anderes – auf der Basis dieser Arbeit noch Unbestimmtes und in der Form als X verdeutlicht – entfalten. Dabei gilt, dass je nach Kontext ganz unterschiedlich die Bewertung des Programms „Soziale Stadt“ beobachtet wird.¹¹⁵ Je nach Kontext also, gerät nur ganz Spezifisches der Evaluationsbeobachtung in den Fokus. Konditioniert werden diese unterschiedlichen Kontextuierungen nun durch einen bestimmten Organisationskontext. Dabei wird jede Organisation als etwas Einzigartiges verstanden, mit ganz einzigartigem Wissen über Kontingenz, Selbstreflexion und Veränderung (Lernkontext), mit ganz einzigartigem Wissen über lineare und quantifizierbare Ursache-Wirkungszusammenhänge (Steuerungskontext) und mit ganz einzigartigem Wissen über Evaluationssemantiken (Symbolisierungskontext). Die individuellen Ausprägungen einer Organisation sind wiederum Folge einer gesellschaftlichen Konditionierung. Denn politische Organisationen stellen nichts anderes als die Binnendifferenzierung des Politiksystems dar und auch die anderen Funktionssystemlogiken werden über strukturelle Kopplung in die Entscheidungsprämissen einer Organisation übersetzt. So bezieht beispielsweise eine Organisation ihre Vorstellungen zur Binnendifferenzierung und der Bedeutung von Evaluation aus wissenschaftlichen Debatten zum New Public Management im Allgemeinen oder der wissenschaftlichen Begleitforschung eines Förderprogramms im Speziellen. Je nach Organisation und demnach je nach Art und Weise des vorhandenen Wissens, variieren die an die Bewertung des Programms „Soziale Stadt“ anschließenden Entscheidungsspielräume. Der Organisationskontext konditioniert folglich, auf welche Art und Weise und in welchem Ausmaß mit Evaluationsergebnissen umgegangen wird. Je nach Entscheidungsprämissen, je nach Erwartungen und Systemgedächtnis können Evaluationen in politischen Organisationen also variierend vom Kontext des Lernens bis hin zum Kontext der Symbolisierung Verwendung finden.

115 Aus Platzgründen wurden die Begriffe dieser nebeneinanderstehenden Kontexte in einem Haken veranschaulicht.

BOGEN ZU DEN ANFÄNGLICHEN FORSCHUNGSIRRITATIONEN

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit war ein scheinbarer Widerspruch: Zum einen konnten wir beobachten, dass Evaluationen in den letzten Jahren in allen Politikfeldern deutlich an Bedeutung gewonnen haben. Begründet wird dies mit der Hoffnung, dass dadurch Verwaltungshandeln verbessert werde. Dem gegenüber stellten wir die autobiographische Erkenntnis, dass die Umsetzung von Evaluationen des Förderprogramms „Soziale Stadt“ aufgrund von Komplexität und Nicht-Linearität mit unauflösbaren Schwierigkeiten verbunden wird. Projektträger sehen Evaluation deshalb auch als Schreckgespenst deren evozierte Mehrbelastung scheinbar nur einen geringen Mehrwert liefert. Aus dieser irritierenden Beobachtung erwuchs das Interesse, zu fragen, wie diese konträr zueinander stehenden Beobachtungen zueinander passen. Warum, so die Frage, werden immer weitere Evaluationen umgesetzt, was könnte deren Funktion sein? – Nachdem im Vorherigen über die Herleitung der verschiedenen Funktionen von Evaluation diese Frage beantwortet wurde, werden im Folgenden noch einmal einzelne im Kapitel 2.3.2 „Irritierende Erkenntnisse im Rahmen der Studien“ dargestellte Irritationen herausgegriffen und anhand des neuen Funktionsverständnisses von Evaluationen erklärt.

WARUM WERDEN EVALUATIONEN IN ZUNEHMENDEM MASSE UMGESETZT?

Aus dem neuen Evaluationsverständnis lassen sich zunächst einmal verschiedene Gründe ableiten, warum zurzeit Evaluationen von politischen Entscheidungsträgern als unausweichlicher Bestandteil von Förderprogrammen gesehen werden: Förderprogramme vollziehen sich im politischen Kontext. Sie können nur dann politisch entschieden werden, wenn es in den zugrunde gelegten Programmkonzeptionen gelingt, die angesprochenen gesellschaftlichen Probleme als beeinflussbar, als steuerbar darzustellen. Dazu muss Komplexität reduziert und Kausalität und Linearität erzeugt werden. Die Beschreibung dieser Förderstrategien erfolgt in Rückgriff auf wissenschaftliche Erkenntnisse. Dabei werden, je nach politischem Kalkül, wissenschaftliche Erkenntnisse zu Problemlagen, zu Entwicklungsansätzen und zu Governanceanforderungen herangezogen. Im Rahmen des Förderprogramms „Soziale Stadt“ etwa werden im Programmleitfaden wissenschaftliche Erkenntnisse zu Segregation, zu

Bürgerpartizipationsansätzen und zu local Governance angeführt. Über diesen Rückgriff auf wissenschaftliche Erkenntnisse gelangt nun auch Evaluation in die Förderprogrammkonzeptionen. In der Wissenschaft dominiert die Meinung, dass Evaluationen dazu beitragen, die Effektivität einer politischen Intervention zu erhöhen. Evaluationen werden als unabdingbarer Bestandteil modernen Verwaltungshandelns markiert, die dazu beitragen, aus Bisherigem zu lernen und Zukünftiges besser zu machen.

Aber nicht nur die in der Wissenschaft dominierende positive Funktionszuschreibung von Evaluationen sorgt dafür, dass sich derzeitige Förderprogramme nur dann verabschieden lassen, wenn sie eine Evaluationsstrategie beinhalten (vgl. Strubelt 2005). Evaluationen sind auch deswegen für politische Interventionen so interessant geworden, weil sie für die Legitimation einer Förderprogrammumsetzung herangezogen werden können. Mit Hilfe von Evaluationen können Aussagen über Programmwirkungen und damit über Erfolg einer politischen Intervention getroffen werden und dies wird für politische Entscheidungsträger immer wichtiger. Erst im Jahr 2009 hat sich durch die Ergänzung des Artikel 104b GG (vgl. Dejure 2010) und die damit einhergehende Einforderung der Rechenschaftsablegungspflicht gegenüber Bundesrat, Bundesregierung und Bundestag dieser Legitimationsdruck in Deutschland weiter erhöht. Zusammenfassend stellt sich also das Instrument Evaluation derzeitig aus Sicht einer politischen Organisation als „state of the art“ einer sinnvollen Förderprogrammgestaltung dar, die ganz nebenbei dazu beiträgt, die einer jeden politischen Intervention zugrunde gelegte „illusion of control“ zu bestätigen und damit den Glauben an Steuerbarkeit zu manifestieren.

WARUM VARIERT DIE BEDEUTUNGSZUSCHREIBUNG VON EVALUATION ZWISCHEN EVALUATION ALS HOFFNUNGSTRÄGER UND EVALUATION ALS SCHRECKGESPENST?

Anhand der Herleitung der verschiedenen Evaluationsfunktionen konnten wir aufzeigen, dass Evaluationen ganz unterschiedliche Funktionen erfüllen können. Ein und dieselbe Evaluation kann innerhalb einer Organisation eine Lern-, eine Steuerungs-, eine Symbolisierungs- oder eine weitere an dieser Stelle noch unbestimmte Funktion erfüllen. Dabei gilt, dass es eine autonome Organisationsentscheidung ist, wie mit Evaluationen umgegangen wird. Lernen durch Evaluation kann beispielsweise nicht im Sinne einer Durchgriffskausalität verordnet werden. Des Weiteren

gilt, dass Evaluationsfunktionen in Kommunikation sehr unterschiedlich und auch strategisch markiert werden können.

Dies bedeutet zum einen, dass sich sehr wohl eine offizielle Bedeutungszuschreibung von Evaluation von einer inoffiziellen Bedeutungszuschreibung unterscheiden kann. In der Außendarstellung einer Organisation kann beispielsweise die Durchführung von Evaluationen mit Organisationslernen in Zusammenhang gebracht werden, organisationsintern jedoch Zweifel an der Evaluationsmethodik dominieren und sich daher eher eine Symbolisierungsfunktion einstellen.

Zum zweiten wurde eine Latenz von Evaluationsfunktionen deutlich. Latenz deswegen, weil Evaluationsfunktionen hergeleitet werden konnten, die weder in den Programmdokumenten, noch in der wissenschaftlichen Begleitforschung Erwähnung finden. Diese Latenz bedeutet, dass bestimmte Evaluationsfunktionen gar nicht oder weniger präzise in Kommunikation Erwähnung finden. Das z. B. Evaluationen zur Manifestation einer Steuerungslogik beitragen, muss nicht unbedingt einer Organisation als Unterscheidungskategorie zur Verfügung stehen.

Diese Funktionsvariabilität von Evaluationen und der damit einhergehende unterschiedliche Umgang mit Evaluationsergebnissen erklärt, dass die in der Evaluationspraxis anzutreffende Bandbreite der Bedeutungszuschreibungen von Evaluation sehr weit sein muss. Es macht jeweils einen Unterschied, ob eine Organisation an eine Evaluation Lernerwartungen oder Steuerungs- und Legitimationserwartungen, oder gar keine Erwartungen adressiert. Von den jeweiligen Erwartungen hängt dann ab, ob eine Evaluation als Hoffnungsträger oder als Schreckgespenst markiert wird. Die oben angesprochene Latenz von Evaluationsfunktionen mag dazu beitragen, dass Organisationen im Kontext von Evaluationsvorhaben mit Unsicherheit und einem Nicht-Genau-Wissen-Wozu konfrontiert werden und dadurch eine Evaluationskritik evoziert wird.

WARUM WIRD DIE FRAGE DER VALIDITÄT VON EVALUATIONEN UNTERSCHIEDLICH GESTELLT UND BEANTWORTET?

An die vorangegangene Erklärung der Bedeutungsvariabilität von Evaluationen schließt auch die Beobachtung an, dass die methodischen Herausforderungen unterschiedlich diskutiert werden. Zur Erinnerung: Während der autobiographischen Beobachtung der Evaluationspraxis konnte festgestellt werden, dass von allen Evaluationsbeteiligten sehr wohl erhebliche methodische Schwierigkeiten hinsichtlich der Umsetzung

von Evaluationen gesehen werden. Diskutiert werden unter anderem die unpräzisen Zielformulierungen während der Umsetzung von Förderprogrammen, die schwer zugänglichen und teilweise mangelhaften Datengrundlagen und die Herausforderungen der Kausalitätszuschreibungen. Beobachtet werden konnte aber auch, dass aus diesen methodischen Herausforderungen ganz unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen wurden. Während die einen aus diesen Herausforderungen eine sehr skeptische Position gegenüber Evaluationen ableiteten, sahen andere die Lösung in der Entwicklung noch elaborierterer wissenschaftlicher Verfahren.

Zunächst einmal ist klar, dass Evaluationen in der Förderprogrammkonzeption die Bedeutung zugeschrieben wird, wissenschaftlich fundiert die Programmumsetzung zu bewerten. Diese Wissenschaftlichkeit von Evaluationen und die damit einhergehende Erwartung, dass Evaluationsaussagen stets valide zu sein haben, erklärt, dass methodische Vorgehensweise und methodische Schwierigkeiten wichtige Themen in der Kommunikation über Evaluation darstellen. Je nach systemspezifischer Erwartung an die Durchführung von Evaluation und der damit einhergehenden Funktionen, hängt ab, wie und mit welchen Konsequenzen die Frage der Validität von Evaluationen gestellt wird. Aus einem Steuerungskontext heraus, wird es stets um die Verbesserung von Zielformulierungen, um die Verbesserung von Kausalitätszuschreibungen und um die Verbesserung von Datenerhebung und Datenauswertung gehen. Denn dieser Kontext basiert ja auf dem Paradigma der Steuerbarkeit. Diesem Paradigma liegen Linearität und damit einhergehend Zieldefinitionen und Zielüberprüfungen anhand von Kausalitätszuschreibungen zugrunde, sind also gesetzt und nicht hinterfragbar. Aus einem Symbolisierungskontext heraus hingegen, würde die Frage der Validität von Evaluationen eine andere Bedeutung erfahren. Aus diesem Kontext heraus erscheint bedeutsam, dass Evaluationen als valide markiert werden können, also als valide erscheinen und damit kommunikativ als das verwendet werden können, was sie laut Programmkonzeption und Begleitforschung versprechen. Denn genau aus dieser Programmkonzeption und der Begleitforschung erhalten Evaluationen ihren Symbolisierungsgehalt und dazu zählt Validität. Aus einem Symbolisierungskontext heraus wird also die Frage der Validität auch deswegen gestellt, um zu zeigen, dass es selbstverständlich auf Validität ankommt. Aus diesem Kontext wird es wichtig, dass Wissenschaftler und wissenschaftliche Einrichtungen Evaluationen durchführen. Personen und Einrichtungen also, die allein aufgrund ihrer Funktionssystemzugehörigkeit die Fähigkeit zugeschrieben werden kann, valide Evaluationsergebnisse herzustellen und dies ganz

unabhängig davon, ob in einer Organisation das Wissen über methodische Herausforderungen als Information zur Verfügung steht.

WARUM LASSEN SICH JENSEITS VON EVALUATIONEN ALTERNATIVE WEGE ZUR ERMITTLUNG VON ERFOLG UND NICHT-ERFOLG BEOBACHTEN?

In der Auseinandersetzung mit der Lernfunktion von Evaluationen konnten wir herleiten, dass Organisationslernen als Kommunikationsvorgang zu verstehen ist, in welchem Systemoperationen an vorher markierten Erfolg oder Nicht-Erfolg anschließen. Lernen basiert also auf der Unterscheidung zwischen Erfolg und Nicht-Erfolg. Da eine Evaluation nun eine Programmumsetzung entlang dieser Unterscheidung markiert, konnten wir die These entwickeln, dass Evaluationen Organisationslernen evozieren können. Letztlich – so hatten wir herausgestellt – bleibt es die Entscheidung einer Organisation, wie und ob mit den in einer Evaluation festgeschriebenen Lernangeboten umgegangen wird.

Machen wir uns an dieser Stelle noch einmal deutlich, um was für Lernangebote es sich dabei eigentlich handelt: Wir hatten festgestellt, dass in Evaluationen die Aussagen über Erfolg und Nicht-Erfolg aus den Zielvorstellungen des Programms, also des Beobachtungsschemas „Soziale Stadt“ abgeleitet werden. Dieses Beobachtungsschema wird als ganz spezifisches Datenuniversum zur Darstellung von Benachteiligung und Förderung verstanden. Aufgrund der Bedeutungsvariabilität des Programms und der damit einhergehenden Planungsunsicherheit, entwickeln Organisationen nun ein fördermittelstrategisches Kalkül. Dies bedeutet, sie reproduzieren permanent die Potenzial- und Problemdarstellungen des Beobachtungsschemas „Soziale Stadt“. Eine Evaluation nun, die ihre Bewertungsmaßstäbe aus dem Beobachtungsschema des Programms ableitet, kann einer Organisation nun ausschließlich Hinweise hinsichtlich der Frage liefern, wie erfolgreich oder nicht-erfolgreich es der Organisation gelungen ist, das Beobachtungsschema des Programms „Soziale Stadt“ zu reproduzieren, also ein fördermittelstrategisches Kalkül zu entfalten. Zweifellos stellt dies im Förderalltag ein wichtiges Lernangebot dar. Gleichzeitig lässt dies aber auch die Grenzen einer Evaluation für Organisationslernen erkennen. Denn eine Organisation beteiligt sich an einem Förderprogramm aufgrund unterschiedlichster Motivationen, aufgrund unterschiedlichster Entscheidungsprämissen. Sobald es also um Organisationslernen jenseits eines fördermittelstrategischen Kalküls geht, sind Organisationen auf alternative Wege zur Ermittlung

von Erfolg und Nicht-Erfolg angewiesen. Lernkontexte jenseits eines fördermittelstrategischen Kalküls liegen vor, wenn es beispielsweise in einer politischen Organisation um eine Gegenüberstellung verschiedener Förderprogramme geht oder wenn es um Wiederwahlchancen, also politischen Machterhalt geht, oder, oder.

Aus dem hergeleiteten Evaluationsverständnis lässt sich zum einen ableiten, dass Evaluationsergebnisse in unterschiedlichen Kontexten unterschiedliche Funktionen entfalten können. Diese Kontextabhängigkeit führt gleichzeitig zu der Feststellung, dass Förderprogrammaktivitäten natürlich nicht nur in Evaluationskontexten, sondern auch in vielen anderen Kontexten bezeichnet werden. Für Lernoperationen bedeutet dies, dass jeweils alternative Bewertungsverfahren zur Ermittlung von Erfolg und Nicht-Erfolg in einer Organisation durchgeführt werden müssen. Dies hilft die autobiographische Beobachtung zu verstehen, dass Evaluation von Akteuren der Programmumsetzung nur als eine neben vielen anderen Bewertungsverfahren betrachtet wird.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass zum einen in der alltäglichen Evaluationspraxis eine Ambiguität von Evaluationsfunktionen in Erscheinung tritt und zum anderen genau diese Ambiguität mit Hilfe eines form- und systemtheoretischen Zugangs nachvollzogen und präzisiert werden kann. Evaluation als ein auf Linearität basierendes Instrument zur Erfolgsermittlung von Interventionen evoziert ganz unterschiedliche Meinungen. Trotzdem gilt zurzeit noch, dass Evaluationen im politischen Entscheidungskontext ein fester Bestandteil in Förderprogrammen zugestanden wird. Denn mit Evaluationen lassen sich die an politische Organisationen adressierten Erwartungen rationalen Handelns und damit einhergehende Wirkungsorientierung erfüllen, und zwar unabhängig davon, ob in einer evaluationsbeauftragenden Organisation intern ein Glaube an Nicht-Linearität vorherrscht.

Aber vielleicht muss dies nicht so bleiben. Vielleicht verweist die in dieser Arbeit herausgestellte Bedeutungsvariabilität von Evaluationen und die damit einhergehende Auseinandersetzung mit Sinn und Unsinn¹¹⁶ eines auf Linearität basierenden Instrumentariums auf sich vollziehende gesellschaftliche Veränderungen. Baecker (2007b) sieht beispielsweise in der Einführung des Computers ähnlich dramatische Folgen für die Gesellschaft, wie zuvor durch die Einführung der Sprache, der Schrift und des Buchdrucks hervorgerufen wurden. Für die Auseinandersetzung mit der Bedeutung von Evaluation spannend erweist sich die These von Baecker (2007b), dass in der nun neu entstehenden Computergesellschaft der Glaube an Rationalität an Relevanz verlieren wird. Rationalität

116 Auch Unsinn wiederum kann sich nur im Medium des Sinns erzeugen (vgl. Kapitel 3.2.6 „Sinn und wieder Sinn“).

sei insbesondere ein Beobachtungsschema der durch den Buchdruck geprägten Gesellschaft. Ohne an dieser Stelle mögliche Szenarien zukünftiger Gesellschaft zu vertiefen, bleibt wichtig festzuhalten, dass auch in Zukunft immer weitere und immer neue wissenschaftliche Erkenntnisse über Funktionsweisen der Gesellschaft im Allgemeinen und auch über Sinn und Unsinn von Evaluationen im Speziellen veröffentlicht werden und damit mehr oder weniger Eingang in die Gestaltung von Interventionsstrategien erhalten (s. o.).

Durchaus denkbar erscheint also, dass die in der Wissenschaft bereits angelegte Erkenntnis der Nicht-Linearität und Komplexität von Organisationen sich in Zukunft in der Weise auf Interventionsstrategien auswirken könnte, dass Evaluationen eine neue oder eine geringere Bedeutung zugeschrieben wird. Es bleibt spannend abzuwarten, denn eine kritische Debatte über Programmwirkungen und Evaluierbarkeit würde gleichzeitig eine kritische Debatte über Förderprogramme evozieren.¹¹⁷ Und wenn keine Förderprogramme mehr verabschiedet werden würden, ja dann erübrigt sich auch eine Debatte über deren Evaluierbarkeit. Eine Politik ohne politische Förderprogramme erscheint zum derzeitigen Zeitpunkt jedoch schwer vorstellbar.

117 Vgl. Kapitel 4.3.2.2 „Die Steuerungsfunktion von Evaluation“.

6 REFLEXION UND AUSBLICK

Dieses Kapitel macht die Arbeit selbst zum Thema. Diese Thematisierung des sich selbst ermöglicht das Verständnis darüber zu schärfen, was außerhalb der Arbeit liegen könnte. Dies erfolgt in drei Schritten: Zunächst wird ausführlich der Forschungsprozess dargestellt und anschließend reflektiert. Daran anschließend wird der wissenschaftliche Mehrwert diskutiert und abschließend ein Ausblick skizziert.

6.1 Reflexion des Forschungsprozesses

Selbstreflexiv soll nun gefragt werden, wie der Prozess zu verstehen ist, der zu den Inhalten der in den vorherigen Kapiteln aufgeführten Inhalte führte. Dabei scheint der Erkenntnisgewinn auf zwei grundsätzlichen Pfeilern zu stehen: Zum einen auf theoretischen Annahmen und zum anderen auf Beobachtungen der Evaluationspraxis – also der Erhebung und Analyse empirischer Daten. Deutlich wurde, dass diese gedanklich zu trennenden Pfeiler in einer starken Wechselbeziehung zueinander stehen: Die Beobachtungen der Evaluationspraxis bedingen ein bestimmtes Interesse an theoretischen Annahmen und diese wiederum, ziehen ein spezifisches Beobachtungsinteresse der Evaluationspraxis nach sich. Wie kann aber eine form- und systemtheorieinspirierte empirische Sozialforschung genauer verstanden werden und welche Schwierigkeiten birgt sie? Was stellen Interviews, Texte, teilnehmende Beobachtung dar und worauf gilt es bei deren Analyse zu achten?

6.1.1 Text als Analysegegenstand

Wie gezeigt, entfaltet Spencer Brown (1997) entlang der Aufforderung eine Unterscheidung zu treffen, den Kalkül der Form. Dabei kann sich das zu Unterscheidende auf eine nicht einzuschränkende Vielfalt an Zuständen, Prozesse, Eigenschaften, Definitionen, Szenarios usw. beziehen. Teilweise anhand ganzer Geschichten und teilweise anhand eines Begriffes, der dann wiederum für eine ganze Geschichte stehen kann. Daraus resultiert, dass Sprache nicht ohne Formen und Formen nicht ohne Sprache gedacht werden kann. Sprache ist nichts anderes als Kommunikation und Kommunikation wird von Luhmann (1998) als der basale Operationsmodus der Gesellschaft verstanden. Evaluationsforschung ist damit Spracherforschung. Dabei gilt, dass der Analysegegenstand, also die Sprache, gleichzeitig Mittel der Analyse ist, denn wir können ja nur im Medium der Sprache Sprache analysieren.

„Sprache ist nur vorstellbar, indem mit ihr abgegrenzt wird, beispielsweise indem jemand über etwas spricht, und indem sie (bzw. mit ihr) zwischen dem, über das jemand spricht, und anderem, über das er nicht spricht, zu unterscheiden ermöglicht. Sprache gebraucht notwendig Unterscheidungen; und zwar in jeder Wortverwendung, da jedes Wort von anderem Unterschiedenes meint.“ (Lau 2008: 28)

Sprache ermöglicht das permanente in Erscheinung treten und das in Beziehung zueinander stellen von zu Unterscheidendem. Verstanden als Medium schafft

Sprache die Voraussetzung für Formbildung. Aus Buchstaben können beispielsweise Wörter geformt werden. Der Sprache ist eine Stufenbaufähigkeit inhärent, denn Wörter fungieren wiederum als Medium für weitere Formbildung, indem aus Wörtern Sätze, aus Sätzen Textabschnitte und aus Textabschnitten Texte geformt werden können (vgl. Jung 2008: 84). „[D]ie Spezifikationsmöglichkeiten der Sprache [erlauben] den Aufbau hochkomplexer Kommunikationsstrukturen, also einerseits das Komplexwerden und Wiederabschleifen sprachlicher Regeln selbst und andererseits den Aufbau sozialer Semantiken für die situative Reaktivierung wichtiger Kommunikationsmöglichkeiten“ (Luhmann 1998: 110). Luhmann weist darauf hin, dass Sprache nur funktioniert, „weil sie zum Beispiel zwischen dem Wort ‚Professor‘ und ‚Student‘ unterscheiden kann. Ob es zwischen diesen beiden Exemplaren, die so bezeichnet werden, wirklich Unterschiede gibt, spielt dabei keine Rolle. Wir müssen, wenn wir die Sprache verwenden, ‚Professor‘ und ‚Student‘ unterscheiden“ (Luhmann 2004: 67 f.).

Hinsichtlich dieser Verwendung vorgegebener Formen können wir zwei Aspekte verdeutlichen. Zum einen kommen diese Formen als Synonym für einen in sich geschlossenen Zustand zur Anwendung. Dieser Zustand muss als etwas sehr Komplexes begriffen werden und dieses Komplexes konstituiert sich in Abgrenzung zu etwas anderem Komplexem. „Jede Anzeige markiert eine Einheit, das ist eine Seite einer Unterscheidung; alles Erkannte wird als Einheit erkannt“ (Lau 2008: 148). Begriffe suggerieren eine Klarheit, eine Entität (vgl. Simon 2005: 23 f.). Im alltäglichen Sprachgebrauch wird damit permanent Unschärfe mitgeführt, da nicht beide Seiten der Unterscheidung mitgeführt werden können.

„Daher laufen wir immer wieder Gefahr, die Landkarte mit der Landschaft zu verwechseln, das Verkehrszeichen mit der Verkehrsregel, die Speisekarte mit der Speise, das Zeugnis einer Business School mit der Fähigkeit, ein Unternehmen zu leiten.“ (Simon 2005: 24)

Und zum anderen – und dies ist der zweite wichtige Aspekt – sind Formen und ihre zugeschriebenen Bedeutungszusammenhänge einem laufendem Wandel ausgesetzt. Das, wofür der Begriff Professor am Anfang des 21. Jahrhunderts in Deutschland stehen kann, kann sich sehr von einer Bedeutungszuschreibung des 18. Jahrhunderts unterscheiden. Welche Konsequenzen leiten sich daraus für das Verständnis eines Analysegegenstandes ab?

TEXT ALS VERSCHRIFTLICHER AUSZUG VON KOMMUNIKATION

Da Sprache als universelles Phänomen zu begreifen ist, welches keinen Anfang und Ende kennt, kann sich eine Analyse immer nur auf einen Auszug von Sprache –

z. B. auf einen Text oder eine Textpassage – beziehen. Wobei handelt es sich dabei genauer? – Klar ist, dass ein Text – z. B. ein Abschnitt einer Zwischenevaluation – Informationen, also Formen aneinanderreihet (vgl. Titscher, Meyer 1998: 446). Diese Informationen werden von einem Textproduzenten in einem bestimmten Kontext zur Verfügung gestellt. Im Sinne des Kommunikationsverständnisses von Luhmann (1998) handelt es sich dabei um eine fixierte Mitteilung.

„Aus dem Spektrum des Möglichen wird [...] eine Auswahl getroffen, die sich in einem Text als Selektion manifestiert, die in einer bestimmten (selektierten) Art und Weise ausgedrückt wird.“ (Titscher, Meyer 1998: 446)

Diese manifestierten Selektionen stehen dabei in einem größeren Zusammenhang. Zum einen – und dies hatten wir bereits zur Genüge – leitet sich die Bedeutung eines verwendeten Begriffs aus dem Nichtgesagten ab. Zum anderen – und dies bezieht sich darauf, dass nur ein Ausschnitt von Kommunikation analysiert werden kann – knüpft das Gesagte bzw. Geschriebene an vorherige Kommunikation an. Diese vorherige Kommunikation ist im Moment der Textbetrachtung nicht einsehbar. Welche Bedeutung einem Text zugeschrieben wird und welche Funktion er erfüllt, hängt vom Systemkontext ab. Im Kontext von Organisationen erfüllen Texte eine Funktion zur Formung von Entscheidungsprämissen und somit von Systemstrukturen. „Denn im Prozess des Anschließens, das dann weiteres Anschließen provoziert, konstituieren sich die Muster, welche als System, d. h. selbstreproduzierende, selbstähnliche Figuren erkannt und bestimmt werden können“ (Vogd 2005: 122). Die Strukturbildung in Systemen – verstanden als dynamischer Kommunikationsprozess – ist dem Forscher folglich immer nur auszugsweise zugänglich.

6.1.2 Gedanken zur Analyse von Text

Der Sprache inhärent sind folglich Unschärfe und Missverständnisse. Oder anders – und zwar mehr auf die Analyse von Sprache bezogen – erweist es sich als schwierig, verstehen zu wollen, was eigentlich mit einem Text – also einer Sprachpassage – ausgedrückt werden soll. Als Textanalytiker können wir vor dem Hintergrund des dreigliedrigen Kommunikationsverständnisses von Luhmann nur die Mitteilungen beobachten und uns darauf beschränken, eine mögliche Interpretation des Mitgeteilten zu unterbreiten.

„Ein Textproduzent wird als Beobachter aufgefaßt, der etwas präsentiert, was er in einer konkreten Situation als mitteilenswert ansieht. Texte werden somit als Mitteilungen aufgefaßt.“ (Titscher, Meyer 1998: 446)

Die Aufgabe des Textanalytikers besteht nun darin, diese Mitteilungen auf seine bestimmte Art und Weise zu verstehen und dies zu dokumentieren.

„Mit der Hinwendung zur Dechiffrierung sozialer Wirklichkeit mithilfe einer Analyse textförmiger Symbolgebilde vollzieht die qualitative Sozialforschung damit den sog. ‚linguistic turn‘ in Philosophie und Wissenschaftstheorie nach.“ (Lamnek 1995: 91)

Sucht man in der empirischen Sozial- und Raumforschung basierend auf dem interpretativen Paradigma nach methodologischen Anknüpfungspunkten, so stößt man auf die von Lamnek im Zitat erwähnte so genannte qualitative Sozialforschung im Allgemeinen oder die qualitative Inhaltsanalyse im Speziellen. Die in diesem gedanklichen Cluster zusammengeführten Beschreibungen empirischer Arbeitsweise basieren auf der Annahme, dass „jedes menschliche Handeln eine Deutung der Welt schon voraussetzt, jede Interaktion selbst als Interpretationsprozeß zu begreifen ist und daß diese Interaktions- und Interpretationsleistungen soziale Wirklichkeit konstituieren, deren Deutung dann wieder Voraussetzung für weitere menschliche Aktivitäten ist“ (Lamnek 1995: 88).

Lamnek führt beispielhaft auf, dass Soeffner (1985) als Vertreter qualitativer Sozialforschung von der Zeichenhaftigkeit der natürlichen Umwelt und des menschlichen Verhaltens ausgeht und damit die Deutung des als Zeichen Wahrgenommenen zum Ausgangspunkt seiner methodologischen Überlegungen nimmt (vgl. Lamnek 1995: 88). „Wenn nämlich die Menschen – so argumentiert er [Soeffner: der Verf.] sinngemäß – die Welt deuten und sich mithilfe dieser Deutungen in ihr orientieren, so rückt in den Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses der Deutungsakt selbst“ (Lamnek 1995: 88 mit Verweis auf Soeffner 1985). Er fährt fort: „Soziale Wirklichkeit dokumentiert sich für Soeffner als Text und nur über die Textanalyse kann demnach der Gegenstandsbereich der Sozialwissenschaften erschlossen werden“ (Lamnek 1995: 90).

Zur Analyse von schriftlichen Texten bietet sich die Methode der wissenschaftlichen Inhaltsanalyse an (vgl. Lamnek 1995b: 176). Die qualitative Inhaltsanalyse dient der Auswertung und Interpretation „symbolisch-kommunikativ vermittelter Interaktion in einem wissenschaftlichen Diskurs“ (Lamnek 1995b: 173). Für Lamnek geht es im Kern darum, „sprachliche Phänomene zu identifizieren, d. h. die je individuellen – nach Satzbau, Vokabular, Ausführlichkeit usw. ganz unterschiedlichen – Antworten entsprechend der ihnen zugrunde liegenden grundsätzlichen Sinnstrukturen zu klassifizieren“ (Lamnek 1995b: 173). Wie Lamnek hervorhebt, muss das interpretative Paradigma konsequenterweise nicht nur im Hinblick auf den Forschungsgegenstand, sondern auch hinsichtlich des Forschungshandelns berücksichtigt werden (vgl. Lamnek 1995: 88 f.).

Aber welche konkreten methodischen Konsequenzen lassen sich aus dieser Grundposition ableiten? – Zunächst überrascht, dass verschiedene Autoren, obwohl

sie das interpretative Paradigma zu Grunde legen, die Aufgabe des Forschers darin sehen, die mit Texten ausgedrückten Inhalte zu entschlüsseln. So spricht Lamnek davon, dass „[d]er ungestörte Empfang einer derartigen Mitteilung – also das Verstehen – [...] nur möglich [sei], wenn der betreffende Kommunikationsteilnehmer (der Forscher) die verbale und/oder nichtverbale Symbolsprache beherrscht, in der die Botschaft verschlüsselt ist“ (Lamnek 1995b: 174). Lamnek zu Folge sei „das forschende Subjekt gezwungen [...], sich in den Kommunikationszusammenhang des zu erforschenden Objekts hineinzusetzen, wenn es dessen Sinngehalt als solche überhaupt erkennen und adäquat erfassen will“ (Lamnek 1995b: 174). Auch Lissmann weist darauf hin, dass „die Ergebnisse der Inhaltsanalyse [...] intersubjektiv nachvollziehbar sein [müssen]“ (Lissmann 2001: 17). Aus der Sicht eines Forschers mit form- und systemtheoretischen Zugang überrascht dies, da es keine unabhängige Beobachterperspektive geben kann, aus der sich etwas intersubjektiv darstellen ließe.

SCHWINDELGEFÜHL

Die aus der systemtheoretischen Perspektive abzuleitende Differenz zwischen Mitteilen und Verstehen, der Erkenntnis „doppelter Kontingenz“ (Vogd 2005: 23 f.) – also dem stets so-oder-auch-anders-möglichem – und der vielfältig möglichen Systemkontextualisierung, erzeugt zunächst hinsichtlich der Analyse von Text ein Gefühl des Nicht-Genau-Wissen-Könnens.

„Das Unterscheiden zu Unterscheiden, den Raum des Denkens zu Denken, unseren Diskurs in den Diskurs einzubeziehen erzeugt dann schnell jenes Schwindelgefühl, das uns den Eindruck gibt, den Boden unter den Füßen zu verlieren. Wenn die übliche Ordnung – der Subjekte hier und der Objekte dort – ins Wanken kommt erscheint Angst. Uns scheinen die Ressourcen zu fehlen, in Welten ohne Grund heimisch zu werden.“ (Vogd 2005: 12)

Das Paradoxe daran ist, dass wir das aus Sprache resultierende Schwindelgefühl nur in Rückgriff auf Sprache beschreiben können und indem wir dies tun, Sicherheit gewinnen.

„Sprache ist, da sie auf den Gebrauch von Unterscheidungen angewiesen ist, einerseits unfähig zu beschreiben, wie Realität entsteht, andererseits ist sie aber gerade das Medium, das wir benötigen oder zumindest einsetzen, so dass Realität erzeugt und wahrgenommen werden kann.“ (Lau 2008: 27)

Eine auf Spencer Brown (1997), Luhmann (1998) und Baecker (2007) basierende Epistemologie führt dazu, dass es nicht mehr den einen „privilegierten Interpre-

tationsstandort“ (Vogd 2005: 24) gibt (vgl. auch Nassehi 1997: 134). Es kann also nicht darum gehen, eine Textproduktion eindeutig aufzuschlüsseln zu wollen (vgl. Nassehi 2008: 91). Im Interesse erscheint vielmehr, die in einem Text markierten und nicht markierten Differenzen zu thematisieren und als Beobachtung zur Verfügung zu stellen. In diesem Sinne schlägt Vogd vor, von multiplen Kontexturen auszugehen und diese mit Hilfe der Systemtheorie multiperspektiv zu betrachten und damit beobachtbar zu machen (vgl. Vogd 2005: 24). Transparent gemacht werden sollte jeweils, dass die zweiwertige Logik von Unterscheidungen in einem bestimmten Systemkontext eine bestimmte Gültigkeit aufweist „und entsprechend zu einem analytisch beschreibbaren Typus führen kann, jedoch von einem anderen Horizont aus gesehen andere Ursache-Wirkungs-Verhältnisse erscheinen“ (Vogd 2005: 24). Der Ansatz eines form- und systemtheoretisch inspirierten Forschers ist es folglich, Unterscheidungen als basalen Operationsmodus von Gesellschaft in den Fokus zu nehmen und exemplarisch zu veranschaulichen.

„Erst indem die Aufmerksamkeit auf das Treffen von Unterscheidungen gerichtet wird, können wir erkennen, wie Realität zu Existenz gelangt, und einen Versuch unternehmen, durch Sprache das Unsagbare zu sagen.“ (Lau 2008: 27)

Titscher und Meyer haben mit der differenztheoretischen Textanalyse (DTA) ein heuristisches Verfahren entwickelt, welches auf den kommunikationstheoretischen Annahmen des form- und systemtheoretischen Zugangs basiert (vgl. Titscher, Meyer 1998: 446). Im Sinne Spencer Browns (1997) wird vorausgesetzt, dass Beobachtungen als Differenzmarkierung zu verstehen sind. Vor diesem Hintergrund muss eine Textanalyse systematisch die expliziten (also markierten) und die impliziten (also nicht markierten) Differenzen herausarbeiten und interpretieren. Genau darauf zielt die DTA. Und auch Nassehi verweist darauf, dass es stets um das Nicht-Gesagte, also um das Unsichtbare gehen muss, wenn man „den sozialen Sinn eines Geschehens“ (Nassehi 2008: 89) verstehen will. Zu fragen ist dann einerseits nach den Voraussetzungen, die das Auftreten einer Mitteilung wahrscheinlich gemacht hat und andererseits nach Anschlussmöglichkeiten weiterer Mitteilungen.

Für die Analyse von Text bedeutet dies herauszustellen, wie in Texten Differenzen aneinandergereiht werden, wie Anschlüsse hergestellt, wie Vielfalt eingeschränkt wird (vgl. Nassehi 2008: 92). Anhand der Herausstellung mitgeteilter Informationen muss ein Rahmen bereitgestellt werden, der ein tiefgründiges Textverstehen ermöglicht (vgl. Titscher, Meyer 1998: 445). Dies geschieht, indem jene im Text genannten Unterscheidungen zu denen sowohl die eine als auch die andere Seite der Form thematisiert werden, herausgegriffen werden. Diese Gegensätze oder auch Differenzpaare genannt können identifiziert und analysiert werden (vgl. Titscher, Meyer 1998: 457). In einem weiteren Analyseschritt wird dann zu den als wichtig erachteten Textstellen herausgestellt, welche weiteren Differenzierungen implizit zugrunde gelegt wurden, aber eben nicht explizit Erwähnung fanden.

„Sowohl bei der Analyse der expliziten wie auch der impliziten Differenzen geht es um das Benennen der Unterscheidungen, um das Bezeichnen beider Seiten der Form. Im ersten Durchgang stellt sich die Frage, zu welchen Analyseeinheiten explizit Kontrastbegriffe genannt werden; im zweiten Durchgang, wie der scharfe Gegenbegriff zu jenen Analyseeinheiten lautet, die im Text nicht explizit kontrastiert werden.“ (Titscher, Meyer 1998: 457)

Titscher und Meyer veranschaulichen exemplarisch, dass der Begriff Engagement z. B. eine Markierung im Zuge der Thematisierung verschiedener persönlicher Leistungsfaktoren von Mitarbeitern darstellen kann. Die Begriffe Fähigkeit, Leistungsbereitschaft oder Zuverlässigkeit können dann als weitere Differenzen der gleichen Identität aufgeführt werden. Aber wovon – so die analytische Frage – werden die persönlichen Leistungsfaktoren insgesamt abgegrenzt und geschieht dies im Text explizit oder nur implizit markiert? Denkbar wäre, dass persönliche Leistungsfaktoren z. B. von organisationsstrukturellen Leistungsfaktoren abgegrenzt werden (vgl. Titscher, Meyer 1998: 457). Auf die Thematik der vorliegenden Arbeit bezogen, kann mit dieser analytischen Brille herausgestellt werden, dass in den Leitfäden des Programms „Soziale Stadt“ (ARGEBAU 1998, 2000, 2005) die Begriffe Wohnumfeld und Sozialstruktur als Markierung der Thematisierung verschiedener Defizite sozialbenachteiligter Stadtteile Erwähnung finden. Abgegrenzt werden diese Defizitbeschreibungen in den Leitfäden explizit von Entwicklungsmöglichkeiten von benachteiligten Stadtteilen. Implizit wird in den Leitfäden vorausgesetzt, dass Städte in Stadtteile und Stadtteile nach Pathologie- und Exzellenzkriterien unterschieden werden können.¹¹⁸

Dabei ist es gar nicht so einfach, die expliziten und impliziten Formen zu identifizieren, da sich die Formen im Textverlauf – von Textabschnitt zu Textabschnitt – entwickeln und relativieren können.

„So gibt die erste Mitteilungssequenz eine Unterscheidung vor, benennt eine Seite (und evtl. eine Gegenseite), erst das anschließende Verstehen – beobachtbar nur anhand der Folgemitteilungen – entscheidet, welche der angebotenen Möglichkeiten aktualisiert wird. So kann der Textbeobachter in den ersten Sequenzen eines Textes blinde Flecken benennen, die durch spätere Sequenzen ‚erhellt‘ werden, womit – retrospektiv sinngebend – der Text jedenfalls dafür nicht blind sein kann.“ (Titscher, Meyer 1998: 457)

Zusammenfassend erscheint für eine Textanalyse mit form- systemtheoretischem Zugang zum einen zentral, Texte als Mitteilungen zu verstehen, in denen Informationen – verstanden als Differenzen – sowohl implizit als auch explizit enthalten sind. Texte sind dabei stets als „Spur sozialen Geschehens“ (Nassehi 1997: 146)

¹¹⁸ Vgl. Kapitel 3.1.5 „Exkurs: Erste exemplarische Veranschaulichung des theoretischen Zugangs“ und Kapitel 4.1.3 „Unterscheidungen im Programmleitfaden ‚Soziale Stadt‘“.

zu betrachten, führen also stets Hinweise für ihren sozialen Kontext mit (vgl. ebenda). Eine Textanalyse dient demzufolge dem Ziel, einen Text im Hinblick auf die Unterscheidungen eines Systems hin zu beobachten (vgl. Nassehi 1997: 155). Ein Verfahren wie die DTA einerseits und die systemtheoretischen Annahmen andererseits liefern dabei zur Analyse dieser Differenzen Anhaltspunkte. Je nach dem, inwieweit vorrangig explizite oder auch implizite Differenzen analysiert werden, variiert der Umfang einer solchen Analyse. Zum anderen erscheint zentral, dass sich die Analyse eines Textes nach unterschiedlichen Kontexten – „Beobachtungsperspektiven“ (Vogd 2005: 24) – ausrichten kann. Dabei geht es nicht um ein Entweder-oder einer Perspektive, sondern um den Charme anhand verschiedener Perspektiven auch die multidimensionale Bedeutung eines Textes aufzuzeigen. Es macht einen Unterschied, ob ein Text im Kontext einer Organisation, einer Interaktion oder eines Funktionssystems in den Fokus gestellt wird. Dabei gilt es zu bedenken, dass auch die anderen Kontexte jederzeit transparent gemacht werden könnten.

„Unterschiedliche semantische Systeme und Logiken, die latent vorhanden und bei entsprechender Anregung sichtbar werden, können hier als sich überlappend verstanden werden.“ (Vogd 2005: 25)

Zur Tugend einer konstruktivistischen Epistemologie wird es damit, Perspektivität aufzuzeigen (vgl. Vogd 2005: 25).

6.1.3 Was wurde wie analysiert? – Erfahrungen mit der Analyse von Text

Nach den vorangegangenen Ausführungen zur Analyse von Text stellt dieses Kapitel heraus, welche Texte im Rahmen dieser Arbeit ausgewählt und ausgewertet wurden. Zunächst lassen sich die analysierten Texte in vier Textgruppen untergliedern.

» *Transkribierte Interviews*

Im Kapitel 2.3 „Irritierende Erkenntnisse während der Beobachtung von Evaluationspraxis“ wird ausführlich dokumentiert, dass die Forschungsergebnisse auf unterschiedlichen Forschungsstudien basieren die im Zeitraum 2004 bis 2010 zum Thema Evaluation und „Soziale Stadt“ durchgeführt wurden. Diese Studien bezogen sich auf die kommunale Ebene, die Landesebene und die Bundesebene der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“. Im Rahmen dieser Studien wurden 44 Expertengespräche mit Evaluatoren, Quartiermanagern, Mitarbeitern aus Planungsbüros, aus kommunalen Verwaltungen, aus Bewilligungsbehörden und aus Landesministerien geführt und anschließend transkribiert (vgl. ebenda und Wilhelm 2005; Henke et al. 2006; Rolfes, Wilhelm 2007).

» *Protokolle und Projektdokumente*

Neben den transkribierten Interviews wurden Protokolle und Projektdokumente analysiert. Dabei wurden Protokolle zum einen vom Forschungsteam selbst angefertigt, z. B. wenn es um die Protokollierung von Abstimmungsgesprächen oder Expertenworkshops im Rahmen des Forschungsprojektes auf Bundesebene ging. Zum anderen wurden Protokolle und andere nicht freizugängliche Dokumente der Programmumsetzung – z. B. Protokolle von Hausmeistertreffen oder Lenkungsrounds, Projektanträge, Sachstandsberichte – von Kooperationspartnern zur Verfügung gestellt (vgl. Kapitel 2.3.1 und Wilhelm 2005; Henke et al. 2006; Rolfes, Wilhelm 2007).

» *Programmdokumente und Evaluationsberichte*

Eine weitere Textgruppe stellen offizielle und freizugängliche Programmdokumente des Programms „Soziale Stadt“ und Programmevaluationsberichte dar. Zu den zentralen offiziellen Programmdokumenten zählen die drei Leitfäden zum Programm „Soziale Stadt“ (vgl. ARGEBAU 1999, 2000, 2005), die programmjährlich verabschiedete VV zur deutschen Städtebauförderung und darin insbesondere die Abschnitte zum Programm „Soziale Stadt“ und die Förderrichtlinien der Bundesländer zum Programm „Soziale Stadt“ (vgl. Difu 2010). Evaluationsberichte zum Programm „Soziale Stadt“ erscheinen auf allen drei administrativen Ebenen. Dabei nimmt die vom IfS im Jahr 2004 verfasste Zwischenevaluation (vgl. IfS 2004) eine besondere Rolle ein, da sie sich auf die bundesweite Umsetzung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ bezieht und die Ergebnisse ausgewählter Zwischenevaluationen auf Länderebene berücksichtigt. Darüber hinaus wurde eine ausgiebige Diskussion der Ergebnisse dieser Zwischenevaluation zusätzlich analysiert (vgl. Difu 2004).

» *Texte der Begleitforschung*

Als vierte Textgruppe lassen sich Texte gedanklich zusammenführen, die einer wissenschaftlichen Begleitforschung zum Programm „Soziale Stadt“ entspringen (vgl. Becker 2003 und 2003b; Alisch 2002, 2007; Güntner et al. 2005; Haack 2005, Strubelt 2005, 2007; etc.). Maßgeblich werden in dieser Arbeit die Texte zur Erläuterung der Programmcharakteristika, der Historie und der Diskussion über Chancen und Grenzen einer Evaluation des Programms „Soziale Stadt“ herangezogen (vgl. Kapitel 2.1 und 2.2).

WECHSELBEZIEHUNG ZWISCHEN TEXTANALYSE UND INTERESSE AN THEORIEKONZEPTIONEN

Grundsätzlich basieren die Ergebnisse dieser Arbeit auf einer Wechselbeziehung zwischen Erkenntnissen aus Textanalyse einerseits und Erkenntnissen aus

Theoriekonzeptionen andererseits. Wechselbeziehung meint, dass im Laufe der Erstellung der vorliegenden Arbeit empirische Beobachtungen die Beobachtung von Theorieangeboten verändert haben und neu beobachtete Theoriekonzepte neue Beobachtungskategorien für die Textanalyse nach sich zogen (vgl. Abb. 71).

Die ersten Forschungsstudien aus dem Jahr 2004 und 2005 wurden durch Evaluationsmodelle inspiriert, die auf einem rationalen Organisationsverständnis basierend in der Umsetzung von Evaluationen Möglichkeiten zur Optimierung von Programmumsetzungen sahen (vgl. Phase 1 in Abb. 71). Auf der Grundlage dieser Evaluationsmodelle wurden anhand ausgewählter Fallbeispiele der Stadtteilentwicklung Organisationsprozesse in die drei Bereiche Planung, Durchführung und Bewertung gegliedert und nach Möglichkeiten der Optimierung gefragt. Die in diesem Kontext analysierten Expertengespräche, Sitzungsprotokolle, Projekt- und Förderprogrammdokumente (vgl. Phase 2 in Abb. 71) lieferten nun zwei zentrale Einsichten: Zum einen ließen sich die in den Interviews und Protokollen markierten Differenzen nur unbefriedigend anhand der ausgewählten theoretischen Evaluationsmodelle systematisieren. Zum anderen machten die Interviewaussagen auf ganz bestimmte Forschungslücken innerhalb der Evaluationsforschung aufmerksam und es erwuchs das Interesse, ein gesellschaftstheoretisch fundiertes Evaluationsverständnis erarbeiten zu wollen. Diese Genese des Forschungsprozesses wird mit dem Kapitel 2 dieser Arbeit dokumentiert. Ausführlich wird darin der Kontext beschrieben, der zur Herausbildung eines form- und systemtheoretischen Zugangs führte.

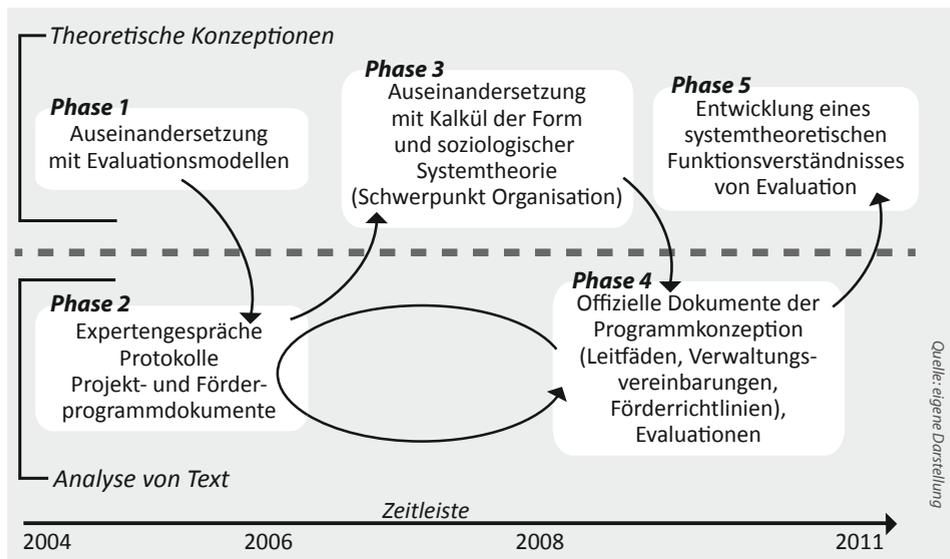


Abb. 71: Wechselbeziehung zwischen Beobachtung von Text und Theorie

Die schrittweise Entfaltung eines form- und systemtheoretischen Zugangs (vgl. Phase 3 in Abb. 71) wurde folglich durch die vorangegangenen Beobachtungen der Evaluationspraxis inspiriert. Deutlich markiert werden muss auch, dass diese ersten Textanalysen noch nicht im Sinne einer DTA erfolgten, sondern sich die Inhaltsanalysen an dem von Mayring (2007) entwickelten Verfahren orientierten. Leitend für die Ausarbeitung des form- und systemtheoretischen Zugangs stellte sich die in den Theoriekonzepten enthaltene Erklärungskraft für Kontextualität und gesellschaftlicher Strukturgenese dar. Einschränkend wurden dann – auch dies eine wichtige Setzung – Spezifika des Systemtyps der Organisation herausgestellt, da er für die Umsetzung von Evaluationen als besonders relevant eingestuft wurde.

Vor dem Hintergrund dieser Theoriekonzeption erfolgte dann eine erneute Analyse von Texten (vgl. Phase 4 in Abb. 71), die – im Bezug zum Forschungsprojekt – nicht-reaktiv zur Verfügung standen. Dabei handelt es sich um Texte, die – im Unterschied zu vom Forscher geführten Interviews – ohne Intervention des Forschers, also nicht als Reaktion auf das Forschungsprojekt, entstanden sind. Das Interesse am Nicht-Reaktiven resultierte aus dem form- und systemtheoretischen Zugang und der daraus erwachsenden Sensibilität gegenüber der vielfältigen Beeinflussbarkeit von Kommunikationssituationen, z. B. während der Interaktion eines Expertengesprächs. Denn letztendlich stellt ein Gespräch zwischen einem Experten und einem Forscher nichts anderes als ein Interaktionssystem mit einer ganz spezifischen eigenen Logik dar (vgl. Nassehi 1997: 151). Systeme beobachten, wie sie beobachtet werden und berücksichtigen dies in ihrer Kommunikationsstrategie. Indem nicht-reaktiv zur Verfügung stehende Texte analysiert werden, erspart sich der Forscher die Beantwortung der Frage, inwieweit ein zu analysierendes System die Mitteilung aufgrund des Forschungsprojektes beeinflusst hat.

In dieser 4. Phase wurden dann vorrangig Texte der oben aufgeführten dritten Textgruppe analysiert. Ausführlicher wurden die Leitfäden des Förderprogramms „Soziale Stadt“ (vgl. ARGEBAU 1999, 2000, 2005), die Verwaltungsvereinbarungen (vgl. BMVBW 1999 bis 2005 und BMVBS 2006 bis 2009) und die Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ auf Bundesebene (vgl. IfS 2004) und die damit einhergehende Berichterstattung (vgl. Difu 2004) analysiert. Diese Textauswahl richtete sich nach dem im Kapitel 2 dargestellten Forschungsinteresse. Zur Herleitung möglicher Funktionen von Evaluationen zur Konstituierung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ galt es zunächst, ein Verständnis des Förderprogramms zu entwickeln. Die Leitfäden, die Verwaltungsvereinbarungen und die Förderrichtlinien wurden als wichtige Mitteilungen zur Beeinflussung „Soziale Stadt“-relevanter Entscheidungsprämissen in Organisationen eingestuft. Die Analyse dieser Dokumente sollte exemplarisch die Relevanz und die Zusammenhänge markierter Differenzen veranschaulichen und damit Vorstellungen des Förderprogramms als Entscheidungsprogramm, als Datenkoordinatensystem, verdeutlichen. Zur Analyse der Differenzen wurde aufgrund der Fülle der in den

Mitteilungen enthaltenden Differenzen – wie von Titscher und Meyer empfohlen – eine verkürzte Version der DTA angewandt. Vorrangig wurden die „expliziten Differenzen“ (Titscher, Meyer 1998: 473) herausgestellt. Im Fokus stand, welche Grenzziehungen in den Texten als markiert, als wieder aufgegriffen, als zurückgenommen, als verändert und als unerwähnt beobachtet werden können. Einen Eindruck über die Vorgehensweise der verkürzten Version der DTA veranschaulicht Kapitel 3.1.5 „Exkurs: Erste exemplarische Veranschaulichung des theoretischen Zugangs“. Ausführlicher wurden die Differenzen benachteiligter Stadt- und Ortsteil, Entwicklungsstrategie, Organisationsabläufe und Evaluation analysiert. Dabei ging es stets darum, diese „sozialen Einzeltatsachen“ (Nassehi 1998: 201) als Indizien sozialer Entscheidungsprämissen zu interpretieren. Auf der Grundlage des Verständnisses eines Förderprogramms als organisationales Beobachtungsschema, konnten abschließend Thesen zur Funktion von Evaluationen zur Konstituierung des Beobachtungsschemas hergeleitet werden (vgl. Phase 5 in Abb. 71). Zur exemplarischen Veranschaulichung dieser Thesen wurde die Zwischenevaluation (vgl. IfS 2004) ausführlich analysiert.

6.1.4 Reflexion: Was sieht die Arbeit, was sieht sie nicht?

Die vorliegende Arbeit unterbreitet ein Angebot, wie eine Förderprogramm-evaluation verstanden werden kann. Was wir in dieser Arbeit zu sehen bekommen, ist Folge vieler einzelner Entscheidungen: Wir hatten uns entschieden, das Förderprogramm „Soziale Stadt“ und die Programmevaluation im Kontext von Organisationen mit form- und systemtheoretischer Perspektive zu beobachten. Wie im vorherigen Kapitel und im Kapitel 2 erläutert, erwuchs das Forschungsinteresse aus den Erfahrungen verschiedener Forschungsstudien. Die Funktion der Forschungsergebnisse lässt sich in folgender Gleichung zum Ausdruck bringen:

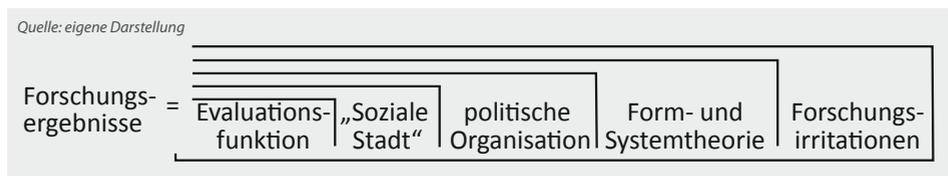


Abb. 72: Funktion der Forschungsergebnisse

Die Forschungsergebnisse setzen sich also zusammen aus der Beschreibung der Evaluationsfunktion im Kontext des Programms „Soziale Stadt“ im Kontext politischer Organisationen. Dies alles wird konditioniert durch die Form- und Systemtheorie, die sich wiederum nur im Kontext der Forschungsirritationen verstehen lässt. Dabei ist klar, dass diese Entscheidungen – auch wenn sie vom Verfasser mit größter Sorgfalt und Plausibilität entlang des Codes des Wissen-

schaftssystem¹¹⁹ wahr/nicht-wahr bzw. valide/nicht-valide in einen Zusammenhang gestellt wurden – auch anders hätten ausgewählt werden können. Dieser unendlich große Alternativraum soll im Folgenden nur kurz entlang der obigen Form angedeutet werden.

Schauen wir uns zunächst die Ergebnisse zu den Evaluationsfunktionen, des Programms „Soziale Stadt“ im Kontext politischer Organisationssysteme an: Konsequenterweise haben wir die Förderprogrammatische und die Programmevaluation im Kontext formaler Entscheidungsprogramme politischer Organisationen diskutiert. Dazu wurden offiziell zugängliche Dokumente der Programmumsetzung ausgewählt. In Anlehnung an die zugrunde gelegte epistemologische Rahmung wird davon ausgegangen, dass diesen Dokumenten im Rahmen des Förderverfahrens in den beteiligten Ministerien, Behörden, Kommunalverwaltungen und den sozialen Trägern systemspezifische Bedeutungen und Funktionen zugeschrieben werden. Aus der Interpretation der darin enthaltenen Differenzierungen resultiert ein Grundlagenverständnis, wie „Soziale Stadt“ und deren Evaluation als Entscheidungsprogramm gefasst werden kann. Die Leitfäden, Verwaltungsvereinbarungen und Förderrichtlinien stellen jedoch im Kommunikationsverständnis von Luhmann Mitteilungen dar. Eine Analyse dieser Mitteilungen ermöglicht zunächst keine Aussage darüber, wie die Inhalte der Programmkonzeption auf operativer Ebene verstanden und angewandt werden. Nicht in den Blick genommen wurde, wie sich Kommunikationswege und Entscheidungsgewohnheiten innerhalb von Organisationen zum Thema „Soziale Stadt“ und Evaluation evozieren. Dem Blick dieser Arbeit entzieht sich auch, wie das Programm „Soziale Stadt“ mit anderen Programmen verglichen werden kann oder welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen politischen Organisationen und anderen Organisationstypen gesehen werden können.

Dieser angedeutete Alternativraum spannt sich jeweils im Kontext der Ausführungen des form- und systemtheoretischen Zugangs auf. Aber auch dieser theoretische Kontext – wir haben darauf bereits hingewiesen (vgl. Fußnote 48) – lässt sich mit variierenden Schwerpunktsetzungen darstellen. Es macht einen Unterschied, welche Publikationen im Hinblick auf welche Begriffsverständnisse als Grundlage herangezogen werden. Und auch von Ameln weist darauf hin, dass es nicht die eine Theoriekonzeption von Luhmann geben kann, da es „kaum möglich [ist], in der Darstellung der Theorie, dem linearen Charakter der Sprache folgend, ein Konzept aus den anderen zu entwickeln, da sich die Begriffe oft zirkulär voraussetzen“ (v. Ameln 2004: 99). Dass die Konzeptionen von Luhmann (1998), Baecker (2007) und Spencer Brown (1997) in variierende Beobachtungsschemen übersetzt werden können, ist in den Worten Luhmanns ein grundsätzliches Phänomen, da „eine Theorie [als] Konstruktionsleistung [zu verstehen ist: der Verf.], die an vielen Stellen auf begriffliche Entscheidungen zurückzuführen ist, für die keine eindeutige, weder aus der Sache noch aus der

119 Vgl. Nassehi (1997: 152).

Theorie abzuleitende, das heißt weder empirische noch deduktive Maßgabe existiert“ (Luhmann 2004: 7 f.). Und auch in der Einleitung der Publikation „Soziale Systeme“ (Luhmann 1984) weist Luhmann selbstreflexiv in der Einleitung darauf hin, dass es sich bei diesem 675-seitigen Buch lediglich um einen Versuch handelt, „eine bisher in der Soziologie kaum erreichte begriffliche Komplexität und Interdependenz mit den Mitteln der normalen Sprache darzustellen“ (Luhmann 1984: 2, zitiert nach v. Ameln 2004: 99). Alternativ zu den Ausführungen dieser Arbeit, hätte der form- und systemtheoretische Zugang auch stärker Funktionssystemlogiken oder raumbezogene Differenzierungen in den Vordergrund stellen können. Und natürlich ließen sich auch – wie im Kapitel 2 angedeutet – andere Gesellschaftstheorien heranziehen.

Als letzte Markierung der oben aufgeführten Form können nun noch die Forschungsirritationen hinterfragt werden. Die in den Leitfäden und der damit einhergehenden Begleitforschung festgestellte Bedeutungszuschreibung von Evaluation als Instrument zur Verbesserung von Programmieren, fungierte als Anlass verschiedener Forschungsstudien. Die damit einhergehenden Forschungsirritationen führten zu einem Interesse, Programmevaluationen mit Hilfe eines form- und systemtheoretischen Zugangs grundsätzlicher verstehen zu wollen. Die Betrachtung von Evaluationen wurde folglich stark durch den Kontext Lernen, Verbesserung, Reflexion beeinflusst. Hätten sich die verschiedenen Forschungsstudien dem Thema Evaluation im Kontext politischer Legitimation oder im Kontext raumbezogener Problemdarstellung gewidmet, hätten sich daraus Konsequenzen für die Literaturrecherche und das daraus abzuleitende Beobachtungsschema ergeben.

Je nach Entscheidung variiert, was der Forscher und der Leser zu sehen bekommt. – Genau dies versucht diese Arbeit entlang verschiedener Beispiele zu verdeutlichen, womit wir also am Ziel wären. Gesellschaftliche Phänomene mit Hilfe von Sprache und damit aus Gesellschaft heraus, zu behandeln ist stets so-und-auch-anders möglich. Dem Forscher bleibt die Erkenntnis, eine mögliche Interpretation zu unterbreiten. Diese Interpretation erfolgt dabei aus einer ganz spezifischen Beobachterperspektive. Unbestimmt bleibt, auf welche Art und Weise diese Mitteilung in anderen Systemkontexten verstanden wird. Da diese Unbestimmtheit mit jeder wissenschaftlichen Mitteilung einhergeht, fordern Lippuner (2005) und Pott (2007) ein höheres Maß an Selbstreflexion (vgl. Lippuner 2005: 143; Pott 2007: 47 und auch Nassehi 1997: 156¹²⁰). Wissenschaft muss sich selber stärker selbst hinterfragen und zusammenfassend hält Pott fest:

„Mit seiner Beobachtung, Analyse und anschließenden Verschriftung wählt er [der wissenschaftliche Beobachter: der Verf.] die als relevant bezeichneten Kontextbezüge ja erst aus, oder schärfer: er stellt sie her.“ (Pott 2007: 48)

120 Nassehi verweist darauf, dass wissenschaftliche Beobachtung – wie jede Beobachtung – von den zugrunde gelegten Unterscheidungen abhängt und es deswegen notwendig ist, diese Unterscheidungen und die damit einhergehende Blindheit transparent zu machen (vgl. Nassehi 1997: 156).

6.2 Wissenschaftlicher Mehrwert und Ausblick

WISSENSCHAFTLICHER MEHRWERT

Die vorherigen Kapitel haben aufgezeigt, wie der form- und systemtheoretische Zugang genutzt werden kann, um ein neues Verständnis des Phänomens städtebauliche Evaluationspraxis zu entwickeln.¹²¹ Damit reiht sich diese Arbeit in das kleine Feld systemtheoretisch inspirierter Forschungsarbeiten innerhalb der Geographie ein und stellt einen Versuch dar, dem innerhalb der Debatte zur „Neuen Kulturgeographie“ geäußerten Forschungsbedarf zu entsprechen, Alltägliches gesellschaftstheoretisch fundierter zu erforschen.¹²² Fragt man nach dem wissenschaftlichen Mehrwert dieser Arbeit, so können folgende Aspekte herausgegriffen werden:

Die Forschungsergebnisse können genutzt werden, um die Debatte über Evaluationen in der Stadt- und Regionalentwicklung zu bereichern. Die Arbeit liefert Argumentationsweisen, wie die Funktion von Evaluationen, also die Frage „Warum Evaluation?“ detaillierter besprochen werden kann. Die vorangegangenen Ausführungen bestätigen zunächst, dass es sinnvoll erscheint, dass in der Evaluationsdebatte verschiedene Evaluationsfunktionen unterschieden werden.¹²³ Geht man nun einzelne diskutierte Evaluationsfunktionen durch, so zeigt diese Arbeit, dass Förderprogrammevaluationen eine Lern- und Entwicklungsfunktion entfalten können.¹²⁴ Gleichzeitig können Evaluationen auch eine Erkenntnisfunktion erfüllen, die von Stockmann und Meyer (2010: 73) darin gesehen werden, Grundlagen für Entscheidungen zu liefern. Des Weiteren lässt sich verdeutlichen, dass Programmevaluationen eine Kontroll- und eine Legitimationsfunktion erfüllen können. Diese beiden Funktionen werden in dieser Arbeit unter dem Begriff der Steuerungsfunktion hergeleitet.¹²⁵ Diese Arbeit zeigt also, dass es nicht nur sinnvoll erscheint, verschiedene Funktionen zu unterscheiden, sondern dass sich die in der Debatte verwendeten Funktionsbegriffe als mehr oder weniger praktika-

121 Eine zusammenfassende Darstellung des neuen Programmevaluationsverständnisses findet sich in Kapitel 4.1.6 „Zusammenfassung und ein erster Bogen zu den Forschungsirritationen“ und Kapitel 5 „Fazit: Evaluationsfunktionen als Wolke der Ambiguität?“.

122 Auf welche Art und Weise diese Arbeit in der Geographie verorten lässt, wird ausführlicher in Kapitel 2.4.2 „Wende von Kohärenz zu Differenz in der Humangeographie“ beschrieben.

123 In der Debatte über Programmevaluationsfunktionen werden häufig vier Funktionen genannt: die Kontrollfunktion (Durchführung von Kontrolle); die Lern- und Entwicklungsfunktion (Initiierung von Dialogen, Entwicklungs- und Lernprozessen), die Legitimierungsfunktion (Legitimation der zu evaluierenden Aktivitäten) und die Erkenntnisfunktion (Gewinnung von Erkenntnissen) (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 73 f.; Stockmann 2004: 18; Sedlacek 2004: 16).

124 Vgl. Kapitel 4.3.1 „These 1: Lernen als Evaluationsfunktion“.

125 Vgl. Kapitel 4.3.2 „These 2: Visualisierung und Manifestation politischer Steuerung als Evaluationsfunktion“.

bel erweisen, wenn es darum geht, sich dem Thema der Evaluationsfunktionen anzunähern.

Entscheidend ist nun jedoch, auf welche Art und Weise diese Funktionen verstanden werden. Auf welchem Gesellschaftsverständnis basieren die Funktionszuschreibungen, wie werden bspw. Organisationen, wie werden Förderprogramme und wie wird Lernen verstanden? Von dem zugrunde gelegten Theorieverständnis und den damit einhergehenden Begriffsverständnissen hängt schließlich ab, wie etwas erscheint und erklärt werden kann. Eine Lernfunktion muss also nicht nur festhalten, dass durch Evaluationen gelernt wird, sondern vielmehr konkretisieren, auf welche Art und Weise sich Lernen durch Evaluation einstellen könnte. Diesbezüglich besteht in der Debatte über Evaluation Klärungsbedarf¹²⁶ und Experimentierbedarf¹²⁷. Der Wert dieser Arbeit liegt nun darin, (eine ganz bestimmte) Farbe zu bekennen und aufzuzeigen, welche Begriffsverständnisse einem form- und systemtheoretischen Zugang zugrunde liegen und welche Konsequenzen sich daraus für die Herleitung von einzelnen Evaluationsfunktionen ableiten lassen.

Mit diesem Blick auf Organisationen können Förderprogramme zunächst als oszillierendes Beobachtungsschema innerhalb von Organisationen verstanden werden. Mit Hilfe von Evaluationsergebnissen lassen sich Förderprogramme anpassen (Lernfunktion), Programmterfolge darstellen und Steuerungslogiken manifestieren (Steuerungsfunktion). Diese beiden Funktionen basieren dabei auf einem ganz bestimmten Verständnis von Organisationslernen einerseits und politischer Steuerung andererseits. Des Weiteren lässt sich mit diesem theoretischen Verständnis herleiten, dass nicht erst der Umgang mit Evaluationsergebnissen, sondern bereits die Verwendung des Evaluationsbegriffs eine Funktion innerhalb einer Organisation zu erfüllen vermag. Der Begriff Evaluation und die damit einhergehenden Sinnzuschreibungen helfen, ein Förderprogramm und dessen Verwaltung als zeitgemäß darzustellen und organisationsinterne Komplexität zu verringern (symbolische Funktion). Während die in dieser Arbeit hergeleiteten Lern- und Steuerungsfunktionen gängige Evaluationsfunktionen aufgreifen (s. o.) und dann auf neue Art und Weise vertiefen und konkretisieren, rückt die symbolische Funktion ein bisher stark vernachlässigtes Thema ganz neu in den Fokus. Stockmann und Meyer sprechen zwar von einer taktischen Evaluationsfunktion, behandeln diese aber nur sehr kurz und unter dem Gesichtspunkt des pathologischen (vgl. Stockmann, Meyer 2010: 75). Ein form- und systemtheoretischer Zugang hingegen, lässt die zentrale Bedeutung einer symbolischen Evaluationsfunktion für die Verbesserung der Überlebensfähigkeit einer Organisation erkennen.

126 Funktionszuschreibungen werden in der Evaluationsdebatte oft nur kurz abgehandelt, ohne dass das zugrunde gelegte Theorieverständnis transparent erscheint. Hinsichtlich der Frage, auf welchem Theorieverständnis die Beschreibung von Evaluationsfunktionen basiert besteht dann Klärungsbedarf.

127 In der Evaluationsdebatte dominieren rationale Organisationsverständnisse. Gleichzeitig gewinnen konstruktivistische Paradigmen an Relevanz. Es besteht Forschungs- und Experimentierbedarf hinsichtlich der Verwendung nicht-rationaler Organisationsverständnisse.

Auf welche Art und in welchem Umfang sich Evaluationsfunktionen innerhalb einer Organisation einstellen – auch dies eine wichtige Erkenntnis dieser Arbeit –, hängt von der Struktur (den Prämissen) einer Organisation ab und lässt sich von außen nicht klar bestimmen. Denn sowohl Organisationslernen, als auch politische Steuerung basiert auf autonomen systeminternen Unterscheidungen. Stärker als in bisherigen Abhandlungen über die Funktionen von Evaluationen rückt damit ein Nicht-Genau-Wissen-Können in den Vordergrund.

Die vorliegende Arbeit stellt damit ein Angebot dar, Kommunikationsprozesse sensibel zu betrachten und Phänomenen wie Komplexität, Kontextabhängigkeit, Bedeutungsaufloadungen einen größeren Stellenwert in der Diskussion über Evaluation im Speziellen und Stadtentwicklung im Allgemeinen zuzugestehen. Die vorliegenden Ergebnisse lassen erkennen, dass Evaluationen im Kontext politisch motivierter Förderprogramme für deren Konstitution eine wichtige Bedeutung haben, obwohl ihnen unüberwindbare methodische Herausforderungen zugeschrieben werden. Evaluationen können helfen, Komplexität zu verringern und Operativität zu ermöglichen. Was eine Evaluation jedoch konkret in einer Organisation auslöst, lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen. Daraus leitet sich eine grundsätzlich vorsichtige Haltung gegenüber Interventionsanlässen und Steuerungsmöglichkeiten in der Stadtentwicklung ab. Am Beispiel der Evaluationspraxis des Programms „Soziale Stadt“ liefert die Arbeit folglich Ideen, wie die alltäglichen Praktiken politischer Intervention – wie in der Debatte der „Neuen Kulturgeographie“ angeregt – weiter systematisiert und verstanden werden können.

AUSBLICK

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnten erste Ergebnisse zusammengestellt werden, wie in politischen Organisationssystemen Programmevaluationen kommunikativ in Erscheinung treten. Im Hinblick auf die Fortführung weiterer Forschungstätigkeiten, erscheinen zwei Forschungsfelder als naheliegend und vielversprechend.

» *Systemtheoretische Grundlagenforschung*

Im Sinne einer systemtheoretischen Grundlagenforschung lassen sich Fragestellungen entwickeln, die der weiteren Vertiefung des Forschungsfeldes der städtebaulichen Evaluationsforschung dienen. Zwei Pfade deuten sich diesbezüglich an: Zum einen könnte weitere Forschung mit dem Ziel verknüpft werden, die Ergebnisse dieser Arbeit in weiteren Fallstudien zu überprüfen und zu konkretisieren. Am Beispiel ausgewählter Organisationen ließen sich beispielsweise die Thesen zur Lernfunktion oder zur Symbolisierungsfunktion tiefergehend, als in der vorliegenden Arbeit geschehen, analysieren. Zum anderen könnten in anschließender Grundlagenforschung – wie im vorherigen Kapitel angedeutet – ganz

neue Schwerpunktsetzungen erfolgen. So könnten beispielsweise stärker einzelne Funktionssysteme – wie das politische oder das wirtschaftliche Funktionssystem oder das Funktionssystem der Massenmedien – oder die Funktion raumbezogener Differenzierung oder die Bedeutungsaufloadungen anderer Förderprogramme zur Entwicklung von Stadtteilen in den Forschungsfokus gestellt werden.

» *Entwicklung neuer Beratungskonzeptionen*

Aus der Auseinandersetzung mit der Frage, wie Akteure der Stadtentwicklung mit den Erkenntnissen dieser systemtheoretischen Grundlagenforschung umgehen können, entspringt ein weiteres, ein anwendungsbezogenes Forschungsfeld der Humangeographie.

Einerseits zeigen die Ausführungen dieser Arbeit, dass Evaluationen als oszillierendes Beobachtungsschema verstanden werden können, die je nach Organisationskontext variierende Funktionen erzeugen. Aus diesem Verständnis leitet sich eine skeptische Haltung gegenüber Steuerbarkeit, Durchgriffskausalitäten und damit auch gegenüber Beratung ab. Andererseits hat diese Arbeit auch gezeigt, dass Organisationen ein Interesse an Theorieimport aus der Wissenschaft haben. Denn die Orientierung an bzw. die Kenntnisnahme von wissenschaftlichen Erkenntnissen hilft einer Organisation langfristig zu überleben. Grundsätzlich gilt, dass nicht jede wissenschaftliche Erkenntnis und das daraus abgeleitete Beratungskonzept von jeder Organisation als interessant eingestuft wird. Beratungskonzeptionen nun, die sich aus einem systemtheoretischen Organisationsverständnis und damit einhergehend aus einem nicht-linearen Steuerungsverständnis ableiten, werden wohl eher dann von Organisationen als annehmbar codiert, wenn diese ein ausgeprägtes Kontingenzbewusstsein¹²⁸ aufweisen. Dass diesbezüglich bei den Akteuren der deutschen Städtebauförderung Beratungsbedarf und -interesse bestehen könnte, haben die Forschungsstudien gezeigt, denn in vielen Organisationen werden Evaluationen aufgrund der zugrunde gelegten Linearität durchaus auch skeptisch gesehen.

Klar ist jedoch auch, dass die Erarbeitung eines Beratungskonzeptes auf der Basis form- und systemtheoretischer Annahmen schnell an Grenzen stößt. Zunächst einmal kann die Erkenntnis von Kontextabhängigkeit, von divergierenden Begriffsverständnissen von Entscheidungsprämissen und damit einhergehenden Hidden Agendas schnell in einer Überforderung und Handlungsunfähigkeit der zu beratenden Akteure münden. Wenn alles als Kontext abhängige Konstruktion betrachtet werden kann, dann lässt sich auch kein klarer Bewertungsmaßstab mehr für ein gutes oder schlechtes Evaluationsdesign oder für eine gute oder schlechte Städtebauförderung ergründen. Sich im Rahmen von Evaluationen stärker dem Paradigma der Mehrperspektivität zu öffnen, stellt damit immer

128 Vgl. Kapitel 4.3.1.3 „Evaluationsbeobachtungen – Unterschiede, die manchmal (k)einen Unterschied machen. Ein Zwischenschritt zur Vorbeugung einer Lerneuphorie“.

auch eine Gratwanderung dar. Diese besteht darin, dass es schwer ist, unter der Bewahrung eines Glaubens an die eigene Handlungsfähigkeit die Umsetzung von Evaluationen den neuen Erkenntnissen anzupassen, ohne dabei der Verlockung des Anything-Goes zu unterliegen.

In der Frage, welche Konzepte und Methoden einen verbesserten Umgang mit Mehrperspektivität im Rahmen von Evaluationen versprechen, ohne dabei die Akteure zu überfordern, besteht folglich deutlicher Forschungsbedarf. Ergiebig könnte sich diesbezüglich ein Blick in die systemische Organisationsberatung erweisen. Dabei handelt es sich um ein Beratungsfeld in welchem – basierend auf der Erkenntnis von Mehrperspektivität und Kontextabhängigkeit – detailreich Verfahren und Methoden entwickelt wurden, wie z. B. Wirklichkeitskonstruktionen und zirkuläre Positionen transparent und damit handhabbarer gemacht werden können (vgl. z. B. v. Ameln 2004; Groth 1999; Königswieser, Hildebrand 2005; Wimmer 2004; v. Schlippe, Schweitzer 2007)¹²⁹. Diese systemischen Beratungskonzeptionen stehen dabei auf einem breiten und in sich nicht geschlossenen theoretischen Fundament. Die theoretischen Annahmen von Luhmann (1998, 2006) und Spencer Brown (1997) werden in den Konzepten der systemischen Organisationsberatung herangezogen, um Organisationen als soziale Systeme zu verstehen, deren basaler Operationsmodus Kommunikation und damit Unterscheiden und Bezeichnen ist. Die Ausarbeitung der konkreten Beratungskonzeptionen erfolgt dann jedoch nicht nur in Rückgriff auf Luhmann (1998, 2006) und Spencer-Brown (1997), sondern mit Hilfe weiterer, vorrangig organisationspsychologischer und familientherapeutischer Konzeptionen (vgl. z. B. Simon 2005; Weick 1985; Watzlawick 1985). Aufgrund dieser theoretischen Erweiterungen kann dann auch nicht mehr von systemtheoretischen Ansätzen gesprochen werden (vgl. Groth 1999). Inwieweit sich diese vorrangig in der Beratung von Wirtschaftsunternehmen eingesetzten Verfahren und Methoden auf den Kontext der Kommunalberatung übertragen lassen, könnte dann eine der Forschungsfragen sein.

Die Auseinandersetzung mit systemischen Organisationsberatungskonzeptionen könnte dann als Brückenschlag von der systemtheoretischen Grundlagenforschung in ein neues anwendungsbezogenes Forschungsfeld der Humangeographie verstanden werden. Dass dieser vielversprechende Brückenschlag denkbar wurde, kann als ein Gewinn der vorliegenden Arbeit gesehen werden.

129 Vgl. auch folgende Internetseiten: URL: <http://www.koenigswieser.net> – letzter Zugriff 30.6.2011, URL: <http://www.mz-witten.de> – letzter Zugriff 30.6.2011, URL: <http://www.osb-i.com> – letzter Zugriff 30.6.2011.

DANKSAGUNG

Gefühlt handelt es sich bei einem Dissertationsprojekt um einen Boxkampf gegen sich selbst. Immer wieder ringt man sich nieder, steht wieder auf, wankt, verliert die Orientierung, entdeckt neue Ziele und Strategien, denkt noch mal nach, sammelt alle Kräfte, motiviert sich durch ein „Jetzt-Aber-Durch-Gefühl“, um schließlich erschöpft und glücklich die Hände zum Triumph zu heben. Außenstehende mögen sich das ein oder andere Mal verwundert die Augen gerieben haben, schien ein Ende der Dissertation doch immer wieder so nah und dann wieder so fern. An dieser Stelle nun, möchte ich mich für die vielfältige und immer zu wohlwollende und guttuende Unterstützung bedanken.

Zuallererst gilt mein Dank meiner Frau Janina. Ohne Dich hätte ich nicht die nötige Zeit und Ruhe für die Promotion finden können und ohne Dich hätte ich nicht täglich vor Augen geführt bekommen, dass es neben einer Dissertation noch so viel Schönes im Leben gibt, aus dem man unendlich Kraft schöpfen kann. Und natürlich möchte ich mich bei meinen Kindern Lenja, Jaron und Tjarek für die vielen kleinen Ablenkungen und dem vielen Spaß und für die vielen schönen Momente bedanken. Super. Ganz herzlich gilt des Weiteren meinem Doktorvater Manfred Rolfes Dank für die sehr inspirierende und stets lockere Art der Begleitung. Es hat (meistens) Freude gemacht, gemeinsam Schritt für Schritt die Evaluationsthematik immer weiter zu durchdringen. Besonders geschätzt habe ich dabei das Gefühl der bedingungslosen Unterstützung. Nach dem Motto: No matter what happens, I will support you. Ausgestattet mit permanenten guten Anregungen und Freiheiten durch Manfred Rolfes war es dann so wichtig, Zwischenergebnisse und theoretische Erklärungsansätze möglichst wohlwollend kontrovers diskutieren zu können. Diesbezüglich war es ein Genuss, mit Katharina Mohring, Julia Meschkank und Julian Röpcke gemeinsam Tür an Tür arbeiten zu dürfen und nicht nur während des Doktorandenkolloquiums, sondern auch während der Mittagspausen, auf Dienstfahrten oder einfach auf dem Flur stehend sich austauschen zu können. In diesen Zusammenhang ordnen sich auch die tollen Diskussionen und wertvollen Theorieinputs auf den zweimal jährlich stattfindenden DFG Netzwerktreffen „Systemtheorie und Geographie“ und die

zweimalige Teilnahme an der Doktorandenwerkstatt im Rahmen der Tagung X-Organisationen des MZW u. a. mit Dirk Baecker, Rudolf Wimmer und Stefan Jung ein. Mein Dank gebührt darüber hinaus den beiden weiteren Gutachtern der Doktorarbeit: Marc Redepenning und Olaf Schnur. Gefreut hat mich, dass sowohl mit einem eher anwendungsbezogenen Blick (Olaf Schnur) als auch mit einem eher theoriegeleiteten Blick (Marc Redepenning) in der Doktorarbeit Inspirierendes und Erfrischendes entdeckt wurde. Bedanken möchte ich mich darüber hinaus bei Katja Thiele, Anja Bugenhagen und Joris Hielscher für die tolle Unterstützung und den inspirierenden Austausch während der Umsetzung des Evaluationsprojektes im Auftrag des BMVBS. Bei Robin Scheu bedanke ich mich für die administrative Unterstützung. Und dann gilt mein Dank natürlich Ute Dolezal. Ohne Dich wären die vielen schönen Abbildungen dieser Arbeit nicht denkbar gewesen und hätte diese Arbeit nicht das vorliegende Format erhalten.

Und schließlich möchte ich mich ganz besonders bei meinen Eltern bedanken. Bedanken dafür, dass Ihr mir stets (auch warnende) Vorbilder wart und sein werdet und dafür, dass Ihr mich stets ermutigt habt, eine Dissertation als Chance und nicht als Last zu verstehen.

ANNEX

- AEHNELT, R. (2005): Zwischenevaluation des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – Zentrale Ergebnisse. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3/2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 63–73.
- ALBERS, G. (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: RaumPlanung. Band 61, S. 97–103.
- ALISCH, M. (2002): Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen. Opladen: Leske + Budrich.
- ALISCH, M. (2007): Empowerment und Governance: Interdisziplinäre Gestaltung in der sozialen Stadtentwicklung. In: Baum, D. (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 305–315.
- ARGEBAU – AUSSCHUSS FÜR BAUWESEN UND STÄDTEBAU UND AUSSCHUSS FÜR WOHNUNGSWESEN (1998): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ (1998) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 10.6.2011).
- ARGEBAU – AUSSCHUSS FÜR BAUWESEN UND STÄDTEBAU UND AUSSCHUSS FÜR WOHNUNGSWESEN (2000): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ (2000) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 10.6.2011).
- ARGEBAU – AUSSCHUSS FÜR BAUWESEN UND STÄDTEBAU UND AUSSCHUSS FÜR WOHNUNGSWESEN (2005): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ (2005) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 10.6.2011).

ARGEBAU – AUSSCHUSS FÜR BAUWESEN UND STÄDTEBAU UND AUSSCHUSS FÜR WOHNUNGSWESEN (2006): Geschäftsordnung der Bauministerkonferenz. Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (ARGEBAU) (abrufbar unter URL: <http://www.is-argebau.de>, Stand: 26.6.10).

ARGEBAU – AUSSCHUSS FÜR BAUWESEN UND STÄDTEBAU UND AUSSCHUSS FÜR WOHNUNGSWESEN (2010): Bauministerkonferenz. Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (ARGEBAU) (abrufbar unter URL: <http://www.is-argebau.de>, Stand: 26.6.10).

AUSTERMANN, K. (2001): Monitoring und Controllingansätze in den NRW-Städteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf – Ein Überblick des aktuellen Entwicklungsstands. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Monitoring und Controlling in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Reader zum Workshop in Hamm. Dortmund, S. 16–19.

AUSTERMANN, K. (2003): Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“ – aktueller Stand. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Zielentwicklung, Projektcontrolling und Evaluation in der integrierten Stadtteilerneuerung. Dokumentation des Workshops am 13. Februar 2003 in Köln. Dortmund, S. 3–12.

AUSTERMANN, K.; ZIMMER-HEGMANN, R. (2001): Empfehlungen für ein kontinuierliches Berichtswesen. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Monitoring und Controlling in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Reader zum Workshop in Hamm. Dortmund, S. 12–15.

BACHMANN-MEDICK, D. (2006): Cultural Turns. Neuorientierungen in den Kulturwissenschaften. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

BAECKER, D. (1993) (Hg.): Kalkül der Form. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

BAECKER, D. (1993): Im Tunnel. In: Baecker, D. (Hg.): Kalkül der Form. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 12–37.

BAECKER, D. (1994): Postheroisches Management. Ein Vademecum. Berlin: Merve-Verlag.

- BAECKER, D. (1999): Organisation als System. Aufsätze. 2. Auflage. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- BAECKER, D. (2000): Die Theorieform des Systems. In: Soziale Systeme. Band 6. Heft 2, S. 213–236.
- BAECKER, D. (2004): Fraktaler Raum. In: Baecker, D: Wozu Soziologie?. Berlin: Kadmos Kulturverlag, S. 215–235.
- BAECKER, D. (2005) (Hg.): Schlüsselwerke der Systemtheorie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BAECKER, D. (2006): Welchen Unterschied macht das Management? (abrufbar unter URL: <http://www.dirkbaecker.com>, Stand: 31.8.2010).
- BAECKER, D. (2007): Form und Formen der Kommunikation. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- BAECKER, D. (2007b): Studien zur nächsten Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- BAECKER, D. (2008): Zur Evaluation kultureller Projekte. In: Zeitschrift für Evaluation. Heft 1, S. 97–111.
- BARNARD, C. I. (1938): The Functions of the Executive. Cambridge: Harvard University Press.
- BATESON, G. (1985): Ökologie des Geistes. Anthropologische, psychologische, biologische und epistemologische Perspektiven. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- BAUM, D. (2007) (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BBR – BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2005) (Hg.): Raumordnungsbericht 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Berichte, Band 21).
- BBR – BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2005b) (Hg.): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2/3, 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (abrufbar unter URL: <http://www.bbr.bund.de>, Stand: 26.4.10).

BBR – BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2005): Stellungnahme der Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Programms durch das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3/2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 193–198.

BBR – BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2007) (Hg.): Soziale Stadtpolitik – eine Zukunftsaufgabe. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 6, 2007. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (abrufbar unter URL: <http://www.bbr.bund.de>, Stand: 26.4.10).

BECKER, H. (2003): Qualitätsmanagement und Politiksteuerung durch Evaluierung und Monitoring. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hg.); Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (Auftraggeber): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin, S. 208–223 (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 26.4.10).

BECKER, H. (2003b): „Besonderer Entwicklungsbedarf“ – Programmgebiete der Sozialen Stadt. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hg.); Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (Auftraggeber): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin, S. 56–73 (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 26.4.10).

BELINA, B. (2003): Kultur? Macht und Profit! Zu Kultur, Ökonomie und Politik im öffentlichen Raum und in der Radical Geography. In: Gebhardt, H.; Reuber, P.; Wolkersdorfer, G. (Hg.): Kulturgeographie. Heidelberg: Spektrum, S. 83–97.

BELINA, B. (2007): Kriminalität und Stadtstruktur – Städtebauliche Prävention. In: Baum, D. (Hg.) (2007): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 224–233.

BERGHAUS, M. (2004): Luhmann leicht gemacht. 2. Auflage. Köln: UTB.

BERGMANN, G.; DAUB, J.; MEURER, G. (2004): Metakompetenzen und Kompetenzentwicklung in systemisch-relationaler Sicht. Selbstorganisationsmodelle und die Wirklichkeit von Organisationen. In: QUEM-report. Schriften zur berufli-

- chen Weiterbildung. Heft 95, Teil II (abrufbar unter URL: <http://www.abwf.de>, Stand 26.4.10).
- BERNDT, C.; PÜTZ, R. (2007) (Hg.): Kulturelle Geographien. Zur Beschäftigung mit Raum und Ort nach dem Cultural Turn. Bielefeld: Transcript.
- BEYWL, W.; SCHEPP-WINTER, E. (1999); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): Zielfindung und Zielerklärung – Ein Leitfaden. QS Nr.21. Materialien zur Qualitätssicherung der Kinder- und Jugendhilfe (abrufbar unter URL: <http://www.qs-kompodium.de>, Stand: 26.4.10).
- BEYWL, W.; SCHEPP-WINTER, E. (2000); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): Zielgeführte Evaluation von Programmen – ein Leitfaden. QS Nr. 29. Materialien zur Qualitätssicherung der Kinder- und Jugendhilfe (abrufbar unter URL: <http://www.qs-kompodium.de>, Stand: 26.4.10).
- BLANK, S. (2005): Evaluation im Kontext des organisationalen Lernen. Der Beitrag reflexiver Bewertungsoperationen zur Entwicklung lernender Systeme. Dissertation. Universität Tübingen (abrufbar unter URL: <http://tobias-lib.uni-tuebingen.de>, Stand: 26.4.10).
- BLANK, S. (2008): Evaluation und Lernprozesse: Eine systemtheoretische Analyse. In: Zeitschrift für Evaluation. Heft 1, S. 75–95.
- BLOTEVOGEL, H. H. (2003): „Neue Kulturgeographie“: Entwicklung, Dimensionen, Potenziale und Risiken einer kulturalistischen Humangeographie. In: Berichte zur deutschen Landeskunde. Band 77. Heft 1, S. 7–34.
- BMFSFJ – BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2005) (Hg.): Bundesmodellprogramm Lokales Kapital für Soziale Zwecke (LOS). Handbuch für Lokale Koordinierungsstellen (abrufbar unter URL: <http://www.los-online.de>, Stand: 26.4.10).
- BMFSFJ – BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2005) (Hg.): Bundesmodellprogramm Lokales Kapital für Soziale Zwecke (LOS). Handbuch für Mikroprojektträger (abrufbar unter URL: <http://www.los-online.de>, Stand: 26.4.10).
- BMVBW – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (1999): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förde-

rung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 1999) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).

BMVBW – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (2000): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2000) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).

BMVBW – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (2001): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2001) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).

BMVBW – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (2002): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2002) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).

BMVBW – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (2003): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2003) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).

BMVBW – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (2004): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2004) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).

BMVBW – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (2005): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2005) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).

BMVBS – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2006): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes

- zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2006) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).
- BMVBS – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2007): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2007) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).
- BMVBS – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2008): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2008) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).
- BMVBS – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2008b) (Hg.): Stadtentwicklungsbericht 2008: neue urbane Lebens- und Handlungsräume, Berlin (abrufbar unter URL: <http://www.bmvbs.de>, Stand: 26.4.10).
- BMVBS – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2009): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2009) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).
- BMVBS – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2009b): Städtebauförderung 2009 (abrufbar unter URL: <http://www.bmvbs.de>, Stand: 26.4.10).
- BMVBS – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2010): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2010) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).
- BMVBS – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2010b): Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ) (abrufbar unter URL: <http://www.bmvbs.de>, Stand: 26.4.10).
- BMVBS – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2011): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhil-

fen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV – Städtebauförderung 2011) (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 27.4.2011).

BMVBS – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG;
BBR – BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2008) (Hg.):
Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland.
Forschungen. Heft 132. Bonn.

BOGUMIL, J.; KUHLMANN, S.; WOLLMANN, H. (2004): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BOHNSACK, R. (2003): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden. Stuttgart: UTB.

BOMMES, M.; TACKE, V. (2006): Das Allgemeine und das Besondere des Netzwerkes. In: Hollstein, B.; Straus, F. (Hg.): Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 37–62.

BUERKNER, H.-J. (2007): Stadtentwicklung in einer sich zur Wissensgesellschaft verändernden Industriegesellschaft – Herausforderungen für die Stadtplanung. In: Baum, D. (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 288–304.

BUNDESREGIERUNG (2006): Einstieg in das Thema Evaluation. Berlin (abrufbar unter URL: <http://www.verwaltung-innovativ.de>, Stand: 10.6.2011).

BUSSMANN, H. (1999): Bund/Länder-Programme zur Förderung von „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ (B/L – STEP). In: MSW Aktuell. 4. Ausgabe 1999.

CHELIMSKY, E. (1995): New dimension in evaluation. In: World Bank Operations Evaluations Department (OED): Evaluation and Development: proceedings of the 1994 World Bank Conference Washington D.C., S. 3–11.

CLEMENS, W. (2000): Angewandte Sozialforschung und Politikberatung. In: Clemens, W.; Strübing, J. (Hg.): Empirische Sozialforschung und gesellschaftliche Praxis. Bedingungen und Formen angewandter Forschung in den Sozialwissenschaften. Opladen: Leske und Budrich, S. 211–232.

- CORFIELD, D. (2003): Towards a Philosophy of Real Mathematics. Cambridge: Cambridge University Press.
- DAMMANN, K.; GRUNOW, D., JAPP, K. P. (1994) (Hg.): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- DEJURE – JURISTISCHER INFORMATIONSDIENST (2010): Grundgesetz Artikel 104b (abrufbar unter URL: <http://www.dejure.org>, Stand: 27.4.2010).
- DIFU – DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK GMBH (2002) (Hg.): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Berlin: Difu (abrufbar unter URL: <http://www.difu.de>, Stand: 26.4.2010).
- DIFU – DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK GMBH (2003) (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin: Difu (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 7.5.2010).
- DIFU – DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK GMBH (2004): Zweiter fachpolitischer Dialog zur Sozialen Stadt – Ergebnisse der bundesweiten Zwischenevaluierung und Empfehlungen zum Ergebnistransfer (abrufbar unter URL: <http://www.difu.de>, Stand 7.7.2010).
- DIFU – DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK GMBH (2006) (Hg.): Dritte bundesweite Befragung Programmgebiet „Soziale Stadt“ – Endbericht zur Auswertung. Berlin: Difu (abrufbar unter URL: <http://www.difu.de>, Stand: 7.5.2010).
- DIFU – DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK GMBH (2010): Programm Soziale Stadt (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand 30.1.2010).
- DIFU – DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK GMBH; BMVBS – BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2008): Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt. Berlin: Difu (abrufbar unter URL: <http://www.difu.de>, Stand: 26.4.2010).
- EGNER, H. (2001): Trend- und Natursport als System. Die Karriere einer Sportlandschaft am Beispiel Moab/Utah. Mainz: Johannes Gutenberg-Universität. Institut für Geographie. Dissertation (abrufbar unter URL: <http://archimed.uni-mainz.de/opusubm/archimed-home.html>, Stand: 11.5.2010).

- EGNER, H. (2002): Freizeit als „Individualisierungsplattform“. Entwicklung und Ausdifferenzierung sportorientierter Freizeitaktivitäten aus systemtheoretischer Perspektive. In: Geographische Zeitschrift. Band 90. Heft 2, S. 89–102.
- EGNER, H. (2006): Autopoiesis, Form und Beobachtung – Moderne Systemtheorie und ihr möglicher Beitrag für eine Integration von Human- und Physiogeographie. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft. Jg. 148, S. 92–108.
- EGNER, H.; RATTER, B. M. W. (2008): Einleitung: Wozu Systemtheorie(n). In: Egner, H.; Ratter; B. M. W.; Dikau, R. (2008) (Hg.): Umwelt als System – System als Umwelt? Systemtheorien auf dem Prüfstand. München: oekom, S. 9–19.
- EICK, V. (2005): Neoliberaler Truppenaufmarsch? Nonprofits als Sicherheitsdienst in „benachteiligten“ Quartieren. In: Glasze, G.; Pütz, R.; Rolfes, M. (Hg.): Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und Kritischer Kriminalgeographie. Bielefeld: Transcript, S. 167–202.
- EINIG, K.; GRABHER, G.; IBERT, O.; STRUBELT, W. (2005): Urban Governance. Zur Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/10. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. I–IX.
- ELTGERS, M. (2001): Politik braucht Evaluierung. In: Information zur Raumentwicklung. Heft6/7, S. 325–326.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000): Der neue Programmzeitraum 2000–2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 3. Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methode (abrufbar unter URL: <http://www.oerok.gv.at>, Stand: 26.4.2010).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010): URBAN Community Initiative (abrufbar unter URL: http://www.ec.europa.eu/index_en.htm, Stand: 26.4.2010).
- EZP LUCKENWALDE (2004): Ergänzung zur Programmplanung Luckenwalde im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN II. „Luckenwalde – WerkStadt der Moderne – Labor der Zukunft“. Vom Begleitausschuss am 2. April 2004 gebilligte geänderte Fassung. Luckenwalde: Stadt Luckenwalde und Arbeitsgemeinschaft GiW/TOPOS.
- FARWICK, A.; PETROWSKY, W. (2005): Evaluation der Programme „Wohnen in Nachbarschaft – WiN“ und „Soziale Stadt“ in Bremen. In: Informationen zur

- Raumentwicklung. Heft 2–3, 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 147–157.
- FETTERMANN, D. M. (1994): Empowerment evaluation. In: *Evaluation Practice*. 15 (1) 1, S. 1–15.
- FILIPPOV, A. (2000): Wo befinden sich die Systeme? Ein blinder Fleck der Systemtheorie. In: Merz-Benz, P.U.; Wagner, G. (Hg.): *Die Logik der Systeme: Zur Kritik der systemtheoretischen Soziologie Niklas Luhmanns*. Konstanz: Universitätsverlag Konstanz, S. 381–410.
- FRANKE, T. (2008): Wo kann sich die „Soziale Stadt“ verorten? In: Schnur, Olaf (Hg.): *Quartierforschung: Zwischen Theorie und Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 127–144.
- FRANKE, T.; LÖHR, R.-P.; SANDER, R. (2000): Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften*. Jg. 39. 2. Halbjahresband, S. 243–268.
- FRANKE, T.; STRAUSS, W.-C. (2010): Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen – eine Standortbestimmung. In: *zur Raumentwicklung*. Heft 4/2010. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 253–262.
- FROESSLER, D. R. (1998): Stadtviertel in der Krise. Innovative Ansätze zu einer integrativen Quartierentwicklung in Europa. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. (ILS-Schriften, 87).
- FROESSLER, D. R. (2002): Evaluierung als Beitrag zur Qualitätsentwicklung bei quartiersbezogenen Erneuerungs- und Entwicklungsansätzen. In: *Forum Wohneigentum*. Nr. 3, S. 152–157.
- FUCHS, P. (1999): *Intervention und Erfahrung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- GEBHARDT, H.; MATTISEK, A.; REUBER, P.; WOLKERSDORFER, G. (2007): Neue Kulturgeographie? Perspektiven, Potentiale und Probleme. In: *Geographische Rundschau*. Band 59. Heft 7/8, S. 12–20.
- GEBHARDT, H.; REUBER, P.; WOLKERSDORFER, G. (2003): Kulturgeographie – Leitlinien und Perspektiven. In: Gebhardt, H.; Reuber, P.; Wolkersdorfer, G. (2003) (Hg.): *Kulturgeographie. Aktuelle Ansätze und Entwicklungen*. Heidelberg: Spektrum, S. 1–30.

- GEERTZ, C. (1987): Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- GEISS, S. (2002): Erfahrungen mit der Bewertung von Aufwertungsstrategien in Stadtteilen. Evaluation des Programms „Quartiersmanagement“ in Berlin. In: Forum Wohneigentum. Nr. 2. Bonn, S. 89–92.
- GOEKE, P. (2007): Paradoxien in migranten Organisationen. Über die unversöhnliche Mission der Kroatischen Mission. In: Erdkunde. Jg. 61. H. 3, S. 248–257.
- GOEKE, P. (2007b): Transnationale Migrationen. Post-jugoslawische Biografien in der Weltgesellschaft. Bielefeld: Transcript.
- GRANZER, D.; WENDT, P.; BERGER, R. (2008): Selbstevaluation in Schulen – Theorie, Praxis und Instrumente. Weinheim: Beltz.
- GREEN, M.; ZIERHOFER, W. (2003): The unity of difference: a critical appraisal of Niklas Luhmann's theory of social systems in the context of corporeality and spatiality. In: Environment and Planning A. Jg. 35, S. 615–630.
- GREIFFENHAGEN, S.; NELLER, K. (2005) (Hg.): Praxis ohne Theorie. Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- GRIMM, G. (2004): Stadtentwicklung und Quartiermanagement. Entwicklung und Aufbau lokalspezifischer Organisations- und Steuerungsstrukturen. Essen: Klartext-Verlag.
- GROTH, T. (1999): Wie systemtheoretisch ist „Systemische Organisationsberatung“? Neuere Beratungskonzepte für Organisationen im Kontext der Luhmannschen Systemtheorie. 2. Auflage. Münster: LIT.
- GUBA, E.G.; LINCOLN, Y. S. (1989): Fourth Generation Evaluation. Thousand Oaks, CA: Sage.
- GÜNTNER, S.; HELFEN, T.; HENKEL, K.; KAST, A.; SCHAMMER, B.; SCHÜMER-STRUCKSBERG, M.; WALTHER, U.-J. (2005): Sozialorientierte Stadterneuerungspolitik in Europa. Beispiele aus dem Forschungsverbund ENTRUST. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3, 2005. S. 159–173.

- HAACK, S. (2005): Evaluierung des Programms „Soziale Stadt“ – Hintergründe, Vorgehensweise, Bausteine. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3, 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 55–62.
- HAMBURGISCHE BÜRGERSCHAFT (2009): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung (RISE). Drucksache 19/3652 vom 21.7.2009 (abrufbar unter URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/2476752/data/drucksache-19-3652.pdf>, Stand: 7.5.2010).
- HARD, G. (2002[1999]): Raumfragen. Über Raumreflexion bei Geographen, Soziologen und Angeologen. In: Hard, G. (2002) (Hg.): Landschaft und Raum. Aufsätze zur Theorie der Geographie. Band 1. Osnabrück: V&R unipress, S. 253–302.
- HÄUSSERMANN, H. (2005): Umbauen und Integrieren. Stadtpolitik heute. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Heft 3/2005. S. 3–9 (abrufbar unter URL: <http://www.bpb.de>, Stand: 26.4.2010).
- HÄUSSERMANN, H. (2005b): Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Gesamtbewertung und Empfehlungen der Zwischenevaluation 2003/2004. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3, 2005, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 75–85.
- HÄUSSERMANN, H; KAPPHAN, A. (1998): Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie. Band 18.
- HENKE, T.; ROLFES, M.; WILHELM, J. L. (2006): Evaluation der integrierten sozialen Stadtentwicklung – auf dem Weg zu einer geeigneten Erfolgskontrolle. In: MIR AKTUELL. Vierteljahresschrift. Heft 3/2006. Potsdam: Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg, S. 52–55.
- HERMELER, V. (2002): Quartiermanagement in der Gemeinde Belm. – In: Netzwerkknoten Quartiermanagement (Hg.): Quartiermanagement – Ein strategischer Stadt(teil)- entwicklungsansatz. Bertelsmannstiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt. S. 21–26.
- HOUSE, E. (1993): Professional Evaluation: Social Impact and Political Consequences. Thousands Oaks, CA: Sage.
- HUMMEL, U.; AGKE AUGSBURG (2004) (Hg.): Qualitätsentwicklung durch Selbstevaluation. Arbeitshilfen aus der Praxis für die Praxis der Sozialen Arbeit. Freiburg: Lambertus.

- IFS – INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK (2003): URBAN II Leipzig – Halbzeitevaluierung zum Operationellen Programm der Stadt Leipzig im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN II für den Zeitraum 2001 bis 2003 (abrufbar unter URL: <http://www.ifsberlin.de>, Stand: 4.1.2010).
- IFS – INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK (2004): Die Soziale Stadt – Ergebnisse der Zwischenevaluierung (abrufbar unter URL: <http://www.difu.de>, Stand: 26.4.2010).
- ILS NRW – INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG UND BAUWESEN DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2004): Handbuch. Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt NRW. Dortmund.
- ISOPLAN (2003): Halbzeitbewertung URBAN II 2000–2006 Luckenwalde. Endbericht (abrufbar unter URL: <http://www.luckenwalde.de>, Stand: 26.4.2010).
- ISOPLAN (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung URBAN II Luckenwalde (abrufbar unter URL: <http://www.luckenwalde.de>, Stand: 26.4.2010).
- ISOPLAN/FIRU (2005): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg. Abschlussbericht (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 26.4.2010).
- JACKSON, P. (1989): Maps of Meaning. An Introduction to Cultural Geography. London: Unwin Hyman.
- JUNG, S. (2008): Die Form der Reform. Eine system- und formtheoretische Rekonstruktion der Verwaltungsreform als Beitrag zur Theorie der Reform. Marburg: Metropolis-Verlag.
- KAISER, LUTZ C. (2009): Zehn Jahre Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. In: RaumPlanung. Heft 144/145, S. 155–158.
- KAUFFMANN, L. H. (2005): Das Prinzip der Unterscheidung. In: Baecker, D. (Hg.): Schlüsselwerke der Systemtheorie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 173–190.
- KEITH, M. (1995): Shouts of the Street: Identity and the Spaces of Authenticity. In: Social Identifies. Band 1. Heft 2, S. 297–315.

- KEMPFERT, G.; ROLF, H. G. (2008): Qualität und Evaluation: Ein Leitfadens für pädagogisches Qualitätsmanagement. 4. Überarbeitete und erweiterte Auflage. Weinheim: Beltz.
- KENNEL, C. (2006): Das Bund – Länder – Programm „Die soziale Stadt“ – vom Versuch, Politikinnovationen in etablierten Strukturen umzusetzen. In: v. Blumenthal, J.; Bröckler, S. (Hg.): Von Government zu Governance: Analysen zum Regieren im modernen Staat. Hamburg: Lit, S. 57–84.
- KESSEL, F.; REUTLINGER, CH.; MAURER, S.; FREY, O. (2005) (Hg.): Handbuch Sozialraum. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KIENBAUM (2003): Bericht zur Gesamtbewertung des OP im Rahmen der Halbzeitbewertung des OP des Landes Brandenburg 2000–2006 (abrufbar unter URL: <http://www.brandenburg.de>, Stand: 26.4.2010).
- KIENBAUM (2003b): Halbzeitbewertung des OP für den Einsatz der EU-Strukturfonds in Brandenburg 2000–2006 (abrufbar unter URL: <http://www.brandenburg.de>, Stand: 26.4.2010).
- KIENBAUM (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des OP Brandenburg 2000 bis 2006, Berlin, Oktober 2005 (abrufbar unter URL: <http://www.brandenburg.de>, Stand: 26.4.2010).
- KLAGENFURT, K. (1995): Technologische Zivilisation und transklassische Logik. Eine Einführung in die Technikphilosophie Gotthard Günthers. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- KLEVE, H. (2007): Postmoderne Sozialarbeit. Ein systemtheoretisch-konstruktivistischer Beitrag zur Sozialarbeitswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KLÜTER, H. (1986): Raum als Element sozialer Kommunikation. Gießen: Geographisches Institut.
- KLÜTER, H. (1999): Raum und Organisation. In: Meusbürger, P. (1999) (Hg.): Handlungszentrierte Sozialgeographie. Benno Werlens Entwurf in kritischer Diskussion. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 187–212.
- KLÜTER, H. (2005): Geographie als Feuilleton. In: Berichte zur deutschen Landeskunde. Band 79. Heft 1, S. 125–136.

- KNEER, G.; NASSEHI, A. (2000): Niklas Luhmann Theorie Sozialer Systeme. 4. Auflage. München: Wilhelm Fink Verlag.
- KÖNIGSWIESER, R.; HILDEBRAND, M. (2005): Einführung in die systemische Organisationsberatung. 2. Auflage. Heidelberg: Carl-Auer Verlag.
- KÖNIGSWIESER, R.; LANG, E. (2008): Wenn 1 plus 1 mehr als 2 macht. Erfahrung zur Komplementärberatung. In: Zeitschrift für Organisationsentwicklung. Nr. 2/2008, S. 28–39.
- KRAUTZBERGER, M. (1999): Kommunale Stadterneuerung. In: Wollmann, H., Roth, R. (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske & Budrich, S. 586–598.
- KRAUTZBERGER, M.; RICHTER, B. (2001): Die Soziale Stadt: Neuorientierung der Stadtentwicklungspolitik. In: BBauBl – Bundesbaublatt 5. Neubrandenburg: Semdoc, S. 10–14.
- KROMREY, H. (1995): Evaluation. Empirische Konzepte zur Bewertung von Handlungsprogrammen und Schwierigkeiten ihrer Realisierung. In: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie. Jahrgang 15. Heft 4, S. 313–336.
- KROMREY, H. (2001): Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis. Heft 2/2001, S. 105 –131.
- KROMREY, H. (2003): Evaluation in Wissenschaft und Gesellschaft. In: Zeitschrift für Evaluation. Heft 1/2003, S. 93–116.
- KROMREY, H. (2009): Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung. 12. überarbeitete und ergänzte Auflage. Stuttgart: Lucius und Lucius.
- KRUMM, W. (2005): Evaluation des Berliner Quartiermanagementprogramms. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3, 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 123–132.
- KÜHN, M. (2004): Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalplanung. Chancen und Probleme der Evaluation. In: Sedlacek, P. (Hg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialforschung, S. 39–46.

- LAMNEK, S. (1995): Qualitative Sozialforschung. Band 1. Methodologie. 3. Korrigierte Auflage. Weinheim: Verlags Union.
- LAMNEK, S. (1995b): Qualitative Sozialforschung. Band 2. Methodologie. 3. Korrigierte Auflage, Weinheim: Verlags Union.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (2009): Evaluation des Programms Soziale Stadt in der Landeshauptstadt Hannover für die Sanierungsgebiete Vahrenheide-Ost, Mittelfeld und Hainholz (abrufbar unter URL: <http://www.hannover.de>, Stand: 7.5.2010).
- LAU, F. (2008): Die Form der Paradoxie. 3. Auflage. Heidelberg: Carl-Auer Verlag.
- LAY, M.; PAPADOPOULOS, I. (2007): An exploration of fourth generation evaluation in practice. In: Evaluation. 13. Heft 4, S. 495–504 (abrufbar unter URL: <http://www.sagepub.com>, Stand: 26.5.2010).
- LBV – LANDESAMT FÜR BAUEN UND VERKEHR; MIL – MINISTERIUM FÜR INFRASTRUKTUR UND RAUMORDNUNG (2010): Netzwerk integrierter Programme und Projekte im Land Brandenburg (abrufbar unter URL: <http://www.nipp.brandenburg.de>, Stand 26.4.2010).
- LEHMANN, M. (2011): “Draw a Distinction!” – Heinz von Foersters Figuren. In: Revue für postheroisches Management. Heft 8. Heidelberg: Carl-Auer Verlag, S. 66–75.
- LICHTENBERG, T. J. (2004): „Harte“ Evaluation von „weicher“ Kooperation? In: Sedlacek, P. (Hg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell. Band 90. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialforschung, S 47–63.
- LIPPUNER, R. (2005): Raum – Systeme – Praktiken. Zum Verhältnis von Alltag, Wissenschaft und Geographie. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- LIPPUNER, R. (2005b): Raum. Soziale Systeme, Umwelt und Welt. In: Wingarten, M. (Hg.): Strukturierung von Raum und Landschaft. Konzepte in Ökologie und der Theorie gesellschaftlicher Naturverhältnisse. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 240–272.
- LIPPUNER, R. (2005): Reflexive Sozialgeographie. Bourdieus Theorie der Praxis als Grundlage für sozial- und kulturgeographisches Arbeiten nach dem cultural turn. In: Geographische Zeitschrift. Band 93. Heft 3, S. 135–147.

- LIPPUNER, R. (2007): Kopplung, Steuerung, Differenzierung. Zur Geographie sozialer Systeme. In: Erdkunde. Band 61. Heft 2, S. 174–185.
- LISSMANN, U. (2001): Inhaltsanalyse von Texten. Ein Lehrbuch zur computerunterstützten und konventionellen Inhaltsanalyse. Landau: Verlag Empirische Pädagogik.
- LOSSAU, J. (2008): Kulturgeographie als Perspektive. Zur Debatte um den cultural turn in der Humangeographie – eine Zwischenbilanz. In: Berichte zur Deutschen Landeskunde. Band 82. Heft 4, S. 317–334.
- LUHMANN, N. (1975): Soziologische Aufklärung 2. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, N. (1980): Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft. Bd. 1. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- LUHMANN, N. (1981): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Olzog.
- LUHMANN, N. (1984): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LUHMANN, N. (1988): Organisation. In: Küpper, W.; Ortman, G. (Hg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 165–185.
- LUHMANN, N. (1993): Beobachtungen der Moderne. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, N. (1994): Brauchen wir einen neuen Mythos? In: Luhmann, N. (Hg.): Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. 2. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, N. (1998): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- LUHMANN, N. (1998b): Die Wissenschaft der Gesellschaft. 3. Auflage. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- LUHMANN, N. (1999): Die Kunst der Gesellschaft. 3. Auflage. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- LUHMANN, N. (2000): Die Politik der Gesellschaft. Hrsgg. von Kieserling, A. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- LUHMANN, N. (2002): Die Religion der Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- LUHMANN, N. (2004): Einführung in die Systemtheorie. 2. Auflage, Heidelberg: Carl-Auer Verlag.
- LUHMANN, N. (2006): Organisation und Entscheidung. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialforschung.
- MARTENS, W.; ORTMANN, G. (2006): Organisationen in Luhmanns Systemtheorie. In: Kieser, A.; Ebers, M. (Hg.): Organisationstheorien. 6. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.
- MAYNTZ, R; HOLM, K.; HÜBNER, P. (1974): Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- MAYRING, P. (2007): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 9. überarbeitete Auflage. Stuttgart: UTB.
- MBV NRW – MINISTERIUM FÜR BAUEN UND VERKEHR DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2008): Bericht zur Stadtentwicklung 2008. Düsseldorf (als Download unter URL: <http://www.nordrheinwestfalendirekt.de>, Stand: 29.1.2010).
- MENSCH, K. (2001): Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“. In: Schader-Stiftung (Hg.): Politische Steuerung in der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 13–36.
- MENSCH, K. (2005): Politische Steuerung der sozialen Stadtentwicklung: Ergebnisse des ersten Kolloquiums der Schader-Stiftung zum Programm „Soziale Stadt“. In: Greiffenhagen, S.; Neller, K. (Hg.): Praxis ohne Theorie. Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 25–34.
- MERTENS, D. (2004): Institutionalizing Evaluation in the United States. In: Stockmann, R. (Hg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung. Band 1. 2. überarbeitete Auflage. Opladen: Leske und Budrich, S. 45–60.
- MIGGELBRINK, J. (2002): der gezähmte Blick. Zum Wandel des Diskurses über „Raum“ und „Region“ in humangeographischen Forschungsansätzen des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Leipzig: Institut für Länderkunde.

- MIGGELBRINK, J. (2002b): Konstruktivismus? „Use with caution“... Zum Raum als Medium der Konstruktion gesellschaftlicher Wirklichkeit. In: Erdkunde. Band 56. Heft 4, S. 337– 350.
- MITCHELL, D. (2000): Cultural geography: A critical introduction. Oxford: Blackwell.
- MSWV – MINISTERIUM FÜR STADTENTWICKLUNG, WOHNEN UND VERKEHR DES LANDES BRANDENBURG (2001): Ergänzungserlass zur Förderrichtlinie '99 zur Stadterneuerung zum Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (abrufbar unter URL: <http://www.soziale-stadt.de> Stand: 30.6.2011).
- MSWV – MINISTERIUM FÜR STADTENTWICKLUNG, WOHNEN UND VERKEHR DES LANDES BRANDENBURG (1999): Förderrichtlinie '99 zur Stadterneuerung (abrufbar unter URL: <http://www.soziale-Stadt.de>, Stand: 30.6.2011).
- MSWV – MINISTERIUM FÜR STADTENTWICKLUNG, WOHNEN UND VERKEHR DES LANDES BRANDENBURG (2000): Förderrichtlinie zur Handlungsinitiative des Landes Brandenburg für städtische Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf, „Zukunft im Stadtteil – ZIS“ (abrufbar unter URL: <http://www.sozialestadt.de>, Stand: 29.8.2010).
- MÜLLER-ZICK, K.; SCHREIBER, K. (2005): Zwischenevaluation des Programms „Stadt-Vision-Saar“. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3, 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 87–94.
- MUNDAY, M.; WILLIAMS, G. (2009): Comparing Gross and Net Employment Outcomes from Structural Fund Programmes: Issues from the Mid-Term Evaluations of the Objective 1 Programme in West Wales and the Valleys. In: Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice. Band 15. Heft 2, S. 225–246.
- NASSEHI, A. (1997): Kommunikation verstehen. Einige Überlegungen zur empirischen Anwendbarkeit einer systemtheoretisch informierten Hermeneutik. In: Sutter, T. (Hg.): Beobachtung verstehen, Verstehen beobachten. Perspektiven einer konstruktivistischen Hermeneutik. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 134–163.
- NASSEHI, A. (1998): Gesellschaftstheorie und empirische Forschung. Über die „methodologischen Vorbemerkungen“ in Luhmanns Gesellschaftstheorie. In: Soziale Systeme. Zeitschrift für soziologische Theorie. Jahrgang 1998. Heft 1, S. 199–206.

- NASSEHI, A. (2003): Geschlossenheit und Offenheit. Studien zur Theorie der modernen Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- NASSEHI, A. (2008): Rethinking functionalism. Zur Empiriefähigkeit systemtheoretischer Soziologie. In: Kalthoff, H.; Hirschauer, S.; Lindemann, G. (Hg.): Theoretische Empirie. Zur Relevanz qualitativer Forschung. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S 79–106.
- PATTON, M. Q. (1987): Evaluation's political inherency: Practical implications for design and use. In: Palumbo, D. J. (Hg.): The politics of program theory. Thousands Oaks, CA: Sage, S. 100–145.
- PEEL, D. (2003): Town Centre Management: Multi-stakeholder Evaluation. Increasing the Sensitivity of Paradigm Choice. In: Planning Theory & Practice. Band 4. Heft 2, S. 147–164.
- PGI LUCKENWALDE (2004): Programm der Stadt Luckenwalde im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN II. „Luckenwalde – WerkStadt der Moderne – Labor der Zukunft“. Vom Begleitausschuss am 2. April 2004 gebilligte geänderte Fassung. Luckenwalde: Stadt Luckenwalde und Arbeitsgemeinschaft GiW/TOPOS.
- PHILO, C. (2000): More words, more worlds. Reflections on the ‚cultural turn‘ and human geography. In: Cook, I.; Crouch, D; Nayler, S und Ryan, J. R. (Hg.): Cultural Turns / Geographical Turns: Perspectives on Cultural Geography. Harlow: Prentice Hall, S. 26–53.
- POLKOWSKI, D. (2005): Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm – Zwischenevaluation. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3, 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 95–102.
- POLLIT, C. (1998): Evaluation in Europe: Boom or Bubble? In: Evaluation. Jg. 4(2). Heft 2, S. 214–224.
- POTT, A. (2002): Ethnizität und Raum im Aufstiegsprozeß. Eine Untersuchung zum Bildungsaufstieg in der zweiten türkischen Migrantengeneration. Opladen: Leske und Budrich.
- POTT, A. (2007): Identität und Raum. Perspektiven nach dem Cultural Turn. In: Berndt, C.; Pütz, R. (Hg.): Kulturelle Geographien. Zur Beschäftigung mit Raum und Ort nach dem Cultural Turn. Bielefeld: Transcript, S. 27–52.

- POTT, A. (2007b): Orte des Tourismus. Eine raum- und gesellschaftstheoretische Untersuchung. Bielefeld: Transcript.
- POTT, A. (2007c): Sprachliche Kommunikation durch Raum. Das Angebot der Systemtheorie. In: Geographische Zeitschrift. Jg. 95. Heft 1+2, S. 56–71.
- PRABEL, R (2005): Imageveränderungen von sozial benachteiligten Stadtteilen. In: Rolfes, M; Wenzel, H.-J. (Hg.): Das Programm „Die Soziale Stadt“ im Blickpunkt. OSG-Materialien. Band 59. Osnabrück: Universitätsverlag, S. 13–112.
- PRECHTEL, P. (2006): Edmund Husserl zur Einführung. 4. ergänzte Auflage. Hamburg: Junius Verlag.
- REDEPENNING, M. (2006): Wozu Raum? Systemtheorie, critical geopolitics und raumbezogene Semantiken. Leipzig: Selbstverlag Leibnitz-Institut für Länderkunde e.V..
- REDEPENNING, M. (2007): Die Moral der critical geopolitics. In: Geographische Zeitschrift. Jg. 95. Heft 1+2, S. 91–104.
- REDEPENNING, M. (2007b): Eine Ästhetik der Unverbindlichkeit? Kultur als jüngere Selbstbeschreibung der Geographie. In: Berndt, C.; Pütz, R. (Hg.): Kulturelle Geographien. Zur Beschäftigung mit Raum und Ort nach dem Cultural Turn. Bielefeld: Transcript, S. 349–378.
- REGIESTELLE ESF (2010): STÄRKEN vor Ort (Lokales Kapital für soziale Zwecke) (abrufbar unter URL: <http://www.esf-regiestelle.eu>, Stand: 7.5.2010).
- REGIESTELLE LOS GBR (2008) (Hg.): ESF-Bundesprogramm „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“: Eine Zusammenfassung von 2003 bis 2008 (als Download unter URL: <http://www.los-online.de>, Stand: 7.5.2010).
- REUTLINGER, CH. (2007): Die Stadt als sozialer Raum und die Raumbezogenheit sozialer Probleme in der Stadt. In: Baum, D. (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 94–110.
- RIEGE, M. (2007): Soziale Arbeit und Sozialraumanalyse. In: Baum, D. (Hg.) (2007): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 376–388.

- ROLFES, M. (1998): Intra-urbane Migration, Segregation und Stadtteilimage in Angers. In: Rolfes, M. (Hg.): Stadtteilimage und intra-urbane Migrations- und Segregationsprozesse in Angers (Frankreich). OSG-Materialien Band 38, Osnabrück: Universitätsverlag, S. 5–25.
- ROLFES, M. (2007): Aus Evaluationen lernen?! Ergebnisse von Evaluationen Integrierter Stadtentwicklungsprogramme in Brandenburg. In: Weith, T. (Hg.): Stadtumbau erfolgreich evaluieren. Münster: Waxmann, S. 75–97.
- ROLFES, M.; WILHELM, J. L. (2007): Politische Steuerung und Zielperspektiven einer sozial-integrativen Stadtentwicklung im Bundesland Brandenburg. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Raumforschung und Raumordnung Heft 2/2007. Jg. 65: Carl Heymanns Verlag. S. 109–121
- ROLFES, M.; WEITH, T. (2005): Schreckgespenst verblasst. Zur Praxis der Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. In: Rolfes, M.; Weith, T. (Hg.): Evaluation in der Praxis. Aktuelle Beispiele aus der Stadt-, Regional- und Umweltplanung. Potsdam: Universitätsverlag. (Praxis Kultur- und Sozialgeographie, PKS 33), S. 7–14.
- ROMMELSBACHER, T. (2001): Ansprüche an Evaluation aus Sicht von Politik und Wissenschaft. – In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hg.): Monitoring und Controlling in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Reader zum Workshop in Hamm. Dortmund: S. 6–8.
- ROSA, H. (2009): Kritik der Zeitverhältnisse. Beschleunigung und Entfremdung als Schlüsselbegriff der Sozialkritik. In: Jaeggi, R.; Wesche, T. (Hg.) (2009): Was ist Kritik? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 23–54.
- ROSSI, P.; FREEMANN, H.; HOFMANN, G. (1988): Programm Evaluation: Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung. Stuttgart: Enke.
- RÜEGG-STÜRM, J. (2001): Organisation und organisationaler Wandel. Eine theoretische Erkundung aus konstruktivistischer Sicht. 2. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- RUIZ, M. (2002): Diskursive Zielanalyse und Indikatorenbildung im Rahmen stadtteilbezogener Controllingsysteme. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (2002) (Hg.): Ziele

- und Indikatoren in der integrierten Stadtteilerneuerung. Dokumentation des Workshops am 15. Juli 2002 in Dortmund. Dortmund, S. 4–15.
- SANDECK, K. (2005): Die Praxis der „Sozialen Stadt“. Erste Hinweise zur Umsetzung aus der Anfangsphase des Programms in Bayern. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3, 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 139–145.
- SCALA, K.; GROSSMANN, R. (1997) (Hg.): Supervision in Organisationen. Veränderungen bewältigen – Qualität sichern – Entwicklung fördern. München: Juventa.
- SCHADER-STIFTUNG (2001) (Hg.): Politische Steuerung in der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- SCHADER-STIFTUNG (2006): Die ARGEBAU – wohnungspolitische Kompetenz und horizontale Koordinierung (abrufbar unter URL: http://www.schaderstiftung.de/wohn_wandel/937.php, Stand: 26.6.2010).
- SCHARENBERG, A. (2005): Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ in Mecklenburg-Vorpommern. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3, 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 113–121.
- SCHIMANK, U. (1995): Teilsystemevolutionen und Akteursstrategien: Die zwei Seiten struktureller Dynamiken moderner Gesellschaften. Soziale Systeme. Heft 1, S. 73–100.
- SCHMALS, K. (2001): Politische Steuerungsinstrumente sozial-integrativer Stadtentwicklung – Ein Überblick. In: Schader-Stiftung (Hg.): Politische Steuerung in der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 52–69.
- SCHNEIDER, J. (2005): Sozialraum Stadt. Sozialraumorientierung kommunaler (Sozial-)Politik – eine Einführung in die Sozialraumanalyse für Soziale Berufe. Frankfurt a. M.: Fachhochschulverlag.
- SCHNEIDER, W. L. (2009): Grundlagen der soziologischen Theorie. Band 2: Garfinkel – RC – Habermas – Luhmann. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialforschung.

- SCHÖNWÄLDER, T.; WILLE, K.; HÖLSCHER, TH. (2004): George Spencer Brown. Eine Einführung in die „Laws of Form“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SCHREIBER, K.; SCHULTZ, H.; WERTH, M. (2005): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg. In: Rolfes, M.; Weith, T. (Hg.): Evaluationen in der Praxis: Aktuelle Beispiele aus der Stadt-, Regional- und Umweltentwicklung. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam (Praxis Kultur- und Sozialgeographie, PKS 33), S. 27–46.
- SCHRIDDE, H. (2005): Systemdenken und kollektive Wissensgenerierung. Die „Soziale Stadt“ als Testfall modernen staatlichen Regierens. In: Greiffenhagen, S.; Neller, K. (Hg.): Praxis ohne Theorie. Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 141–164.
- SCHUBERT, H.; SPIECKERMANN, H.; HÄNSCHKE, K. (2004): Organisationsmodell für das Quartiermanagement. In: Raumforschung und Raumordnung. Heft 3/2004, S. 217–226.
- SEDLACEK, P. (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Herausforderung für Wissenschaft und Praxis. In: Sedlacek, P. (Hg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell. Band 90. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–26.
- SEDLACEK, P. (2004b) (Hg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell. Band 90. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SEEMANN, S. (2011): Healthmanagement or Lifedesign? Versuch einer integralen Introspektion. In: Revue für postheroisches Management. Heft 8. Heidelberg: Carl-Auer Verlag, S. 50–65.
- SELLE, K. (1984): Was ist bloß mit der Planung los? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Band 69. Dortmund.
- SIEBEL, W. (2007): Krise der Stadtentwicklung und die Spaltung der Städte. In: Baum, D. (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag, S. 123–135.
- SIMON, F. B. (2005): „Radikale“ Marktwirtschaft. Grundlagen des systemischen Managements. 5. aktualisierte Auflage. Heidelberg: Carl-Auer Verlag.

- SOEFFNER, H. G. (1985): Anmerkungen zu gemeinsamen Standards standardisierter und nicht-standardisierter Verfahren in der Sozialforschung. In: Kaase, M.; Küchler, M. (Hg.): Herausforderungen der Empirischen Sozialforschung. Beiträge aus Anlaß des 10jährigen Bestehens des Zentrums für Umfragen, Methoden und Analysen. Mannheim: Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) e.V., S. 109–126.
- SPENCER BROWN, G. (1977): *Laws of Form*. New York.
- SPENCER BROWN, G. (1997): *Laws of Form: Gesetze der Form*. Lübeck: Bohmeier.
- STÄHEL, U. (2000): *Sinnzusammenbrüche. Eine dekonstruktive Lektüre von Nicklas Luhmanns Systemtheorie*. Weilerswist: Velbrück Verlag.
- STAKE, R. E. (1983): The case study method in social inquiry. In: Madaus, G. F.; Scriven, M.; Stufflebeam, D. L. (Hg.): *Evaluation Models*. Boston: Kluwer-Nijhoff, S. 279–286.
- STEGEN, RAFAEL (2006): *Die Soziale Stadt. Quartiersentwicklung zwischen Städtebauförderung, integrierter Stadtpolitik und Bewohnerinteressen*. Schriften des Arbeitskreises Stadtzukünfte der Deutschen Gesellschaft für Geographie. Band 3. Berlin: Lit Verlag.
- STEIN, U. (2005): Wissenschaftliche Erkenntnisse und quartierspolitischer Alltag der „Sozialen Stadt“. Rückkopplungen aus der Praxis. In: *Informationen zur Raumentwicklung*. Heft 2–3, 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 175–182.
- STICHWEH, R. (2000): Raum, Region und Stadt in der Systemtheorie. In: Stichweh, R.: *Die Weltgesellschaft. Soziologische Analysen*. Frankfurt a.M., S. 184–206.
- STOCKMANN, R. (2002): Qualitätsmanagement und Evaluation – Konkurrierende oder sich ergänzende Konzepte. In: *Zeitschrift für Evaluation*. Heft 2/2002, S. 209–243.
- STOCKMANN, R. (2004) (Hg.): *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung Band 1*. 2. überarbeitete Auflage. Opladen: Leske und Budrich.
- STOCKMANN, R. (2006): *Evaluation und Qualitätsentwicklung. Eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung. Band 5*. Münster: Waxmann.

- STOCKMANN, R.; MEYER, W. (2010): Evaluation. Eine Einführung. Opladen: Barbara Budrich.
- STRUBELT, W. (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. In: Sedlacek, P. (Hg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell. Band 9. Wiesbaden: VS Verlag, S. 27–36.
- STRUBELT, W. (2005): Die soziale Stadt – ein Programm wird evaluiert. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3, 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. I–IV.
- STRUBELT, W. (2007): Gedanken zur Stadt und Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 6, 2007. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 345–347.
- SUCATO, E.; HAACK, S. (2004): Handbuch. Zielerreichung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt NRW. Dortmund.
- TACKE, V. (1997): Systemrationalisierung an ihren Grenzen. Organisationsgrenzen und Funktionen von Grenzstellen in Wirtschaftsorganisationen. In: Schreyögg, G.; Sydow, J. (Hg.): Managementforschung 7. Walter de Gruyter: Berlin/New York, S. 1–44.
- TITSCHER, S.; MEYER, M. (1998): und Gegentext: Die Differenztheoretische -Analyse (): Ein Methodenvorschlag. In: Soziale Systeme. Jg. 4. Heft 2, S. 445–479.
- URBANO (2003): URBAN II in der Dortmunder Nordstadt. Monitoring & prozessbegleitende Evaluierung. Angebot 6/2003. Düsseldorf.
- V. AMELN, F. (2004): Konstruktivismus. Die Grundlagen systemischer Therapie, Beratung und Bildungsarbeit. Tübingen: UTB.
- V. FOERSTER, H. (1993): Die Gesetze der Form. In: Baecker, D. (Hg.) (1993): Kalkül der Form. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- V. SCHLIPPE, A.; SCHWEITZER, J. (2007): Lehrbuch der systemischen Therapie und Beratung. 10. Auflage. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- VOGD, W. (2005): Systemtheorie und rekonstruktive Sozialforschung. Eine empirische Versöhnung unterschiedlicher theoretischer Perspektiven. Opladen: Verlag Barbara Budrich.

- WAGNER, R. (2000): Systeme und Unternehmensberater – Oder: Vom Nutzen des Luhmannschen Denkens für die Unternehmensberatung. In: Gripp-Hagelstange, H. (Hg.): Niklas Luhmanns Denken. Interdisziplinäre Einflüsse und Wirkungen. Konstanz: Universitätsverlag Konstanz, S. 209–226.
- WALTHER, U.-J. (2001): Ambitionen und Ambivalenzen. Soziale Ziele in der Städtebauförderung – das junge Programm „Soziale Stadt“. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9–10, 2001. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 527–538.
- WALTHER, U.-J.; GÜNTNER, S. (2005): Vom überforderten Fachprogramm zurück zur Stadtpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2–3, 2005. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 183–191.
- WALTHER, U.-J.; GÜNTNER, S. (2007): Soziale Stadtpolitik in Deutschland: das Programm „Soziale Stadt“. In: Baum, D. (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 389–400.
- WALTHER, U.-J.; GÜNTNER, S. (2007b): Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtpolitik in Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 6/2007. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 349–362.
- WARDENGA, U. (2007): Raum- und Kulturbegriffe in der Geographie. In: Dickel, M.; Kanwischer, D. (Hg.): TatOrte. Neue Raumkonzepte didaktisch inszeniert. Münster, S. 21–47.
- WEDEKIND, E; GEORGI, H. (2005): Orientierende Rahmung – Überlegungen zu einem systemischen Leitungsverständnis. In: Schindler, H.; Schlipp, A. v. (Hg.): Anwendungsfelder systemischer Praxis. Dortmund: Borgmann Media, S. 265–284.
- WEICK, K. E (1985): Der Prozeß des Organisierens. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- WEITH, T. (2007) (Hg.): Stadtumbau erfolgreich evaluieren. Münster: Waxmann.
- WEITH, T. (2007b): Stadtumbau und Evaluation. In: Weith, T. (Hg.): Stadtumbau erfolgreich evaluieren. Münster: Waxmann, S. 11–28.
- WERLEN, B. (1997): Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie. Stuttgart: Frank Steiner Verlag.

- WERLEN, B. (1999): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierung. Band 1. Zur Ontologie von Gesellschaft und Raum. Stuttgart: Frank Steiner Verlag.
- WILHELM, J. L. (2005): Potenziale formativer Evaluationen für das Quartiermanagement im Programm „Soziale Stadt“. In: Rolfes, M.; Wenzel, H.-J. (Hg.): Das Programm „Die Soziale Stadt“ im Blickpunkt: Untersuchungen zu Belm-Powe/Landkreis Osnabrück. OSG-Materialien Band 59. Osnabrück: Universitätsverlag.
- WILHELM, J. L. (2005b): Potenziale formativer Evaluationen für das Quartiermanagement am Beispiel der Gemeinde Belm (Landkreis Osnabrück). In: Rolfes, M.; Weith, T. (Hg.): Evaluation in der Praxis. Aktuelle Beispiele aus der Stadt-, Regional- und Umweltplanung. Potsdam: Universitätsverlag (Praxis Kultur- und Sozialgeographie, PKS 33), S. 61–82.
- WILLE, K.; HÖLSCHER, T. (2004): Das zweite Kapitel: Forms taken out of the form. In: Schönwälder, T.; Wille, K.; Hölscher, T. (Hg.): George Spencer Brown. Eine Einführung in die „Laws of Form“. Wiesbaden: VS Verlag, S. 85–110.
- WILLE, K.; HÖLSCHER, T. (2004b): IV.B: Mathematik, Logik Naturwissenschaft. In: Schönwälder, T.; Wille, K.; Hölscher, T. (Hg.): George Spencer Brown. Eine Einführung in die „Laws of Form“. Wiesbaden: VS Verlag, S. 219–230.
- WILLKE, H. (1997): Supervision des Staates. 1. Auflage. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- WILLKE, H. (2001): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. 3. Auflage. Stuttgart: UTB.
- WILLKE, H. (2005): Systemtheorie II: Interventionstheorie. 4. Auflage. Stuttgart: UTB.
- WILLKE, H. (2006): Systemtheorie I: Grundlagen. 7. Auflage. Stuttgart: UTB.
- WIMMER, R. (2004): Organisation und Beratung. Systemtheoretische Perspektiven für die Praxis. Heidelberg: Carl-Auer.
- WOLLMANN, H. (2000): Staat und Verwaltung in den 90er Jahren: Kontinuität oder Veränderungswelle? In: Czada, R.; Wollmann, H. (Hg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. Zehn Jahre Deutsche Einheit. Leviathan-Sonderheft 19/1999. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- WOLLMANN, H. (2000b): Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung. In: Stockmann, R. (Hg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen: Leske+Budrich, S. 195–232.

WOLLMANN, H. (2005): Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung. In: Blanke, B.; v. Bandemer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 502–510.

WOTTAWA, H. ; THIERAU, H. (2003): Lehrbuch Evaluation. Göttingen: Verlag Hans Hauser. Zehetmaier, S. (2009): Die Rolle struktureller Kopplungen bei der Evolution sozialer Systeme – dargestellt an Beispielen aus der Naturrisikoforschung. In: Koch, Andreas (Hg.): Mensch – Umwelt – Interaktion. Überlegungen zum theoretischen Verständnis und zur methodischen Erfassung eines grundlegenden und vielschichtigen Zusammenhangs. Salzburger Geographische Arbeiten. Band 45. Salzburg, S. 107–119.

ZIMMER-HEGMANN, R. (2001): Evaluation integrierter Stadtteilerneuerungsansätze – Probleme und Anforderungen. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2001): Monitoring und Controlling in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Reader zum Workshop in Hamm, Dortmund.

ZIMMER-HEGMANN, R. (2002): Evaluation integrierter Stadtteilerneuerungsansätze. In: Forum Wohneigentum. Nr. 2. Bonn: vhw Verlag, S. 84–88.

In den letzten 20 Jahren sind Evaluationen Schritt für Schritt zu einem festen und gleichzeitig kontrovers diskutierten Bestandteil politischer Förderung geworden. Auf der Basis langjähriger Beobachtungen der Evaluationspraxis des Förderprogramms „Soziale Stadt“ zeigt dieses Buch zunächst, dass Evaluationstätigkeiten in Ministerien, Kommunalverwaltungen und Planungsbüros mit ganz unterschiedlichen Erwartungen, Herausforderungen, Widersprüchen und Irritationen verknüpft werden. Evaluationen werden dabei sowohl als Hoffnungsträger, als auch als Schreckgespenst gesehen.

Der Autor nimmt diese Beobachtungen zum Anlass, den Umgang mit Evaluationen in politischen Organisationen kritisch zu hinterfragen und systematisch zu erklären. Reduziert auf die Frage „Wozu Evaluation?“ wird auf der Basis eines systemtheoretischen Zugangs erklärt, welche unterschiedlichen Funktionen Evaluationen in Organisationen erfüllen können. Vertiefend wird dabei auf organisationales Lernen, auf politische Steuerungslogik und auf die Notwendigkeit von Symbolisierungen eingegangen.

