

## Betroffene in Not: Randnotizen zur Evaluierung staatlicher Beratungsleistungen

Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hellstern, G.-M., & Wollmann, H. (1981). Betroffene in Not: Randnotizen zur Evaluierung staatlicher Beratungsleistungen. In W. Schulte (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 946-952). Bremen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-189854>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

BETROFFENE IN NOT.

RANDNOTIZEN ZUR EVALUIERUNG STAATLICHER BERATUNGSLEISTUNGEN.

Gerd-Michael Hellstern / Hellmut Wollmann

Beratungsleistungen sind aus dem Bild öffentlicher Dienstleistungen nicht mehr wegzudenken; nicht zuletzt im Gefolge von Reformdiskussionen sind zahlreiche und unterschiedliche Formen staatlicher Beratung entstanden, nicht zuletzt um intendierte Veränderungen, die angestrebten Reformziele durch indirekte Steuerung zu erreichen. Bereits in einer frühen Phase der Reformbewegung hatten der Deutsche Bildungsrat, die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, die Kultusministerkonferenz, Forderungen nach einer flächendeckenden Institutionalisierung der Schul- und Bildungsberatung erhoben, haben die Länder zahlreiche Verordnungen erlassen und Maßnahmen, z. B. im Bereich der Erziehungsberatung, durchgeführt, haben die Gemeinden (auch der Deutsche Städtetag) Modellversuche unternommen, um Wege und Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Beratung aufzuzeigen, einer Beratung, wie sie Berufsverbände, wie die Sektion für Schulpsychologie, der Berufsverband der Psychologen, im geringeren Umfang auch der Berufsverband der Soziologen, in der Vergangenheit immer wieder forderten.

Inzwischen befassen sich zahlreiche Institutionen mit Beratungsaufgaben, entstanden fast flächendeckend Erziehungsberatungsstellen, bilden beispielsweise in der Tätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit, der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung systematische Beratungen und deren Evaluierung Arbeitsschwerpunkte. In zahlreichen Gesetzen wurden die rechtlichen Voraussetzungen für Beratungsleistungen und -pflichten geschaffen, beispielsweise im § 5 Abs. 1,1 Jugendwohlfahrtsgesetz (BGBI. I, S. 633), im § 25 Arbeitsförderungsgesetz (BGBI. I, S. 582), neuerdings auch - mit dem Ziel der Rechtsberatung - im Beratungshilfegesetz vom 18. 6. 1980 (BGBI. I, S. 689) sowie, allerdings eher als Zwang, im § 218 b, Abs. 1,2 STGB (zur Schwangerschaftsberatung).

Gleichzeitig findet sich eine zunehmende Ausdifferenzierung des Berufsbildes des Beraters, werden die Aufgaben immer weiter ausdifferenziert und spezialisierter, werden gezielt Hochschulkurse (zur Ausbildung als Berater) durchgeführt (vgl. beispielsweise den neuen Erlaß der Bundesanstalt für Arbeit

zur beruflichen Gruppenberatung (ANBA 3/1980, S. 185)). Auf die Reformwelle der Professionalisierung staatlicher Dienstleistungen durch Ärzte, Psychologen, Sozialarbeiter, Planer etc. folgt eine zweite Welle der Spezialisierung, indem diesen Berater, Schul-, Erziehungsberater etc., zur Seite gestellt werden.

Ursprünglich eher als eine flankierende Maßnahme zur Durchführung von Reformmaßnahmen begonnen, haben sich unterschiedliche Formen von Beratungen entwickelt, hat sich die Beratungsforschung immer stärker ausdifferenziert, gewinnt die Beratung an institutionellem Gewicht. Angesichts des Wachstums der Institutionalisierung von Beratung bei abschwächendem Reformimpetus erscheint Beratung als ein Instrument fehlende Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen oder angesichts restringierter staatlicher Mittel und gesellschaftlicher Reformbedingungen diese zu ersetzen.

Aus wissenschaftlicher Sicht erscheinen Beratungsaufgaben als die Brücke zu Erfahrung und Praxis, erscheint die Beratungsfunktion nicht nur eine normative-ethische sondern viel eher eine handlungs- und aktionstheoretisch begründende wissenschaftstheoretische Notwendigkeit, um theoretische Überlegungen und Laborexperimente dem Feldtest empirisch erfahrener Realität aussetzen zu können, eine Konsequenz, wie sie die amerikanische Sozialforschung bereits in den 40er Jahren in der Nachfolge der Hawthorne-Experimente unter unter Roethlisberger, Rogers und Lewin vollzogen hatte, als sie einen Aufbruch aus dem Theorie-, Labor- und Experimentalgebäude der Harvard Business School unternahm und sich einem turbulenten Feld von Aktions- und Beratungsforschung zuwandte, ein Versuch, der nicht zuletzt durch externe Ereignisse unterbrochen wurde und erst heute seine Erneuerung erfährt (WHYTE, 1978).

Staatliches Interesse an Beratung intensivierte sich in dem Masse wie erkannt wurde, daß staatliche Leistungserbringung nur dann die intendierten Wirkungen erbringen kann, werden diese Leistungen gemeinsam mit dem betreffenden Leistungsempfänger produziert, von diesem akzeptiert und aktualisiert; die Anziehungskraft von Beratungsmodellen wird zusätzlich verstärkt wie erkannt wird, daß eine ubiquitäre Zurverfügubarmachung von Leistungen nicht zu realisieren ist und daß nur durch die Nutzung gesellschaftlicher und individueller Handlungspotentiale noch erwünschte Effekte zu realisieren sind.

Neue Adressatenkreise treten hierbei in den Vordergrund. War staatliche Beratung ursprünglich vor allem Schul-, Erziehungs-, Hochschulberatung, hat sie sich dann über Ehe-, Berufs- und Arbeitsmarktberatung im reformistischen

Schwung auch zur Gesundheits- und Verbraucherberatung weiterentwickelt, so stehen nunmehr stärker aktionsorientierte Innovationspotential aktivierende Beratungsformen im Mittelpunkt, beispielsweise im Rahmen der Wirtschaftsförderung, in der Energie-, Modernisierungsberatung oder bei der Institutionalisierung von Technologietransfer- und Beratungsstellen an universitären Einrichtungen.

#### Weshalb wird beraten?

Für viele ist Beratung vor allem Legitimierung. Beratungsmaßnahmen sind zudem preisgünstiger als materielle Reformen, schließlich ermöglichen sie, das Leistungspotential Dritter selbst zu aktivieren. Dabei kommt jedoch zahlreichen Ansätzen der Institutionalisierung von Beratung die durchaus richtige Erkenntnis zu, daß nur über eine Beratung als Stimulus Korrekturen, Innovationen und Orientierungen noch möglich sind. Positiv gewandt dienen Beratungen selbst unterschiedlichen Funktionen:

Erfahrungsvermittlung. Als Bindeglied zwischen wissenschaftlicher Analyse bringen sie Sachverstand, Objektivität, Spezialkenntnisse und Denkvermögen in den Betroffenenalltag, für die häufig im Netzwerk von sozialen und bürokratischen Regeln eine Orientierung ohne Beratungsleistung kaum noch möglich ist, umso mehr als traditionelle Erfahrungsvermittlungs- und Orientierungsinstitutionen versagen.

Informationsvermittlung. Beratungen als Informationsquelle ermöglichen erst, Handlungsmöglichkeiten aufzuschliessen. Sozialen, wirtschaftlichen, technischen Anforderungen kann nur entsprochen, Lösungsmöglichkeiten können nur entwickelt und genutzt werden, wenn Voraussetzungen und Informationen bereitgestellt werden. Gezielte Informationsaufbereitung für die individuelle Problemsituation stellen eine nicht zu unterschätzende Aufgabe staatlicher Beratung dar.

Innovationsfunktion. Organisationen, auch staatliche Bürokratien, haben sich zu komplexen Gebilden ausgeformt, in denen nur durch eine Beratung Anstöße, Innovationen und Veränderungen möglich sind. Gleichzeitig ergibt sich durch die Übernahme von Beratungsfunktionen für Organisationen erst die Möglichkeit, Freiräume für die Durchführung von Routinearbeiten zu schaffen, unerwünschte Auswirkungen abzuwehren.

Wie mißt man den Erfolg von Beratungsleistungen?

Um den Erfolg von Beratungsleistungen messen zu können, bedarf es der Information über Ziele, Aufgaben, Rolle, Funktion, Instrumente und Organisation von Beratung. Tatsächlich fehlen diese Informationen, fehlt ein den unterschiedlichen Zielen von Beratung (individuelle Beratung einerseits und Systemberatung andererseits) entsprechender theoretischer Bezugsrahmen, konzentrieren sich die Beratungen auf die Nutzung einer Vielzahl unterschiedlicher vor allem individualpsychologischer Theoriefragmente, deren Gemeinsamkeiten und Verschiedenheit bisher kaum aufgearbeitet wurde. Diesem Theoriedefizit der Beratung entspricht die bestehende Handlungsunsicherheit bei der Durchführung von Beratung, die sich daher meist auf pragmatische Leitsätze und Faustregeln stützt. Beratung kann nur punktuell auf gesicherte Zusammenhänge zwischen Beratungsfeld und Wirkungsfeld zurückgreifen. Wenn aber der Bezugsrahmen der Beratung unspezifisch, Form und Inhalt von Beratungen situativ variieren, fällt es schwer, Wirkungen und Erfolg von Beratungen messen zu wollen. Evaluierungen von Erfolg und Wirkungen von Beratungsleistungen beschränken sich daher im Beratungsalltag meist auf die Nutzung von Ersatzkriterien wie Fallzahl, Ausgaben für Beratungen, Umfang der Institutionalisierung, bestanfalls gelangen Zufriedenheitsmessungen oder (eher systematisch bedingte) Messung von Endzielen (wie Reduzierung der Rückfallquote etc.) zum Einsatz, die allerdings kaum geeignet sind, die komplexen Wirkungszusammenhänge und intervenierenden sozialen, ökonomischen und organisationellen Faktoren zu berücksichtigen. Entsprechend erscheinen auch Rationalisierungs- und Wirtschaftlichkeitsstrategien, die die Effizienz und Effektivität steigern möchten, unzureichend.

Was könnte Aufgabe einer Evaluierung sein?

Einen wichtigen Beitrag, Beratungsforschung theoretisch zu fundieren, stellt das Erlanger Konzept einer Beratungsforschung dar, nach dem - so Seel's interessante These - die Beratung und die Evaluierung von Beratung nach und mit den gleichen Regeln und Bedingungen ablaufen sollte. Beratung wird dabei als "Prüfung von Behauptungen über empirische Regelhaftigkeiten in der Situation" verstanden. Beratung sollte dabei nicht als wissenschaftliche Analyse über Handeln, sondern als Rede mit dem Betroffenen über ihr Tun erfolgen. Aufgabe einer Evaluierung oder Beratung ist die Akzeptanz von Regeln und Prämissen zu prüfen, Deutungsregeln, -prinzipien (und nicht Verhaltensklassifikationen) herauszuarbeiten. Bis zur Widerlegung wird dabei Wahrhaftigkeit und Aufrichtigkeit der jeweiligen Deutung des Einzelnen unterstellt.

Kritik richtet sich vor allem gegen die Gefahr, individual-psychologische Analysekategorien auf soziale, komplexere Situationen zu übertragen und die soziale Bedingtheit individueller Deutungsmuster nicht mehr zu erkennen. Daher beurteile Seibel auch sehr kritisch die Möglichkeiten einer Handlungs- und Implementationsforschung, die gleichfalls wie die von ihr kritisierte Konzeption der Wirkungsforschung das Wirken sozialer Institutionen, von Machtstrukturen und Ideologien ausblendet und damit nicht mehr in der Lage ist, im Extremfall zwischen Gesetzesfehlern (Konstruktionsfehlern) und ideologisch bedingten Konsensstrukturen (und Wirkungsmechanismen) zu unterscheiden. Wirkungsforschung steht daher auch vor dem Dilemma (ohne es zu begreifen), daß es einerseits gegenläufig Wirkungen von Programmen durch Maßnahmen der Entbürokratisierung und Entstaatlichung aufheben möchte und andererseits durch eine verbesserte Gesetzestechnik und zunehmende Regulierungsversuche die Treffsicherheit erhöhen möchte.

Auch wenn im Modell einer dialogorientierten offenen Beratung und Evaluierung mögliche Verkürzungen sozialer Dimensionen enthalten sein können, einige konsens-theoretische Voraussetzungen nicht in idealtypischer Weise realisierbar erscheinen, so zeigen doch zahlreiche Beispiele gerade aus sehr konflikträchtigen Evaluierungsbereichen, wie sie aus der Praxis der Evaluation der Jugendhilfe durch Anne Wenzel vom Institut für Regionale Bildungsplanung sehr anschaulich aufgezeichnet wurden, Wirksamkeit und Nützlichkeit offener dialogorientierter Evaluierungskonzeptionen im Forschungsalltag. Auch im Beitrag von Herrn Bolay über Erfahrungen mit der Evaluierung von Beratung im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern, werden - trotz aller äußerlichen Unterschiede - Evaluierungskonzepte deutlich, die vor allem und zuerst ein Verstehen der Kontexte beinhalten, die vor allem zuvörderst den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen den Beteiligten beinhalten und in denen bewußt erst Ursachen von Akzeptanz/Nichtakzeptanz von Beratungsleistungen nachgegangen wird, um dann zu prüfen, was eigentlich Beratungserfolg heißt. Dabei werden potentielle Ziel- und Aufgabenverschiebungen akzeptiert, da die inhaltlich-materielle Problemlösung wichtiger erscheint als das Festhalten an formalistischen und strikten Evaluierungskonzepten.

Welche Erfahrungen liefen bisher zu Beratungen vor?

Schwangerschaftsberatung. Das Beispiel der eindringlich dokumentierten Probleme der Evaluation des Beratungsangebots zum Schwangerschaftskonflikt (Stössel) zeigt die Notwendigkeit, Restriktionen (nichtintentionales Handeln der Beratungsträger) mit in die Analyse einzubeziehen. Mehrstufige Evaluierungsdesigns,

die Kontextevaluierung, summative aber auch formative Evaluierungselemente umfassen, sind notwendig, um die mehrdimensionalen und sehr unterschiedlichen Problemkonfigurationen und Verlaufsdynamiken von Beratungssituationen zu erfassen, zumal Nachwirkungen der Beratungen Grenzen einer objektivierenden Evaluierung, aber auch Schwierigkeiten einer nicht zuletzt forschungsethisch motivierten Handlungsevaluierung aufzeigen.

Rechtsberatung. Wie die Forschungen zu Schwangerschaftsberatungen sind auch Evaluierungen von Rechtsberatungen dadurch gekennzeichnet, daß sie allgemeine Regeln, verallgemeinerungsfähige Problemstellungen anhand individueller - existentiell bedeutender - Problemkonstellationen aufgreifen. Wie die Studie zur Rechtsberatung von Ausländern am Wissenschaftszentrum Berlin (Spiess) zeigt, gelingt eine erfolgreiche Anwendung von Evaluierungskonzepten nur dann, wenn es gelingt, Vertrauensbeziehungen im Untersuchungsfeld aufzubauen und wenn den jeweiligen Randbedingungen (z. B. Sprachprobleme) besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Wie sollten Evaluierungen im Bereich der Beratungsforschung aussehen? Um den Erfolg von Beratungsleistungen messen zu können, ist es, wie G. Schmid am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen aufzeigt, notwendig, vor allem den Kontext - die Rahmenbedingungen der programmumsetzenden Institution als mögliche Determinanten abzubilden, um dann in einem zweiten Schritt die verbleibende Restgröße über qualitative Implementationsstudien zu erheben. Dabei sind, wie E. Lange am Beispiel der Evaluierung von Berufsberatungsmaßnahmen für das IAB Nürnberg ausführt, bei Gesamtevaluierungsstrategien die unterschiedlichen Evaluierungsdimensionen mitzuerfassen. Zum einen versucht er, in einer Aggregatanalyse die Bedeutsamkeit unterschiedlicher Interventionsmaßnahmen hinsichtlich ausgewählter Wirkungsbereiche zu erfassen. Zum zweiten wird versucht, im Längsschnitt die kumulierten Effekte im Zeitablauf zu erfassen und schließlich werden - um Einflußnahme und Wirkungen der Berufsberatung abzuschätzen - indirekte, über Bezugspersonen (Eltern, Lehrer) ablaufende Interaktionsprozesse durch eine milieubiographische Strategie zu erfassen gesucht. Ebenso wie das im Forschungsprogramm Humanisierung des Arbeitslebens stehende Projekt Entwicklung humaner Arbeitsstrukturen in der Kommunalverwaltung (Bronke/Wenzel) sieht er die Notwendigkeit, innerhalb seiner Evaluierungsstrategien unterschiedliche Methoden zu kombinieren (Methodenmix), um die unterschiedlichen Dimensionen der Realität zu erfassen und den zugänglichen Datensatz fruchtbar zu nutzen. Bronke/Wenzel ziehen mit dieser Strategie vor

allem auch darauf, die unterschiedlichen Perspektiven der Betroffenen, der Verwaltung, der Sachbearbeiter, der Klientel miteinander zu konfrontieren, um über die Konfrontation unterschiedlicher Deutungsmuster und Erfahrungen zu einer Verbesserung der Arbeits-(Beratungs-)situation zu gelangen. Evaluierung wird dabei vor allem eine aus dem Handlungssystem betriebene Rationalisierungsstrategie, die Rationalitäts-Suchprozesse in die Hand der Beteiligten selbst legt. Evaluierung wird dabei von einem externen Instrument der Kontrolle zu einem Reflexionsinstrument der Betroffenen selbst.

Was bleibt zu tun?

Die Professionalisierung von Evaluierungsforschung als auch von Beratungsforschung wird weiter fortschreiten. Auch die Unterschiede in Beratungsformen, -aktivitäten und -zielen wird weiter zunehmen. Evaluierungsstrategien und -ansätze, die zum Einsatz kommen, werden sich weiter ausdifferenzieren. Dabei werden diejenigen Evaluierungsstrategien an Bedeutung gewinnen, die dynamische Prozesse, indirekte Beeinflussungssysteme stärker akzentuieren. Auch Handlungsforschungsansätze, die den Evaluierungsprozess als einen Interaktionsprozess zwischen den Beteiligten konstruieren, werden neben bisherigen Evaluierungsdesigns als Evaluierungsstrategien wichtiger werden, aber auch den empirischen Nachweis ihrer Leistungskraft zu erbringen haben. Selbst wenn dabei Evaluierungen in einem ersten Schritt die Komplexität und Unsicherheiten in einer Beratungssituation erhöhen werden, zeichnet sich doch ab, dass über sorgfältig durchgeführte Evaluierungsstrategien ein Abbau oder zumindest eine Durchleuchtung der Ursachen der Handlungsunsicherheiten, die gegenwärtige Beratungssituationen kennzeichnen, möglich sein wird, dass sich über die Rückkoppelung empirischer Erfahrungen im Evaluierungsprozess Theoriedefizite verringern lassen und dass in diesem Prozess der Konfrontation empirisch gesättigter Erfahrungen mit fragmentierten Theorieansätzen, eine evaluierte Beratungspraxis und eine theoriebildende Grundlagenforschung gewinnen.

#### Literaturhinweis

W.FOOT WHYTE, Review of F.J.Roethlisberger's "The Elusive Phenomena", in: Human Organization 4, 1978, S.412ff.

#### Gesetzesreferenzen

Berufsberatung, §25 Arbeitsförderungsgesetz v. 25.6.1969 (BGBI. I S.582)

Erziehungsberatung, §5 Abs.1 Nr.1 Jugendwohlfahrtsgesetz i.d.F. v. 25.4.1977 (BGBI. I S.633,795)

Rechtsberatung, Beratungshilfegesetz v. 18.6.1980 (BGBI. I S.689)

Schwangerschaftsberatung, §218 b Abs.1;2,3 Strafgesetzbuch nach dem 15.Strafrechtsänderungsgesetz v. 18.5.1976 (BGBI. I, S.1213)