

Extremismusprävention evaluieren: Institutionelle Strukturen im internationalen Vergleich

By ASENA BAYKAL, SARAH BRESSAN, JULIA FRIEDRICH, GIULIA PASQUALI,
PHILIPP ROTMANN, MARIE WAGNER

ABSCHLUSSBERICHT
September 2021

Danksagung

Das Forschungsteam ist Julian Junk, Stefan Kroll und Sina Tultschinetski am Leibniz Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung sowie Alexander Gaus bei GPPi für ihre wertvollen Anmerkungen zu früheren Entwürfen zu Dank verpflichtet. Ebenso danken wir allen anderen Mitgliedern des PrEval-Konsortiums für den fruchtbaren Austausch auf dem Weg zu dieser Studie. Und wir möchten uns bei Katharina Nachbar, Amanda Pridmore, Sonya Sugrobova und Michelle Toussaint bedanken – für ihre Beiträge zum Lektorat, zur Übersetzung sowie zum Layout und zur Veröffentlichung der Publikation.

Von der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit Christopher Gess, Thomas Heppener, Axel Lubinski und Hee-Sun Helene Won in den Bundesministerien des Inneren, für Bau und Heimat sowie für Familien, Senioren, Frauen und Jugend haben wir sehr profitiert.

Die vorliegende Studie wurde durch eine Finanzierung des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat ermöglicht und ist Teil des Verbundprojekts *PrEval: Evaluationsdesigns für Präventionsmaßnahmen – Multimethodische Ansätze zur Wirkungsermittlung und Qualitätssicherung in der Extremismusprävention sowie den Schnittstellen zur Gewaltprävention und politischen Bildung*.

Inhalt

Zusammenfassung	4
Einleitung	11
Kanada	22
Finnland	34
Niederlande	44
Vereinigtes Königreich	56
Erkenntnisse und Empfehlungen	67

Zusammenfassung

Die Prävention und Bekämpfung von gewaltbereitem Extremismus („preventing and countering violent extremism“, kurz P/CVE) gewinnen an Bedeutung, sind jedoch gleichzeitig noch ein junges Feld. Es gibt eine Fülle an wertvollen Erfahrungen, aber keine bewiesenen Erfolgsrezepte. Evaluierung – die systematische und objektive Beurteilung fortlaufender oder abgeschlossener Aktivitäten – hilft Akteur:innen im Bereich P/CVE dabei, aus diesen Erfahrungen zu lernen und das Gelernte unmittelbar in laufende und künftige Projekte einzubringen. Evaluierung kann zudem den gleichermaßen dringenden Bedarf an angewandter Forschung ergänzen. Da das P/CVE-Feld und dessen Interventionsansätze noch relativ neu sind, kommt der Evaluierung eine besondere Bedeutung zu: sie hilft Förderinstitutionen dabei, effektiv zu investieren und schädliche Nebenwirkungen zu vermeiden.

Um aus Evaluierungen den größtmöglichen Nutzen zu ziehen, kommt es wesentlich darauf an, effektive institutionelle Strukturen aufzubauen. Diese wirken sich maßgeblich darauf aus, wer Einfluss auf die Zielsetzung, Beauftragung, Finanzierung und Durchführung von Evaluierungen hat und inwieweit Evaluierungsergebnisse dazu genutzt werden, zukünftiges Handeln zu gestalten. Im Rahmen des PrEval¹-Projekts untersucht diese Studie internationale Beispiele für Evaluierungsstrukturen, die als Grundlage für die Weiterentwicklung der deutschen P/CVE-Politik dienen können.

Schwerpunkt und Herangehensweise

Im Zentrum unserer Fragestellung steht das weite Feld primärer, sekundärer und tertiärer P/CVE-Maßnahmen, einschließlich politischer Bildung, die von Nichtregierungs- und in der Regel gemeinnützigen Organisationen (NGOs) durchgeführt werden, welche weitgehend auf staatliche Fördermittel angewiesen sind. Viele dieser NGOs arbeiten eng mit verschiedenen Behörden aus dem Bildungs-, Gesundheits-, Sozial- und Sicherheitsbereich zusammen. In diesem schwierigen Multi-Stakeholder-Kontext hat sich eine systematische Evaluierungspraxis entwickelt, die zumindest teilweise aus öffentlichen Quellen erschlossen werden kann.

Diese Studie konzentriert sich auf drei Elemente institutioneller Strukturen, die für Evaluierungen von besonderer Relevanz sind: (1) formale Regeln, anhand derer politische P/CVE-Gremien und Förderinstitutionen ihren Durchführungspartnern Vorgaben machen; (2) Evaluierungskapazitäten von Förderinstitutionen, Durchführungsorganisationen und Evaluierenden; sowie (3) die sozialen Normen, die sich dar-

1 Der vollständige Projekttitel lautet: „Evaluationsdesigns für Präventionsmaßnahmen – Multimethodische Ansätze zur Wirkungsermittlung und Qualitätssicherung in der Extremismusprävention sowie den Schnittstellen zur Gewaltprävention und politischen Bildung.“ Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) koordiniert das Projekt; finanziert wird es vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Siehe <https://www.gppi.net/project/preval>.

auf auswirken, ob und wie Evaluierungen durchgeführt und genutzt werden (Evaluierungskultur). Ausgehend von einem ersten Mapping der OECD-Länder haben wir eine Reihe von Auswahlkriterien angewandt, um daraus vier Länder für unsere Fallstudien auszuwählen - darunter etwa die jeweilige Erfolgsbilanz, Bandbreite relevanter Akteur:innen sowie Herangehensweisen sowohl in Bezug auf die jeweilige P/CVE-Praxis als auch auf deren Evaluierung. Auf dieser Basis fiel unsere Wahl für die weitere Analyse auf die folgenden vier Länder: Kanada, Finnland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich.

Die Fallstudien wurden zwischen November 2020 und Mai 2021 durchgeführt. Sie beruhen auf einer Analyse öffentlicher und vertraulicher Primärquellen, Sekundärliteratur sowie 46 halbstrukturierten Interviews mit Expert:innen und Vertreter:innen von Stakeholdergruppen aus den betreffenden Ländern. Darüber hinaus haben wir Hintergrundinterviews mit Stakeholdern in Deutschland geführt, um die Schlussfolgerungen der Studie und Empfehlungen an deutsche Entscheidungsträger:innen in politischen Gremien sowie in Förder- und Durchführungsorganisationen zu validieren.

Zentrale Erkenntnisse

Akteur:innen der Extremismusprävention in Kanada, Finnland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich haben mit ähnlichen Schwierigkeiten zu kämpfen wie jene in Deutschland, wenn es darum geht, systematische, nützliche Evaluierungen, die optimale Lernchancen bieten, zu entwickeln und umzusetzen und damit langfristig zu einer besseren Wirkung von Interventionen beitragen. In allen Fallstudien hat sich gezeigt, dass vonseiten der Förderinstitutionen und Durchführungsorganisationen große Nachfrage nach Evaluierung als Lerninstrument besteht. Das ist für ein so junges Feld nur sinnvoll, allerdings unterscheiden sich die vier Länder deutlich darin, inwieweit dieser Bedarf gedeckt ist. Eine Analyse dieser Unterschiede im Verhältnis zu den ihnen zugrunde liegenden systemischen Entscheidungen über nationale Evaluierungsstrukturen – also formalen Regeln, Investitionen in Evaluierungsfähigkeiten und dem Vorhandensein einer Evaluierungskultur, wie einleitend beschrieben – liefert nützliche Erkenntnisse für P/CVE-Evaluierungspolitik überall.

Basierend auf diesen Erkenntnissen haben wir sechs Bereiche identifiziert, in denen Entscheidungsträger:innen in Ministerien, Förderinstitutionen und Durchführungsorganisationen strukturelle Hebel in Bewegung setzen können, um die Entwicklung einer besseren Evaluierungspraxis voranzutreiben. Die ersten drei dieser Bereiche spiegeln die drei eben genannten Felder für systemische Entscheidungen wider und sind die Hebel, über die ein Gesamtsystem konstruktiver P/CVE-Evaluierungspraxis gestaltet werden kann. Die anderen drei Bereiche betreffen das effektive Design einzelner Evaluierungen. Um Anreize für eine solide Evaluierungspraxis zu schaffen und eine solche zu ermöglichen, müssen Entscheidungsträger:innen an allen sechs Bereichen arbeiten.

1. Vertrauen priorisieren, um eine konstruktive Evaluierungskultur zu schaffen

Die Fallstudien zeigen, dass sich die erheblichen Kosten von Evaluierungen dann am meisten auszahlen, wenn P/CVE-Akteur:innen in einem vertrauensvollen Umfeld agieren, in dem das Eingestehen von Fehlern keine unverhältnismäßigen Sanktionen zur Folge hat. Dies funktioniert nur, wenn alle Akteur:innen gleichermaßen lernwillig sind und diejenigen, die nicht von Geldgeber:innen mit Anreizen dazu bewegt werden können – nämlich die Geldgeber:innen selbst – ebenfalls Bereitschaft zeigen, zu lernen. Zwar hängt eine konstruktive Evaluierungskultur von allen Beteiligten ab, unsere Ergebnisse legen jedoch nahe, dass den Förderinstitutionen eine besondere Verantwortung dafür zukommt, diese zu schaffen und zu erhalten.

Um eine solche Vertrauenskultur – die in den Niederlanden fest, im Vereinigten Königreich hingegen weniger gut etabliert ist – zu entwickeln, sollten deutsche Förderinstitutionen im Bereich P/CVE auf vier systemische Ziele hinarbeiten:

- 1. Ein Mindestmaß an finanzieller Sicherheit für Durchführungsorganisationen gewährleisten:** Hierzu sind einerseits mehr langfristige Fördermöglichkeiten nötig, andererseits muss sämtliche Förderung an den strategischen Prioritäten der Regierung ausgerichtet werden.
- 2. Durchführungsorganisationen sowohl formal als auch ad hoc Zugang zu zentralen Förderentscheidungen gewähren:** Anstrengungen in diese Richtung sollten Entscheidungen in Bezug auf staatlich beauftragte externe Evaluierungen einschließen, aber nicht auf diese beschränkt sein. Beratungsgremien, die zu diesem Zweck eingesetzt werden, müssen alle im P/CVE-Feld aktiven Sektoren und Interessengruppen beteiligen.
- 3. Durchführungsorganisationen vor übertriebenen Konsequenzen für vergangene Fehler schützen:** Wenn Durchführungsorganisationen von Pilotprogrammen für diese kritische Evaluierungsergebnisse erhalten, brauchen sie unter Umständen Anreize, um diese Projekte anzupassen. Diese können jedoch nur funktionieren, wenn die Organisationen damit keine Mittelzusagen verlieren oder gar in den Bankrott getrieben werden.
- 4. Den Worten Taten folgen lassen:** Förderinstitutionen müssen von Durchführungsorganisationen nicht nur Transparenz und Lernbemühungen fordern, sondern auch mit gutem Beispiel voran gehen, indem sie selbst offen über ihre Erfahrungen im Bereich Portfoliomanagement und Evaluierung sprechen.

Diese vier Bereiche auf transparente und offene Weise anzugehen, ist von zentraler Bedeutung, um eine Grundlage für gut funktionierende Evaluierungsstrukturen zu schaffen.

2. Regeln so gestalten, das sie differenzierte Evaluierungsstrategien ermöglichen

An die Förderung gebundene gesetzliche oder administrative Verpflichtungen sind ein starkes Strukturinstrument, um sicherzustellen, dass Evaluierungen überhaupt stattfinden. Solche Verpflichtungen gibt es sowohl im Vereinigten Königreich als auch in den Niederlanden. Letztere haben erfolgreich differenzierte Anforderungen an unterschiedliche Programme, Zuwendungsempfänger:innen oder Mittelspersonen eingeführt. Deutsche P/CVE-Förderinstitutionen können bestehende administrative Verpflichtungen für das Berichtswesen nutzen, um zusätzlich wissenschaftliche Evaluierungen zu fordern. Eine unspezifische Verpflichtung allein kann jedoch keine hochwertigen wissenschaftlichen Evaluierungsstandards sicherstellen oder dafür sorgen, dass die Erkenntnisse einer Evaluierung aufgegriffen werden – selbst wenn diese Verpflichtung verbindlich ist.

Förderinstitutionen sollten daher die speziellen Verwaltungsinstrumente auf der Ebene einzelner Förderprogramme oder sogar einzelner Förderzusagen nutzen, um für ihre Zuwendungsempfänger:innen gezielte Evaluierungsverpflichtungen verbindlich zu machen. Damit können Förderinstitutionen Durchführungsorganisationen dazu verpflichten oder ermächtigen, Evaluierungen auf bestimmte Art und Weise und im Sinne der Evaluierungsstrategie der Förderinstitution zu nutzen oder zu unterstützen. Dadurch können sowohl Förderinstitutionen als auch Durchführungsorganisationen Evaluierungen frühzeitig in ihrer Portfoliogestaltung sowie in ihren Programm- und Projektzyklen einplanen. Selbstverständlich müssen solche Erwartungen an Durchführungsorganisationen mit den notwendigen finanziellen Ressourcen unterlegt werden.

3. In Fähigkeiten zum Evaluierungsmanagement, zur Durchführung von Evaluierungen sowie zur Nutzung ihrer Ergebnisse investieren

Damit Evaluierungen sowohl die entsprechenden Lern- als auch ihre Rechenschaftsziele erreichen können, müssen Anstrengungen zur kulturellen Normenbildung und zur Etablierung formaler Regeln, welche eine Nachfrage für Evaluierung schaffen sollen, unbedingt auch auf das notwendige „Angebot“ (in Form von Personen und Organisationen) treffen, die diese Evaluierungen organisieren, umsetzen und deren Ergebnisse verwerten. Diese drei Angebotsfunktionen müssen wirksam in Institutionen verankert sein und so unterstützt werden, dass die verschiedenen Akteur:innen fachlichen Standards genügen und die Gesamtinvestition in Evaluierungen optimal nutzen können.

Im Hinblick auf die Organisation von Evaluierungen deutet die Evidenz aus den Fallstudien darauf hin, dass dezentrale Zuständigkeiten für die Beauftragung von Evaluierungen und die Nutzung ihrer Ergebnisse es verschiedenen Akteur:innen – von der Politik über Förderinstitutionen bis zu Durchführungsorganisationen – erlauben, jeweils eigene Evaluierungsstrategien zu verfolgen, um ihren spezifischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Gleichzeitig erfordert auch der Anbietermarkt der Evaluator:innen Aufmerksamkeit seitens der P/CVE-Förderinstitutionen: Das notwendige Ökosystem aus fähigen, unabhängigen Evaluierenden oder Evaluierungsberatungen muss

aufgebaut und aufrechterhalten werden. Dazu haben nur Förderinstitutionen die notwendige finanzielle Kraft. Ein Überblick über den diesbezüglichen Kapazitätsbedarfs wird als Teil des PrEval-Projekts derzeit erstellt. Allerdings spielen im P/CVE-Feld viele Akteur:innen unterschiedlicher Größe eine Rolle und ein Aufbau desselben institutionellen Fähigkeitsniveaus in kleinen wie großen Organisationen wäre redundant und ineffizient. Stattdessen bieten sich staatlich geförderte Kompetenzzentren an, die häufig einen starken positiven Effekt auf die Qualität von Evaluierungen haben. In Kanada und den Niederlanden tragen Wissens-Hubs, die auch als Beratungsstellen fungieren, zu einer gesunden und gut funktionierenden Evaluierungskultur bei. Zentral bereitgestellte Toolkits und Schulungs-, Beratungs-, Austausch- und Peer-Learning-Möglichkeiten waren dabei zentrale Stellschrauben dafür, Evaluierung stärker auf das Ziel Lernen auszurichten. Dieser zentralisierte Unterstützungsansatz betrifft Förder- wie Durchführungsorganisationen beim Management ihrer Evaluierungen und der daraus abgeleiteten Maßnahmen sowie Evaluator:innen bei der Durchführung von Evaluierungen – und zwar unabhängig davon, ob letztere professionelle Berater:innen, Akademiker:innen oder Fachleute aus dem Bereich P/CVE sind, die eine Peer-Evaluierung durchführen.

● Strategieebene

4. Evaluierungspläne definieren und evaluierbare Portfolios gestalten

Für alle vier Fallstudienländer stellten wir fest, dass Evaluierungen häufig nachträglich im Zusammenhang mit Projekten, Programmen oder politischen Maßnahmen eingeleitet wurden, die keine konkreten Ziele oder Wirklogiken („theories of change“) hatten. Im Umkehrschluss fördern Evaluierungen dann deutlich relevantere und hilfreichere Erkenntnisse zutage, wenn sie auf P/CVE-Maßnahmen angewandt werden, die mit klar definierten Zielen, einer Wirklogik und einem Plan für den Zeitpunkt der Evaluierung sowie dafür, wie diese Lernen ermöglichen soll, entwickelt wurden. Evaluierbarkeit ist nicht auf bestimmte Maßnahmentypen oder einzelne P/CVE-Ansätze beschränkt. Sie setzt lediglich Klarheit bezüglich der Ziele und der messbaren Parameter (die durchaus qualitativer Natur oder wahrnehmungsbasiert sein können) voraus.

Insbesondere deutsche P/CVE-Förderinstitutionen, aber auch Durchführungsorganisationen, sollten Evaluierungsstrategien entwickeln, in denen spezifische Lernziele für Evaluierungen festgelegt sind. Vor allem sollten sie jedoch sicherstellen, dass die Evaluierungspflichten für einzelne Projekte und Programme so gestaltet werden, dass sie zur gewählten Evaluierungsstrategie passen. Bei der Formulierung einer Evaluierungsstrategie sollten Förderinstitutionen und Durchführungsorganisationen das Gleichgewicht zwischen einzelnen Projektevaluationen und umfangreicheren Evaluierungen eines Programms oder Portfolios im Auge behalten. Wenn nur bestimmte Projekte evaluiert werden sollen, sollten die relevanten Akteure spezifische Auswahlkriterien festlegen. Sie müssen im Voraus entscheiden, welche Herangehensweise (z. B. Prozess- oder Ergebnisevaluierung) und welcher Zeitplan für eine konkrete Evaluierung sinnvoll sind und wie transparent sie die Ergebnisse veröffentlichen und verbreiten wollen. Insbesondere Förderinstitutionen sollten sich überlegen, wie sie langfristige Effekte beurteilen und den Evaluierungsprozess mit anderen, längerfristigen Forschungsvorhaben kombinieren wollen.

5. Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Qualität in Evaluierungen sicherstellen

Institutionen, die P/CVE-Evaluierungen fördern, müssen sicherstellen, dass Evaluierende unabhängig sind – sowohl vom Evaluierungsmanagement und den Adressaten der Ergebnisse, als auch von jenen, deren Arbeit evaluiert wird. Auf der Ebene individueller Evaluator:innen gibt es derzeit in allen vier Fallstudienländern Bestrebungen, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Evaluierungen zu erhöhen, indem häufiger externe oder gemischte (also aus Internen und Externen bestehende) Evaluierungsteams eingesetzt werden.

Expert:innen in allen vier Fallstudienländern sprachen sich in Interviews dafür aus, dass Evaluierungsteams sowohl Evaluierungs- und akademische P/CVE-Fachexpertise sowie Praxiserfahrung im Bereich P/CVE-Maßnahmen mitbringen sollten. Die auf Regierungsebene oder in Durchführungsorganisationen für das Evaluierungsmanagement zuständigen Personen sollten hinreichend unabhängig von jenen sein, die P/CVE-Maßnahmen umsetzen, um zu vermeiden, dass die Ergebnisse einer Evaluierung politisiert oder zu politischen Zwecken missbraucht werden.

In regierungsinternen Strukturen kann die Unabhängigkeit von Evaluierungen dadurch sichergestellt werden, dass Evaluierungseinheiten hierarchisch von operativ verantwortlichen Organisationseinheiten getrennt werden. Bei Durchführungsorganisationen kann sich eine solche Unparteilichkeit nur dann durchsetzen, wenn Förderinstitutionen dies als Priorität kommunizieren und ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen bereitstellen. Zudem müssen diejenigen, die Evaluierungen fördern, robuste Qualitätssicherungsmechanismen für den Evaluierungsprozess entwickeln. Dies war in keinem der von uns untersuchten Länder der Fall. Qualitätssicherung zu einem Kriterium für die Auswahl von Evaluator:innen zu machen, kann für diese die richtigen Anreize setzen.

6. Moderne Verfahren zur Verwertung von Evaluierungen etablieren

Die Umsetzung der aus Evaluierungen gezogenen Lehren ist in allen betrachteten Ländern eine Herausforderung. In Kanada und Finnland gibt es gar keine institutionellen Mechanismen zur Nachverfolgung von Evaluierungsergebnissen auf Programm- und Projektebene. Im Vereinigten Königreich und den Niederlanden werden die bestehenden Mechanismen weithin als unwirksam kritisiert.

Um das Aufgreifen von Evaluierungserkenntnissen zu unterstützen, könnten P/CVE-Akteur:innen ohne Weiteres zwei Standardinstrumente einführen: Steuerungsgruppen und formale Anforderungen an einen Management-Response-Prozess. Steuerungsgruppen können eine konstante Kommunikation zwischen Evaluierenden und weiteren Stakeholdern, einschließlich der zukünftigen Rezipient:innen der aus Evaluierungen abgeleiteten Empfehlungen, herstellen. So entsteht ein Lernprozess, der bereits im Verlauf einer Evaluierung funktioniert und nicht erst dann, wenn ein Berichtsentwurf vorliegt. Eine „Management Response“ ist eine formale Reaktion auf einen Evaluierungsbericht, in der sich die Adressaten der Empfehlungen freiwillig zu Folgemaßnahmen verpflichten und öffentlich darüber Rechenschaft ablegen.

Deutsche P/CVE-Akteur:innen – und das betrifft Ministerien, Förderorganisationen und durchführende NGOs gleichermaßen – sollten diese modernen Instrumente professioneller Evaluierung einführen. Damit können sie sicherstellen, dass ihre Evaluierungsinvestitionen nicht nur Daten und Wissen, sondern auch Lerneffekte und Fortschritte bei der Prävention und Bekämpfung von gewaltbereitem Extremismus hervorbringen.

Einleitung

Die relative Priorität bei der Gestaltung, Verwaltung und Durchführung einer Evaluierung muss auf dem Lernen liegen.

Die Prävention und Bekämpfung von gewaltbereitem Extremismus („preventing and countering violent extremism“, kurz P/CVE) sind ein an Bedeutung gewinnendes Feld. Dieses bietet zwar eine Fülle an wertvollen Erfahrungen, jedoch ist „vergleichsweise wenig darüber bekannt, was funktioniert und warum“, wie die Situation in einer kürzlich erschienenen Umfrage zu P/CVE-Ansätzen beschrieben wird.² Somit ist die Evaluierung von P/CVE-Aktivitäten ebenso wichtig wie herausfordernd – wichtig, weil das P/CVE-Feld aktive, kritische und konstruktive Evaluierungen braucht, um vorhandene Wissenslücken zu schließen und Fortschritte zu machen; herausfordernd, da sich die wesentlichen Strukturen von Evaluierung (also Regeln, Fähigkeiten und Kultur) parallel zu dem selbst noch in der Entwicklung begriffenen Feld herausbilden.

Um aus Evaluierungen den größtmöglichen Nutzen zu ziehen, kommt es wesentlich darauf an, effektive institutionelle Strukturen aufzubauen. Diese wirken sich maßgeblich darauf aus, wer Einfluss auf die Beauftragung, Finanzierung und Durchführung von Evaluierungen hat und inwieweit deren Ergebnisse zu Lernzwecken genutzt werden. Ziel dieser Studie ist es, einen Überblick über Kompromisse und Implikationen der Gestaltung dieser Evaluierungsstrukturen für das P/CVE-Feld zu geben. Unsere Forschung beruht auf der Prämisse, dass eine Evaluierung primär einen Lernprozess ermöglichen sollte: Für ein so junges Feld wie P/CVE ist es wichtiger festzustellen, was funktioniert und aus Fehlern zu lernen, als Evaluierungen als Instrument zu nutzen, um Durchführungsorganisationen und Förderinstitutionen für Maßnahmen zu sanktionieren, die nicht die gewünschte Wirkung erzielt haben. Die relative Priorität bei der Gestaltung, Verwaltung und Durchführung einer Evaluierung muss auf dem Lernen liegen. Daher lauten die dieser Studie zu Grunde liegenden Forschungsfragen: Wie unterstützen oder behindern Evaluierungsstrukturen in verschiedenen Ländern nützliche Evaluierungen, die ein Lernen und eine Verbesserung der P/CVE-Praxis priorisieren, während sie gleichzeitig den Anforderungen der Rechenschaftspflicht (accountability) genügen? Und was können deutsche P/CVE-Entscheidungssträger:innen in Ministerien, Förderinstitutionen, NGOs sowie (in geringerem Maße) Evaluierende und Wissenschaftler:innen aus diesen Erkenntnissen lernen?

Auch nach zwanzig Jahren ist das Feld der P/CVE grundlegend umstritten. Kritiker:innen haben P/CVE den „weichen Arm“ der Terrorismusbekämpfung genannt und als irreführendes Label für „ineffektive, diskriminierende und spaltende“ Maßnahmen

² Dieser Konsens zum Status des Feldes wird beispielsweise in empirischen Publikationen von Sarah Marsden, James Lewis und Kim Knott, „Countering Violent Extremism: An Introduction“, Centre for Research and Evidence on Security Threats (CREST), 2017, <https://tinyurl.com/2xukvr6z>, beschrieben, aus denen wir dieses Zitat entnommen haben. Siehe auch eine ähnliche Charakterisierung bei Eric Rosand, Emily Winterbotham, Michael Jones und Franziska Praxl-Tabuchi in „A Roadmap to Progress: The State of the Global P/CVE Agenda“, The Prevention Project and Royal United Services Institute, 2018, S. 35, <https://tinyurl.com/etfrascf>, und James Lewis, Sarah Marsden und Simon Copeland, „Evaluating Programmes to Prevent and Counter Extremism“, CREST, 2020, <https://tinyurl.com/2djbsk3h>. (Dieses und alle folgenden Zitate wurden zum besseren Verständnis aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt.)

bezeichnet, die „scheitern, weil sie sich auf das Unterdrücken von Ideen konzentrieren, anstatt auf die Reduzierung von Gewalt“.³ Allgemeiner betrachtet ist das Feld der P/CVE in manchen Ländern politisch stark aufgeladen und ringt mit einem Ruf, antimuslimisch voreingenommen zu sein. Zudem kann P/CVE ein gefährliches Arbeitsfeld sein: Manche, die sich für die Prävention von gewaltbereitem Extremismus einsetzen, erhalten Morddrohungen. Diese Kontroversen verdeutlichen den dringenden Bedarf an mehr und besserer Evaluierung: Herauszufinden, „was funktioniert“ und welche Verbesserungsmöglichkeiten es gibt, ist von entscheidender Bedeutung für die Schärfung der zentralen Konzepte und Methoden von P/CVE sowie dafür, dass Regierungen effektiv investieren und schädliche Nebenwirkungen vermeiden können.

Die Stärkung der P/CVE-Evaluierungspraxis in Deutschland ist eines der Hauptziele des PrEval⁴-Projekts, in dessen Rahmen die Forschung für diese Studie stattgefunden hat. Das Projekt untersucht die in Deutschland bestehenden Evaluierungsbedarfe und Kapazitäten im Bereich der Prävention von gewaltbereitem Extremismus. Während sich andere Teile des Projekts mit den Methoden der Evaluierung von P/CVE und den Fähigkeiten, die es in Deutschland auf diesem Gebiet gibt, befassen, konzentriert sich die vorliegende Studie auf Evaluierungsstrukturen – insbesondere die zentralen institutionellen Entscheidungen, die hinter der auf P/CVE-Maßnahmen bezogenen Evaluierungspraxis stehen. Anhand der Erfahrungen, die andere Länder beim Treffen solcher Entscheidungen haben, bündelt diese Studie international bewährte Praktiken für einen Aufbau von Evaluierungsstrukturen, die auf Lernen ausgelegt sind und gleichzeitig zur Erfüllung von Rechenschaftspflichten beitragen. Die in der Studie formulierten Empfehlungen richten sich zwar primär an deutsche Entscheidungsträger:innen, sind jedoch auch für andere Kontexte relevant.

Der in dieser Studie verwendete Begriff „Evaluierungsstrukturen“ umfasst primär drei miteinander zusammenhängende Bestandteile:

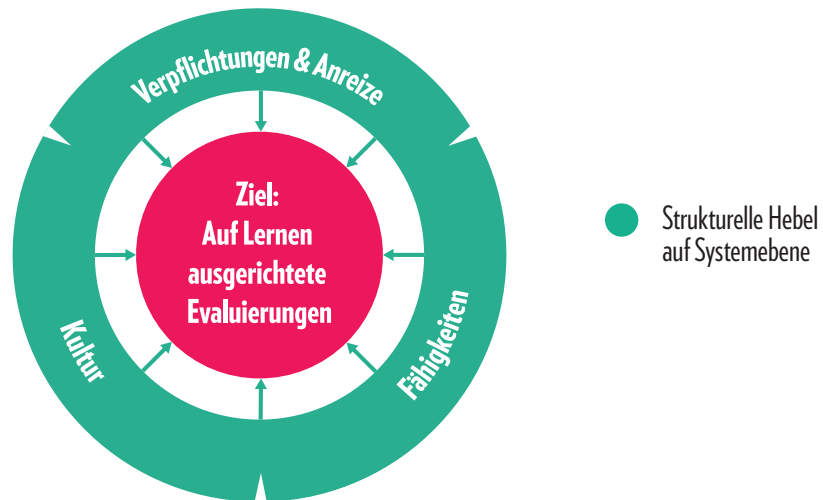
- 1. Formale Regeln:** Dies sind die gesetzlichen und administrativen Anforderungen sowie informellen Anreize, durch die Förderinstitutionen bewusst oder unbewusst beeinflussen, ob und wie Evaluierungen durchgeführt werden.
- 2. Evaluierungsfähigkeiten:** Hierunter fallen die Organisationen und Personen, die die zentralen Aufgaben eines Evaluierungsprozesses übernehmen können (z. B. das Evaluierungsmanagement oder die Durchführung oder Verwertung einer Evaluierung – siehe „Schlüsselkonzepte“) sowie der Grad, zu dem sie dazu fähig sind.
- 3. Evaluierungskultur:** Dies umfasst die Normen, die sich darauf auswirken, wie Evaluierungen durchgeführt und ob und wie ihre Ergebnisse genutzt werden (oder nicht). Ebenso fällt darunter der Grad zu dem ein Vertrauensverhältnis

3 Brennan Center „Why Countering Violent Extremism Programs Are Bad Policy“, 2019, <https://tinyurl.com/w97wja6x>.

4 Der vollständige Projekttitel lautet: „Evaluierungsdesigns für Präventionsmaßnahmen – Multimethodische Ansätze zur Wirkungsermittlung und Qualitätssicherung in der Extremismusprävention sowie den Schnittstellen zur Gewaltprävention und politischen Bildung“. Weitere Informationen sind auf <https://www.gppi.net/project/preval> abrufbar.

besteht, das es möglich macht, Fehler einzuräumen und nicht nur aus Erfolgen, sondern auch aus Misserfolgen zu lernen.

Abbildung 1: Systemische Hebel für lernzentrierte Evaluierungen



Diese drei strukturellen Aspekte eines Evaluierungssystems – alle politischen Institutionen, Förderinstitutionen, Durchführungsorganisationen und Evaluator:innen zusammengefasst – haben einen direkten Einfluss darauf, ob Evaluierungen durchgeführt werden und inwieweit verschiedene Akteur:innen einen Anreiz haben, Evaluierungen als Lerninstrument anzulegen und zu nutzen. Da sich Evaluierungen in erheblichem Maße auf finanzielle Förderung auswirken können, sind sie maßgeblich dafür, was das P/CVE-Feld erreichen kann. Evaluierungsstrukturen vermitteln zwischen den Bedarfen und Interessen verschiedenster P/CVE-Akteur:innen – Förderinstitutionen, Durchführungsorganisationen und Evaluator:innen – und wirken in diversen, miteinander verbundenen Feldern wie Polizeiarbeit, Kriminalprävention, Gesundheitswesen, Sozialarbeit und politische Bildung. Gut angelegte Evaluierungsstrukturen sorgen dafür, dass Lernen einfacher und somit auch wahrscheinlicher wird.

Aus diesem Grund sollten staatliche Akteur:innen Entscheidungen über P/CVE-Evaluierungsstrukturen als strategische Fragen verstehen und entsprechend entscheiden statt unbewusst institutionellen Pfadabhängigkeiten zu folgen. Etwaige Auswirkungen auf Finanzierungsmuster – und folglich auf die P/CVE-Praxis – sollten das Resultat einer evidenz- und erkenntnisbasierten Einschätzung dessen sein, was funktioniert oder wie Maßnahmen verbessert werden können – nicht das Ergebnis ungewollter Nebenwirkungen davon, wie Ministerien oder die Förderlinien öffentlicher Haushalte organisiert sind.

Zwar sind das jeweilige institutionelle Gefüge und die an P/CVE beteiligten Akteur:innen kontextspezifisch und überall auf der Welt unterschiedlich, jedoch sehen sich zahlreiche Länder beim Aufbau und bei der Weiterentwicklung lernorientierter

organisatorischer Strukturen für P/CVE-Evaluierungen ähnlichen Herausforderungen gegenüber. Nach einem ersten Überblick über die relevante internationale Praxis haben wir uns auf vier Länderfallstudien konzentriert, um bewährte Praktiken und Hindernisse beim Aufbau von P/CVE-Evaluierungsstrukturen zu identifizieren: Kanada, Finnland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich.

Im Zentrum unserer Fragestellung steht das weite Feld primärer, sekundärer und tertiärer P/CVE-Maßnahmen, einschließlich politischer Bildung, die von in der Regel gemeinnützigen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) durchgeführt werden, die weitgehend auf staatliche Finanzierung angewiesen sind. Viele dieser NGOs arbeiten eng mit verschiedenen Behörden aus dem Bildungs-, Gesundheits-, Sozial- und Sicherheitswesen zusammen. Der Schwerpunkt dieser Studie liegt auf diesem schwierigen Multi-Stakeholder-Bereich, der zumindest teilweise aus öffentlichen Quellen erschlossen werden kann.

Aufbauend auf unseren Erkenntnissen haben wir wichtige Lehren und Empfehlungen für zentrale Strukturentscheidungen, vor denen das deutsche P/CVE-System steht, ermittelt. Diese werden im Abschlusskapitel ausführlicher dargelegt.

Schlüsselkonzepte

P/CVE-Aktivitäten werden üblicherweise in die Kategorien primäre, sekundäre oder tertiäre Prävention eingeteilt. Diese Typologie aus dem Jahr 1964, die auf Gerald Caplan zurückgeht, wird zwar mitunter kritisiert, jedoch nach wie vor häufig von Praktiker:innen, Forschenden und Politiker:innen genutzt. **Primärprävention** bezeichnet Maßnahmen zur Vermeidung einer beginnenden Radikalisierung. Bei **sekundärer Prävention** geht es um Personen, die bereits als gefährdet („at risk“) gelten, sich zu radikalieren. Sie zielt darauf ab, zu verhindern, dass sich eine beginnende Radikalisierung weiterentwickelt und zu Gewalttaten führt. **Tertiäre Prävention** zielt drauf ab, radikalisierte Personen, bei denen es sich häufig um extremistische Straftäter:innen handelt, zu deradikalisieren.⁵

P/CVE-Aktivitäten werden entweder direkt von öffentlichen Behörden umgesetzt oder erfolgen indirekt durch Programme, die von externen Durchführungsorganisationen geleitet werden. Diese sind in der Regel NGOs, die für gewöhnlich von öffentlichen Institutionen finanziert werden. Evaluator:innen können Mitarbeitende dieser Organisationen oder externe Expert:innen sein, beispielsweise in Form von Teams, die aus Wissenschaftler:innen oder professionellen Evaluierungsberater:innen bestehen. Wir bezeichnen diese drei Akteursgruppen als **Förderinstitutionen**, **Durchführungsorganisationen** und **Evaluierende**. In der Praxis übernehmen manche Organisationen oder Personen gleichzeitig mehrere dieser Rollen.

Einer Standarddefinition der OECD folgend bezeichnet der Begriff **Evaluierung** eine systematische und objektive Überprüfung einer laufenden oder abgeschlossenen Reihe von Maßnahmen („Projekt“ oder „Programm“), einschließlich deren Konzeption, Umsetzung und Ergebnisse. Diese umfasst auch schädliche Nebenwirkungen und

5 Frank Greuel, „Das zu weite Feld der Prävention, oder: Wo Prävention beginnen und aufhören sollte“, PRIF Blog, 2018, <https://tinyurl.com/vw7jnut6>.

im Rahmen der Umsetzung vorgenommene Änderungen. Ziel ist es, die Relevanz und Erfüllung im Vorhinein bestimmter Zielvorgaben hinsichtlich der Wirksamkeit, Effizienz und Auswirkung eines Projekts oder Programms sowie – je nach Art der Aktivitäten – zusätzliche Kriterien zu überprüfen. Voraussetzung für die Objektivität einer Evaluierung sind deren Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, also jene zentralen Grundsätze, die eine Evaluierung von internen Prüfungen oder Selbstbeurteilungen, die in organisatorischen Lernprozessen ergänzende Funktionen erfüllen, unterscheiden.⁶

Evaluierungen nehmen normalerweise mehrere Ebenen einer Maßnahme in den Blick. Die **Projektebene** ist die unterste Ebene, wohingegen die **Programmebene** zahlreiche Projekte umfasst und gleichbedeutend mit oder Teil des **Gesamtportfolios** der von einer Förderinstitution unterstützten Maßnahmen (sei es über Zuschüsse oder kommerzielle Verträge) sein kann. Auf der obersten Ebene befasst sich eine Policy-Evaluierung in der Regel mit einem gesamten Politikfeld und bewertet nicht nur wie eine Durchführungsorganisation bestimmte Maßnahmen umsetzt, sondern (neben anderen Kriterien) auch, ob zentrale politische Entscheidungen, Prozesse und Strukturen relevant, angemessen, wirksam, effizient und nachhaltig sind.

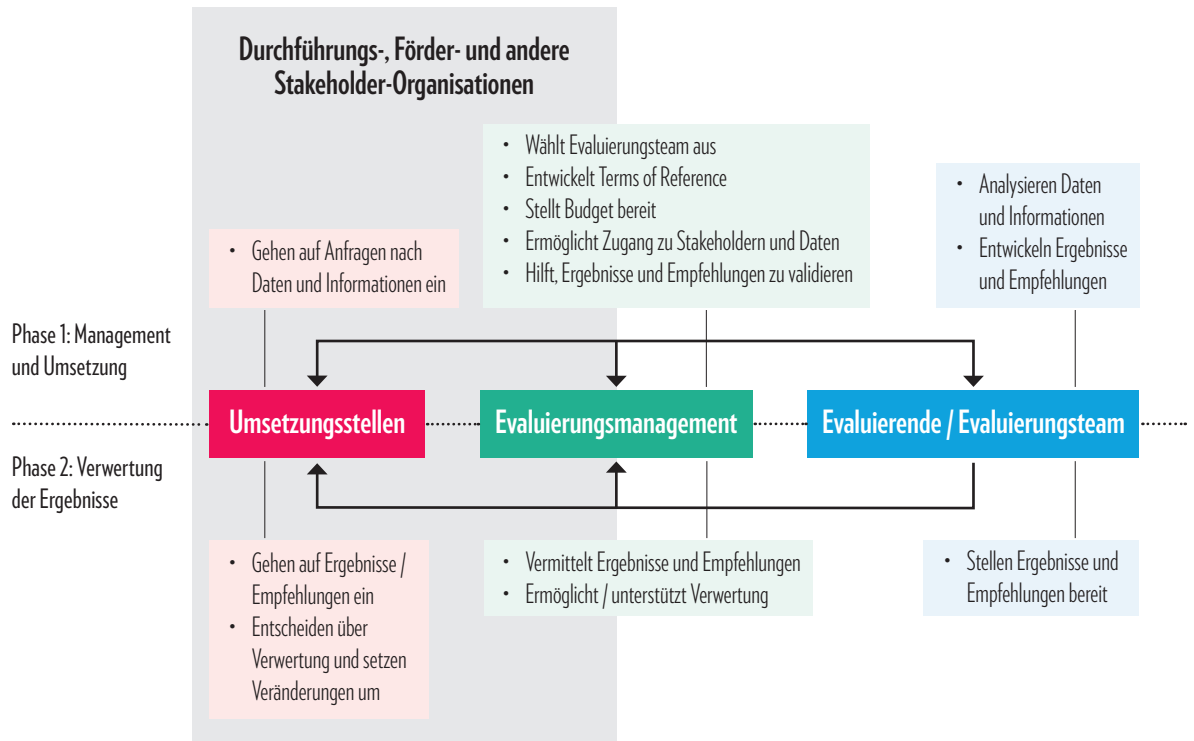
Das **Evaluierungsmanagement** bestimmt, welche Maßnahmen evaluiert werden und auf welche Weise dies geschieht. Zudem geben Evaluierungsmanager:innen Einzelevaluierungen in Auftrag, wählen Evaluierende aus und unterstützen deren Zugang zu Daten und Stakeholdern im Rahmen der **Durchführung von Evaluierungen**. Das Evaluierungsmanagement dient auch zur Qualitätssicherung und steuert den Prozess der **Ergebnisverwertung („uptake“)**. Im Zuge dieses Prozesses werden die wichtigsten Stakeholder auf die aus einer Evaluierung abgeleiteten Erkenntnisse und Empfehlungen aufmerksam gemacht, um notwendige Veränderungen anzuregen. Jede Organisation, die Evaluierungen in Auftrag gibt, betreibt Evaluierungsmanagement in der einen oder anderen Form.⁷

Mit **Evaluierungskultur** sind die Normen und Erwartungen gemeint, die in Bezug auf Evaluierungen sowie zwischen verschiedenen P/CVE-Akteur:innen existieren. Diese Kultur bestimmt die Rolle und das Ausmaß von Evaluierungen im P/CVE-Feld. Nach unserem Verständnis ist eine konstruktive Evaluierungskultur von gemeinsamen kulturellen Normen des Lernens, die über verschiedene Sektoren (wie Polizei, Justiz, Sozialarbeit oder Gesundheitswesen) hinweg sowie zwischen Förderinstitutionen, Durchführungsorganisationen und Evaluierenden wirken, gekennzeichnet. Eine solche Kultur erzeugt den Freiraum, der nötig ist, damit Einzelpersonen und Organisationen Fehler einräumen, neue, experimentelle Ansätze ausprobieren, manche davon scheitern sehen und Wissen und Gelerntes offen austauschen können.

6 United Nations Evaluation Group (UNEG), „Norms and Standards for Evaluation,” 2017, <https://tinyurl.com/e4cv97tc>.

7 Angesichts der zentralen Bedeutung für den Erfolg einer Evaluierung (und sogar einzelner Evaluierungen) gibt es zum Evaluierungsmanagement erstaunlich wenig Forschung. Zu den fragmentarischen Abhandlungen, auf denen wir aufbauen, zählen: Philipp Rotmann and Andrea Binder, „Evaluierung außenpolitischer Maßnahmen in fragilen Kontexten: Erfahrungen und Empfehlungen”, GPPI, 2014, <https://tinyurl.com/yzb6bdh>; Margie Buchanan-Smith, John Cosgrave and Alexandra Warner, „Evaluation of Humanitarian Action Guide”, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), 2016, <https://tinyurl.com/uzw8x4zy>; Andrea Queiroz de Souza and Leila Broich, „Evaluation Management Manual”, Welthungerhilfe, 2020, <https://tinyurl.com/jk8cmzsd>; und United Nations Evaluation Group, „Norms and Standards for Evaluation”, S. 18–19.

Abbildung 2: Evaluierungsmanagement, -umsetzung und -verwertung



Methode

In dieser Studie ziehen wir Lehren aus der Erhebung einer Stichprobe von OECD-Ländern. Wir analysieren, wie P/CVE-Evaluierungen so organisiert und gestaltet werden können, dass sie eine konstruktive und rigorose Evaluierungspraxis ermöglichen, die P/CVE-Bemühungen verbessert.

Dafür haben wir unsere potenziellen Fallstudien ausschließlich aus der Reihe der OECD-Länder gewählt, um eine grundlegende Vergleichbarkeit mit Deutschland zu gewährleisten. Da die Evaluierungspraxis so eng mit Fragen der finanziellen Förderung verknüpft ist, war es wichtig, jene Fälle zu berücksichtigen, in denen eine Regierung P/CVE-Aktivitäten zur Umsetzung im eigenen Land gefördert (und anschließend evaluiert) hat. Aus diesem Grund haben wir uns dafür entschieden, das Politikfeld der Förderung von P/CVE-Interventionen in Drittländern im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik eines Landes auszuklammern. Infolgedessen haben wir bei der Auswahl der Fallstudien für diese Studie Länder ausgeschlossen, die eine solche externe Förderung für P/CVE erhalten.

Wir haben unsere Forschung für diese Studie in drei aufeinanderfolgenden Schritten durchgeführt. Im ersten Schritt haben wir die Gruppe der OECD-Mitglieder auf Länder hin untersucht, in denen grundsätzlich eine umfangreiche P/CVE-Praxis existiert. Diese Vorauswahl brachte elf potenzielle Fälle hervor. In diese Gruppe fiel

auch die Europäische Kommission als potenziell zusätzlicher Vergleichsfall mit eigenen P/CVE-Instrumenten. Auf Grundlage öffentlich zugänglicher Informationen sowie auf Basis mehrerer halbstrukturierter, offener Interviews mit internationalen P/CVE- und Evaluierungsexpert:innen entstand anschließend ein **Mapping** dieser potenziellen Fälle. Für die finale Auswahl unserer Fallstudienländer zogen wir dann eine Reihe von Indikatoren heran, die wir als zentral dafür erachten, allgemeine Lehren für die Verbesserung der deutschen P/CVE-Evaluierungsstrukturen zu ziehen. Diese sind:

- **(Erfolgs-)Bilanz bisheriger P/CVE-Evaluierung:** Wir zogen nur Länder in Betracht, die zumindest eine gewisse etablierte Praxis bei der Durchführung von Evaluierungen vorweisen konnten und die mehrfach entweder in der vorhandenen Literatur oder von den während der Mapping-Phase befragten Expert:innen erwähnt wurden. Die mutmaßliche Qualität der in den Ländern etablierten P/CVE-Evaluierungspraxis diente uns hingegen als Variable für eine Auswahl nach Varianz. Wir setzten die Gruppe der finalen Fallstudien bewusst so zusammen, dass sie nicht nur die Fälle mit dem besten Ruf umfasste, sondern auch Länder, in denen die Evaluierungspraxis tief genug verankert ist, um eigene Strukturen erkennen zu lassen und systematische Beobachtungen hinsichtlich positiver wie negativer Lernerfahrungen zuzulassen.
- **Größe und Struktur des Landes (und der P/CVE-Akteur:innenlandschaft):** Wir klassifizierten die potenziellen Fallstudienländer anhand ihrer Größe und ihrer föderalen Struktur sowie dem Grad der Fragmentierung des Felds der relevanten P/CVE-Akteur:innen. So konnten wir einerseits Länder mit einer gewissen Ähnlichkeit zum deutschen Fall (im Sinne föderal organisierter und/oder anderweitig dezentraler Systeme) auswählen; andererseits war dadurch auch eine Auswahl nach Varianz Gesichtspunkten möglich und wir konnten stärker zentralisierte Systeme untersuchen, um die unterschiedlichen Lehren zu verstehen, die sich daraus ziehen lassen.
- **Umfang des P/CVE-Instrumentariums:** Zudem eruierten wir, ob sich die etablierten P/CVE-Praktiken der untersuchten Länder eng auf einen einzigen, traditionellen Politikbereich konzentrierten (für gewöhnlich der Bereich der inneren Sicherheit) oder über mehrere Sektoren (wie Sicherheit, Justiz, Gesundheit und Soziales) hinweg erstreckten. Für die Auswahl unserer endgültigen Fallstudienländer war dieser Indikator nur insofern maßgeblich, als dass wir dadurch mehrere Fälle auswählten, die hinreichend Parallelen zum sektorübergreifenden P/CVE-Ansatz in Deutschland aufwiesen, ohne mit einem eher engem Fokus organisierte Fälle kategorisch auszuschließen, bei denen aus anderen Gründen wichtige Einblicke zu erwarten waren.
- **Beziehungen zwischen Regierung und Zivilgesellschaft:** Da zivilgesellschaftliche Stakeholder in der Regel zentrale P/CVE-Partner und oft für die Durchführung staatlich geförderter Programme von zentraler Bedeutung sind, unternahmen wir eine grobe Einschätzung der potenziellen Fallstudienländer hinsichtlich der Qualität des Verhältnisses zwischen ihrer Regierung und der Zivilgesellschaft insgesamt. Daraufhin trafen wir eine Auswahl, die eine Varianz

zwischen positiven und negativen Beispielen garantierte, um gute Praktiken wie auch Herausforderungen zu identifizieren.

- **Vielfalt von P/CVE-Evaluierungsmethoden:** Auch wenn der Fokus dieser Studie nicht auf Methoden für die Evaluierung von P/CVE-Maßnahmen liegt (diese werden als Aspekt und Thema in einer anderen PrEval-Studie behandelt⁸), haben wir Wert darauf gelegt, Länder zu untersuchen, die sich grundsätzlich dafür einsetzen, bei der Evaluierung von P/CVE-Projekten oder -Programmen eine Reihe verschiedener methodischer Ansätze zu verfolgen.

Basierend auf diesem Mapping wählten wir für die weitere Untersuchung während der zweiten Phase unserer Forschung vier finale Länderfallstudien aus: Kanada, Finnland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich. Zwei der Länder – die Niederlande und das Vereinigte Königreich – können eine etablierte Praxis im Bereich P/CVE im Allgemeinen und bei der P/CVE-Evaluierung im Besonderen vorweisen. Kanada und Finnland hingegen gewinnen auf diesem Gebiet gerade erst an Bedeutung. Was die Größe und Struktur des Landes angeht, lieferten die föderale Gliederung Kanadas und das hochzentralisierte System im Vereinigten Königreich nützliche Kontrastpunkte. Sowohl Finnland als auch die Niederlande nutzen ein sehr breites P/CVE-Instrumentarium, während Kanada und das Vereinigte Königreich das gesamte Spektrum hinsichtlich der Standardisierung von Evaluierungsmethoden abbilden.

In allen von uns in Phase eins abgebildeten Ländern hat sich die P/CVE-Praxis – die oft aus einem engen Fokus auf den islamistischen Extremismus entstanden ist – so entwickelt, dass sie sich mittlerweile auf alle Arten von Extremismus, die mit Gewalt Risiken assoziiert werden, bezieht, einschließlich Formen von Extremismus, die in religiösen, politischen oder ethnischen Ideologien begründet sind.

Im zweiten Schritt führten wir eine **Fallstudienanalyse** der vier ausgewählten Länder durch. Aufbauend auf unserem konzeptionellen Gerüst, das „Evaluierungsstrukturen“ in die drei zuvor eingeführten Bestandteile (1) formale Regeln, (2) Fähigkeiten für Evaluierungsmanagement und -verwertung und (3) Evaluierungskultur gliedert, folgten wir im Sinne eines strukturierten und einheitlichen Vorgehens folgenden Leitfragen:

- Wer sind die jeweiligen zentralen Akteur:innen, die in P/CVE-Evaluierungen eingebunden werden (z. B. Ministerialbeamte:innen, Programmfördernde und Durchführungsorganisationen, Evaluierungsmanager:innen und Evaluator:innen)?
- Wie wirken sich die Beziehungen zwischen diesen zentralen Akteur:innen – von institutionellen Hierarchien über an öffentliche Finanzierung geknüpfte gesetzliche Verpflichtungen bis hin zu eher informellen Beziehungen – darauf aus, wie diese Akteur:innen Evaluierungen durchführen und die entsprechenden Ergebnisse dazu nutzen, P/CVE-Aktivitäten zu verbessern?

8 Mona Klöckner, Melanie Verhovnik-Heinze, Raphaela Schlicht-Schmälzle und Reiko Nakamura, „Multimethodik in der Evaluationspraxis: Eine Erhebung sozialwissenschaftlicher Begleitungen“, Peace Research Institute Frankfurt, 2021 (im Erscheinen).

- Welchen Schwerpunkt setzen P/CVE-Evaluierungen hinsichtlich der evaluierten Ebenen (Politik/Programm/Projekt), der Stichprobenauswahl (jede Zuwendung oder eine wie auch immer geartete Auswahl) und der evaluierten Arten von P/CVE-Aktivitäten oder -Akteur:innen sowie der Häufigkeit, des Zeitpunkts und der Tiefe von Evaluierungen?
- Wie gut funktioniert die Evaluierungspraxis und was sind die wichtigsten Lehren und aktuellen Herausforderungen, sowohl im Hinblick auf die Sicherstellung von Lernen und Rechenschaftslegung, als auch für die Weiterentwicklung der P/CVE-Praxis allgemein?
- Welche spezifischen Lehren sind für den deutschen Kontext relevant?

Die Fallstudienforschung und -analyse erfolgten zwischen November 2020 und Mai 2021, basierend auf öffentlichen und vertraulichen Primärquellen, Sekundärliteratur und 46 semistrukturierten Interviews mit Expert:innen und Vertreter:innen aller Stakeholdergruppen aus den betreffenden Ländern. Alle Interviews wurden online (über Videokonferenzanwendungen) oder telefonisch geführt. Wo nicht explizit auf ein spezifisches Dokument oder eine konkrete Quelle verwiesen wird, basieren alle empirischen Aussagen in dieser Studie auf diesen Interviews. Zusätzliche Informationen von Interviewpartner:innen und anderen Kontakten in den Fallstudienländern wurden per E-Mail eingeholt.

In einem dritten Schritt **vergleichen und synthetisierten wir die wichtigsten Erkenntnisse** der Fallstudienforschung. Zudem führten wir mehrere Hintergrundinterviews mit Stakeholdern aus dem deutschen P/CVE-Evaluierungsumfeld, um Folgerungen aus den Fallstudien auf den deutschen Kontext übertragen zu können und unsere Empfehlungen an deutsche Entscheidungsträger:innen in der Politik sowie in Förder- und Durchführungsorganisationen zu validieren. Diese Erkenntnisse und Empfehlungen werden im Schlusskapitel dargestellt.

Table 1: Case Mapping

Indikatoren	Kanada	Finnland	Niederland	UK	Australien	Dänemark	Schweden	EU
Stand der bisherigen P/CVE-Evaluierungspraxis	+	+	+	+	+	+	+	+
+ vorhanden/- nicht vorhanden								
Ländergröße	+	-	-	+	+	-	-	+
+/- Vergleichbarkeit mit Deutschland (ja/nein)								
Strukturelle Verfasstheit des Staats	+	-	-	-	+	-	-	+ / -
+/- föderales System (ja/nein)								
Vielfalt der P/CVE-Evaluierungsmethoden	+	+	+	-	-	+	+	+
+ breit, divers angelegte Methoden /- eng gefasst, keine qualitativen Indikatoren UK: Übermäßiges Vertrauen in quantitative Indikatoren, systemischer Bias gegen qualitative Erhebungen								
Beziehungen zwischen Regierung und Zivil-gesellschaft im Bereich P/CVE	+	+	+	-	(+)	-	+	+
+ konstruktiv, umfassend /- weniger konstruktiv, weniger umfassend								
Umfang des P/CVE-Instrumentariums	+	+	+	-	-	-	+	+
+ breit angelegt, gesamtgesellschaftlich /- eng gefasst, auf Sicherheit fokussiert								
Qualitative Zusammenfassung	Umfassende P/CVE- und Evaluierungsaktivitäten, föderale Struktur mit mehreren Ebenen	Hat den Ruf eines innovativen und strukturierten Evaluierungsansatzes	Sehr ausgereifte P/CVE- und Evaluierungsaktivitäten, innovative Ansätze, sehr guter Ruf	Sehr ausgereifte P/CVE- und Evaluierungsaktivitäten, erhebliche Konflikte und Spannungen	Nur eingeschränkte P/CVE- und Evaluierungsaktivitäten	Relativ substanzielle P/CVE- und Evaluierungsaktivitäten, aber enger Strafverfolgungsfokus, geringere Rolle der Zivilgesellschaft, Bedenken bzgl. Zugang zu Informationen	Relativ substanzielle P/CVE- und Evaluierungsaktivitäten, hat aber den Ruf, weniger strukturiert bzw. innovativ zu sein als andere skandinavische Länder	Erhebliche strukturelle Unterschiede gegenüber Länderstudien, zusätzliche Förderinstitution, die nationale Aktivitäten ergänzt oder ersetzt, Ansatz und Struktur werden derzeit überprüft und neu bewertet



Als Fallstudie ausgewählt



Nicht als Fallstudie ausgewählt

Einschränkungen

Die Forschung für diese Studie wurde durch die Covid-19-Pandemie beeinträchtigt. Aufgrund von Reisebeschränkungen und sonstigen mit der Pandemiebekämpfung verbundenen Einschränkungen mussten sämtliche Interviews online geführt werden. Angesichts der sensiblen Natur mancher der untersuchten Themen bedeutete dies, dass einige unserer Interviewpartner:innen bestimmte Einzelheiten über eine Videokonferenzplattform nur eingeschränkt weitergeben konnten. Des Weiteren wurde die gesamte Forschung auf Englisch oder Französisch durchgeführt, was unseren Zugang zu Primärdokumenten sowie, im Falle der Niederlande und Finnlands, unsere Interaktionen auf subnationaler Ebene einschränkte. Schließlich bestand das Forschungsteam vollständig aus Expert:innen für Monitoring und Evaluierung und umfasste keine Expert:innen im Themenbereich P/CVE. Zwar hatten wir ständigen Zugang zur weitreichenden P/CVE-Expertise unserer Partner:innen des PrEval-Konsortiums, dennoch mag dies für unsere empirische Forschung in Hinblick auf das Verständnis bestimmter – impliziter oder schlecht dokumentierter – P/CVE-spezifischer Themen oder Aspekte eine Einschränkung dargestellt haben. Wie bereits im Abschnitt „Methodologie“ zur Auswahl der Länderfälle beschrieben, haben wir nicht-westliche Länder aus unserem Mapping potenzieller Fallstudienländer ausgeschlossen. Wir trafen diese Entscheidung, um eine Vergleichbarkeit mit Deutschland sicherzustellen, was jedoch die internationale Dimension dieser Studie einschränkt.

Kanada

In Kanada ist P/CVE nach wie vor ein junges Feld. Im Vergleich zu einigen westeuropäischen Ländern kommen gewaltsame und extremistische Anschläge dort immer noch selten vor.⁹ Das Land ist von gewalttätigem Extremismus jedoch nicht vollkommen verschont geblieben. Der Bombenanschlag auf Air-India-Flug 182 im Jahr 1985 war einer der schwersten Terroranschläge in der Geschichte Kanadas und forderte mehr als 300 Todesopfer. Nach den Anschlägen vom 11. September wurden mit der Veröffentlichung des offiziellen Berichts zum Bombenanschlag auf dem Flug¹⁰ erste Anpassungen in der kanadischen Herangehensweise an Terrorismusbekämpfung und Extremismusprävention¹¹ weiter forciert und 2010 schlug der mit der Aufarbeitung des Anschlags betraute Untersuchungsausschuss die Einrichtung eines Forschungsprogramms zu Terrorismus und Terrorismusabwehr vor. Ein Jahr später wurde an dem für Bevölkerungsschutz zuständigen Ministerium („Department of Public Safety and Emergency Preparedness/Public Safety Canada“¹²) das sogenannte „Kanishka Project“ (benannt nach dem angegriffenen Flugzeug) ins Leben gerufen. Die kanadische Regierung unterstützte die auf fünf Jahre angelegte Forschungsinitiative mit 10 Millionen CAD (ca. 6,8 Millionen Euro), einem Betrag, mit dem fast 70 Projekte finanziert werden konnten, zumeist Forschungsprojekte zum Thema P/CVE und Terrorismus(-bekämpfung).¹³

Im Jahr 2012 verabschiedete Kanada seine erste Strategie zur Terrorismusbekämpfung, die auch eine Präventionskomponente enthält.¹⁴ Seit 2015 wurde diese von der kanadischen Regierung ausgeweitet und um eine Förderung für lokale P/CVE-Programme ergänzt, in denen NGOs, Forschende und/oder die örtliche und nationale Polizei zusammenarbeiten. Der kanadische Premierminister Justin Trudeau machte die Prävention und Bekämpfung von gewaltbereiter Radikalisierung („radicalization

9 Gemäß dem Global Terrorism Index 2020 des Institute for Economics and Peace ist die Zahl der Terroranschläge in den letzten Jahren zurückgegangen. Seit 2002 hat es in Kanada 57 Anschläge mit 24 Todesopfern gegeben. Im Jahr 2019 forderte keiner der fünf erfassten Anschläge Menschenleben. Siehe: Institute for Economics and Peace, „Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism“, 2020, <https://tinyurl.com/dzw3a83d>.

10 Canada, „Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182 Research Studies – Volume 1“, 2010, <https://tinyurl.com/5767y5k3>.

11 Radicalisation Awareness Network (RAN), „Conclusion Paper RAN event, Digital study visit to Canada“, 2020, <https://tinyurl.com/8ytkeknu>.

12 Public Safety Canada, das für die nationale Sicherheit zuständige Ministerium, ist nach wie vor die einzige kanadische Bundesbehörde, die P/CVE, einschließlich politischer Bildungsprogramme, fördert, da es kein Ministerium bzw. keine Behörde für Bildung auf Bundesebene gibt (Interviews mit Durchführungsorganisation/ Forscher:in und Public Safety Canada/Canada Centre, zwischen Januar und Februar 2021).

13 Ein Beispiel ist die Stiftung des Canadian Network for Research on Terrorism, Security and Society (TSAS), die auch heute noch aktiv ist. Das Kanishka Project trug ebenfalls dazu bei, dass Veranstaltungen für den Wissensaustausch zum Thema Terrorismusabwehr ausgerichtet wurden. Siehe Projektwebseite für weitere Informationen: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrtr/cntr-trrrsm/r-nd-flight-182/knshk/index-en.aspx>.

14 Canada, „Building Resilience Against Terrorism. Canada’s Counter-Terrorism Strategy“, 2012, <https://tinyurl.com/h3jffkwa>.

Durch das Canada Centre leistet die kanadische Zentralregierung landesweit bei weitem den größten Beitrag zur Förderung P/CVE-bezogener Aktivitäten und Forschung.

to violence“) zur nationalen Priorität und wies den Minister von Public Safety Canada dazu an, eine dedizierte Stelle einzurichten, die 2017 als Canada Centre for Community Engagement and Prevention of Violence – kurz Canada Centre¹⁵ – eröffnet wurde.¹⁶

Durch das Canada Centre leistet die kanadische Zentralregierung landesweit bei weitem den größten Beitrag zur Förderung P/CVE-bezogener Aktivitäten und Forschung. Die meisten Projekte für primäre, sekundäre und tertiäre Prävention sind von staatlicher Förderung abhängig. Gleiches trifft auf viele der Organisationen zu, die diese Projekte durchführen.¹⁷ Das Canada Centre hat derzeit zwischen 10 und 15 Beschäftigten.¹⁸ Bei seiner Gründung im Jahr 2016 betrug das Budget 35 Millionen CAD (ca. 23,8 Millionen Euro) für einen Zeitraum von fünf Jahren und 10 Millionen CAD (ca. 6,8 Millionen Euro) für jedes weitere Jahr. Rund 70 Prozent dieser Zuschüsse werden über den sogenannten Community Resilience Fund (CRF) verteilt.¹⁹ NGOs, gemeinschaftlich organisierte und gewinnorientierte Organisationen, regionale und lokale Polizei, Forschungseinrichtungen sowie Einzelpersonen zählen zu den P/CVE-Akteur:innen, die eine Förderung auf jährlicher Basis beantragen können. Der CRF stellt ausschließlich zeitlich begrenzte Förderungen bereit. Die Förderzeiträume können auf bis zu fünf Jahre verlängert werden, eine Anschlussförderung gibt es nicht. In geringerem Ausmaß kann das Canada Centre auch Projekte über Direktausschreibungen vergeben.²⁰

Im Jahre 2018 veröffentlichte Kanada seine nationale P/CVE-Strategie, die „National Strategy on Countering Radicalization to Violence“. In Bezug auf die Evaluierung von P/CVE-Maßnahmen enthält sie die Forderungen dass relevante Akteur:innen „sich Wissen über Methoden zur Messung und Evaluierung der Effektivität von Programmen aneignen“ und „Evaluierungen in die Designs und Umsetzung von Programmen einbetten [sollen], um eine Evidenzbasis dessen aufzubauen, was funktioniert“. ²¹ Anfang 2019 wurde eine aus nichtstaatlichen Akteur:innen bestehende Expertenkommission, das National Expert Committee on Countering Radicalization to Violence, eingerichtet.

15 Für weitere Einzelheiten siehe: Public Safety Canada, „Canada Centre for Community Engagement and Prevention of Violence“, 2020, zuletzt aufgerufen am 11. Juni 2021, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/bt/cc/index-en.aspx>.

16 Eine detailliertere Übersicht der verschiedenen Vorläufer des Canada Centre findet sich hier: Michael King und Brett Kubicek, „Canada Centre for Community Engagement and the Prevention of Violence (CCCEPV)“, in *Top Secret Canada: Understanding the Canadian Intelligence and National Security Community*, Hg. Stephanie Carvin, Thomas Juneau und Craig Forcece, IPAC Series in Public Management and Governance, University of Toronto Press, 2021.

17 Interviews mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen und Forschenden sowie Public Safety Canada/Canada Centre, zwischen Januar und März 2021.

18 Interview mit Public Safety Canada/Canada Centre, April 2021.

19 Interview mit Public Safety Canada/Canada Centre, Januar 2021. Genauer gesagt steuerte der CRF folgende Summen bei: im ersten Haushaltsjahr 1,2 Millionen CAD (mehr als 800.000 Euro) und im zweiten Jahr 2,4 Millionen CAD (ca. 1,6 Millionen Euro); 4,4 Millionen CAD (rund 3 Millionen Euro) für Projekte in den Jahren 2018 bis 2019; und 7 Millionen CAD (4,7 Millionen Euro) pro Jahr in den Jahren 2019 bis 2020 und darüber hinaus (King und Kubicek, „Canada Centre for Community Engagement and the Prevention of Violence“). Weitere Informationen zu Prioritäten der jüngsten Ausschreibung der Stelle sind hier zu finden: <https://tinyurl.com/98yjb3ks>.

20 Interview mit Public Safety Canada/Canada Centre, Januar 2021.

21 Ihre drei übergeordneten Prioritäten sind der „Aufbau, die Weitergabe und Anwendung von Wissen“, die „Auseinandersetzung mit Gewalt im Online-Raum“ und die „Unterstützung von Interventionen“. Siehe: Canada, „National Strategy on Countering Radicalization to Violence“, 2018, <https://tinyurl.com/e3bsrk7z>.

Die Kommission setzt sich dafür ein, dass Evaluierung vorangetrieben wird, ohne bei der Umsetzung und Evaluierung von Programmen eine offizielle Rolle einzunehmen.²²

Kanadische Provinzen und Städte haben oft unterschiedliche Vorschriften und politische Strategien. Folglich gibt es keine einheitlichen Strukturen zwischen der Bundes-, Provinz- und Kommunalebene und deren jeweiligen P/CVE-Politiken.²³ In den Provinzen, und insbesondere in jenen mit einer geringen Bevölkerungsdichte, ist die Auseinandersetzung mit P/CVE weniger ausgeprägt. Quebec bildet hier eine Ausnahme. Hier erhalten die wichtigsten Durchführungsorganisationen und Forschungsprojekte, die sich mit P/CVE befassen, zusätzlich zur Förderung durch die Nationalregierung beträchtliche Fördersummen seitens der Quebecer Ministerien für öffentliche Sicherheit, Gesundheit und Soziales sowie, in geringerem Maße, vom Quebecer Ministerium für Bildung und Hochschulbildung. Darüber hinaus lancierte die Provinz eine Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung für den Zeitraum 2015 bis 2018 (also noch vor dem Start der nationalen Strategie), die Elemente der Extremismusprävention enthielt.²⁴ Wenngleich seitdem kein Nachfolgeplan bekannt gegeben wurde, bestehen die Fördermöglichkeiten in Verbindung mit der Strategie nach wie vor.

Weitere Fördergelder werden von anderen Provinzregierungen und Kommunen oder unabhängigen Gemeinschaften (etwa religiösen Organisationen) bereitgestellt, jedoch nicht zwangsläufig als P/CVE-bezogene Förderung gekennzeichnet. Die meisten Projekte werden auf kommunaler Ebene umgesetzt. Viele davon sind sektorübergreifend und schließen das Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen sowie den Polizeibereich ein.²⁵ Insgesamt konzentrieren sich in Kanada eher wenige Institutionen und Einzelakteur:innen auf P/CVE. Viele davon übernehmen gleichzeitig mehrere Funktionen – als Praktiker:innen bei Durchführungsorganisationen, Forschende, Evaluierende oder Berater:innen der kanadischen Regierung (z. B. in der nationalen Expert:innenkommission).²⁶

Der kanadische Ansatz versucht, „agnostisch“ gegenüber der Art der Ideologie zu sein, die hinter einer potenziellen gewaltbereiten Radikalisierung steht.²⁷ Manche Durchführungsorganisationen und Forschende nehmen jedoch eine Voreingenommenheit und Schwerpunktsetzung zugunsten einer Prävention von dschihadistischem Terrorismus (als nationale Priorität) anstelle beispielsweise des Rechtsextremismus wahr.²⁸ Dies betrifft insbesondere den kanadischen Nachrichtendienst Security In-

22 Interview mit Vertreter:in einer Durchführungsorganisation und Mitglied des National Expert Committee, März 2021.

23 Interviews mit Evaluierer:in und Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen, Januar 2021. Zu weiteren Informationen über die Integration über verschiedene Regierungsebenen hinweg siehe z. B. Patrick J. O'Halloran, „Assessing the integration of cross-sectoral policy issues: a case study of Canada's approach to Countering Radicalization to Violence“, *Policy Sci* 54 (2021): S. 183–208, zuletzt aufgerufen am 27. April 2021, <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09397-w>.

24 Gouvernement du Québec, „Plan d'action gouvernemental 2015-2018 'La radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble'“, [Aktionsplan der Regierung 2015-2018, 'Radikalisierung in Quebec: Aktion, Prävention, Erkennung und Zusammenleben'], 2015, <https://tinyurl.com/5frecyt7>.

25 O'Halloran, „Assessing the integration of cross-sectoral policy issues: a case study of Canada's approach to Countering Radicalization to Violence“.

26 Interview mit Durchführungsorganisation/Forscher:in, März 2021.

27 Interviews mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen, Forschenden und Public Safety Canada/Canada Centre, zwischen Dezember 2020 und März 2021.

28 Barbara Perry und Ryan Scrivens, *Right-Wing Extremism in Canada*, Palgrave Macmillan, 2019.

telligence Service²⁹. Manche Interviewpartner:innen bemerkten (und kritisierten teilweise) eine einseitige Betonung der sicherheitspolitischen Dimension von Radikalisierung, die sich nachteilig auf soziale Perspektiven oder Fragen der öffentlichen Gesundheit auswirke. Dies wird auch dadurch verdeutlicht, dass Public Safety Canada, das für die nationale Sicherheit zuständige Ministerium, die wichtigste – und einzige – P/CVE-Förderinstitution auf Bundesebene ist.³⁰

Gesetzliche und förderungsbezogene Verpflichtungen

Systematische Evaluierungen der Effektivität von P/CVE-Projekten sind in Kanada zwar ein neueres Unterfangen, gleichwohl sind diese sowohl ein Ziel der nationalen Strategie als auch eine Priorität für einzelne Stakeholder.³¹ Zurzeit sind externe Evaluierungen lediglich bei Projekten erforderlich, die von der Zentralregierung über das Canada Centre gefördert werden, das die meisten Fördermittel für P/CVE-Maßnahmen bereitstellt.³² Antragsteller:innen, die sich um eine Projektförderung bemühen, müssen in ihre Anträge eine Evaluierungskomponente aufnehmen. In den letzten Jahren hatte das Zentrum zudem einen „erheblichen Anteil der Fördermittel“ (bis zu 15 Prozent) für Evaluierungen durch Dritte sowie Forschung zur P/CVE-Evaluierungspraxis vorgesehen.³³ Dies ist eine jüngere Entwicklung.³⁴ Aufgrund des relativ kurzen Bestehens des Canada Centre gibt es wenige langfristig angelegte Wirkungsevaluierungen. Unseres Wissens nach, und abgesehen von allgemeinen Berichtspflichten, sind Organisationen oder Einzelpersonen, die P/CVE-Fördermittel von Provinz- oder Kommunalregierungen in Anspruch nehmen, nicht gesetzlich dazu verpflichtet, ihre Aktivitäten zu evaluieren.

Durchführungsorganisationen heben die Bedeutung des Lernens durch Evaluierung hervor. Sie ziehen es im Allgemeinen vor, Evaluierungen von Projektergebnissen mit einer Mischung von qualitativen und quantitativen Methoden durchzuführen³⁵ und dadurch „mehr in die Tiefe zu gehen, anstatt nur Bewertungskriterien abzuhaken“.³⁶ Wenn jedoch keine entsprechende Verpflichtung gegenüber den jeweiligen Förderinstitutionen besteht, regt sich mitunter in den Projektteams Widerstand gegen Evaluierungen, entweder weil hinter der Evaluierung eher ein Mittel zu einem politischen Zweck als ein Lerninstrument vermutet wird oder weil Durchführungsorganisationen

29 Interview mit Forscher:in, Vertreter:in einer Durchführungsorganisation und Mitglied des National Expert Committee, März 2021.

30 Interviews mit Vertreter:in einer NGO und Durchführungsorganisation/Forscher:in, zwischen Januar und Februar 2021.

31 Interviews mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen, Forschenden und Public Safety Canada/Canada Centre, zwischen Dezember 2020 und April 2021.

32 Interviews mit Vertreter:innen von NGOs, Evaluierenden und Public Safety Canada/Canada Centre, zwischen Dezember 2020 und April 2021.

33 Interview mit Public Safety Canada/Canada Centre, Januar 2021.

34 Interview mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen, Januar 2021.

35 Interviews mit Vertreter:innen von NGOs und Durchführungsorganisationen, zwischen Januar und März 2021.

36 Interview mit Vertreter:in einer NGO, Januar 2021.

sich (und die Teilnehmer:innen an ihren Maßnahmen) nicht unnötiger Kritik aussetzen wollen.³⁷ Freiwillige Evaluierungen werden oft dazu genutzt, die Existenz einer Organisation zu rechtfertigen und konzentrieren sich somit darauf, eine Fortsetzung finanzieller Förderung sicherzustellen.³⁸

Prioritäten und Reichweite

Im Gespräch über P/CVE-Evaluierungen hatten unsere Befragten meistens die Projektebene vor Augen.³⁹ Unserer Kenntnis nach existieren bisher keine öffentlich verfügbaren externen Projektevaluierungen, derartige Veröffentlichungen sind jedoch aktuell in Vorbereitung. Gemeinhin konzentrieren sich Evaluierungen auf Prozesse, Aktivitäten und die Umsetzung von P/CVE-Projekten insgesamt.⁴⁰ Sowohl das Canada Centre als auch einzelne Durchführungsorganisationen erkennen die Limitationen dieser Herangehensweise und beabsichtigen, sich bei ihren Evaluierungen künftig stärker mit den Ergebnissen und Wirkungen zu befassen.⁴¹ Nach seiner Beendigung im Jahre 2016 wurde das Kanishka Project einer beschleunigten Wirkungsevaluierung für das Gesamtprogramm unterzogen, die anschließend veröffentlicht wurde. Der Evaluierungsbericht enthielt eine kurze Management-Response sowie einen Aktionsplan, der in die Strategie zur Wissensmobilisierung des Canada Centre einfließt.⁴²

Außerdem gab das Canada Centre im Zuge seines Förderzyklus 2016/2017 eine Evaluierung in Auftrag. Das Forschungsteam evaluierte von der kanadischen Bundesregierung geförderte, aber unabhängig ausgewählte Projekte und beurteilte diese mithilfe eines prozessorientierten und formativen Evaluierungsansatzes. Zwar ist der Evaluierungsbericht nicht öffentlich verfügbar, jedoch planen die Evaluierenden eine Veröffentlichung mehrerer Artikel zu den Ergebnissen.⁴³

Auf politischer Ebene führte das Office of Audit and Evaluation von Public Safety Canada eine Umsetzungsevaluierung („delivery evaluation“)⁴⁴ des Canada Centre

37 Interview mit Durchführungsorganisation/Forscher:in, Februar 2021.

38 Interview mit Durchführungsorganisation/Forscher:in, Februar 2021.

39 Auch wenn es keine einheitlich abgestimmte Terminologie gibt, sind die Repräsentant:innen des Canada Centre der Auffassung, dass einige der „Projekte“, die sie fördern, mehrere Komponenten umfassen und daher als „Programm“ gewertet werden können – in diesem Fall ist eine Evaluierung für das gesamte Programm erforderlich.

40 King und Kubicek, „Canada Centre for Community Engagement and the Prevention of Violence“.

41 In einer vor kurzem veröffentlichten Publikation forderte eine praktizierende Person und Vertreter:in des Canada Centre selbst: „Nun da es etablierte CVE-Forschung und -Programme gibt, stellt sich das Canada Centre darauf ein, die Nutzung von Messungen und Evaluierungen zu beschleunigen und die Weiterentwicklung des Feldes beim Übergang von der frühen Betonung der Prozessevaluierung hin zur Wirkung auf Risiken und Schutzfaktoren zu unterstützen“ (King und Kubicek, „Canada Centre for Community Engagement and the Prevention of Violence“, Zitat übersetzt).

42 Das Canada Centre sollte eigentlich „Office for Community Outreach and Countering Radicalization to Violence“ [Amt für gemeinschaftsbasierte Öffentlichkeitsarbeit und zur Bekämpfung gewaltbereiter Radikalisierung] heißen. Siehe Evaluierung des Kanishka Project für weitere Informationen: Public Safety Canada, „2015–2016 Evaluation of the Kanishka Project Research Initiative“, 2016, <https://tinyurl.com/dzpfzsmf>.

43 Interview mit Evaluierender/m, Februar 2021.

44 Public Safety Canada, „Multi-year Risk-based Audit and Evaluation Plan“, 2020, <https://tinyurl.com/3cx9ta-zu>.

durch, die 2020 veröffentlicht wurde.⁴⁵ Darin wurde die Rolle des Zentrums bei der Erarbeitung der nationalen Strategie bewertet, nicht jedoch die Strategie an sich. Das Evaluierungsteam attestierte dem Zentrum eine nationale Führungsrolle im P/CVE-Feld. Der Bericht weist auch darauf hin, dass lediglich in begrenztem Maße Daten vorliegen, die eine gründliche Analyse der Effizienz oder der Wirkung des Zentrums stützen könnten. Dies sei auf das kurze Bestehen des Canada Centre sowie einen Mangel an Dokumentation über dessen Output und Ergebnisse zurückzuführen. Der Bericht enthält auch Empfehlungen für das Management des Canada Centre, das sich dazu verpflichtet hat, die vorgeschlagenen Maßnahmen bis Ende August 2021 umzusetzen.⁴⁶

Auf Provinzebene hat die Evaluierung von P/CVE-Programmen oder -Projekten keine Priorität.⁴⁷ Es gibt auch kein zweckbestimmtes Evaluierungsbudget für Projekte, die von der Provinz Quebec gefördert werden. Bei Projekten, die gemeinsam von Durchführungsorganisationen und Forschenden geleitet werden, oder in Fällen, in denen Akteur:innen eine doppelte Rolle einnehmen, werden hingegen in der Regel Elemente von Selbstevaluierung mit aufgenommen.⁴⁸ Aufgrund von Bedenken in Bezug auf den Schutz der Daten von Auftraggeber:innen werden die Ergebnisse dieser Selbstevaluierungen in der Regel nicht veröffentlicht. Auch auf politischer Ebene gab Quebec einen (eher outputorientierten) Zwischenbericht über seine Strategie zur Extremismusprävention in Auftrag.⁴⁹ Was Evaluierungen örtlicher Polizeiprogramme betrifft, liegen keine öffentlich zugänglichen Informationen zu den jeweiligen Evaluierungsstrukturen vor.

Akteur:innen, Management und Verwertung

Kanada hat allgemein eine kleine P/CVE-Community und die Zahl von Evaluierungen ist entsprechend noch deutlich geringer. Es gibt nur wenige Personen, die regelmäßig die Funktion externer Evaluator:innen übernehmen – die entsprechenden Namen wurden daher von mehreren Befragten genannt.⁵⁰ Die meisten davon sind privatwirtschaftlich beauftragte Expert:innen oder Wissenschaftler:innen, wobei manche zusätzlich für Durchführungsorganisationen tätig sind. In einem kleinen Feld wie dem P/CVE-Bereich in Kanada können solche Rollenüberlappungen Interessenkonflikte erzeugen, insbesondere wenn externe Evaluierende ebenfalls Projekte durchführen und sich für die gleiche Förderung bewerben wie die Programme oder Organisationen, die sie evaluieren.⁵¹ Befragte, die bereits Erfahrungen mit einer solchen Doppelrolle ge-

45 Public Safety Canada, „Delivery Evaluation of the Canada Centre for Community Engagement and the Prevention of Violence“, 2020, <https://tinyurl.com/2taauktc>.

46 Public Safety Canada, „Delivery Evaluation of the Canada Centre for Community Engagement and the Prevention of Violence“.

47 Interviews mit Vertreter:innen von NGOs und Forscher:in/Durchführungsorganisation, zwischen Januar und Februar 2021.

48 Interviews mit Durchführungsorganisationen und Forschenden, Februar und April 2021.

49 Gouvernement du Québec, „Bilan en date du 31 mars 2017 du Plan d'action gouvernemental 2015-2018 „La radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble““, [Bestandsaufnahme des Aktionsplans der Regierung 2015–2018 „Radikalisierung in Quebec: Aktion, Prävention, Erkennung und Zusammenleben“] 2017, <https://tinyurl.com/w4ssa25m>.

50 Interview mit Vertreter:in einer NGO, Januar 2021.

51 Interview mit Vertreter:in einer NGO, Januar 2021.

macht hatten, betonten jedoch, dass ihre Doppelfunktion zu mehr gegenseitigem Verständnis geführt habe.⁵²

Im Bereich der Projektevaluierungen zogen Durchführungsorganisationen in der Regel eine Zusammenarbeit zwischen internen und externen Evaluierenden vor.⁵³ Dies ermöglicht spezifische Einblicke in die Tätigkeit jener, die für die Durchführung von Projekten zuständig sind, also Sachbearbeiter:innen oder Kolleg:innen, die in derselben Organisation arbeiten, was wiederum bei Projektteilnehmer:innen und Kolleg:innen für Vertrauen sorgt. Gleichzeitig bringen externe Evaluierende eine unabhängige Perspektive mit ein, die dazu beiträgt, blinde Flecken ins Visier zu nehmen.

Evaluierungen durch Dritte sind bei Projekten, bei denen Förderinstitutionen keine Evaluierungskomponente verlangen, nach wie vor die Ausnahme und von der Initiative der Durchführungsorganisationen abhängig.⁵⁴ Bisweilen finanzieren Durchführungsorganisationen Evaluierungen auf freiwilliger Basis oder bemühen sich, eine externe Komponente einzubeziehen, indem sie Forschende beauftragen, die bereit sind pro bono tätig zu werden.⁵⁵ Größere Organisationen beschäftigen interne Evaluierungsspezialist:innen oder versuchen, in getrennten Teams zu arbeiten, um Unabhängigkeit zu gewährleisten. Die meisten Praktiker:innen sind sich jedoch darüber einig, dass die Evaluierungspraktiken solcher internen Evaluierenden – im Gegensatz zu einer ergebniszentrierten Evaluierung – den Charakter einer Berichterstattung oder reinen Output-Evaluierung haben.

Diese Auffassung wird dadurch verstärkt, dass es keine standardisierte Durchführung von Evaluierungen gibt und diese nicht zu einem einheitlichen Zeitpunkt im Projektzyklus erfolgen. Jedes durch das Canada Centre geförderte Projekt kann selbst über das Evaluierungsverfahren sowie die Tiefe und den Zeitpunkt einer Evaluierung entscheiden. Diejenigen, die Evaluierungen steuern, wählen ihre Evaluierenden selbst aus, beispielsweise über ein Vergabeverfahren, bestehende Arbeitsbeziehungen oder durch Schaffung einer internen Evaluierungsrolle.⁵⁶ Das Canada Centre schreibt dies nicht vor und mischt sich nicht in den Evaluierungsprozess ein. Jedoch leistet das Zentrum nach ausdrücklicher Aufforderung Unterstützung und bietet Beratung zur Festlegung von Evaluierungszielen oder zur Wahl der richtigen Methoden an.⁵⁷ Da vom Canada Centre geförderte Projekte normalerweise über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren bezuschusst werden, laufen die meisten geförderten Projekte derzeit noch. Das macht es schwierig, abschließend festzustellen, ob Evaluierungen durchgeführt wurden oder nicht. In Fällen, in denen Organisationen ein P/CVE-Projekt freiwillig evaluieren, wird die (Selbst-)Evaluierung normalerweise von der Geschäftsführung oder dem Vorstand organisiert.⁵⁸

Da Evaluierungen das geistige Eigentum der Evaluierenden sind, ist eine Veröffentlichung nicht verpflichtend. Als Gründe, die gegen eine Veröffentlichung sprechen,

Es gibt in Kanada keine standardisierte Durchführung von Evaluierungen.

52 Interview mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen, Januar 2021.

53 Interviews mit Vertreter:innen diverser NGOs und Durchführungsorganisationen, zwischen Januar und März 2021.

54 Interviews mit zwei Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen/Forschenden, zwischen Februar und März 2021.

55 Interview mit Vertreter:in einer NGO, Januar 2021.

56 Interview mit Public Safety Canada/Canada Centre, April 2021.

57 Interview mit Public Safety Canada/Canada Centre, Januar 2021.

58 Interview mit Vertreter:in einer NGO, Januar 2021.

wurden von den Befragten mangelnde Fördermittel für die eigentliche Veröffentlichung⁵⁹, eine Präferenz für kürzere wissenschaftliche Publikationen auf Grundlage einer Evaluierung⁶⁰ oder der Wunsch, die Daten der Teilnehmer:innen zu schützen⁶¹, genannt. Regierungsvertreter:innen halten Evaluierende und Durchführungsorganisationen dazu an, ihre Ergebnisse zu veröffentlichen und behalten sich das Recht vor, dies selbst zu tun, um weiteres Lernen auf einer breiteren Informationsbasis zu ermöglichen und für mehr Transparenz zu sorgen.⁶²

Die Qualitätskontrolle bei Projektevaluierungen ist eher informell⁶³ und es mangelt an bewährten Verfahren zur Einspeisung von Ergebnissen in politischen Maßnahmen und Entscheidungen.⁶⁴ Dennoch will das Canada Centre dadurch, dass es nur zeitlich begrenzt Fördermittel zur Verfügung stellt, erreichen, dass Evaluierungen als Grundlagen für die Ausgestaltung zukünftiger Förderprogramme und für die Antragstellung der Durchführungsorganisationen für Folgefinanzierung durch andere Regierungsebenen dienen. Bisher konnte dieses Konzept noch nicht getestet werden, Praktiker:innen und P/CVE-Expert:innen bezweifeln aufgrund mangelnder Prioritätensetzung und Budgets auf der Provinzebene jedoch, dass das funktionieren kann.⁶⁵

Wie bereits erwähnt steckt die P/CVE-Evaluierungspraxis in Kanada noch in den Kinderschuhen. Eine der wichtigsten Funktionen des Canada Centre ist es daher, Kapazitäten aufzubauen – sowohl für P/CVE-Maßnahmen als auch für deren Evaluierung. Dahingehend konzentriert es sich auf Forschung, die Stärkung von Koordination und Wissensproduktion sowie den Austausch auf der Durchführungs-, Evaluierungs-, Forschungs- und Politikebene. Das Canada Centre lässt Durchführungsorganisationen, Forschenden und Evaluierenden dabei einen immensen Spielraum, um sich innerhalb des erweiterten P/CVE-Kreises zu vernetzen, voneinander zu lernen und Vertrauen aufzubauen.⁶⁶

Um dies zu erreichen, fördert das Zentrum auch Forschung und Initiativen wie das Canadian Practitioners Network for the Prevention of Radicalization and Extremist Violence (CPN-PREV⁶⁷), ein Netzwerk aus Forschenden sowie Fachleuten aus dem Gesundheits- und Sozialwesen. Das Netzwerk baut durch Wissensbildungs- und Austauschaktivitäten Fähigkeiten auf, etwa in Form der Durchführung und Veröffentlichung systematischer Übersichten über die bestehende Forschung⁶⁸ oder durch ein Mapping kanadischer Initiativen, unter anderem zur P/CVE-Evaluierung.⁶⁹ Das Netzwerk ist mit dem UNESCO Chair in Prevention of Radicalisation and Violent Extremism

59 Interview mit Evaluierender/m, Januar 2021.

60 Interview mit Evaluierender/m, Februar 2021.

61 Interview mit Durchführungsorganisation/Forscher:in, Februar 2021.

62 Interview mit Public Safety Canada/Canada Centre, Januar und April 2021.

63 Interview mit Public Safety Canada/Canada Centre, Januar 2021.

64 Interview mit Evaluierender/m, Januar 2021.

65 Interview mit Evaluierender/m, Januar 2021.

66 Interview mit Vertreter:in einer Durchführungsorganisation und Public Safety Canada/Canada Centre, April 2021.

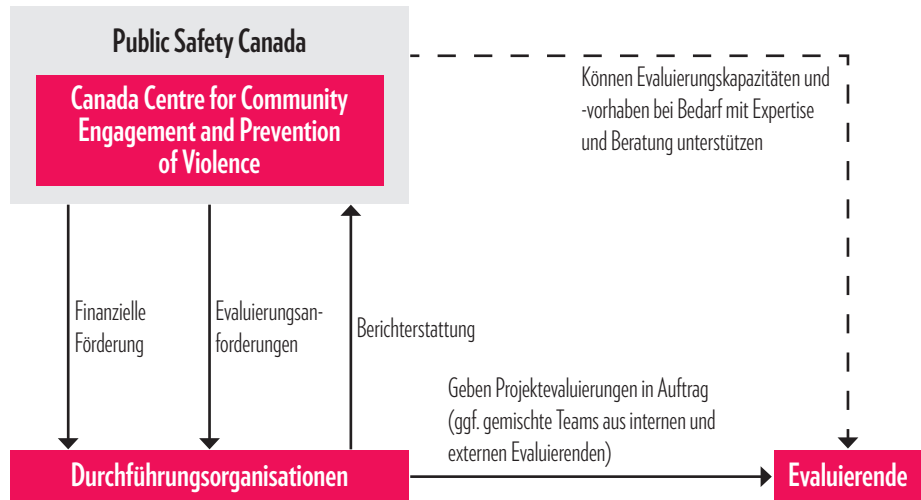
67 Siehe Webseite des CPN-PREV für weitere Informationen: <https://cpnprev.ca/>.

68 Ghayda Hassan, Sébastien Brouillette-Alarie, Sarah Ousman, et al., „A systematic review on the outcomes of primary and secondary prevention programs in the field of violent radicalization“, Canadian Practitioners Network for the Prevention of Radicalization and Extremist Violence, 2021, <https://tinyurl.com/w5r9m3ru>.

69 Siehe Webseite des CPN-PREV für weitere Informationen: <https://cpnprev.ca/the-mapping/>.

(UNESCO-PREV Chair⁷⁰) verbunden, der ebenfalls vom Canada Centre kofinanziert wird und an dem verschiedene Präventions- und Forschungsprojekte zur Evaluierung angesiedelt sind – einschließlich zu methodischen Fragen und Evaluierungspraktiken im internationalen Vergleich.⁷¹ Die Mitglieder des Netzwerks und des Lehrstuhls arbeiten eng mit dem Canada Centre zusammen und zählen zu den wichtigsten regierungsunabhängigen Knotenpunkten im kanadischen P/CVE-Feld.

Abbildung 3: Beziehungen zwischen Schlüsselakteuren für föderale Fördermittel in Kanada



Dadurch, dass das Canada Centre offen für die Förderung unterschiedlicher Formate zum Aufbau von Kapazitäten und Austausch ist, können Praktizierende in einem Bottom-up-Prozess eigene Prioritäten festlegen. Durchführungsorganisationen haben den Prozess, der zur Gründung des Canada Centre geführt hat, begrüßt und gelobt. Darüber hinaus herrscht im Allgemeinen die Wahrnehmung, dass Public Safety Canada „Forschenden sehr gut zuhört“.⁷² In diesem Sinne fördert und beteiligt sich das Canada Centre an der Organisation von Workshops zu aktueller Forschung sowie größeren Konferenzen zur Verbreitung von Wissen und zum Netzwerken im Kreise verschiedener Stakeholder, wie der jährlich stattfindenden „Mega Week“.⁷³ Viele geplante Aktivitäten, wie die Erarbeitung von Leitlinien für P/CVE-Praktiken, müssen

70 Siehe Webseite des Lehrstuhls für weitere Informationen: <https://chaireunesco-prev.ca/en/home/>.

71 Siehe Projektseite von PREV-IMPACT für weitere Informationen: <https://chaireunesco-prev.ca/en/projets-chaire/prev-impact/>.

72 Interview mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen, Januar 2021.

73 Bisher fand diese Konferenz erst einmal im Jahr 2019 statt. Siehe Konferenzbericht für weitere Informationen: Sébastien Brouillette-Alarie, Ghayda Hassan, Sarah Ousman, et al., „The Prevention of Violent Radicalization: Evidence-Based Guidelines to Promote Efficient Interventions“, Conference Report, 2019, <https://tinyurl.com/94afajbv>.

noch in die Tat umgesetzt werden. Jedoch hat das Canada Centre grundsätzlich deutlich gemacht, dass es, sollten Praktizierende einen systematischen Austausch zum Thema Evaluierung (beispielsweise in Form eines Praxisnetzwerks) für notwendig erachten, daran interessiert sei, diesen zu unterstützen.⁷⁴

Evaluierungskultur

Die kanadische P/CVE-Evaluierungskultur tritt immer deutlicher in Erscheinung – insbesondere, seit das bestehende Bottom-up-Interesse an Lernen und Verbesserung um ein zusätzliches obligatorisches Element in Form neuer Evaluierungsanforderungen des Canada Centre, dem bedeutendsten Geldgeber, erweitert wurde. Ähnlich zur Herangehensweise Kanadas an die Entwicklung von P/CVE-Maßnahmen wird diese Evaluierungskultur wahrscheinlich von der die Projektevaluierungen begleitenden Forschung beeinflusst werden und bereits angestoßene Forschungsprojekte zum Thema Evaluierung werden etablierte Praktiken beeinflussen.

Die formalen Evaluierungsanforderungen des Canada Centre werden von Stakeholdern auf allen Ebenen, die sich für mehr Lernen, auch durch Projektevaluierungen, einsetzen, unterstützt. Durchführungsorganisationen sehen den primären Schwerpunkt von Evaluierungen nicht in Fragen der Rechenschaftspflicht für eine sinnvolle Verwendung erhaltener Fördermittel, da das Canada Centre bestehende Kapazitätsengpässe und Wissenslücken hinsichtlich P/CVE anerkennt. Auf politischer Ebene wird die Bedeutung der Rechenschaftspflicht immer weiter zunehmen, da das Budget des Canada Centre in den kommenden Jahren aller Wahrscheinlichkeit nach wachsen wird. Viele Befragte brachten ihre Sorge zum Ausdruck, dass der derzeitige Aufschwung bei P/CVE-Interventionen und den entsprechenden Evaluierungen bei Amtsantritt einer eventuellen neuen (konservativen) Regierung wieder zum Erliegen kommen könnte.⁷⁵

Auf dem Weg zu landesweiten Evaluierungsstandards für die P/CVE-Praxis gibt es nach wie vor Herausforderungen. Die allgemeine Offenheit von NGOs für Evaluierungen durch Dritte wird durch die Tatsache gedämpft, dass manche Evaluierende ebenfalls P/CVE-Projekte durchführen und daher eine potenzielle Konkurrenz darstellen.⁷⁶ Das Canada Centre ist sich der Schwierigkeiten bewusst, die durch solche Arrangements entstehen, und hat bereits Schritte eingeleitet, um das Vertrauen bei P/CVE-Akteur:innen zu stärken – zum Beispiel mithilfe geförderter gemeinsamer Workshops, Konferenzen und Netzwerke.⁷⁷ Zudem haben Durchführungsorganisationen Bedenken, proaktiv Wirkungsevaluierungen für ihre Projekte anzustoßen, da diese gefährdet werden könnten, falls die Ergebnisse nicht positiv ausfallen und infolgedessen die Förderung beendet würde. Unter Umständen scheuen sich Organisationen, Fehler hervorzuheben – selbst wenn das Ziel darin besteht, aus Evaluierungen zu lernen – wenn sie gleichzeitig, wie vom Canada Centre empfohlen, bei der Beantragung

74 Interview mit Public Safety Canada/Canada Centre, April 2021.

75 Interviews mit Vertreter:innen von NGOs, einer/m Evaluierenden und dem Canada Centre, zwischen Januar und April 2021.

76 Interview mit Vertreter:in einer NGO, Januar 2021.

77 Interview mit Public Safety Canada/Canada Centre, April 2021.

einer Anschlussförderung aus anderen Quellen ihre Evaluierungsergebnisse einbeziehen sollen. Mit Verweis auf andere Akteur:innen (eher als sich selbst) nannten mehrere der im Rahmen dieser Studie befragten Vertreter:innen von P/CVE-Projektdurchführungsorganisationen Angst als einen bedeutenden Faktor, der einer Ausweitung von Evaluierungspraktiken im Wege stehe. So machten sich andere Organisationen beispielsweise Sorgen, dass Evaluierungen Teilnehmer:innenzahlen von Programmen offenlegen könnten, die zu niedrig seien, um das Bestehen der Organisation zu rechtfertigen,⁷⁸ oder dass Förderinstitutionen auf der Provinzebene versuchen könnten, durch die Vermeidung potenzieller schlechter Schlagzeilen bestimmte Institutionen (etwa Krankenhäuser, Gesundheitseinrichtungen, etc.) zu schützen.⁷⁹

Lehren

Generell lässt sich viel von einem Land lernen, das gerade erst damit anfängt, P/CVE-Evaluierungsstrukturen aufzubauen. Durchführungsorganisationen in Kanada wissen es zu schätzen, dass Evaluierungen einen so hohen Stellenwert haben, und verzichten nur aufgrund mangelnder finanzieller Förderung oder von Befürchtungen, sich unnötiger Kritik auszusetzen, darauf, externe Evaluator:innen zu beauftragen – auch angesichts der Tatsache, dass sie dazu nicht verpflichtet sind.

Diese Fallstudie zeigt, dass sich P/CVE-Förderinstitutionen in einer guten Ausgangsposition befinden, um Anreize dafür zu schaffen, die Hürden für die Durchführung von Evaluierungen herabzusetzen. Sie können zusätzliche Förderung für die Veröffentlichung von Evaluierungsberichten bereitstellen, um die Weitergabe von Best Practices zu ermöglichen und dazu beitragen, dass Entscheidungsprozesse, die Durchführung von Projekten, Evaluierungsmethoden und die eigene Evaluierungsexpertise in Zukunft fundierter sind.⁸⁰ Dadurch kann das P/CVE-Evaluierungsfeld erweitert und eine übermäßige Abhängigkeit von wenigen Personen, die als Evaluierende agieren können, vermieden werden.⁸¹ Ein evidenzbasiertes Netzwerk, das Praktiker:innen in den Mittelpunkt rückt (wie etwa das CPN-PREV) kann für eine gehaltvollere Entwicklung von Evaluierungsansätzen sorgen und eine wichtige Brücke zwischen Förder-, Durchführungs- und Forschungsinstanzen schlagen.

Die Erfahrungen Kanadas mit der Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle auf Bundesebene – dem Canada Centre – sind gleichermaßen instruktiv. Eine ähnliche Organisation zur Beaufsichtigung von Evaluierungsstrukturen könnte jedoch unabhängiger sein und mehrere Arten von Stakeholdern einbinden, einschließlich führender Vertreter:innen aus Gemeinden, NGOs, Evaluierung, Polizei, Sozialarbeit und Forschung.⁸² Die kanadischen Erfahrungen mit Multi-Stakeholder-Ansätzen für P/CVE-Projekte könnten auch in die Entwicklung einer potenziellen Koordinierungsstelle für Evaluierungen einfließen.⁸³

P/CVE-Förderinstitutionen sind in einer guten Position, um die Hürden für die Durchführung von Evaluierungen herabzusetzen.

78 Interview mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen, Januar 2021.

79 Interview mit Durchführungsorganisation/Forscher:in, Februar 2021.

80 King and Kubicek, „Canada Centre for Community Engagement and the Prevention of Violence“.

81 Interview mit Vertreter:in einer NGO, Januar 2021.

82 Interview mit Vertreter:in einer NGO, Januar 2021.

83 Siehe zum Beispiel: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), „Understanding the Role of Gender in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism. Good Practices for Law Enforcement“, Wien: OSZE, 2019, S. 82–85, <https://tinyurl.com/579asbww>.

Schlussendlich kommt es für die erfolgreiche Entwicklung guter P/CVE-Evaluierungsstrukturen auf eine langfristige Planung an. Förderinstitutionen sollten davon Abstand nehmen, vorschnell neue Strukturen zu schaffen, um Interventionen zu fördern, ohne Bedingungen für deren Evaluierung festzulegen. Das kanadische Beispiel zeigt, dass das Canada Centre in Eile gegründet wurde und rasch Projektgelder auszahlte, während die Entwicklung eines angemessenen Evaluierungsrahmens und einer robusten P/CVE-Evaluierungskultur immer noch hinterherhinkt.⁸⁴ Die Förderung von Einzelprojekten sollte ebenfalls über die Pilotphasen hinausgehen. Eine regelmäßige Evaluierung von Projekten könnte die gleiche erwünschte Wirkung haben, nämlich eine kontinuierliche Optimierung bestehender Ansätze. Zu guter Letzt muss es eine klare und zuverlässige Verpflichtung dazu geben, das Aufgreifen der Ergebnisse zu erleichtern: Sobald eine Evaluierung abgeschlossen ist, sollten die relevanten Ergebnisse in politische Entscheidungen einbezogen werden.

Tabelle 2: Zusammenfassung der P/CVE-Evaluierungsstrukturen in Kanada

Wer koordiniert Evaluierungen?	Von der kanadischen Bundesregierung geförderte Aktivitäten: In eingeschränktem, aber zunehmendem Ausmaß das Canada Centre for Community Engagement and Prevention of Violence (Public Safety Canada / Ministerium für innere Sicherheit), ansonsten Durchführungsorganisationen Von einzelnen Provinzen geförderte Aktivitäten: Durchführungsorganisationen
Wer finanziert Evaluierungen?	Von der kanadischen Bundesregierung geförderte Aktivitäten: Canada Centre; gelegentlich von Durchführungsorganisationen selbst finanziert
Wer evaluiert?	Interne Evaluierungen: Personal der Durchführungsorganisationen (Selbstevaluierung) Externe Evaluierungen: Kommerzielle Beratungsfirmen oder externe Wissenschaftler:innen
Was wird evaluiert?	Hauptsächlich Projektebene (nicht verpflichtend) Bisher keine übergreifende Programmevaluierung Evaluierungen politischer Praxis: Canada Centre (2020); Zwischenbericht des Aktionsplans der Regierung von Quebec (2017)
Was ist das primäre Ziel von Evaluierung?	Ausgewogen zwischen Rechenschaftslegung (Mittelverwendung rechtfertigen, Folgefinanzierung sicherstellen) und Lernen (P/CVE-Maßnahmen verbessern)
Wie wird das Aufgreifen der Ergebnisse organisiert?	Keine allgemeingültigen oder verpflichtenden Verfahren für die Verwertung von Ergebnissen

84 Interview mit Vertreter:innen von Durchführungsorganisationen, Januar 2021.

Finnland

Das Konzept der „Prävention von Gewalttaten, die extremistischen Ideologien entspringen“, wie es die finnische Regierung sinngemäß formuliert hat, fand formal erstmals in ihrem Programm für innere Sicherheit („Internal Security Programme“) aus dem Jahr 2012 Erwähnung.⁸⁵ Das finnische Innenministerium erarbeitet ein solches Programm für jede Legislaturperiode. Unter Bezugnahme auf einen immer stärker werdenden europäischen Trend hin zu P/CVE sowie eine spezifisch finnische Sorge über „Schießereien an Schulen“⁸⁶ legte das finnische Innenministerium den ersten „Nationalen Aktionsplan zur Prävention von gewaltbereitem Extremismus“ vor.⁸⁷ In den darauffolgenden Jahren rückte der radikale Islamismus in den Fokus, da sich in dieser Zeit ein vergleichsweise hoher Anteil der finnischen muslimischen Bevölkerung (0,07 Prozent oder rund 80 Personen) islamistischen Terrorgruppierungen in Syrien und Irak anschloss, wie finnische Sicherheitsbehörden berichten. Bis 2016 waren nach Angaben des finnischen Inlandsnachrichtendienstes Suojelupoliisi (SUPO) mehr als 20 dieser Personen nach Finnland zurückgekehrt.⁸⁸ Im August 2017 kam es zu einem in den finnischen Medien als erster Terroranschlag im Land bezeichneten Vorfall, als ein 18-jähriger abgewiesener Asylbewerber mit Verbindungen zum Islamischen Staat zwei Personen tötete und acht Menschen verletzte.⁸⁹ In jüngerer Vergangenheit wurde in Finnland eine Zunahme des Rechtsextremismus verzeichnet, was die SUPO auch in ihrem Übersichtsdokument zur nationalen Sicherheit aus dem Jahre 2020 hervorhebt.⁹⁰

85 Regierung von Finnland, Innenministerium, „A Safer Tomorrow – Internal Security Programme“, 2012, <https://tinyurl.com/37aebux> (Benennung zum besseren Verständnis aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt).

86 Im gleichen Jahr (2012) gewann eine Gruppe überlebender Angehöriger von Opfern eines Selbstmordattentates in einer Berufsschule im Jahr 2008 einen Prozess vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der die finnische Regierung wegen Verletzung der Schutzpflicht zu Schadensersatzzahlungen verurteilte. Das Gericht befand, dass die Polizei „es versäumt habe, die Schusswaffe des Schützen zu beschlagnahmen“, obwohl sie von deren Existenz gewusst und den Täter vor dem Amoklauf vernommen habe. Pekka Vääntinen, „Finland failed to protect citizens of school shooting“, *EURACTIV*, 18. September 2020, <https://tinyurl.com/um82m4b9>.

87 Regierung von Finnland, Innenministerium, „Towards a Cohesive Society – Action Plan to Prevent Violent Extremism“, 2012, <https://tinyurl.com/xy5s5vzh> (Titel zum besseren Verständnis aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt).

88 Richard Allen Greene und Inez Torre, „Syria’s foreign jihadis: Where do they come from?“, *CNN*, 1. September 2014, <https://tinyurl.com/9xysvr27>; SUPO, „Radical Islamist terrorism remains a major threat in Europe“, 2021, <https://tinyurl.com/djrpw4nc>.

89 Jussi Rosendahl und Tuomas Forsell, „Finnish killings treated as first terror attack, suspect, targeted women: police“, *Reuters*, 19. August 2017, <https://tinyurl.com/v39258>.

90 Vision of Humanity, „Global Terrorism Index 2020: Deaths from terrorism reach five-year low, but new risks emerge“, 2021, <https://tinyurl.com/krvvxjr7>; SUPO, „National Security Overview 2020“, 2021, <https://tinyurl.com/3d4yvtz>.

Effektive Prävention im finnischen Verständnis erfordert eine gesamtgesellschaftliche Anstrengung, um gewaltbereite Extremist:innen zu erkennen und gesellschaftliche Inklusion zu fördern.

Vor diesem Hintergrund verabschiedete die finnische Regierung die P/CVE-Aktionspläne für die Zeiträume 2016 bis 2019⁹¹ und 2019 bis 2023.⁹² Darin legten beziehungsweise legen die finnischen Behörden Wert darauf, zwischen gewaltbareitem Extremismus und gewaltlosem Radikalismus zu unterscheiden, da letzterer „eine positive entwicklungsfördernde und sozial fortschrittliche Kraft darstellen könnte“, während gewaltbereiter Extremismus primär als Folge gescheiterter gesellschaftlicher Inklusion dargestellt wird.⁹³ Effektive Prävention, so das finnische Verständnis, erfordert daher eine gesamtgesellschaftliche Anstrengung, um einerseits einzelne gewaltbereite Extremist:innen zu erkennen und mit ihnen umzugehen, und um andererseits gesellschaftliche Inklusion zu fördern. Gemäß den Aktionsplänen sind die Mittel der Wahl für eine erfolgreiche Inklusion in diesem Sinne der Aufbau von Kanälen für die Einbindung in die Gemeinschaft und die Förderung von Vertrauen in das finnische demokratische System sowie eine Schwerpunktsetzung auf die Arbeit mit jungen Menschen.⁹⁴ Folglich spielen der Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich, wenngleich in enger Verbindung mit den Sicherheitsbehörden, eine zentrale Rolle in der finnischen P/CVE.⁹⁵ Diese Kooperation zwischen den verschiedenen Sektoren – basierend auf einer unabhängigen und mehrheitlich sozial und bildungspolitisch ausgerichteten Programmarbeit ohne primären P/CVE-Fokus – macht Finnland trotz des Umstandes, dass diese bestimmenden Elemente in Finnland nicht unumstritten sind, zu einer interessanten Fallstudie.⁹⁶

Mit ihrem ersten Aktionsplan richtete die finnische Regierung 2012 das Nationale Kooperationsnetzwerk für die Prävention von gewaltbareitem Extremismus (NCN) unter dem Vorsitz der für die institutionelle Weiterentwicklung zuständigen Referatsleitung in der Polizeiabteilung im Innenministerium ein. Das NCN bringt Vertreter:innen von Ministerien und Regierungsbehörden, der Polizei und von Kommunalbehörden sowie von Forschungsinstituten und diversen NGOs zusammen.⁹⁷ Jedes von uns befragte NCN-Mitglied beschrieb dessen Kultur als kooperativ, nicht-hierarchisch und offen für die Perspektiven aller unabhängigen, für P/CVE relevanten

91 Regierung von Finnland, Innenministerium und Nationales Kooperationsnetzwerk für die Prävention von gewaltbareitem Extremismus, „National Action Plan for the Prevention of Violent Radicalisation and Extremism“, 13. Mai 2016, <https://tinyurl.com/tbxwe9aa>.

92 Regierung von Finnland, Innenministerium, „National Action Plan for the Prevention of Violent Radicalisation and Extremism 2019–2023“, 19. Dezember 2019, <https://tinyurl.com/723ecec>.

93 Siehe: <https://tinyurl.com/2ns82vww>.

94 Regierung von Finnland, Innenministerium, „Towards a Cohesive Society“; Interview mit Vertreter:in einer Durchführungsorganisation, März 2021.

95 Interview mit Forscher:in, April 2021; Interview mit Vertreter:in einer NGO, März 2021.

96 Interview mit Vertreter:in einer NGO, März 2021; Interview mit Forscher:in, April 2021; Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021; Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021; Interview mit Vertreter:in einer NGO, April 2021.

97 Eine vollständige Liste der Mitglieder umfasst: die Ministerien für Justiz, Auswärtige Angelegenheiten, Soziales und Gesundheit, Bildung und Kultur; das Finnische Institut für Gesundheit und Gemeinwohl (kurz: THL, ein dem Ministerium für Soziales und Gesundheit nachgeordnetes Institut); die Agentur für Strafsanktionen; die Finnische Nationale Agentur für Bildung; die SUPO; das Nationale Polizeiamt; den Verbund Finnischer Kommunal- und Regionalbehörden; die Städte Helsinki, Oulu, Turku und Tampere; Finn Church Aid; den Finnischen Siedlungsverband (NGO); das Muslimische Jugendforum Finnlands (NGO); die Jungen Muslime (NGO) und die Jugend Gegen Gewaltbereiten Extremismus (NGO; beide Eigennamen übersetzt).

Akteur:innen, die ihre Blickwinkel in der Regel gut im P/CVE-Ansatz der Regierung wiederfinden.⁹⁸

Im Gegensatz zu anderen Fallstudienländern besteht die wichtigste Funktion des finnischen Innenministeriums darin, Schwerpunkte festzulegen und zu koordinieren, und nicht so sehr in der Finanzierung von Maßnahmen. Die meisten finnischen Aktivitäten, die explizit als P/CVE gekennzeichnet sind, und insbesondere kleinere Projekte, die von NGOs durchgeführt werden, werden vom Inneren Sicherheitsfonds der EU für polizeiliche Zusammenarbeit (ISF)⁹⁹ oder dem finnischen nationalen Lotteriefonds¹⁰⁰ finanziert, nicht vom Innenministerium.¹⁰¹ Generell beruhen die finnischen P/CVE-Bemühungen in erheblichem Maße auf Beiträgen aus dem Bildungssektor sowie auf vom Ministerium für Soziales und Gesundheit geförderten Sozialprogrammen. Diese Programme konzentrieren sich weder primär auf P/CVE noch sind sie als P/CVE-Aktivitäten gekennzeichnet. Jedoch erwarten deren Förderinstitutionen und Durchführungsorganisationen P/CVE-relevante Wirkungen, was wiederum dem gesamtgesellschaftlichen, sozial orientierten Begriff von und Ansatz für den Umgang mit gewaltbereitem Extremismus entspricht, denen sich die meisten finnischen Stakeholder verschrieben haben.¹⁰² Das Justizministerium ist ebenfalls in P/CVE-Aktivitäten involviert, beispielsweise in Form von Schulungsangeboten für Politiker:innen und Praktiker:innen sowie von Toolkits und Handbüchern zum Thema P/CVE.¹⁰³

Auf kommunaler Ebene bilden sogenannte Ankerteams das Vorzeigeprojekt der finnischen Prävention von Jugendkriminalität; sie haben eine starke P/CVE-Komponente. Diese lokalen und multidisziplinären Teams setzen sich aus Sozialarbeiter:innen, Polizist:innen und Mitarbeiter:innen im Gesundheitswesen aus verschiedenen Einrichtungen und NGOs zusammen. Sie arbeiten mit gefährdeten Jugendlichen und versuchen, Spiralen der Radikalisierung oder kriminelle Verstrickungen zu antizipieren oder zu durchbrechen, betroffene junge Menschen in die Gesellschaft zu (re-)integrieren und den Bedarf für zusätzliche Betreuungsleistungen zu ermitteln.¹⁰⁴

98 Interview mit Vertreter:in einer NGO, März 2021; Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021; Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021; Interview mit Forscher:in, April 2021; Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021.

99 Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021; Interview mit Vertreter:in einer NGO, März 2021.

100 Die finnischen Lotterien sind verpflichtet, durch ihre Einnahmen aus Glücksspiel Gelder für Sport, Kunst, Kultur und Medien sowie für die Freiwilligenarbeit bereitzustellen. Siehe: Ministerium für Bildung und Kultur, „Funding of arts and culture based on government transfers“, <https://tinyurl.com/26kj8af3> und Europäische Kommission, „Study on Volunteering in the European Union: Country Report Finland“, 2010, <https://tinyurl.com/s6k3dnfj>.

101 Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021; Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021; Interview mit Forscher:in, April 2021.

102 Interview mit Forscher:in, April 2021; Interview mit Vertreter:in einer NGO, März 2021; Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021; Interview mit Durchführungsorganisation, April 2021.

103 Interview mit Forscher:in, April 2021.

104 Crimeprevention.fi, „The Anchor Model“, 2021, <https://tinyurl.com/3e73ksaa>; Ankkuri, „Anchor work in Finland“, 2021, <https://tinyurl.com/rdjad58s>; Regierung von Finnland, Innenministerium, „Manual on multi-professional Anchor work“, 2019, <https://tinyurl.com/87sm9zuj>; Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021.

Gesetzliche und förderungsbezogene Verpflichtungen

Gekoppelt mit einer vergleichsweise niedrigen politischen Priorität von P/CVE in Finnland im Allgemeinen sowie einem Mangel an zentral ausgegebener staatlicher Förderung für P/CVE-spezifische Maßnahmen führt der finnische gesamtgesellschaftliche Ansatz dazu, dass eine systematische und professionelle Evaluierung von P/CVE-Bemühungen nur in sehr geringem Ausmaß erfolgt.

Vorerst sind weder von der EU noch von der finnischen Lotterie geförderte P/CVE-Programme dazu verpflichtet, sich unabhängigen, systematischen Evaluierungen zu unterziehen, die über die Standardregeln der EU für die Evaluierung von vom ISF unterstützten Projekte hinausgehen. Auch eine Förderung speziell für freiwillige Evaluierungen gibt es nicht. Durchführungsorganisationen oder NGOs haben jedoch die Möglichkeit, Mittel für Evaluierungen in ihre Projektbudgets aufzunehmen. Derart zweckbestimmte Evaluierungsbudgets waren die primäre Finanzierungsquelle für die bisherigen freiwilligen Evaluierungen. Auch auf politischer Ebene besteht keine gesetzliche oder politische Verpflichtung zur Evaluierung P/CVE-bezogener politischer Maßnahmen wie etwa der Aktionspläne.¹⁰⁵

Prioritäten und Reichweite

Abgesehen von diesen freiwilligen Einzelevaluierungen nehmen das allgemeine Interesse an und erste Bestrebungen zur systematischen Datenerhebung für gründliche Evaluierungen finnischer P/CVE-Aktivitäten auf Projekt- und Programmebene gerade erst zu.

Unter diesem Vorbehalt sind vier vielversprechende Punkte zu nennen, von denen ausgehend systematische Einblicke in die Prioritäten und Bereiche gewonnen werden können, an denen sich die aufkommende P/CVE-Evaluierungspraxis in Finnland orientiert. Erstens hat Finnland auf Projekt- und Programmebene eine langjährige Erfolgsbilanz bei der Evaluierung von Aktivitäten im Zusammenhang mit der Sozial- und Gesundheitspolitik – ein Bereich, in dem sich auch ein beträchtlicher Teil der finnischen P/CVE-Aktivitäten abspielt. Das Finnische Institut für Gesundheit und Gemeinwohl (THL) ist ein unabhängiges Forschungsinstitut, das dem Ministerium für Soziales und Gesundheit nachgeordnet ist und eng mit diesem zusammenarbeitet. Letzteres stellt auch fast die Hälfte der Förderung für das Institut bereit.¹⁰⁶ Das THL-Mandat umfasst das Management von Evaluierungen für Projekte und Programme, die vom Ministerium gefördert werden. Speziell zu diesem Zweck beschäftigt das THL Evaluierungsexpert:innen, die sowohl direkt Evaluierungen durchführen als auch Ausschreibungen für die Vergabe von Evaluierungen an externe Forschende, sonstige Ex-

105 Interview mit Forscher:in, April 2021; Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021; Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021; Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021; Interview mit Forscher:in, April 2021.

106 Finnisches Institut für Gesundheit und Gemeinwohl, „Funding“, 20. Januar 2021, zuletzt aufgerufen am 11. Juni 2021, <https://thl.fi/en/web/thlfi-en/about-us/funding>; Finnisches Institut für Gesundheit und Gemeinwohl, „What is THL?“, 20. September 2019, <https://tinyurl.com/ysuc6apx>.

per:innen oder Beratungs- und Evaluierungsfirmen organisieren.¹⁰⁷ Bisher fokussierten sich keine dieser THL-Evaluierungen auf die P/CVE-Effekte der Sozialprogramme des Ministeriums. Erst 2020 stellte das THL seine ersten P/CVE-Spezialist:innen ein, um analytische Kapazitäten mit P/CVE-Schwerpunkt aufzubauen. Das Institut entwickelt nun ein Instrument zur Risikobeurteilung von gewaltbereitem Extremismus, das letztendlich von Sozialarbeiter:innen und Beschäftigten im Gesundheitswesen genutzt werden soll.¹⁰⁸

Ebenfalls auf der Projekt- und Programmebene bietet die Arbeit der NGO Nordic Safe Cities einen zweiten nützlichen Ausgangspunkt, um die in der Entstehung begriffene finnische P/CVE-Evaluierungspraxis zu verstehen und daraus zu lernen. Die Organisation plant die Einführung eines Evaluierungsrahmens für ihre Partnerkommunen, von denen zwei in Finnland liegen (Helsinki und Vantaa).¹⁰⁹

Auf der politischen Ebene besteht ein dritter aussichtsreicher Ausgangspunkt für die Schaffung einer systematischeren finnischen Evaluierungskultur in einer freiwilligen externen Evaluierung, die durchgeführt wurde, um den P/CVE-Aktionsplan der Regierung für 2016–2019 zu überprüfen. Diese Bemühung ging auf eine persönliche Initiative des damaligen NCN-Vorsitzes zurück. Die Evaluierung wurde durch eine Ad-hoc-Umwidmung im Budget des Innenministeriums finanziert und ermöglichte die formale Beauftragung von externen Evaluator:innen. Die Initiative und Evaluierung gelten als Erfolg und infolgedessen erhielt das NCN ein kleines Budget, welches die Förderung einer Evaluierung des aktuellen Aktionsplans im letzten Jahr der Laufzeit, die nach 2023 endet, ermöglicht (siehe Infokasten auf der nächsten Seite).¹¹⁰

Jenseits dieser organisierten Evaluierungsstrukturen, die entweder (im Bereich der Sozialpolitik und des Gesundheitswesens) bereits existieren oder (auf der P/CVE-Politikebene) im Entstehen sind, gibt es einen vierten vielversprechenden Ausgangspunkt für die Entwicklung einer finnischen Praxis für den Umgang mit unregelmäßigen, einmaligen Evaluierungen, von denen viele von Universitäten durchgeführt werden.¹¹¹ So wurde beispielsweise an der Universität Helsinki ein Schulungsprogramm für Lehrkräfte an Schulen entworfen und durchgeführt und parallel dazu eine systematische Analyse der Ergebnisse vorgenommen. Dabei wurde unter anderem gemessen, inwieweit die teilnehmenden Lehrkräfte im Programmverlauf bei der Erkennung von gewaltbarem Extremismus Fortschritte machten.¹¹² Während speziell dieses Projekt von der obersten finnischen Schulbehörde gefördert wurde, erhielten ähnliche Projekte auch eine Förderung aus dem Forschungsrahmenprogramm der EU, Horizont 2020.¹¹³

107 Interview mit Durchführungsorganisation, April 2021; Interview mit Evaluierender/m, April 2021.

108 Interview mit Forscher:in, April 2021.

109 Interview mit Forscher:in, April 2021; siehe Webseite von Nordic Safe Cities für weitere Informationen, <https://nordicsafecities.org/>.

110 Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021.

111 Interview mit Forscher:in, April 2021; Interview mit Forscher:in, April 2021.

112 Interview mit Forscher:in, April 2021.

113 Interview mit Forscher:in, April 2021.

Politikevaluierung im Bereich P/CVE in Finnland

Da Politikevaluierungen im P/CVE-Feld äußerst selten vorkommen, ist die finnische Erfahrung in dieser Hinsicht für Deutschland besonders lehrreich. Die Vorsitzende des NCN, eine Beamtin des Innenministeriums, ergriff die Initiative und gab die erste Evaluierung des finnischen Nationalen Aktionsplans (NAP) für die Jahre 2016 bis 2019 in Auftrag. Die Evaluierung wurde 2019 durchgeführt und hatte das primäre Ziel, das Design und die Durchführung des nächsten Aktionsplans zu verbessern, indem bekannte Probleme dokumentiert und politische Entscheidungen zu deren Behebung unterstützt wurden. Für diejenigen, die sich im Innenministerium für mehr theoretische und praktische politische Aufmerksamkeit und Förderung für P/CVE-Aktivitäten einsetzten, dienten die Evaluierungsergebnisse als Druckmittel in internen Verhandlungen sowie als Grundlage, um weitere Investitionen in den Aufbau einer systematischen Evaluierungspraxis in der Zukunft zu rechtfertigen.¹¹⁴

Die Evaluierung des NAP 2016–2019 wurde über ein offenes Vergabeverfahren beauftragt.¹¹⁵ Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit zog das NCN ein aus externen Evaluierungsexpert:innen bestehendes interdisziplinäres Evaluierungsteam einem Team aus P/CVE-Expert:innen vor.¹¹⁶ Die internationale Rechnungslegungs- und Wirtschaftsprüfungsfirma KPMG erhielt den Zuschlag mit einem Zwei-Personen-Team, das Expertise in strategischer Beratung und Evaluierung sowie Erfahrung im öffentlichen Sektor mitbrachte. Durchführende NGOs gaben ihrerseits an, dass sie ein gemischtes Evaluierungsteam mit P/CVE-Expert:innen lieber gesehen hätten, um einen „ganzheitlicheren Lernprozess“ zu gewährleisten.¹¹⁷ Die Evaluierenden von KPMG wurden mit der Aufgabe betraut zu prüfen, inwieweit der Output und die Kapazitäten der NAP-Durchführungsorganisationen vorab formulierten Zielen entsprachen.¹¹⁸

Abgesehen vom gesamten zeitlichen Ablauf, dem Gegenstand der Evaluierung (der Aktionsplan von 2016) und der geforderten Expertise wurden alle sonstigen Entscheidungen – etwa die Form, das Design und die Methoden der Evaluierung – nicht vorab in den Terms of Reference festgelegt, sondern zu einem späteren Zeitpunkt gemeinsam mit dem KPMG-Team getroffen.¹¹⁹ Die Evaluierung begann im November 2018 und der Abschlussbericht wurde im April 2019 veröffentlicht, also gerade rechtzeitig, um im Entwurf für den nächsten NAP berücksichtigt zu werden, der im weiteren Verlauf des Jahres verabschiedet wurde.¹²⁰ Die Evaluierenden hoben die Nichteinmischung, Offenheit und Unterstützung des NCN positiv hervor. NCN-Mitglieder außerhalb des Innenministeriums, die für diese Studie befragt wurden, unterstützten die Initiative. Sie äußerten sich zudem davon überzeugt, dass staatliche Programme und Strategien grundsätzlich genau überprüft und unabhängigen Evaluierungen unterzogen werden sollten. Letztere sehen die Befragten als Instrument, um den Bürger:innen zu erläutern, wie öffentliche Stellen deren Steuergelder verwenden.¹²¹ Jedoch ist ein solches Verantwortungsgefühl und Engagement für Transparenz zumeist intrinsisch, da P/CVE für die meisten Bürger:innen und sogar für viele Politiker:innen kein vorrangiges Thema darstellt. Zudem ist die externe Forderung nach Rechenschaft angesichts der relativ geringen finanziellen Förderung für diese Programme ebenfalls begrenzt.¹²²

Der aktuelle NAP hat einige der Erkenntnisse und Empfehlungen aufgegriffen, die im Evaluierungsbericht von KPMG formuliert wurden. Beispielsweise stellte der Bericht einen verstärkten Bedarf an Kapazitätenaufbau sowie Schulungsbedarf für Akteur:innen, die in P/CVE-relevanten Bereichen wie dem Bildungssektor tätig sind, fest. Die Entscheidung des THL, einen Risikobeurteilungsrahmen zu entwickeln, der ein Schulungsprogramm für Sozialarbeiter:innen und Beschäftigte im Gesundheitswesen umfasst, beruhte ebenfalls teilweise auf dieser Erkenntnis.¹²³

114 Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021.

115 Interview mit Vertreter:in einer NGO, März 2021; Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021.

116 Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021; Interview mit Evaluierender/m, April 2021; Interview mit Vertreter:in einer NGO, März 2021.

117 Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021; Interview mit Forscher:in, April 2021.

118 Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021; Interview mit Evaluierender/m, April 2021.

119 Interview mit Evaluierender/m, April 2021.

120 Interview Evaluierender/m, April 2021; Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021; Samuli Kinnunen und Elli Partanen, „Assessment of the National Action Plan for the Prevention of Violent Radicalisation and Extremism by the Ministry of the Interior“, 2019, Innenministerium und KPMG, <https://tinyurl.com/py5x84bx>.

121 Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021.

122 Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021.

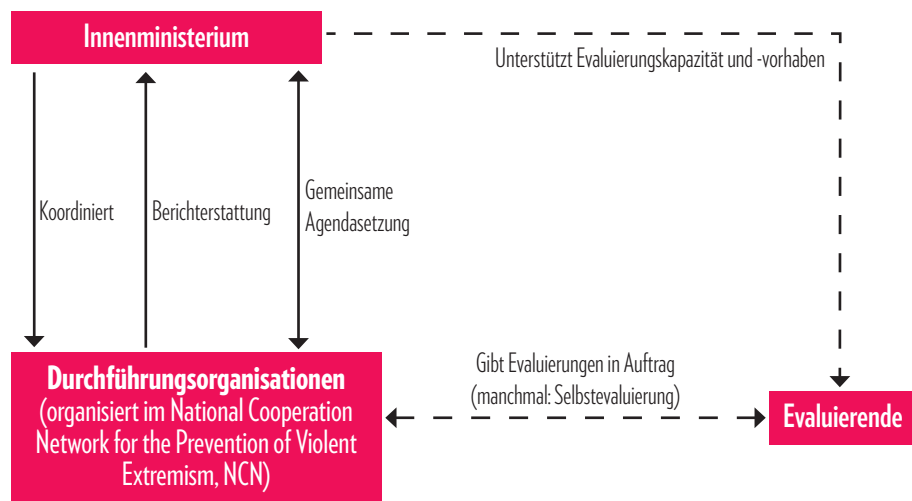
123 Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021, Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021.

Akteur:innen, Management und Verwertung

Von all den Bereichen, die einen Beitrag zur finnischen P/CVE-Landschaft und zu verschiedenen P/CVE-Aktivitäten leisten, ist derjenige mit der am besten etablierten Evaluierungspraxis und den entsprechenden Rahmenstrukturen der Sozial- und Gesundheitssektor, dessen wichtigster Knotenpunkt und Akteur das staatlich geförderte Forschungsinstitut THL darstellt. Für jede Evaluierung entwickeln die Evaluierungsexpert:innen des Instituts ein maßgeschneidertes Evaluierungsdesign, um sicherzustellen, dass dieses den zu evaluierenden Aktivitäten sowie der Analyselogik, an der sich die Evaluierung orientiert (d. h. die zentrale Lernmotivation, auf der die Evaluierung beruht), entspricht. Das THL bemüht sich zusehends, von Anfang an evaluative Komponenten in seine Vorgehensweise und Aktivitäten einzubauen. Dahinter stehen zwei Hauptziele: Einerseits sollen die fortlaufende Erhebung von Daten und Beobachtungen sichergestellt und andererseits flexible Anpassungen und Kurskorrekturen im Laufe eines Programms oder Projekts ermöglicht werden. Dadurch, so die Logik, können Lernvorgänge direkt in die Praxis einfließen anstatt lediglich Informationen für künftige Aktivitäten zu liefern, die normalerweise mit mehreren Jahren Verzögerung umgesetzt werden.¹²⁴

Kleinere THL-Projekte werden eher intern evaluiert, wohingegen größere Projekte und Programme normalerweise an externe Expert:innen vergeben werden. Es gilt zu beachten, dass dies abseits jeglicher formaler Verpflichtungen oder systematischer Rahmenstrukturen geschieht. Das THL arbeitet dabei häufig mit Universitäten sowie internationalen Beratungsfirmen wie KPMG, PwC oder Accenture zusammen.¹²⁵

Abbildung 4: Beziehungen zwischen Schlüsselakteuren für zentral verwaltete Fördermittel in Finnland



¹²⁴ Interview mit Evaluierender/m, April 2021.

¹²⁵ Interview mit Vertreter:in einer NGO, März 2021.

Evaluierungskultur

Rückblickend (bis Juli 2021) ist in den letzten zehn Jahren seit Verabschiedung des ersten finnischen P/CVE-Aktionsplans keine Herausbildung einer nennenswerten Evaluierungskultur im finnischen P/CVE-Feld zu beobachten. Abgesehen von der erwähnten Überschneidung mit dem Bereich der Sozialpolitik, in dem die Evaluierungspraxis fester verankert ist, sind systematische Evaluierungen, die sich auf etablierte wissenschaftliche Methoden und internationale professionelle Normen stützen, keine gängige Voraussetzung für P/CVE-Maßnahmen.

In unseren Interviews beschrieben einige der finnischen Befragten einen gewissen Widerwillen bei Politiker:innen, mehr Evaluierungen zu ermöglichen, da dies ein zusätzliches Maß an Hinterfragung und Kritik mit sich bringen könne.¹²⁶ Des Weiteren stellen manche Durchführungsorganisationen die „Evaluierbarkeit“ des Beitrags ihrer Aktivitäten zu P/CVE in Frage.¹²⁷ Trotz dieser Zweifel scheint sich in den letzten Jahren bei finnischen P/CVE-Praktizierenden ein Handlungsdruck entwickelt zu haben, zu lernen, welche Ansätze funktionieren und wie P/CVE-Bestrebungen verbessert werden könnten. Dieser wachsende Bedarf ist einer der wichtigsten Treiber der jüngsten Evaluierungsbemühungen. Hinzu kommt eine weitverbreitete Zuversicht, dass sich die Politik den entsprechenden Themen und Erkenntnissen dank offener, konsensbasierter und nicht-hierarchischer Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand, einschließlich der Polizei, und der Zivilgesellschaft erfolgreich widmen wird.¹²⁸

Auf der Programm- und Projektebene konzentrieren sich die meisten aktuellen finnischen P/CVE-Evaluierungen auf Output-Kennzahlen und richten den Blick hauptsächlich auf Überlappungen sowie eine effizientere Verwendung von Fördermitteln. Dieser enge Fokus privilegiert das Ziel der Rechenschaftslegung gegenüber einer lernorientierten Haltung und Herangehensweise und steht in relativ starkem Kontrast zu dem Beispiel, das die finnische Regierung mit ihrer eigenen Politikevaluierung gesetzt hat (siehe Kasten 1).¹²⁹

Die P/CVE-Bestrebungen Finnlands sind ein Beispiel für einen äußerst ausgeglichenen Ansatz zwischen Kriminalprävention und sozialer Inklusion, der bei allen Stakeholdern breite Unterstützung findet.

Lehren

Die P/CVE-Praxis steckt in Finnland noch immer in den Kinderschuhen und ist somit von Ad-hoc-Initiativen sowie einem Mangel an Strukturen und formalen Anforderungen gekennzeichnet. Viele P/CVE-Projektförderinstitutionen und Durchführungsorganisationen machen derzeit erste Erfahrungen mit der Beauftragung und Inanspruchnahme systematischer Evaluierungen.

Die P/CVE-Bestrebungen Finnlands sind ein Beispiel für einen äußerst ausgeglichenen Ansatz zwischen Kriminalprävention und sozialer Inklusion, der bei allen Stakeholdern breite Unterstützung findet. Im Einklang mit dieser auf soziale Inklusion

126 Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021.

127 Interview mit Forscher:in, April 2021; Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021 (Begriff zum besseren Verständnis aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt).

128 Interview mit Vertreter:in einer NGO, März 2021; Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021; Interview mit Regierungsvertreter:in, April 2021.

129 Interview mit Forscher:in, April 2021.

bedachten Haltung charakterisieren sowohl das regierungsgeführte NCN als auch zivilgesellschaftliche Durchführungsorganisationen gewaltbereiten Extremismus als Ergebnis sozialer Ausgrenzung. Als effektive Prävention gilt es demnach, jungen Menschen dabei zu helfen, ihren Platz in lokalen Gemeinschaften zu finden und gleichzeitig weiterhin sensibel für erste Warnhinweise auf eine gescheiterte Inklusion zu sein. Dieser Sichtweise folgend geht Inklusion über eine reine Integration in soziale Strukturen und Netzwerke hinaus. Dazu zählt auch eine solide politische Bildungskomponente, die darauf abzielt, ein individuelles Bewusstsein für und die Annahme von Pflichten, Rechten und Vorzügen zu nähren, die damit einhergehen, Bürger:in in einer Demokratie zu sein. Dies umfasst ebenfalls die Möglichkeit, jene Programme und Politik mitzugestalten, die junge Menschen direkt betreffen. Im Gegensatz zu anderen Ländern, die sich stärker von einer Straflogik leiten lassen und sich auf Risiken konzentrieren, durchdringt diese inklusive Geisteshaltung den finnischen P/CVE-Bereich.¹³⁰

Beim Versuch, von der begrenzten Erfahrung mit Evaluierungen von P/CVE-Aktivitäten in Finnland zu lernen, treten drei wichtige Kernpunkte besonders hervor.

Erstens ist eine professionelle und transparente Politikevaluierung, ein inklusives Management vorausgesetzt, machbar und kann politisch von Nutzen sein, um ein gesamtes Politikfeld voranzubringen – nicht zuletzt was dessen gesicherte Finanzierung angeht.

Zweitens: Sowohl für ein professionelles Evaluierungsmanagement als auch für eine professionell durchgeführte Evaluierung sind Expertise und anhaltende Kapazität erforderlich, die von Förderentscheidungen über die evaluierten Programme unabhängig sind. Das Forschungsinstitut des finnischen Sozialministeriums THL ist eine beispielhafte, institutionelle Blaupause dafür, wie solche Kapazitäten organisiert werden könnten.

Drittens sollten sich maßgeschneiderte Evaluierungsansätze von der Beschaffenheit der P/CVE-Aktivitäten und der strategischen Absicht hinter einer Evaluierung leiten lassen, wie sich am Beispiel des THL in Finnland gezeigt hat. Ein konkretes Evaluierungsdesign sollte sich aus einer erklärten Absicht ergeben, nicht andersherum. Es ist bewährte Praxis, Projekte und Programme so zu gestalten, dass sie systematische Evaluierungen, Lernprozesse und flexible Anpassungen ermöglichen. Dafür müssen bereits in der Anfangsphase Möglichkeiten zur Datenerhebung und Kurskorrektur in die Projektpläne und -budgets eingebaut werden.

130 Regierung von Finnland, Innenministerium, „National Action Plan for the Prevention of Violent Radicalisation and Extremism 2019–2023“, S. 36; Der Nationale Aktionsplan enthält beispielsweise auch ein Kapitel zur Einbindung junger Menschen in P/CVE-Maßnahmen, indem ihnen Zugang zu Informationen gegeben und sie in den politischen Prozess und in die Projektplanung einbezogen werden (S. 44 ff.).

Tabelle 3: Zusammenfassung der P/CVE-Evaluierungsstrukturen in Finnland

Wer koordiniert Evaluierungen?	Keine Koordinierung außer bei Politikevaluierungen (nationale Aktionspläne) und hier durch den Vorsitz des Nationalen Kooperationsnetzwerks (NCN) zur Prävention von Gewaltbereiter Radikalisierung und Extremismus (Innenministerium)
Wer finanziert Evaluierungen?	Projekte/Programme: Allgemeine Forschungsgelder der EU oder von Ministerien im NCN Politik: Innenministerium
Wer evaluiert?	Interne Evaluierungen: Personal der Durchführungsorganisationen Externe Evaluierungen: Berater:innen (kommerzielle Beratungsfirmen) und externe Wissenschaftler:innen
Was wird evaluiert?	Einzelprojekte (nicht verpflichtend) P/CVE-bezogene Aktivitäten der Mitglieder der Nationalen Koordinierungsgruppe (nicht verpflichtend) Nationale Aktionspläne (2016–2019, 2020–2023 – im Erscheinen, nicht verpflichtend)
Was ist das primäre Ziel von Evaluierung?	Lernen, um nationale Aktionspläne zu verbessern und Kapazitätsengpässe zu erkennen Rechenschaft gegenüber Bürger:innen bezüglich der Mittelverwendung
Wie wird das Aufgreifen der Ergebnisse organisiert?	Keine allgemeingültigen oder verpflichtenden Verfahren zur Verwertung von Ergebnissen

Niederlande

In den Niederlanden erhielten inländische Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nach den Anschlägen vom 11. September und erneut infolge des Attentats eines dschihadistischen Extremisten auf den prominenten Filmemacher Theo van Gogh zunehmend öffentliche Aufmerksamkeit. Auch der Bereich P/CVE gewann in den Folgejahren an Bedeutung. Dabei lag der Fokus auf der Prävention bzw. Bekämpfung dschihadistischer Radikalisierung und Gewalt in muslimischen Religionsgemeinschaften, deren Mitglieder etwa fünf Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen.¹³¹

Kommunen und Regionen sind Schwerpunkte und die wichtigsten Akteur:innen in der niederländischen Extremismusprävention.¹³² Bereits im Jahr 2005 entwickelten Lokalbehörden Aktionspläne zur Bekämpfung von Radikalisierung und bemühten sich, das Thema durch die Förderung der Integration von Muslim:innen im Land in Angriff zu nehmen. Diese frühen Bestrebungen erfolgten in der Annahme, gewaltbereite Radikalisierung sei eine Folge mangelnder Integration und konzentrierten sich daher auf die Integration in das niederländische demokratische System.¹³³ Im gleichen Jahr richtete die niederländische Regierung eine Nationale Koordinationsstelle für Sicherheit und Terrorismusabwehr („National Coordinator for Security and Counterterrorism“, kurz NCTV) ein, die seit 2017 am Ministerium für Justiz und Sicherheit (JenV) angesiedelt ist.¹³⁴ Heute ist die NCTV eine Organisation mit rund 300 Mitarbeiter:innen, zu deren Aufgaben polizeiliche Tätigkeiten, nachrichtendienstliche Koordination sowie Aufgaben im Bereich Cybersicherheit und der Bekämpfung von Radikalisierung zählen.

Der „Aktionsplan Polarisierung und Radikalisierung“¹³⁵ der niederländischen Regierung für die Jahre 2007 bis 2011 baute auf frühen Erfahrungen lokaler Behörden auf und zielte darauf ab, zusätzliche Kapazitäten zu erschließen und diese auf andere Regionen auszuweiten. Zusätzlich zur Finanzierung des Aktionsplans (einschließlich Forschungs- und Durchführungskomponenten) mit einem Budget von 28 Millionen Euro, bestand die Rolle der Zentralregierung darin, Wissen auf der lokalen Ebene zu

131 Lorenzo Vidino und James Brandon, „Countering Radicalization in Europe“, The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2012, <https://tinyurl.com/rjken9tx>, S. 27–28; Riazat Butt und Henry Tuck, „European Counter-radicalisation and De-radicalisation: A Comparative Evaluation of Approaches in the Netherlands, Sweden, Denmark and Germany“, Institute for Strategic Dialogue, 2014, <https://tinyurl.com/kw9rhnd4>, A. 3; Statista, „Islam in the Netherlands - Statistics & Facts“, 2021, <https://tinyurl.com/34yk5rex>.

132 Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021; Niederländisches Abgeordnetenhaus, „Brief van de ministers van sociale zaken en werkgelegenheid, van justitie en veiligheid, van volksgezondheid, welzijn en sport en voor basis- en voortgezet onderwijs en media“, [Schreiben der Minister:innen für Soziales und Beschäftigung, Justiz und Sicherheit, Gesundheit, Gemeinwohl und Sport und für das Primar- und Sekundarschulwesen und Medien], 11. Juni 2018, <https://tinyurl.com/exb42p4s>.

133 Vidino und Brandon, „Countering Radicalization in Europe“, S. 29–32.

134 Ursprünglich beim Ministerium des Inneren und für Beziehungen des Königreichs als Nationale Koordinationsstelle für Terrorismusabwehr („National Coordinator for Counterterrorism“ – NCTb) angesiedelt.

135 Titel zum besseren Verständnis aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt.

verbreiten.¹³⁶ Nach 2011 führten die Auswirkungen der Finanzkrise auf öffentliche Haushalte sowie neue Forschungserkenntnisse, welche die Verbindung zwischen Polarisierung und Radikalisierung in Frage stellten, zu einer Prioritätenverschiebung: Sicherheitsdienste beurteilten dschihadistische Radikalisierung in den Niederlanden nicht länger als zentral, sondern eher als Randerscheinung. Der Aktionsplan wurde in der Folge nicht erneuert, P/CVE-bezogene Ausgaben gekürzt und die meisten Projekte kamen zum Erliegen. Kommunalverwaltungen wurden gebeten, ihren Ansatz bei der Bekämpfung von Radikalisierung enger auszulegen und sich auf gefährdete Einzelpersonen zu konzentrieren, anstatt langfristige Maßnahmen zur Integration ganzer Bevölkerungsgruppen zu priorisieren.¹³⁷

Mit der Rückkehr ausländischer Kämpfer:innen aus Syrien und dem Irak rückte P/CVE erneut in den Fokus.¹³⁸ Im Jahr 2013 erhöhte die NCTV die Gefahrenstufe im Zusammenhang mit dem „Anstieg des dschihadistischen Extremismus“ in den Niederlanden auf „erheblich“.¹³⁹ Ein Jahr später gaben die NCTV und das Ministerium für Soziales und Beschäftigung (SZW) das „Niederländische umfassende Aktionsprogramm zur Bekämpfung des Dschihadismus“¹⁴⁰ heraus. Das niederländische Kabinett verpflichtete sich dazu, von 2015 bis 2020 insgesamt 129 Millionen Euro auszugeben, unter anderem für Nachrichtendienste und Strafverfolgungsbehörden, internationales Engagement und Prävention.¹⁴¹ Im Rahmen dieser Bemühungen wurde am SZW eine „Expertiseeinheit für Soziale Stabilität“ (ESS) eingerichtet. Gemeinsam mit der NCTV hat sich diese Einheit zu einem zentralen P/CVE-Hub für Wissen und Unterstützung entwickelt, insbesondere für Akteur:innen die auf diesem Gebiet auf lokaler Ebene tätig sind. Ziel des umfassenden Ansatzes ist es, Radikalisierung und Gewalt zu verhindern, indem die Resilienz auf Gemeinde- und individueller Ebene gestärkt wird, und gleichzeitig extremistische Strukturen zu bekämpfen. Entsprechend stellten das JenV und das SZW im Jahr 2018 7 Millionen Euro aus dem Budget des Aktionsprogramms für Kommunen und Regionen zur Verfügung.¹⁴²

136 Vidino und Brandon, „Countering Radicalization in Europe“, S. 29–34. Zu den eingebundenen Ministerien zählten das Ministerium des Inneren und für Beziehungen des Königreichs (BZK), das Ministerium für Beschäftigung und Soziales (SZW), das Ministerium für Justiz und Sicherheit (JenV), das Ministerium für Volksgesundheit, Gemeinwohl und Sport (VWS) und das Ministerium für Jugend, Familie, Bildung, Kultur und Forschung (OCW).

137 Ibid.; Regierung der Niederlande, „National 2011-2015 Counterterrorism Strategy has been presented“, 20. April 20, 2011, <https://tinyurl.com/484w4rmt>; Interview mit P/CVE-Berater:in, Februar 2021.

138 Stef Wittendorp, „Do We Really Understand What the Comprehensive Approach is All About in Counter-Terrorism and Counter-Radicalisation?“, International Centre for Counter-Terrorism, The Hague, 25. April 2018, <https://tinyurl.com/y3de6wxv>; der Niederlande, „Counterterrorism gives the fight against terrorism cohesion and direction“, 11. Juli 2016, <https://tinyurl.com/yhwnfs53>.

139 Niederländisches Abgeordnetenhaus, „Brief van de ministers van veiligheid en justitie en van sociale zaken en werkgelegenheid“, [Schreiben der Minister für Sicherheit und Justiz und für Soziales und Beschäftigung], 3. September 2014, <https://tinyurl.com/tjjspcb2>.

140 Titel zum besseren Verständnis aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt.

141 Niederländisches Abgeordnetenhaus, „Brief van de ministers van veiligheid en justitie, van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en van defensie“, [Schreiben der Minister:innen für Sicherheit und Justiz, des Inneren und für Beziehungen des Königreichs und des Ministeriums der Verteidigung], 9. Februar 2015, <https://tinyurl.com/cv9ufvs5>; Niederländisches Abgeordnetenhaus, „Brief van de minister president, minister van algemene zaken en de vice-minister-president, minister van sociale zaken en werkgelegenheid“, [Schreiben des Ministerpräsidenten, Minister für Allgemeine Angelegenheiten und des stellvertretenden Ministerpräsidenten, Minister für Soziales und Beschäftigung], 3. März 2015, <https://tinyurl.com/2mr2vc8b>.

142 Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021; „Dutch gov’t invests €7 mil. into fighting radicalization“, *NL Times*, 21. Dezember 2018, <https://tinyurl.com/dwczs2ce>; Niederländisches Abgeordnetenhaus, „Brief van de ministers van sociale zaken en werkgelegenheid, van justitie en veiligheid, van volksgezondheid, welzijn en sport en voor basis- en voortgezet onderwijs en media“.

Gesetzliche und förderungsbezogene Verpflichtungen

Die Niederlande stehen seit Jahren an der Spitze der P/CVE-Evaluierungspraxis und sind den meisten anderen Ländern in ihren Bemühungen mehrere Jahre voraus. Quer durch alle Politikbereiche hat das Land eine ausgeprägte Tradition der Evaluierung von Programmen und Projekten, die bis in die 1970er Jahre zurückreicht. Heute sind Evaluierungen in jedem bedeutenderen Politikfeld ein fester Bestandteil der Programmarbeit. Zwar unterscheiden sich diese Evaluierungen nicht immer eindeutig von einer Rechnungsprüfung, jedoch ergänzt seit 2010 ein starker Fokus auf Lernen das Mandat zur Rechenschaftspflicht als Zielsetzung.¹⁴³ Gleichzeitig sind Fragen zur Effizienz und Effektivität P/CVE-bezogener Ausgaben – seitens des Parlaments, von Stadträten und sonstigen Fachleuten – mit der Zeit zahlreicher geworden und Förderinstitutionen haben verpflichtende Anforderungen an die Rechenschaftspflicht ihrer Zuwendungsempfänger:innen definiert. Andererseits hoben alle von uns befragten Personen hervor, dass Lernen die wichtigste Motivation hinter Evaluierungen sei. In allen unseren Gesprächen betonten die Interviewpartner:innen, dass die Niederlande eine Lernkultur priorisierten – eine Erkenntnis, die auch aus vorherigen Studien zu Evaluierungspraktiken in anderen niederländischen Politikbereichen hervorgeht.¹⁴⁴

Auf nationaler Ebene sind die NCTV und die ESS dazu verpflichtet, internen Prüfstellen über die Effizienz ihrer Ausgaben, einschließlich der Wirkung der von ihnen geförderten Maßnahmen, zu berichten. Diese Berichterstattung basiert auf den Ergebnissen von (Selbst-)Evaluierungen, die von Durchführungsorganisationen vorgelegt werden, sowie auf den Erkenntnissen aus zusätzlich in Auftrag gegebener Evaluierungen. Direkt von nationalen Ministerien geförderte Programme, wie das Nationale Extremismus-Beratungszentrum (LSE), müssen ihre Arbeit evaluieren.¹⁴⁵ Ministerien haben dem niederländischen Parlament gegenüber Berichts- und Rechenschaftspflichten, auch über die Ergebnisse von Evaluierungen. Zudem hat das Parlament in der Vergangenheit selbst P/CVE-Evaluierungen in Auftrag gegeben.¹⁴⁶

Kommunen und Regionen müssen darüber berichten, wie sie die von NCTV und ESS erhaltenen Mittel verwenden. Bis zum Haushaltszeitraum 2019–2020 waren sie lediglich verpflichtet, Finanzströme und Output-Indikatoren, wie die Zahl der Nutznießer:innen pro Projekt, zu melden. Vor kurzem wurden die Berichtsanforderungen um die Durchführung obligatorischer Überprüfungen, sogenannter „light effect measurements“, erweitert, die im Grunde einer (Selbst-)Evaluierung gleichkommen. Die Ministerien wollen die Berichtspflichten geringhalten und mit bestehenden Berichtsstandards für Gemeindevertretungen abgleichen.¹⁴⁷ Darüber hinaus unterstützt die Regierung externe Evaluierungen in Bereichen, in denen diese finanziell tragbar und methodisch machbar sind. Wo diese Kriterien nicht erfüllt werden, ist die Selbsteva-

143 Carolien Klein Haarhuis, „The Netherlands“, in *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, Hg. Reinhard Stockmann, Wolfgang Meyer und Lena Taube, Palgrave Macmillan, 2020, S. 89–114.

144 Rotmann and Binder, „Evaluierung außenpolitischer Maßnahmen in fragilen Kontexten: Erfahrungen und Empfehlungen“.

145 Interview mit Durchführungsorganisation, April 2021, Vertreter:in der Regierung, April 2021.

146 Ibid.; Zum umfassenden Aktionsplan siehe zum Beispiel: First Line Practitioners, „The Netherlands Comprehensive Action Programme to Combat Jihadism“, Januar 2014, <https://tinyurl.com/nk94dfaa>; für eine Evaluierung von Passmaßnahmen siehe: Regierung der Niederlande, „Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding“, [Evaluierung des vorläufigen Gesetzes über administrative Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung], 9. April 2020, <https://tinyurl.com/pu7yv6js>.

147 Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021.

luierung eine akzeptierte Praxis, beispielsweise im Fall der sogenannten „Care and Safety Houses“ – interdisziplinären Betreuungseinrichtungen, die auf regionaler Ebene eine Individualfürsorge sowie andere präventive Maßnahmen ermöglichen.¹⁴⁸ In unseren Interviews erläuterten Regierungsmitarbeiter:innen zwei Arten, auf die niederländische P/CVE-Strukturen Anreize für hochwertige Evaluierungen schaffen: Erstens schafft die Förderung von der nationalen über die regionale bis hin zur lokalen Ebene nicht nur eine Verbindung, über die Unterstützung für Evaluierungskapazitäten laufen kann, sondern sie gibt auch Anreize für Zuwendungsempfänger:innen, ihre Lern- und Verbesserungsbereitschaft unter Beweis zu stellen. Zweitens betonten die Interviewpartner:innen, der größte Anreiz bestehe in der dezentralen Verantwortung für P/CVE – also darin, dass die lokale Ebene gleichermaßen für die Prävention extremistischer Gewalt verantwortlich ist und daher auch von der Öffentlichkeit zur Rechenschaft gezogen werden würde, wenn es zu Anschlägen oder sonstigen gewaltsamen Ereignissen kommen sollte.¹⁴⁹

Prioritäten und Reichweite

In den Niederlanden gibt es Beispiele für P/CVE-Evaluierungen auf allen Ebenen, von Strategien und politischen Aktionsplänen (Politikevaluierungen) bis hin zu Programm- und Projektevaluierungen, sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene. Sogar die landesweit ersten systematischen primären, sekundären und tertiären Präventionsbemühungen in den Jahren 2008 und 2009 wurden infolge öffentlicher Debatten über deren Angemessenheit und Effektivität evaluiert.

Auf Projektebene gibt es ebenfalls frühe Beispiele für externe Evaluierungen kommunaler (Pilot-)Projekte, unter anderem von Schulungen für diejenigen, die an vorderster Front arbeiten, sowie von Resilienztrainings, die von den einschlägigen Ministerien oder Kommunen beauftragt wurden. Ebenso zu nennen ist die Evaluierung einer speziellen Haftanstalt für Personen mit terroristischem Hintergrund.¹⁵⁰ Im Jahr 2012 wurde im Rahmen des Aktionsplans Polarisierung und Radikalisierung 2007–2011 eine Metaevaluation von 40 lokalen Projekten abgeschlossen. Weitere Evaluie-

148 Wim Hardyns, Janne Thys, Lien Dorme, Noel Klima und Lieven Pauwels, „Multi-Agency Working to Prevent Violent Radicalisation“, *RADICES* 1, Nr. 1 (2021): S. 22–40, <https://tinyurl.com/3cckhhwt>; Interview mit Forscher:in, April 2021.

149 Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021.

150 „Evaluatie van projecten waaraan in het kader van het Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007–2011 een decentralisatie-uitkering of tijdelijke subsidie is toegekend“, [Evaluierung von Projekten, die im Rahmen des Aktionsplans Polarisierung und Radikalisierung 2007–2011 einen Dezentralisierungszuschuss oder eine temporäre Subventionierung zugeteilt bekommen], KplusV, 2010; Tinka M. Veldhuis, Ernestine H. Gordijn, Siegwart M. Lindenberg und René Veenstra, „Terroristen in detentie: evaluatie van de Terroristenafdeling“, [Terroristen in Haft: Evaluierung der Terroristenabteilung], Ministerium der Justiz, 2010, <https://tinyurl.com/avxfatme>, S. 2; Trees Pels, Marjan de Gruijter und Corine van Middelkoop, „Evaluatie trainingen Amsterdamse professionals in het herkennen en omgaan met radicalisering“, Forum und Verwey-Jonker Instituut, 2008, <https://tinyurl.com/2nfjdt4w>; Trees Pels, „Evaluatie training religie pedagogische professionals Slotervaart“, [Evaluierung einer Schulung für religiöse Pädagogen in Slotervaart], Verwey-Jonker Instituut, 2009; Amy-Jane Gielen, „Een kwestie van identiteit: Evaluatie training identiteit & weerbaarheid voor moslima's“, [Eine Frage der Identität: Evaluierungstraining Identität und Resilienz für Musliminnen], A.G. Advies, Januar 2009, <https://tinyurl.com/ecs38cz7>, S. 4; M. Lousberg, D. Van Hemert und S. Langelaan, „Ingrijpen bij radicalisering – De mogelijkheden van de eerstelijnswerker“, [Eingreifen bei Radikalisierung: Möglichkeiten für First-Line-Kräfte], TNO Security and Defense, Oktober 2009, <https://tinyurl.com/56tu6med>.

rungen von und Studien zu Projekten und Programmen folgten.¹⁵¹ Beispiele für P/CVE-bezogene Evaluierungen auf Programmebene aus der jüngsten Vergangenheit sind eine formative Evaluierung des LSE und eine noch laufende Evaluierung der beiden wichtigsten Programme des Zentrums zu Ausstiegsarbeit und der Unterstützung für Angehörige gefährdeter Personen. Ein anderes Beispiel ist eine Evaluierung der Umsetzung und Auswirkungen eines vorläufigen Gesetzes über sogenannte Passmaßnahmen und ähnliche Reisebeschränkungen.¹⁵² Auf der politischen Ebene werden manche der kommunalen Aktionspläne evaluiert, wobei diese Evaluierungen in manchen Fällen sogar von nationalen Ministerien beauftragt und bezahlt werden.¹⁵³ Auch das umfassende Aktionsprogramm der Niederlande und die beiden bisher verabschiedeten nationalen Strategien zur Terrorismusabwehr wurden evaluiert.¹⁵⁴ Die Abschlussberichte der Mehrheit dieser Evaluierungen sind öffentlich zugänglich.

Die NCTV interessiert sich besonders für nachträgliche Wirkungsevaluierungen und hat vor kurzem eine vergleichende Metaüberprüfung von P/CVE-Evaluierungen in Auftrag gegeben.¹⁵⁵ Das SZW finanziert ebenfalls Forschungsprojekte, etwa in Form von Schulungen, in denen Berater:innen den Trainer:innen lokaler Projekte dabei helfen, eine Wirklogik zu definieren und herauszufinden, welche Elemente unter welchen Bedingungen am besten funktionieren.¹⁵⁶ Zwar werden in den Niederlanden mehr P/CVE-Evaluierungen durchgeführt als in den meisten anderen Ländern, jedoch sind diese in manchen schwer zu evaluierenden Teilgebieten der P/CVE nach wie vor selten, beispielsweise wenn mehrere Behörden in die P/CVE-Arbeit eingebunden sind.¹⁵⁷ Die

151 V.R. Viola van Guldener und H.P. Henry Potman „Vijf jaar lokale projecten Polarisation en Radicalisering Resultaatinventarisatie 2007-2011“, [Fünf Jahre lokale Projekte zu Polarisierung und Radikalisierung: Ergebnisinventar 2007-2011], KplusV, 2012, <https://tinyurl.com/jwcrb8w>; Allard R. Feddes, Liesbeth Mann und Bertjan Doosje, „Increasing self-esteem and empathy to prevent violent radicalization: a longitudinal quantitative evaluation of a resilience training focused on adolescents with a dual identity“, *Journal of Applied Social Psychology* 45, Nr. 7 (2015): S. 400–411; Bart Schuurman und Edwin Bakker, „Reintegrating jihadist extremists: evaluating a Dutch initiative, 2013–2014“, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* 8, Nr. 1 (2016): S. 66–85; G. Hassan, S. Brouillette-Alarie, S. Ousman, D. Kilinc, É. L. Savard, W. Varela, L. Lavoie, A. Fetiu, S. Harris-Hogan, E. Borokhovski, D. Pickup, P. Madriaza, C. Rousseau, S. K. Thompson, J. McCoy, V. Venkatesh, M. Boivin, M. Srimathi Narayana, D. Morin, et al., „A systematic review on the outcomes of primary and secondary prevention programs in the field of violent radicalization. Canadian Practitioners Network for the Prevention of Radicalization and Extremist Violence“, *PREV*, 2021, <https://tinyurl.com/2bsj3rx3>.

152 Regierung der Niederlande, „Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding“, Andersson Elffers Felix, „Evaluation of Forsa and the Family Support Centre“, 2018, <https://tinyurl.com/dk4ye-ayu>; Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021; Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021; Interview mit P/CVE-Berater:in, Februar 2021.

153 Petra Bulk, Esther van der Leeuw und Saskia Doek, „Evaluatie actieplan ‘Weert weert polarisation en radicalisering’“, Gemeente Weert, 3. September 2009, <https://tinyurl.com/22rfnvrw>; KplusV, „Evaluatie van projecten waaraan in het kader van het Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011 een decentralisatie-uitkering of tijdelijke subsidie is toegekend“.

154 Inspektion für Justiz und Sicherheit, „Evaluation of the Netherlands comprehensive action programme to combat jihadism“, Ministerium für Sicherheit und Justiz, 2017, <https://tinyurl.com/whnfpbc>, S. 4; M. Noor-degraaf, S.C. Douglas, A. Bos und W.M. Klem, „Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen?: Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015“, [Zielgerichtete, gestützte und gesicherte Interventionsfähigkeit? Evaluierung der nationalen Strategie zur Terrorismusabwehr 2011-2015], Utrecht University Repository, 2016, <https://tinyurl.com/22jf2tj2>, S. 5; N. Woestenburg, H. Winter, M. Diekema, S. Roest und N. Struiksma, „Evaluatie Nationale Contraterrorisme-strategie 2016-2020 fase I: analyse en meetbaarheid beleidsmaatregelen“, Pro Facto, Januar 2021, zuletzt aufgerufen am 10. Juni 2021, <https://tinyurl.com/cs4kd4ta>, S. 1; die Veröffentlichung einer zweiten Evaluierung der aktuellen Strategie steht bevor.

155 Ibid.

156 Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, April 2021.

157 Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021.

NCTV und die ESS arbeiten seit einiger Zeit daran, die niederländischen P/CVE-Evaluierungskapazitäten unter anderem durch eine Harmonisierung von Standards und eine Verbesserung der Zielausrichtung von Evaluierungen zu erhöhen, beispielsweise im Bereich der Wirkungsmessung.¹⁵⁸

Akteur:innen, Management und Verwertung

In den Niederlanden sind Evaluierende meist Forschende oder Berater:innen, die auf P/CVE und gesellschaftlichen Zusammenhalt und/oder die Evaluierung dieser Bereiche spezialisiert sind. Viele von ihnen arbeiten bei kleinen P/CVE-Beratungsfirmen, Beratungsunternehmen der öffentlichen Hand oder Forschungsinstituten. In Ministerien erfüllen interne Prüfer:innen oft eine Aufsichts- und bisweilen auch eine Evaluierungsfunktion.¹⁵⁹ Aus Gründen der Qualitätssicherung sind in größere Evaluierungen normalerweise speziell dafür eingerichtete Aufsichtsgremien eingebunden, die sich aus wissenschaftlichem Personal, Expert:innen, örtlichen Beschäftigten im öffentlichen Dienst und Projektentwickler:innen zusammensetzen.¹⁶⁰ Die niederländische Evaluierungskultur ist bekanntermaßen „liberal“ in dem Sinne, dass Expert:innen normalerweise über viel Unabhängigkeit sowie Spielraum für ihre Arbeit verfügen.¹⁶¹

Die NCTV und die ESS haben jüngst ihre Investitionen in den Aufbau von Kapazitäten zur Selbstevaluierung und evidenzbasierten Projektarbeit ausgebaut, wodurch Berichterstattung und Evaluierung sowohl innerhalb der niederländischen Verwaltungsstrukturen als auch seitens der Durchführungsorganisationen (örtliche Verwaltung und sonstige Anbieter:innen) ermöglicht wird. Dieser Schritt baut auf positiven Erfahrungen mit der grundsätzlichen Unterstützung bei der P/CVE-Kapazität auf, die den Kommunen in Form von Schulungen und Beratungen angeboten wird.¹⁶² Die übergeordneten Ziele bestehen darin, die Berichterstattung zu harmonisieren, sicherzustellen, dass ein größerer Teil der P/CVE-Aktivitäten von Evaluierungen erfasst wird, eine Evaluierungskultur zu etablieren und die Kompetenzbasis zum Thema Evaluierung zu vertiefen. Im Jahr 2019 führte das SZW ein Toolkit zur Selbstevaluierung für lokale Verwaltungen und Durchführungsorganisationen ein, die mit einer personenzentrierten Herangehensweise an P/CVE arbeiten. Das Toolkit wurde basierend auf den erklärten Bedürfnissen von Praktizierenden entwickelt.¹⁶³ Zu den jüngsten

158 Ibid.; Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021; zu den Herausforderungen der Evaluierung, siehe: Amy-Jane Gielen, „Evaluating countering violent extremism“, in *‘De-radicalisation’ – Scientific insights for policy*, Hg. Lore Colaert, Flemish Peace Institute, 2017, S. 101–117, S. 103 ff.

159 Inspektion für Justiz und Sicherheit, „Evaluation of the Netherlands comprehensive action programme to combat jihadism“.

160 Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, April 2021.

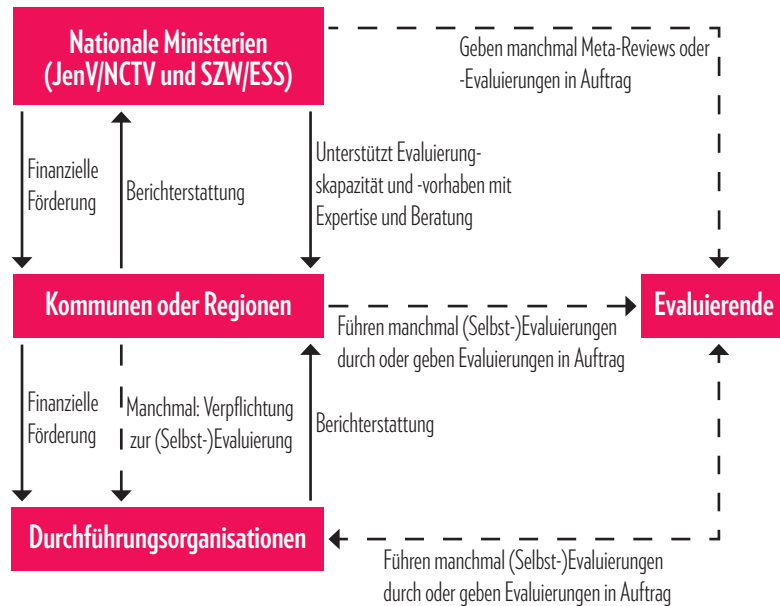
161 Haarhuis, „The Netherlands“, S. 73–74; Frans L. Leeuw, „Evaluation policy in the Netherlands“, in *Evaluation policy and evaluation practice. New Directions for Evaluation*, Hg. W.M.K. Trochim, M. M. Mark und L. J. Cooksy, Wiley Periodicals, Inc., 2009, S. 87–102.

162 Vidino und Brandon, „Countering Radicalization in Europe“, S. 47; Interview mit P/CVE-Berater:in, Februar 2021.

163 Niederländisches Ministerium für Soziales und Beschäftigung, „Toolkit Evidence-Based Werken bij de preventie van radicalisering.“ [Toolkit Evidenzbasierte Arbeit in der Prävention von Radikalisierung], 2021, <https://tinyurl.com/39ydzau>; Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, März 2021; Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021; Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, April 2021.

Bestrebungen, eine Evaluierungskultur im P/CVE-Feld zu entwickeln, zählen außerdem auch Schulungen zur Anwendung des Toolkits und zum evidenzbasierten Arbeiten.¹⁶⁴

Abbildung 5: Beziehungen zwischen Schlüsselakteuren für dezentrale Fördermittel in den Niederlanden



Dem niederländischen P/CVE-Ansatz insgesamt entsprechend erfolgt das Evaluierungsmanagement zumeist dezentral. Normalerweise liegen die Entscheidung darüber, was, wann und wie evaluiert wird, sowie Schritte wie die Erarbeitung der Terms of Reference und die Auswahl der Evaluierenden bei der lokalen Behörde oder Organisation, die für die Umsetzung der betreffenden Maßnahme zuständig ist.¹⁶⁵ Die Rolle der fördernden Ministerien (hauptsächlich NCTV und ESS) ist es, Evaluierungen zu ermöglichen, zu koordinieren und zu unterstützen. In manchen Fällen können Ministerien auch Evaluierungsanforderungen festlegen oder sie beauftragen direkt zusätzliche (Meta-)Evaluierungen bestimmter Dienstleistungen an verschiedenen Orten, um etwas über die erzielten Wirkungen zu erfahren, sowie Evaluierungen politischer Strategien und Maßnahmen auf nationaler Ebene.¹⁶⁶ Letztere sind – ermöglicht durch die höheren Budgets – tendenziell anspruchsvoller als Evaluierungen auf lokaler Ebene.

¹⁶⁴ Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, März 2021; Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021; Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, April 2021.

¹⁶⁵ Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021, Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021.

¹⁶⁶ Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021; Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, April 2021.

ne und decken eine einigermaßen konstante Anzahl an Maßnahmen pro Jahr ab. Die Ergebnisse dieser Evaluationen fließen in die Weiterentwicklung der P/CVE-Politik in den Ministerien ein.¹⁶⁷

Zur Unterstützung der P/CVE-Evaluierungspraxis auf lokaler Ebene arbeiten Fachreferent:innen ressortübergreifend mit den Ministerien zusammen und fungieren, für gewöhnlich zusätzlich zu ihren regulären Verpflichtungen, als direkte Kontakte und Berater:innen für lokale Verwaltungen oder sonstige Durchführungsorganisationen.¹⁶⁸ Durchführungsorganisationen nehmen dieses Angebot für den frühzeitigen Austausch zur Evaluierungsplanung oder gemeinsamen Erarbeitung von Terms of Reference in Anspruch.¹⁶⁹ Koordinator:innen bemühen sich, den zeitlichen Ablauf der Evaluierungszyklen auf unterschiedlichen Ebenen in Einklang zu bringen, räumen jedoch ein, dass dezentral verteilte Zuständigkeiten eine solche Koordination erschweren.¹⁷⁰

Abbildung 6: Beziehungen zwischen Schlüsselakteuren für zentral verwaltete Fördermittel in den Niederlanden



Die Verantwortung dafür, sicherzustellen, dass die Ergebnisse einer Evaluierung aufgegriffen werden, liegt primär bei der lokalen Ebene sowie bei der evaluierten Durchführungsorganisation. Dies ist in der niederländischen Evaluierungspraxis grundsätzlich weit verbreitet.¹⁷¹ Die Teilnahme an der Berichterstattung oder (Selbst-)Evaluierung ist, je nach Anforderungen, für Organisationen oder Projekte, die von nationaler Ebene finanziert werden, verpflichtend. Negative Evaluierungsergebnisse führen normalerweise nicht zu einer Kürzung der Fördermittel, auch wenn Förderinstitutionen Verbesserungen – etwa anhand der Erkenntnisse der Evaluierung aktualisierte

167 Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, April 2021.

168 Ibid.; Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021; Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, April 2021.

169 Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021.

170 Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021.

171 Ibid.; Haarhuis, „The Netherlands“, S. 78 ff.

Durchführungspläne – erwarten.¹⁷² Die Evaluierungskoordinator:innen selbst nutzen die Evaluierungsergebnisse, die sie von Zuwendungsempfänger:innen erhalten, sowie zusätzliche Evaluierungen zur Erfüllung ihrer Rechenschaftspflichten und für die Entwicklung fundierter politischer Strategien in der Zukunft.¹⁷³ Das JenV-interne Forschungs- und Dokumentationszentrum (WODC) weist im Bereich der Politikforschung und Evaluierung im Sinne der Strategieentwicklung ebenfalls eine solide Erfolgsbilanz auf. Insgesamt ist die Entwicklung der niederländischen P/CVE-Politik erheblich von forschungsbasierter Evidenz geprägt.¹⁷⁴

Evaluierungskultur

Alle Befragten betonten, dass es in den Niederlanden einen Fokus auf Lernen sowie eine etablierte Lernkultur gebe. Investitionen in den Aufbau von Kapazitäten für P/CVE-Evaluierungen und entsprechende unterstützende Maßnahmen, einschließlich des Toolkits zur Selbstevaluierung sowie Schulungs- und Beratungsangebote, die seit 2018/19 auf den Weg gebracht wurden, verdeutlichen diese Schwerpunktsetzung. Jedoch werden diese Investitionen auch von zunehmend weitreichenden Berichtspflichten und einem wachsenden öffentlichen Druck zur Rechtfertigung öffentlicher Ausgaben getrieben. Diese Forderungen fügen sich in die robusten Rechenschaftsmechanismen ein, die im niederländischen politischen System greifen. Die Investitionen in Kapazitäten stehen auch für ein Muster der Dezentralisierung und der Unterstützung auf nationaler Ebene, das unabhängig von Evaluierungen in der niederländischen P/CVE-Praxis von Anfang an geherrscht hat. P/CVE-Evaluierungen sind in den Niederlanden jedoch seit mehr als zehn Jahren weiter verbreitet als in den meisten anderen Ländern und kamen schon lange vor den in jüngerer Vergangenheit getätigten Investitionen in Evaluierungskapazitäten auf. Diese Erkenntnis deckt sich mit Hinweisen auf die niederländische Evaluierungskultur in anderen Politikbereichen.¹⁷⁵

Zwar sind Expert:innen der Auffassung, dass bei den Methoden, der Standardisierung sowie der Reichweite von P/CVE-Evaluierungen noch Verbesserungspotenzial besteht, jedoch gelten diese grundsätzlich als nützliche Instrumente zum Lernen und zur Optimierung von P/CVE-Bemühungen. Evaluierungen hatten einen wesentlichen Anteil an der Ausgestaltung eines P/CVE-Felds, das für seine Qualität anerkannt ist und eine klare Zäsur gegenüber der Zeit darstellt, in der manche Durchführungsorganisationen noch versuchten, von einer weit verbreiteten Angst vor Extremismus zu profitieren, um mit wissenschaftlich überaus fragwürdigen Maßnahmen hausieren zu

172 Interview Vertreter:in der Regierung, April 2021; Interview mit Evaluierender:m/Forscher:in, April 2021; Interview mit P/CVE-Berater:in, Februar 2021.

173 Ibid.; Das umfassende Aktionsprogramm der Niederlande gab als Anforderung jährlich vier Fortschrittsberichte vor, die basierend auf den Ergebnissen in die Haushaltsentscheidungen und Programmanpassungen einfließen; First Line Practitioners, „The Netherlands Comprehensive Action Programme to Combat Jihadism“.

174 Vidino und Brandon, „Countering Radicalization in Europe“, S. 31–32; Haarhuis, „The Netherlands“, S. 82 f; Interview mit P/CVE-Berater:in, Februar 2021.

175 Rotmann und Binder, „Evaluierung außenpolitischer Maßnahmen in fragilen Kontexten: Erfahrungen und Empfehlungen“.

Ein wichtiger Aspekt niederländischer Evaluierungskultur ist, dass es keine strengen, von oben verordneten Konsequenzen für negative Evaluierungsergebnisse gibt.

gehen.¹⁷⁶ Mehrere Expert:innen erwähnten, dass es ein intrinsisches Interesse an der Wirksamkeit von P/CVE-Maßnahmen gebe. Dieses sei der wesentliche Grund, dass Evaluierungen so eine große Rolle spielten.¹⁷⁷ Manche Befragten wiesen auch darauf hin, dass diejenigen, die spezifische P/CVE-Interventionen entwickeln, unter Umständen Vorbehalte gegenüber Evaluierungen hätten, da sie sich Sorgen in Bezug auf negative Ergebnisse machten. Um diese Skepsis zu überbrücken, sind zusätzliche Investitionen in vertrauensbildende Maßnahmen notwendig.¹⁷⁸

Ein wichtiger Aspekt der niederländischen Evaluierungskultur scheint die Tatsache zu sein, dass es keine strengen, von oben verordneten Konsequenzen gibt, die sich aus negativen Evaluierungsergebnissen ergeben – wenngleich Evaluierungen häufig vorgeschrieben sind und lernbasierte Verbesserungen in der Regel erwartet werden.¹⁷⁹ Wie bereits erwähnt stehen die wichtigsten Anreize für die Evaluierung eines Projekts oder einer Maßnahme in Verbindung mit einer Förderung auf nationaler bis hin zur regionalen Ebene, die normalerweise mit der Erwartung einhergeht, dass Lernen stattfindet und Verbesserungen vorgenommen werden, sowie allgemein mit einer dezentral verteilten Zuständigkeit für P/CVE. Dieser Kontext begünstigt ein intrinsisches Interesse an Evaluierungen und Verbesserungen auf lokaler Ebene, da lokale Akteur:innen politische Verantwortung tragen und sich somit öffentlichem Druck ausgesetzt sehen, wenn extremistische Gewalt nicht effektiv verhindert wird.¹⁸⁰

Ein weiteres Merkmal der niederländischen P/CVE-Evaluierungspraxis ist, dass eine relativ kleine Community von Expert:innen ein gemeinsames Verständnis bestimmter Ziele teilt.¹⁸¹ Diese offene und konstruktive Lernkultur sowie das Gemeinschaftsgefühl sind auch das Resultat eines Drehtüreffektes: Viele P/CVE-Fachleute wechseln zwischen verschiedenen Rollen in der Verwaltung auf lokaler wie nationaler Ebene oder zwischen verschiedenen Rollen in Forschung, Evaluierung, Umsetzung und der öffentlichen Verwaltung hin und her. Das schafft ein hohes Maß an Vertrauen und ermöglicht eine Kultur der unbürokratischen Unterstützung durch Evaluierungskoordinator:innen auf nationaler Ebene, die anderen bei der Planung und Ausführung einer Evaluierung helfen, während die Zuwendungsempfänger:innen oder Durchführungsorganisationen in ihren Entscheidungen autonom bleiben. Selbst während einer Phase reduzierter Budgets und somit geringerer Fördermittel für P/CVE-Projekte zwischen 2010 und 2013 entwickelte die NCTV Instrumente, um sicherzustellen, dass der Wissenstransfer weiter stattfinden und informelle Netzwerke für Praktiker:innen fortbestehen würden.¹⁸² Gleichzeitig zeigen frühe Forschungsergebnisse zu P/CVE in den Niederlanden auch, dass Evaluierungen von einer kleinen Gruppe von Personen organisiert wurden, die sich alle gut kannten und kein echtes Interesse an ehrlicher Kritik hatten.¹⁸³ Auf der Grundlage unserer eigenen Forschung für diese Studie können wir diese Möglichkeit nicht vollständig ausschließen, obwohl die weit verbreitete

176 Interview mit P/CVE-Berater:in, Februar 2021.

177 Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, April 2021; Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, März 2021; Interview mit P/CVE-Berater:in, Februar 2021; Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021.

178 Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, April 2021.

179 Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021; Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, April 2021.

180 Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021.

181 Ibid.

182 Interview mit P/CVE-Berater:in, Februar 2021.

183 Vidino und Brandon, „Countering Radicalization in Europe“, S. 46.

Nutzung von Evaluierungen und entsprechende Anpassungen politischer Strategien die Darstellungen unserer Befragten im Sinne eines funktionierenden Ökosystems der P/CVE-Evaluierung im Allgemeinen stützen.

Lehren

Der niederländische Fall zeigt, wie ein dezentrales System dennoch auf strukturierte Weise Anreize für Evaluierung und Lernen setzen kann.

Unter den vier Fallstudienländern stechen die Niederlande aus mehreren Gründen heraus: Aufgrund der frühen und weit verbreiteten Einführung von P/CVE-Evaluierungen, aufgrund einer echten Schwerpunktsetzung auf Lernen und Partnerschaft über alle Ebenen und Rollen hinweg und durch die Kombination aus klaren Rechenschaftsmechanismen und hohen Investitionen in den Aufbau von Evaluierungskapazitäten in den letzten Jahren. Erkenntnisse aus früheren Studien zu P/CVE-Maßnahmen in den Niederlanden betreffen zudem auch die Art ihrer Evaluierung. Die geringe Größe des Landes, sein gut funktionierender bürokratischer Apparat sowie die gute Vernetzung der niederländischen Expert:innen ermöglichen eine insgesamt gute Zusammenarbeit. Hinzu kommt ein „langjähriges Fundament bürgerlicher Polizeiarbeit, kommunaler Kontakte mit Minderheitenorganisationen, fest verankerter Sozialarbeit und hoch entwickelter Forschungsnetzwerke in den Bereichen Migration und Sozialwissenschaft“.¹⁸⁴ Die weit verbreitete Nutzung von Evaluierung als Instrument im niederländischen politischen Prozess im Allgemeinen ist ein weiterer wichtiger Faktor für die ausgeprägte P/CVE-Evaluierungspraxis des Landes.

Der niederländische Fall zeigt, wie ein dezentrales System dennoch auf strukturierte Weise Anreize für Evaluierung und Lernen setzen kann. Zwar ist die Rechenschaftspflicht eine wichtige Motivation für Evaluierungen, jedoch müssen Durchführungsorganisationen vor allem willens sein, ihre Aktivitäten zu evaluieren und von den Ergebnissen zu lernen.

Wie in anderen Ländern auch ist die Evaluierungskapazität in den Niederlanden auf lokaler Ebene begrenzt und eine Standardisierung hat sich als schwierig erwiesen. Beschäftigte in Ministerien mit Erfahrung in der P/CVE-Praxis oder im Bereich Evaluierung verstehen dies nur zu gut. In größeren, föderal organisierten Staaten mit einer weniger ausgeprägten Evaluierungskultur auf nationaler Ebene fällt es unter Umständen schwerer, unbürokratisch Kontakt zu Evaluierungsexpert:innen in Ministerien herzustellen. Der niederländische Drehtüreffekt kann jedoch dazu beitragen, vertrauensvolle Beziehungen zu pflegen, die eine offene Evaluierungskultur begünstigen. Die Nutzung von Meta-Reviews und systematischen Studien zur Evaluierung bestimmter Maßnahmen durch die niederländische Regierung hat dabei geholfen, die starke Betonung der lokalen Zuständigkeit für Evaluierung und den eingeschränkten Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Ebenen aufzufangen.

Schließlich wurde in den Niederlanden eine zweigeteilte Lösung für das Problem der Kapazitätslücken gefunden: Erstens geschah dies durch Kooperation mit unabhängigen P/CVE-Expert:innen und Schaffung eines Pools an Forschenden, die sich als zuverlässige Evaluierende erwiesen haben. Zweitens wurden Investitionen in Fähigkeits-

184 Vidino und Brandon, „Countering Radicalization in Europe,“ S. 45–46.

ausbau getätigt, um den Mangel an „Zeit, Qualifikation und Geld“ für Evaluierungen in Angriff zu nehmen, wie es eine interviewte Person ausdrückte.¹⁸⁵

Zusammenfassend verdeutlicht das niederländische Beispiel drei hilfreiche Bedingungen, die gegeben sein müssen, damit eine konstruktive Evaluierungskultur und eine systematische, lernorientierte Evaluierungspraxis entstehen können. Die erste Bedingung ist ein gemeinsames, durch praktische Entscheidungen gestütztes Verständnis, dass Evaluierungen vor allem Lern- und Verbesserungschancen darstellen. Die zweite besteht darin, dass die Verantwortung für den Erfolg von P/CVE wie auch für seine Evaluierung dezentral organisiert ist, was es niederländischen Akteur:innen ermöglicht, Evaluierungen individuell auf die Lernbedarfe ihrer Organisation zuzuschneiden. Die dritte Bedingung ist eine zentral bereitgestellte Unterstützung für den Ausbau von Evaluierungsfähigkeiten. Dadurch wird die Vielzahl an kleinen, dezentralen Organisationen dazu befähigt, aus ihrer Bereitschaft und ihrem Auftrag zu evaluieren das Maximum herauszuholen. Die niederländische Mischung aus bereitwilligen Teilnehmenden sowie sachkundigen Expert:innen und Beamt:innen, die Evaluierungen und Wissenstausch ermöglichen, koordinieren und fördern, scheint ein gutes Umfeld zu sein, um eine Evaluierungspraxis kontinuierlich weiterzuentwickeln und sich um eine bessere Messung der Ergebnisse und Wirkungen sowie eine Standardisierung und intelligente Nutzung von Evaluierungen zu bemühen.

Tabelle 4: Zusammenfassung der P/CVE-Evaluierungsstrukturen in den Niederlanden

Wer koordiniert Evaluierungen?	Evaluierungsexpert:innen in der Einheit für Soziale Stabilität (ESS) des Ministeriums für Soziales und Beschäftigung (SZW) und an der beim Ministerium der Justiz (JenV) angesiedelten Nationalen Koordinierungsstelle für Sicherheit und Terrorismusabwehr (NCTV)
Wer finanziert Evaluierungen?	Nationale Regierung (NCTV und ESS)
Wer evaluiert?	Interne Evaluierungen: Lokale Verwaltungen und Mitarbeiter:innen von Durchführungsorganisationen; Beschäftigte in internen Aufsichtsbehörden der Ministerien Externe Evaluierungen: Berater:innen (kommerzielle Beratungsfirmen) und externe Wissenschaftler:innen
Was wird evaluiert?	Einzelprojekte, Maßnahmen und Schulungen (verpflichtend, mit Einschränkungen) Kommunale, regionale und nationale Programme (verpflichtend) Alle Aktionspläne und Strategien auf nationaler Ebene seit 2007 (verpflichtend)
Was ist das primäre Ziel von Evaluierung?	Schwerpunkt auf Lernen und Verbesserung von P/CVE-Aktivitäten sowie Rechenschaft für verwendete Mittel
Wie wird das Aufgreifen der Ergebnisse organisiert?	Verantwortung für die Verwertung der Ergebnisse liegt bei der evaluierten Stelle Manche Evaluierungen sind vorgeschrieben und lernbasierte Verbesserungen entsprechend der Ergebnisse von Evaluierungen werden erwartet Weitergabe des Gelernten ist erwünscht und wird unterstützt

¹⁸⁵ Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, April 2021; Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, März 2021.

Vereinigtes Königreich

In Europa ist das Vereinigte Königreich (UK) eines der Länder, die in den letzten zwanzig Jahren am schwersten von terroristischen Anschlägen getroffen wurden. Das hat die Intention und Dringlichkeit, mit der sich das Land dem Thema P/CVE widmet, sowie die Durchführung und Evaluierung von P/CVE-Maßnahmen maßgeblich beeinflusst. Im Vereinigten Königreich beziehen sich Rechenschaftspflichten in der P/CVE-Praxis nicht nur darauf, das Geld der britischen Steuerzahler:innen sinnvoll auszugeben, sondern auch den Erwartungen der Öffentlichkeit, dass Präventionsmaßnahmen ihre gesteckten Ziele erreichen, gerecht zu werden. Dies erzeugt erheblichen Druck auf die britische Regierung sowie auf Evaluierende und Durchführungsorganisationen und beeinträchtigt die Zusammenarbeit im Hinblick auf P/CVE-Maßnahmen und deren Evaluierung.

Nach vielen Terroranschlägen verfügt Großbritannien über eine der am längsten bestehenden und aufwendigsten P/CVE-Praktiken in Europa und darüber hinaus. Im Jahr 2003 verabschiedete die britische Regierung ihre erste Strategie zur Terrorismusabwehr („counter-terrorism“) namens „Contest“.¹⁸⁶ Sie umfasst vier Stränge: „Prevent, Pursue, Protect and Prepare“. Ursprünglich konzentrierte sich der „Prevent“-Strang auf sogenannte „gefährdete Gemeinschaften“, bis 2011 eine Neubewertung von Prevent¹⁸⁷ und eine anschließende Neuauflage der Strategie¹⁸⁸ dazu führten, dass der Schwerpunkt von sozialen Gruppen zu Einzelpersonen verschoben wurde. Im Jahr 2015 führte die britische Regierung die sogenannte Präventionspflicht, „Prevent Duty“, ein, die alle Lehrkräfte, Beschäftigten im Gesundheitswesen und Sozialarbeiter:innen dazu verpflichtet, Personen an die Behörden zu melden, die als gefährdet gelten, sich zu radikalisieren. Diese Personen werden dann gegebenenfalls an die sogenannte „Channel“-Komponente, die sekundäre Präventionskomponente des Prevent-Strangs, verwiesen.¹⁸⁹ Heute ist Prevent ein komplexes Fördersystem für primäre, sekundäre und tertiäre Extremismusprävention. Das Gesamtbudget erhöhte sich von fast 27 Millionen Pfund (oder 31 Millionen Euro) im Jahr 2014 auf über 47 Millionen Pfund (oder 54 Millionen Euro) im Jahr 2018.¹⁹⁰

Außerhalb des Prevent-Strangs verabschiedete die britische Regierung 2015 zu-

Nach vielen Terroranschlägen verfügt Großbritannien über eine der am längsten bestehenden und aufwendigsten P/CVE-Praktiken in Europa und darüber hinaus.

186 Die Strategie aus dem Jahr 2003 war nicht öffentlich. Die erste veröffentlichte Version von Contest ist deren Neuauflage aus dem Jahr 2006: Regierung des Vereinigten Königreichs, „Countering International Terrorism: The United Kingdom’s Strategy“, 2006, <https://tinyurl.com/44h22vyf>. Die jüngste Neuauflage von Contest kann auf der Seite der britischen Regierung aufgerufen werden: HM Government, „The United Kingdom’s Counter-Terrorism Strategy“, 2018, <https://tinyurl.com/3zkbh6>.

187 Bericht von Lord Carlile, „Report to the Home Secretary of Independent Oversight of Prevent Review and Strategy“, 2011, <https://tinyurl.com/wvsv69de>.

188 Regierung des Vereinigten Königreichs, „Prevent Strategy“, 2011, <https://tinyurl.com/2nwxsxt>.

189 Innenministerium des Vereinigten Königreichs, „Factsheet: Prevent and Channel“, 2019, <https://tinyurl.com/2wpmxnjk>.

190 Parlament, „Written Questions“, 2019, <https://tinyurl.com/ffxc9p9c>.

dem eine Strategie zur Extremismusbekämpfung („counter-extremism“).¹⁹¹ Wie auch die Maßnahmen zur Primärprävention im Rahmen von Prevent zielt diese auf Menschen ab, die noch nicht straffällig geworden sind.¹⁹² Das begleitende Förderprogramm „Building a Stronger Britain Together“ (BSBT) [Gemeinsam Großbritannien stärken]¹⁹³ wurde vor kurzem verkleinert und bietet nunmehr hauptsächlich Sachleistungen (zum Beispiel Trainings statt finanzieller Förderung) an, die zumeist von der privaten PR- und Kommunikationsagentur M&C Saatchi bereitgestellt werden. Ein Fortschrittsbericht über das BSBT wurde 2019 veröffentlicht. Es ist unklar, ob die Verkleinerung von BSBT auf eine generelle Notwendigkeit, Fördermittel zu kürzen, zurückzuführen ist oder eine Folge dieses Berichts war.¹⁹⁴

Das ehemalige Office for Security and Counter-Terrorism (OSCT), das mittlerweile zur Homeland Security Group (HSG) im britischen Innenministerium gehört, ist für die Verwaltung von Prevent zuständig. Dazu zählt auch die Research, Information and Communications Unit (RICU), die den Bereich strategische Kommunikation von Prevent verantwortet. Andere Ministerien, etwa das Bildungsministerium, das Ministerium für Gesundheit und Soziales und das Ministerium für Sport und Medien, spielen ebenfalls eine Rolle im P/CVE-Feld, jedoch hält das Innenministerium dieses Politikfeld fest unter seiner Kontrolle.

Einmal im Jahr prüft das Innenministerium, welche Kommunen als radikalisiertungsgefährdet gelten.¹⁹⁵ Die entsprechend als „prioritär“ eingestuft Gebiete (ungefähr 50) erhalten dann Prevent-Fördermittel sowie sogenannte Prevent-Koordinator:innen, die oft (aber nicht immer) den örtlichen Kommunalverwaltungen angehören. Zehn bis zwölf dieser gefährdeten Gebiete wird die „höchste Priorität“ zugewiesen. Sie erhalten zusätzliche Fördermittel sowie ein Prevent-Team, bestehend aus Teamleitung, Bildungsbeauftragten und Gemeinschaftsbeauftragten.¹⁹⁶ Während das Innenministerium zentral sämtliche entsprechenden Aktivitäten finanziert, werden Projekte, die sich auf Primärprävention konzentrieren, oft vor Ort (von Prevent-Koordinator:innen) in Auftrag gegeben und entweder direkt von Prevent-Teams oder, häufiger noch, von zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt. Prevent-Koordinator:innen fungieren somit als Vermittlungsinstanzen zwischen Projekten – und häufig Durchführungsorganisationen – und dem Innenministerium. Gebiete, die nicht als prioritär gelten, müssen dennoch ihre gesetzliche „Prevent Duty“ umsetzen.

Maßnahmen im sekundären und tertiären Bereich werden von zentraler Stelle finanziert, jedoch nicht immer vor Ort umgesetzt. Personen, denen eine Gefährdung zugeschrieben wird und die infolgedessen an das offizielle Regierungsprogramm Channel verwiesen werden, erhalten anschließend ein Angebot zur Teilnahme auf freiwilliger Basis. Die Anbieter:innen von Maßnahmen, die betreffende Personen betreuen oder beraten (bei denen es sich oft um ehemalige Beschäftigte der Strafverfolgungsbe-

191 Regierung des Vereinigten Königreichs, „Counter-Extremism Strategy“, 2015, <https://tinyurl.com/zkc65dds>.

192 Interview mit Berater:in der Regierung, Februar 2021.

193 Innenministerium, „Guidance: Building a Stronger Britain Together“, 2016, <https://tinyurl.com/rwam7u48>.

194 Interview mit Durchführungsorganisation, April 2021.

195 Zu den Parametern zur Beurteilung zählen unter anderem Erfahrungen mit terroristischen Straftäter:innen in der Vergangenheit, laufende Ermittlungen, Channel-Fälle, vergangene Zwischenfälle und Spannungen in der Gemeinschaft. Interview mit Prevent-Leiter:in einer lokalen Behörde, März 2021.

196 Interview mit Prevent-Leiter:in einer lokalen Behörde, März 2021.

hörden oder ehemals radikalisierte Personen handelt) werden in einer zentralen Datenbank des Innenministeriums erfasst. Ergänzend bieten zivilgesellschaftliche Organisationen Beratung oder Mentoringprogramme für jene gefährdeten Personen an, welche die Channel-Kriterien nicht erfüllen. P/CVE-Maßnahmen im tertiären Bereich werden hauptsächlich im Rahmen des sogenannten „Desistance and Deradicalization Programme“ der britischen Regierung durchgeführt,¹⁹⁷ über das nur sehr wenige Informationen öffentlich verfügbar sind.

Prevent war in Großbritannien Gegenstand großer Kontroversen. Theoretisch nimmt das Programm alle Formen des Extremismus ins Visier, in der Praxis wurde der Schwerpunkt jedoch in hohem Maße bei islamistischem Extremismus gesetzt. Erst in den letzten Jahren hat sich ein Teil der Aufmerksamkeit zu anderen Formen der Radikalisierung hin verlagert.¹⁹⁸ Somit wird Prevent seit der Einführung vielfach dafür kritisiert, muslimische Gemeinschaften ins Visier zu nehmen und zu stigmatisieren. Während beispielsweise die an das Channel-Programm verwiesenen Fälle eine eher gleichmäßige Aufteilung in islamistische und sonstige Formen des Extremismus aufweisen, sind diejenigen, die zunächst an Behörden gemeldet werden, klar überproportional Teil der muslimischen Bevölkerung des Landes.¹⁹⁹ Auch die Wirksamkeit von Prevent wurde wiederholt in Frage gestellt.²⁰⁰ Manche Stimmen nannten den Ansatz kontraproduktiv, da falsche Hinweise zur Ausgrenzung und potenziell sogar zur Radikalisierung beitragen könnten.²⁰¹ Diese kritischen Stimmen gewannen nach einem Anschlag in der Fishmonger's Hall in London mit zwei Todesopfern und drei Verletzten im Jahr 2019 an Aufwind. Der Angreifer war Teilnehmer eines tertiären Prevent-Programms und nahm zum Zeitpunkt des Anschlags sogar an einem Prevent-Seminar teil.²⁰² Aufgrund dieser Kontroversen ziehen es viele Durchführungsorganisationen vor, nicht offenzulegen, dass sie eine Prevent-Förderung erhalten, um ihre Arbeit, Glaubwürdigkeit und Sicherheit nicht zu gefährden. Dies zeigt, wie umstritten Prevent im Vereinigten Königreich ist und beeinträchtigt die Beziehungen zwischen Regierung und Zivilgesellschaft.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Kritik gab die britische Regierung im Jahr 2019 eine neue unabhängige Begutachtung in Auftrag, die dieses Jahr abgeschlossen wird. Die Rolle von Evaluierungen ist ein Kernbestandteil dieser laufenden Bemühungen zur Umstrukturierung der P/CVE-Arbeit des Vereinigten Königreichs.²⁰³

197 Innenministerium des Vereinigten Königreichs, „Factsheet: The Desistance and Disengagement Programme“, 2019, <https://tinyurl.com/3m3xd5z7>.

198 Paul Thomas, „Britain's Prevent Strategy: Always Changing, Always the Same?“, in *The Prevent Duty in Education: Impact, Enactment and Implications*, Hg. Joel Busher und Lee Jerome, Palgrave Macmillan, 2020, S. 11–31.

199 Helen Warrell, „Inside Prevent, the UK's controversial anti-terrorism programme“, *Financial Times*, 24. Januar 2019, <https://tinyurl.com/jp679f7d>. 2020 gab es erstmals mehr Überweisungen an Channel mit Bezug zu Rechtsextremismus als wegen islamistischer Radikalisierung: James Grierson und Dan Sabbagh, „Largest number of Prevent referrals related to far-right extremism“, *The Guardian*, 26. November 2020, <https://tinyurl.com/skakjuwa>.

200 *Financial Times*, „Inside Prevent, the UK's controversial anti-terrorism programme“.

201 Amrit Singh, „Eroding Trust: The UK's Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education“, Open Society Justice Initiative, 2016, <https://tinyurl.com/yxf34rm8>.

202 „London Bridge: What we know about the attack“, *BBC*, 3. Dezember 2019, <https://tinyurl.com/2uk4h4r5>.

203 Interview mit ehemaliger/m Vertreter:in der Regierung, März 2021.

Gesetzliche und förderungsbezogene Verpflichtungen

Die öffentliche Verwaltung des Vereinigten Königreichs ist seit Margaret Thatchers Zeiten vom sogenannten „New Public Management“ geprägt, ein Schlagwort für ein System effizienter und evidenzbasierter Politikgestaltung.²⁰⁴ Alle Politikfelder – einschließlich P/CVE – müssen zeigen, dass sie das Geld der Steuerzahler:innen angemessen ausgegeben haben. In diesem Sinne müssen Evaluierungen für das Finanzministerium (Treasury) nach den Standards des sogenannten „Green Book“ und des „Magenta Book“ erfolgen.²⁰⁵

In einem Umfeld begrenzter Ressourcen bedeutet das Gebot der Kosteneffektivität, dass Evaluierungen primär als Instrumente der Rechenschaftspflicht aufgefasst werden.

Evaluierungen sind auch für die Gewährleistung einer kontinuierlichen Förderung von Prevent innerhalb der britischen Regierung von wesentlicher Bedeutung. Das Finanzministerium führt regelmäßig umfassende Ausgabenüberprüfungen durch,²⁰⁶ die einen zusätzlichen starken Anreiz für alle Ministerien setzen, den Wert ihrer Arbeit nachzuweisen und sich künftige Budgets zu sichern. In einem Umfeld, in dem finanzielle Ressourcen begrenzt und daher umfochten sind – wie im Fall von P/CVE – bedeutet das Gebot der Kosteneffektivität, dass Evaluierungen primär als Instrumente der Rechenschaftspflicht aufgefasst werden. Der zuvor beschriebene politische Druck im Hinblick auf P/CVE verstärkt ein solches Verständnis der Evaluierungspraxis.

Im UK gilt die Verpflichtung innerhalb der Regierung, alle Programme und Maßnahmen zu evaluieren, auch für die Projektebene. Alle Durchführungsorganisationen, die sich um eine staatliche Förderung bewerben, müssen in ihre Anträge eine Berichts- und Evaluierungskomponente aufnehmen, die dann vom Innenministerium (bei zentral verwalteten Aktivitäten) oder einer örtlichen Behörde (bei lokal realisierten Projekten) bei deren Förderbeschlüssen berücksichtigt wird. Die Fördermittel für Evaluierungsaktivitäten sind normalerweise im Haushalt des Innenministeriums angelegt, allerdings können auch lokale Behörden Ad-hoc-Evaluierungen beauftragen (die mit Fördermitteln der Zentralregierung finanziert werden)²⁰⁷. Auch die Polizei fördert bisweilen Evaluierungen kleineren Umfangs, beispielsweise in Form von Forschungskooperationen.²⁰⁸

Die Counter Terrorism Analysis and Insights Unit (CTAI), der Forschungsstrang von Prevent, der zusammen mit der für Umsetzung zuständigen Abteilung von Prevent in der HSG angesiedelt ist, verwaltet programmbezogene Evaluierungen. Anders als die Kolleg:innen der Prevent-Umsetzung sind die Mitarbeitenden der CTAI einer anderen Abteilung unterstellt, nämlich der für Science, Technology, Analysis, Research and Strategy (STARS). Die politische Verantwortung für Evaluierungen und deren Ergebnisse liegt aber bei der Leitung von Prevent.

204 Rotmann and Binder, „Evaluierung außenpolitischer Maßnahmen in fragilen Kontexten: Erfahrungen und Empfehlungen“.

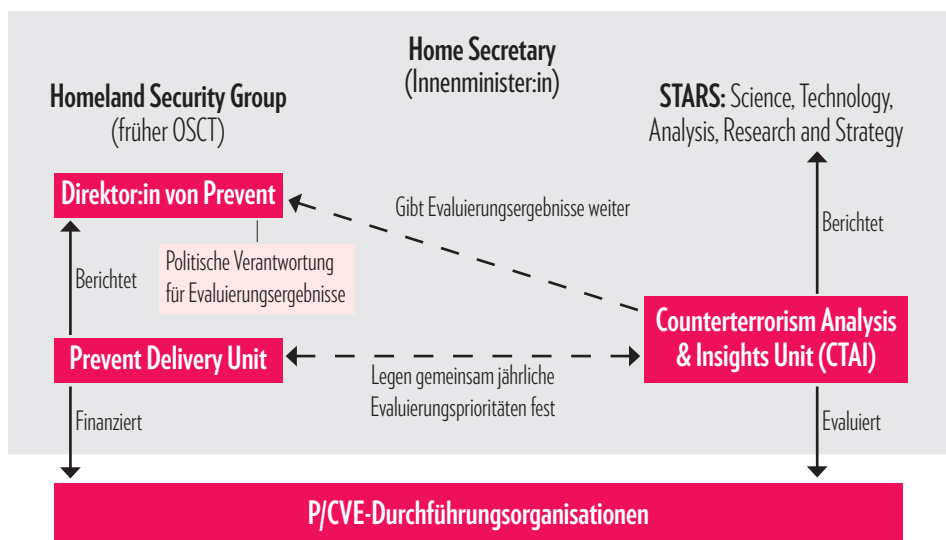
205 Das Green Book und das Magenta Book sind von HM Treasury ausgegebene Leitlinien für die Evaluierung politischer Strategien, von Projekten und Programmen bzw. für das Design von Evaluierungen. Abrufbar bei HM Treasury, „The Green Book“, 2020, <https://tinyurl.com/3czxr4uf> und HM Treasury, „The Magenta Book“, 2020, <https://tinyurl.com/bfm49ccv>.

206 HM Treasury, „Spending Reviews“, archiviert, 2007, <https://tinyurl.com/4auxsp7u>.

207 Interview mit Evaluator:in/Forscher:in, April 2021.

208 Interview mit Forscher:in, April 2021.

Abbildung 7: Schlüsselbeziehungen für P/CVE-Maßnahmen und -Evaluierung im Home Office



Prioritäten und Reichweite

Im Vereinigten Königreich werden Evaluierungen von P/CVE-Maßnahmen auf Politik-, Programm- und Projektebene durchgeführt. Trotz dieser eher breiten Abdeckung der P/CVE-Praxis gaben viele der für diese Studie befragten nichtstaatlichen Akteur:innen an, dass eigentlich kaum etwas evaluiert werde. Dieser Eindruck hängt vermutlich damit zusammen, dass „so gut wie keine Evaluierungen veröffentlicht werden“.²⁰⁹ Viele Befragte waren zudem der Ansicht, die Regierung konzentriere sich ausschließlich auf quantitative, outputorientierte Berichterstattung, was diese nicht als wirkliche Evaluierung erachteten.

Abgesehen von der oben genannten Berichtskomponente können Durchführungsorganisationen auf Projektebene unter Umständen eine externe Evaluierung beantragen, insbesondere wenn sie die Wirksamkeit eines neuen Projekts unter Beweis stellen wollen. In der Praxis werden dafür häufig übrig gebliebene Fördermittel genutzt.

Umfangreichere, extern durchgeführte und programmweite Evaluierungen befassen sich mit einer Auswahl an Projekten oder einem bestimmten Bereich von Prevent. Da diese normalerweise nicht veröffentlicht werden, ist die Reichweite einer solchen programmweiten Evaluierungspraxis schwer zu beurteilen. Ein öffentlich zugänglicher Fortschrittsbericht²¹⁰ wie der des BSBT-Förderprogramms zur Bekämpfung von Extremismus stellt die Ausnahme dar. Für Außenstehende wirken der Zeitpunkt und die Prioritäten von Programmevaluierungen willkürlich, da sie gemäß interner Pläne des Innenministeriums festgelegt werden.

209 Interview mit ehemaliger/m Polizist:in/Forscher:in, Februar 2021.

210 Innenministerium, „Building a Stronger Britain Together: Progress Report“, 2019, <https://tinyurl.com/4decj526>.

Auf der Politikebene wird die Prevent-Strategie gelegentlich überprüft (erstmalig im Jahr 2011 sowie, Stand Juli 2021, zum gegenwärtigen Zeitpunkt). Die öffentlich zugängliche Überprüfung von 2011 war keine Evaluierung an sich, sondern vielmehr eine Mischung aus Umfragen, Beratungen und Fokusgruppen, die erfassten, wie Prevent von Durchführungsorganisationen, Gemeinden und Glaubensgemeinschaften sowie von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird.²¹¹

Zwar fließen alle oben genannten Informationen bei CTAI zusammen, jedoch ist nicht klar, inwieweit die verschiedenen Arten der Evaluation ineinandergreifen. Eine hohe Personalfuktuation im Innenministerium stellt eine weitere Hürde für institutionelles Lernen dar. Aus diesen Gründen beschrieben mehr als ein:e Befragte:r die Evaluierungspraxis im Vereinigten Königreich als nicht systematisch.

Akteur:innen, Management und Verwertung

Im Vereinigten Königreich werden P/CVE-Evaluierungen entweder intern von der CTAI oder extern durchgeführt. Da die Abteilung nur aus einer Handvoll an Personen besteht und über begrenzte Kapazität verfügt, vergibt sie längerfristig angelegte, ergebniszentrierte Evaluierungen mittels Ausschreibungsverfahren an externe Evaluierende. Diese Ausschreibungen sind in der Regel nicht öffentlich und werden oft direkt an eine Liste registrierter Dienstleister:innen weitergeleitet, die sich dann bewerben können. Gelegentlich können auch Organisationen beauftragt werden, die regelmäßig Forschungsleistungen für die britische Regierung erbringen.²¹²

Externe Evaluierende sind für gewöhnlich Wissenschaftler:innen, Forschungsgruppen oder kommerzielle Evaluierende.²¹³ Die kurzen Fristen vieler dieser Aufträge und die Tatsache, dass Evaluierungsergebnisse häufig nicht veröffentlicht werden können, führen dazu, dass Wissenschaftler:innen weniger Anreize haben, sich zu bewerben.²¹⁴ Stattdessen entschließen sich manche Wissenschaftler:innen oder Forschende dazu, eine Drittmittelförderung zu akquirieren, um eine öffentliche Evaluierung ohne Beauftragung durchzuführen.²¹⁵ Dies bringt mehr Unabhängigkeit, aber auch weniger Zugang zu potenziell sensiblen Daten mit sich – und bedeutet zudem, dass keine Verpflichtung zum Aufgreifen der Ergebnisse durch relevante Ministerien oder Behörden besteht. Manche Polizeibehörden pflegen Partnerschaften mit Universitäten oder Forschenden, die an P/CVE-bezogenen Themen arbeiten. Im Gegenzug dafür, dass die Forschenden Zugang zu Informationen erhalten, darf die Polizei deren Forschung als De-facto-Evaluierung ihrer Aktivitäten nutzen. Durchführungsorganisationen führen manchmal Selbstevaluierungen durch, die in der Regel aber eher Berichterstattungen ähneln, als dass systematische, ergebnisorientierte Beurteilungen von P/CVE-Interventionen unternommen werden.

211 Prevent Review: Summary of Responses to the Consultation, 2011, <https://tinyurl.com/3dmachbyy>.

212 Das bekannteste Beispiel dafür ist das Behavioral Insights Team (BIT), das auf Anfrage des Kabinettsbüros vom Innenministerium beauftragt wurde.

213 Interview mit Evaluierender/m, April 2021; Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021.

214 Interview mit Evaluierender/m/Forscher:in, Februar 2021.

215 Ein Beispiel ist Joel Busher und Lee Jerome, *The Prevent Duty in Education: Impact, Enactment and Implications*, Palgrave Macmillan, 2020.

Insbesondere kleinen Organisationen fehlen oft die Kapazitäten, um Erkenntnisse (und Fehler) so darzustellen, dass eine Weiterförderung gesichert wird.

Evaluierende verlassen sich normalerweise auf ihre eigenen Qualitätssicherungsmechanismen, beispielsweise mittels Peer Review.²¹⁶ Außerdem erfolgt über jede Evaluierung ein Austausch zwischen Evaluierenden und dem Innenministerium. Je nachdem, wie politisch heikel das Thema ist, kann dieser Prozess mehr oder weniger tiefgreifend sein. Ein:e Evaluierende:r erklärte, dass das Innenministerium den Bericht über die vorgelegten Evaluierungsergebnisse praktisch selbst geschrieben habe, womöglich weil die Evaluierung ergeben hatte, dass nur 10 Prozent der ungefähr 80 überprüften Projekte tatsächlich Wirkung gezeigt hätten.²¹⁷

Im Laufe eines Projekts erheben Durchführungsorganisationen Daten und übermitteln diese an die Prevent-Koordinator:innen, die die gesamte Berichterstattung quartalsweise an das Innenministerium weiterleiten. Diese Art der Berichterstattung erfolgt oft in Form von quantitativen Output-Analysen (wie viele Personen wurden erreicht, wie viele Personen wurden an Channel überwiesen, usw.) und ist keine Evaluierung.

Die eigentlichen P/CVE-Evaluierungen spielen sich auf der Programmebene ab. Einmal pro Jahr definieren CTAI und die Durchführungsabteilungen in der HSG gemeinsam jährliche Evaluierungsprioritäten (beispielsweise rund um einen Themenschwerpunkt), die häufig auf eine bestimmte Projektuntergruppe abzielen. Da diese Leitkriterien nicht öffentlich sind und im Rahmen des jährlichen Haushaltszyklus festgelegt werden, kennen Durchführungsorganisationen die Prioritäten nicht unbedingt im Voraus und erheben daher nicht immer zu Projektbeginn die für die Evaluierung benötigten Ausgangsdaten.

Programmevaluierungen erfolgen im primären, sekundären und tertiären Bereich. Befragte Evaluierende haben darauf hingewiesen, dass Evaluierungen häufig so getaktet sind, dass Evaluierungsergebnisse genau dann zur Verfügung stehen, wenn eine Entscheidung über eine Folgeförderung ansteht.²¹⁸ Dies hebt die Schwerpunktsetzung auf Rechenschaft als primäres Ziel der Evaluierung hervor, da keine Möglichkeit besteht, sich anhand der Evaluierungsergebnisse zu verbessern oder daraus zu lernen, wenn die Förderung infolge negativer Einschätzungen eingestellt wird. Nach Angabe unserer Befragten fehlen insbesondere kleinen Organisationen oft die Kapazitäten, um Erkenntnisse (und Fehler) Evaluierenden gegenüber so darzustellen, dass eine Weiterförderung gesichert wird.²¹⁹ Des Weiteren wiesen sie darauf hin, dass es für Durchführungsorganisationen wenig Anreize gebe, alle Evaluierungsfragen ehrlich zu beantworten.

Auch die institutionalisierte Verwertung von Evaluierungen bleibt im UK eine Herausforderung. Im Innenministerium gibt es einen internen Prozess zur Weitergabe und Diskussion von Evaluierungsergebnissen und Lernmöglichkeiten in Teams. Eine befragte Person behauptete, dass dies für diejenigen ‚im Raum‘ gut funktioniere, dass aber die Diskussionen für alle außerhalb des unmittelbaren Teams außer Reichweite blieben.²²⁰ Für gewöhnlich werden diese Gespräche nicht weiterverfolgt, und ange-

216 Interview mit Evaluator:in/Forscher:in, April 2021.

217 Interview mit Evaluator:in/m, Februar 2021.

218 Interview mit Evaluator:in/Forscher:in, April 2021.

219 Interview mit Durchführungsorganisation, März 2021.

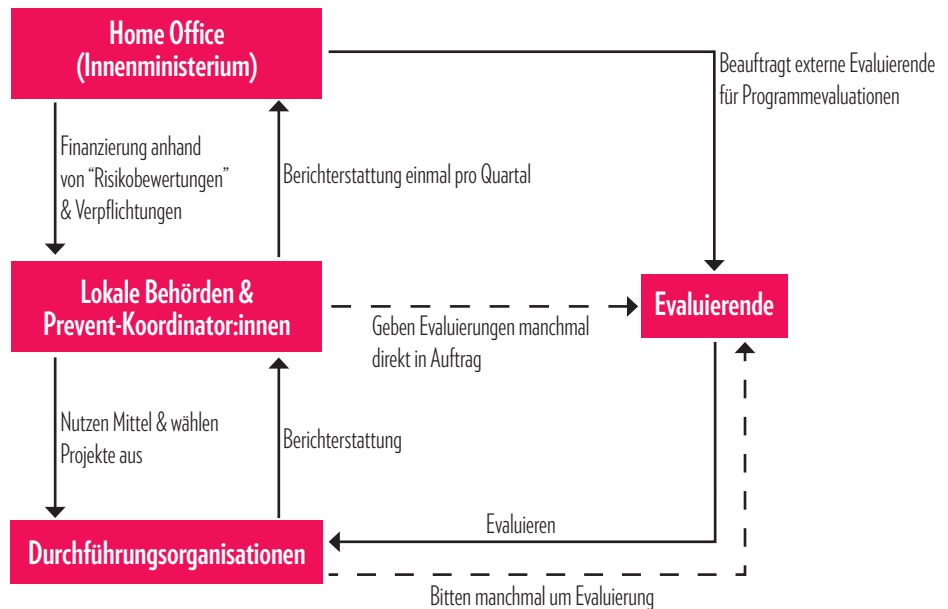
220 Interview mit Berater:in der Regierung, Februar 2021.

sichts der Tatsache, dass all dies ohnehin im Innenministerium verbleibt, gibt es auch keinen Druck von außen, Erkenntnisse aus Evaluierungen zu verwerten. Zudem erzeugen hohe Personalfuktuationsraten im Innenministerium ein Umfeld, in dem Gelerntes selten institutionalisiert wird.²²¹

Das Innenministerium teilt die Ergebnisse von Evaluierungen mit den einzelnen Projektteams in Durchführungsorganisationen, wenn sich daraus die Notwendigkeit für ganz konkrete Verbesserungen ergibt – die Prevent-Koordinator:innen bekommen diese jedoch nicht zwangsläufig zu sehen.²²² In unserer Forschung sind uns keine systematischen Evaluierungsschulungen oder Bestrebungen zum Aufbau von Kapazitäten für Durchführungsorganisationen begegnet. Jedoch wurden in Großbritannien beträchtliche Investitionen in die Schaffung einer Wissensbasis für P/CVE-Politik getätigt, etwa in Form des Centre for Research and Evidence on Security Threats (CREST). Manche Befragten haben kritisiert, die Forschung des Zentrums konzentriere sich übermäßig auf Fragen der Sicherheit.²²³

Das Innenministerium überarbeitet seine Evaluierungspraxis zurzeit und hat die Absicht, mehr langfristige Evaluierungen durchzuführen, welche über die Dauer des jährlichen Haushaltszyklus der Regierung hinausgehen. Zudem gibt es Pläne für die Gründung eines Evaluation Board, dessen Aufgabe es wäre, Evaluierungsprioritäten festzulegen, die Durchführung zu begleiten und die Verwertung sicherzustellen.²²⁴

Abbildung 8: Beziehungen zwischen Schlüsselakteuren im Vereinigten Königreich



221 Interview mit Durchführungsorganisation, April 2021.

222 Interview mit Prevent-Leiter:in einer lokalen Behörde, März 2021.

223 Interview mit Evaluator:in/Forscher:in, April 2021.

224 Interview mit Vertreter:in der Regierung, April 2021.

Evaluierungskultur

Budgetäre Einschränkungen und der politische Druck, zeigen zu müssen, dass die Herangehensweise des UK an die Bekämpfung und Prävention von gewaltbarem Extremismus funktioniert, haben die britischen P/CVE-Bemühungen und die Praxis ihrer Evaluierung stark beeinflusst. Durch die dominante Rolle der Sicherheitsbürokratie im Bereich P/CVE gibt es einen Mangel an Transparenz rund um Maßnahmen zur Prävention von Extremismus, der sich auch auf entsprechende Evaluierungen und deren Erkenntnisse ausdehnt. Zusammengenommen erzeugt dies eine Evaluierungskultur, die ein großes Ungleichgewicht zu Gunsten der Sicherstellung der Rechenschaft für sachgerechte Mittelverwendung und gerettete Menschenleben bewirkt, was Lernen verhindert.

Förderinstitutionen, Durchführungsorganisationen und bisweilen Evaluierende bringen einander kein Vertrauen entgegen, was einen kollaborativen Lernansatz unterminiert.

Der kritische Blick der Öffentlichkeit auf Prevent hat den Druck, der Rechenschaftspflicht besser nachkommen zu müssen, weiter erhöht. In Kombination mit der allgemeinen Sensibilität der in Frage stehenden Themen hat dies ein Umfeld geschaffen, in dem Entscheidungen für eine öffentliche Evaluierung in besonderem Maße abschreckend wirken. Infolgedessen bringen Förderinstitutionen, Durchführungsorganisationen und bisweilen Evaluierende einander kein Vertrauen entgegen, was einen kollaborativen Lernansatz unterminiert. Insbesondere nichtstaatliche Stakeholder vermissen die gemeinsame Einsicht, dass ein vom Innenministerium gefördertes Projekt, das nicht die intendierten Ergebnisse geliefert hat, als gemeinsame Verantwortung des Innenministeriums und der Durchführungsorganisationen zu verstehen ist.²²⁵ Gleichzeitig wiesen manche Evaluierende darauf hin, dass Durchführungsorganisationen, die bereits langjährige Kooperationen mit dem Innenministerium pflegen, mitunter in der Lage waren, die Bedingungen für ihre Evaluierungen vorzugeben.²²⁶

Der allgemeine Mangel an Transparenz trägt weiter zu diesem Misstrauen bei. In einem generell sehr verschlossenen Arbeitsbereich ist der Zugang zu relevanten Informationen, von personenbezogenen bis hin zu sensiblen nachrichtendienstlichen Daten, in der Tat ein schwieriges Thema. Dennoch haben wir ein Muster erkannt, demzufolge diejenigen Befragten, die in gewissem Maße (formell oder informell) Zugang zum Innenministerium hatten, stellten tendenziell einen gewissen Grad an Ausgereiftheit in der Evaluierungspraxis der Behörde fest und lobten diese als „lernorientierte Organisation“. Erstaunlicherweise gaben im Gegensatz dazu diejenigen mit stärker eingeschränktem oder fehlendem direkten Zugang außerhalb der eigenen Projekte an, sie seien unsicher, ob das Innenministerium überhaupt ergebnisorientierte Evaluierungen durchführe. In der Regierung tätige Befragte wiesen auch darauf hin, dass sie selbst nicht sicher seien, ob Durchführungsorganisationen die Evaluierungspraxis des Innenministeriums verstünden.

Der Umstand, dass das Ministerium eine personell gut ausgestattete interne Analyseeinheit hat, unterstreicht dennoch die evidenzbasierte Herangehensweise des UK an die Erarbeitung politischer Strategien und legt ein grundsätzliches Bekenntnis zu Evaluierungen nahe, das von Budgets und Personal gestützt wird. Der Wunsch,

225 Interview mit Evaluator:in/Forscher:in, April 2021.

226 Interview mit Evaluator:in, Februar 2021.

Politik zu konzipieren, die auf Forschungsergebnissen fußt, bedeutet, dass es im Ministerium ein ernsthaftes Verlangen nach Verbesserung durch Evaluierung gibt, was die Grundlage für eine robuste Lernkultur bildet.

Lehren

Andere Länder können vom allgemeinen Grad der Ausgereiftheit, Professionalisierung und dem Ausmaß der Investitionen in die Evaluierungspraxis im UK lernen. Die Betonung auf Forschung als Basis politischer Arbeit ist eine gute Grundlage für den Aufbau gut funktionierender Evaluierungssysteme, einschließlich zu P/CVE-Zwecken. Jedoch zeigt der Fall des UK auch, dass es, wenn dieser Ansatz gut funktionieren soll, unerlässlich ist, Vertrauen unter und zwischen den verschiedenen im Feld involvierten Akteur:innen aufzubauen und Lernen als gemeinsames Unterfangen von Förderinstitutionen, Durchführungsorganisationen und Evaluierenden zu verstehen.

Insbesondere die Evaluierungen in Großbritannien, die sich auf der Programmebene abspielen, können, wenn sie gut umgesetzt werden, eine echte Inspiration darstellen. Anstatt sich auf die Evaluierung einzelner Projekte zu konzentrieren, ermöglicht dieser Ansatz es Evaluierenden und Durchführungsorganisationen, danach zu fragen, was in einer konkreten geografischen Region oder in einem bestimmten Themengebiet gut funktioniert. Programmevaluierungen bieten zudem den notwendigen Raum, um in Fragen einzutauchen, die über die reine Effizienz hinausgehen, und sich auf das Lernen konzentrieren. Entsprechend kann das britische Modell, bei dem primär interne Evaluierungsteams genutzt werden, die aus Mitarbeitenden mit Sicherheitsfreigabe bestehen, die aber einer getrennten Hierarchielinie zugeordnet sind, um deren Unabhängigkeit zu gewährleisten, einen interessanten Ansatz darstellen, den es zu erforschen gilt.

Der Fall des UK zeigt weiterhin, dass durch öffentliche Kontrolle, Sicherheit oder Förderung bedingte Zwänge echte Kompromisse beim Lernen erfordern können – und infolgedessen zu einer klaren Schwerpunktsetzung auf die Rechenschaftspflicht als primärem Ziel von Evaluierung führen können. Derartige Zwänge können beim Design lernorientierter Evaluierungsstrukturen nicht ignoriert werden.

Schließlich ist die Transparenz auf Seiten von Regierungsförderinstitutionen von zentraler Bedeutung. Das heißt nicht, dass alle Evaluierungsergebnisse gemeinfrei zur Verfügung stehen sollten. Insbesondere jedoch, wenn Evaluierungen nicht veröffentlicht werden, müssen diejenigen, die nicht der Regierung angehören, klare Wege offenstehen, wie sie ihren Förderinstitutionen „organisches Feedback“²²⁷ geben können.

227 Interview mit Durchführungsorganisation, April 2021.

Tabelle 5: Zusammenfassung der P/CVE-Evaluierungsstrukturen im Vereinigten Königreich

Wer koordiniert Evaluierungen?	Counter Terrorism Analysis & Insights (CTAI) Unit im Innenministerium (für innere Sicherheit zuständig)
Wer finanziert Evaluierungen?	Innenministerium
Wer evaluiert?	Interne Evaluierungen: Personal der Durchführungsorganisationen (Selbstevaluierung); Personal der CTAI / des Innenministeriums Externe Evaluierungen: Berater:innen (kommerzielle Beratungsfirmen) und externe Wissenschaftler:innen
Was wird evaluiert?	Einzelprojekte (obligatorische Berichtspflichten) Reihen von Projekten oder Maßnahmen auf Programmebene gemäß den vom Innenministerium definierten Prioritäten (verpflichtend) Überprüfungen der Nationalen Strategien (2011 und aktuell laufend)
Was ist das primäre Ziel von Evaluierung?	Starke Ausrichtung auf Rechenschaft für verwendete Mittel, aber auch Lernen im Hinblick auf evidenzbasierte Politikgestaltung und gute öffentliche Verwaltung
Wie wird das Aufgreifen der Ergebnisse organisiert?	Durchführungsorganisationen werden manchmal zu Lernzwecken über Evaluierungsergebnisse informiert Projekte werden mitunter infolge negativer Evaluierungsergebnisse beendet Informelle und intransparente Mechanismen der Weitergabe von Informationen innerhalb des Innenministeriums

Erkenntnisse und Empfehlungen

In dieser Studie wurden die nationalen P/CVE-Evaluierungsstrukturen in Kanada, Finnland, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich sowie deren Auswirkungen auf die Evaluierungspraktiken der jeweiligen Länder analysiert. Dabei haben wir die Frage aufgeworfen, welche strukturellen Entscheidungen die Wahrscheinlichkeit erhöhen oder reduzieren, dass Evaluierungen als Lerninstrumente und zur Verbesserung politischer Praxis genutzt werden. Während das niederländische Beispiel zeigt, dass die beiden Ziele Lernen und Rechenschaft gleichzeitig so verfolgt werden können, dass sie einander verstärken, haben andere Fälle schwerwiegende Beeinträchtigungen und schädliche Nebenwirkungen offengelegt, die eintreten können, wenn Strukturen auf Kosten des Lernens auf maximale Rechenschaft ausgerichtet sind. In einem so jungen Feld wie der P/CVE und in Situationen, in denen beide Ziele miteinander konkurrieren, muss die relative Priorität auf dem Lernen liegen.²²⁸ In allen vier Ländern gaben sowohl Förderinstitutionen als auch Durchführungsorganisationen einen erheblichen Bedarf an Evaluierungen als Lerninstrumenten an. Die einzelnen Fälle liefern viele verschiedene hilfreiche Erkenntnisse darüber, inwieweit und auf welche Art und Weise diesem Bedarf entsprochen wird – oder eben nicht.

Hinsichtlich des Umfangs und der Beschaffenheit von P/CVE-Maßnahmen und deren Evaluierung gibt es zwischen den vier Ländern beträchtliche Unterschiede. Gleichzeitig existieren aber auch wichtige Gemeinsamkeiten: Das P/CVE-Feld an sich ist recht jung und es fehlt an bewährten Standards, um eine nachhaltige Wirkung erzielen zu können. In jedem der Fallstudienländer sind zahlreiche Stakeholder – von Sicherheitsbehörden bis hin zu Sozialarbeiter:innen – an der Umsetzung von P/CVE-Aktivitäten beteiligt. Diese arbeiten oft sektorübergreifend und trotz wesentlicher Unterschiede zwischen den jeweiligen beruflichen und institutionellen Kulturen zusammen. Seit nunmehr über zehn Jahren machen NGOs in diesen Ländern den Löwenanteil der P/CVE-Arbeit, häufig finanziert durch staatliche Förderung, die nach wie vor an einzelne Projekte und kurzfristige Ergebnisse geknüpft ist und deren Fortbestehen sich über einen drei- bis vierjährigen Förderzeitraum hinaus nicht vorhersagen lässt. Die Förderung von P/CVE-Maßnahmen wird somit in der Regel so vergeben, dass Lernprozesse und institutionelle Entwicklung eher behindert als unterstützt werden.

Das Feld der P/CVE läuft zudem immer Gefahr, schlagartig stark politisiert zu werden – nicht nur unmittelbar nach aufsehenerregenden Terroranschlägen, sondern

Das Feld der P/CVE läuft immer Gefahr, schlagartig stark politisiert zu werden.

²²⁸ Siehe unter anderem: Rosand, Winterbotham, Jones and Praxl-Tabuchi, „A Roadmap to Progress: The State of the Global P/CVE Agenda“; Lewis, Marsden and Copeland, „Evaluating Programmes to Prevent and Counter Extremism“.

auch aufgrund der Arten und Weisen, auf die inländische politische Akteur:innen die drohende Gefahr des Extremismus nutzen und missbrauchen. Dies sind wichtige Ursachen für die einzigartigen Herausforderungen mit denen das Vereinigte Königreich konfrontiert ist, wenn man die Situation mit den anderen drei Fällen und Deutschland vergleicht, wo solche Entwicklungen bisher weitgehend ausgeblieben sind.

Inmitten dieser schwierigen Bedingungen haben P/CVE-Akteur:innen in allen Fallstudienländern – oft auf ähnliche Weise wie im deutschen Kontext – mit dem Design und der Durchführung systematischer, nutzbringender Evaluierungen zu kämpfen, die zu echter Erkenntnisverwertung und echtem Lernen führen.

Im nachfolgenden Schlusskapitel haben wir die wichtigsten Erkenntnisse der Studie und unsere daraus resultierenden Empfehlungen anhand von sechs strukturellen ‚Hebeln‘ für solidere, nützlichere Evaluierungspraktiken aufgeführt. Konkret beschreiben wir drei systemische Hebel und drei Hebel für konkrete Evaluierungsstrategien (siehe auch Abbildung 9).

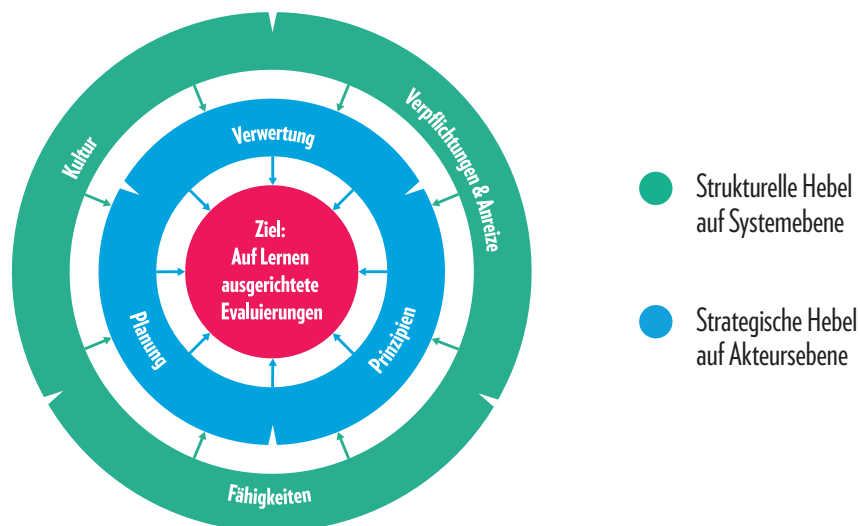
Der erste Teilabschnitt behandelt die zentralen strukturellen Hebel, die Politikgestalter:innen und politischen Entscheidungsträger:innen zur Verfügung stehen, um ein Gesamtsystem aufzubauen oder zu stärken, das Möglichkeiten und Anreize für konstruktive Evaluierungen bietet. Zu diesem Zweck heben wir jene drei Strukturelemente hervor, die wir zu Beginn dieser Studie eingeführt haben: gesetzliche und formale Verpflichtungen, Kapazitäten und Kultur.

Im zweiten Teilabschnitt geht es um Designentscheidungen für konkrete Evaluierungsstrategien, die jede Förderinstitution und die meisten Durchführungsorganisationen in Angriff nehmen müssen, um mit häufigen praktischen Fragen umgehen zu können. Diese lauten:

- Wie kann eine abstrakte Priorisierung von mit Rechenschaft verknüpftem Lernen in praktische Entscheidungen hinsichtlich gesetzlicher und an Förderung gebundener Verpflichtungen, Investitionen in Kapazitäten und der Gestaltung einer konstruktiven Evaluierungskultur in der alltäglichen Praxis des Portfoliomanagements und der Evaluierung übersetzt werden?
- Wie lässt sich eine hohe Qualität von Evaluierungen sowie eine ausreichende Kapazität und Professionalisierung sicherstellen? Wie können Anreize oder Möglichkeiten für eine größere Auswahl an Evaluierungsansätzen geschaffen werden (z. B. Prozess- und Ergebnis- oder Wirkungsevaluierungen, Programm- und Projektevaluierungen)? Wie können strategische Entscheidungen so zugeschnitten werden, dass mit knappen Fördermitteln diejenigen Evaluierungsansätze unterstützt werden, die das Feld bestmöglich voranbringen?
- Wie kann das Aufgreifen von Erkenntnissen durch Durchführungsorganisationen, Förderinstitutionen und Politiker:innen sichergestellt und unterstützt werden?

Beide Arten von Hebeln, mit denen nationale Regierungen bessere P/CVE-Evaluierungssysteme aufbauen und einzelne staatliche Institutionen oder NGOs bessere Strategien entwickeln können, müssen angewendet werden, um eine insgesamt stärkere Evaluierungskultur und Praxis hervorzubringen, durch welche die Qualität aller P/CVE-Bestrebungen durch konstantes, kooperatives Lernen verbessert wird.

Abbildung 9 : Sechs strukturelle Hebel, um konstruktive Evaluierungen auf System- und Strategiebene zu ermöglichen und unterstützen



Strukturelle Hebel für konstruktive Evaluierungen auf der Systemebene

Eine konstruktive und effektive Evaluierungspraxis beruht auf einem System, in dem Kultur, formale Regeln und Fähigkeiten aufeinander abgestimmt sind, sodass ein Fokus auf Lernen ermöglicht und erleichtert wird. Durch die Betonung des systemischen Charakters dieser Investitionen möchten wir die Aufmerksamkeit auf jene Faktoren lenken, die jenseits individueller Evaluierungsprozesse liegen – also die Netzwerkeffekte und Gemeinschaftsgüter, die erforderlich sind, um ein konstruktives Evaluierungssystem zu schaffen, in dem einzelne Akteur:innen die richtigen Anreize und die notwendige Unterstützung erhalten, um effektivere Evaluierungen zu entwerfen und durchzuführen.

● Systemebene

Vertrauen priorisieren, um eine konstruktive Evaluierungskultur zu schaffen

Sowohl im Hinblick auf Rechenschaftspflichten als auch im Hinblick auf das Lernen funktionieren Evaluierungen nur dann, wenn für alle Beteiligten ersichtlich ist, dass diese auf legitime, konstruktive und effiziente Art und Weise organisiert werden. Zudem müssen Investitionen in die Analyse und die Identifikation von Lehren mit echter Bereitschaft der relevanten Akteur:innen verbunden sein, daraus auch tatsächlich zu lernen. Das Lernen hängt seinerseits davon ab, ob Einzelpersonen und Organisationen eigene Fehler eingestehen können, ohne Angst vor negativen Folgen zu haben, welche das Überleben ihrer Organisation gefährden könnten.

Eine konstruktive Kultur erzeugt den nötigen Raum, in dem Fehler eingeräumt, neue Ansätze ausprobiert und manche davon scheitern gesehen werden können und in dem Gelerntes offen ausgetauscht werden kann.

P/CVE-Förderinstitutionen, -Durchführungsorganisationen und -Evaluierende können gemeinsam dazu beitragen, eine Evaluierungskultur zu schaffen und zu erhalten, die auf diesen Grundsätzen fußt. Allerdings befinden sich P/CVE-Förderinstitutionen aufgrund ihrer enormen Macht über Durchführungsorganisationen diesen und Evaluierenden gegenüber in einer Sonderposition. Nur Förderinstitutionen können das notwendige Vertrauen in ihre Integrität kultivieren – also Vertrauen darin, dass sie das Instrument der Evaluierung nicht missbrauchen werden (zum Beispiel indem sie eine Organisation dafür bestrafen, dass diese die gewünschten Ergebnisse in einem Pilotprojekt, welches per Definition als Experiment ausgelegt ist, nicht erreicht hat). Entsprechend können nur Förderinstitutionen die finanziellen Mittel bereitstellen, um entsprechende Kapazitäten für Qualitätsevaluierungen, Evaluierungsmanagement und Erkenntnisverwertung aufzubauen. Schließlich befinden sich Förderinstitutionen in einer besonderen Position, in der sie positive Anreize setzen können, um Durchführungsorganisationen dazu zu motivieren, Herausforderungen und Fehlschläge transparent zu kommunizieren, anstatt diese aus Angst um das Überleben ihrer Organisation zu vertuschen oder zu beschönigen.

Unsere Fallstudien zeigen, dass gemeinsame kulturelle Normen des Lernens in verschiedenen Sektoren (wie Polizei, Justiz, Sozialarbeit oder Gesundheitswesen) sowie zwischen Förderinstitutionen, Durchführungsorganisationen und Evaluierenden einen gewaltigen Mehrwert leisten können, wie es etwa in den Niederlanden der Fall ist. Eine solche Kultur erzeugt den nötigen Raum, in dem Einzelpersonen und Organisationen Fehler einräumen, neue, experimentelle Ansätze ausprobieren, manche davon scheitern sehen und Wissen sowie Gelerntes offen austauschen können. Dies ist für die Professionalisierung eines jungen Politikfeldes wie der P/CVE von zentraler Bedeutung. Die Gesamteffekte einer solchen gemeinsamen Kultur sorgen auch für das notwendige Maß an demokratischer Rechenschaftslegung, obwohl die meisten strukturellen Bedingungen das Lernen klar bevorzugen.

Großbritannien ist hingegen ein abschreckendes Beispiel, das zeigt, welche negativen Folgen es haben kann, wenn solche gemeinsamen Normen fehlen. Trotz der dort beträchtlichen Investitionen in Evaluierungen auf der Programmebene sowie in angewandte wissenschaftliche Forschung ist es bisher nicht gelungen, eine konstruktive Evaluierungskultur aufzubauen. Der Hauptgrund hierfür ist eine allgegenwärtige Kultur des Misstrauens und der Geheimhaltung, die mittlerweile eng mit der sicherheitszentrierten Herangehensweise der Regierung an P/CVE-Maßnahmen und deren Evaluierung verbunden ist. Diese Herangehensweise ist wiederum auf eine destruktive Politisierung des gesamten P/CVE-Feldes im UK zurückzuführen. Auf der anderen Seite ist Kanada hinsichtlich der P/CVE-Evaluierungskultur beinahe das Spiegelbild Großbritanniens. Zwar gibt es sowohl bei Durchführungsorganisationen als auch bei Politiker:innen ein weit verbreitetes Bekenntnis zur Evaluierungspraxis und zum Lernen, jedoch stehen die gewünschten Wirkungen immer noch aus – wahrscheinlich aufgrund fehlender Regeln, um Qualitätsstandards und Anforderungen an die Ergebnisverwertung durchzusetzen sowie aufgrund von Kapazitäts- und Ressourcenengpässen für wissenschaftliche Evaluierung. In Finnland ist die P/CVE-Evaluierungspraxis immer noch ein sehr neues Phänomen und muss sich erst zu einer ausgewachsenen Evaluierungskultur entwickeln, bevor eine diesbezügliche systematische Analyse möglich ist.

Mit Blick auf Deutschland legen erste Erkenntnisse aus anderen PrEval-Forschungssträngen²²⁹ nahe, dass zentrale Elemente einer konstruktiven P/CVE-Evaluierungskultur dort bereits vorhanden sind. Die größten Förderinstitutionen sowie die große Mehrheit der Durchführungsorganisationen sind im Allgemeinen sehr offen²³⁰ für die Nutzung von Evaluierungen als Lerninstrument. Bestehende Praxisnetzwerke in Teilgebieten des Feldes²³¹ sind hierfür der ideale Ausgangspunkt. Ähnlich wie im kanadischen Fall haben bestehende Hindernisse hauptsächlich mit der Zuteilung von Fördermitteln und dem Zuwendungsmanagement zu tun. Hinzu kommen unzureichende Personalressourcen in verschiedenen Teilen des deutschen P/CVE-Systems. Die vielen Regierungsinstitutionen, die in Deutschland auf Bundes- und Länderebene an der Finanzierung von P/CVE beteiligt sind, müssen das notwendige Vertrauen in ihr aufrichtiges Bekenntnis zu einer Lernkultur noch schaffen – dies ist eine Parallele zum Vereinigten Königreich, wenn auch in weitaus geringerem Ausmaß.²³²

Um das nötige Vertrauen zu stärken, müssen deutsche P/CVE-Förderinstitutionen vier Kernbereiche bearbeiten:

- 1. Langfristige Förderung:** Eine konstruktiv-selbstkritische Evaluierungskultur kann sich nur dann verfestigen, wenn das organisatorische Überleben von Durchführungsorganisationen nicht ständig auf dem Spiel steht. Vertrauen setzt daher ein Mindestmaß an finanzieller Sicherheit für Durchführungsorganisationen voraus. Auch wenn manche P/CVE-Aktivitäten bewusst experimentell angelegt sind und Förderinstitutionen eine gewisse Flexibilität benötigen, um sich verändernde politische Prioritäten aufgreifen zu können, wird die große Mehrheit der Bemühungen im Bereich Sozialarbeit, politische Bildung und Bekämpfung von Radikalisierung in Deutschland ebenso wie in den vier Fallstudienländern seit Jahrzehnten konsequent staatlich gefördert. Diese Arbeit stützt sich auf parteiübergreifende politische Unterstützung. Wenn P/CVE-Förderprogramme nicht so angelegt sind, dass sie dieses Gleichgewicht zwischen stabilen und sich verschiebenden politischen Prioritäten antizipieren und reflektieren, dann sollten sie angepasst werden, damit Förderinstitutionen besser dazu in der Lage sind, ein gesundes und vitales Umfeld für sektorübergreifende P/CVE-Aktivitäten zu erhalten und zu entwickeln.

229 Siehe Klöckner, Mona, Verhovnik-Heinze, Melanie, Schlicht-Schmälzle, Raphaela und Nakamura, Reiko, „Multimethodik in der Evaluationspraxis: Eine Erhebung sozialwissenschaftlicher Begleitungen“, PrEval Report, 2021 (im Erscheinen); Mönig, Alina, Koynova, Svetla, Quent, Matthias und Ohlenforst, Vivienne, „Monitoring, Evaluation und Lernen: Erfahrungen und Bedarfe der Fachpraxis Extremismusprävention im Bereich Qualitätssicherung“, PrEval Report, 2021 (im Erscheinen); Uhl, Andreas, Zeibig, Benjamin, Freiheit, Manuela und Zick, Andreas, „Evaluationskapazitäten im Bereich der Extremismusprävention und der politischen Bildung in Deutschland“, PrEval Report, 2021 (im Erscheinen).

230 Quent, Matthias, „Prävention von Rechtsextremismus: Erfahrungen und Herausforderungen für Evaluation und wissenschaftliche Begleitung“, 2021, PrEval Spotlight, <https://tinyurl.com/cssbu4uv> und Koynova, Svetla, „Evaluationsbedarfe der Praxis: Ergebnisse einer Bedarfsabfrage im Präventionsfeld Islamistischer Extremismus“, 2021, PrEval Spotlight, <https://tinyurl.com/y63xuyjz>.

231 Siehe zum Beispiel „Nordverbund Ausstieg Rechts“, <https://www.nordverbund-ausstieg.de/>, der sich mit dem Ausstieg aus rechtsradikalen Strukturen beschäftigt, oder die „Bundesarbeitsgemeinschaft religiös begründeter Extremismus“, <https://www.bag-relex.de/>, die zu auf Religion basierendem Extremismus arbeitet.

232 Interviews mit Vertreter:innen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie vorläufige Umfrageergebnisse einer im Erscheinen begriffenen, groß angelegten PrEval-Studie zu deutschen Stakeholder-Perspektiven zum Thema Evaluierung: Uhl, Andreas, Zeibig, Benjamin, Freiheit, Manuela und Zick, Andreas, „Evaluationskapazitäten im Bereich der Extremismusprävention und politischen Bildung in Deutschland“, PrEval Report, 2021 (im Erscheinen).

- 2. Zugang:** Vertrauen setzt außerdem inklusive Informationsflüsse zwischen Förderinstitutionen und Durchführungsorganisationen voraus. Diese sollten nicht nur formal bestehen, sondern auch spontanen Austausch über entscheidende und oft heikle Themen umfassen – beispielsweise zu Evaluierungsprioritäten, den Auswirkungen von Evaluierungsergebnissen auf anstehende Förderentscheidungen oder zu Änderungen an Förderplänen. Des Weiteren sollten Förderer ihren Durchführungsorganisationen echte Möglichkeiten bieten, sich zeitnah und fundiert zu anstehenden politischen Entscheidungen zu äußern, unabhängig von Evaluierungen. Beratungsgremien, die sich mit Strategien, politischen Maßnahmen und Evaluierungsprioritäten befassen, müssen inklusiv aufgebaut sein, das heißt, sie sollten einen Querschnitt verschiedener Sektoren und Stakeholdergruppen abbilden (beispielsweise indem Praktiker:innen und Wissenschaftler:innen verschiedener Bereiche, von der inneren Sicherheit bis zur Sozialarbeit, miteinbezogen werden). Solche Institutionen sollten zudem transparent genug sein, um sicherzustellen, dass alle an Evaluierungen Beteiligten ein Grundverständnis dafür haben, wie größere Evaluierungen initiiert, geplant und durchgeführt werden.
- 3. Toleranz gegenüber Fehlschlägen:** Vertrauen setzt Schutz vor nicht angemessenen negativen Konsequenzen voraus, wenn Evaluierungsergebnisse kritisch ausfallen. In Kontexten, in denen es schwierig ist, einen Misserfolg öffentlich einzugestehen (wie etwa in der deutschen Evaluierungskultur) – und insbesondere in Politikbereichen, die schnell politisch aufgeladen werden (wie P/CVE) – kann eine Einschränkung der Transparenz eine temporäre Lösung darstellen. Nicht jede Evaluierung muss veröffentlicht werden. Evaluierungsvorschriften können jedoch so gestaltet werden, dass sie Anreize für Transparenz im Allgemeinen setzen, aber auch gerechtfertigte Ausnahmen in Fällen ermöglichen, in denen eine Wahl zwischen einer ehrlichen und somit nützlichen Beurteilung und einer Öffentlichmachung der Ergebnisse getroffen werden muss. Für Förderinstitutionen sollte die Schwelle für eine solche teilweise Transparenz deutlich höher liegen als für Durchführungsorganisationen (siehe nächster Punkt).
- 4. Den Worten Taten folgen lassen:** Wenn Förderinstitutionen wollen, dass Durchführungsorganisationen offen für eine (selbst)kritische Evaluierung sind und sich einer solchen unterziehen, müssen die Förderer bei sich selbst anfangen. Sie sollten nicht nur mehr Transparenz bezüglich der Fehler und missglückten Experimente von Durchführungsorganisationen erwarten, sondern mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie eigene Fehler und Lehren regelmäßig und offen ansprechen, beispielsweise im Portfoliodesign und -management sowie bei Evaluierungsentscheidungen und -kriterien sowie bei der Verwertung von Empfehlungen.

Indem sie ein Gleichgewicht zwischen einer langfristigen, vorhersehbaren und flexiblen Förderung herstellen, einen offenen Zugang für Durchführungsorganisationen ermöglichen, bei dem Fehlschläge toleriert werden und geschützt stattfinden können, und mit gutem Beispiel vorangehen, können Förderinstitutionen dazu beitragen, die angestrebte konstruktive Evaluierungskultur aufzubauen. Zwar handelt es sich bei

diesen vier Komponenten um notwendige Voraussetzungen, jedoch reichen diese allein nicht aus, um dieses Ziel zu erreichen. Zwei weitere Bereiche müssen ebenfalls angegangen werden: gesetzliche und an Förderung gebundene Verpflichtungen einerseits und der Aufbau von Fähigkeiten und Unterstützung andererseits.

Regeln so gestalten, dass sie differenzierte Evaluierungsstrategien ermöglichen

In jedem Land gibt es gesetzliche Verpflichtungen, die – basierend auf etablierten Rechenschaftsprinzipien – sicherstellen sollen, dass Steuergelder effizient und effektiv verwendet werden. Diese gesetzlichen Regelungen konzentrieren sich normalerweise darauf, eine verantwortungsvolle Beschaffung von Leistungen sicherzustellen und zu gewährleisten, dass diese Ausgaben in einem effizienten Verhältnis zu den dokumentierten Ergebnissen auf der Output-Ebene stehen. Lernen zählt für gewöhnlich nicht zu den Zielen dieser Berichte. Die Leitprinzipien sind vielmehr eine lückenlose Erfassung (jeder Euro, jeder Dollar und jedes Pfund muss ausgewiesen werden) und administrative Effizienz (die Berichterstattung und Rechnungsprüfung müssen zu einem Bruchteil des für die eigentliche Aktivität investierten Aufwandes möglich sein). Dies geht normalerweise zu Lasten von Tiefe und Umfang. Evaluierungen stellen ein ergänzendes Mittel dar, um Maßnahmen umfassender zu prüfen – sowohl hinsichtlich dessen, was sie erreicht haben (Ergebnis- oder Wirkungsevaluierungen), als auch bezüglich der Qualität ihres Designs oder Managements (Prozessevaluierungen).²³³

Alle Fallstudien zeigen, dass eine pauschale gesetzliche oder administrative Verpflichtung zur Durchführung von Evaluierungen, die an eine Programm- oder Projektförderung geknüpft ist, das gewichtigste strukturelle Instrument ist, um sicherzustellen, dass Evaluierungen überhaupt durchgeführt werden. Gleichzeitig kann eine solche Regelung allenfalls unspezifisch sein, wenn sie in verallgemeinerter Form auf eine Vielfalt an Aktivitäten angewandt wird, wie sich bei den für das P/CVE-Feld typischen groß angelegten Förderprogrammen zeigt. Eine unspezifische Verpflichtung allein kann, selbst wenn sie verbindlich ist, keine hochwertigen wissenschaftlichen Evaluierungsstandards sicherstellen oder dafür sorgen, dass die Erkenntnisse einer Evaluierung aufgegriffen werden.

Auf der Ebene einzelner Förderprogramme oder sogar einzelner Förderzusagen verfügen Förderinstitutionen jedoch in der Regel über rechtliche Instrumente, um administrative Verpflichtungen zu definieren, die für ihre Zuwendungsempfänger:innen verbindlich sind. Diese erfüllen eine ähnliche Funktion wie Verpflichtungen, die in aus öffentlichen Ausschreibungen resultierenden Verträgen definiert sind. Mithilfe dieser Instrumente können Förderinstitutionen ihre Durchführungsorganisationen dazu verpflichten oder ermächtigen, Evaluierungen auf besondere Art und Weise im Sinne der Evaluierungsstrategie der Förderinstitution zu nutzen oder zu unterstützen. So

Eine unspezifische Verpflichtung allein kann keine hochwertigen wissenschaftlichen Evaluierungsstandards sicherstellen, selbst wenn sie verbindlich ist.

²³³ Sogar im Vereinigten Königreich mit seinem soliden, rechenschaftsorientierten System, das alle Regierungsebenen durchdringt, ist das „Green Book“ so verfasst, dass Begutachtung und Evaluierung („appraisal and evaluation“) als Entscheidungstool für Verwaltungsbedienstete und Politiker:innen präsentiert werden, was einen gewissen Auslegungsspielraum eröffnet, anstatt ein rechtlich einheitliches, universell anwendbares Verfahren vorzuschreiben. Siehe: HM Treasury, The Green Book, ibid.

sind zum Beispiel kleine Projekte, die einer bewährten Wirklogik folgen, unter Umständen (wie etwa im Vereinigten Königreich) nur an die Verpflichtung gebunden, regelmäßig in geringem und klar definiertem Umfang Daten an Programmevaluierungen zu liefern oder Befragungen oder Vor-Ort-Besuche zu ermöglichen, wenn sie Teil einer Stichprobe für eine umfangreichere Programmevaluierung werden.²³⁴ Andererseits besteht für größere oder experimentelle Projekte oder Programme womöglich eine Verpflichtung zur Durchführung einer Prozess- oder Entwicklungsevaluierung parallel zu ihrer Projektarbeit. Eine solche Evaluierung könnte von der Förderinstitution oder der Durchführungsorganisation in Auftrag gegeben werden. Alternativ können solche Projekte oder Programme dazu verpflichtet werden, parallel dazu ein Forschungsprojekt aufzusetzen, das sowohl als Entwicklungsevaluierung als auch Grundlagenforschung fungiert. In Kombination mit der entsprechenden Mittelzuteilung und mit Investitionen in Fähigkeiten (oder dem Ausbleiben solcher Erwägungen) wirken sich derartige Verpflichtungen in erheblichem Maße darauf aus, wie die Ziele und Prioritäten von Förderinstitutionen in der Evaluierungspraxis von Zuwendungsempfänger:innen verstanden und umgesetzt werden und welches Vertrauen ihnen entgegengebracht wird.

In Finnland existieren keine gesetzlichen Evaluierungspflichten bis auf jene, die sich aus den Verordnungen der EU für Empfänger:innen von EU-Fördermitteln für die P/CVE-Arbeit ergeben. In Kanada begann die Zentralregierung vor kurzem von den durch Bundesprogramme geförderten Organisationen zu fordern, dass sie externe Evaluierungen beauftragen. Empfänger:innen von Fördermitteln der Provinzen oder Kommunen können hingegen nach wie vor freiwillig entscheiden, ob sie evaluieren und welche Art der Evaluierung sie wählen. Im Vereinigten Königreich dienen an staatliche Förderung gekoppelte Evaluierungsverpflichtungen dazu, ein Grundniveau der Evaluierungspraxis zu etablieren und sicherzustellen, dass die nötigen Daten erhoben werden. Durch diese Evaluierungsverpflichtungen werden auch die Datenerhebung und der Zugang für Evaluierungen auf Programmebene, die zentral vom Innenministerium (entweder intern oder durch Vergabe an externe professionelle Evaluierende) verwaltet werden, gesichert.²³⁵

Was die Niederlande, Kanada und das Vereinigte Königreich eint ist, dass es unterschiedliche Anforderungen an unterschiedliche Programme, Zuwendungsempfänger:innen oder Vermittlungsinstanzen gibt. Die Anforderungen unterscheiden sich auch bezüglich der verschiedenen Evaluierungsebenen (Projekt-, Programm- oder Politikebene). Sie reichen von der Berichterstattung über grundlegende Daten oder Ergebnisse von Selbstevaluierungen bis hin zu Verpflichtungen, aufgrund derer Durchführungsorganisationen selbständig externe Evaluierungen beauftragen müssen. In den Niederlanden scheint dieses Zusammenspiel unterschiedlicher Anforderungen erstaunlich gut zu funktionieren und trägt dazu bei, unnötige Berichtspflichten oder Misstrauen seitens der Durchführungsorganisationen zu vermeiden und gleichzeitig das Lernen auf der Ebene der Durchführungsorganisationen und die Einspeisung relevanter Daten in groß angelegte Metaevaluierungen zu fördern, aus denen auch die Politikebene lernen kann.

234 Der Bewerbungsleitfaden des britischen Programms „Building a Stronger Britain Together“ bietet allen seinen Bewerber:innen einen Überblick über die Evaluierungspflichten: <https://tinyurl.com/3dt7wjbs>.

235 Es ist jedoch unklar, inwieweit sich die Berichtsdaten und die Ergebnisse einer umfangreicheren Programmevaluierung im Innenministerium gegenseitig anreichern. Siehe Kapitel zum Vereinigten Königreich für weitere Einzelheiten.

Die strategische Nutzung administrativer, an eine Förderung geknüpfter Verpflichtungen ist daher ein wichtiger Hebel für Förderinstitutionen und politische Entscheidungsträger:innen, die sich für lernzentrierte Evaluierungen einsetzen wollen. Wie am Beispiel der Niederlande gezeigt, ist es in der Regel hilfreich, begrenzte Ressourcen zielgerichtet auf die Evaluierung jener Projekte oder Teile eines Förderungsportfolios anzuwenden, bei denen eine Evaluierung hinsichtlich des Mehrwerts, den sie zur Erreichung wichtiger Lernziele und zur Gewährleistung der Rechenschaftspflicht beiträgt, am vielversprechendsten ist.

Deutsche P/CVE-Förderinstitutionen sollten die administrativen Verpflichtungen, die sie an ihre Zuschüsse binden, dazu nutzen, eindeutige und zielgerichtete Forderungen an die wissenschaftliche Evaluierung von Programmen und Maßnahmen zu richten. Diese sollten darauf ausgerichtet sein, die deutsche P/CVE-Praxis entsprechend einer etablierten Evaluierungsstrategie weiterzuentwickeln, die prioritäre Bereiche und Zielvorgaben für Evaluierung in jedem einzelnen Förderungsportfolio definiert. Die Einzelheiten sollten so gestaltet werden, dass die Priorität auf dem Lernen liegt und bereits vorhandene gesetzliche Anforderungen zur Gewährleistung der Rechenschaftspflicht ergänzt werden. Des Weiteren müssen für alle Forderungen angemessene finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden, sodass Durchführungsorganisationen diesen auch wirklich nachkommen können. Dabei sollten Förderinstitutionen weiterhin der internationalen (sowie der aktuellen deutschen) Praxis folgen und gesetzliche Rechenschaftsanforderungen zur Projektabrechnung von ergänzenden Evaluierungspflichten trennen. Zu weiteren Informationen über das Design von Evaluierungsstrategien, siehe Definition von Evaluierungsplänen und Aufbau evaluierbarer Portfolios weiter unten.

In Fähigkeiten zum Evaluierungsmanagement, zur Durchführung von Evaluierungen sowie zur Nutzung ihrer Ergebnisse investieren

In den Niederlanden, in Kanada und im Vereinigten Königreich – den Länderfallstudien, bei denen wir die am weitesten verbreiteten, strengsten und gleichzeitig am besten genutzten und akzeptierten Evaluierungspraktiken vorfanden – werden beträchtliche strategische Investitionen in den Aufbau von Evaluierungskapazitäten für Förderinstitutionen, Evaluierende und Durchführungsorganisationen von P/CVE-Maßnahmen getätigt. Dazu zählen Investitionen in die Fähigkeit, Evaluierungen zu organisieren, umzusetzen und (in geringerem Ausmaß) die entsprechenden Ergebnisse zu nutzen. Diese Länder zeigen auch unterschiedliche Lösungen dafür auf, wie solche Kapazitäten strukturiert und in Institutionen integriert werden können – sei es durch einen zentralisierten Ansatz (für das gesamte Land) und/oder eher dezentral strukturiert (beispielsweise im Kreise verschiedener P/CVE-Akteur:innen). Investitionen in diese drei grundlegenden Arten von Evaluierungsfähigkeiten – für das Evaluierungsmanagement, die Durchführung von Evaluierungen und die Verwertung der Erkenntnisse einer Evaluierung – sind notwendig, auch wenn sie alleine nicht ausreichen, damit P/CVE-Akteur:innen das Lernpotenzial von Evaluierungen voll ausschöpfen, wie die Beispiele aus Kanada und dem Vereinigten Königreich nahelegen.

Nur im Vereinigten Königreich wird das Evaluierungsmanagement vollständig zentral gesteuert. Dort ist die CTAI-Einheit des Innenministeriums für alle Evaluierungen von P/CVE-Maßnahmen auf der Programmebene zuständig, auf die ein Großteil der Evaluierungstätigkeit im UK entfällt. Einige – normalerweise prozessbezogene – Evaluierungen werden intern (vom Personal der CTAI) durchgeführt, wohingegen Ergebnis- oder Wirkungsevaluierungen für gewöhnlich über Ausschreibungen an externe Evaluator:innen vergeben werden. In Finnland werden Evaluierungen auf Projekt- oder Programmebene im Gesundheits- und Sozialwesen vom ministeriumseigenen nationalen Forschungsinstitut organisiert, das spezialisierte Forschungsteams und Evaluierungsexpert:innen für wichtige Politikfelder beschäftigt. Dazu zählt als neuestes Feld auch P/CVE. Eine typische Begleiterscheinung eines zentralisierten Evaluierungsmanagements ist es, dass die für die Definition des Umfangs und die Kontrolle der Evaluierungen zuständige Organisation getrennt von den Organisationen agiert, die über die Verwertung der Evaluierungserkenntnisse entscheiden. Letztere sind in der Regel entweder Durchführungsorganisationen oder Förderinstitutionen. Im Vereinigten Königreich ist diese Trennung auf Ebene der Förderinstitutionen nicht so streng, da Evaluierungsmanager:innen und Mitarbeiter:innen von Förderinstitutionen in parallelen Abteilungen arbeiten, die miteinander interagieren. Jedoch ist es besonders unvorteilhaft, dass Evaluierungsmanager:innen und Durchführungsorganisationen strikt voneinander getrennt sind, da die meisten Evaluierungen innerhalb des Innenministeriums unter Verschluss gehalten und nicht immer oder nicht in Gänze an Durchführungsorganisationen weitergegeben werden. Dies bedeutet eine schwerwiegende Einschränkung der Verwertungsmöglichkeiten für Durchführungsorganisationen.

In Kanada und den Niederlanden gibt es kein zentrales Evaluierungsmanagement. Evaluierungen werden dezentral verwaltet und beauftragt. Allerdings erfolgt eine zentralisierte Unterstützung in Form von speziellen Wissens-Hubs, die Durchführungsorganisationen oder lokalen Behörden in Städten und Regionen bei deren Bemühungen helfen, nützliche Evaluierungen zu beauftragen (siehe Abschnitt *Evaluierungspläne entwickeln* weiter unten). In den Niederlanden spielt diese Unterstützung eine wichtige Rolle dabei, die Verwertung von Evaluierungsergebnissen zu erleichtern. In Verbindung mit einer robusten Evaluierungskultur, klaren formalen Evaluierungspflichten und einem System der Durchführung übergeordneter Metastudien zur Synthesierung wichtiger Daten erlaubt es die komplett dezentrale Herangehensweise an Programm- oder Projektevaluierungen verschiedenen Akteur:innen, unterschiedliche Evaluierungsstrategien zu verfolgen. Individuelle institutionelle Akteur:innen können über die zu verwendende Evaluierungsstrategie entscheiden, je nachdem, welche Lernziele im Einzelfall definiert werden. So können Durchführungsorganisationen Evaluierungen beauftragen, die auf den Verbesserungsbedarf ihrer Projekte zugeschnitten sind, während Förderinstitutionen größer angelegte Evaluierungen auf Programmebene umsetzen können, durch die sie bessere längerfristige Entscheidungen über Portfoliodesigns und Investitionsschwerpunkte treffen können.

Deutsche P/CVE-Förderinstitutionen und größere Durchführungsorganisationen sollten eine strategische Arbeitsteilung im Evaluierungsmanagement treffen und ihre jeweiligen Rollen auf eine Weise abgrenzen, die den jeweiligen Zwecken und Zielsetzungen gerecht wird.

Sowohl in Kanada als auch in den Niederlanden handelt es sich bei externen Evaluierenden normalerweise um auf P/CVE-Evaluierungen spezialisierte Berater:innen. In manchen Fällen sind es allerdings aktuelle (im Falle Kanadas) oder ehemalige (in den Niederlanden) Beschäftigte von P/CVE-Durchführungsorganisationen, die sich an Peer-to-Peer-Evaluierungen beteiligen. Im Vereinigten Königreich werden externe Evaluierungen normalerweise entweder an Wissenschaftler:innen, gemeinnützige Forschungsinstitute oder kommerzielle Evaluierende vergeben. In Finnland werden nur gesundheits- oder sozialpolitische Interventionsmaßnahmen systematisch auf Projekt- oder Programmebene evaluiert. In diesen Fällen werden zu diesem Zweck Teams, die sowohl aus Wissenschaftler:innen als auch Evaluierungsberater:innen bestehen, beauftragt. Die einzige bisher durchgeführte P/CVE-Evaluierung auf Politikerebene wurde per Ausschreibung an eine internationale Wirtschaftsprüfungsfirma (KPMG) vergeben.

Hinsichtlich der Frage, welche Art von ‚Markt an Evaluierenden‘ am wahrscheinlichsten die beste Evaluierungskapazität für eine Vielzahl verschiedener Evaluierungsbedarfe und -strategien liefert, legen die in unseren Fallstudien gesammelten Erfahrungen sowie jene aus anderen Bereichen wie der Außenpolitik und der humanitären Hilfe²³⁶ nahe, dass Vielfalt im Hinblick auf Qualifikation, beruflichen Hintergrund und Perspektiven ein wichtiges Ziel ist. In den Niederlanden scheint die institutionelle Praxis des Drehtüreffekts zwischen Regierungsbehörden, regierungsunabhängigen P/CVE-Durchführungsorganisationen und Evaluierungsberatungen insbesondere diesem Ziel einen guten Dienst zu erweisen. In Kanada gibt es angesichts einer weniger differenzierten Zusammensetzung von Akteur:innen Bedenken über Interessenkonflikte, falls sich um Förderung konkurrierende Personen gleichzeitig an einer Peer-Evaluierung beteiligen. Im Gegensatz dazu hat das niederländische Evaluierungsumfeld mit seinen etablierten, wenngleich oft sehr kleinen, Beratungsfirmen und dem fließenden Wechsel der Expert:innen zwischen verschiedenen Stakeholdergruppen einen positiv-diversifizierten Evaluierungsmarkt hervorgebracht. Die Größe und Vielfalt dieses Angebots an Expertise auf dem Markt an Evaluator:innen erleichtert es Auftraggebern, Evaluierende zu identifizieren, die sich an die Grundsätze der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit halten.

Deutsche Förderinstitutionen, die sich mit P/CVE-Interventionen befassen, sollten die Ergebnisse des laufenden Mappings und der Analyse der bestehenden Evaluierungslandschaft in Deutschland im Rahmen des PrEval-Projekts bewerten.²³⁷ Wenn sie darin Kapazitäts- und/oder Nutzungslücken erkennen, sollten sie die Ressourcen und entsprechenden Regelungen ihrer Fördersysteme ausnutzen, um zusätzliche unabhängige und unparteiische Evaluierungskapazitäten aufzubauen. Darüber hinaus sollten sie sich der vorhandenen Fähigkeiten bedienen, wenn sie Evaluierungen beauftragen, und Durchführungsorganisationen Anreize für deren Nutzung setzen.

236 Rotmann and Binder, „Evaluierung außenpolitischer Maßnahmen in fragilen Kontexten: Erfahrungen und Empfehlungen“.

237 Uhl, Zeibig, Freiheit und Zick, „Evaluationskapazitäten im Bereich der Extremismusprävention und politischen Bildung in Deutschland“.

In allen unseren Fällen sind an Management, Durchführung und Verwertung von Evaluierungen zahlreiche verschiedene Akteur:innen beteiligt. Das gilt selbst für das am stärksten zentralisierte Land, das Vereinigte Königreich. Einige der Akteur:innen sind klein; für andere ist P/CVE nur ein kleiner Teil ihres institutionellen Auftrags und Projektportfolios. Zudem gibt es Akteur:innen, für die entweder das P/CVE-Feld allgemein oder die Praxis der systematischen Evaluierung neu sind. Kurz gesagt ist nicht jede Organisation gut für die Umsetzung moderner Evaluierungen gerüstet und viele brauchen Unterstützung, um das Potenzial von Evaluierungen als Instrument zum Lernen und zur Verbesserung von Maßnahmen ausschöpfen zu können.

In den Niederlanden, Kanada und dem Vereinigten Königreich leistet die Regierung Unterstützung speziell zu diesem Zweck. Dies bedeutet in der Regel, dass die Durchführung von Evaluierungen dadurch gestärkt wird, dass professionelle Evaluierende hinzugezogen werden – sei es über Beratungsfirmen oder in Zusammenarbeit mit Expert:innen aus dem Wissenschaftsbereich oder der Zivilgesellschaft. Darunter fällt außerdem der Aufbau von Kapazitäten für das Management von Evaluierungen und die Verwertung ihrer Ergebnisse, sowohl in Durchführungsorganisationen als auch in Förderinstitutionen. Die Unterstützung durch die Regierungen dieser Länder erfolgt primär auf zwei Wegen: Zum einen über Investitionen in angewandte P/CVE- und Evaluierungsforschung, zum anderen durch die Einrichtung und Förderung sogenannter Wissens-Hubs oder Beratungsstellen. Letztere unterstützen alle Akteur:innen im P/CVE-Bereich dabei, die praktischen Herausforderungen, die ihnen bei der Umsetzung von Evaluierungen begegnen, zu meistern.

Im Vereinigten Königreich wie auch in Kanada gibt es eine große Bandbreite an ständigen Beratungsgruppen (bestehend aus Wissenschaftler:innen und Praktiker:innen) und Forschungszentren, die speziell dafür gefördert werden, Kapazitäten zur Forschung und Beratung zum Thema P/CVE zu institutionalisieren. Die kanadische Regierung fördert beispielsweise das CPN-PREV, das Canadian Practitioners Network for the Prevention of Radicalization and Extremist Violence, das an der Université du Québec à Montréal (UQAM) angesiedelt ist. Das CPN-PREV verfügt über ein eigenes Team von anwendungsorientierten Forscher:innen, das „evidenzbasierte Leitlinien für gute Praxis“ und Handreichungen auf Grundlage sogenannter „systematic reviews“ der bestehenden Fachliteratur zu den Kernthemen der P/CVE-bezogenen Wirklogiken (theories of change) bereitstellt. Zudem gibt es Beratungsgremien, die der praktischen Politik, inklusive der Förderpolitik, das Wissen von Praktiker:innen zugänglich machen sollen. Dies findet in der Regel in viertel- oder halbjährlichen Sitzungen statt. In den Niederlanden wird eine Mischung aus dezentralen Forschungsprojekten, die an verschiedenen Universitäten angesiedelt sind, und einem zentralen Forschungszentrum, das an das Ministerium für Justiz und Sicherheit (JenV) angegliedert ist, gefördert.

Die niederländische Regierung unterhält zudem einen zentralisierten Wissens-Hub in Form einer ständigen interministeriellen Arbeitsgruppe, die sich aus Fachreferent:innen der beiden für die P/CVE-Förderung zuständigen Ministerien zusammensetzt. Sie fungiert als integrierte Beratungsstelle für kommunale Behörden und Durchführungsorganisationen, die Evaluierungen gestalten und beauftragen wollen. Ihre Mitglieder unterstützen das P/CVE-Feld dadurch, dass sie Toolkits entwickeln, Schulungen anbieten und insgesamt als eine Art Bereitschaftsdienst für Einzelfall-

Keines der von uns untersuchten Länder hat bisher die effektive Unterstützung für die Kapazitäten zur Wissensverwertung in Angriff genommen.

fragen agieren. In Kanada wurde erst vor kurzem eine mit noch besseren Ressourcen ausgestattete Unterstützungseinheit bei Public Safety Canada, dem für die innere Sicherheit zuständigen Bundesministerium, eingerichtet. Das dortige Canada Centre for Community Engagement and Prevention of Violence umfasst ein Forschungsteam, dessen Mandat im Wissensmanagement sowie in der bedarfsorientierten Unterstützung in Fragen des Evaluierungsmanagements und -designs besteht. Im Vereinigten Königreich könnte die CTAI-Einheit des Innenministeriums ebenfalls eine solche Funktion übernehmen, wenn sie nicht so undurchsichtig und auf Vertraulichkeit bedacht arbeiten würde wie bisher. Momentan erfüllt die vergleichsweise große anwendungsorientierte Forschungsgemeinde des UK de facto die Funktion eines kollektiven Wissens-Hubs zum Thema P/CVE – wenn auch eher im Bereich der P/CVE-Praxis als der Evaluierung.

Insgesamt zeigen diese Beispiele, dass die beiden Kernelemente der Unterstützung von Evaluierungskapazitäten – bezüglich der Durchführung und bezüglich des Managements und der Verwertung von Evaluierungen – auf mehrere Arten organisiert werden können, die vorteilhaft (und vielleicht sogar notwendig) erscheinen, um ein solides P/CVE-Evaluierungsumfeld zu schaffen. Eine Herausforderung, die jedoch keines der von uns untersuchten Länder bisher in Angriff genommen hat, ist die effektive Unterstützung für die Kapazitäten zur Wissensverwertung. Ein effektives Aufgreifen von Erkenntnissen ist nicht nur eine Frage von verbindlichen Verpflichtungen, finanziellen Lernanreizen und Evaluierungsmanager:innen, die sich bei Entscheidungsträger:innen nach deren Management-Response-Plänen und darin formulierten Zusicherungen erkundigen. Keines dieser Elemente fällt ins Gewicht, wenn die Personen in den Kernarbeitsbereichen, die P/CVE-Aktivitäten umsetzen, keine Zeit haben, Evaluierungsergebnisse aufzunehmen und darauf zu reagieren. In der Regel richten sich die meisten Evaluierungsempfehlungen an Durchführungsorganisationen, auch wenn manche davon auch an Förderinstitutionen gehen. Wie viele unserer Gesprächspartner:innen in allen vier untersuchten Ländern berichteten – und was sich auch in den vorläufigen Ergebnissen einer weiteren PrEval-Studie zum deutschen Kontext zu bestätigen scheint²³⁸ – haben beide Seiten damit zu kämpfen, dass ihnen die Kapazitäten zur systematischen Auseinandersetzung mit Evaluierungsergebnissen und ihrer Verwertung für die eigene aktuelle und künftige Arbeit fehlen. Diese Kapazitätslücke ist häufig darauf zurückzuführen, dass sich viele Durchführungsorganisationen im P/CVE-Umfeld ausschließlich aus Projektmitteln finanzieren. In diesen Fällen steht der Anreiz, die operative Reichweite zu maximieren (also die größtmögliche Anzahl an gefährdeten Personen zu erreichen oder die größtmögliche Anzahl an Interventionen umzusetzen) in keinem ausgewogenen Verhältnis zum Anreiz für Qualität und Lernen. Diese Herausforderung anzugehen ist ein weiterer Schlüssel zum Aufbau eines effektiven Evaluierungsökosystems.

Deutsche P/CVE-Förderinstitutionen sollten in Kapazitätsentwicklung für Evaluierende und Evaluierungsmanager:innen investieren. Solche Investitionen sollten auf einer systematischen Bedarfsanalyse für den deutschen Kontext basieren, die sowohl Durchführungsorganisationen (bei denen die Fördermittel für

238 Uhl, Zeibig, Freiheit und Zick, "Evaluationskapazitäten im Bereich der Extremismusprävention und der politischen Bildung in Deutschland".

Positionen im Evaluierungs- und Verwertungsmanagement in unseren Fallstudienländern oft fehlen) als auch das Feld als Ganzes abdeckt.²³⁹ In unseren Fallstudienländern zählten zentral bereitgestellte Toolkits sowie Schulungen, Beratungen, Austausch und Lernmöglichkeiten auf Augenhöhe zu den wichtigsten Instrumenten für den Aufbau einer effektiven Evaluierungspraxis.

Strukturelle Hebel für eine konstruktive Evaluierung auf der Strategieebene

Im vorherigen Abschnitt wurden drei Elemente zur Stärkung der P/CVE-Evaluierungspraxis auf der Systemebene skizziert. Um die Vorteile dieser systemischen Investitionen für Verbesserungen auf der Ebene einzelner Organisationen zu nutzen, können politische Entscheidungsträger:innen, Führungskräfte und Portfoliomanager:innen das Instrument der Evaluierungsstrategien anwenden. Evaluierungsstrategien bündeln begrenzte Evaluierungsressourcen in einer Weise, die den Bedürfnissen von Stakeholdern bestmöglich gerecht wird. Auf der Ebene institutioneller Evaluierungsstrategien ergeben sich aus unserer Forschung drei besonders wirkmächtige und daher zentrale Hebel für bessere Evaluierungen: (1) die Gestaltung evaluierbarer Portfolios; (2) die Sicherstellung der Unparteilichkeit und Qualität von Evaluierungen; und (3) die Etablierung moderner Verwertungsverfahren.

● Strategieebene

Evaluierungspläne definieren und evaluierbare Portfolios gestalten

In allen vier Fallstudien stellten wir fest, dass die derzeitigen Evaluierungspraktiken darunter leiden, dass ein Großteil der Evaluierungen nachträglich für Projekte, Programme oder politische Konzepte eingeleitet wird, die keine konkreten Ziele oder Wirklogik haben. Im Gegenzug brachten Evaluierungen tendenziell deutlich relevantere und nützlichere Ergebnisse hervor, wenn sie P/CVE-Maßnahmen überprüften, die bereits mit einer zukünftigen Evaluierung im Hinterkopf konzipiert wurden. Über die Definition klarer Ziele und einer klaren Wirklogik hinaus gehört dazu auch, auf jeder Ebene (Projekt, Programm und Politik) Möglichkeiten für flexible Anpassungen als Reaktion auf Evaluierungserkenntnisse einzubauen.

Auf Projekt- oder Programmebene sind als positive Beispiele aus den Niederlanden unter anderem sogenannte Pilotzuwendungen zu nennen, die die Bezeichnung „Pilot“ tatsächlich ernst genommen haben. Die mit diesen Zuwendungen geförderten Maßnahmen wurden bewusst als Experimente angelegt. Als Ziel dieser Projekte war Lernen durch Experimentieren ebenso wichtig wie die eigentliche Wirkung im Sinne von P/CVE. Die Maßnahmen selbst wurden durch Entwicklungsevaluierungen („developmental evaluations“) während der Laufzeit begleitet. Flexible Förderbestimmungen oder -verträge machten Kurskorrekturen oder sogar umfangreichere Änderungen an den Projektdesigns als Reaktion auf die Ergebnisse einer Zwischenevaluierung während eines bestimmten Förderzeitraums möglich. Durchführungsorganisationen

²³⁹ Ibid.

Statt jedes kleine Projekt mit Evaluierungsanforderungen zu überfrachten, legten Evaluierungsmanager:innen eine Priorität auf das Ziel des Lernens und investierten dementsprechend in Evaluierungen.

konnten sich auf eine explizite und förmliche Zusage der Förderinstitutionen verlassen, dass negative Evaluierungsergebnisse eine Anschlussförderung nicht gefährden, sondern vielmehr zu einer weiteren Projektlaufzeit führen würden – geknüpft an eine Verpflichtung zum Lernen und dazu, auf der Grundlage der Evaluierungsergebnisse Anpassungen vorzunehmen.

Die britische und finnische Evaluierungspraxis umfasst zudem einzelne Elemente, die als gute Beispiele herangezogen werden können, vor allem hinsichtlich der strategischen Nutzung von Evaluierungsressourcen in einigen der Programmevaluierungen des britischen Innen- und des finnischen Sozialministeriums. Statt knappe Evaluierungsressourcen darauf zu verwenden, jedes kleine Projekt mit Evaluierungsanforderungen zu überfrachten (was häufig auf Daten von geringer Qualität und Evaluierungen von äußerst geringem Wert hinausläuft, wie viele Metaevaluierungen zeigen), legten Evaluierungsmanager:innen eine Priorität auf das Ziel des Lernens und investierten dementsprechend in Evaluierungen. Dadurch wird zwar nur ein Teil des gesamten Förderportfolios der Förderinstitutionen durch Evaluierungen abgedeckt, dafür stellen individuell zugeschnittene Evaluierungsdesigns sicher, dass zentrale Lernziele tatsächlich erreicht werden.

Eine derartige strategische Herangehensweise an Ressourcenplanung für Evaluierungen kann alternativ auch zu vielen kleinen, einfachen Projektevaluierungen führen, die entweder in Metaevaluierungen aggregiert oder durch Begleitforschung ergänzt werden, um Erkenntnisse auf der Programmebene zu gewinnen. Eine andere Art der Umsetzung eines solchen Ansatzes könnte in einer Mischung aus breit angelegten Programmevaluierungen gepaart mit tiefgreifenden formativen und Entwicklungsevaluierungen für besonders wichtige Pilotprojekte bestehen. Viele andere Kombinationen aus dem umfangreichen methodischen Werkzeugkasten der modernen Evaluierungspraxis sind ebenso denkbar.

In Interviews, die im Rahmen des PrEval-Projekts geführt wurden, merkten deutsche P/CVE-Akteur:innen divergierende Zielvorstellungen zwischen den wichtigsten öffentlichen Förderinstitutionen als zentrale Herausforderung an. In Deutschland gibt es diverse Förderinstitutionen auf Bundes- und zahlreiche weitere auf Länderebene. Wir konnten in Kanada schlicht deshalb keine ähnlich gelagerten Herausforderungen erkennen, da die kanadischen Provinzen von ihren Zuwendungsempfänger:innen keine Evaluierungen verlangen. In den Niederlanden liegt die Verantwortung für die Evaluierung von P/CVE-Maßnahmen primär bei den örtlichen Behörden, der Staat bietet jedoch auch auf nationaler Ebene ein hohes Maß an Führung und Unterstützung bei der sachgerechten Umsetzung von Evaluierungen. Dies ist womöglich ein Teil der Erklärung dafür, warum wir auf keine Durchführungsorganisationen gestoßen sind, die derartige Konflikte zwischen Förderinstitutionen bezüglich der Evaluierungsziele erlebt haben.

Deutsche P/CVE-Förderinstitutionen sollten Evaluierungsstrategien entwickeln, die konkrete Lernziele für Evaluierungen festlegen, und definieren, wie das Instrument der Evaluierung auf verschiedene Arten der P/CVE-Arbeit sowie auf die verschiedenen Arten von Maßnahmen, die sie fördern, angewandt werden sollte.²⁴⁰

²⁴⁰ Die Leitfragen wurden teilweise in Anlehnung an die gute Übersicht im „Magenta Book“ der Regierung des Vereinigten Königreichs (ibid., S. 12–17) erarbeitet.

Folgende Fragen können dabei Orientierung geben:

- Welches Gleichgewicht sollte jeweils in der Breite (also einem schwerpunktmäßigen Einsatz knapper Evaluierungsressourcen für einige wenige Projekte gegenüber gleichmäßiger Evaluierungspflichten für alle Projekte) und in der Tiefe (also der Erhebung grundlegender Output-Daten gegenüber der Durchführung beispielsweise aufwändiger Entwicklungsevaluierungen) hergestellt werden? Welche spezifischen Auswahlkriterien sollten angelegt werden, um zu entscheiden, welche Projekte oder Programme zur Evaluierung ausgewählt und wie entsprechende Ressourcen zugeteilt werden?
- Welche Maßnahmen sollten mit Prozessevaluierungen unterstützt werden, damit die Durchführungsorganisation ihr Projekt oder Programm anpassen und verbessern kann, während es noch läuft? Welche Arten von Aktivitäten sollten erst nachträglich auf ihre Ergebnisse oder Wirkung hin evaluiert werden?
- Wann sollten Evaluierungen beginnen und enden und wie sollten längerfristige Veränderungen in Evaluierungsdesigns berücksichtigt werden? Welches Verhältnis sollte zwischen angewandten, oft eher kurzfristigen Evaluierungen und grundlegenden, oft längerfristig angelegten wissenschaftlichen Beurteilungen bestehen?
- Wie kann sichergestellt werden, dass relevante Evaluierungsergebnisse rechtzeitig zur Verfügung stehen, wenn wichtige Entscheidungen getroffen werden? Dies ist auf jeder Ebene relevant: Projekte und Programme können während ihrer Laufzeit angepasst werden und Förderrichtlinien werden regelmäßig – und mindestens jedes Mal, wenn eine neue Regierung antritt – überprüft. Welches Maß an Transparenz ist notwendig, damit Evaluierungsergebnisse hilfreich sind?

Deutsche P/CVE-Förderinstitutionen sollten verlangen, dass bereits bei der Gestaltung von Projekten und Programmen eine zukünftige Evaluierung mitgedacht wird und klare Ziele sowie eine klare Wirklogik formuliert werden.

Das Prinzip der Evaluierbarkeit schließt keine bestimmten Maßnahmentypen aus und zieht keine einzelnen P/CVE-Ansätze anderen vor. Evaluierbarkeit setzt lediglich Klarheit bezüglich der Ziele und der messbaren Parameter (die durchaus qualitativer Natur oder wahrnehmungsbasiert sein können) voraus. Um Evaluierungen in ein Programm- und Projektdesign einbauen zu können, müssen Durchführungsorganisationen jedoch Kapazitätsunterstützung für eine bessere Evaluierbarkeit ihrer Maßnahmen (siehe *In Fähigkeiten zum Evaluierungsmanagement, zur Durchführung von Evaluierungen sowie zur Nutzung ihrer Ergebnisse investieren*, S. 75 und folgende oben) sowie bei der Überwindung methodischer Herausforderungen bezüglich der Messung von P/CVE erhalten. Dazu ist es auch notwendig, dass sich Durchführungsorganisationen darauf verlassen können, dass sie auf faire Art und Weise und ihrer Arbeit angemessen evaluiert werden (was sich beispielsweise darin zeigt, dass sie die Chance erhalten, externe Evaluierende zu benennen, anstatt diese von Förderinstitutionen vorgegeben zu bekommen) – und nicht mittels eines standardisierten Evaluierungsansatzes.

Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Qualität in Evaluierungen sicherstellen

Die Gestaltung von unabhängigen und unparteiischen Evaluierungen kann sich als äußerst mühsames Unterfangen erweisen, wie viele unserer Befragten in allen vier Fallstudienländern bestätigten. Zahlreiche, und in manchen Ländern die Mehrzahl, von Evaluierungsaktivitäten werden von Stakeholdern als „interne Selbstevaluierung“ beschrieben, welche die grundlegenden Evaluierungsprinzipien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit noch nicht erfüllen. Der zunehmende politische Druck, „eine wie auch immer geartete Evaluierung“ durchzuführen, trifft selten auf hinreichende Fähigkeiten innerhalb der Organisationen, von denen erwartet wird, dass sie Evaluierungen beauftragen, verwalten oder durchführen, ebenso wenig wie auf ausreichend Unterstützung seitens der staatlichen P/CVE-Förderinstitutionen.

Diese Diskrepanz trägt zu einer um sich greifenden konzeptuellen Verwirrung bezüglich der Begriffe Evaluierung, Begutachtung und Beurteilung („evaluation“, „review“ und „assessment“) bei. Da Evaluierungen nur ein Teil dieses erweiterten Werkzeugkastens für Lernen sind, wäre das P/CVE-Feld gut beraten, den etablierten, präzisieren Auslegungen des Begriffs zu folgen. Dies würde es Akteur:innen ermöglichen, bewusstere Entscheidungen über Kompromisse zwischen den miteinander in Spannungsverhältnissen stehenden Grundsätzen der Evaluierung zu treffen, beispielsweise zwischen Unabhängigkeit (die eine Distanz zwischen Evaluierenden und Durchführungsorganisationen erfordert) und Nützlichkeit (die Zugänglichkeit und Vertrauen zwischen den beiden Funktionen voraussetzt).

Prinzipiell setzt Unabhängigkeit voraus, dass Evaluierende ihrer Arbeit frei von jeglicher Kontrolle oder Beeinflussung durch irgendeine von einer Evaluierung oder ihren Ergebnissen betroffenen Partei nachgehen können. Das betrifft insbesondere jene, die für die zu evaluierende Maßnahme zuständig sind und bedeutet, dass sich Evaluierungsmanager:innen bestimmter Zielkonflikte besonders bewusst und auf diese gefasst sein müssen. Anders als Evaluierende können Evaluierungsmanager:innen nicht gänzlich unabhängig sein, wenn sie einen nützlichen Beitrag leisten sollen. Allerdings erfordert ihre Rolle ein erhebliches Maß an Abschottung gegenüber den politischen oder budgetären Interessen derer, die für die Finanzierung oder Umsetzung von P/CVE-Aktivitäten zuständig sind.²⁴¹

Entsprechend erfordert Unparteilichkeit „Objektivität, professionelle Integrität und die Abwesenheit von Voreingenommenheit ... in allen Phasen des Evaluierungsprozesses“. Dazu zählen die „Planung einer Evaluierung, Formulierung des Mandats und Umfangs, Auswahl des Evaluierungsteams, Gewährung von Zugang für Stakeholder, Durchführung der Evaluierung und Formulierung der Ergebnisse und Empfehlungen“ sowie die Handhabung des Feedbackprozesses mit den Adressat:innen dieser Empfehlungen. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, „dürfen die Mitglieder des Evaluierungsteams nicht (gegenwärtig oder voraussichtlich in nächster Zukunft) direkt für die Festlegung politischer Strategien, das Design oder Management des Evaluierungsgegenstands verantwortlich sein“.²⁴²

241 United Nations Evaluation Group, „Norms and Standards for Evaluation“, S. 11.

242 Alle Zitate in diesem Abschnitt: Ibid.

Unabhängigkeit setzt voraus, dass Evaluierende ihrer Arbeit frei von jeglicher Kontrolle oder Beeinflussung durch eine betroffene Partei nachgehen können.

Trotz formaler Standards, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit fordern, kommt es häufig zu Abweichungen von den beiden Grundsätzen, die weithin gerechtfertigt werden – nicht nur von denen, die sie verantworten. Manche Befragten argumentierten, dass Beschäftigte von Durchführungsorganisationen nur ihren eigenen Kolleg:innen trauen, wenn sie potenzielle Unzulänglichkeiten ihrer Arbeit thematisieren – eher ein Indikator für eine Vertrauenslücke als ein Grund, der gegen eine unabhängige Evaluierung spricht. Andere genannte Gründe für derartige Abweichungen von der Norm bezogen sich auf den Schutz sensibler Daten der Teilnehmenden an P/CVE-Maßnahmen (insbesondere gefährdeter Personen) sowie auf einen Mangel an verfügbaren unabhängigen und unparteiischen Evaluierungskapazitäten (sprich kompetente externe Evaluierende, die für eine Beauftragung in Frage kommen). Schließlich wurde von Befragten in allen Fallstudienländern häufig auch eine mangelnde Nachfrage nach einer unabhängigen und unparteiischen Evaluierung seitens der Institutionen genannt, die für Finanzierung und Regelsetzung zuständig sind.

Auf der Ebene der Evaluierenden gibt es derzeit in allen vier Fallstudienländern Bestrebungen, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Evaluierungen dadurch zu erhöhen, dass mehr und mehr externe oder gemischte (intern-externe) Evaluierungsteams eingesetzt werden. Als gutes Beispiel nannten Expert:innen aus allen vier Fallstudienländern Evaluierungsteams, die sowohl Evaluierungs- und akademische P/CVE-Fachexpertise als auch Praxiserfahrung im Bereich P/CVE mitbringen.

Auf der Ebene des Evaluierungsmanagements bedeutet gerade dessen Stellung als Brücke zwischen Stakeholdern und Evaluierenden, dass die Unabhängigkeit von Evaluierungsmanager:innen mit dem Zugang zu und Einfluss auf andere Stakeholder abgewogen werden muss. Evaluierungsmanager:innen sind nur dann von Nutzen, wenn sie den Zugang zu Daten und Interviewpartner:innen effektiv in die Wege leiten können oder den Prozess der Erkenntnisverwertung verwalten, um nur zwei Beispiele zu nennen. Jedoch müssen sie auch die Unabhängigkeit von Evaluierenden vor dem Druck anderer Stakeholder schützen. Daher ist es bei Evaluierungsmanager:innen international bewährte Praxis, getrennt von jenen zu arbeiten, die die operative Verantwortung für Maßnahmen tragen und gegebenenfalls Gegenstand einer Evaluierung sein können.

Aus diesen Gründen sind Evaluierungsabteilungen normalerweise der höchsten Ebene einer Organisation unterstellt, etwa dem Vorstand oder, in Regierungsbehörden, einer der Spitzenebenen außerhalb jener Abteilungen, welche die eigentlichen Programme bearbeiten. Kleine Durchführungsorganisationen und insbesondere NGOs sind oft nicht in der Lage, eine Evaluierungsmanagementfunktion zu unterhalten, die tatsächlich von Sorgen um das Überleben der Organisation oder den Erhalt einer Anschlussförderung unabhängig ist. Selbst große Organisationen, die weitgehend oder vollständig auf eine projektbasierte Finanzierung angewiesen sind, können unter Umständen keine Evaluierungsmanagementfunktion aufrechterhalten, die bei jedem einzelnen Projekt wirklich unabhängig agiert. Gleichzeitig schaffen Eigenverantwortung und „Kontrolle haben“ erst Vertrauen und das Aufgreifen der Ergebnisse einer Evaluierung funktioniert oft besser, wenn die Hauptadressaten der Erkenntnisse auch selbst die Evaluierung beauftragt haben.

Sowohl Förderinstitutionen als auch Durchführungsorganisationen müssen gewährleisten, dass ihr eigenes Evaluierungsmanagement unabhängig vom Portfoliomanagement (Förderinstitutionen) und der Umsetzung (Durchführungsorganisationen) agiert. Sie müssen überdies den Zugang zu hochrangigen

Entscheidungsträger:innen sicherstellen, um die Verwertung der Erkenntnisse zu unterstützen. Dieses Gleichgewicht wird in der Regel dadurch erzielt, dass das Evaluierungsmanagement außerhalb des Kernarbeitsbereichs der Organisation angesiedelt und direkt der obersten Ebene unterstellt ist. Im Innenministerium des Vereinigten Königreichs ist die CTAI beispielsweise der oder dem leitenden Wissenschaftsberater:in („Chief Scientific Adviser“) in der obersten Führungsebene unterstellt, also Teil einer Abteilung, die hierarchisch von der Abteilung für das Portfoliomanagement getrennt ist.

Förderinstitutionen sollten zudem sicherstellen, dass bewährte, langfristige Durchführungspartner:innen in der Lage sind, ihrem internen Evaluierungsmanagement ein gewisses Maß an Unabhängigkeit von einzelnen Projekten oder Programmen zu ermöglichen. Zwar fanden wir in keinem der Fallstudienländer eine rundum überzeugende Lösung für dieses Problem, ein geringer Anteil institutioneller Förderungen könnte jedoch, wo dies gesetzlich möglich ist, in zuverlässigen Durchführungsorganisationen der Unterstützung des zentralen Evaluierungsmanagements sowie der Ergebnisverwertungs- und Lernfunktionen gewidmet werden, in denen das Personal von Schwankungen einzelner Projektbudgets und ihrer Zeitpläne abgeschirmt würde.

Die Qualitätssicherung für Evaluierungen ist eine weitere Herausforderung, die alle Fallstudienländer teilen. In keinem unserer untersuchten Länder fanden wir strukturelle Anforderungen oder Anreize dafür, verpflichtende Qualitätssicherungsmechanismen in Evaluierungen zu verankern. Die Niederlande sind der einzige Länderfall, bei dem wir eine durchgängige Praxis erkennen konnten, bei der aus unabhängigen Expert:innen bestehende Referenzgremien für größere Evaluierungen freiwillig eingesetzt werden, um eine kritische Peer-Review der Evaluierungsmethodik und der Erkenntnisse sicherzustellen, die getrennt von den Beratungen mit Stakeholdern stattfindet.

P/CVE-Akteur:innen, die Evaluierungen in Auftrag geben, sollten von Evaluierenden moderne Qualitätssicherungsmechanismen einfordern und ihre ‚Marktmacht‘ nutzen, um die Qualitätssicherung zum Wettbewerbsmerkmal unter Evaluierenden zu machen. Abgesehen von der Forderung nach einer Qualitätssicherung bei der direkten Beauftragung von Evaluierungen sollten Förderinstitutionen hierzu auch Anreize setzen und Unterstützung anbieten, unter anderem durch die Förderung von Unterstützung zum Aufbau von Evaluierungskapazitäten, wie oben beschrieben.

Moderne Verfahren zur Verwertung von Evaluierungen etablieren

Die Verwertung von Evaluierungsergebnissen stellt die größte gemeinsame Herausforderung aller unserer Fallstudienländer dar. In Kanada und Finnland gibt es gar keine institutionellen Mechanismen zur Nachverfolgung von Evaluierungsergebnissen, weder auf der Programm- noch auf der Projektebene. Im Vereinigten Königreich und den Niederlanden werden die bestehenden Mechanismen weithin als unwirksam erachtet. In Deutschland könnten Akteur:innen, ausgehend von vorläufigen Ergebnissen anderer PrEval-Forschungsstränge, davon profitieren, dass überhaupt erst moderne Verfahren zur Nachverfolgung eingerichtet werden, idealerweise aufbauend auf einer stärkeren Kapazitätsförderung wie oben vorgeschlagen.

Die Verwertung von Evaluierungsergebnissen stellt die größte gemeinsame Herausforderung aller unserer Fallstudienländer dar.

In der Regel umfassen Evaluierungsprozesse die Einrichtung von Steuerungs- oder Referenzgruppen, um die Kommunikation mit allen relevanten Stakeholdern, einschließlich der zukünftigen Adressat:innen der Empfehlungen, herzustellen. Über den gesamten Evaluierungsprozess hinweg besteht die Aufgabe dieser Gruppen darin, Zwischenergebnisse zu validieren und über die Realisierbarkeit potenzieller Empfehlungen zu beraten. Somit leiten diese Gruppen durch wiederholte Interaktionen einen Lernprozess ein, der häufig in Form einer Workshopreihe stattfindet, an der das Evaluierungsteam und Vertreter:innen von Stakeholdergruppen teilnehmen. Nach einem formalen Evaluierungsbericht folgt dann eine verpflichtende Management Response, in der die Leitungsebene der betreffenden Organisation (in der Regel die Organisation, welche die Evaluierung ursprünglich in Auftrag gegeben hat) in einer schriftlichen Stellungnahme auf jedes Ergebnis und jede Empfehlung eingeht. Diese Stellungnahmen stellen kurz für jede einzelne Erkenntnis und Empfehlung dar, ob die Geschäftsleitung sie akzeptiert oder nicht, und welche Maßnahmen sie in Folge bis zu welchem Termin zu treffen gedenkt. Zur Funktion des Evaluierungsmanagement gehört es, dem nachzugehen und sicherzustellen, dass die genannten Maßnahmen erfolgen. Eine Veröffentlichung von Evaluierungen und Management Responses können dazu beitragen, eine öffentliche Rechenschaftslegung für diesen Prozess zu etablieren.

Deutsche P/CVE-Akteur:innen – Ministerien, Förderinstitutionen und durchführende NGOs gleichermaßen – sollten moderne Verfahren für die Verwertung von durch Evaluierungen generierten Erkenntnissen und Empfehlungen einführen und selbst Rechenschaft für die Einhaltung ihrer Selbstverpflichtungen ablegen.

Global Public Policy Institute (GPPi)

Reinhardtstr. 7, 10117 Berlin, Germany

Phone +49 30 275 959 75-0

Fax +49 30 275 959 75-99

gppi@gppi.net

gppi.net