

Potenziale und Grenzen wirkungsorientierter Steuerung im datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement

Sebastian Niedlich

Großstadtnetzwerktreffen der Transferagentur für Großstädte

München, 09. Mai 2019

Gliederung

1. Begriffsklärungen
2. Wirkungsorientierung im DKBM
3. „Programmtheorie“ als konzeptionelle Basis für wirkungsorientierte Steuerung
4. Programmtheorie & Evaluation

Gliederung

1. **Begriffsklärungen**
2. Wirkungsorientierung im DKBM
3. „Programmtheorie“ als konzeptionelle Basis für wirkungsorientierte Steuerung
4. Programmtheorie & Evaluation

Wirkungsorientierte Steuerung

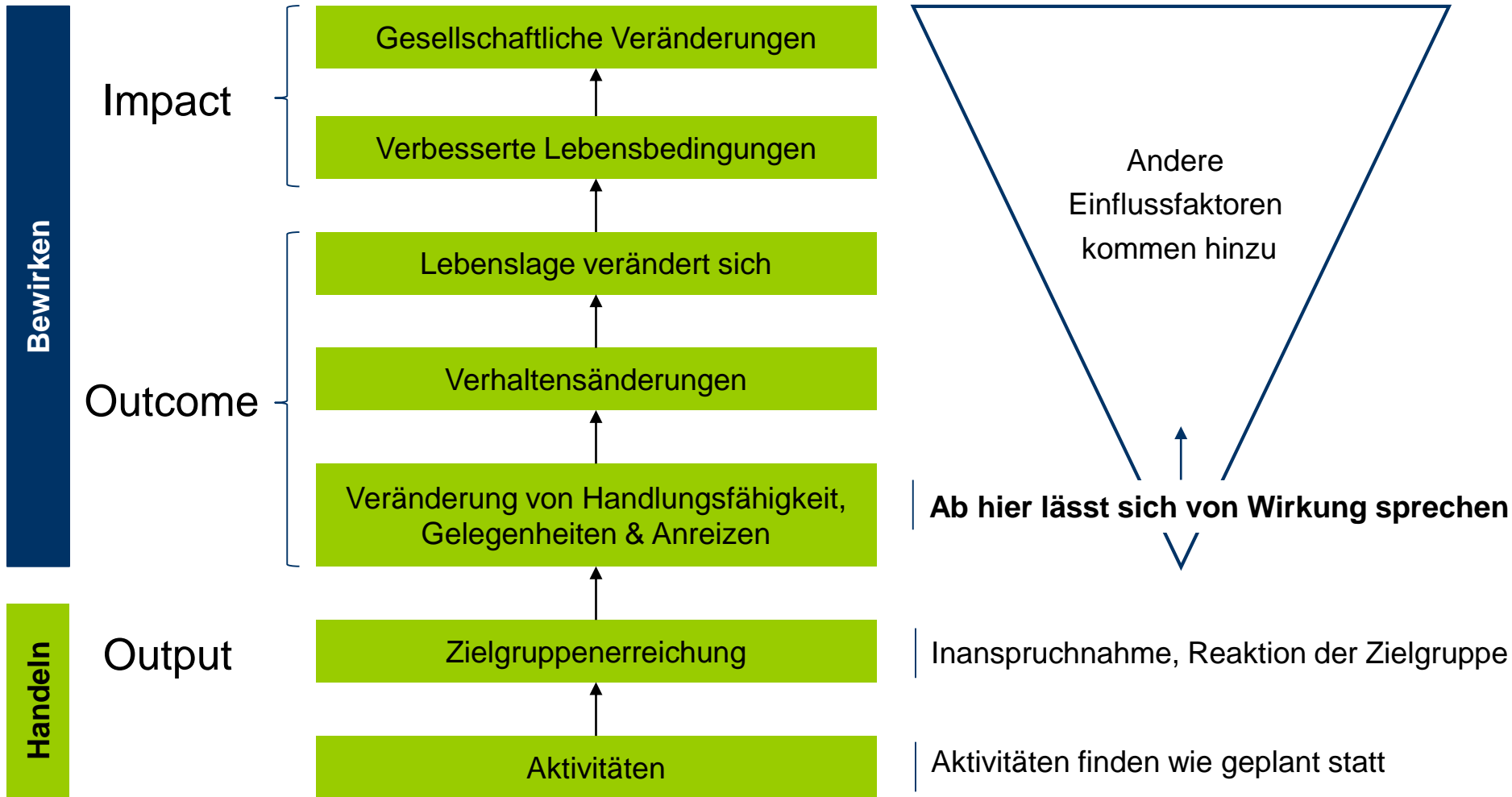
- „Triumph der Hoffnung über die Erfahrung“
 - immer wieder gefordert
 - Erfahrungen in der Praxis ernüchternd
 - Teils harsche Kritik
 - Fehlanreize: „What gets measured gets done.“
 - Unrealistische Ziele
 - Informationen über Wirkungen werden nicht genutzt
 - für den Bildungsbereich ungeeignet
- *Wie kann wirkungsorientierte Steuerung im Kontext datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements sinnvoll ausgestaltet werden?*

Begriffsverständnis

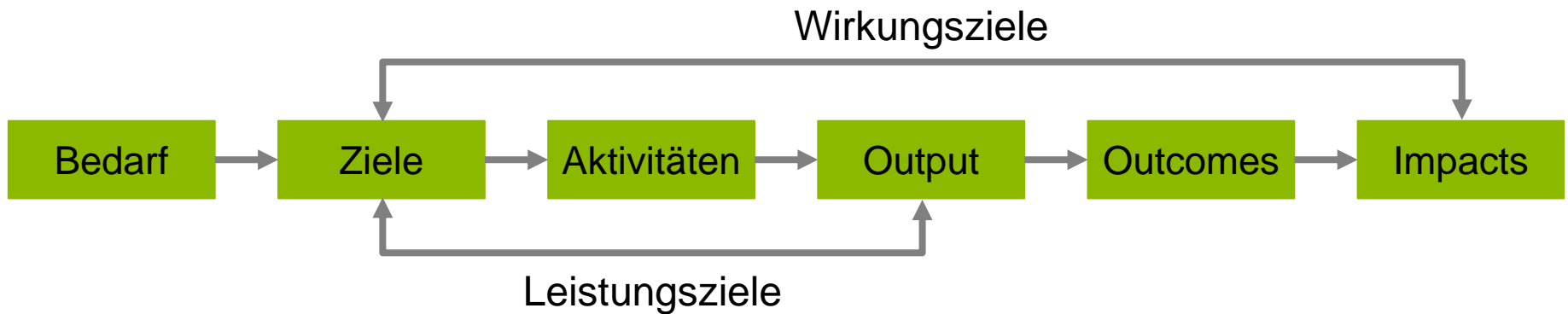
Wirkungsorientierte Steuerung bedeutet, dass eine Organisation

- Daten und Analysen über Umsetzung und Wirkung ihrer Aktivitäten nutzt,
- um aus der eigenen Arbeit zu lernen und
- kurz- und längerfristige Anpassungen vorzunehmen,
- um ihre Ziele zuverlässig und nachhaltig zu verwirklichen.

Output, Outcome, Impact



Erweiterte Perspektive



Gliederung

1. Begriffsklärungen
- 2. Wirkungsorientierung im DKBM**
3. „Programmtheorie“ als konzeptionelle Basis für wirkungsorientierte Steuerung
4. Programmtheorie & Evaluation

These

Die Frage nach den Wirkungen kommunaler Bildungssteuerung bildete in der Konzeption von DKBM zunächst eine Leerstelle, weil der Schwerpunkt auf einer Systemperspektive lag und konkrete Maßnahmen und deren Umsetzung vernachlässigt wurden.

Datenbasierte Steuerung im DKBM

- Neue Qualität der Steuerung aufgrund strategischer, integrierter Ausrichtung erwartet
- Bildungsmonitoring soll „Steuerungswissen“ liefern – drei Funktionen:
 1. Sensibilisierungsfunktion
Identifizierung von Handlungsbedarf
 2. Informations- und Steuerungsfunktion
Steuerungsrelevante Informationen für Entscheidungsträger
 3. Controlling- und Evaluationsfunktion
Kontrolle der Zielerreichung, „rückwirkende“ Wirkungskontrolle

Steuerungswissen im DKBM

- Generierung und Nutzung von Steuerungswissen
 - Klarheit über „eigentliche Probleme“, Verständnis von Faktoren, die die Qualität von Bildung beeinflussen
 - Aufschluss über Verbesserungsmöglichkeiten
 - Eröffnung von Handlungsalternativen
 - Basis für Leitbilder, strategische Ziele integrierte Planungen
 - Umsetzung „in der täglichen Beschäftigung mit Bildungsfragen“ durch pädagogische Fachkräfte und -verbände
- Aussagen zu Wirkungen? Widersprüchliche Vorstellungen...

Wirkungsorientierung im DKBM – Pro und Contra

Pro

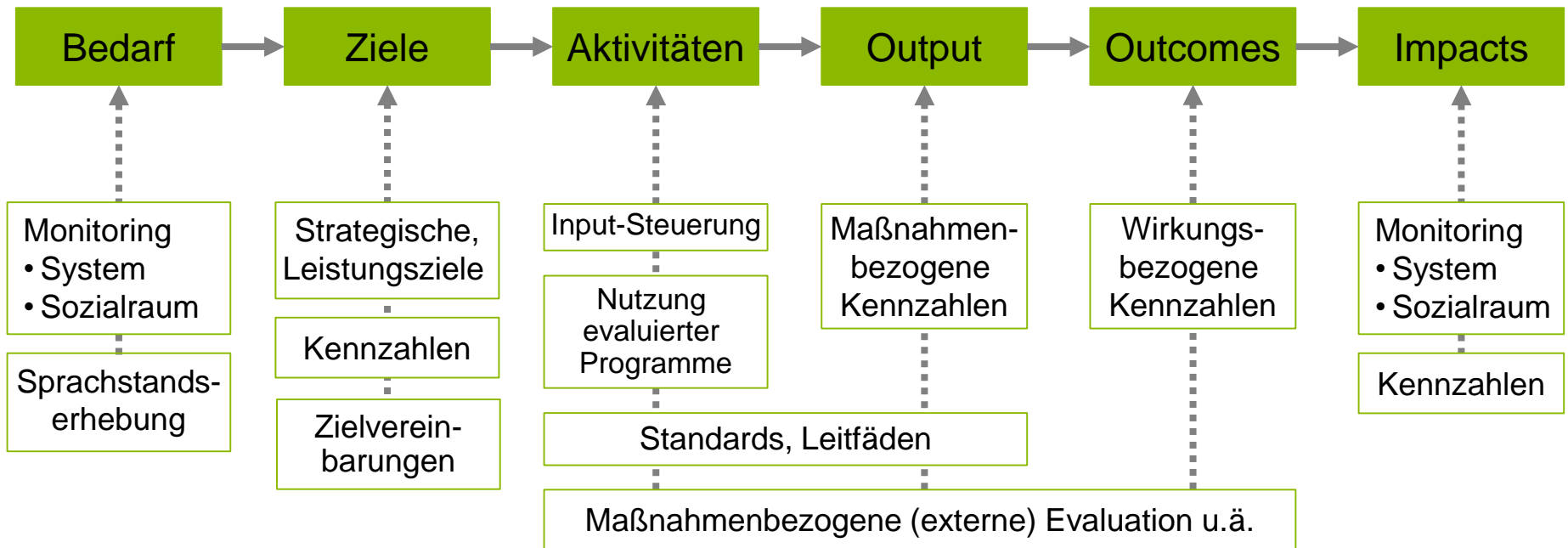
- „systematische Information über das Erreichen und Verfehlen politisch gesetzter und gesellschaftlich getragener Ziele von Bildung“¹
- „Aufschluss über Veränderungen (...), die nach bestimmten bildungspolitischen Entscheidungen und Maßnahmen (...) eintreten“²
- Möglichkeit, intendierte und nicht-intendierte Folgen von ergriffenen und unterlassenen Steuerungsmaßnahmen darzustellen³
- „Bewertung effizienter Steuerungsstrategien“⁴

Contra

- Nicht möglich, Veränderungen auf bestimmte Ursachen zurückzuführen⁵ bzw. kausale Zusammenhänge abzubilden⁶
- Auch bei vertiefenden Analysen keine umfassenden Aufschlüsse über Zusammenhänge, insbesondere nicht auf der Ebene des Kompetenzerwerbs zu erwarten⁷
- Zweifel an der Qualität eigener Erhebungen der Kommunen (ohne externe Qualitätsprüfung)⁸
- Kommunale Ziele erscheinen für die Ausrichtung des Monitorings nachrangig

Quellen: 1 Siepke 2014; 2 Döbert/Weishaupt 2015, 3 Projektteam Kommunales Bildungsmanagement 2011; Döbert/Weißhaupt 2015; John 2015; Tegge 2015b; Weishaupt/Wagner 2015; 4 Siepke 2014; 5 Döbert/Weishaupt 2015; 6 Döbert 2010; Siepke/Pohl 2012; Tegge 2015a; 7 Siepke 2015; 8 John/Büchner 2015

Ansatzpunkte im DKBM

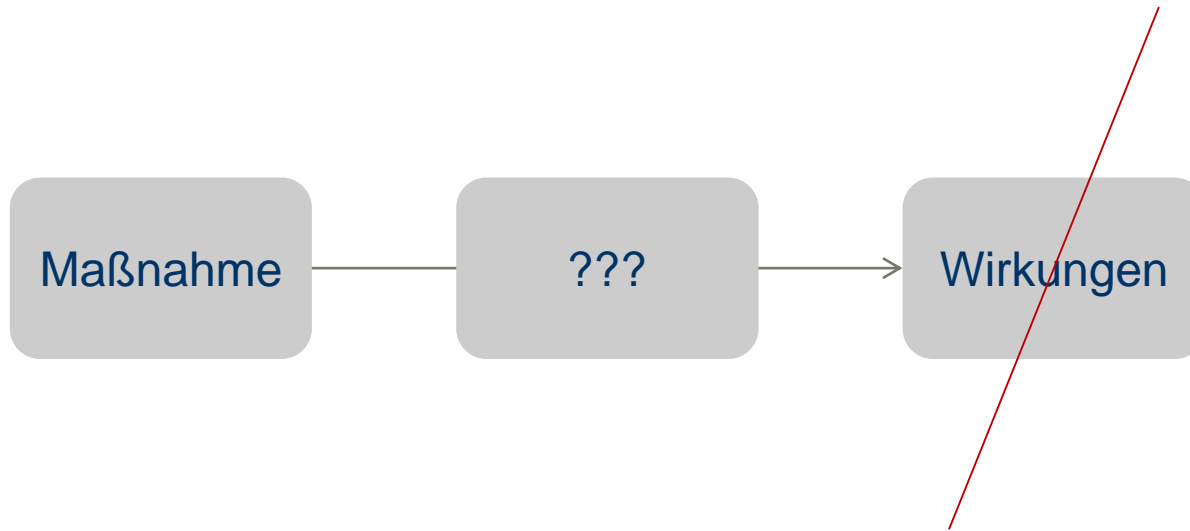


Zwischenfazit (I)

Wirkungsorientiertes DKBM sollte

- nicht auf der Systemebene verharren,
- konkreten Problemen und ihren Ursachen nachgehen, um Handlungswissen zu generieren,
- sich auch auf konkrete Steuerungs-/Fördermaßnahmen richten,
- sich bemühen, die zugrundeliegenden Wirkungszusammenhänge zu klären und empirisch zu überprüfen.

Die Frage nach dem Kausalzusammenhang



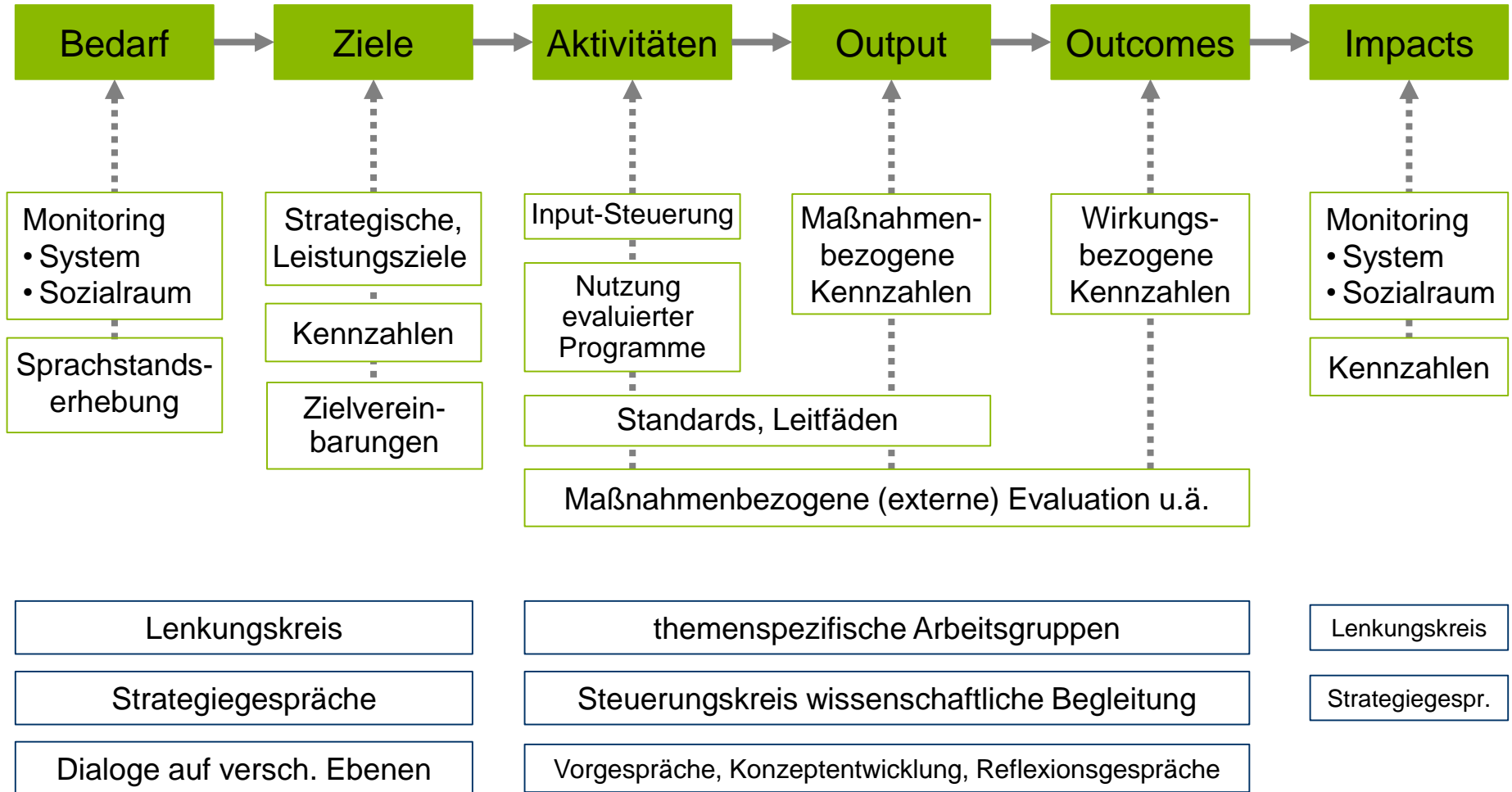
Falsches Konzept?

Schlecht umgesetzt?

*Externe
Einflussfaktoren?*

→ Umsetzungs- und Entwicklungsschritte möglichst präzise definieren und empirisch überprüfen!

Ansatzpunkte im DKBM



Zwischenfazit (II)

Wirkungsorientiertes DKBM

- sollte sich nicht auf dekontextualisierte Indikatoren oder Kennzahlen beschränken.
- sollte das Bildungsmonitoring nicht als überlegene Form der Wissensproduktion begreifen, aus der sich Schlussfolgerungen und Empfehlungen quasi automatisch ableiten.
- sollte die Perspektiven und Ressourcen unterschiedlicher kommunaler Akteure einschließlich der Praktikerinnen und Praktiker anerkennen und nutzen.
- sollte von Beginn an – d.h. bereits bei der Planung – partizipativ gestaltet werden.

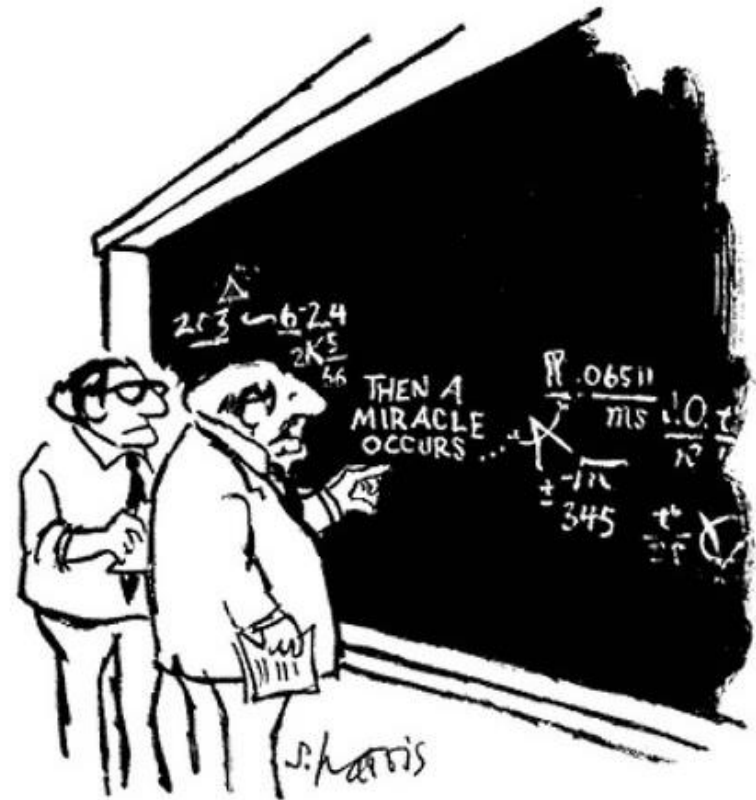
Gliederung

1. Begriffsklärungen
2. Wirkungsorientierung im DKBM
3. **„Programmtheorie“ als konzeptionelle Basis für wirkungsorientierte Steuerung**
4. Programmtheorie & Evaluation

„Programmtheorie“ als Basis

- Annahmen
 - „Programme“ sollen gesellschaftliche Probleme lösen.
 - Jedes Programm beruht auf Annahmen über die zugrunde liegende Wirkungszusammenhänge.
 - Aktivitäten des Programms sollen bestimmte „Wirkungsketten“ in Gang setzen.

- Eine Programmtheorie beschreibt und erklärt – praxisbezogen! –, wie ein Programm mittels einer Reihe zwischengelagerter Ergebnisse zu bestimmten Wirkungen beiträgt.



“I think you should be more explicit here in step two.”

Quelle: <http://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/>

Nichts ist so praktisch wie eine gute Theorie!

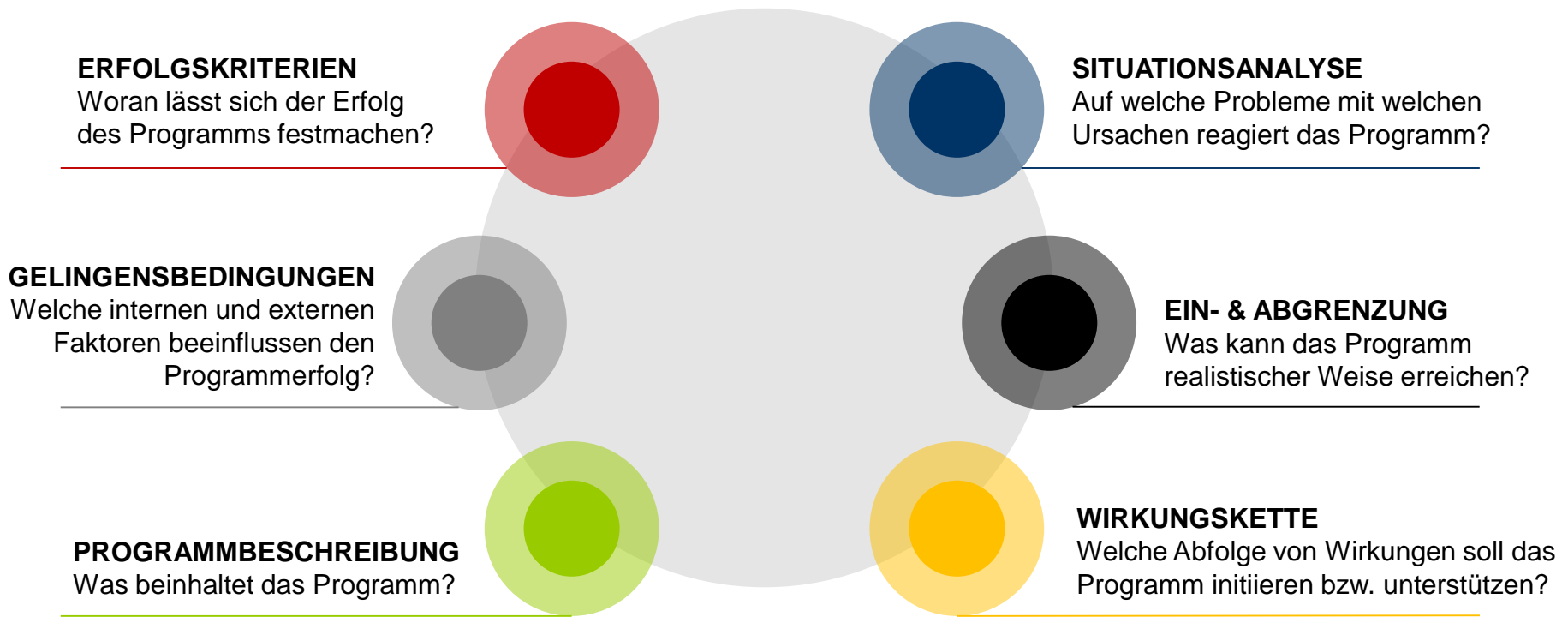
Eine Programmtheorie kann dabei unterstützen,

- realistische Ziele für ein Programm zu formulieren,
- ein gemeinsames Verständnis der Funktionsweise eines Programms zu schaffen,
- die Rollen der verschiedenen Beteiligten zu definieren,
- die Evaluation eines Programms zu planen und durchzuführen sowie
- Erfolge und Misserfolge eines Programms schrittweise nachzuvollziehen und zu erklären.

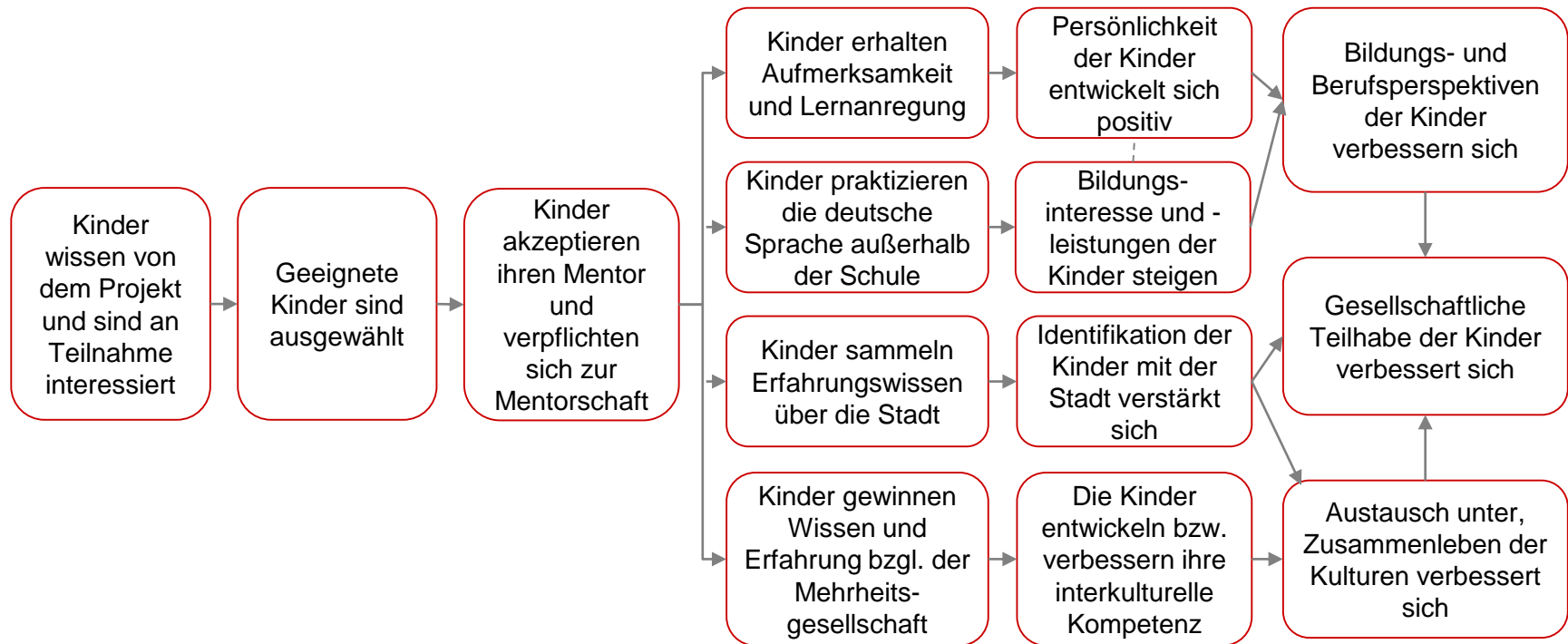
Programmtheorie – Sechs Komponenten

Theory of Action

Theory of Change



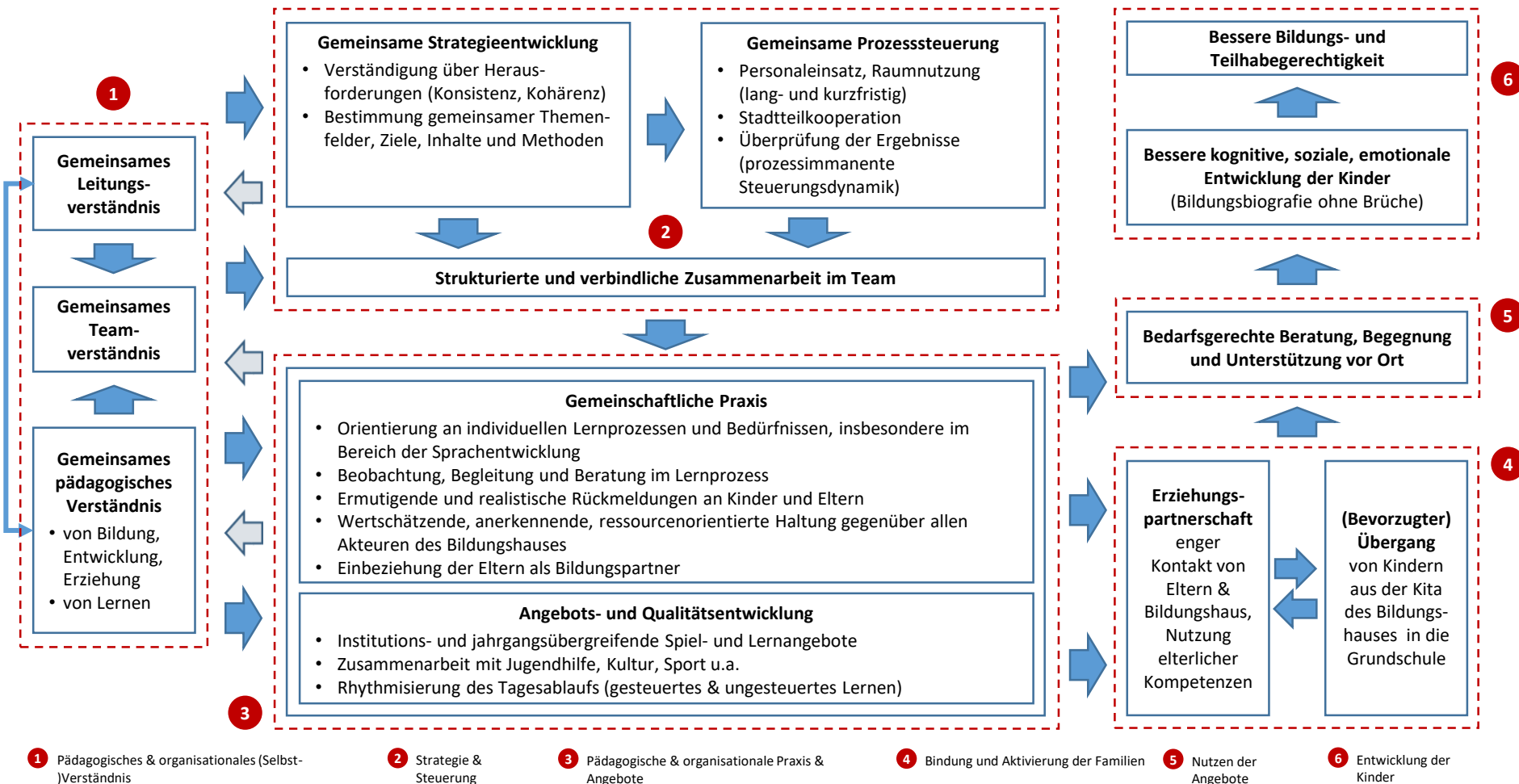
Beispiel Wirkungskette: Mentorenprogramm



Aktivitäten + Wirkungen



Komplexe Wirkungslogik: Bildungshaus



Gliederung

1. Begriffsklärungen
2. Wirkungsorientierung im DKBM
3. „Programmtheorie“ als konzeptionelle Basis für wirkungsorientierte Steuerung
4. **Programmtheorie & Evaluation**

Programmtheorie & Evaluation

- Programmtheorie zunächst Ansatz zur Maßnahmenplanung
- Zudem unbedingt mit Evaluation zu verknüpfen
 - Festlegung von Evaluationsschwerpunkten und -fragen
 - Bestimmung geeigneter Zeitpunkte für die Evaluation
 - Bestimmung von Indikatoren und Erfolgskriterien sowie geeigneten Datenquellen
 - Einschätzung der Wirkungsbeiträge
- Drei Ansatzpunkte/Fragen für die Wirkungsanalyse
 1. Entspricht die Umsetzung und Entwicklung der Programmtheorie?
 2. Was wäre ohne das Programm passiert?
 3. Gibt es alternative Erklärungen?

Schrittweise Evaluation

<i>Wurde das Projekt angemessen umgesetzt?</i>	<i>Wurde das Projekt von der Zielgruppe angenommen?</i>	<i>Wurden die kurzfristigen Wirkungen erreicht?</i>	<i>Wurden die längerfristigen Wirkungen erreicht?</i>	<i>Interpretation</i>
X	X	X	X	Mangelhafte Umsetzung
√	X	X	X	Mangelhafte Akzeptanz und Bindung
√	√	X	X	Fehlerhafte Programmtheorie (vordere Wirkungskette)
√	√	√	X	Fehlerhafte Programmtheorie (hintere Wirkungskette)
√	√	√	√	Übereinstimmung mit Programmtheorie
√	√	X	√	Fehlerhafte Programmtheorie (anderer Kausalzusammenhang)

Schrittweise Evaluation – Beispiel

Befund	Beispiele	Mögliche Schlussfolgerungen
Fehlerhafte Umsetzung	Es konnten keine Mentoren oder Mentees gewonnen werden. Bestimmte Aktivitäten (z.B. Ausflüge jenseits des Nahraums der Mentees) werden nicht durchgeführt.	Das Projekt erreicht seine Wirkungen (bzw. einen Teil davon) nicht, die Programmtheorie ist damit aber nicht widerlegt.
Mangelhafte Akzeptanz und Bindung	Hohe Zahl an vorzeitig beendeten Mentorenschaften.	Es ist nach (neuen) Möglichkeiten zu suchen, geeignete Tandems zu bilden und die Beteiligten dauerhaft zu motivieren.
Fehlerhafte Programmtheorie (vordere Wirkungskette)	Mentees bauen kein zusätzliches Wissen über die Stadt auf.	Die Bedarfsanalyse war möglicherweise unzulänglich (Wissen besteht bereits) oder die gemeinsamen Aktivitäten von Mentoren und Mentees sind nicht intensiv genug.
Fehlerhafte Programmtheorie (hintere Wirkungskette)	Obwohl die Mentees neues Wissen über die Stadt entwickeln, steigt die Identifikation mit der Stadt nicht.	Der Projektansatz ist nicht geeignet, um die gewünschten Wirkungen (Identifikation mit der Stadt) zu erzielen.
Fehlerhafte Programmtheorie (anderer Kausalzusammenhang)	Obwohl die Mentees kein neues Wissen über die Stadt aufbauen, steigt die Identifikation mit der Stadt.	Zwei Interpretationen: A) Der Projektansatz ist geeignet, die angestrebten Wirkungen werden aber durch andere Projektelemente (z.B. positive Erfahrungen mit der Mehrheitsgesellschaft) ausgelöst. B) Etwas außerhalb des Projekts ist verantwortlich für die beobachteten Wirkungen (die Identifikation mit der Stadt).

Wirkungsorientierte Berichterstattung

- beschreibt Hintergrund und Kontext des Programms,
- orientiert sich an den mit der Programmtheorie formulierten Erwartungen,
- legt schrittweise dar, was auf welche Weise erreicht wurde und schätzt den Beitrag des Programms (und ggf. verschiedener Akteure) ein,
- geht auch auf unerwartete Ergebnisse ein,
- zieht Lehren aus dem bisherigen Verlauf (als Teil des Geleisteten),
- gibt Hinweise zur Anpassung der Programmtheorie/Erwartungen,
- fasst diese Aspekte zur einer „Geschichte“ zusammen, die Erreichtes und das weitere Vorgehen plausibel vermittelt.

Zurück zu einer Gesamtperspektive

- Abstimmung verschiedener Maßnahmen
- Fallmanagement
- Matchingdatenbanken (Individualdaten)
- Systemevaluation
- Wirkungsorientierung als Denkweise!

Kontakt

Sebastian Niedlich

Freie Universität Berlin

Fachbereich Erziehungswissenschaften und Psychologie

AB Allgemeine Erziehungswissenschaft

E-Mail: Sebastian.Niedlich@fu-berlin.de