



 THEMENDOSSIER

Bildung vor Ort wirksam gestalten –

eine besondere Herausforderung für Kommunen?

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

deutsche kinder-
und jugendstiftung



Transferinitiative
Kommunales
Bildungsmanagement

Agentur Großstädte

Impressum

Herausgeberin

Deutsche Kinder- und Jugendstiftung
gemeinnützige GmbH
Tempelhofer Ufer 11
10963 Berlin

ISBN 978-3-940898-67-8

Redaktion

Franziska Bornefeld
Julia Frediani

Gestaltung

Studio GOOD, Berlin

Druck

FLYERALARM GmbH

Bildnachweis

Frank Scheffka (Titel), Fernanda Vilela (S.2, 4, 9, 12, 13, 14, 15, 17, 23), Golden Eye (S.24)

Die Transferagentur für Großstädte der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung unterstützt Städte beim Aufbau eines datengestützten Bildungsmanagements. Sie wird als Vorhaben der „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“ aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert.

Partner sind die Alfred Toepfer Stiftung F. V.S., die Bürgerstiftung Bremen, die Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, die Behörde für Schule und Berufsbildung Hamburg und die Bremer Senatorin für Kinder und Bildung.

www.transferagentur-grossstaedte.de

Die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) setzt sich für Bildungserfolg und gesellschaftliche Teilhabe junger Menschen ein. Für dieses Ziel bringt die DKJS Akteure aus Staat, Wirtschaft, Praxis und Zivilgesellschaft zusammen und entwickelt mit ihnen praktische Antworten auf aktuelle Herausforderungen im Bildungssystem.

www.dkjs.de

Themendossier



von Dr. Daniel März,
Transferagentur für Großstädte

www.transferagentur-grossstaedte.de
Stand: Dezember 2019

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Inhalt



- 05 Vorwort
- 06 Einleitung: Was soll dieses Themendossier bewirken? Bildung vor Ort wirksam gestalten!
- 08 Kapitel 1: Potenziale und Grenzen wirkungsorientierter Steuerung im datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement**
von Sebastian Niedlich
- 12 Kapitel 2: Blick in die Praxis**
- 13 Praxisbeispiel München: Wirkungsorientierte Steuerung im Bildungsbereich für mehr Bildungsgerechtigkeit
- 17 Interview mit Anita Henselmann und Florian Bäuerle, Stadt München
- 19 Praxisbeispiel Mannheim: Wirkungsorientierte Steuerung als Teil einer kommunalen Gesamtstrategie
- 22 Interview mit Heike Fleischmann, Stadt Mannheim
- 24 Fazit: Warnhinweis: Mythen!**
von Anika Duvneck
- 26 Weiterführende Literatur/Endnoten



Vorwort

Von Markus Lindner,
Leitung der Transferagentur für Großstädte

„Und was bringt uns das alles...?“ Solche oder ähnliche Aussagen dürften vielen von Ihnen bekannt vorkommen. Immer wieder müssen sich Akteure im Bildungsbereich diesen Fragen stellen und erklären, wieso eine Maßnahme (oder ein Projekt oder eine Idee) für zielführend und wirksam erachtet wird – und warum es sich letztlich lohnt, dafür Ressourcen bereitzustellen. Die Frage nach Wirkungen rückt damit in den Vordergrund: Ein Paradigmenwechsel, der sich im Bildungsbereich von einer Input- zu einer Outcome-Orientierung verschiebt und im Wesentlichen durch die Diskussion der PISA-Ergebnisse ausgelöst wurde. Diese Entwicklung wird vielerorts kritisch betrachtet, da eine Wirkungssteuerung voraussetzen würde, alle wesentlichen Einflussfaktoren vollständig erfassen und kontrollieren zu können. Und genau dies sei eben nicht möglich, so Kritiker, da viel eher davon ausgegangen werden müsse, das nicht klar voraussehbar sei, welche Inputkonstellationen zu welchen Ergebnissen führen. Dennoch steigt der Druck nachzuweisen, welche Wirkungen mit den eigenen Anstrengungen erzielt werden. Es geht möglicherweise also darum, einen eigenen Weg zu finden, wie in der kommunalen Praxis damit umgegangen wird.

Doch wie lässt sich Wirkungsorientierung in der kommunalen Praxis verankern? Diese Frage war Ausgangspunkt für ein Treffen des Großstadtnetzwerks der Transferagentur für Großstädte (TAG) unter dem Titel „Bildung vor Ort wirksam gestalten: wirkungsorientierte Steuerung im datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement“. Das Großstadtnetzwerk fand am 8. und 9. Mai 2019 in der Landeshauptstadt München statt. Vertreterinnen und Vertreter aus elf Großstädten diskutierten anhand von Inputs und Praxisbeispielen aus Mannheim und der Gastgeberstadt München intensiv über Handlungsspielräume und Lösungsansätze zur wirkungsorientierten Steuerung im datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement. Das vorliegende Dossier ist in Nachbereitung dieses Großstadtnetzwerks entstanden und führt die zentralen Erkenntnisse und Praxiserfahrungen zusammen. Die Bilder in diesem Themendossier sind auf dem Großstadtnetzwerk in München entstanden.

Einleitung: Was soll dieses Themendossier bewirken? Bildung vor Ort wirksam gestalten!

Von Dr. Daniel März,
Transferagentur für Großstädte

Darum geht's

Wirkungsorientierte Steuerung ist heute ein zentraler Leitbegriff im Kontext eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements und ist aus der Debatte über die Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften nur schwer wegzudenken. Mit dem Begriff verbunden ist die Vorstellung, „dass eine Organisation Daten und Analysen über Umsetzung und Wirkung ihrer Aktivitäten nutzt, um aus der eigenen Arbeit zu lernen sowie kurz und längerfristige Anpassungen vorzunehmen, um ihre Ziele zuverlässig und nachhaltig zu verwirklichen.“¹ Entscheidend ist dabei nicht die Leistungserstellung (Output), sondern das Ergebnis, das mit der Maßnahme bei der jeweiligen Zielgruppe erreicht wird.

Wurde das Thema bis Mitte der 1990er Jahre in Theorie und Praxis noch stiefmütterlich behandelt, hat in den letzten Jahren ein Umdenken stattgefunden. Immer mehr Großstädte machen sich auf den Weg, Bildungsmaßnahmen zu entwickeln, die über ihre kommunalen Pflichtaufgaben hinaus gehen. Auch wenn eine verstärkte Auseinandersetzung mit dem Thema stattfindet und Grundlagen für eine wirkungsorientierte Steuerung geschaffen wurden, bleibt vielerorts die systematische Verknüpfung mit der Steuerungs- und Maßnahmenebene zumeist noch in den Anfängen und spielt in der kommunalen Praxis vielerorts nur eine untergeordnete Rolle.

Aus einer systemischen Perspektive wiederum sind großstädtische Kommunalverwaltungen hochkomplexe, aber immer auch lernende Organisationen. Diese sind geprägt von prozessualen Wechselwirkungen, Rückkopplungseffekten und Imponderabilien, das heißt nur schwer kontrollierbare Einflussfaktoren. Auf den Bereich der wirkungsorientierten Steuerung im kommunalen Bildungssystem mit seinen teils unzähligen verwaltungsinternen und externen Akteuren übertragen, erscheint es schwierig, steuernde Impulse zu setzen und erwünschte Wirkungen zu messen. Können bildungsbezogene Maßnahmen seit Luhmanns Erkenntnis zum „Technologiedefizit“ der Pädagogik überhaupt wie technische kausale Gesetzmäßigkeiten gemessen werden?

Diese Perspektiven verdeutlichen bereits, dass vor allem im Bildungsbereich kein einfacher Zusammenhang zwischen bildungsspezifischen Investitionsanstrengungen einer Großstadt und dem damit verbundenen Ziel, möglichst unmittelbar einstellender positiver Wirkungen der Maßnahmen besteht. Oder zugespitzter: Wenn Kommunen investitionsintensive Maßnahmen im Bildungsbereich entwickeln, zahlen diese nicht automatisch und unmittelbar auf das Konto höherer Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit ein. Die Stadtpolitik und Stadtgesellschaft hat allerdings ein nachvollziehbares Interesse daran, dass ihre „Interventionen“ (Maßnahmen) im Bildungsbereich messbar zu mehr Chancengerechtigkeit und Bildungserfolg führen – sprich: Wirkung erzielen!

Darüber müssen wir sprechen

Ein datenbasiertes kommunales Bildungsmanagement zielt darauf ab, Bildung im Sinne eines erweiterten Bildungsbegriffs ganzheitlich zu gestalten. Dazu werden verschiedene Handlungsstränge miteinander verknüpft, Akteure außerhalb der Kommunalverwaltung beteiligt und Daten als Entscheidungsgrundlage genutzt. Zentraler Anspruch ist es dabei, die Qualität und Wirkung von Bildungsangeboten zu erhöhen. Der Fokus liegt also nicht nur auf der Bereitstellung von Maßnahmen („Outputs“), sondern insbesondere auf dem Ergebnis für die jeweilige Zielgruppe („Outcomes“ und „Impacts“). Wird die Steuerung im kommunalen Bildungsmanagement auf die Wirkungen von Angeboten ausgerichtet, kann dies mit dazu beitragen, bildungspolitische Leitziele und konkrete Maßnahmen in einer Kommune besser miteinander zu verknüpfen, ressortübergreifend gemeinsame Ziele zu formulieren sowie die Transparenz über die Ergebnisse von Bildungsprozessen und den Nutzen von Bildungsangeboten zu erhöhen.

Steuerungsinstrumente im Bildungsbereich können allerdings nur wirksam sein, wenn sie in eine kommunale Steuerungsphilosophie und -kultur eingebettet sind. Wirkungsorientierte Steuerung im Bildungsbereich ist somit nicht nur eine Haltungsfrage, sondern auch eine Denk- und Arbeitsweise.

- > Doch wie kommt man von der Haltung zur Wirkung?
- > Wie lässt sich Wirkungsorientierung in der kommunalen Praxis verankern?
- > Und welche Handlungsspielräume ergeben sich auf Projekt- und Maßnahmenebene, für ganze Verwaltungsbereiche, Sozialräume und letztlich die gesamte Stadt?

Zum Inhalt dieses Dossiers

In seinem Beitrag „Potenziale und Grenzen wirkungsorientierter Steuerung im datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement“ geht Sebastian Niedlich der Frage nach den Wirkungen kommunaler Bildungssteuerung in der Konzeption eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements nach, die zunächst eine Leerstelle markierte, da der Schwerpunkt wirkungsorientierter Steuerung auf einer Systemperspektive lag und konkrete Maßnahmen und deren Umsetzung vernachlässigt wurden.

Im Praxisteil und den anschließenden Interviews stellen die Mitarbeitenden des Bildungsmanagements in München und Mannheim ihre Ansätze einer wirkungsorientierten Steuerung im Bildungsbereich für mehr Bildungsgerechtigkeit vor. Die beiden Beispiele geben Einblicke in die jeweiligen Steuerungslogiken und Entwicklungspotenziale.

Im abschließenden „Warnhinweis“ geht Anika Duveneck der Frage nach, inwieweit bei wirkungsorientierter Steuerung im datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement von einem Mythos gesprochen werden kann. Können auch wir im kommunalen Bildungsbereich Prozesse und Maßnahmen steuern? Können wir im Bildungsbereich verbindlich beschreiben „was wir erreichen wollen“?

Potenziale und Grenzen wirkungsorientierter Steuerung im datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement

Von Dr. Sebastian Niedlich, Freie Universität Berlin

Sebastian Niedlich ist Experte im Bereich Wirkungsforschung und Evaluation und seit 2002 als Trainer und Prozessbegleiter im Bildungsbereich tätig. Darüber hinaus setzte sich Sebastian Niedlich im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der Bundesprogramme „Lernende Regionen“ und „Lernen vor Ort“ intensiv mit Fragestellungen des kommunalen Bildungsmanagements auseinander. Seine aktuelle Veröffentlichung „Neue Ordnung der Bildung“ beschäftigt sich mit der Steuerungslogik und Regionalisierung im deutschen Bildungssystem.

Vorstellungen von wirkungsorientierter Steuerung sind nicht grundsätzlich neu. Vielmehr werden entsprechende Ansätze schon seit geraumer Zeit immer wieder gefordert – und das obwohl die Erfahrungen, die in der Praxis damit gemacht werden, häufig ernüchternd sind. Insbesondere wird auf das Risiko von Fehlanreizen durch die selektive Messung von Wirkungen („what gets measured, gets done“) und auf unrealistische Zielformulierungen hingewiesen. Zudem zeigt sich, dass Informationen aus Systemen zur wirkungsorientierten Steuerung oft nicht genutzt werden.² Mit Blick auf den Bildungsbereich wird zudem eingewendet, wirkungsorientierte Steuerung sei aufgrund des teils unvorhersehbaren, ko-konstruktiven Charakters von Bildungsprozessen ungeeignet.³ Trotz dieser Enttäuschungen und Einwände an der Idee von Wirkungsorientierung festzuhalten, kommt insofern einem „Triumph der Hoffnung über die Erfahrung“⁴ gleich – und kann nur dann als sinnvoll gelten, wenn die Frage beantwortet wird, wie eine wirkungsorientierte Steuerung auszugestalten wäre, die den bisherigen Erfahrungen Rechnung trägt.

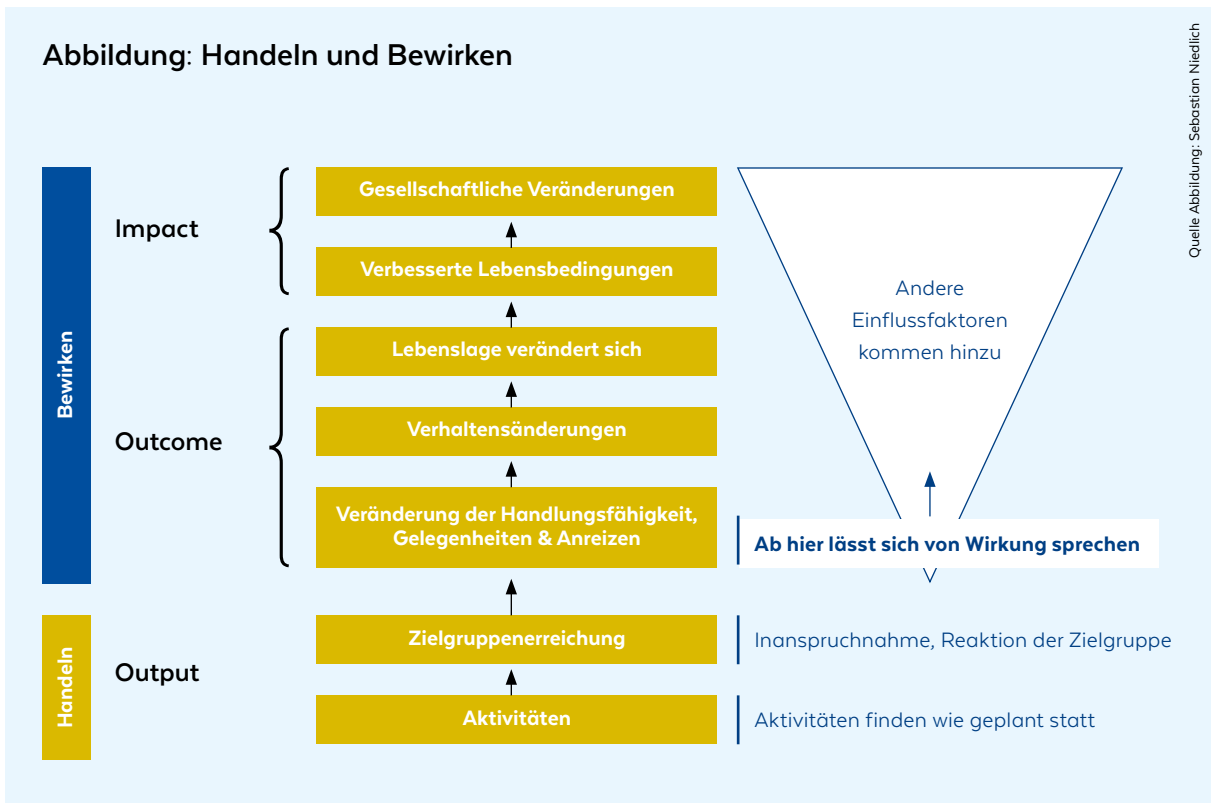
Hierzu ist zunächst zu klären, was mit wirkungsorientierter Steuerung gemeint ist. Allgemein lässt sich damit bezeichnen, dass eine Organisation Daten und Analysen über Umsetzung und Wirkung ihrer Aktivitäten nutzt, um aus der eigenen Arbeit zu lernen und kurz- und längerfristige Anpassungen vorzunehmen, um ihre Ziele zuverlässig und nachhaltig zu verwirklichen.⁵ Fragen nach Wirkung bedeuten, die Folgen von Handlungen in den Blick zu nehmen. Nicht die Aktivitäten und „Outputs“ stehen somit im Vordergrund, sondern die „Outcomes“ und „Impacts“: das, was ausgelöst und in seiner Entwicklung unterstützt wird – etwa Veränderungen der Handlungsfähigkeit einer Zielgruppe sowie

von Gelegenheiten und Anreizen, daraus resultierende Veränderungen von Verhalten und Lebenslagen und schließlich verbesserte Lebensbedingungen sowie weiterreichende gesellschaftliche Veränderungen (vgl. Abbildung Handeln und Bewirken).

Welche Bedeutung hat eine solche Herangehensweise nun für ein datenbasiertes kommunales Bildungsmanagement (DKBM)? Eine erste Antwort bildet folgende These, die im Weiteren näher erläutert wird: Die Frage nach den Wirkungen kommunaler Bildungssteuerung bildete in der Konzeption des DKBM zunächst eine Leerstelle, weil der Schwerpunkt auf einer Systemperspektive lag und konkrete Maßnahmen und deren Umsetzung vernachlässigt wurden. Blickt man in die maßgeblichen programmatischen Dokumente zum DKBM, so findet sich die Erwartung, aufgrund der strategischen, integrierten Ausrichtung des DKBM könne eine neue Qualität der Steuerung erzielt werden.⁶ Das Bildungsmonitoring soll hierzu beitragen, indem es „Steuerungswissen“ bereitstellt. Dies umfasst drei Funktionen: eine Sensibilisierungsfunktion, eine Informations- sowie eine Controlling- und Evaluationsfunktion. Die Generierung und Nutzung von Steuerungswissen soll insbesondere dazu beitragen,

- > Klarheit über die „eigentlichen Probleme“ zu schaffen und ein Verständnis von Faktoren, die die Qualität von Bildung beeinflussen, zu entwickeln,
- > Aufschluss über Verbesserungsmöglichkeiten zu liefern,
- > Handlungsalternativen zu eröffnen,
- > Leitbilder, strategische Ziele und integrierte Planungen zu entwickeln.

Abbildung: Handeln und Bewirken



Die Controlling- und Evaluationsfunktion legt zudem nahe, dass auch Fragen der Wirksamkeit adressiert werden sollen. Zu dieser Frage finden sich indes widersprüchliche Aussagen: Einerseits wird argumentiert, das Bildungsmonitoring könne „systematische Informationen über das Erreichen und Verfehlen politisch gesetzter und gesellschaftlich getragener Ziele von Bildung“ hervorbringen⁷ und Aufschluss über Veränderungen in Folge bildungspolitischer Entscheidungen und Maßnahmen geben.⁸ Dabei biete es die Möglichkeit, intendierte und nicht-intendierte Folgen von ergriffenen und unterlassenen Steuerungsmaßnahmen darzustellen⁹ und die Effizienz von Steuerungsstrategien zu bewerten.¹⁰ Andererseits wird eingeräumt, es sei nicht möglich, Veränderungen auf bestimmte Ursachen zurückzuführen¹¹ bzw. kausale Zusammenhänge abzubilden.¹²

Grundlegend für diese Einschätzungen ist, dass dem Bildungsmonitoring eine Systemperspektive zugewiesen wird. Diese orientiert sich am Kontext-Input-Prozess-Output-Modell, das auch der nationalen Bildungsberichterstattung zugrunde liegt. Das Bildungsmonitoring bezieht sich damit ausdrücklich nicht auf die einzelnen Lernenden, sondern zieht lediglich Daten über individuelle Bildungsverläufe, Kompetenzfortschritte und Bildungserträge heran, um Systemleistungen einzuschätzen. Es dient der Systembeobachtung, Systemkontrolle und Systemdiagnostik. Alternative Ansätze, die das lernende Individuum sowie Angebote

und Zugänge für Lerngelegenheiten in den Mittelpunkt rücken, werden demgegenüber „als Steuerungsinstrument nur bedingt geeignet“ eingeschätzt.¹³ Basis für das Bildungsmonitoring ist das für die kommunale Ebene bereitgestellte Indikatorensystem.¹⁴ Damit werden

Dr. Sebastian Niedlich



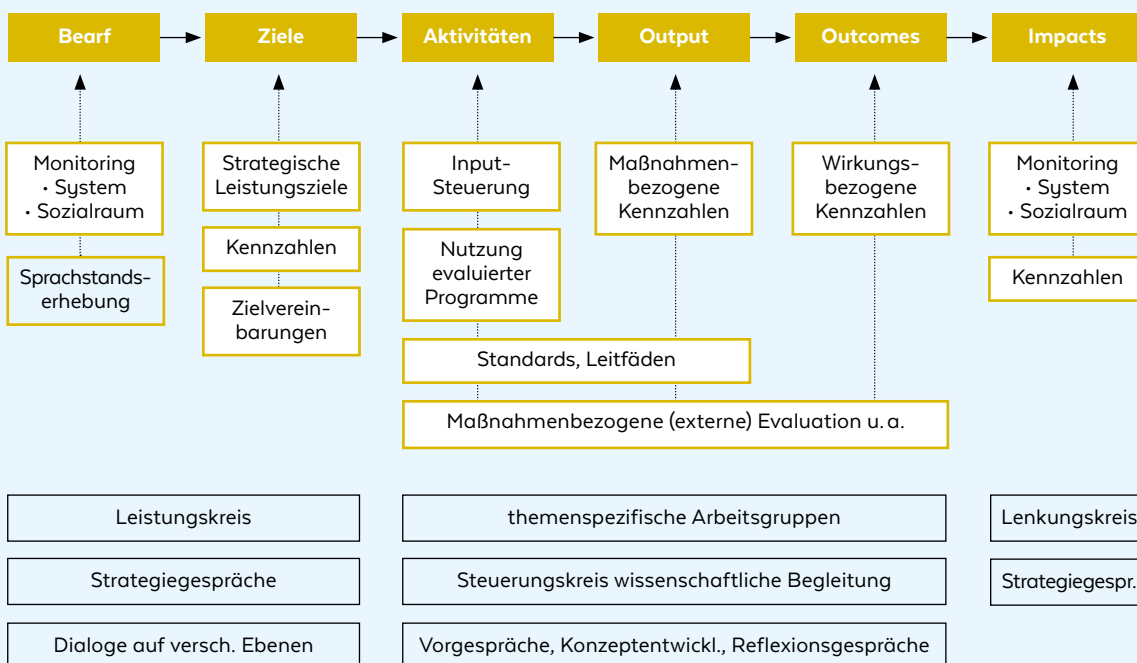
zumindest implizit auch Vorstellungen über wünschenswerte Gestaltungsfelder und Bewertungsmaßstäbe vermittelt. Die spezifischen bildungspolitischen Ziele der Kommunen spielen für die Konzeption des Bildungsmonitorings hingegen eine relativ geringe Rolle.

Eine auf Systembeobachtung angelegte Bildungsberichterstattung kann einen wichtigen Beitrag zum DKBM leisten, erstens durch eine regelmäßige Bestandsaufnahme, die hilft, Handlungsbedarf zu identifizieren. Allerdings ist mit der Identifizierung von Handlungsbedarf noch nicht geklärt, was zu tun wäre. Hierzu bedarf es genaueren Wissens über Probleme und ihre Ursachen, die das Systemmonitoring nicht beinhaltet. Zweitens kann das Systemmonitoring, indem es Entwicklungen im Zeitverlauf analysiert, auch Fortschritte bezüglich bildungspolitischer Ziele feststellen. Indes ist es kaum möglich, beobachtete Entwicklungen auf Basis des Systemmonitorings verlässlich auf bildungspolitische Maßnahmen zurückzuführen. Solange positive Entwicklungen im Bildungssystem zu verzeichnen sind, mag man dies in Kauf nehmen, wenn aber die erhofften Entwicklungen ausbleiben, stellt sich die Frage nach den Gründen. Waren die verfolgten Maßnahmen ungeeignet? Oder wurden sie lediglich unzureichend umgesetzt? Oder haben äußere Einflüsse die positiven

Wirkungen der Maßnahmen wieder zunichte gemacht? Ein wirkungsorientiertes DKBM sollte daher nicht auf der Systemebene verharren, sondern konkreten Problemen und Ursachen nachgehen, um Handlungswissen zu generieren, sich auch auf konkrete Steuerungs-/Fördermaßnahmen richten und sich bemühen, die zugrundeliegenden Wirkungszusammenhänge zu klären und empirisch zu überprüfen.

Ein solcher Ansatz erfordert weitere Wissensformen. Die Indikatoren des Systemmonitorings sind stark dekontextualisiert. Um Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen sowie Aussagen über ihre Wirksamkeit treffen zu können, ist genaueres Wissen über die Situation und den Unterstützungsbedarf der Zielgruppen sowie über bestehende Handlungsansätze erforderlich. Damit gewinnt das Fach- und Erfahrungswissen der professionellen Bildungsakteure – aus der kommunalen Verwaltung und anderen Institutionen ebenso wie von pädagogischen Fachkräften auf Einrichtungsebene – an Bedeutung. Deren Einbindung kann bereits bei der Planung von Maßnahmen ansetzen und sich über die begleitende Reflexion der Umsetzung bis zur Analyse der Wirkungen fortsetzen. Nicht zuletzt steigen auf diese Weise die Chancen, dass die Maßnahmen die Interessen der bildungsrelevanten Akteure berücksichtigen und

Abbildung: Instrumente und Interaktionsformate



Quelle:Abbildung: Sebastian Niedlich

wirkungsbezogene Informationen rezipiert und genutzt werden.

Insgesamt zeigt die kommunale Praxis eine ganze Reihe von Instrumenten und Interaktionsformaten, die – von der Bedarfsplanung bis zur Erfassung langfristiger Entwicklungen – zur wirkungsorientierten Steuerung beitragen (vgl. Abbildung: Instrumente und Interaktionsformate).

Zunehmend werden im DKBM auch Evaluationen auf der Maßnahmenebene genutzt. Wirkungsorientierte Steuerung kann sich hierbei auf das Konzept der „Programmtheorie“ stützen.¹⁵ Dabei handelt es sich um ein Modell davon, wie eine Maßnahme mittels zwischengelagerter Resultate zu bestimmten Wirkungen beiträgt. Zentral sind dabei sechs Fragen beziehungsweise Entwicklungsschritte:

1. Auf welche Probleme mit welchen Ursachen reagiert die Maßnahme? (Situationsanalyse)
2. Welche Wirkungen können durch die Maßnahme herbeigeführt oder beeinflusst werden? (Ein- und Abgrenzung)
3. Welche Abfolge von Wirkungen soll die Maßnahme initiieren bzw. unterstützen? (Wirkungskette)
4. Was (Aktivitäten, Inputs, Outputs, Prinzipien) beinhaltet die Maßnahme? (Programmbeschreibung)
5. Welche internen und externen Faktoren beeinflussen die Maßnahme? (Gelingensbedingungen)
6. Woran lässt sich der Erfolg der Maßnahme erkennen? (Erfolgskriterien)

Eine Programmtheorie lässt sich zunächst dazu nutzen, Maßnahmen zu planen. Indem die Annahmen, die der Maßnahme zugrunde liegen, explizit formuliert werden, entsteht nicht nur ein fundiertes Konzept, sondern dessen Erarbeitung fördert zugleich den Austausch unter den beteiligten Akteuren und hilft, ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln und Rollen und Aufgaben zu bestimmen und zu verteilen. Zugleich bietet die Programmtheorie eine gute Grundlage für die Evaluation, weil sie es erleichtert geeignete Zeit- und Schwerpunkte zu bestimmen, etwa indem sie begründete Erwartungen darüber zulässt, in welchem Zeitraum bestimmte Wirkungen eintreten sollten, und aufzeigt, welche Kausalannahmen unsicher – und damit überprüfungsbedürftig – erscheinen.

Und nicht zuletzt bietet die Programmtheorie eine Möglichkeit einzuschätzen, ob eine Maßnahme zu den angestrebten Wirkungen beigetragen hat, indem

1. analysiert wird, inwieweit die eingetretene Entwicklung der Programmtheorie entspricht,
2. eingeschätzt wird, welche Entwicklung ohne die Durchführung der Maßnahme zu erwarten gewesen wäre, und

3. geprüft wird, inwieweit alternative Erklärungen für die eingetretene Entwicklung gefunden werden können.

Mit Blick auf die eingesetzten Methoden, ist der Ansatz der Programmtheorie offen: er ist mit klassischen (experimentellen) Verfahren der Kausalanalyse durchaus vereinbar, aber andere, auch qualitative Verfahren können zum Einsatz kommen. Ziel ist es nicht unbedingt, „Nettoeffekte“ zu berechnen, sondern kausale Wirkungsmechanismen empirisch herauszuarbeiten und begründete Einschätzungen über den Wirkungsbeitrag von Maßnahmen zu treffen.

Die skizzierte Herangehensweise bietet auch eine sinnvolle Struktur für eine wirkungsorientierte Berichterstattung.¹⁶ Diese beschreibt zunächst den Hintergrund und Kontext des Programms sowie die Annahmen und Erwartungen, die sich aus der Programmtheorie ergeben. Anschließend wird schrittweise entlang der Wirkungskette dargelegt, was auf welche Weise erreicht wurde und der Beitrag der Maßnahme (und ggf. verschiedener Akteure) eingeschätzt. Dabei geht die wirkungsorientierte Berichterstattung auch auf unerwartete Ergebnisse ein. Schließlich werden im Bericht Lehren aus der Entwicklung bis dato gezogen und Hinweise zur Anpassung der Programmtheorie beziehungsweise der Maßnahme abgeleitet. Insgesamt entsteht so eine schlüssige Gesamtdarstellung, die Erreichtes und das weitere Vorgehen plausibel vermittelt.

Natürlich sollte die Evaluation auf Maßnahmen-ebene nicht dazu führen, dass das Zusammenspiel der vielfältigen Maßnahmen und Akteure aus dem Blick gerät. Die Einbindung unterschiedlicher Akteure und die Abstimmung in den Kooperations- und Koordinationsgremien des DKBM sollten für eine ganzheitliche Perspektive sorgen. Gerade die Arbeit mit Programmtheorien kann auch über die Einzelmaßnahme hinaus dafür sorgen, das bildungspolitische Handeln systematisch an Problemen und Ursachen auszurichten und den erzielten Wirkungen nachzugehen. Idealerweise wird Wirkungsorientierung damit nicht nur ein Merkmal des Steuerungssystems in der Kommune, sondern etabliert sich als Denkweise, die das bildungspolitische Handeln insgesamt fundiert.



Beim Treffen des Großstadtnetzwerks zum Thema „Bildung vor Ort wirksam gestalten – Wirkungsorientierte Steuerung im datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement“ im Mai 2019 in München stellten die Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement der bayerischen Landeshauptstadt und Heike Fleischmann, Leiterin der Abteilung Bildungsplanung/Schulentwicklung im Fachbereich Bildung der Stadt Mannheim ihre jeweiligen Ansätze einer wirkungsorientierten Steuerung im Bildungsbereich für mehr Bildungsgerechtigkeit vor. Beide Großstädte legen seit einigen Jahren einen Schwerpunkt auf den Aufbau eines wirkungsorientierten Steuerungssystems im Rahmen ihres datenbasierten

kommunalen Bildungsmanagements. Ziel bei beiden ist die wirkungsorientierte Steuerung von Fördermaßnahmen im Bildungsbereich.

Die folgenden Einblicke geben Aufschlüsse über einige Aspekte dieses Vorgehens: Was macht wirkungsorientierte Steuerung im datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement in den beiden Großstädten aus und welche Maßnahmen haben sich bewährt? Welche Entwicklungspotenziale gibt es hinsichtlich der Verankerung der wirkungsorientierten Bildungssteuerung? Und wo wollen München und Mannheim im Bildungsmanagement in zehn Jahren bei dem Thema stehen?

Praxisbeispiel München

Wirkungsorientierte Steuerung im Bildungsbereich für mehr Bildungsgerechtigkeit

Von Wolfgang Brehmer, Anja Hellman, Anita Henselmann, Florian Bäuerle, Stadt München, und Dr. Daniel März, Transferagentur für Großstädte

Bildung ist in der Landeshauptstadt München ein zentrales Handlungsfeld der Stadtentwicklung und wird als wesentliche Voraussetzung für gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe in der Stadtgesellschaft angesehen. Dabei muss sich München ähnlichen Herausforderungen im Bildungsbereich stellen wie andere bundesdeutsche Großstädte. Auch die Münchner Bildungsberichte verweisen auf den schwer aufzulösenden Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und sozialer Herkunft. Daneben befindet sich München seit mehr als 15 Jahren in einer demografischen Wachstumsphase und ist eine stetig wachsende Metropole.

Wohnungsbau, Fragen der Integration, der Umgang mit urbaner Diversität und demografischer Wandel sind daher nur einige der Herausforderungen, vor denen München steht. Das hat Auswirkungen auf die Münchner Bildungslandschaft und stellt Fragen an die quantitative und qualitative Ausgestaltung frühkindlicher, schulischer und außerschulischer Bildungsangebote und Fördermaßnahmen. Darüber hinaus gibt es in einer großstädtischen Bildungslandschaft wie München viele Akteure – zum Beispiel staatliche, städtische und freie Träger – die im Sinne einer gelebten Verantwortungsgemeinschaft bei der Beantwortung dieser Fragen mitzunehmen sind.

Um den Herausforderungen im Kontext bestehender Bildungsungleichheiten zu begegnen, legt das Referat für Bildung und Sport seit einigen Jahren einen Schwerpunkt auf den Aufbau eines wirkungsorientierten Steuerungssystems im Rahmen des datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements. Ziel ist nicht „nur“, beabsichtigte Wirkungen von Bildungsmaßnahmen nachvollziehbar zu messen, sondern auch das komplexe Verständnis und Ineinandergreifen von bildungsspezifischen Wirkmechanismen besser zu verstehen und zielorientiert anzupassen. Gerade im Bildungsbereich gibt es keine monokausalen Zusammenhänge zwischen bildungsspezifischen Investitionsanstrengungen einer Großstadt im Rahmen zusätzlicher Fördermaßnahmen und den damit intendierten positiven Auswirkungen, die sich nach der Erwartungshaltung der Politik meist unmittelbar einstellen sollten. In anderen Worten: Wenn Kommunen investitionsintensive Maßnahmen im Bil-



dungsbereich entwickeln und umsetzen, zahlen diese nicht automatisch und unmittelbar auf das Konto höherer Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit ein.

Aus diesem Grund nimmt die Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement die freiwilligen kommunalen Leistungen besonders in den Blick, da die Münchner Stadtpolitik hier ein nachvollziehbares Interesse daran hat, dass diese Maßnahmen auch bestenfalls messbar zu mehr Chancengerechtigkeit und Bildungserfolg führen – sprich: Wirkung erzielen. Daher werden neue Fördermaßnahmen in München wissenschaftlich begleitet. Diese Evaluationen, die im Sinne eines gestaltungsorientierten Forschungsansatzes angelegt sind, liefern wesentliche Erkenntnisse für die interne wirkungsorientierte Steuerung. Das datenbasierte kommunale Bildungsmanagement versteht sich als Bildungsprozessmanagement, das entlang der Wirkungskette erfolgt und sein Handeln entlang verschiedener Prozessschritte ausrichtet.¹⁷ Auf dem Feld der wirkungsorientierten Steuerung hat die Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement die Koordinierungsfunktion und bezieht die anderen Geschäftsbereiche partizipativ ein.¹⁸



Wolfgang Brehmer, Referat für Bildung und Sport der Landeshauptstadt München, Leiter der Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement im Pädagogischen Institut

In zehn Jahren möchte die Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement erreicht haben, dass sowohl die Geschäftsbereiche als auch die Bildungseinrichtungen vor Ort sich proaktiv in den Prozess der wirkungsorientierten Steuerung einbringen, ein gesteigertes Interesse an Selbstreflexion hinsichtlich der erzielten Wirkungen zeigen und dass die verankerten Akteursstrukturen nachhaltig sind. Das Referat für Bildung und Sport möchte im Jahr 2030 über einen Pool an Kennzahlen verfügen, die Aussagen zu den Wirkungen der Fördermaßnahmen erlauben und mit denen im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung weitergearbeitet wird. Die Münchner Bildungslandschaft sollte sich parallel dazu so weiterentwickeln, dass multiprofessionelle Bildungseinrichtungen und im Stadtquartier vernetzte Bildungsangebote in zehn Jahren zu optimierten Bildungsübergängen und schlussendlich zu mehr Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit führen.

Die Münchner Förderformel

Mit der Münchner Förderformel wurde 2011 ein kommunaler Finanzierungsrahmen geschaffen, der weit über die gesetzlichen Verpflichtungen des Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes (BayKiBiG) hinausgeht. Der Einstieg steht trägerunabhängig allen Münchner Kindertageseinrichtungen offen (Krippen, Kindergärten, Tagesheime etc.). Anhand einer mathematischen Formel – bestehend aus einrichtungs- und kindbezogenen Faktoren – wird der Umfang der zusätz-

Kommunales Bildungsmanagement in München

Anfang der 2000er Jahre begann die Landeshauptstadt München mit dem Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitorings und veröffentlichte bereits 2006 ihren ersten kommunalen Bildungsbericht. Die Förderung im Rahmen des Bundesprogramms „Lernen vor Ort“ ermöglichte es, die nächsten Schritte in den nachfolgend genannten Handlungsfeldern zu gehen: Aufbau eines strategischen Bildungsmanagements, Weiterentwicklung des kommunalen Bildungsmonitorings, Aufbau eines lokalen Bildungsmanagements in ausgewählten Stadtquartieren, Einrichtung einer kommunalen Servicestelle Übergangmanagement, Weiterentwicklung in den Handlungsfeldern Integration/Diversitätsmanagement und Familienbildung/Elternarbeit. Die im Rahmen des Projekts etablierten Förderansätze und -maßnahmen, wie zum Beispiel die Münchner Förderformel im Elementarbereich, die Bedarfsorientierte Budgetierung im Schulbereich oder die BildungsLokale, die allesamt auf Erhöhung der Bildungsgerechtigkeit und Herstellung von Chancengleichheit ausgerichtet sind, wurden inzwischen verstetigt.

Zu den Kernaufgaben der Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement gehören im Wesentlichen die Weiterentwicklung der Münchner Bildungslandschaft, die Strategieentwicklung sowie die Koordinierung und Vernetzung der Bildungsakteure. Darunter fällt die Fortschreibung der Bildungsstrategie „Leitlinie Bildung“ im Rahmen der PERSPEKTIVE MÜNCHEN (integrierte Stadtentwicklungsplanung), die Umsetzung einer wirkungsorientierten Steuerung, die regelmäßige Veröffentlichung der Münchner Bildungsberichte beziehungsweise eigenständiger Berichte zur beruflichen Bildung sowie die Koordination der Bildungsangebote für Neuzugewanderte. Letztere wird neben städtischen Stellen aktuell auch über den Bund mit zusätzlichen Stellen gefördert.

lichen Förderung berechnet. Aufgrund ihres modularen Aufbaus bietet die Münchner Förderformel für die Einrichtungen ein Höchstmaß an Flexibilität, sodass 2019 bereits rund 900 von knapp 1.400 Münchner Kindertageseinrichtungen in die Fördersystematik der Münchner Förderformel einbezogen sind.

Mit der Münchner Förderformel sind drei wesentliche Wirkziele verbunden: Erstens eine umfassende Förderung von Kindertageseinrichtungen über die gesetzlichen Verpflichtungen hinaus, zweitens eine einheitliche Förderung, die gewährleistet, dass alle Kindertageseinrichtungen die Zusatzleistungen beantragen können und drittens eine zielgerichtete Förderung von Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit. Ausgehend von der Zielsetzung, Bildungsungleichheiten möglichst frühzeitig entgegenzuwirken, spielt der sogenannte Standortfaktor eine herausgehobene Rolle. Dazu werden die Sozialräume im Münchner Stadtgebiet von den Bildungsmonitoren entsprechend ihrer Belastung klassifiziert: Datengrundlage ist der Sozialindex, erweitert durch Daten aus dem Sozialmonitoring – wie Sozialgeldbezug oder Anzahl der Kinderschutzfälle. Einrichtungen, die mehrheitlich Kinder aus dem untersten Quartil aufnehmen, erhalten als Standorteinrichtungen zusätzliche Ressourcen im Umfang einer 75 Prozent-Stelle pro Gruppe allein aus dem Standortfaktor. Je nach Bedarf können anstelle von Erziehungskräften weitere Professionen eingestellt und multiprofessionelle

Teams aufgebaut werden, um auf die multiplen Förderbedarfe dieser Kinder optimal reagieren zu können.¹⁹ Die Ressourcenzuschaltungen haben für drei Jahre Gültigkeit, dann erfolgt turnusmäßig die Überprüfung des Standortfaktors. Dieses Vorgehen ermöglicht den Einrichtungen eine mittelfristige Planungssicherheit, andererseits können bei sich verändernder Ausgangslage auch Anpassungen in der Ressourcenzuweisung vorgenommen werden. Standorteinrichtungen haben bestimmte Förderschwerpunkte zu bearbeiten, unter anderem soll mit dem zusätzlichen Personal die individuelle Förderung ausgebaut werden. Aktuell sind gut 200 Kindertagesstätten Standorteinrichtungen.

Mit Einführung der Münchner Förderformel haben die Standorteinrichtungen an der Wirkstudie des Staatsinstituts für Frühpädagogik (IFP) und des Instituts für Soziale und Kulturelle Arbeit (ISKA) teilgenommen: Der verbesserte Anstellungsschlüssel birgt das Potenzial, die pädagogischen Prozesse in den Einrichtungen und die Kompetenzsteigerungen bei den Kindern zu verbessern. Es wird mehr Zeit für die Beobachtung und Dokumentation der kindlichen Entwicklung verwendet. Speziell die Sprachförderung bei Kindern mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Schichten konnte intensiviert und damit auch eine bessere Vorbereitung auf die Schule ermöglicht werden. Neben Einschätzungen von Leitungskräften kamen in der Wirkstudie auch standardisierte Beobachtungsinstrumente zum Einsatz.



(v.l.n.r.): Rüdiger Boll, Leitung Bildungsberatung, Wolfgang Brehmer, Leitung Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement, Stadtschulrätin Beatrix Zurek sowie Anita Henselmann, Florian Bäuerle und Anja Hellmann von der Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement

Aufbauend auf dieser Wirkstudie wird aktuell in Federführung der Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement für die Kindertageseinrichtungen ein Instrumentarium für die interne Steuerung erarbeitet: Im Zentrum stehen die Themenfelder „Individuelle Förderung und Heterogenität“, „Zusammenarbeit mit den Eltern“, „Vernetzung mit anderen Akteuren“ und „Übergang KITA – Grundschule“. Diese Themenfelder sind Bestandteil der jeweiligen pädagogischen Konzeptionen der Einrichtungen. Im Sinne eines Wirkungssteuerungskreislaufs berücksichtigen die Einrichtungen bei ihrer Qualitätsentwicklung fortlaufend die Prozessschritte „Planung“, „Umsetzung“ und „Controlling“. Auch die Sprachförderung findet im Rahmen der Wirkungsanalyse Berücksichtigung: Derzeit werden von der Stabsstelle

⋮ Kommunales Bildungsmanagement im Rahmen eines
⋮ Pretests Sprachstandserhebungen ausgewertet, die von
⋮ den Einrichtungen routinemäßig durchzuführen sind.
⋮ Dieser Pretest soll Ausgangspunkt für eine Vollerhebung
⋮ bei den Standorteinrichtungen sein.

⋮ Die Münchner Förderformel ist ein gutes Beispiel für die
⋮ Förderung der Bildungsgerechtigkeit mit Instrumenten
⋮ des kommunalen Bildungsmanagements. Die Förder-
⋮ maßnahme leistet einen Beitrag für mehr Chancenge-
⋮ rechtigkeit in München und zeigt die wichtige Stellung
⋮ des kommunalen Bildungsmanagements und auch des
⋮ Bildungsmonitorings innerhalb eines wirkungsorientier-
⋮ ten Steuerungskreislaufs.

Seitenblick: Bedarfsorientierte Ressourcensteuerung im Schulbereich

Mit 124 Schulen in städtischer Trägerschaft ist die Landeshauptstadt München die größte kommunale Schulträgerin in Deutschland. Bei ihren eigenen Schulen, in denen städtische Lehrkräfte eingesetzt sind, verfügt die Landeshauptstadt über weitergehende Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen des Direktionsrechts als Arbeitgeberin beziehungsweise Dienstherrin. Die Lehrerwochenstunden aus der Bedarfsorientierten Budgetierung sollen für individualisierte Förderangebote (zum Beispiel zur Klassenteilung, für Teamteaching oder das Coaching von Schülerinnen und Schülern) herangezogen werden, um damit Bildungsbenachteiligungen auszugleichen. Die Stunden können auch teilweise in Finanzmittel umgewandelt werden, um damit das Förderspektrum zu erweitern (zum Beispiel für Sozialpädagogik an Schulen). In die Bedarfsorientierte Budgetierung einbezogen sind alle städtischen allgemeinbildenden Schulen (20 Realschulen, 14 Gymnasien sowie eine integrierte Gesamtschule und eine schulartunabhängige Orientierungsstufe) und 36 städtische berufliche Schulen (ausgewählte Berufsschulen, Berufsfachschulen und Fachschulen sowie alle städtischen Fach- und Berufsoberschulen bzw. Wirtschaftsschulen). Bei den allgemeinbildenden Schulen, die alle von der Bedarfsorientierten Budgetierung profitieren, wird der Umfang der zusätzlichen Lehrerwochenstunden für eine Schule auf Basis des jeweiligen Sozialindexwertes errechnet. Die beruflichen Schulen mit Bedarfsorientierter Budgetierung wurden hingegen indikatorenbasiert ausgewählt (zum Beispiel aufgrund niedriger Vorbildung der Auszubildenden beziehungsweise einer großen Heterogenität in der Vorbildung, aufgrund hoher Migrationsanteile oder hoher Abbruchquoten).

Als Trägerin des Sachaufwands für 224 staatliche Schulen wurde mit dem Erweiterten Sachaufwand für belastete Grund- und Mittelschulen ein weiteres Element einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung eingeführt. Die Schulen, die einen Förderantrag auf zusätzliche Finanzmittel stellen können, werden datenbasiert aufgrund ihres Sozialindexwertes beziehungsweise des Migrationsanteils ermittelt. Aktuell können 98 Schulen den Erweiterten Sachaufwand abrufen, wobei in enger Anlehnung an den Münchner Bildungsbericht die Grundschulen in den untersten beiden Sozialindex-Quintilen berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind alle Mittelschulen aufgrund ihres Migrationsanteils antragsberechtigt. Über den Erweiterten Sachaufwand stehen den Schulen Mittel zur Verfügung, die über gängige Sachmittelfinanzierungen hinausgehen und mit denen nicht nur Schülerprojekte, sondern auch Projekte zur Unterstützung der Elternarbeit oder fachliche Impulse zum Ausgleich von Bildungsbenachteiligungen für Lehrkräfte und pädagogisches Personal finanziert werden können.

„Wirkungsorientierte Steuerung ist die logische Konsequenz, die aus dem datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement folgt“.

Interview mit Anita Henselmann und Florian Bäuerle, Referat für Bildung und Sport der Landeshauptstadt München, Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement im Pädagogischen Institut – Zentrum für Kommunales Bildungsmanagement



Anita Henselmann und Florian Bäuerle

Was haben in München wirkungsorientierte Steuerung und datenbasiertes kommunales Bildungsmanagement (DKBM) miteinander zu tun?

Anita Henselmann: Bei uns in München ist die wirkungsorientierte Steuerung ganz eng mit dem kommunalen Bildungsmanagement verknüpft: Ich würde sagen, wirkungsorientierte Steuerung ist die logische Konsequenz, die aus dem DKBM-Ansatz folgt. Für mich als Bildungsmanagerin ist eine solide Datenbasis Grundlage jeglichen Handelns, wenn man den Ansatz eines kommunalen Bildungsmanagements ernst nimmt. Die Monitoring-Daten haben uns gezeigt, dass wir auch in München aktiv werden müssen, um Bildungsungleichheiten entgegenzuwirken. Als „Lernen-vor-Ort“-Kommune konnten wir dank der Bundesförderung vieles anstoßen und umsetzen, wie zum Beispiel die Münchner Förderformel für Kindertageseinrichtungen oder die Eröffnung von BildungsLokalen in weniger privilegierten Stadtteilen für ein quartiersbezo-

genes Bildungsmanagement. Das alles sind freiwillige Leistungen, die weit über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehen, und dafür nimmt München jährlich viel Geld in die Hand. Daher rückt die Frage nach der Wirksamkeit dieser Maßnahmen in den Fokus. Wir dürfen uns nicht damit begnügen, nur das Bildungsbudget zu erhöhen.

Florian Bäuerle: Und genau deswegen arbeiten wir daran, ein System für die wirkungsorientierte Steuerung aufzubauen. Meine Kollegin und ich beschäftigen uns dabei schwerpunktmäßig mit der bedarfsorientierten Budgetierung, das ist sozusagen die Fortführung der Münchner Förderformel bei Schulen. Bei der Einführung von neuen Fördermaßnahmen legen wir Wert darauf, dass die Implementierungsphase durch externe Experten wissenschaftlich begleitet wird. Im Moment arbeiten wir beispielsweise mit Prof. Dr. Dieter Euler von der Universität St. Gallen bei der Umsetzung der bedarfsorientierten Budgetierung an unseren städtischen

Berufsschulen zusammen. Die Erkenntnisse aus den wissenschaftlichen Begleitstudien nutzen wir gezielt für interne Steuerungszwecke, um die Fördermaßnahmen wirksam zu optimieren.

Welche Auswirkungen hatte die Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung auf das kommunale Bildungsmanagement in München?

Anita Henselmann: Die wirkungsorientierte Steuerung hat unseren Blick auf die einzelnen Prozessschritte geschärft, die Formulierung einer Programmtheorie erweist sich als hilfreiche konzeptionelle Basis. Da war die Transferagentur für Großstädte ein entscheidender Impulsgeber. Dieses Instrument unterstützt uns dabei, sowohl der Referatsleitung als auch der Politik gegenüber zu erläutern, warum sich Wirkungen grundsätzlich nicht sofort nach der Implementierung von Fördermaßnahmen abbilden lassen. Dafür müssen zuerst alle Prozessschritte optimiert sein. Glücklicherweise stellten wir fest, dass unser Ansatz, mit der Optimierung des Inputs zu beginnen, genau der richtige war. Nun sind wir dabei, die Umsetzung der Fördermaßnahmen stärker zu begleiten und gemeinsam mit den tangierten Bildungsakteuren Qualitätsstandards festzulegen sowie Wirkindikatoren und Kennzahlen für ein fortlaufendes Qualitätsmanagement zu identifizieren.

Florian Bäuerle: Es wird in Bildung investiert, also müssten sich die beabsichtigten Wirkungen doch quasi automatisch einstellen – das ist ein nachvollziehbarer Impuls. Die Logik einer wirkungsorientierten Steuerung diszipliniert jedoch dazu, die Komplexität von Wirkmechanismen besser zu verstehen, die eigenen Aktivitäten konsequent zu hinterfragen und vor dem Hintergrund der Wirkungsorientierung zu systematisieren. Da sind wir in den letzten beiden Jahren einen großen Schritt vorangekommen: Viele Einzelaktivitäten waren wirkungsorientiert ausgelegt, zum Beispiel die transparente Vergabe der Budgetmittel nach Sozialindex. Das reicht aber nicht aus. Wir müssen die Schulen bei der Umsetzung begleiten. Dazu braucht es definierte Standards und einen strukturierten Rahmen für den Erfahrungs- und Wissenstransfer. Wir werden noch stärker auf die Vernetzung der Akteure in der städtischen Verwaltung setzen, gerade auch, wenn es darum geht, Budgettöpfe verschiedener Referate miteinander zu verzahnen, beispielsweise im Kontext des Erweiterten Sachaufwands für staatliche Grund- und Mittelschulen mit besonderen Belastungen. Dazu können wir auf bereits etablierte Gremienstrukturen aufbauen, müssen diese aber zum Teil erweitern. Mittlerweile gibt es mehr als ein halbes Dutzend Stadtratsbeschlüsse zur bedarfsorientierten Budgetierung in Federführung unterschiedlicher Geschäftsbereiche. Hier braucht es eine gezielte Abstimmung und Systematisierung der Vorgehensweisen mit „sinnvollen Redundanzen“.

Anita Henselmann: Bislang liegt unser Fokus auf der Maßnahmenebene und den Schnittstellen innerhalb der Kommunalverwaltung. Als Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement müssen wir natürlich auch im Team eine einheitliche Grundlage für unsere Vorgehensweise schaffen. Dazu haben wir interne Arbeitsgruppen eingerichtet. Mit verwaltungsexternen Bildungsakteuren existiert über das Münchner Bildungsnetzwerk ein Austausch und wir arbeiten an gemeinsamen Projekten, aktuell zum Beispiel am Kooperationsprojekt „Chance Ganztag“. In diesem Projekt sind – neben dem Bildungsnetzwerk München – der Münchner Lehrer- und Lehrerinnenverband e. V., das Kultusministerium, das Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung und das Staatliche Schulamt eingebunden. „Chance Ganztag“ ist eine Internetplattform, die Schulen rund um das Thema Ganztag unterstützen und auch für Anbieter und Förderer interessant sein soll. In die wirkungsorientierte Steuerung ist die Zivilgesellschaft aber noch nicht gezielt eingebunden.

Inwiefern eignet sich das DKBM in München, um im Bildungsbereich wirkungsorientiert zu steuern?

Florian Bäuerle: Eine Herausforderung bei der wirkungsorientierten Steuerung ist, die Akteure in den Bildungseinrichtungen – in unserem Fall die Schulen – und auch unsere Partner in der Bildungsverwaltung in diesem Prozess mitzunehmen, bei ihrem Handeln die beabsichtigten Wirkungen mit in den Blick zu nehmen. Als eigenständiges Geschäftsfeld im Referat für Bildung und Sport ist das kommunale Bildungsmanagement entsprechend positioniert, um genau diese Querschnittsthemen bearbeiten zu können.

Anita Henselmann: Das Thema „wirkungsorientierte Steuerung“ sehe ich in einem Bildungsbüro oder wie bei uns in der Stabsstelle Kommunales Bildungsmanagement richtig verortet. Wir bieten Steuerungsunterstützung für die Referatsleitung und letztlich auch für die Stadtspitze, wenn es um die Weiterentwicklung der Münchner Bildungslandschaft geht. Mit den Aufgabefeldern „Steuerung“ und „Qualität“, die im Kompass für Kommunen zum datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement der Transferagentur als eigenständige Dimensionen eines DKBM aufgeführt sind, werden die wesentlichen Pfeiler einer wirkungsorientierten Steuerung abgebildet. Für uns in München stellt dieser Kompass einen wichtigen Orientierungsrahmen dar, wenn es darum geht, wirkungsorientierte Steuerung umzusetzen.

Praxisbeispiel Mannheim: Wirkungsorientierte Steuerung als Teil einer kommunalen Gesamtstrategie

Von Heike Fleischmann, Stadt Mannheim, und Dr. Daniel März, Transferagentur für Großstädte

Bildung in Mannheim

Gleiche Bildungschancen, Talentförderung und ein gutes Zusammenleben in Vielfalt für alle Kinder und Jugendliche sind in Mannheim strategische Ziele der Bildungspolitik. Dabei ist Mannheim als eine der mittelgroßen deutschen Großstädte von einer super-diversen Stadtbevölkerung geprägt.²⁰ In Mannheim leben circa 320.000 Einwohnerinnen und Einwohner (Stand Mai 2019), die aus 169 Herkunftsländern stammen. Einen Migrationshintergrund hat circa die Hälfte der unter 27-Jährigen. Insgesamt zeigt sich in Mannheim, dass der Anteil des Migrationshintergrundes umso höher ist, desto jünger die Altersgruppen sind. So hat beispielsweise mehr als jedes zweite Kind (53,4 Prozent) in Mannheimer Kindertageseinrichtungen einen Migrationshintergrund und für 37,5 Prozent der Kinder ist Deutsch nicht die Familiensprache.²¹ Daneben befindet sich Mannheim in einer demografischen Wachstumsphase. Verlässliche Prognosen sind wie in fast allen Großstädten schwierig, aber Mannheim erwartet ein Wachstum der Bevölkerung bis zum Jahr 2036 um circa acht Prozent.

Der vierte Mannheimer Bildungsbericht (2018)²² hebt deutlich hervor, dass neben der sozialen Herkunft insbesondere auch der Migrationshintergrund und die Berufstätigkeit der Eltern wichtige Einflussfaktoren für den Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen sind.

Kommunales Bildungsmanagement in Mannheim

Das kommunale Bildungsmanagement der Stadt Mannheim ist in der Abteilung Bildungsplanung/Schulentwicklung des Fachbereichs Bildung angesiedelt und im Rahmen eines 2008 beginnenden großangelegten Change-Prozesses entstanden. Die Abteilung bündelt und koordiniert viele Maßnahmen, die vorher auch in anderen städtischen Dienststellen angesiedelt waren, wie beispielsweise der Bereich des Übergangsmanagements Schule-Beruf. Dazu gehören das gesamte Bildungsmonitoring des Fachbereichs Bildung (auch fachbereichsübergreifend im „Bildungsdezernat“), sämtliche freiwillige Zuschussmaßnahmen des Fachbereichs Bildung sowie drittmittelteilfinanzierte Projekte, die in Schulen verortet sind. Zu den bekanntesten Maßnahmen zählen Lernen vor Ort (2009 – 2014), das Mannheimer Unterstützungssystem Schule (MAUS), ein Quadratkilometer Bildung (2009 – 2019) und die Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte (ein Bundesprojekt).



Wohnungsbau, Fachkräftemangel, der Umgang mit urbaner Diversität, Fragen der Integration und demografischer Wandel sind daher nur einige der Herausforderungen, vor denen Mannheim steht. Das hat Auswirkungen auf die Mannheimer Bildungslandschaft. Denn damit verbunden sind Fragen an die quantitative und qualitative Ausgestaltung frühkindlicher, schulischer und außerschulischer Bildungsangebote und Fördermaßnahmen. Auf diese Herausforderungen muss die kommunale Planung Antworten haben und eine bedarfsgerechte soziale Bildungsinfrastruktur bereitstellen.²³

Das Prinzip der wirkungsorientierten Steuerung in Mannheim

In Anlehnung an die Definition der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) beschreibt Heike Fleischmann das Prinzip der wirkungsorientierten Steuerung in Mannheim als das, was die Produkte der Verwaltung auslösen. „Entscheidend ist nicht (...) die reine Leistungserstellung, sondern das Ergebnis, das beim Empfänger der kommunalen Leistung, der jeweiligen Zielgruppe (...) erreicht wird.“²⁴ Gerade bei knapper werdenden städtischen (Finanz-) Ressourcen und gleichzeitig wachsenden kommunalen Auf- und Ausgaben wird nicht nur ein sparsamer Umgang mit den vorhandenen Ressourcen immer notwendiger, son-

den die Ausgaben, die sich in konkreten Maßnahmen wiederfinden, sollten auch Wirkungen erzielen. Im Zentrum steht also eine effizientere, dienstleistungs- und wirkungsorientierte sowie bürgernahe Verwaltung.²⁵

Den Grundgedanken – die wirkungsorientierte Steuerung von Maßnahmen – setzt Mannheim innerhalb eines großangelegten Change-Prozesses seit dem Jahr 2009 um. Ziel ist es, eine kommunale Gesamtstrategie zu entwickeln, die für alle Fachbereiche ein Zielsystem mit insgesamt sieben strategischen Zielen zur zukünftigen Entwicklung der Stadt vorsieht.²⁶ Dieses Managementzielsystem ist Grundlage der wirkungsorientierten Steuerung in Mannheim und stellt ein Bindeglied zwischen der kommunalen Gesamtstrategie und den Managementzielen der einzelnen Fachbereiche dar. Die strategischen Ziele sollen sowohl den Fachbereichen als auch der politischen Diskussion als Orientierung für die inhaltliche Schwerpunktsetzung als auch für die wirkungsorientierte Umsetzung von Maßnahmen dienen.

Die Gesamtverantwortung der strategischen Steuerung liegt bei der Verwaltungsspitze, ein Referat des Oberbürgermeisters. Von dort wird das Mannheimer Managementzielsystem in Zusammenarbeit mit den einzelnen Fachbereichen entwickelt und koordiniert.

Gleichzeitig wurde der Haushalt der Stadt Mannheim auf das Zielsystem abgestellt (2012/2013) und seit dem Jahr 2016 hat die Verwaltung komplett auf die wirkungsorientierte Steuerung umgestellt. So fließen beispielsweise in Beschlussvorlagen die strategischen Ziele, die Wirkungsziele und die Fachbereichsziele mittlerweile immer mit ein. Der Haushalt ist somit von der reinen Input-Steuerung zur Output-Steuerung übergegangen und es wird bei jeder Haushaltsanmeldung unter anderem abgefragt: „Was verfolgt ihr mit der Maßnahme?“, „Was ist das Ziel der Maßnahme?“, „Welche Kennzahl ist davon betroffen?“. Gerade im Bildungsbereich werden Kennzahlen auch hinterfragt. Kennzahlen brauchen einen Steckbrief. Zudem ändern sich Kennzahlen auch immer mal wieder. Eine Output-Steuerung bezieht sich auf die unmittelbare Wirkung einer Maßnahme, eines Projekts oder einer Intervention. Mithilfe des Managementzielsystems und installierter Steuerungsinstrumente ist es möglich, den Output der Maßnahmen zu beschreiben und darzustellen, was dadurch jetzt im Vergleich zu vorher anders sein soll.

Das Managementzielsystem im Fachbereich Bildung

Aus Sicht des Bildungsbüros ist das strategische Ziel der Bildungsgerechtigkeit (Ziel 5)²⁷ von zentraler Bedeutung. Alle Bestrebungen und Maßnahmen, ob es den Schulbau, die Kindertagesbetreuung oder den Ganztagschulenausbau betrifft, zielen auf die Verbesserung der Bildungsgerechtigkeit ab. Zusammenleben, Toleranz und Integration (Ziel 4) ist dem Fachbereich Bildung

ebenfalls ein wichtiges Anliegen sowie Talente (Ziel 2) zu gewinnen und zu fördern. Auch die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements (Ehrenamt) (Ziel 7) wird vom Fachbereich Bildung als wichtiges strategisches Ziel erfasst und spielt mittlerweile in vielen Maßnahmen eine zentrale Rolle (beispielsweise interkulturelle Elternmentoren).²⁸ Es zeigt sich sehr deutlich, dass das Querschnittsthema „Bildung“ beinahe alle strategischen Ziele der Stadt Mannheim berührt.

Wie auch für den Fachbereich Bildung haben alle Fachbereiche und Abteilungen in Mannheim ein eigenes Managementzielsystem entwickelt und auf dieser Grundlage nochmal Ziele und Kennzahlen erarbeitet, die für die wirkungsorientierte Steuerung von Angeboten und Maßnahmen herangezogen werden (vgl. Abbildung Ziele für den Fachbereich Bildung). Diese jeweiligen Ziele und Kennzahlen dienen letztlich als Grundvoraussetzung, Wirkungen von Bildungsmaßnahmen beschreiben zu können.

Jedes der Leistungs- und Wirkungsziele hat noch einmal eigene Kennzahlen. Alle zwei bis drei Jahre erfolgt eine Überarbeitung des Zielsystems, um leicht nachjustieren zu können. Dieses Managementzielsystem im Fachbereich Bildung wird nicht nur verwaltungsintern, sondern auch verwaltungsextern an die Partner und Schulen kommuniziert. Ihnen ist somit der zentrale Stellenwert wirkungsorientierter Steuerung in Mannheim bewusst, sie kennen und respektieren dies. Projekte und Maßnahmen werden vom Fachbereich Bildung an den Leistungs- und Wirkungszielen sowie an die Kennzahlen angepasst. Auch die Zielvereinbarungen mit den Bildungspartnern basieren auf dem Managementzielsystem.

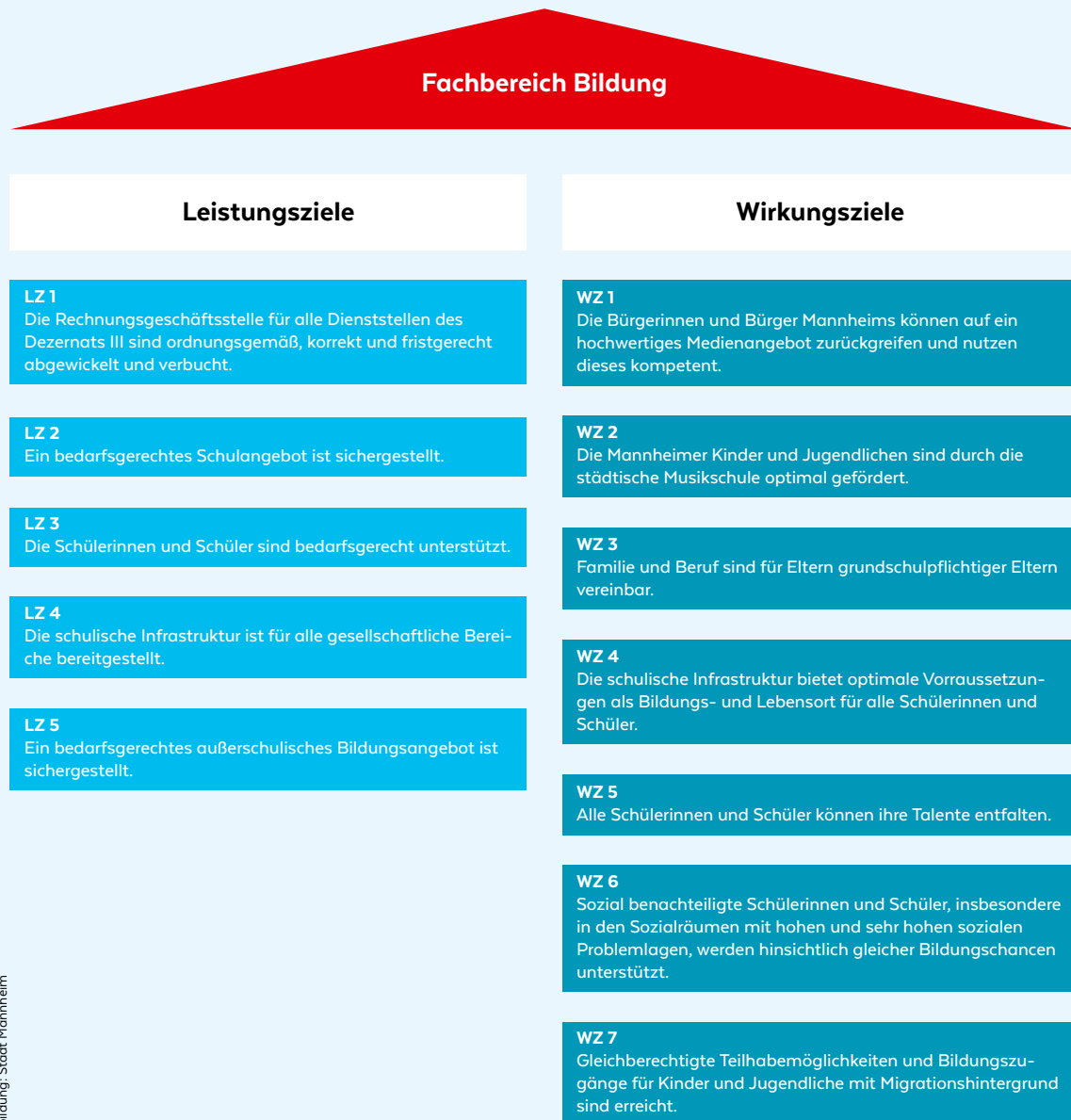
Wo will das Mannheimer Bildungsmanagement bei dem Thema wirkungsorientierte Steuerung in zehn Jahren stehen?

Zusammen mit anderen städtischen Fachbereichen und Ämtern soll ein fächerübergreifendes, integriertes Sozialmanagement realisiert werden, mit gemeinsamen Betrachtungsperspektiven, Definitionen, einer übergreifenden Sozialraumtypologie und vor allem auch gemeinsamen Handlungsansätzen. Außerdem soll das Monitoring schneller und besser auf aktuelle Fragestellungen und Herausforderungen reagieren können. Für die Themen Bildung- und Chancengerechtigkeit sowie soziale Teilhabe sollen ämterübergreifende Antworten gefunden werden.

Das alles soll auch transparent und anschlussfähig für Partner sein, die mit der Verwaltung Mannheims dieselben oder verwandte Zielsetzungen verfolgen. Zugleich soll damit eine Grundlage für politische Entscheidungen und Diskussionen geschaffen werden.

Abbildung: Ziele für den Fachbereich Bildung

Mit dieser Herangehensweise ist es dem Mannheimer Bildungsbüro gelungen, in den letzten Jahren mit freien Trägern, Schulen und anderen Bildungsakteuren eine vertrauensvolle Zusammenarbeit entstehen zu lassen.



Quelle Abbildung: Stadt Mannheim

Die Mannheimer Bildungsberichterstattung hat sich seit ihrer Einführung zu einem qualifizierten Instrument der wirkungsorientierten Steuerung für das Themenfeld Bildung entwickelt.

Interview mit Heike Fleischmann, Leiterin Abteilung Bildungsplanung/Schulentwicklung im Fachbereich Bildung, Mannheim

Was haben in Mannheim wirkungsorientierte Steuerung und datenbasiertes kommunales Bildungsmanagement (DKBM) miteinander zu tun?

Demografischer Wandel, gesellschaftliche Veränderungen, Fachkräftemangel, steigende Schülerzahlen, der Trend zu höheren Schulabschlüssen, Inklusion, Zuwanderungsbewegungen und Ressourcenknappheit der Kommunen – das sind Beispiele für die Rahmenbedingungen, die das alltägliche politische und das Verwaltungshandeln bestimmen.

Den damit verbundenen Herausforderungen stellt sich die Stadt Mannheim seit 2007 mit einem Reformprozess. Dieser sieht vor, den Verwaltungsbereich neu zu gestalten, in dem eine wirkungsorientierte und an konkret messbaren Zielen ausgerichtete Steuerung eingeführt wird.

Gleichzeitig verpflichtet sich die Stadt Mannheim der strategischen Zielsetzung der Bildungsgerechtigkeit, Talentförderung und dem guten Zusammenleben in Vielfalt, um damit die Bildungslandschaft und erfolgreiche Bildungsbiografien zu gestalten.

Mit der Einführung der Bildungsberichterstattung 2010 entstand ein erstes Gerüst indikatorengestützt aufbereiteter Grunddaten für ein Bildungsmonitoring. Im Laufe der Jahre etablierte es sich zu einem wesentlichen Steuerungsinstrument, dessen Erkenntnisse bei Entscheidungsprozessen im Bildungsbereich als Basis herangezogen werden.

Der erste Mannheimer Bildungsbericht befasste sich zunächst mit den Grunddaten des frühkindlichen und des schulischen, allgemeinbildenden Bereichs sowie der Hilfen zur Erziehung. Dazu wurden Handlungsperspektiven entwickelt, um diese strategischen Ziele zu erreichen. Aus dem zweiten Bildungsbericht entstand ein Entwicklungsplan „Bildung- und Integration“, der mit dem Fokus auf gelingende Bildungsbiografien von Kindern und Jugendlichen mit Migrationserfahrung im Juli 2019 mit einer zweiten Auswertung erschien.

Für den dritten und vierten Bildungsbericht wurden zusätzlich Daten der beruflichen und der non-formalen Bildungsangebote sowie des Gesundheitsbereichs ausgewertet und analysiert.

Somit konnten auf der Grundlage einer immer breiter werdenden Datenbasis und verschiedener IST-Analysen zahlreiche Bedarfe in allen Bereichen des Dezernats Bildung, Jugend und Gesundheit identifiziert und Handlungsempfehlungen formuliert werden.

Welche Auswirkungen hatte die Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung auf das kommunale Bildungsmanagement in Mannheim?

Seit 2007 entstand im Rahmen des stadtweiten Veränderungsprozesses von „Change² - Wandel im Quadrat“ ein Kennzahlensystem aus Leistungs- und Wirkungszielen mit dem Ziel, das Verwaltungshandeln an angestrebte Wirkungen, das heißt, an den angestrebten Zuständen in der Mannheimer Stadtgesellschaft auszurichten.

Im Doppelhaushalt 2012/2013 wurden die Managementziele der Fachbereiche, Ämter und Eigenbetriebe abgebildet und der Ressourcenbedarf für einzelne Ziele und Maßnahmen in großen Teilen erstmals festgelegt. Mit der Weiterentwicklung der Zielsysteme sollen Aufwendungen und Erträge vollständig mit Zielen und Kennzahlen verknüpft werden. Ziel war es, die Transparenz von Maßnahmen für Politik und Öffentlichkeit zu erhöhen. Ein durchgängiges Monitoring soll es künftig ermöglichen, die Wirksamkeit und den Zielerreichungsgrad von Maßnahmen, die Produkte der Verwaltung unmittelbar bei Einzelnen oder einer Zielgruppe auslösen, untersuchen sowie Entwicklungen und Bedürfnisse unmittelbar erkennen zu können.

Mit dieser Entwicklung war es möglich, Bildungsakteure innerhalb und außerhalb der Verwaltung sowohl für die Erhebungen erforderlicher Planungsdaten wie auch den Einsatz neuer Monitoringsysteme zu sensibilisieren. Die gewonnenen Erkenntnisse werden für Handlungsemp-

fehlungen, beispielsweise in der Schulentwicklung, bei der Implementierung neuer Unterstützungsmaßnahmen oder bei der intensiveren Vernetzung und Koordination bestehender Angebote als Basis herangezogen. Im Dialog um die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele, auf die sich alle Staaten der Welt verständigt haben, spielt der Bildungsbereich eine große Rolle und wirkt sich damit auf das Bildungsmanagement der Stadt aus. Das Thema Bildung ist neben Nachhaltigkeitsziel 4 in weiteren Zielen enthalten und zieht sich auch dort quer durch das politische und gesellschaftliche Leben. Mannheim hat in einem breit angelegten Beteiligungsprozess mit der Stadtgesellschaft das Leitbild Mannheim 2030 entwickelt, wobei zwei von sieben neu definierten Zielen unmittelbar den Bildungsbereich betreffen.

Im fortlaufenden Verstetigungsprozess von Change² legte die Stadt das Programm „Strategische Haushaltskonsolidierung in Mannheim (SHM²)“ auf. Mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns strategisch und strukturell durch innovative Ansätze zu verbessern. Aus 15 sogenannten Schlüsselprojekten entstanden Anfang 2017 vier Schwerpunkte, die in verschiedenen Projekten bearbeitet und umgesetzt werden sollten: verbesserte Steuerung des Verwaltungshandelns, durchgängige Optimierung und Digitalisierung von Geschäftsprozessen, Priorisierung städtischer Produkte vor dem Hintergrund der strategischen Ziele und Überprüfung ihrer räumlichen Situation sowie ein integriertes Sozialmanagement.

Das Schlüsselprojekt „Integriertes Sozialmanagement“ ging, ausgehend von der Bildungs-, Gesundheits- und Sozialberichterstattung, als Auftrag an die Fachbereiche des Dezernats Bildung, Jugend und Gesundheit (FB Bildung, Jugendamt und Gesundheitsamt, FB Tageseinrichtungen für Kinder), des FB Arbeit und Soziales und der Kommunalen Statistikstelle mit dem Ziel, durch ein modernes Sozialmanagement zielgerichtetes, systematisches und sozialraumorientiertes Handeln zu ermöglichen. Innerhalb von zwei Jahren wurden unter temporärer Einbeziehung zahlreicher unmittelbar und mittelbar tangierter Fachbereiche der Stadtverwaltung (u.a. Ordnungsamt, Internationales (Migrationsbeauftragter), Demokratie und Strategie (Wahlbezirke)), nach IST-Analysen und kritischen Bewertungen Handlungsempfehlungen für sechs neue Steuerungsinstrumente entwickelt. Mit dem Konzept für eine jeweils integrierte Sozialberichterstattung, sozialräumliche Gliederungsebene, Sozialstatistik-Datenbank, Sozialraumtypologie sowie dem Prototyp eines sozialräumlichen Monitorings, entstanden greifbare und praktikable Ergebnisse für künftige integrierte, quartiersbezogene Sozialraumanalysen. Die projektbeteiligten Fachbereiche werden künftig eng zusammenarbeiten, um die entwickelten Steuerungsinstrumente zu realisieren und zu pflegen.



*Heike Fleischmann, Abteilungsleiterin
Bildungsplanung/Schulentwicklung,
Stadt Mannheim*

Inwiefern eignet sich das DKBM (in Mannheim), um im Bildungsbereich wirkungsorientiert zu steuern?

Die Mannheimer Bildungsberichterstattung hat sich seit ihrer Einführung im Jahr 2010 zu einem qualifizierten Instrument der wirkungsorientierten Steuerung für das Themenfeld Bildung entwickelt. Auch künftige Berichte werden Entwicklungen entlang der Bildungsbiografie darstellen, analysieren und mit politisch signifikanten Fragestellungen verknüpfen.

Die kontinuierliche Erweiterung und Verbesserung des Bildungsmonitorings in allen Bereichen des Bildungssystems unterstützt wesentliche kommunale Entscheidungsprozesse. Eine gezielte Zuordnung zu einzelnen Quartieren und Institutionen erlaubt dabei die sozialräumliche Orientierung, die sich politisch bewährt und die Steuerung von Bildungsinvestitionen maßgeblich dort geprägt hat, wo die vorhandenen Mittel nicht flächendeckend eingesetzt werden können. So wurden beispielsweise der Einsatz von Unterstützungssystemen, der Ausbau von Eltern-Kind-Zentren und Ganztagschulen oder der Einsatz von Schulsozialarbeit gezielt auf die Sozialräume ausgerichtet, wo es galt, die Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen sowie deren Familien zu optimieren.

Fazit: Warnhinweis: Mythen!

Von Dr. Anika Duveneck,
Erziehungswissenschaftlerin, FU Berlin



Anika Duveneck

Die Rubrik

Die Forschung zu Bildungslandschaften zeigt, dass das Konzept auf überzeugenden Annahmen beruht. Sie sind so überzeugend, dass sie kaum hinterfragt werden. In der Praxis gehen sie so jedoch häufig nicht auf. Um die Ziele zu erreichen, braucht es mehr beziehungsweise anderes Wissen. Hier widmen wir uns „Mythen“²⁹ im Feld der Bildungslandschaften und tragen Erkenntnisse aus zehn Jahren Forschung bei.

Der Mythos

Wirkungsorientierte Steuerung ist eine Reaktion auf einen Mythos: Den der Wirksamkeit von Bildungslandschaften. Sie reagiert auf die Feststellung, dass bei der Implementierung des Konzeptes (beziehungsweise einem datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement) zwar Strukturen geschaffen, nicht aber die Ziele erreicht werden, die die Maßnahmen begründen und legitimieren: die Verbesserung von Lernerfolgen junger Menschen, eine Steigerung der Attraktivität des Standortfaktor Bildung, den Abbau sozialer Benachteiligung durch soziale Mischung und die sozial-integrativen Potenziale non-formaler Bildung, etc.

Die Annahmen

Wirkungsorientierte Ansätze sind gewissermaßen Entmystifizierungs-Ansätze. Sie machen sich vom Anspruch frei, den Einfluss von Interventionen des kommunalen Bildungsmanagements auf Ziele wie das Wohlergehen junger Menschen oder den Abbau von Benachteiligung direkt nachweisen zu wollen. Dabei stützen sie sich auf die Erkenntnis, dass zwischen Interventionen und angestrebten Zielen lange Wirkungskette bestehen, auf die unzählige Einflussfaktoren einwirken.

Wirkungsorientierung geht vielmehr von der Frage aus, welche Wirkungen das DKBM tatsächlich erzielen kann, welche außerhalb seines Einflusses liegen und in welcher Beziehung die realisierbaren Beiträge zu den angestreb-

ten Zielen stehen. Auf der Grundlage werden Modelle entwickelt, die den Weg dorthin in Einzeltappen zerlegen und eine kleinschrittige Steuerung ermöglichen.

Die Erfahrungen

Die Arbeit mit wirkungsorientierten Ansätzen wirft zunächst vor allem neue Herausforderungen auf: Sie erfordern Wissen über Prozesse, die nicht vorhersehbar sind, und über Wirkzusammenhänge, die zum Teil noch nicht hinreichend erforscht sind. Sollen dennoch Erfolge vorgewiesen werden, besteht die Gefahr, dass sich Prozesse eher an gelingender Messbarkeit orientieren, als an den tatsächlichen Bedarfen. Und am Ende steht meist die Erkenntnis, dass Ziele zwar im Blick behalten, aber dadurch noch lange nicht erreicht werden.

Die Gründe

Zwar ermöglicht Wirkungsorientierung eine Kontrolle der Zielerreichung und kann durch ein frühzeitiges Umsteuern verhindern, dass sich Interventionen des DKBM „verlaufen“. Die grundlegenden Probleme lassen sich damit jedoch nicht lösen: Weder können die Ansätze Entwicklungen vorhersagen, noch ändern sie etwas an Wissenslücken oder den Einflüssen übergeordneter Faktoren auf die praktische Arbeit, die die Zielerreichung strukturell untergraben. (So bringt der Umbau des Wohlfahrtsstaats soziale Ungleichheit in einem Maße hervor, das lokale Bildungsakteure vor Ort keinesfalls durch Zusammenarbeit ausgleichen können.)

Der Ausblick

Wirkungsorientierte Steuerung ist ein großer Schritt hin zu Bildungslandschaften, die nicht länger auf Mythen, sondern vermehrt auf Erkenntnissen bauen. Sie stellt die Auseinandersetzungen mit realisierbaren Zielen und kontrollierbaren Schritten auf dem Weg zu den eigentlichen Zielen in den Fokus. Diese Entmystifizierungs-Strategie ist jedoch so plausibel, dass wirkungsorientierte Steuerung Gefahr läuft, selbst zum Mythos

zu werden. Schließlich gerät darüber nur allzu schnell aus dem Blick, dass das Vorgehen weder etwas an den Gründen ändert, die das Erreichen von Zielen wie dem Abbau sozialer Benachteiligung verhindern, noch an der Enttäuschung über die begrenzte Reichweite von Bildungslandschaften.

Überdies gerät ein weiterer Faktor aus dem Blick, nämlich die Funktion von Mythen für die Erfolge des DKBM. Das kleinschrittige Vorgehen erfordert langfristige Perspektiven, die wiederum politische Unterstützung erfordern. Und die lässt sich nicht gewinnen, wenn die Erwartungen an das Konzept auf kleinteilige Zwischenziele begrenzt sind. Es sind die großen Wirkversprechen von Bildungslandschaften, die Motivation wecken und die bisherige Entwicklung getragen haben. Ein ausgewogenes Management des strategischen Umganges mit Mythen ist daher eine zentrale Herausforderung im kommunalen Bildungsmanagement.

Weiterführende Literatur:

Bellmann, J., & Weiß, M. (2012). Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptualisierung und Erklärungsmodelle. Zeitschrift für Pädagogik 55 (2), S. 286-308.

Müller, A., Brehmer, W., Henselmann, A. & Gärtner, E. (2017). Förderung der Bildungsgerechtigkeit mit Instrumenten des kommunalen Bildungsmanagements – zwei Beispiele der Landeshauptstadt München. In Th. Eckert & B. Gniewosz (Hrsg.), Bildungsgerechtigkeit (S. 217-233). Berlin: Springer.

Niedlich, S. (2020). Neue Ordnung der Bildung. Zur Steuerungslogik der Regionalisierung im deutschen Bildungssystem. Wiesbaden: Springer VS.

Mythos wirkungsorientierte Steuerung (2007). Dokumentation der Fachtagung des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. am 18. und 19. Oktober 2007 in Berlin. <http://edoc.difw.de/edoc.php?id=N3WBMD07>

Phineo (2013). Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Wirkungsorientierte-Steuerung-in-NPOs.pdf

Endnoten

- 1 Siehe Sebastian Niedlich in diesem Heft.
- 2 Mayne, J. (2007). Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management. In: Evaluation 13 (1), S. 87-109.
- 3 Vgl. Bellmann, J., & Weiß, M. (2012). Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptualisierung und Erklärungsmodelle. Zeitschrift für Pädagogik 55 (2), S. 286-308.
- 4 Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? Journal of Public Administration Research and Theory 14 (3), S. 267-282. <https://www.jstor.org/stable/3525837>.
- 5 Hunter, D.; Nielsen, S. B. (2013). Performance Management and Evaluation: Exploring Complementarities. New Directions for Evaluation 137, S. 7-18.
- 6 Vgl. hierzu auch im Folgenden soweit nicht anders angegeben Niedlich, S. (2019). Neue Ordnung der Bildung. Zur Steuerungslogik der Regionalisierung im deutschen Bildungssystem. Wiesbaden: Springer VS, Kap. 6.
- 7 Siepke, T. (2015). Datengrundlage eines kommunalen Bildungsmonitorings. In: H. Döbert, & H. Weishaupt (Hrsg.), Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen. Ein Handbuch (S. 165-192). Münster: Waxmann.
- 8 Döbert, H., & Weishaupt, H. (2015). Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen – eine Einführung. In: Dies. (Hrsg.): Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen (S. 11-21). Ein Handbuch. Münster: Waxmann.
- 9 Projektteam Kommunales Bildungsmonitoring (2011). Handreichung Wie erstellt man einen kommunalen Bildungsbericht? Herausgegeben vom Projektträger im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (PT-DLR) für das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn: PT-DLR; Döbert/Weishaupt (2015), a.a.O.; Tegge, D. (2015). Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten und Steuerungsinstrumente. In: H. Döbert, & H. Weishaupt (Hrsg.), Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen. Ein Handbuch (S. 83-99). Münster: Waxmann.; Weishaupt, H., & Wagner, S. (2015). Realisierungen eines kommunalen Bildungsmanagements. In: H. Döbert, & H. Weishaupt (Hrsg.), Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen. Ein Handbuch (S. 309-318). Münster: Waxmann.
- 10 Siepke (2015), a.a.O.
- 11 Döbert/Weishaupt (2015), a.a.O.
- 12 Döbert, H. (2010). Regionale Bildungsberichterstattung in Deutschland – Konzept, Ziele und Anforderungen. Recht der Jugend und der Bildung 58 (2), S. 158-175.; Siepke, T., & Pohl, U. (2012). Lernen vor Ort – Skizze eines bundesweiten Projekts. In: H. Buchen, L. Horster, & H.-G. Rolff (Hrsg.), Schulen in der Region – Region in der Schule (S. 23-44). Stuttgart: Raabe.; Tegge, D. (2015a). Steuerung von Bildung. In: H. Döbert, & H. Weishaupt (Hrsg.), Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen. Ein Handbuch (S. 23-46). Münster: Waxmann.
- 13 John, M., & Büchner, C. (2015). Formen eines kommunalen Bildungsmonitorings. In: H. Döbert, & H. Weishaupt (Hrsg.), Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen. Ein Handbuch (S. 143-153). Münster: Waxmann, S. 152.
- 14 Hetmeier, H.-W., Schneider, C., Wolf, R., Klostermann, T., Gnahs, D., & Weiß, C. (2014). Anwendungsleitfaden zum Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitorings. Wiesbaden/Stuttgart/Bonn: Statistisches Bundesamt/Statistisches Landesamt Baden-Württemberg/Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE).
- 15 Vgl. im Folgenden Funnell, S.C., Rogers, P.J. (2011). Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Models. San Francisco: Jossey-Bass.
- 16 Mayne, J. (2004). Reporting for Outcomes. Setting Performance Expectations and Telling Performance Stories. In: The Canadian Journal of Program Evaluation, 19 (1), S. 31-60.
- 17 vgl. Beitrag von Sebastian Niedlich in diesem Heft.
- 18 Neben den Geschäftsfeldern KITA, Schule und Sport wurde das Kommunale Bildungsmanagement als eigenständiges viertes Geschäftsfeld im Referat für Bildung und Sport etabliert.
- 19 Angrenzende Professionen wie Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, Logopädinnen und Logopäden, Lehrerinnen und Lehrer, aber auch Psychologinnen und Psychologen und weitere Berufsgruppen vervollständigen die Teams vor Ort. Die unterschiedlichen Berufsgruppen tragen wesentlich zu einer multiprofessionellen Verständigung über die vielen Herausforderungen in den einzelnen Kindertageseinrichtungen sowie über die Bedingungen, unter denen die Kinder aufwachsen, bei.
- 20 „Die Großstadt als Ort der Vielfalt“: https://www.transferagentur-grossstaedte.de/sites/default/files/themendossier_diversitaet.pdf.
- 21 vgl. BB 2018 <https://www.mannheim.de/sites/default/files/2019-01/4.%20Mannheimer%20Bildungsbericht.pdf>.
- 22 <https://www.mannheim.de/sites/default/files/2019-01/4.%20Mannheimer%20Bildungsbericht.pdf>.
- 23 vgl. BB (2018), a.a.O. S.42.
- 24 KGSt 2019: <https://www.kgst.de/wirkungsorientierte-steuerung>.
- 25 „Koordination von Bildung“: https://www.transferagentur-grossstaedte.de/sites/default/files/dossier_koordination_von_bildung_0.pdf, S. 10.
- 26 Vgl. Mannheimer Leitbild https://www.mannheim.de/sites/default/files/2019-03/Leitbild%20Mannheim%202030_%2013.03.2019_Deutsch_WebFile.pdf.
- 27 Vgl. Ebd.
- 28 https://www.mannheim.de/sites/default/files/2019-01/Orientierungshilfe_iEM-Schulen.pdf.
- 29 Das Konzept der „Mythen“ haben Stolz et al. 2011 aus dem Neoinstitutionalismus in die Debatte um Bildungslandschaften eingeführt, Stefanie Schmachtel hat es weiterentwickelt. Mehr dazu unter Schmachtel, Stefanie (2019): Die Sache mit den ‚Mythen‘ bezüglich des weiten Bildungsbegriffs. Blogbeitrag auf <http://www.neuordnungen.he-hosting.de/2019/04/29/stefanies-input/>.

