

Entwicklung von Leitlinien für das Monitoring und die Evaluation von Förderprogrammen im Bildungsbereich

Impulspapier der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK)

Über die Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK)

Die Ständige Wissenschaftliche Kommission (SWK) ist ein unabhängiges wissenschaftliches Beratungsgremium der Kultusministerkonferenz. Ihr gehören 16 Bildungsforscher*innen aus unterschiedlichen Disziplinen an. Die SWK berät die Länder zu bildungspolitischen Fragen. Sie identifiziert bestehende Herausforderungen und gibt evidenzbasierte Empfehlungen für deren Lösung. Dabei nimmt die Kommission eine interdisziplinäre, längerfristige und systemische Perspektive ein. Die SWK bindet externe Sachverständige in ihre Arbeit ein und hört Vertreter*innen aus Politik, Verwaltung, Bildungspraxis und Zivilgesellschaft an. Eine Geschäftsstelle unterstützt die Kommission bei ihrer Arbeit.

Mitglieder

Prof. Dr. Olaf Köller (Vorsitzender der SWK)

Geschäftsführender wissenschaftlicher Direktor des IPN

IPN - Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik, Kiel

Prof. Dr. Felicitas Thiel (Vorsitzende der SWK)

Professorin für Schulpädagogik und Schulentwicklungsforschung

Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Isabell van Ackeren

Professorin für Bildungssystem- und Schulentwicklungsforschung

Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Yvonne Anders

Professorin für frühkindliche Bildung und Erziehung

Universität Bamberg

Prof. Dr. Michael Becker-Mrotzek

Professor für deutsche Sprache und ihre Didaktik

Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache, Universität zu Köln

Prof. Dr. Ulrike Cress

Direktorin des IWM und Leiterin der Arbeitsgruppe Wissenskonstruktion

IWM - Leibniz-Institut für Wissensmedien; Eberhard Karls Universität Tübingen

Prof. Dr. Claudia Diehl

Professorin für Mikrosoziologie

Universität Konstanz

Prof. Dr. Thilo Kleickmann

Leitung der Abteilung Schulpädagogik

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Prof. Dr. Birgit Lütje-Klose

Professorin für Schulische Inklusion und sonderpädagogische Professionalität
Universität Bielefeld

Prof. Dr. Susanne Prediger

Professorin für Mathematikdidaktik und fachbezogene Professionalisierungsforschung
Technische Universität Dortmund

Prof. Dr. Susan Seeber

Professorin für Wirtschaftspädagogik und Personalentwicklung
Georg-August-Universität Göttingen

Prof. Dr. Birgit Ziegler

Professorin für Berufspädagogik und Berufsbildungsforschung
Technische Universität Darmstadt

Ständige Mitglieder

Prof. Dr. Harm Kuper

Freie Universität Berlin

Vorsitzender wissenschaftlicher Beirat der Steuerungsgruppe "Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich"

Prof. Dr. Petra Stanat

Humboldt-Universität Berlin

Wissenschaftlicher Vorstand Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB)

Prof. Dr. Kai Maaz

DIPF - Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation

Sprecher Autorengruppe Bildungsberichterstattung

Prof. Dr. Doris Lewalter

Technische Universität München

Vorstandsvorsitzende Zentrum für internationale Bildungsvergleichsstudien (ZIB)

Zentrale Diskussionspunkte

Evaluationen im Sinne von Wirkungsanalysen, die auf einer klaren Definition und Operationalisierung von Zielen, einem Monitoring auf der Basis aussagekräftiger Indikatoren sowie auf der Nutzung methodischer Verfahren beruhen, sind im Bildungsbereich in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene kaum etabliert. In anderen Ländern oder in anderen Politikfeldern bestehen dagegen teils umfangreiche Erfahrungen mit Evaluationen und Monitoringsystemen.

Die Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz regt deshalb an, die Erfahrungen in Deutschland und international im Bildungsbereich sowie aus anderen Politikbereichen aufzubereiten, um auf dieser Grundlage Leitlinien für ein Monitoring sowie eine Evaluation von Förderprogrammen zu definieren.

Ein erster Schritt zur systematischen Entwicklung einer Monitoring- und Evaluationsstrategie könnte in einem Fachgespräch erfolgen, das die Kultusministerkonferenz gemeinsam mit der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission unter Einbeziehung des Bundes ausrichtet.

Dieser Workshop sollte drei Fragestellungen diskutieren:

1. Grundlegende konzeptuelle und methodische Herausforderungen beim Monitoring und bei der Evaluation komplexer Förderprogramme.
2. Wirkungsmodelle für Bildungsprogramme und Ex ante Analysen als Grundlagen für die Definition und Operationalisierung von Output-, Outcome-, Prozess- und Kontextindikatoren.
3. Technische Anforderungen an eine digitale Berichtsplattform für Evaluations-, Steuerungs- und Controllingfunktionen.

Inhaltsverzeichnis

Einführung.....	5
1. Funktionen der Evaluation von öffentlichen Förderprogrammen.....	5
2. Herausforderungen einer Evaluation von Förderprogrammen im Bildungsbereich.....	7
3. Definition von Evaluationszielen und Entwicklung von Wirkungsmodellen.....	7
4. Monitoring von Förderprogrammen als Voraussetzung der Programm- und Projektelevaluation.....	8
5. Methodische Ansätze zur Wirkungsanalyse von Förderprogrammen	9
6. Schlussfolgerung und Empfehlung	10
Literatur	12

Einführung

Förderprogramme sind ein wichtiges Instrument zur Umsetzung politischer Strategien. Neben der Struktur- bzw. Infrastrukturförderung verfolgen sie häufig den Anspruch, Forschungs- und Innovationsimpulse zu setzen oder Transfer zu fördern. Im Bildungsbereich zielt ein großer Teil der Förderprogramme auf eine Steigerung des Bildungserfolgs von Kindern und Jugendlichen in unterschiedlichen Bereichen sowie auf die Reduktion sozialer Ungleichheiten im Bildungsverlauf.

Auf Länderebene existieren in Deutschland zahlreiche – hinsichtlich des inhaltlichen Fokus und des Umfangs deutlich unterschiedliche – bildungsbezogene Förderprogramme. Teilweise erfolgt eine Koordination der Länderprogramme durch die Formulierung einer ländergemeinsamen Strategie. Ein Beispiel ist die Förderstrategie für leistungsschwächere Schüler*innen, die die Kultusministerkonferenz im Jahr 2010 verabschiedet hat; die entsprechenden Programme auf Länderebene wurden in einem Bericht der Kultusministerkonferenz dokumentiert (Kultusministerkonferenz, 2020).

Auf Bundesebene sind die Möglichkeiten seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 begrenzt. Förderprogramme des Bundes beschränken sich entsprechend der Aufgabenverteilung von Bund und Ländern in der Regel auf Forschungsförderung. Bund-Länder-Initiativen zur Förderung von Vorhaben im Bildungsbereich verknüpfen Forschungsvorhaben, die vom Bund finanziert werden, mit der Entwicklung und Implementation von Projekten, für die auf der Seite der Länder Mittel bereitzustellen sind (z. B. „Schule macht stark“). Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Forschung und Bildung ist Artikel 91b des Grundgesetzes. Daneben kann der Bund den Ländern auf der Grundlage des Artikels 104c des Grundgesetzes Mittel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren, wie dies gegenwärtig im DigitalPakt Schule geschieht.

1. Funktionen der Evaluation von öffentlichen Förderprogrammen

Öffentliche Förderprogramme unterliegen grundsätzlich den Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Aus den §§ 7 und 42 BHO wird das Erfordernis einer Erfolgskontrolle bzw. einer Überprüfung der Zielerreichung abgeleitet (Kind et al., 2014). Das zentrale Instrument der Erfolgskontrolle ist die Evaluation, die den Grad der Zielerreichung (Zielerreichungskontrolle), die Ursächlichkeit der Maßnahme für die Zielerreichung (Wirkungskontrolle) und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme (Wirtschaftlichkeitskontrolle) feststellen soll. Evaluation wird deshalb zu Recht als „fester Bestandteil evidenzbasierter Politik“ (Wessels et al., 2016, S. 108) bezeichnet. Aus der Bundeshaushaltsordnung ergibt sich auch die Verpflichtung zur Evaluation von Programmen, die durch den Bund gefördert werden. Die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage zur Evaluation und Verwaltung der

Förderprogramme des Bundes zeigt allerdings, dass sich die Evaluationen deutlich unterscheiden (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8711). Nicht selten scheint Evaluation in Form der Darstellung von Maßnahmen in Fallstudien sowie der Erfassung subjektiver Akzeptanz- und Relevanzeinschätzungen oder Bewertungen unterschiedlicher Akteure zu erfolgen. Von einer Erfolgskontrolle im Sinne einer Zielerreichungskontrolle, Wirkungskontrolle und Wirtschaftlichkeitskontrolle wird oft abgesehen. In anderen Ländern, wie etwa in Österreich, hat eine Wirkungskontrolle dagegen bereits eine längere Tradition (Wessels et al., 2016 ; vgl. dazu das Beispiel im Kasten).

Beispiel Österreich: Wirkungskontrolle als Bestandteil der Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur frühen sprachlichen Förderung

Seit 2008 schlossen Bund und Länder in Österreich mehrere Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung ab. In den Vereinbarungen wurden Wirkungskennzahlen zur Beurteilung des Programmerfolgs festgelegt. Die wichtigste Kennzahl bezieht sich auf die Reduzierung der Quote der 3- bis 6-Jährigen mit Sprachförderbedarf von 40 Prozent auf 30 Prozent.

Die Vereinbarungen enthalten dabei keine konkreten Vorgaben für die Ausgestaltung der Maßnahmen. Erwartungsgemäß unterscheiden sich die auf der Basis unterschiedlicher Traditionen der Sprachförderung implementierten Sprachförderkonzepte in den Ländern deutlich.

Zunächst wurde der Sprachförderbedarf in den Ländern mit unterschiedlichen Verfahren erfasst. Im Jahr 2019 wurde ein unter der Leitung des Bundesinstituts für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) entwickeltes standardisiertes Instrument zur Erfassung der Sprachkompetenz verbindlich für alle Länder eingeführt.

Es erfolgen eine jährliche Berichterstattung und (seit 2020) jährliche Leistungsgespräche, die den Grad der Zielerreichung zum Gegenstand haben. Das Monitoring des Projektverlaufs wird durch die Entwicklung einer Applikation zur elektronischen Datenerfassung unterstützt.

Der österreichische Rechnungshof schreibt in seinem Bericht zu dem Programm: „Der RH wertete eine konkrete Definition von Zielzuständen grundsätzlich positiv, weil quantifizierbare Zielwerte generell eine Steuerung in Richtung Zielerreichung unterstützen“ (Rechnungshof Österreich, 2021, S. 42). Moniert wurde allerdings, dass für den Fall der Nichterreichung der Ziele keine konkreten Schritte verabredet worden waren. Im Bericht des Rechnungshofs wird deshalb die Durchführung einer Analyse der Projekte der Länder empfohlen, die die Zielsetzung nicht erreicht haben.

Außerdem regt der Rechnungshof an, bundesweit einheitliche Kriterien zur frühen sprachlichen Förderung auf der Grundlage wissenschaftlicher Evidenz zu entwickeln. Dies hätte zwangsläufig eine Begrenzung des Spektrums möglicher Projekte bzw. Maßnahmen in künftigen Förderprogrammen und damit eine Reduktion der Komplexität des Programms zur Folge.

Daten aus Evaluationen haben neben der Rechenschaftslegung und der Herstellung von Transparenz über die Effektivität und Effizienz der Verwendung öffentlicher Mittel weitere

Funktionen. Sie bilden eine Grundlage für Entscheidungen über die Fortführung und Anpassung von Förderprogrammen, geben wichtige Hinweise für die Planung weiterer Förderprogramme und können helfen, Implementationsbarrieren zu identifizieren. Auf der Projektebene ermöglichen Evaluationen die Überprüfung von (Teil-)Zielen und Meilensteinen und auf dieser Grundlage die Adjustierung von Maßnahmen.

2. Herausforderungen einer Evaluation von Förderprogrammen im Bildungsbereich

Aufgrund des Zusammenwirkens unterschiedlicher Akteure (Wissenschaft, Praxis, Administration) auf verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen, Bildungseinrichtungen) und den vergleichsweise großen Spielräumen, die Zuwendungsempfängern eingeräumt werden, sind Förderprogramme im Bildungsbereich in Deutschland – das gilt sowohl für die Bund-Länder-Initiativen als auch für die Ländervorhaben – in der Regel komplex (Altfeld et al., 2015). Die zentralen Argumente für die hohen Freiheitsgrade bei der Konzeption, Planung und Implementation von Projekten und Maßnahmen durch die Zuwendungsempfänger lautet, dass eine Orientierung am konkreten Bedarf vor Ort gewährleistet werden soll und dass der Wettbewerb zwischen Institutionen, Regionen oder Bundesländern die Entwicklung kreativer Ansätze stimuliert. Dies führt zwangsläufig dazu, dass sich die Projekte zur Realisierung der Programmziele in den einzelnen Institutionen, Regionen oder Ländern deutlich unterscheiden. Die übergeordneten Programmziele erfahren in dem mehrstufigen Prozess der Konkretisierung von Projektideen häufig eine „Reinterpretation“ und die implementierten Projekte eines Programms weisen dann zwangsläufig eine hohe „strukturelle und inhaltliche Heterogenität“ auf (Altfeld et al., 2015, S. 57). Die Evaluation komplexer Förderprogramme ist entsprechend mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden, wie etwa einer unzureichenden Operationalisierung von Programm- und Projektzielen, einer fehlenden oder unterschiedlichen Definition von Erfolgsindikatoren und unterschiedlichen Rahmenbedingungen bei der Implementation oder Veränderungen der Projekte im Zeitverlauf.

3. Definition von Evaluationszielen und Entwicklung von Wirkungsmodellen

Für den Bildungsbereich hat in Deutschland jüngst die Arbeitsgemeinschaft Bildungsberufsforschungsnetzwerk eine Diskussion zum Thema Evaluation von Förderprogrammen angestoßen (Stockmann & Ertl, 2021). Hier wird die Definition von Zielen und die Entwicklung von Indikatoren im Rahmen einer Ex ante Evaluation diskutiert (Sackmann, 2021). Eine Ex ante Evaluation bewertet vor der Einführung eines Programms das zugrunde liegende Konzept hinsichtlich der Passung von Bedarfen und Programmzielen, der Praktikabilität und Umsetzung sowie des Kosten-Nutzen Verhältnisses. Die Ex ante

Evaluation liefert nicht nur Indikatoren für die spätere Bewertung des Projekterfolgs, sondern bereits Informationen für die Planung eines Programms und die entsprechende Gestaltung von Strategien und Prozessen. Sie zwingt zur präzisen Definition von Zielen. Außerdem erfolgt die Beurteilung der im Konzept beschriebenen Projekte bzw. Maßnahmen auf der Grundlage wissenschaftlicher Befunde, bevor das Programm implementiert wird. Die Ex ante Evaluation wird deshalb auch als Instrument der „*analysis for policy*“ oder der „*science for action*“ bezeichnet. Im Unterschied zur Ex ante Evaluation ist die Ex post Evaluation ein Instrument der „*analysis of policy*“ oder der „*science for knowledge*“ (Stockmann & Ertl, 2021, S. 12).

Wessels et al. (2016) formulieren in einem Beitrag zur Evaluation von Fördermaßnahmen im Politikfeld Forschung-, Technologie und Innovation ebenfalls den Vorschlag, bereits bei der Planung von Förderprogrammen eine Festlegung auf konkrete Ziele und standardisierte Indikatoren zu treffen und die entsprechenden „datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für eine vergleichende Nutzung der Evaluationsdaten über eine Einzelevaluation hinaus“ (ebd., S. 119) zu schaffen. Eine Grundlage für die Festlegung von Indikatoren ist ein Wirkungsmodell, das Inputs (Fördermittel), Prozesse (Projekte bzw. Maßnahmen) und erwartete Effekte (Outputs, Outcomes) im Zusammenhang darstellt. Maßgeblich für die Formulierung eines Wirkmodells sind einerseits klar operationalisierte und möglichst quantifizierende Ziele und andererseits – auf diese Ziele bezogene – evidenzbasierte Annahmen über die Effekte möglicher Maßnahmen. Wichtig ist außerdem die Erfassung von Kontextbedingungen vor Ort sowie paralleler Maßnahmen im selben Politikfeld, die einen Einfluss auf die angestrebten Effekte haben könnten (Prognos, 2012). In den Prozess der Entwicklung domänenspezifischer Wirkungsmodelle sollten einschlägige Expert*innen aus Wissenschaft und Praxis einbezogen werden.

4. Monitoring von Förderprogrammen als Voraussetzung der Programm- und Projektevaluation

Für eine systematische Evaluation ist ein Fördermonitoring, das Daten über die Implementation und Anpassung von Maßnahmen im Projektverlauf bereitstellt und deshalb auch als „laufende Beobachtung der Umsetzung und Durchführung eines Programms“ (Prognos, 2012, S. 40) bezeichnet wird, unverzichtbar.

Folgende Grundprinzipien sind bei der Einrichtung eines Fördermonitorings zu beachten:

- Bestimmung von aussagekräftigen Indikatoren basierend auf dem Wirkungsmodell
- Festlegung von Erhebungszeitpunkten und Berichtszeiträumen
- Erfassung relevanter Rahmenbedingungen
- Erfassung paralleler Maßnahmen und Projekte zum Fördergegenstand

Die Zahl der Indikatoren sollte beschränkt werden. Zentrales Kriterium für ihre Auswahl ist die Aussagekraft hinsichtlich der definierten Programmziele. Dies gilt auch für die Festlegung der

Berichtszeiträume. Die Bereitschaft zur Mitwirkung der Projektverantwortlichen hängt entscheidend davon ab, ob der Aufwand für die Dokumentation des Projektverlaufs als vertretbar beurteilt wird.

Die Dokumentation des Projektverlaufs kann durch ein digitales Berichtssystem auf der Grundlage standardisierter Indikatoren (z. B. Anzahl der erreichten Adressaten, Anzahl und Dauer durchgeführter Interventionen) erleichtert werden, das Schnittstellen zur Verknüpfung mit Evaluationsdaten z. B. aus Befragungen umfasst. Ein digitales Berichtssystem kann nicht nur für das Programmcontrolling durch die fördernde Behörde sowie für die Evaluation, sondern auch für die Projektsteuerung vor Ort genutzt werden und wird deshalb als Instrument einer „evidenzbasierten Programm- bzw. Instrumentensteuerung“ (Komosin & Kruse, 2021, S. 154) bezeichnet. Als Beispiel für ein solches Instrument kann eine im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales entwickelte Software für das Monitoring eines Förderprogramms im Bereich der beruflichen Bildung und Arbeitsförderung genannt werden, die die Erzeugung statistischer Kennzahlen und die Durchführung detaillierter Analysen für ein Ergebnis- und Wirkungsmonitoring erlaubt (Komosin & Kruse, 2021).

5. Methodische Ansätze zur Wirkungsanalyse von Förderprogrammen

In anderen Politikfeldern, wie etwa der ökonomischen Forschung zur Arbeitsmarktpolitik, hat die Evaluation im Sinne einer Wirkungsanalyse staatlicher Förderprogramme eine längere Tradition als im Bildungsbereich (LaLonde, 1986; Heckman et al., 1999). Ähnlich wie im Bildungsbereich steht hier die Beantwortung von Fragen nach den Effekten bestimmter Fördermaßnahmen auf die Teilnehmer*innen im Mittelpunkt (Schmid et al., 1997). Die Schwierigkeit besteht darin, in einem komplexen, sozialen Gefüge unterschiedlicher Einflussfaktoren Effekte auf eine bestimmte Maßnahme zu attribuieren.

Eine kausale Wirkungsanalyse erfolgt idealtypisch in fünf Schritten (Mertens et al., 1981):

1. Empirische Erfassung der im Zeitverlauf eingetretenen Veränderungen, von denen im Sinne der Hypothesen angenommen wird, dass sie auf die Maßnahmen zurückzuführen sind. Die wichtigste Voraussetzung für diese Erfassung ist, dass aussagekräftige Indikatoren definiert wurden.
2. Rückführung der gemessenen Veränderung auf die Maßnahmen bzw. auf alternative Faktoren. Hier geht es um die Prüfung von Wirkungszusammenhängen. Die Herausforderung besteht darin, dass diese Prüfung, wie oben beschrieben, in einem komplexen und dynamischen Feld erfolgt.
3. Unterscheidung zwischen intendierten und nicht-intendierten (positiven, neutralen, negativen) Effekten. Damit nicht-intendierte Effekte überhaupt in den Blick geraten, sind theoretisch abgeleitete Suchstrategien erforderlich.
4. Soll-Ist-Vergleich im Sinne einer Erfolgskontrolle. Hier werden alle erfassten intendierten und nicht-intendierten Effekte mit den Zielen abgeglichen.

5. Effizienzanalyse, in der alle Effekte der Maßnahmen mit dem Aufwand an finanziellen und personellen Mitteln in Beziehung gesetzt werden.

Während sich die Erfassung der im Zeitverlauf eintretenden Veränderungen unter methodischen Gesichtspunkten bei Verwendung änderungssensitiver Indikatoren vergleichsweise einfach darstellt, ist die Zurechnung von Effekten auf spezifische Maßnahmen methodisch außerordentlich anspruchsvoll.

Der Goldstandard für Wirkungsanalysen wird durch eine randomisierte (zufällige) Zuweisung der Adressaten einer Maßnahme zu einer Treatment- oder Kontrollgruppe im Rahmen eines experimentellen Designs definiert. In der Praxis können solche experimentellen Designs aber häufig aus ethischen oder politischen Gründen nicht implementiert werden, weil es beispielsweise nicht akzeptabel ist, den Zugang zu einer bestimmten Maßnahme (auch nur zeitlich begrenzt) auf eine bestimmte Gruppe von Bürger*innen (Treatmentgruppe) zu begrenzen. Boockmann et al. (2014) weisen allerdings in einem Beitrag zur evidenzbasierten Wirtschaftspolitik darauf hin, dass randomisierte Feldexperimente bei Förderprogrammen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit inzwischen häufig als Standards der Wirksamkeitskontrolle betrachtet werden und halten die Möglichkeiten zur Durchführung von experimentellen Feldinstrumenten in Deutschland noch keinesfalls für ausgeschöpft. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die zahlreichen amerikanischen Programme, die – u. a. im Schulbereich – mittels experimenteller Verfahren evaluiert wurden. Für Fälle, in denen keine experimentellen Designs umsetzbar sind, existieren alternative Vorgehensweisen, die sich bewährt haben (z. B. das Instrumentvariablen-Verfahren, der Regressions-Diskontinuitäten-Ansatz oder das Differenz-von-Differenzen-Verfahren). In der Bildungsforschung bestehen inzwischen umfangreiche Erfahrungen mit Matching-Verfahren (vgl. z. B. Lüdtke et al., 2010), die auch bei der Evaluation von Förderprogrammen in Bereichen der Arbeitsmarktpolitik oder Technologieförderung (Fier et al., 2005) Anwendung finden.

6. Schlussfolgerung und Empfehlung

Evaluationen im Sinne von Wirkungsanalysen, die auf einer klaren Definition und Operationalisierung von Zielen, einem Monitoring auf der Basis aussagekräftiger Indikatoren sowie auf der Nutzung elaborierter methodischer Verfahren zur Zurechnung von Effekten beruhen, sind im Bildungsbereich in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene allenfalls in Ansätzen etabliert. Das liegt zum Teil auch an der Ausrichtung von Förderprogrammen und den aus unterschiedlichen Gründen vage formulierten Förderzielen.

In anderen Ländern, wie z. B. in den USA, oder in anderen Politikfeldern, wie z. B. in der Arbeitsmarktpolitik, bestehen dagegen bereits umfangreiche Erfahrungen mit Evaluationen und Monitoringsystemen.

Die Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz regt deshalb an, die bereits vorhandenen Erfahrungen in Deutschland und international im Bildungsbereich sowie aus anderen Politikbereichen aufzubereiten, um auf dieser Grundlage Leitlinien für ein Monitoring sowie eine Evaluation von Förderprogrammen zu definieren.

Ein erster Schritt zur systematischen Entwicklung einer Monitoring- und Evaluationsstrategie könnte in einem Fachgespräch erfolgen, das die Kultusministerkonferenz gemeinsam mit der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission unter Einbeziehung des Bundes ausrichtet.

Dieser Workshop sollte drei Fragestellungen diskutieren:

1. Grundlegende konzeptuelle und methodische Herausforderungen beim Monitoring und bei der Evaluation komplexer Förderprogramme.
2. Wirkungsmodelle für Bildungsprogramme und Ex ante Analysen als Grundlagen für die Definition und Operationalisierung von Output-, Outcome-, Prozess- und Kontextindikatoren.
3. Technische Anforderungen an eine digitale Berichtsplattform für Evaluations-, Steuerungs- und Controllingfunktionen.

Literatur

- Altfeld, S., Schmidt, U. & Schulze, K. (2015). *Wirkungsannäherung im Kontext der Evaluation von komplexen Förderprogrammen im Hochschulbereich. Qualität in der Wissenschaft*, 9(2), 56–63.
- Boockmann, B., Buch, C. M. & Schnitzer, M. (April 2014). *Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik in Deutschland: Defizite und Potenziale* (IZA-Standpunkte Nr. 68). Bonn. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Deutscher Bundestag (2019, 22. März). *Kontrolle durch den Bund bei der Mittelverwendung im Rahmen des Hochschulpakts: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Suding, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Drucksache 19/8186 - (Drucksache 19/9711)*. Berlin.
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/087/1908711.pdf>
- Fier, A., Heger, D. & Hussinger, K. (2005). *Die Wirkungsanalyse staatlicher Förderprogramme durch den Einsatz von Matching- und Selektionsmodellen am Beispiel der Fertigungstechnik* (ZEW Discussion Papers No. 05-09). Mannheim. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).
- Heckman, J. J., LaLonde, R. J. & Smith, J. A. (1999). *The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*. In O. C. Ashenfelter & D. Card (Hrsg.), *Handbooks in Economics: Bd. 5. Handbook of Labor Economics: Volume 3, part A* (S. 1865–2097). Elsevier.
- Kind, S., Kulicke, M. & Wessels, J. (2014). *Wirkungsanalysen nach § 7, Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung – Zwischenbilanz zur Auswirkung veränderter Anforderungen auf die Praxis der Evaluation: Frühjahrstreffen des Arbeitskreises Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik der Gesellschaft für Evaluation e.V.* Zeitschrift für Evaluation, 2, 372–375.
- Komosin, B. & Kruse, H. (2021). *Welchen Beitrag kann ein regionales Monitoring- und Berichtssystem für die Wirkungsforschung in der Berufsbildung leisten?* In R. Stockmann & H. Ertl (Hrsg.), *Berichte zur beruflichen Bildung. Evaluation und Wirkungsforschung in der beruflichen Bildung* (S. 141–156). Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Kultusministerkonferenz (2020, 14. Mai). *Bericht zum Stand der Umsetzung der Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler: Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 14.05.2020*. Bonn, Berlin.
- LaLonde, R. J. (1986). *Evaluating the econometric evaluations of training programs with experimental data*. *American Economic Review*, 76(4), 604–620.
- Lüdtke, O., Robitzsch, A., Köller, O. & Winkelmann, H. (2010). *Kausale Effekte in der Empirischen Bildungsforschung: Ein Vergleich verschiedener Ansätze zur Schätzung des Effekts des Einschulungsalters*. In W. Bos, E. Klieme & O. Köller (Hrsg.),

- Schulische Lerngelegenheiten und Kompetenzentwicklung. Festschrift für Jürgen Baumert (S. 257–284). Waxmann. <http://www.ciando.com/ebook/bid-72120>
- Mertens, D., Reyher, L. & Kühl, J. (1981). *Ziele und Möglichkeiten von Wirkungs-Analysen*. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 14(3), 209–223. <http://www.bibliothek.uni-regensburg.de/ezeit/?2177636>
- Prognos (2012, 7. März). *Ansätze für ein besseres Monitoring und eine verbesserte Erfolgskontrolle der Infrastrukturförderung innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: Endbericht*. Basel. Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie.
- Rechnungshof Österreich (2021). *Frühe sprachliche Förderung in Kindergärten: Bericht des Rechnungshofes*. III-322 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVII. GP Rechnungshof GZ 004.822/015–PR3/21 (BUND 2021/20). Wien. Rechnungshof Österreich. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/III/III_00322/imfname_980144.pdf
- Sackmann, R. (2021). *Beziehungen zwischen Ex-ante-Evaluation und formativer Evaluation: Beispiele aus der wissenschaftlichen Begleitung zum Pilotprojekt „Entwicklung und Erprobung eines Konzepts zur Förderung von Anerkennungskosten*. In R. Stockmann & H. Ertl (Hrsg.), *Berichte zur beruflichen Bildung. Evaluation und Wirkungsforschung in der beruflichen Bildung* (S. 104–121). Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Schmid, G., Schömann, K. & Schütz, H. (1997). *Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik: ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin*. Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, *Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung*: 97-204. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH.
- Stockmann, R. & Ertl, H. (Hrsg.). (2021). *Berichte zur beruflichen Bildung. Evaluation und Wirkungsforschung in der beruflichen Bildung*. Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Wessels, J., Kind, S. & Kerlen, C. (2016). *Verwendung von standardisierten Indikatoren bei der Evaluation von FTI-Programmen*. Zeitschrift für Evaluation, 15, 107–120.

**Das vorliegende Impulspapier wurde von den Mitgliedern der Ständigen
Wissenschaftlichen Kommission am 16.03.2022 verabschiedet.**

Impressum

Herausgeber

Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK)

Geschäftsstelle

Graurheindorfer Str. 157
53117 Bonn

Tel. 0228 501 700

info@swk.kmk.org
www.swk-bildung.org

Verantwortlich

Dr. Isabelle Sieh (Leitung der Geschäftsstelle)