



Kompetenzzentrum
Öffentliche IT

FORSCHUNG FÜR DEN DIGITALEN STAAT

EVIDENZBASIERT STEUERN: DIE INTEGRIERTE NUTZUNG VON VERWALTUNGSDATEN

Juliane Schmeling, Anja Marx, Holger Kurrek



Gefördert durch:



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



Fraunhofer
FOKUS

IMPRESSUM

Autoren:

Juliane Schmeling, Anja Marx, Holger Kurrek

Gestaltung:

Reiko Kammer

Herausgeber:

Kompetenzzentrum Öffentliche IT
Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31, 10589 Berlin
Telefon: +49-30-3463-7173
Telefax: +49-30-3463-99-7173
info@oeffentliche-it.de
www.oeffentliche-it.de
www.fokus.fraunhofer.de

ISBN:978-3-9819921-0-6

1. Auflage Februar 2019

Dieses Werk steht unter einer Creative Commons
Namensnennung 3.0 Deutschland (CC BY 3.0) Lizenz.
Es ist erlaubt, das Werk bzw. den Inhalt zu vervielfältigen,
zu verbreiten und öffentlich zugänglich zu machen,
Abwandlungen und Bearbeitungen des Werkes bzw.
Inhaltes anzufertigen sowie das Werk kommerziell zu nutzen.
Bedingung für die Nutzung ist die Angabe der
Namen der Autoren sowie des Herausgebers.

Die Fotografien unterliegen der Lizenz:
[https://pixabay.com/de/blog/posts/
public-domain-bilder-und-bildrechte-was-ist-erla-33/](https://pixabay.com/de/blog/posts/public-domain-bilder-und-bildrechte-was-ist-erla-33/)

Bildnachweise:

Seite 1 (Fotomontage): Inactive account – ID 5443882
[https://pixabay.com/de/photos/travem%C3%BCnde-
passat-viermaster-schiff-2496376/](https://pixabay.com/de/photos/travem%C3%BCnde-passat-viermaster-schiff-2496376/)
Seite 6: cocoparisienne
<https://pixabay.com/de/mast-segelmast-segelmasten-masten-327862/>
Seite 13: citypraiser
<https://pixabay.com/de/segelschiff-segel-mast-meer-wind-3862794/>
Seite 15: goldbug
<https://pixabay.com/de/schiffsruder-sorlandet-segelschiff-1026081/>
Seite 18: jachtnavigator
<https://pixabay.com/de/gro%C3%9Fsegler-schiff-segelschiff-1781352/>
Seite 22: Inactive account – ID 5443882
<https://pixabay.com/de/travem%C3%BCnde-passat-viermaster-schiff-2496379/>

VORWORT

Verwaltungen sind seit jeher Datenverarbeitungsorganisationen. Datensammlung und -verarbeitung entstanden historisch zusammen mit der Bürokratie. Neue Datenspeicherformen wie die Schrift und die Ziffern wurden maßgeblich durch Verwaltungen weiterentwickelt, um beispielsweise Steuern erheben oder Nahrungsverteilung planen zu können. Vor diesem Hintergrund und angesichts der zunehmenden Datafizierung der Gesellschaft erstaunt es umso mehr, was der Staat, was Kommunen alles nicht über sich selbst wissen.

Für den Staat bergen Daten das Potenzial, sie im Sinne einer evidenzbasierten und zielorientierten Steuerung zu nutzen. Dabei stehen organisationale Daten im Vordergrund. Der evidenzbasierte Ansatz stammt ursprünglich aus der Medizin und bedeutet, übertragen auf die Politikgestaltung, Entscheidungen auf Basis empirisch zusammengetragener Erkenntnisse zu treffen. Ein zentrales Erfordernis zur Umsetzung evidenzbasierter Steuerung und Politikgestaltung ist die Verfügbarkeit steuerungsrelevanter Daten. Dabei spielen digitale Verfahren eine wesentliche Rolle.

Das White Paper befasst sich deshalb zum einen mit strategischen Überlegungen zu einem organisationalen Steuerungs- und Monitoringsystem am Beispiel der Hilfen zur Erziehung und der Integration eines solchen Systems in digitale Verfahren. Zum anderen wird skizziert, wie Datenplattformen aus Sicht von IT-Architekturen konzipiert werden müssen, um ein integriertes ganzheitliches Monitoring für die Steuerung zu gewährleisten. Um dem föderalen Mehrebenensystem in Deutschland gerecht zu werden, steht dabei das Prinzip der Orchestrierung verschiedener Anwendungen, Plattformen und Systeme im Vordergrund. Die sich entwickelnden komplexen Datenökosysteme müssen dabei durch offene Designprinzipien gestützt werden.

Wir wünschen eine anregende Lektüre!

Ihr Kompetenzzentrum Öffentliche IT

EVIDENZBASIERTE STEUERUNG

GELINGT DURCH KONTINUIERLICHES

MONITORING UND ZYKLISCHE EVALUATION.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Thesen	5
2.	Steuerungszyklus von Politik und Verwaltung	7
2.1	Steuerungsebenen im Politikzyklus	7
2.2	Beispiel: Hilfen zur Erziehung in Deutschland – Oberziele	8
3.	Modellbasierte Steuerung	9
3.1	Blick in einen konkreten Modellansatz	9
3.2	Beispiel: Hilfen zur Erziehung – Ziel- und Indikatorensystem	10
4.	Architektur integrierter Datenplattformen	16
5.	Blick in die Praxis	19
6.	Handlungsempfehlungen	21

1. THESEN

Durch Datenaufbereitung kann der Wissensvorsprung der Verwaltung (noch besser) für die Politik nutzbar gemacht werden.

Die öffentliche Verwaltung setzt die in Form von Gesetzen und Programmen formulierten politischen Ziele operativ um. Gegenüber der Politik hat die Verwaltung einen deutlichen Wissensvorsprung. In entsprechend aufbereiteter Form kann dieses Wissen zur politischen Steuerung beitragen.

Politik und Verwaltung profitieren von kontinuierlichem Monitoring auf der Basis strategisch gesetzter Ziele.

Ziele bilden die Basis für die Steuerung einer Organisation. Um die Erreichung der Ziele zu messen, müssen diese durch entsprechende Indikatoren operationalisiert sein. Von einem kontinuierlichen Monitoring dieser Indikatoren können Verwaltung und Politik profitieren.

Gemeinwohl lässt sich nicht allein anhand von Kosten beurteilen.

Gängige Steuerungssysteme führen dazu, dass Entscheidungen stark von Kosten getrieben werden. Politische Programme und Verwaltungsleistungen verfolgen jedoch vorrangig gemeinwohlorientierte Ziele, die zusätzlich aus weiteren Perspektiven beurteilt werden müssen.

Der Stand der Technik bietet vielfältige Möglichkeiten zur Erfassung und Auswertung von Daten.

Big Data Analytics, Business-Intelligence, Data Warehouse, Decision Support Systems bis hin zur Künstlichen Intelligenz sind geläufige technologische Konzepte im Bereich der Datenanalyse. Digitale Strategien sollten diese Technologien aufgreifen und so für den öffentlichen Sektor nutzbar machen.

Durch die Digitalisierung steigt der Umfang nutzbarer Daten in öffentlichen Verwaltungen enorm.

Mit dem digitalen Wandel, der sich derzeit im öffentlichen Sektor vollzieht, werden die Geschäfts- und Kommunikationsprozesse sowie die öffentliche Leistungserbringung zunehmend elektronisch abgewickelt. Dadurch werden viele steuerungsrelevante Daten erzeugt, die in maschinenlesbarer Form vorliegen.

Erst durch behörden- und ebenenübergreifende Bereitstellung und Nutzung von Daten kann deren Potenzial voll ausgeschöpft werden.

Daten werden genutzt, um Kennzahlen zu ermitteln, die in Zeitreihen Trends aufzeigen können. Ein weiterer Ansatz zur Beurteilung von Kennzahlen ist beispielsweise der Vergleich mit anderen Standorten. Durch die Aggregation und Kombination von Daten über Behördengrenzen und Verwaltungsebenen hinweg wird es möglich, Stärken und Schwächen zu identifizieren und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.



2. STEUERUNGSZYKLUS VON POLITIK UND VERWALTUNG

2.1. STEUERUNGSEBENEN IM POLITIKZYKLUS

Die Arbeit von Politik und Verwaltung ist eng miteinander verzahnt. Mithilfe des Politikzyklus lässt sich diese Verzahnung anhand von politischen Entscheidungen und deren Umsetzung untersuchen.¹ Es handelt sich dabei um ein analytisches Modell, das den Politikprozess simplifiziert darstellt. Es wird dabei angenommen, dass Politikprozesse in unterschiedlichen Phasen ablaufen, welche im Folgenden kurz erläutert werden, wobei gleichzeitig das Zusammenwirken von Politik und Verwaltung aufgezeigt wird.

Durch das Agenda Setting im Politikzyklus gelangt ein Problem auf die politische Agenda und treibt damit den breiteren Diskurs eines Problems und dessen grundlegende Analyse an. Ziele sowie Handlungsalternativen zur Lösung des Problems werden in einer nächsten Phase gegeneinander abgewogen, um letztlich konkrete Regierungsprogramme und Gesetze zu formulieren (Politikformulierung). Die entwickelten staatlichen Programme und Rechtsnormen müssen sodann durch die öffentliche Verwaltung sowie andere Institutionen und Stakeholder umgesetzt bzw. implementiert werden (Politikimplementierung). Die vierte Phase des Politikzyklus wird wesentlich durch die öffentliche Verwaltung unterstützt. Hier sollen die aufgesetzten politischen Programme und Gesetze evaluiert und deren Effektivität überprüft werden (Monitoring und Evaluation). Die Evaluation führt zu neuen Erkenntnissen, auf deren Grundlage Anpassungen und Verbesserungen vorgenommen werden, aber auch grundsätzliche Strategien evidenzbasiert diskutiert werden können.

Es existieren verschiedene Politikzyklus-Modelle mit weiteren Phasen und Differenzierungen. So betrachten beispielsweise Höchtl et al.² einen Politikzyklus im Sinne einer datengestützten und faktenbasierten Politikgestaltung mit sieben Phasen. Bei

diesem Modell findet die Evaluation in jeder Phase des Zyklus statt. Denn durch die zunehmende Digitalisierung öffentlicher Institutionen steigt der Grad der Datenverfügbarkeit enorm, was wiederum völlig neue Potenziale für kontinuierliche Evaluierungsprozesse in allen Phasen der Politikgestaltung eröffnet.

Der Politikzyklus macht grundsätzlich deutlich, dass zwischen Politikformulierung und Politikimplementierung auch die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung liegt. Die Wertschöpfungskette zur öffentlichen Leistungserbringung verdeutlicht diesen Übergang.³ Die ersten beiden Phasen des Politikzyklus befinden sich auf der politischen Steuerungsebene. Bei der Politikimplementierung befinden wir uns auf der betrieblichen Steuerungsebene.

Die öffentliche Verwaltung ist für die Politikimplementierung verantwortlich. Sie übernimmt dazu die Leistungserstellung selbst, kooperiert mit anderen Partnern oder setzt entsprechende Erfüllungsgehilfen ein. In der öffentlichen Leistungserbringung haben der öffentliche Auftrag und die damit verbundenen politischen Ziele einen übergeordneten Stellenwert. Auf der politischen Steuerungsebene werden der gesellschaftliche Bedarf und die politischen Ziele und Maßnahmen identifiziert, auf der betrieblichen Steuerungsebene werden sie umgesetzt. Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist es daher, diese Ziele auf der betrieblichen Ebene entsprechend zu operationalisieren und gleichzeitig die Arbeit an politischen und gesellschaftlichen Zielen nachvollziehbar zu machen. Durch die Operationalisierung politischer und gesetzlicher Oberziele kann eine direkte Schnittstelle zwischen politischem Handeln und Verwaltungshandeln hergestellt werden. Gleichzeitig wird die vierte Phase des Politikzyklus, die Evaluation, dadurch unterstützt.

Die Formulierung politischer Ziele durch rechtliche Normen wird im Folgenden anhand des Beispiels der Hilfen zur Erziehung veranschaulicht.

¹ Jann, W.; Wegrich, K. (2007): Theories of the Policy Cycle. S. 43–58. In: Fischer, F., et al. (Hrsg.): Handbook of Public Policy Analysis, Boca Raton: CRC Press.

² Höchtl, J.; Parycek, P.; Schöllhammer, R. (2016): Big Data in the Policy Cycle: Policy Decision Making in the Digital Era. In: Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce, Vol. 26, 2016. Online verfügbar unter: <https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1125187>, abgerufen am 26.02.2019.

³ Kern, E.-M.; EBig, M.; Witt, M. (2009): Prozessmanagement in der Öffentlichen Logistik. Herausforderungen und Gestaltungsschwerpunkte. S. 263–283. In: Öffentliche Logistik. Supply Chain Management für den öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler.

Abbildung 1: Oberziele
der Hilfen zur Erziehung

1.
Junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen
2.
Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen
3.
Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen
4.
Dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen
5.
Die vorhandenen Ressourcen müssen möglichst effizient und sparsam eingesetzt werden

2.2 BEISPIEL: HILFEN ZUR ERZIEHUNG IN DEUTSCHLAND – OBERZIELE

Hilfen zur Erziehung sind Maßnahmen, die im Rahmen der Jugendhilfe erbracht werden. Sie basieren auf dem Achten Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Die Hilfe zur Erziehung umfasst insbesondere pädagogische und damit verbundene therapeutische Leistungen, die entsprechend dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall durch einen sozialpädagogischen Dienst im Jugendamt festgestellt und gewährt werden. Die eigentliche Hilfeleistung wird im jugendhilferechtlichen Leistungsdreieck durch freie Träger erbracht.

In §1 Abs. 3 SGB VIII werden die Oberziele der Jugendhilfe formuliert (siehe Abbildung 1, Ziele 1 bis 4).

Ein weiteres Oberziel ergibt sich aus dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der im Haushaltsgrundsatzgesetz (§ 6 HGrG) sowie in Bundes- und Landeshaushaltsordnungen, aber auch in den Gemeindeordnungen niedergelegt ist (siehe Ziel 5).

Im Sinne der Wertschöpfungskette zur öffentlichen Leistungserbringung müssen politische Ziele im Rahmen eines Ziel- und Indikatorensystems auf der betrieblichen Steuerungsebene, also im Jugendamt, operationalisiert und messbar gemacht werden. Es wird deutlich, dass durch die Oberziele sowohl die Effektivität als auch die Effizienz von Erziehungshilfeleistungen adressiert wird. Steuerungssysteme müssen deshalb beide Dimensionen berücksichtigen. Weiterhin kommt es bei der Operationalisierung unter Umständen zu Zielkonflikten, die im Rahmen einer Priorisierung gegeneinander abgewogen werden müssen.

3. MODELLBASIERTE STEUERUNG

Um Verwaltungshandeln zu nachvollziehbar und messbar zu machen, bietet sich ein modellbasierter Steuerungsansatz an. Grundsätzlich gibt eine derartige modellbasierte Herangehensweise die Möglichkeit, die verschiedenen Dimensionen einer Organisation und das System, in das sie eingebettet ist, ganzheitlicher zu betrachten, indem eben nicht nur die Effizienz im Rahmen einer Kosten- und Leistungsrechnung, sondern vor allem auch die Effektivität im Sinne eines Fachcontrollings bewertet wird. Entscheidungen können auf diese Weise nicht nur rein kosten-, sondern vor allem gemeinwohlorientiert im Sinne des öffentlichen Auftrags getroffen werden. Durch ganzheitlichere Steuerungssysteme können Ausgaben gezielter, bedarfsgerechter und raumorientierter eingesetzt werden, wobei auch Ausgabenmissbrauch oder dauerhafte Leistungsschwächen der leistungserbringenden freien Träger strukturierter aufgedeckt werden können. Die Ergebnisse aus dem Monitoring öffentlicher Leistungen können zudem in den Politikzyklus einfließen und unterstützen dadurch politische Entscheidungen nicht nur auf der Basis von Kosten, sondern auf Basis strukturierter fachlicher Daten.

Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit ist in der deutschen Bundeshaushaltsordnung fest verankert. Es wird auch als ökonomisches Prinzip bezeichnet und hat zwei Facetten: Das Minimalprinzip verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen (Sparsamkeitsprinzip), und das Maximalprinzip, mit gegebenem Mitteleinsatz ein bestmögliches Ergebnis zu erreichen (auch Ergiebigkeitsprinzip genannt).⁴ Das bestmögliche Ergebnis impliziert bereits eine Betrachtung der Wirkung (Effektivität) einer Leistung. Das Bundesministerium für Finanzen betont, dass bei der Ausführung des Haushaltes das Minimalprinzip im Vordergrund steht und möglichst sparsam gehaushaltet werden soll.⁵ Bei der Aufstellung des Haushaltes greift wiederum das Maximalprinzip, weil mit gegebenen Mitteln möglichst maximale Ergebnisse erzielt werden sollen.⁶

Beim Haushaltsvollzug werden kontinuierlich Daten generiert, die es ermöglichen sollten, die Effektivität und die Effizienz bestimmter Leistungen und Maßnahmen sowie ihre Einflussfaktoren zu ermitteln. Diese Erkenntnisse müssen wiederum in die nächste Haushaltsaufstellung einfließen, um den Anforderungen des Maximalprinzips der Wirtschaftlichkeit entsprechen zu können und damit einen kontinuierlichen Verbesserungszyklus zu etablieren.

3.1 BLICK IN EINEN KONKRETEN MODELLANSATZ

Um ein möglichst ganzheitliches Monitoring zu gewährleisten, bietet sich ein modellgetriebener Ansatz an, der dazu dient, Ziele und notwendige Indikatoren zur Messung der Zielerreichung systematisch zu entwickeln. Die Abbildung 2 zeigt die wesentlichen Eckpunkte eines solchen evidenzbasierten Steuerungsmodells auf.

Grundsätzlich beeinflussen interne und externe Faktoren die Effektivität einer Leistung. Diese Wirkungsfaktoren können als Bedingungen oder Kontexte definiert werden, unter denen Wirkungen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit erzielt werden können.⁷ Es reicht letztlich nicht, die Wirkungen von Leistungen isoliert zu messen. Stattdessen braucht es Wirkmodelle bzw. Wirkketten, die bestimmte Annahmen über Ursache und Wirkung treffen. Solche Wirkketten beziehen sowohl interne als auch externe Wirkungsfaktoren mit ein. So könnte beispielsweise untersucht werden, ob ein höheres Budget für ausgewählte Personalqualifizierungen (interner Wirkungsfaktor Strukturqualität) dazu führt, dass bestimmte Leistungen effektiver erbracht werden, oder ob in der Erziehungshilfe die fehlende Mitwirkung von Eltern signifikant mit weniger effektiv erbrachten Leistungen korreliert. Letzteres ist abhängig vom externen Wirkungsfaktor Mensch (Klient), der zwar einen wesentlichen Einfluss auf die Effektivität einer Leistung hat, aber nicht so gesteuert werden kann wie der interne Wirkungsfaktor Personalqualifizierung. Um jedoch die öffentliche Leistungserbringung ganzheitlich betrachten zu können, sind sowohl interne als auch externe Wirkungsfaktoren relevant.

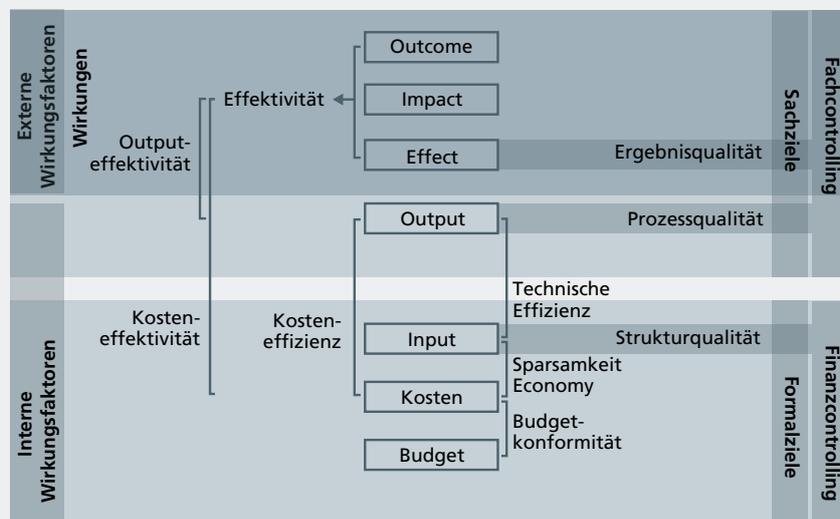
⁴ Eichhorn, P.; Merk, J. (2016): Das Prinzip Wirtschaftlichkeit. Basiswissen der Betriebswirtschaftslehre, 4. Auflage, Wiesbaden: Springer Gabler.

⁵ Bundesministerium für Finanzen (2015): Das System der öffentlichen Haushalte. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=4, abgerufen am 26.02.2019.

⁶ Budäus, D.; Buchholtz, K. (1997): Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen. In: Die Betriebswirtschaft: DBW, H. 3 (1997), S. 322–337.

⁷ Eberitzsch, S.; Frese, D.; Nüsken, D. (2009): Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Band 9. Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung, Münster.

Abbildung 2: Modell evidenzbasierter Verwaltungssteuerung⁸



3.1.1 Bewertungsdimensionen und Bewertungsmaßstäbe

Wenn über Effektivität und Wirkungsmessung diskutiert wird, gibt es vielerlei Begriffskonzepte, die in diesem Kontext verwendet werden. Diese Begrifflichkeiten werden zudem regelmäßig nicht nur uneinheitlich, sondern auch sehr unterschiedlich oder sogar vertauscht verwendet. Grundsätzlich lässt sich jedoch festhalten, dass Wirkungen in unterschiedlichen Dimensionen betrachtet werden können und dass ein einheitliches Verständnis nur durch eindeutige Definitionen geschaffen werden kann. In Abbildung 2 werden insgesamt drei Wirkungsdimensionen aufgezeigt: Outcome, Impact und Effect. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement in Deutschland (KGSt) definiert Impact als die subjektive Wahrnehmung der Wirkung durch das Individuum und Outcome als die mittelbare Auswirkung einer Verwaltungsleistung auf Gesellschaft und Umwelt.⁹ Eine weitere Wirkungsdimension ist der Effect¹⁰, der als die objektiv nachweisbare und unmittelbare Einwirkung einer Leistung auf das Individuum verstanden wird und sich damit von der subjektiven Wahrnehmung und von der gesellschaftlichen Wirkung abgrenzt.¹¹ Wird zum Beispiel die Hausaufgabenhilfe bei Jugendlichen auf ihren Effect hin untersucht, so könnte dieser anhand der Entwicklung der Schulnoten nachgewiesen werden. Trotzdem muss dieses Ergebnis nicht mit dem Impact, also der subjektiven Wahrnehmung übereinstimmen, weil unter Umständen dem Jugendlichen die regelmäßigen Hausaufgaben keinen Spaß machen und er deshalb unzufrieden mit der Hilfe ist. Gleichzeitig sagen die Messergebnisse allein auch noch nichts über die gesellschaftlichen Auswirkungen, also den Outcome, der Hilfeleistungen aus.

⁸ In Anlehnung an Schmelting, J. (2017): Wirkungsorientiertes Fachcontrolling. Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag.

⁹ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2007): Wirkungsziele. Materialien, Nr. 1/2007.

¹⁰ Der Effect wird auch Ergebnisqualität genannt.

¹¹ Schröder, J.; Kettiger, D. (2001): Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit. Ergebnisse einer internationalen Recherche in den USA, den Niederlanden und der Schweiz. Stuttgart: Kohlhammer.

Neben diesen drei Wirkungsdimensionen gibt es weitere Bewertungsdimensionen, die gleichzeitig wesentliche Bedingungen bzw. Kontexte darstellen, um Verwaltungsleistungen effektiv und auch effizient zu erbringen. Dazu zählen neben der Prozessqualität und der Strukturqualität¹² auch die Ressourcen (Input), die Kosten und das verfügbare Budget. Alle aufgezeigten Dimensionen können anhand unterschiedlicher Bewertungsmaßstäbe zueinander ins Verhältnis gesetzt werden. Die Output-Effektivität beispielsweise ist ein Bewertungsmaßstab, der die Effektivität und den Output im Verhältnis betrachtet und dabei untersucht, wie effektiv bestimmte Leistungen (Outputs) sind. Die Kosteneffektivität¹³ betrachtet Kosten und Effektivität im Verhältnis und die Kosteneffizienz ist wiederum die Relation von Kosten und Output.

Die aufgezeigten Bewertungsmaßstäbe in diesem Modell greifen sowohl die Effektivität als auch die Effizienz einer Organisation auf und versuchen damit der Vielschichtigkeit eines ganzheitlichen Monitorings gerecht zu werden.

3.2 BEISPIEL: HILFEN ZUR ERZIEHUNG – ZIEL- UND INDIKATORENSYSTEM

Im Folgenden greifen wir erneut unser Anwendungsbeispiel auf, um den modellbasierten Ansatz zur Entwicklung eines Ziel- und Indikatorensystems zu skizzieren.

Um ein solches System zu entwickeln, braucht es fachlich abgestimmte Ziele und Indikatoren für die zuvor dargestellten Bewertungsdimensionen. Dieses Vorgehen ist aus diversen

¹² Donabedian, A. (1980): The definition of quality and approaches to its assessment. Ann Arbor: Health Administration Press.

¹³ Kosteneffektivität wird auch als Kosten-Wirksamkeitsrechnung oder Kosten-Nutzenberechnung bezeichnet.

methodischen Ansätzen, wie etwa der Balanced Scorecard oder dem Performance Measurement, bekannt.

3.2.1 Bewertungsdimensionen in der Erziehungshilfe

Die Sozialgesetzgebung stellt, wie zuvor bereits ausführlich dargestellt, die Förderung der Entwicklung des jungen Menschen an oberste Stelle. Hilfeleistungen sind zum Beispiel soziale Gruppenarbeit, Familienhilfe, Tagespflege aber auch stationäre Betreuungsformen, wie die Heimerziehung oder andere betreute Wohnformen (§§ 28 – 35 SGB VIII).

Die Effektivität der Hilfen zur Erziehung muss also daran gemessen werden, ob die Entwicklung von jungen Menschen durch die verschiedenen Hilfeleistungen gefördert wird. Dabei nimmt im Gesetz die Effektivität der Hilfeleistung beim Individuum eine zentrale Rolle für die Erreichung der gesellschaftspolitischen Ziele ein. Die Bewertungsdimensionen Effect und Impact betrachten vorrangig die Wirkungen beim Individuum und können hier angewendet werden.

Im persönlichen Gespräch zwischen dem jungen Menschen, den Eltern und der sozialpädagogischen Fachkraft im Jugendamt werden Ziele individuell vereinbart. Da sich die Fälle in der Erziehungshilfe sehr individuell gestalten, weil hier mit jungen Menschen und Familien in unterschiedlichsten Problemlagen zusammengearbeitet wird, sind die Ziele nur schwer zu generalisieren oder mit einem Zielkatalog zu fassen. In der pädagogischen Arbeit wird daher immer an den individuellen Zielen des jungen Menschen bzw. der Familie gearbeitet und der Hilfebedarf an diesen orientiert.

Ein konkreterer Impact-Indikator könnte also sein, dass die Leistungsempfänger ihre Ziele im Rahmen der Hilfemaßnahme als erreicht ansehen. Dieser Indikator kann nur anhand einer Befragung der Leistungsempfänger gemessen werden. Diese Befragung kann durch ein entsprechendes IT-Fachverfahren mit einem strukturierten Fragebogen technisch unterstützt

und dokumentiert werden. Die vorliegenden strukturierten Daten können fallübergreifend und anonymisiert ausgewertet werden.

Ein Effect-Indikator wäre beispielweise, dass sich der Bedarf von Leistungsempfänger im Verlauf von Hilfemaßnahmen verringert. Hier ist die Einschätzung der begleitenden Fachkräfte sicherlich gefragt und auch diese könnte strukturiert in einem IT-Verfahren dokumentiert werden. Beide Beispiele machen allerdings deutlich, dass entsprechende IT-Verfahren von vornherein so aufgebaut sein müssen, dass sie die relevanten Daten für die Messung der Indikatoren auch erfassen. Eine zentrale funktionale Anforderung an digitale Verfahren muss deshalb die Erfassung Monitoring-relevanter Daten sein.

Das Oberziel, das familiäre Umfeld im Sozialraum zu stärken, hat wiederum eine gesellschaftliche Komponente, die im Rahmen der Outcome-Dimension betrachtet werden müsste und durch den Ansatz der Sozialraumorientierung unterstützt wird. Durch die Einbeziehung von Sozialstrukturdaten auf Basis von Falldaten aus unterschiedlichen Fachverfahren (z. B. Jugendgerichtshilfe, Jugendhilfe, Sozialhilfe, Schulverwaltung u. a.) oder von amtlichen Statistiken, aber auch Social-Media-Daten kann die Entwicklung des Sozialraumes gemonitort werden. Hier wird deutlich, dass die Verfügbarkeit anonymisierter Daten anderer Fachdomänen einen kritischen Erfolgsfaktor für die Umsetzung eines effizienten Sozialraummonitorings darstellt. Die Sozialraumorientierung ist ein zunehmend beachtetes Konzept. Das Monitoring des Sozialraums ermöglicht es den öffentlichen Jugendhilfeträgern, ihre Angebote und Leistungen raumorientiert zu planen. Die Bereitstellung einer integrierten Datenplattform, die solche raumorientierten Analysen unterstützt, würde die Arbeit der Jugendhilfeplanung (aber sicher auch andere öffentliche Planungsaktivitäten) enorm unterstützen.

Für das Oberziel, die vorhandenen Ressourcen sparsam und effizient einzusetzen, sind die Bewertungsdimensionen Output, Input, Kosten und Budget relevant. Als Grundlage dienen hier die Kosten- und Leistungsrechnung, die Budgetierung und die Haushaltplanung, welche durch ERP-Systeme (Enterprise-Resource-Planning-Systeme) oder andere HKR-Verfahren (Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren) unterstützt werden. Um Aussagen über die Output-Effektivität oder die Kosteneffektivität treffen zu können, müssen die Finanzdaten mit den Fachdaten zusammengeführt werden können. Auch hier sind Datenplattformen gefragt, welche die Daten aus unterschiedlichen Quellen integrieren, verarbeiten und analysieren können.

Prozess- und Strukturqualität sind ebenfalls wesentliche Wirkungsfaktoren in der Erziehungshilfe, denn die reibungslosen Abläufe in der Beratung auch unter Einbeziehung externer Fachkräfte und die entsprechende Qualifikation der zuständigen Fachkräfte tragen zu einer effektiven Bedarfsermittlung und Leistungsgewährung maßgeblich bei. Ein Indikator für eine hohe Prozessqualität ist zum Beispiel die Einhaltung einheitlicher und gesetzeskonformer Verfahren, die unter anderem anhand der Logging-Daten eines Fachverfahrens eingeschätzt werden könnte. Ist die Auswertung der Logging-Daten mit den arbeitsrechtlichen Regelungen zur Leistungs- und Verhaltenskontrolle in Einklang gebracht, kann dies eine sehr effektive Methode sein, um die Prozessqualität zu verbessern.

Als ein Indikator für eine gute Strukturqualität könnte die Fortbildungsquote dienen. Datengrundlage hierfür können zum Beispiel Personalmanagement-Systeme sein, deren relevante Daten daher ebenfalls in ein Monitoringsystem integriert werden sollten.

Jede dieser Dimensionen kann bereits allein für sich betrachtet, insbesondere über mehrere Messpunkte hinweg, wertvolle Aussagen liefern. Zudem können die Dimensionen im Verhältnis zueinander noch größere Bedeutung erhalten, weil die

Beziehungen zwischen Messgrößen im Sinne einer Wirkungskette bzw. eines Wirkmodells als Entscheidungsgrundlage nutzbar gemacht werden können.

3.2.2 Bewertungsmaßstäbe in der Erziehungshilfe

Die Bewertungsmaßstäbe betrachten das Verhältnis mehrerer Bewertungsdimensionen. So ist bei der Output-Effektivität besonders interessant, wie effektiv konkrete Typen von Hilfeleistungen sind. Aus diesen Beobachtungen sollten sich weiterführende Analysen ableiten, um die Hintergründe zu bewerten: Welche Fallkonstellationen herrschen vor, wenn eine Hilfe nicht wirksam ist? Welche Hilfen lassen sich gut miteinander kombinieren? Und bei welcher Ausgangslage sollten bestimmte Hilfen auf keinen Fall eingesetzt werden?

Weiterhin kann die Hilfe als ein Verwaltungsprodukt auch im Hinblick auf ihre Kosteneffektivität betrachtet werden. Wie viel hat eine Hilfeleistung mit einer hohen Output-Effektivität gekostet? Auf Basis solcher Analysen können Zielkonflikte zwischen Effektivität und Sparsamkeit besser gegeneinander abgewogen werden. Denn ohne Fachdaten zu besonders wirksamen Hilfen fehlen zentrale Informationen für die Diskussion.

Bei der Betrachtung der technischen Effizienz könnten zum Beispiel das Verhältnis zwischen Mitarbeitern und Fällen unter Einbeziehung der Personalauslastung ins Verhältnis gesetzt und zudem die Kosten je Fall im Sinne der Kosteneffizienz betrachtet werden.

3.2.3 Methodische Ansätze zur Wirkungsmessung in der Erziehungshilfe

Da die Effect-Dimension, also die Wirkung von Hilfen beim jungen Menschen, in der Erziehungshilfe eine zentrale Rolle spielt, sollen hier methodische Aspekte zur Messung dieser Wirkungsebene eingebracht werden. Durch Ansätze der evidenzbasierten Praxis beziehungsweise Steuerung sind in Deutschland



einige Forschungsprojekte angestoßen worden, um Messmethoden und Umsetzungsmöglichkeiten einer Evaluation der Effektivität von Erziehungshilfen zu erproben. Das durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanzierte »Bundesmodellprogramm wirkungsorientierte Jugendhilfe« untersuchte sehr umfassend die Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch die wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen. In diesem Rahmen wurde ein Set an Dimensionen entwickelt, in denen Maßnahmen der Erziehungshilfe Wirkungen auf der Effect-Ebene beim jungen Menschen gezeigt haben – die sogenannten Befähigungs- und Verwirklichungschancen (Capabilities-Dimensionen). Weiterhin wurden diverse Wirkfaktoren identifiziert, die zur Weiterentwicklung eines Steuerungssystems verwendet werden können.

Folgende Capabilities-Dimensionen hat das Bundesmodellprogramm empirisch festgestellt:¹⁴

- Optimismus, Selbstwert, Selbstwirksamkeit¹⁵
- soziale Beziehungen
- Selbstbestimmungskompetenzen
- Sicherheit und Obhut
- materielle Ressourcen
- normative Deutungsangebote¹⁶
- Fähigkeiten zur Selbstsorge

¹⁴ Albus, S.; Greschke, H.; Klingler, B.; Messmer, H.; Micheel, H-G.; Otto, H-U.; Polutta, A. (2010): Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms »Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII«. Münster: Waxmann, S. 120.

¹⁵ Selbstwirksamkeit meint die Überzeugung, durch die eigenen Handlungen Einfluss auf die Welt nehmen und auf Probleme reagieren zu können.

¹⁶ Normative Deutungsangebote in Gestalt von Haus-, Gruppen-, oder Familienregeln, aber auch in Form pädagogischer Freizeitangebote verdeutlichen, welches Zusammenleben die Gemeinschaft als wünschenswert erachtet.

Diese Dimensionen sind als Konkretisierung des sozialpädagogischen Bewertungsmaßstabes für Wirkungen von Jugendhilfemaßnahmen zu verstehen. Wesentliche methodische Faktoren sind die Berücksichtigung der Multiperspektivität – also die Einbeziehung der Fachkräfte, der Eltern und auch der jungen Menschen – und das entsprechende Forschungsdesign. Auf das Forschungsdesign soll nun etwas genauer eingegangen werden.

Eine kausale Ursache-Wirkung-Beziehung kann in der empirischen Sozialforschung nur dann bestätigt werden, wenn die Wirkung ohne die untersuchte Ursache nachweislich nicht eintritt.¹⁷ Um diese Bedingung zu prüfen, muss ein experimentelles oder quasi-experimentelles Forschungsdesign aufgesetzt werden, bei dem eine Experimentalgruppe der vermuteten Ursache ausgesetzt ist und die Kontrollgruppe nicht.¹⁸ Wenn zum Beispiel die objektive Einwirkung einer Maßnahme beim Individuum (Effect-Dimension) untersucht werden soll, indem die Hilfeart »ambulante Familientherapie« als Ursache für positive Veränderungen in der Wirkungsdimension »soziale Beziehungen« beim jungen Menschen betrachtet wird, sollte es nach den gängigen Forschungsmaßstäben idealerweise eine Kontrollgruppe geben, die diese Hilfeart nicht erhält, um einen kausalen Zusammenhang zwischen der Hilfe und der positiven Veränderung zu belegen.

Diese sogenannte experimentelle Manipulation ist forschungsethisch nur schwer in der Praxis umzusetzen, weil ein junger Mensch grundsätzlich Anspruch auf eine Hilfe hat, wenn der Bedarf durch das Jugendamt festgestellt wurde, und deshalb jedem Bedürftigen die Hilfe gewährt werden muss.

¹⁷ Döring, N.; Bortz, J. (2016): Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. 5. Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag. S. 998–999.

¹⁸ Ebd., S. 193–199.

FÜR DIE STRATEGISCHE PLANUNG

MÜSSEN STRUKTURDATEN MIT

LEISTUNGSDATEN

ZUSAMMENGEFÜHRT WERDEN.

Trotzdem können durch ein kontinuierliches Monitoring auch ohne Kontrollgruppe Zeitreihen ermittelt werden, die durch ihre Dauerhaftigkeit an Wert- und Aussagekraft gewinnen und gegenüber punktuellen Erhebungen einen deutlichen Mehrwert haben. Aussagen zu Entwicklungen und Trends werden auf diese Weise erst möglich. Zudem erlaubt eine wachsende Datenverfügbarkeit die Durchführung komplexerer Analysen. Diese ermöglichen die feingranulare Berücksichtigung von Einflussfaktoren und Wirkungen. Diese automatisiert durchführbaren Analysen nähern sich dann auch quasi-experimentellen Designs an.

3.2.4 Strukturdaten im Sozialraum

Das Oberziel, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen, hat eine gesellschaftliche Komponente. Denn Jugendhilfemaßnahmen sollen dazu beitragen, das soziale Gefüge von Familien und damit auch die Gesellschaft zu stabilisieren. Gesellschaftliche Veränderungen in einen kausalen Zusammenhang mit den erbrachten Leistungen eines Jugendamtes zu bringen, gestaltet sich jedoch schwieriger, weil gesellschaftliche Veränderungen nicht allein durch Jugendhilfemaßnahmen bewirkt werden.

Gerade deshalb sind Sozialstrukturdaten als Grundlage administrativer und politischer Entscheidungen wesentlich. Ein verbreitetes Instrument ist das zuvor bereits angesprochene Sozialraummonitoring, das einen direkten Bezug zum örtlichen Umfeld herstellt. Hier werden raumbezogene Strukturdaten betrachtet, die einen wertvollen Anhaltspunkt für die Jugendhilfeplanung in Sozialräumen bieten. Zu diesen Strukturdaten gehören unter anderem:

- Bevölkerungsstand und Prognose
- Wohnungsbestand und Bauprognosen
- Soziodemografische Strukturdaten (Altersstruktur, Herkunft, Einkommensstruktur)
- Sozialhilfebeziehende
- Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)
- Anzahl der Arbeitsstätten
- Abdeckung soziokultureller Einrichtungen
- Jugendkriminalität
- Jugendstrafverfahren
- Inobhutnahmen
- Social-Media-Trend-Analysen

Diese Strukturdaten müssen mit den eigenen Leistungs- und Falldaten der jeweils zuständigen Behörden zusammengeführt werden, um daraus spezifische raumbezogenen Angebote und Maßnahmen ableiten zu können.

Zudem sollte ein kontinuierlicher Monitoring- und Evaluationsprozess institutionalisiert werden, damit langfristig sowohl methodische und fachliche als auch technische Kompetenzen erhalten bleiben und damit die Qualität und die strategische Verwertbarkeit solcher Evaluierungen aufrechterhalten werden können. Gleichzeitig ermöglicht dies, kurzfristige Auswertungsbedarfe, die oft durch die politische Steuerungsebene nachgefragt werden, zu decken.



4. ARCHITEKTUR INTEGRIERTER DATENPLATTFORMEN

Jedes Fachgebiet und jede Anwendungsdomäne braucht fachspezifische Ziel- und Indikatorensysteme, um bestimmte Zusammenhänge nachvollziehen zu können. Diese Ziel- und Indikatorensysteme sind die Grundlage für datengetriebene, evidenzbasierte Entscheidungsprozesse, die wiederum auf einem fachlich getriebenen Unterbau basieren. Ohne einen solchen können Daten und Muster schwer interpretiert werden. Die Technologien, die zur Unterstützung von datengestützten Entscheidungsprozessen infrage kommen, sind klassischerweise eng mit dem Begriff »Business Intelligence – BI« verbunden. Obwohl dieser Begriff bereits vor mehr als zwanzig Jahren geprägt wurde, besitzt er auch heute noch einen hohen Stellenwert und befindet sich im kontinuierlichen Wandel. Der Übergang zur Datenanalyse unter Verwendung von »Big Data«-Technologien oder von Verfahren der künstlichen Intelligenz ist dabei fließend. Um jedoch solche Technologien zum Einsatz zu bringen, sind grundsätzliche strategische Überlegungen anzustellen. Diese müssen im Rahmen eines koordinierten Ansatzes sicherstellen, dass Dienste, Anwendungen und Plattformen in einer integrierten Infrastruktur orchestriert werden können. Im diesem Abschnitt werden deshalb die technologischen Architekturüberlegungen im Zusammenhang mit einer evidenzbasierten Politik- und Verwaltungssteuerung aufgegriffen.

Bislang sind kommunale IT-Infrastrukturen und Anwendungen vorrangig als Insellösungen in den jeweiligen Fachdomänen entwickelt worden und nicht auf eine Interaktion zwischen einzelnen IT-Verfahren ausgerichtet. Der Ansatz offener Datenplattformen soll diese Herangehensweise aufbrechen und auf der Basis von offenen Designprinzipien den Austausch und die Nutzbarmachung von Daten in kommunalen und regionalen Räumen befördern.

Offene Datenplattformen sind insbesondere aus Smart-City-Ansätzen bekannt. Sie adressieren zwar vorrangig Bereiche wie Mobilität oder integrierte Infrastrukturen, bei denen Machine-to-Machine-Kommunikation im Vordergrund steht. Sie sind aber nicht darauf begrenzt und können durchaus auch äquivalent auf andere Bereiche wie die Jugendhilfe angewendet werden, wobei hier als Datenquelle nicht Sensoren, sondern Fachverfahrensdaten genutzt werden und dabei ein besonderes Augenmerk auf den Schutz der personenbezogenen Sozialdaten gelegt werden muss.

Das Referenzarchitekturmodell für eine offene urbane Datenplattform in der DIN SPEC 91357 beispielsweise wird als ein System verstanden, das diverse weitere Systeme miteinander vernetzt. Die Plattform stellt horizontale Dienste zur Nutzung und zum Austausch von Daten für die unterschiedlichen vertikalen und domänenspezifischen Anwendungsbedarfe bereit.

Daten müssen allerdings auf unterschiedliche Räume bezogen bereitgestellt werden, um eine durchgängige datengestützte Steuerung auf allen Verwaltungsebenen gewährleisten zu können. Das beginnt mit kleinteiligen Sozialräumen und geht über Bezirke, Kommunen und Länder bis hin zum gesamten Bundesgebiet und Europa. Für Open-Data-Portale auf deutscher und auf europäischer Ebene wurde die standardisierte Metadatenstruktur DCAT-AP.de bzw. DCAT-AP entwickelt, um die Struktur der Metadaten offener Verwaltungsdaten zu vereinheitlichen. Mit der Umsetzung eines einheitlichen Metadatenmodells ist eine zentralisierte Speicherung der Daten nicht mehr zwingend notwendig. Vielmehr wird die Bereitstellung von Daten mittels dezentral organisierter, kooperierender Plattformen unterstützt, die über offene Programmierschnittstellen (APIs) angebunden werden können.

Dieser Ansatz kann auch für nicht-offene Verwaltungsdaten im Sinne verwaltungsinterner kommunaler, landesweiter oder bundesweiter Datenportale nutzbar gemacht werden und eine evidenzbasierte Praxis politischer Entscheidungsprozesse befördern.¹⁹ Die DIN SPEC spricht mit Blick auf Smart-City-Ansätze von einem Marktplatz für digitale Daten und Dienste, der dazu dient, die Planungsgremien mit den einschlägigen Daten und Dienste zur Analyse und Simulation im Rahmen ihrer Fragestellungen zu versorgen.²⁰

Die Abbildung 3 stellt die wesentlichen Schichten einer modernen Plattformarchitektur dar.

¹⁹ Thapa, B.; Parycek, P. (2018): Data Analytics in Politik und Verwaltung.

In: Kompetenzzentrum Öffentliche IT (Hrsg.): (Un)berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft. S. 50. Online verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/325630477_Data_Analytics_in_Politik_und_Verwaltung, abgerufen am 26.02.2019.

²⁰ DIN SPEC 91357. Reference Architecture Model Open Urban Platform (OUP) (2017). S. 17–18.

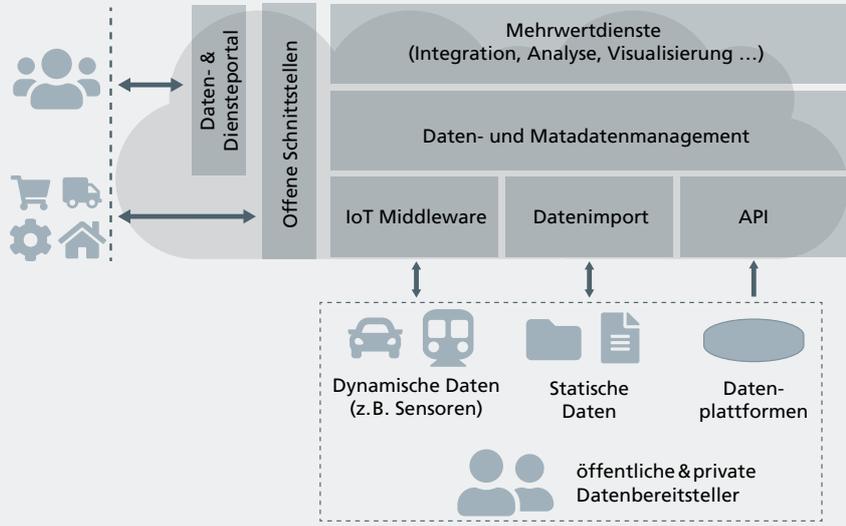


Abbildung 3: Architekturansatz integrierter Datenplattformen

Eine Grundlage bilden auch offene, standardisierte Daten- und Dienste-Schnittstellen für den Import dynamischer Daten und statischer Daten sowie offene Programmierschnittstellen (API), mit denen Plattformen verschiedener weiterer Akteure bzw. Regionen, Kommunen oder Verwaltungseinheiten nach dem Vorbild der Open-Data-Portale eingebunden werden können. Die Datenbereitsteller können sowohl öffentlich als auch privat sein. Private Bereitsteller von Daten sind in der Jugendhilfe beispielsweise die freien Träger.

Die offenen Standards sind Teil der Governance-Strukturen, die entlang der Wertschöpfungskette der Datenverarbeitung entwickelt werden müssen. Data-Governance-Standards betreffen die Datenbereitstellung, die Datenverfügbarkeit und die Datenverwendung.²¹ Dabei müssen rechtliche Grundsätze – wie die informationelle Selbstbestimmung und das Prinzip der Nachvollziehbarkeit hoheitlicher Entscheidungen – sowie als ein Leitaspekt der Grundsatz der Datensouveränität berücksichtigt werden.²² Eine Datenerfassung mit dem zusätzlichen Ziel explorativer Analysen kann im Verwaltungsumfeld mit dem Grundsatz der Zweckbindung bei Erfassung und Speicherung von Daten kollidieren. Zweck-Nutzungs-Modelle sowie integrierte Anonymisierungs- und Pseudonymisierungswerkzeuge, im Sinne eines Privacy-by-Design und Security-by-Design-Ansatzes, müssen von vornherein mitgedacht werden. Eine entsprechende Daten- und Metadatenmanagementschicht muss dazu die Zugriffs- und Rechtemodelle sowie die Anonymisierungsfunktionalitäten steuern.

Daten erhalten ihren größten Wert bekanntlich erst durch Veredelung, Analyse, Vernetzung und Visualisierung. Deshalb braucht es eine Mehrwertdiensteschicht (siehe Abbildung 3), die diese Dienste für die Anwender in einem Daten- und Dienstportal zur Verfügung stellt.

Je nach Vertraulichkeit der Daten müssen jedoch Architekturstrategische Überlegungen dazu angestellt werden, wie das Mandanten- und Zugriffsrechtekonzept für die Datenplattform oder Datenplattformen aufgesetzt werden muss. Sollen zum Beispiel Finanzdaten aus der Kosten- und Leistungsrechnung mit Fachdaten zu Fallverläufen oder zu Personalqualifizierungsmaßnahmen verknüpft werden, so ist hier sicherlich eine andere Vertraulichkeitsstufe zu gewährleisten als bei der Bereitstellung anonymisierter Falldaten zum Zwecke des Sozialraummonitorings.

²¹ DIN SPEC 91357. Reference Architecture Model Open Urban Platform (OUP) (2017), S. 16.

²² Martini, M. (2016): Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung, FÖV Discussion Paper Nr. 85, S. 46 f.



5. BLICK IN DIE PRAXIS

Um einen Eindruck zu gewinnen, wie die digitale evidenzbasierte Steuerung in der Praxis umgesetzt wird, werfen wir nun einen Blick nach Österreich und nach Baden-Württemberg. Österreich ist ein Vorreiter in Sachen wirkungsorientierter Steuerung und Baden-Württemberg ist ein gutes Beispiel für eine integrierte Jugendhilfeplanung, die durch ein zentral organisiertes Landesjugendamt umgesetzt wird.

Die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung ist in Österreich ein verfassungsrechtlich verankertes Prinzip, das seit 2013 in Anwendung ist. Es besteht aus den beiden Komponenten der wirkungsorientierten Folgenabschätzung und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.²³ Sie erfährt gerade einen größeren Wandlungsprozess, weil auch die Wirkungsorientierung in Österreich »digitalisiert« werden soll.

Bei der wirkungsorientierten Folgenabschätzung werden Regelungsvorhaben, wie Gesetze oder Verordnungen, aber auch gewichtige Projekte und Förderprogramme, hinsichtlich ihrer Folgen für die Gesellschaft ressortübergreifend in verschiedenen Wirkungsdimensionen (Politikfeldern) analysiert. Dabei sollen die drei Ebenen Ökonomie, Ökologie und Soziales eine ganzheitliche Betrachtung gesellschaftlicher Auswirkungen sicherstellen.²⁴ In Deutschland wurde diese Komponente durch den Normenkontrollrat (NKR) initiiert: In einer Ex-ante-Prüfung werden die Folgekosten von Regelungsvorhaben für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung geschätzt und als Stellungnahme gemeinsam mit dem Regierungsentwurf im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens an Bundestag und Bundesrat übergeben.²⁵

Bisher beschränkt sich das Verfahren auf die Kostenfolgen. Der NKR hat jedoch eine Diskussion zur Erweiterung des Fokus auf die Auswirkungen von Gesetzen bzw. deren Nutzen angeregt. Mehrere Ressorts haben Pilotprojekte zur Erprobung der Nutzenquantifizierung initiiert.²⁶

Mit der zweiten Komponente, der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, werden in einem strategischen Prozess die Wirkungsziele formuliert und entsprechende Maßnahmen anhand von Kennzahlen operationalisiert. Diese Planung wird gemeinsam mit der Budgetplanung durch die Verabschiedung des Bundesfinanzgesetzes im Nationalrat beschlossen und in den Ministerien durch Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne konkretisiert und anhand eines Plan/Ist-Abgleichs bewertet und evaluiert. Im Sinne eines zyklischen Verbesserungsprozesses fließen die Ergebnisse der Evaluierung in die künftige Strategie mit ein.²⁷

Grundsätzlich bringt das Verfahren zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung in Österreich für die Ministerien einen erheblichen Mehraufwand bei der Planung und Evaluierung von Zielen und Maßnahmen mit sich. Der Ausbau der digitalen Infrastruktur birgt hier wesentliches Potenzial zur Reduzierung des Bürokratieaufwandes. Kern der österreichischen Lösung ist der Aufbau einer zentralen webbasierten Datenbank (eWO – elektronische Wirkungsorientierung) zur Erfassung der relevanten Wirkungsdaten. Um den Aufwand bei der Erfassung zu reduzieren, müssen Schnittstellen zu den bereits im Einsatz befindlichen elektronischen Fachverfahren der Ministerien geschaffen werden, die ein systematisches Auslesen und Repräsentieren von Daten ermöglichen. Dabei soll das Prinzip »Ein Datum – eine Eingabe« im Sinne des Once-only-Prinzips verwirklicht werden.²⁸

²³ Seiwald, J.; Gepl, M.; Thaller, A. (2011): Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich (Hrsg.), S. 11.

²⁴ Rosenbichler, R.; Schreilechner, S. (2018): Digitalisierung der Wirkungsorientierung – Geschichte einer dynamischen Konstituierung, S. 317. In: Stember, J.; Eixelsberger, W.; Spichiger, A. (Hrsg.): Wirkungen von E-Government – Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform, Springer, Wiesbaden.

²⁵ Normenkontrollrat (ohne Jahr): Gesamtkonzept Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Online verfügbar unter https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/UEberUns/Gesamtkonzept/_node.html#doc1674580bodyText1, abgerufen am 26.02.2019.

²⁶ Ebd.

²⁷ Seiwald, J.; Gepl, M.; Thaller, A. (2011): Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich (Hrsg.), S. 17.

²⁸ Rosenbichler, R.; Schreilechner, S. (2018): Digitalisierung der Wirkungsorientierung – Geschichte einer dynamischen Konstituierung, S. 321 – 323. In: Stember, J.; Eixelsberger, W.; Spichiger, A. (Hrsg.): Wirkungen von E-Government – Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform, Springer, Wiesbaden.

Was die Berichterstattung und Visualisierung der Monitoring-Ergebnisse sowie deren Transparenz und Lesbarkeit betrifft, befindet sich Österreich international sicherlich in einer absoluten Vorreiterrolle. Auf der Website www.wirkungsmonitoring.gv.at werden die Daten in Form von interaktiven Netzdiagrammen aufbereitet, die die vielfältigen Datenbeziehungen und Parameter sehr übersichtlich und nutzerorientiert darstellen.³⁰

Allerdings fehlt in dieser Darstellungsweise gänzlich der Raumbezug. Eine regionale Differenzierung ist für etliche Politikfelder insbesondere auf der regionalen und kommunalen Verwaltungsebene sehr wichtig, wie auch das Beispiel der Sozial- oder Jugendhilfeplanung aufgezeigt hat.

Als andere Erfolgsgeschichte lässt sich das Beispiel aus Baden-Württemberg verstehen: Hier verfolgt eine integrierte Berichterstattung, als wesentlicher Baustein der Jugendhilfeplanung, kontinuierlich und raumbezogen die Entwicklung von Bestand, Bedarf und entsprechenden Handlungserfordernissen im Kontext der Lebenslagen junger Menschen. Auf einer überörtlichen Ebene wird versucht, die Strukturen und Rahmenbedingungen der kommunalen Jugendämter zu vergleichen, um die Ausrichtung der Angebots- und Leistungsstrukturen zu unterstützen. Voraussetzung, um raumvergleichende Standortbestimmungen überörtlich zu ermöglichen, ist eine standardisierte Datenstruktur zu Angebotsstrukturen, Inanspruchnahmedaten von Jugendhilfeleistungen und Lebenslagenmerkmalen der Bevölkerung, aber auch zu Strukturqualitätsdaten der öffentlichen und freien Träger, zum Beispiel zu den Arbeitsbedingungen.

In Baden-Württemberg ist diese Standardisierung aufgrund einer sehr engen Kooperation zwischen dem Landesjugendamt und den über vierzig Städten und Landkreisen erfolgreich geglückt. Die Zusammenarbeit erfolgte also nicht auf gesetzlichen Druck, vielmehr bot ein enges Vertrauensverhältnis die Basis. Einen wesentlichen Aspekt dieser Zusammenarbeit stellt der Transfer der erstellten Berichte in die Kommunen dar, der durch das Landesjugendamt geleistet und als ein echter Mehrwert für die Kommunen wahrgenommen wird. Dieser Transfer umfasst Strategien und Beratungsangebote des Landesjugendamtes anhand von zielgruppen- und nutzerorientierten Datenaufbereitungen.³¹ Daran wird deutlich, wie wichtig die Institutionalisierung solcher Monitoring- und Evaluationsaktivitäten ist. Denn erst die fachliche Interpretation der analysierten und veredelten Daten ermöglicht die eigentliche Verwertung in politischen Entscheidungsprozessen. Trotz der umfassenden Berichterstattung wird hier die Wirkung von Jugendhilfeleistungen nicht tiefergehend berücksichtigt.³² Die Wirkungsmessung in der Jugendhilfe ist spätestens seit der Durchführung des »Bundesmodellprogramms Wirkungsorientierte Jugendhilfe«³³ ein viel diskutiertes Thema, das durchaus das Potenzial einer hohen Anschlussfähigkeit hat. Gleichzeitig würde auch der Einsatz dezentraler Datenplattformen den Austausch und die Veredelung der vorhandenen Daten vereinfachen.

²⁹ Bundeskanzleramt (AT): Bericht zur Wirkungsfolgenabschätzung. Online abrufbar unter www.wirkungsmonitoring.gv.at, abgerufen am 26.02.2019.

³⁰ Rosenbichler, R.; Schreilechner, S. (2018): Digitalisierung der Wirkungsorientierung – Geschichte einer dynamischen Konstituierung, S. 330. In: Stember, J.; Eixelsberger, W.; Spichiger, A. (Hrsg.): Wirkungen von E-Government – Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform, Springer, Wiesbaden.

³¹ Bürger, U. (2010): Integrierte Berichterstattung. In: Maykus, S.; Schone, R. (Hrsg.): Handbuch Jugendhilfeplanung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften/ Springer, S. 319 – 328.

³² Open Data Portale wie das deutsche Verwaltungsdatenportal GovData.de, bieten dafür eine Vorlage, die zum Zwecke verwaltungsinterner Datenbereitstellung adaptiert werden könnte.

³³ Albus, S.; Greschke, H.; Klingler, B.; Messmer, H.; Micheel, H-G.; Otto, H-U.; Polutta, A. (2010): Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms »Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII«. Münster: Waxmann.

6. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Ziel- und Indikatorensysteme auf Basis einer modellbasierten Herangehensweise aufbauen.

Um der Vielschichtigkeit eines ganzheitlichen Monitorings gerecht zu werden, sollte ein modellbasierter Ansatz zur Operationalisierung genutzt werden, der die verschiedenen Perspektiven berücksichtigt. Jede Fachdomäne braucht ein fachspezifisches Ziel- und Indikatorensystem sowie fachspezifische Wirkungsmodelle. Konkrete politische Zielvorgaben müssen eine Operationalisierung auf der Umsetzungsebene gewährleisten.

Steuerungsrelevante Daten bereitstellen.

Betriebliche Steuerungsebene und IT-Verfahrensverantwortliche müssen eng zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass steuerungsrelevante Daten in IT-Verfahren strukturiert erfasst werden.

Monitoring, Datenanalyse und Evaluation institutionalisieren.

Steuerungssysteme leben von einem kontinuierlichen Monitoring, das die Erfüllung gesetzter Ziele nachvollziehbar macht. Ziel sollte es sein, ein solches Monitoring fest in der Organisation zu verankern. Dafür kann der Aufbau einer zentralen Organisationseinheit innerhalb der einzelnen Behörden oder Politikfelder sinnvoll sein, die das Know-how aus verschiedensten Disziplinen sowie fachliche, methodische und digitale Kompetenzen bündelt. Gleichzeitig sollte eine solche Organisationseinheit strategische Prozesse in Politik und Verwaltung begleiten, indem sie die spezifischen Analyse- und Auswertungsbedarfe zur Entscheidungsunterstützung erfüllt.

Governance-Strukturen müssen den strukturierten und transparenten Umgang mit Daten sicherstellen.

Der Umgang mit Daten muss entlang der Wertschöpfungskette von Daten geregelt werden. Dies wird durch einheitliche Standards erreicht, die unter anderem die Datenbereitstellung, die Datenverfügbarkeit und die Datenverwendung adressieren.

Datenplattformen, als integrierte Infrastrukturkomponenten zur Vernetzung von Daten und Systemen, in Digitalisierungsstrategien berücksichtigen.

Bei der Entwicklung von strategischen und übergreifenden IKT-Architekturen müssen neben der E-Akte, den Fachverfahren und der Zugangssteuerung auch integrierte Datenplattformen zur Datenbereitstellung und zur Erbringung von Mehrwertdiensten mitgedacht werden.

Standardisierte Metadatenstrukturen und offene Schnittstellen für die Datenplattformen anbieten.

Datenplattformen sollen Daten aus unterschiedlichen Anwendungen und Fachsystemen zusammenführen und miteinander kooperieren können. Offene Programmierschnittstellen ermöglichen die Bereitstellung von Daten durch dezentral organisierte kooperierende Plattformen.

Privacy- und Security-by-Design-Ansätze müssen eine Grundlage bei der Entwicklung von Datenplattformen bilden.

Datenschutz- und Informationssicherheitsprinzipien müssen in die Konzeption von Datenplattformen einbezogen und durch passende technische und organisatorische Maßnahmen realisiert werden.



KONTAKT

Resa Mohabbat Kar
Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT)
Tel.: +49 30 3463-7173
Fax: +49 30 3463-99-7173
info@oeffentliche-it.de

Fraunhofer-Institut für
Offene Kommunikationssysteme FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31
10589 Berlin

www.fokus.fraunhofer.de
www.oeffentliche-it.de
Twitter: @OeffentlicheIT

ISBN: 978-3-9819921-0-6

