

Ekkehard Thümler

Erfolgsbedingungen staatlich-philanthropischer Bildungspartnerschaften

Policy Paper No. 7
des Centrums für soziale Investitionen
und Innovationen (CSI)

Robert Bosch **Stiftung**

CSI

Centrum für soziale Investitionen und Innovationen
Centre for Social Investment

UNIVERSITÄT
HEIDELBERG



Der Autor:

Ekkehard Thümler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Berliner Büro des Centrums für Soziale Investitionen und Innovationen (CSI) der Universität Heidelberg
ekkehard.thuemler@csi.uni-heidelberg.de

Ekkehard Thümler

Erfolgsbedingungen staatlich-philanthropischer Bildungspartnerschaften

1. Die Ergebnisse in Kürze

Staat und Stiftungen arbeiten zunehmend häufiger gemeinsam an der Aufgabe, die Probleme des Schulbereichs in Deutschland zu lösen. Das CSI hat die Gelingensbedingungen solcher Partnerschaften erstmals im Rahmen einer umfassenden Studie analysiert.

Partnerschaften entwickeln und stabilisieren neue Lösungsansätze

Unsere Studie zeigt: Die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Staat und Stiftungen über begrenzte Zeiträume hinweg eignet sich grundsätzlich dafür, neue Lösungsansätze für die Probleme des deutschen Schulsystems zu entwickeln. Sie erhöht darüber hinaus die Wahrscheinlichkeit, dass die einmal entwickelten Ansätze nachhaltig stabilisiert werden.

Dauerhafte und systemische Wirkung erfordert gemeinsames Nischenmanagement

Derartige Arrangements resultieren bislang jedoch nicht in der flächendeckenden Verbreitung von Innovationen und einer nachweisbaren, signifikanten und umfangreichen Leistungssteigerung des staatlichen Schulsystems. Denn der Prozess systemischer Innovation geht nicht direkt von der Entwicklung und Implementierung neuer Instrumente zu deren flächendeckender Verbreitung über. Systemische Veränderungen setzen voraus, dass neue Lösungen über längere Zeiträume hinweg in innovativen Nischen stabilisiert und ausgebaut werden. Aus solchen Nischen heraus können unter günstigen Umständen breitere Veränderungsprozesse angestoßen werden.

Maßgeschneiderte Lernnetzwerke begünstigen Innovationen

Die Entwicklung, das Management sowie die systemische Verbreitung neuer Lösungsmodelle erfordert die Zusammenarbeit eines breiten Spektrums öffentlicher und privater Akteure in Innovationsnetzwerken, die teils mehr, teils weniger partnerschaftlich organisiert sind. Die Effektivität solcher Netzwerke hängt davon ab, dass die Netzwerkstruktur jeweils passgenau auf das bearbeitete Problem abgestimmt ist.

2. Ergebnisse der Studie

Das Projekt ‚Staatlich-Philanthropische Bildungspartnerschaften‘ untersuchte die Frage, ob und inwiefern Partnerschaften zwischen gemeinnützigen Stiftungen und staatlichen Akteuren (z.B. aus Politik oder Administration) geeignet sind, einen substanziellen Beitrag zur Lösung der zahlreichen und vielgestaltigen Probleme des staatlichen Schulsystems in Deutschland zu leisten. Gegenstand des Forschungsprojekts waren sechs Vorhaben in Deutschland und der Schweiz, die im Rahmen von wissenschaftlichen Fallstudien untersucht wurden.¹

Es ging von der Annahme aus, dass dieser Beitrag nur dann zustande kommen kann, wenn es im Rahmen solcher Kooperationen gelingt, effektive Problemlösungsinstrumente zu entwickeln, diese Arrangements nachhaltig zu stabilisieren und über bloß lokale Pilotprojekte hinaus ‚in die Fläche‘ des Schulsystems zu verbreiten.

Unsere Studie zeigt, dass derartige partnerschaftliche Vorhaben zur Entwicklung neuer, effektiver Lösungsmodelle führen können. Im Anschluss daran findet jedoch in keinem Fall eine flächendeckende Übernahme innovativer Modelle in den staatlichen Regelbetrieb statt, die in einer nachweislich höheren Leistungsfähigkeit staatlicher Einrichtungen resultiert.

Im Folgenden stellen wir daher ein alternatives Wirkungsmodell vor, das die Relevanz von dauerhaften ‚innovativen Nischen‘ als Orten gemeinsamen Lernens betont. Wir entwickeln sodann eine Typologie unterschiedlicher Formen staatlich-philanthropischer Zusammenarbeit, welche auf die Erfordernisse dieses Modells hin maßgeschneidert sind.

2.1 Wirkung in Nischen statt in der Fläche

Partnerschaftliche Arrangements erwiesen sich als für die Entwicklung effektiver Lösungsansätze geeignet. Sie führen auch tatsächlich zu einer Übernahme der gemeinsam entwickelten Lösungsmodelle durch staatliche Akteure. Das Projekt ‚Jacobs Sommercamp‘ ist ein gutes Beispiel für diesen positiven Befund. Dabei entwickelte die Bremer Schulbehörde gemeinsam mit der Jacobs Stiftung und dem Max-Planck-Institut für Bildungsforschung ein effektives Sommerschulprogramm zur Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Problemen in Deutsch. Das Programm wurde von der Stadt übernommen und existiert bis heute.

Zugleich wurde jedoch auch deutlich, dass die Übernahme gemeinsam entwickelter Innovationen in staatliche Trägerschaft nicht die o.g. hohen Erwartungen erfüllt. In den von uns untersuchten Fällen kommt es entweder nicht zu einer weitreichenden Verbreitung oder die neuen Instrumente erweisen sich nicht als stabil.

So wurde etwa das SEIS² Instrument, eine Gemeinschaftsentwicklung von Bertelsmann Stiftung und vier Bundesländern, nach Abschluss der Entwicklungszeit von einem Konsortium aus neun staatlichen Partnern übernommen und erreichte dadurch eine ungewöhnlich hohe Verbreitung. Das Konsortium wurde jedoch nach wenigen Jahren aufgelöst – unter anderem deshalb, weil es nicht gelang, das Instrument an die Entwicklung unterschiedlicher schulischer Qualitätsrahmen in den einzelnen Ländern anzupassen. Das SEIS Programm wird daher heute von den verbliebenen vier Partnern getragen.

Der Grund dafür ist zunächst in dem Umstand zu sehen, dass Innovationen sich in einem System behaupten müssen, das auf ganz anderen Grundannahmen und Routinen beruht und sich derzeit auch dynamisch verändert. Sie konkurrieren darüber hinaus mit einer großen Anzahl weiterer Programme und oftmals auch tagespolitischer Anliegen um Aufmerksamkeit und Ressourcen. Es kommt hinzu, dass bei neuen Modellen häufig noch unklar ist, wie effektiv sie eigentlich sind bzw. für welchen Zweck sie sinnvollerweise eingesetzt werden können.

1 Ausführliche Angaben zum Design der Studie sind dem vollständigen Projektbericht zu entnehmen, der auf der Projektwebsite abgerufen werden kann: https://www.csi.uni-heidelberg.de/projekte_spbp.htm.

2 SEIS steht für *Selbstevaluation in Schulen*

Neue Instrumente dürfen daher nicht als abgeschlossene Produkte angesehen werden, die, einmal ‚eingekauft‘, unverändert übernommen werden und dauerhaft ihre Wirkung entfalten. Vielmehr muss eine kontinuierliche Unterstützung und Weiterentwicklung gewährleistet sein, um Effektivität steigern, in der Konkurrenz mit anderen Angeboten bestehen und auf Veränderungen der Umwelt flexibel reagieren zu können.

Im günstigsten Fall entstanden begrenzte innovative Nischen, die den neu entwickelten Ansatz dauerhaft stabilisierten, dabei jedoch nicht lediglich unverändert fortführten, sondern dynamisch weiterentwickelten. Dies war beispielsweise im DeutschSommer Programm der Fall, der Adaption des ‚Sommercamp‘ Modells für die Stadt Frankfurt am Main durch die Stiftung Polytechnische Gesellschaft. Hier wurde das ursprüngliche Förderkonzept durch weitere begleitende Maßnahmen, wie etwa ein Familienstipendium, ausgebaut. Im Fall des Projekts Selbstständige Schule, eines Vorhabens von Bertelsmann Stiftung und Schulministerium NRW, scheinen einige regionale Bildungslandschaften ebenfalls eine solche Dynamik entwickelt zu haben.

Definition ‚Innovative Nischen‘: Geschützte Räume, in denen Problemlösungen, die stark vom dominanten System abweichen, experimentell entwickelt, langfristig betrieben, weiterentwickelt und ausgebaut werden können.

Der Begriff ‚Nische‘ ist dabei im Übrigen keineswegs mit systemischer Irrelevanz oder geringem Umfang zu verwechseln. Je nach Entwicklungsstadium können derartige Arrangements eine beträchtliche Größe erreichen.³

2.2 Von Nischenentwicklung zu (strategischem) Nischenmanagement

Innovative Nischen werden von den Interviewpartnern zwar regelmäßig als unzureichende bloße ‚Inseln des Gelingens‘ bezeichnet. Zugleich wurde jedoch auch festgestellt, dass staatliche Akteure oftmals zu flächendeckendem Handeln gezwungen sind, was wiederum für die Entwicklung von Innovationen als überaus nachteilig angesehen wurde.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist die Entwicklung stabiler geschützter Räume in langfristiger Absicht als wichtige Alternative zu zeitlich wie räumlich begrenzten Pilotprojekten einerseits, und systemweiter Veränderung ohne ausreichende Erprobungsphase andererseits anzusehen. Denn solche Räume stellen das Bindeglied zwischen einer Anfangsphase experimenteller Entwicklung und möglicher weiträumiger Verbreitung dar.⁴

Der Hintergrund für diesen Befund ist die Feststellung, dass soziale Innovation nicht in einer linearen und planbaren Sequenz erfolgt, die von der Entwicklung eines Modells hin zu dessen flächendeckender Verbreitung führt. Vielmehr vollzieht sie sich in drei verschiedenen Stadien.

In der Entwicklungsphase werden ein ausgewähltes Problem analysiert und Strategien bzw. konkrete Designs für dessen Bearbeitung entwickelt. Diese Konzepte werden in der Implementierungsphase in die Realität umgesetzt. Die Steuerung dieses Prozesses nennen wir im Folgenden ‚Nischenentwicklung‘.

Auf eine Phase nischenhaften Experimentierens folgt zunächst die Etablierung, Stabilisierung und das Wachstum neuer Problemlösungsansätze. Sie müssen zwar auch in dieser Phase kontinuierlich den Erfordernissen ihrer Umwelt angepasst werden. Dieser Aspekt tritt jedoch im Laufe der Zeit zugunsten der Stabilisierung der Nische zwecks dauerhafter Produktion gesellschaftlichen Mehrwerts eher in den Hintergrund. Wir bezeichnen die Steuerung dieses Prozesses als ‚Nischenmanagement‘.

Erst in einem späteren Schritt und lediglich unter günstigen Umständen können sich *windows of opportunity* eröffnen, die es erlauben, aus diesen Nischen heraus breitere systemische Veränderungen

³ So umfasst etwa das US-amerikanische Programm ‚Success for All‘ bis zu zweitausend Schulen. Vgl. Peurach, Donald J. und Glazer, Joshua L. (2012): Reconsidering replication: New perspectives on large-scale school improvement. In *Journal of Educational Change* 13 (12), S. 155–190.

⁴ z.B. Schot, Johan und Geels, Frank W. (2008): Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy. In *Technology Analysis & Strategic Management* 20 (5), S. 537–554.

anzustoßen. Dies gelingt am ehesten dann, wenn zuvor in einem langfristigen Prozess eine Vielzahl solcher Nischen entstanden ist, die durch ein engmaschiges Netzwerk miteinander verbunden sind, aus dem heraus die nötige politische Unterstützung mobilisiert werden kann. Die Etablierung eines solchen ‚Archipels des Gelingens‘ in der langfristigen Absicht systemischer Veränderung wird in der Literatur als ‚strategisches Nischenmanagement‘⁵ bezeichnet. Eine Garantie dafür, dass auf die Dauer die Migration von nischenhaften Praktiken in den Mainstream eines gesellschaftlichen Sektors erfolgt, gibt es freilich nicht.

Das Projekt ‚Netzwerke für Bildungspartner‘, ein Gemeinschaftsvorhaben des Landes Baden-Württemberg, der Robert Bosch Stiftung und der Breuninger Stiftung, zeigt, wie eine solche systemische Perspektive den Grundzügen nach in der Praxis aussehen kann. Ziel des Projekts war es, die Eltern von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund in Baden-Württemberg besser in den Lern- und Entwicklungsprozess ihrer Kinder einzubinden. Zu diesem Zweck wurden bereits bestehende Initiativen durch Beratung, finanzielle Förderung und Vernetzung unterstützt.

2.3 Die Rolle von Innovationsnetzwerken

Angesichts der Komplexität der zu bearbeitenden Probleme kann ein einzelner Akteur nicht mit Aussicht auf Erfolg tätig werden. Erfolgreiche Problemlösung ist stets als Resultat der Zusammenarbeit eines breiten Spektrums unterschiedlicher privater wie staatlicher Beteiligter anzusehen, die gemeinsam an der Lösung eines ausgewählten Bildungsproblems arbeiten. Wir bezeichnen diese Arrangements als Innovationsnetzwerke.

Definition ‚Innovationsnetzwerk‘: Form der Zusammenarbeit staatlicher und privater Akteure zwecks Lösung öffentlicher Probleme. Dabei sind entweder eine einzelne Organisation oder mehrere gleichberechtigte Partner maßgeblich für die Aktivitäten des Netzwerks verantwortlich. Weitere Netzwerkmitglieder unterstützen mit eigenen Ressourcen, sind jedoch nicht als gleichberechtigte Partner eingebunden.

Für die weitere Diskussion unserer Fragestellung ist insbesondere der Umstand wichtig, dass Innovationsnetzwerke je nach Struktur für die Erfüllung ganz verschiedener Aufgaben geeignet bzw. ungeeignet sind. Die Effektivität solcher Netzwerke hängt maßgeblich davon ab, wie sie zusammengesetzt sind, wie ihre Governance gestaltet ist und wie sie koordiniert werden. So können Netzwerke von einem einzelnen maßgeblichen Akteur, einer sog. Leadorganisation, oder aber von gleichberechtigten Partnern getragen werden, die wiederum zwei oder mehreren gesellschaftlichen Sektoren angehören können. Die Koordination des Netzwerks hingegen kann auf informelle Weise und intern geschehen, oder aber durch eine eigens eingerichtete Netzwerk-Management Organisation.⁶

Die Kombination unterschiedlicher Governance- und Koordinationsverfahren resultierte in unseren Fällen in drei unterschiedlich strukturierten Netzwerktypen,⁷ die sich nach den Anwendungsbereichen ‚Nischenentwicklung‘, ‚Nischenmanagement‘ sowie ‚strategisches Nischenmanagement‘ unterscheiden lassen. Sie bewegen sich auf einem Spektrum, das von hoch innovativen, aber auch eher instabilen Netzwerken am einen Ende, bis hin zu hoch stabilen, aber auch weniger innovativen Netzwerken am anderen Ende reicht.

Nischenentwicklung durch experimentelle Netzwerke

Im Zentrum des Bildungssystems stehen Unterricht und Lernen. Die Probleme in diesem Bereich sind häufig überaus intransparenter Natur. Die erfolgreiche Entwicklung von Problemlösungen erfordert deshalb hochspezialisiertes Expertenwissen sowie ein sehr experimentelles, evidenz-basiertes Vorgehen. Hierfür sind experimentelle Netzwerke geeignet, an denen neben Stiftung und Staat auch wissenschaftliche Akteure als Partner beteiligt sind, um deren besondere Expertise systematisch

5 Kemp, René; Schot, Johan und Hoogma, Remco (1998): Regime Shifts to Sustainability Through Processes of Niche Formation: The Approach of Strategic Niche Management. In *Technology Analysis & Strategic Management* 10 (2), S. 175–195.

6 Provan, Keith G. und Kenis, Patrick (2008): Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. In *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (2), S. 229–252.

7 Zwischenformen sind dabei stets möglich.

mobilisieren zu können. Die Koordination der Vorhaben erfolgt entweder informell oder ist bei einem der beteiligten Partner angesiedelt.

Nischenmanagement durch Leadorganisationen

Erfolgreiches Nischenmanagement erfordert einen geringeren Grad an Innovativität, jedoch höhere Stabilität. Für diese Aufgabe eignen sich insbesondere Netzwerke, die von einer einzelnen sog. Leadorganisation als wichtigstem ‚Kümmerer‘ getragen werden. In diesen Fällen reduzierter Problemkomplexität ist die Leadorganisation zwar in ein Netzwerk eingebunden, das sehr umfangreich sein und viele verschiedene private wie staatliche Beteiligte umfassen kann. Genuine, d.h. gleichberechtigte Partnerschaften sind für diese Aufgabe jedoch nicht unbedingt erforderlich.

Strategisches Nischenmanagement durch Konsortien

Strategisches Nischenmanagement erfordert ein partnerschaftliches Zusammenarbeiten unterschiedlicher Beteiligter über längere Zeiträume hinweg. Für diese Aufgabe sind Netzwerke geeignet, die Innovativität mit Stabilität kombinieren, indem die Zusammenarbeit einer größeren Anzahl unterschiedlicher Akteure durch eine eigens für diese Aufgabe eingerichtete Geschäftsstelle koordiniert wird. Wir bezeichnen solche Arrangements als Konsortien.

3. Handlungsempfehlungen: Innovation durch Netzwerke

Auf Grundlage unserer empirischen Daten sowie einer Auswertung der einschlägigen Literatur lassen sich folgende Handlungsempfehlungen aussprechen:

3.1 Verzicht auf Pilotprojekte und flächendeckende Verbreitung

Wir empfehlen Stiftungen, die im Bildungsbereich operieren, den Verzicht auf zeitlich begrenzte Pilotprojekte in der unbegründeten Hoffnung auf spätere systemweite Wirkung. Staatlichen Akteuren empfehlen wir, den Zwang zu flächendeckendem Handeln in der Hoffnung auf innovative Problemlösungen häufiger zugunsten dauerhafter, jedoch begrenzter Entwicklungsvorhaben aufzubrechen.

3.2 Von Nischenentwicklung zu strategischem Nischenmanagement

Stiftungen und Staat sollten strategisches Nischenmanagement als eine neuartige Form staatlich-philanthropischer Zusammenarbeit erproben. Damit wird die Initiierung, Koordination und Förderung einer Vielzahl von Nischenaktivitäten bezeichnet, sofern sie in der Absicht geschieht, Bausteine für systemischen Wandel zu entwickeln. Unsere Empfehlung läuft darauf hinaus, gemeinsam und auf offene und experimentelle Weise ein breiteres Spektrum effektiver neuer Instrumente zur Lösung von Bildungsproblemen zu entwickeln und sie im Rahmen miteinander vernetzter innovativer Nischen dauerhaft zu stabilisieren und auszubauen.

3.3 Innovationsnetzwerke problemorientiert gestalten

Für die Entwicklung, Stabilisierung und ggf. die Diffusion neuer Problemlösungsansätze sollten dabei jeweils unterschiedliche Netzwerktypen zum Einsatz kommen. Für die Neuentwicklung von Problemlösungsmodellen sind Netzwerke zu empfehlen, die von trilateralen Partnerschaften zwischen Stiftungen, Staat und Wissenschaft getragen und eher informell koordiniert werden. Für die Stabilisierung und den Ausbau von Nischen sind Netzwerke aus staatlichen und privaten Akteuren zu empfehlen, die von *einer* (staatlichen oder privaten) Organisation gesteuert und koordiniert werden. Für strategisches Nischenmanagement sind Konsortien zu empfehlen, in denen die Tätigkeit eines je nach Bereich mehr oder weniger breiten Spektrums von Akteuren von einer eigenen Geschäftsstelle koordiniert wird.

Die vorliegende Studie ist Teil des Projekts ‚Staatlich-Philanthropische Bildungspartnerschaften‘. Es wurde von der Robert Bosch Stiftung GmbH gefördert und vom Centrum für soziale Investitionen und Innovationen der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg durchgeführt.

Wir danken der Robert Bosch Stiftung für die Förderung und allen Projektbeteiligten für die gute Zusammenarbeit. Seitens der Robert Bosch Stiftung gilt dieser Dank insbesondere Dr. Olaf Hahn und Michael Schulze sowie Christiane Kreher.

Das Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI) ist eine zentrale wissenschaftliche Einrichtung der Universität Heidelberg. Es versteht sich als interdisziplinäres Forschungs-, Bildungs- und Beratungszentrum, welches das Verständnis sozialer Investitionen in theoretischer wie praktischer Hinsicht zu erweitern sucht.

Impressum

Herausgeber:

**Centrum für soziale Investitionen
und Innovationen (CSI)**

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Adenauerplatz 1 | 69115 Heidelberg

Telefon: +49 (0)6221 - 541 19-50

Telefax: +49 (0)6221 - 541 19-99

csi@csi.uni-heidelberg.de

Gestaltung: Christian Mathis | stickfish productions

Stand: Oktober 2014, 1. Auflage

