

Jana Rosenboom/Jan Wenzel

## Qualität debattieren? Zur Debatte über Qualität und Wirkung in der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit

### Zusammenfassung:

Der folgende Artikel zeigt den aktuellen Diskussionsstand innerhalb des entwicklungspolitischen Dachverbandes VENRO zum Thema Qualität und Wirkung in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit auf. Erste Schlussfolgerungen bezüglich des Verhältnisses von Qualitätskriterien und Wirkungsorientierung werden gezogen und eine umfassende Liste praxisnaher Qualitätskriterien wird präsentiert.

**Schlüsselworte:** *Bildungsarbeit, Qualitätskriterien, Evaluation*

### Abstract:

The following article summarizes the discussion within the Association of German Development NGOs (VENRO) concerning quality criteria for development education activities. Preliminary conclusions are drawn about the relationship between quality criteria and impact orientation and a comprehensive list of quality criteria for development education is presented.

**Keywords:** *educational work, quality criteria, evaluation*

### Das Projekt „Qualität und Wirkungsorientierung“

Was macht gute Bildungsarbeit in der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit eigentlich aus? Und ist gute Bildungsarbeit zugleich auch eine wirksame Bildungsarbeit? Mit diesen und anderen Fragen hat sich die Arbeitsgruppe „Bildung Lokal/Global“ des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)<sup>1</sup> im Rahmen ihres Schwerpunktthemas 2011 „Wirkungsorientierung und Qualität“ auseinandergesetzt. Eine Unterarbeitsgruppe bestehend aus Mitarbeitenden des Evangelischen Entwicklungsdienstes, der Stiftung Nord-Süd-Brücken, dem EPIZ Berlin, des Berliner entwicklungspolitischen Ratschlages und der Arbeitsgemeinschaft der Eine Weltlandesnetzwerke (agl), bereiteten die Diskussionen und Veranstaltungen vor. Ein vorläufiges Ergebnis des Prozesses ist der Entwurf eines Katalogs für allgemeine Qualitätskriterien in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit von Nichtregierungsorganisationen (NRO), ergänzt durch Kriterien für Bildungsangebote an Schulen und für Bildungsmaterialien.

### Warum diese Debatte führen?

Die Debatte um Qualität und Wirkung ist auch in der Inlandsarbeit inzwischen nicht mehr neu. Bereits 2001 beschreibt Hartmeyer die Spannung zwischen dem Impuls, die eigene Arbeit verbessern zu wollen und dem von außen gegebenen Druck, die Ergebnisse und Wirkungen von geförderten Projekten nachzuweisen (vgl. Hartmeyer 2001).

In der Praxis von Gebern und NRO werden Qualität, Wirkung und Evaluation häufig synonym verwendet. Dabei entspringen Wirkungsdiskurs und Qualitätsdiskurs unterschiedlichen Impulsen.

Qualitätsmanagement ist ein betriebswissenschaftliches Konzept, entwickelte sich im privaten Sektor und bezeichnet dort ein planbares Verfahren, „vom exakt definierten Produkt, über die Ablaufplanung zu dessen Fertigung“ (Heilinger 2002, S. 231). Qualitätsmanagement orientiert sich am „Shareholder“, am Kunden, die Legitimation der NRO erfolgte lange Zeit über den „Stakeholder“, die Personen, die sich in die Bildungsarbeit einbringen (Stockmann 2002, S. 27).

Auch der Wirkungsdiskurs entstammt vornehmlich dem Streben nach Legitimation, nach Effektivität und Effizienz (vgl. u.a. Paris Declaration 2005), stammt aber aus dem öffentlichen Sektor. Evaluationsverfahren dienen der öffentlichen Hand als Steuerungsinstrument, welches einerseits das Verhältnis von Politik und Verwaltung „flexibel gestalten und andererseits die Kontrollfunktion der leitenden Institutionen stärken“ (Wollmann 2003, S. 342) soll. Gemein ist mithin beiden Diskursen, dass sie der Inputlegitimation, über die die NRO ihre Arbeit lange Zeit abgesichert haben, eine Outputlegitimation gegenüber stellen.

Die Aktualität der Debatte der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit und die Konzentration auf das Thema der Wirkungsorientierung begründet Andreas Rosen aus Sicht einer entwicklungspolitischen Stiftung als problembezogen. Er verweist auf das häufige Problem von Projektanträgen, in denen nicht erwartete Ziele und Wirkungen, sondern Ergebnisse oder Absichten formuliert werden. Die Formulierung von Zielen und Wirkungen ist jedoch Voraussetzung dafür, sich der „radikalen aber notwendigen Frage zu stellen, ob meine Maßnahme eigentlich das geeignetste Mittel zur Problembewältigung bzw. Zielerreichung ist“ (Rosen 2009, S. 29). Deshalb hat der entwicklungspolitische Ratschlag gemeinsam mit der Stiftung Nord-Süd-Brücken 2010 eine Handreichung zur Wirkungsso-

rientierung und Antragstellung in der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit (BER/SNSB 2010) herausgebracht.

Die Broschüre macht aber auch auf einen weiteren Grund aufmerksam, sich als NRO mit der Frage nach Qualitätskriterien und der Wirkungen ihrer Projekte auseinanderzusetzen: „NRO werden sich der Wirkungsorientierung in absehbarer Zeit ohnehin kaum verweigern können, da die meisten Geldgeber sie schon jetzt in ihre Förderpolitik zu integrieren beginnen“ (BER/SNSB 2010, S. 6).

Damit werden auch hier zwei Impulse sichtbar: die selbstkritische Betrachtung nach der eigenen Wirksamkeit und das Legitimationsinteresse der Geldgeber.

Dieser starke Fokus auf das Thema „Wirkungen“ ist neu, haben doch die Teilnehmer/-innen der Debatte vor rund zehn Jahren die Suche nach Wirkungen (definiert als „Impact“) noch auf der Basis des Luhmann'schen „Technologiedefizits der Erziehung“ (Luhmann 1982)<sup>2</sup> für nicht durchführbar erklärt. „Wirkt so.“ (BER/SNSB 2010) und auch das VENRO-Projekt versuchen die Betrachtung von Wirkungen handhabbar zu machen. Die Luhmannsche These ist damit aber noch nicht ad acta gelegt, denn auch in der aktuellen Wirkungsdebatte findet sich eine so genannte „Zuordnungslücke“. Das zentrale Problem ist, dass es kaum möglich ist, langfristige Wirkungen kausal auf einzelne Bildungsmaßnahmen zurückzuführen, da sehr viele unterschiedliche Ereignisse und Umstände die Zielgruppen beeinflussen. Eine gewünschte Veränderung durch eine spezifische Maßnahme (Wirkung), wie z.B. ein Lernzuwachs oder eine Verhaltensänderung können in aller Regel nicht eindeutig auf die Bildungsmaßnahme bezogen werden. Es ist deshalb eine Weiterführung der Debatte darüber notwendig, was tatsächlich als Wirkung eingeplant und beobachtet werden kann und wo die Grenzen der Zuordnung und der Verantwortung liegen.

### **Qualitätskriterien statt oder Qualitätskriterien und Wirkungen?**

Die VENRO-Arbeitsgruppe beschreibt Qualitätskriterien entwicklungspolitischer Inlandsarbeit wie folgt: Qualitätskriterien dienen als Orientierung und Hilfestellung bei der Konzeption, Durchführung und Bewertung von Bildungsmaßnahmen und -programmen. Die Kriterien sind nicht gleichzusetzen mit den normativen Zielen entwicklungspolitischen Lernens und sie sollen nicht die Wirkungen von Maßnahmen messen. Vielmehr sollen sie einen Rahmen bereitstellen, innerhalb dessen die Ziele Globalen Lernens am besten erreicht werden können.

Vor der aktuellen Debatte um handhabbare Wirkungen hätte man noch zu dem Schluss kommen können, dass Qualitätskriterien den NRO helfen können, auf den Nachweis von Wirkungen zu verzichten: Wenn angenommen wird, dass sich Wirkungen in der Bildungsarbeit nicht messen lassen (Luhmann), dann könnte die Einhaltung bestimmter Standards zumindest den bestmöglichen und von subjektivem ‚Fühlen‘ unabhängigen Versuch darstellen, gute Projektarbeit zu leisten. Wenn der Nachweis von Wirkungen nicht (oder nur schwer) möglich ist, dann könnte die Einhaltung von Qualitätskriterien also ein Indikator für die Wirkung eines Projektes sein. Einfach formuliert würde das bedeuten: Jemand der Qualität beachtet, erzielt auch Wirkungen.

Die derzeitige Debatte um Projektwirkungen legt eine andere These nahe: die Einhaltung von Qualitätskriterien entbindet die Akteure der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit nicht davon, die Debatte um Wirkung ihrer Arbeit zu führen.

Trotzdem hat der Qualitätsdiskurs Verbindungen zum Wirkungsdiskurs. So handelte unser belgischer Nachbarverband ACODEV (Dachverband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen Belgiens) beispielsweise mit den ministerialen Förderern aus, dass die Wirkungsplanung und die theoretische Darstellung des Zusammenhangs von Projektwirkungen und Projektmaßnahmen als ein Qualitätskriterium der Projektförderung zugrunde liegen sollen. Ein Nachweis über die erbrachten Wirkungen muss allerdings nur bis zu einem bestimmten Grad erfolgen.

Das Beispiel zeigt, dass eine analytische Trennung zwischen Qualitätskriterien und Wirkungsorientierung aufgrund der Zuordnungslücke sinnvoll ist. Dessen müssen sich sowohl NRO als auch Förderer gleichermaßen klar sein, wenn sie die Debatte um Qualität und Wirkungen führen.

Wie schwierig diese Trennung in der Umsetzung ist, zeigt sich unter anderem an der Diskussion um „Qualitätskriterien“, die das BMZ/weltwärts-Sekretariat im Jahr 2011 geführt hat, um darauf basierend die Vergabe der Fördermittel zu gestalten: Anhand einer Fragenbogenauswertung bei den Teilnehmer/innen des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes werden Wirkungen des Freiwilligendienstes erhoben. Die Ergebnisse daraus sollten als Qualitätskriterium gewertet und für die Vergabe neuer Fördermittel herangezogen werden. Hier wurde seitens des BMZ/weltwärts-Sekretariats auf ein häufig verwendetes Verständnis von Qualität zurückgegriffen, in dem Wirkungen Teil der „Ergebnisqualität“ sind. Dies mag auf den ersten Blick plausibel erscheinen. Ob diese Vermischung aber sinnvoll und sauber ist, bleibt aus der Sicht der Verfasser streitbar.

Die Wirkungsorientierung ermöglicht nicht zuletzt einen weiteren Blick als die Überprüfung von Ergebnisqualität. Bei der Wirkungsorientierung wird zum Beispiel auch hinterfragt, welche nicht gewollten Nebeneffekte ein Projekt hat. Dies ist in aller Regel mit den abstrakten Qualitätskriterien nicht möglich. Das Beispiel der Diskussion im Rahmen des weltwärts-Förderprogramms zeigt aber auch, dass Qualitätskriterien im engeren Sinne – also unter Auslassung der Dimension der Ergebnisse – aus Sicht der Förderer als nicht ausreichend für die Legitimation eines Projektes empfunden werden.

### **Qualitätskriterien in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit**

Die folgende Tabelle zeigt das vorläufige Ergebnis des VENRO-Diskurses über Qualitätskriterien in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit. Grundlage für das Ergebnis waren, die von den Workshop-Teilnehmer/innen identifizierten Qualitätskriterien mit zentraler Bedeutung. Diese wurden dann mithilfe bestehender Kriterienkataloge der österreichischen Strategiegruppe Globales Lernen<sup>3</sup> und des Pädagogischen Werkstattgesprächs entwicklungspolitischer Organisationen<sup>4</sup> strukturiert und ergänzt. Die damit vorliegenden Kriterien spiegeln wider, welche Qualitätsaspekte von VENRO und seinen Mitgliedern als besonders zentral erachtet werden.

<b>Qualität der Vorbereitung</b>
Planung und Umsetzung werden von Anfang an reflektiert. Der Prozess ist wirkungsorientiert, transparent und anschlussfähig.
1. Analyse des Projektumfelds und der Zielgruppe 2. Formulierung von Projektzielen 3. Reflexion des gesamten Projektablaufs und der eigenen Position 4. Überprüfung der Projektkohärenz und -relevanz 5. Planung und Vorbereitung der (Selbst-) Evaluation
<b>Inhaltliche Qualität</b>
Die Inhalte beziehen sich auf die Globalität und Heterogenität der Welt. Zugleich thematisieren sie die Wechselwirkungen zwischen globalen und lokalen Handlungen, Entwicklungen, Ideen und Entscheidungen. Die Inhalte sind so gewählt und aufbereitet, dass sie die Komplexität globaler Entwicklungen anschaulich vermitteln. Sie ermöglichen Mehrperspektivität und Interdisziplinarität sowie die Thematisierung von Unsicherheit und „Nicht-Wissen“.
6. Bezug zu Globalität, konkrete Bedeutung für die Menschen vor Ort 7. Veranschaulichung von Komplexität, Vermeidung vereinfachender Sichtweisen 8. Mehrperspektivität, Transparenz des eigenen Standpunkts 9. Vermittlung von interdisziplinären Wissensinhalten 10. Thematisierung von Unsicherheit und „Nicht-Wissen“ 11. Denken in Alternativen
<b>Didaktische und methodische Qualität</b>
Die Methoden sind zielgruppenorientiert, vielfältig und kompetenzorientiert. Die Prinzipien der Partizipation und Gleichstellung werden berücksichtigt.
12. Teilnehmer/-innen/orientierung 13. Methodenvielfalt 14. Berücksichtigung des Prinzips der Gleichstellung 15. Kompetenzorientierung 16. Partizipation

Tab. 1.: VENRO-Qualitätskriterien. Quelle: eigene Darstellung

Die erweiterte Fassung der Qualitätskriterien kann unter <http://www.venro.org/kontakt.html> angefordert werden. In den kommenden Monaten werden die Qualitätskriterien weiter auf ihre Praxistauglichkeit hin überprüft. Dabei ist VENRO offen für einen Austausch und Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit.

Wie der Zusammenhang zwischen Wirkungsorientierung und Qualitätskriterien lässt sich auch die Frage nach den „inhaltlichen Qualitätskriterien“ des Globalen Lernens nicht einfach beantworten. Folgende Grafik versucht die Elemente zusammenzuführen und die Lücken darzustellen.

Qualitätskriterien	← ? →	Projektwirkungen
↓		↓
Didaktische Aufbereitung des Lernangebots	← ? →	Normative Ziele des Globalen Lernens

Abb. 1: Zusammenhänge zwischen Qualitätskriterien und Wirkungen. Quelle eigene Darstellung

Während die Zusammenhänge zwischen Qualitätskriterien und der didaktischen Aufbereitung auf der einen Seite und Projektwirkungen und normativen Zielen des Globalen Lernens

auf der anderen Seite nachvollziehbar sind, ist die Frage nach den Wechselwirkungen zwischen Qualität und Projektwirkungen und der didaktischen Aufbereitung und der normativen Ziele des Globalen Lernens offen.

### Perspektiven

Deutlich ist, dass die Debatte um Qualität und Wirkung noch lange nicht abgeschlossen ist und hier in den folgenden Monaten und Jahren ein weiterer Dialog zwischen Wissenschaft und entwicklungspolitischer Praxis notwendig wird. Die VENRO AG Bildung hat daraus bereits die Konsequenz gezogen, sich auch im nächsten Jahr weiter mit dem Schwerpunkt Qualität und Wirkung zu beschäftigen.

Zentral sind dabei die folgenden Aspekte, die weiter im Blick behalten werden müssen:

1. Die gefundenen Qualitätskriterien sollen anwendbar und handlungsleitend sein. Daher möchten sich die NRO in der VENRO AG Bildung in jeder AG Sitzung mit der Einschätzung jeweils eines Qualitätskriteriums beschäftigen.
2. Die Anwendung der Qualitätskriterien macht den Einsatz von personellen und – damit verbunden – auch finanziellen Ressourcen bei den NRO erforderlich. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den NRO stehen dabei vor der Herausforderung, neben der fachlichen Qualifikation für die entwicklungspolitische Bildungsarbeit auch hohe diskursive und methodische Anforderungen aus dem Qualitäts- und Wirkungsbereich erfüllen zu müssen. Für den Transfer dieser Diskurse in die Praxis ist es notwendig, Handlungsanleitungen und Instrumente zu finden, die durch die NRO angewendet werden können.
3. Auf übergeordneter Ebene werden Qualitätskriterien auch mit den Förderern der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit und mit der Wissenschaft zu diskutieren sein. Dabei geht es um die übergreifende Betrachtung der Qualität von entwicklungspolitischer Bildungsarbeit und um Fragen der Finanzierbarkeit und Finanzierung von Qualitäts- und Wirkungsmessung.

### Anmerkungen

- 1 In der Arbeitsgruppe kommen Nichtregierungsorganisationen (NRO) zusammen, die, zumeist bundesweit agierend, entwicklungspolitische Bildungsprojekte durchführen. Die AG diskutiert Themen der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit und setzt sich auf politischer Ebene für eine Verbesserung von Rahmenbedingungen ein. In Form von Schwerpunktthemen werden jedes Jahr für die NRO-Arbeit zentrale Fragen genauer unter die Lupe genommen. Im Jahr 2010 hieß das Schwerpunktthema „Kompetenzorientierung/Neues Lernen“.
- 2 Hiernach lassen sich Wirkungen (der Impact) der Bildungsarbeit nicht auf eindeutige Ursachen zurückführen, da der Mensch in seiner Umwelt so vielen Einflüssen unterliegt, dass kausale Schlüsse nicht möglich sind (Luhmann 1982).
- 3 Strategieguppe Globales Lernen (2011): Qualitätskriterien und Leitfragen für Bildungsangebote zu Globalem Lernen, [http://www.globaleslernen.at/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=37&lang=de](http://www.globaleslernen.at/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=37&lang=de). Weitere Informationen und Downloads der Strategieguppe: <http://www.komment.at>.
- 4 Pädagogisches Werkstattgespräch entwicklungspolitischer Organisationen (2007): Beurteilungskriterien von Unterrichtsmaterialien für das „Globale Lernen“, <http://www.eine-welt-unterrichtsmaterialien.de/einewelt/beurteilungskriterien.pdf>

## Literatur

- BER/SNSB (2010):** Wirkt so. Handreichung zur Wirkungsorientierung in der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit. Berlin. Eigenverlag.
- Hartmeyer, H. (2001):** Gut ist, was nützt. Methodische Aspekte einer Fremdevaluation. In: ZEP, 24. Jg., Heft 1, S. 7–10.
- Heilinger, A. (2002):** Qualitätskriterium Nachhaltigkeit. Bildungseinrichtungen unter der Lupe. In: Beer, W./Kraus, J./Markus, P./Terlinden, R. (Hg.): Bildung und Lernen im Zeichen der Nachhaltigkeit. Konzepte für eine Zukunftsorientierung, Ökologie und soziale Gerechtigkeit. Schwalbach, S. 230–237.
- Luhmann, Niklas (1982):** Das Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik. In: Luhmann, N./Schnorr, K.-E. (Hg.): Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Fragen an die Pädagogik. Frankfurt am Main, S. 11–39.
- Rosen, A. (2009):** From Paris to Paradise? Die Sicht eines Geldgebers auf die Debatte um Wirksamkeit entwicklungspolitischer Inlandsarbeit. In: ZEP Jg. 32. Heft 3. S. 29–31.
- Stockmann, R. (2002):** Qualitätsmanagement und Evaluation – Konkurrierende oder sich ergänzende Konzepte? CeVal Arbeitspapiere Nr. 3. Saarbrücken.
- Wollmann, H. (2003):** Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung. In: Schubert, K./Bandelow, N. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien, S. 335–359.

### Jana Rosenboom

hat an der Freien Universität Berlin Politikwissenschaften studiert und arbeitet seit 2008 als Referentin für entwicklungspolitische Inlandsarbeit bei VENRO.

### Jan Wenzel

hat Rechtswissenschaften in Potsdam studiert und einen M.A. in Mediation in Frankfurt/Oder erworben. Seit 2008 arbeitet er in der Servicestelle weltweit der Stiftung Nord-Süd-Brücken.