

Akteure, Strukturen und Wirkungen

ENTWICKLUNGSZUSAMMEN- ARBEIT IM BEREICH DER ERWACHSENENBILDUNG

Wolfgang Meyer / Reinhard Stockmann

Die Erwachsenenbildung spielte in den wichtigen Momenten gesellschaftlicher Transformation gerade in der deutschen Geschichte eine zentrale Rolle: Der wirtschaftliche Aufstieg aus den Trümmern des Zweiten Weltkriegs wurde sowohl im Westen als auch im Osten durch ein hohes Bildungsniveau ermöglicht, wobei vor allem das berufliche Bildungssystem mit seiner schnellen Anpassungsfähigkeit eine Vorreiterfunktion übernahm. Die Konkurrenz der politischen Systeme kennzeichnete deshalb ein andauernder »Bildungswettkampf«, der zu zahlreichen Reformen und Strukturveränderungen führte. Die gemeinsame Tradition der deutschen Erwachsenenbildung trug schließlich wesentlich dazu bei, dass der Prozess der Vereinigung beider deutscher Staaten trotz aller gewachsenen Systemgrenzen erstaunlich schnell und problemlos gelang. Unter diesen Umständen kann es nicht überraschen, dass die deutsche Erwachsenenbildung hohe Anerkennung in der Welt genießt und die Deutschen in der internationalen Kooperation besonders häufig zur Unterstützung in diesem Bereich angefragt werden. Die Erwachsenenbildung war von Anfang an ein Exportschlager der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Aber welche Wirkungen erzielt diese Arbeit? Die beiden Autoren, die in der Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, geben einen Überblick zum aktuellen Wissensstand.

Bildungsmaßnahmen spielen in der Entwicklungszusammenarbeit seit vielen Jahren eine herausragende Rolle. So werden regelmäßig zwischen zehn und zwanzig Prozent der gesamten Entwicklungshilfe und mehr als vierzig Prozent der für die technische Zusammenarbeit bereitgestellten Mittel im Bereich »Bildung, Ausbildung und Wissenschaft« ausgegeben. Die Vielfalt der Förderung ist enorm: Unterstützt werden das allgemeinbildende Schulwesen, das außerschulische und berufliche Bildungswesen, das Hochschulwesen, die Bildungsplanung und -verwaltung sowie

die Medien im Bildungssektor (vgl. Tippeit 2009, S. 249). Die Mehrzahl der Maßnahmen zielt auf die Erwachsenenbildung, wobei vier zentrale Bereiche unterschieden werden können. (1) Die Berufsbildung stellt von Beginn an den wichtigsten Teil der Bildungszusammenarbeit dar, weil sich viele Länder durch den Aufbau eines geeigneten Berufsbildungssystems einen wirtschaftlichen Aufschwung mit Prosperität erhoffen. (2) In den letzten Jahren haben Maßnahmen zur Demokratieförderung und damit zur politischen Bildung deutlich

an Bedeutung gewonnen. Insbesondere in Ländern, die in jüngster Zeit diktatorische Zustände überwinden konnten, werden mit der Entwicklung tragfähiger politischer Kulturen auch sicherheitspolitische Erwägungen (Krisenprävention) verknüpft. (3) Die Vermittlung deutscher kultureller Werte hat sich das Außenministerium zum Ziel gesetzt. Auch hier steht der Gedanke im Vordergrund, dass ein gegenseitiges Kennenlernen der Kulturen die friedliche Koexistenz fördert und Konflikte vermeiden hilft. (4) Schließlich ist noch die allgemeine Erwachsenenbildung zu erwähnen, die mit Bezug auf das Konzept des lebenslangen Lernens nicht nur in Deutschland an Bedeutung gewinnt. Hier stößt vor allem das traditionsreiche System der Volkshochschulen auf Interesse und hat Nachahmer gefunden.

Welche Bedeutung diese vier Sektoren innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit besitzen und welches Wissen über die Wirkungen dieser Arbeit vorhanden ist, soll im Folgenden bilanziert werden.

Berufsbildung

Das duale Berufsbildungssystem der Bundesrepublik Deutschland gewann aufgrund seiner beeindruckenden Erfolge nach Ende des Zweiten Weltkriegs hohe internationale Aufmerksamkeit. Viele Länder waren an der Übernahme der prägenden Institutionsmerkmale interessiert und fragten die Bundesregierung um entsprechende Unterstützung an. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragte mit der Umsetzung solcher Maßnahmen vor allem die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ).

In den Anfangsjahren konzentrierte sich die entwicklungspolitische Zusammenarbeit auf die Förderung von Facharbeiter-Ausbildungszentren. In den 1970er und 1980er Jahren bemühte sie sich primär um den Aufbau dualityer Ausbildungsstrukturen. Seit Ende der 1990er

Die schwierige **Datenlage** bezüglich der beruflichen Bildung begründet sich u.a. durch die fehlende Kooperation der Akteure. So sind z.B. die Berufsbildungssysteme der lateinamerikanischen Staaten durch eine institutionelle Zersplitterung gekennzeichnet, bei der das formale und das informale Ausbildungswesen nahezu beziehungslos nebeneinander herlaufen. Generell fehlt es an einheitlichen Berufsbildern und Lehrplänen, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ausbildungseinrichtungen ist gering und die Bedeutung von Zeugnissen und Zertifikaten am Arbeitsmarkt niedrig. Dies spiegelt sich auch in der Qualität vorliegender Statistiken wider.

Jahre hat die Berufsbildung einen neuерlichen konzeptionellen Wandel erfahren, indem eine Verknüpfung mit Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik angestrebt wird (vgl. Stockmann 2004, S. 44ff.). Obwohl die jährlichen Ausgaben für die berufliche Bildung von rund 180 Millionen Euro Anfang der 1990er Jahre auf unter 80 Millionen Euro seit dem Ende dieser Dekade gefallen sind, ist Deutschland mit Abstand der größte bilaterale Geber für die berufliche Bildung weltweit (vgl. BMZ 2009, S. 1). Um die Wirkungen der Berufsbildungszusammenarbeit zu analysieren, werden vor allem Programmevaluationen eingesetzt. Da in den meisten Entwicklungsländern aufgrund fehlender oder nicht sehr leistungsfähiger Institutionen für die Beschaffung von Informationen ein ausgesprochenes Defizit an geeigneten Daten vorherrscht, lassen sich gesamtwirtschaftliche Effekte selten bestimmen. Es kann jedoch überprüft werden, ob die intendierten Programmziele erreicht wurden und welche nicht-intendierten Effekte aufgetreten sind. Allerdings gibt es erst wenige wirkungsbezogene Studien, die ein akzeptables methodisches Niveau aufweisen.

Die bisher umfassendste Studie stellt eine vergleichende ex-post-Evaluation

in Lateinamerika dar, bei der ein quasi-experimentelles Design und ein Multimethodenansatz verwendet wurden (vgl. Stockmann 1992, 1996).

Ähnlich breit angelegt war eine in der VR China durchgeführte Berufsbildungsstudie (vgl. Kasten unten), bei der zudem Interventionsmaßnahmen und Wirkungen einer staatlichen Durchführungsorganisation und einer zivilgesellschaftlichen Stiftung miteinander verglichen wurden (vgl. Stockmann u.a. 2000). Schließlich sind die vorliegenden Erkenntnisse in einer Querschnittsanalyse der Berufsbildungszusammenarbeit ausgewertet worden (vgl. Stockmann/Kohlmann 1998). Neuere Metaanalysen oder Sektorstudien liegen nicht vor (vgl. Köhne/Stockmann 2008, S. 149ff.).

Die Befunde zeigen, dass die direkt an beruflichen Bildungsmaßnahmen beteiligten Akteure (Unternehmen wie Absolventen) davon profitieren, jedoch bestehende Strukturen allenfalls rudimentär und in einzelnen Berufen oder Standorten dauerhaft im Sinne der durchgeführten Programme verändert werden konnten. Darüber hinaus erreichten die meisten Programme bisher nicht die ärmsten Bevölkerungsschichten, was jedoch im Rahmen der vorrangig geför-

derten formalen beruflichen Bildung angesichts der von den Ärmsten kaum erbringbaren Bildungsvoraussetzungen auch nicht anders zu erwarten war.

Die bisherigen Forschungen zeigen, dass fundierte wirkungsbezogene Programmevaluationen mit methodisch anspruchsvollen Designs Aufschluss über die Effekte der Berufsbildungsförderung liefern können. Was jedoch fehlt, sind Längsschnittanalysen sowie Forschungsvorhaben zur langfristigen wissenschaftlichen Begleitung von Berufsbildungsprogrammen. Der Aufbau einer Bildungsberichterstattung sowie die Qualifizierung des dafür erforderlichen Personals sind genauso vordringlich wie die Ausweitung bestehender Systeme um berufsbildungsbezogene Inhalte. Nach wie vor gibt es keinen allgemein verbindlichen Indikatorenkatalog zur Wirkungsmessung, weshalb Definitionen, Operationalisierungen und methodische Instrumente erheblich differieren.

Politische Bildung

Diese Situation stellt sich bei der politischen Bildungszusammenarbeit,

Aus der China-Studie

Der Aufbau eines dem Bundesinstitut für Berufsbildung ähnlichen Zentralinstituts für Berufliche Bildung (ZIBB) in der **VR China** geriet Anfang der 1990er Jahre in Schwierigkeiten, weil in der Planung zu sehr am deutschen Vorbild festgehalten wurde. Aufgrund anders gelagerter Zuständigkeiten kam es zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beiden auf Partnerseite beteiligten Ministerien (der Erziehungskommission und dem Arbeitsministerium), weshalb die doppelte Trägerkonstellation bereits in der ersten Durchführungsphase zerbrach. Das ZIBB konnte deshalb die geplante Steuerungsfunktion der gesamten chinesischen Berufsbildung nie

erfüllen. In den fünf in der VR China untersuchten Berufsbildungszentren ergaben Absolventenbefragungen, dass zwar die Verwertungsmöglichkeiten der erlangten Qualifikationen am eigenen Arbeitsplatz besser als bei Vergleichsgruppen eingeschätzt werden, dies jedoch nicht für die allgemeine Verwertung am Arbeitsmarkt gilt. Wie die Befragung von Meistern und Vorarbeitern zeigte, wurden die praktischen Fertigkeiten der dualen Absolventen nicht besser als die von Vollschulabsolventen bewertet. Allerdings waren die Aufstiegschancen und Einsatzmöglichkeiten im Ausbildungsbetrieb etwas größer. Letztlich waren Betriebsbindung und Ausbildungsinhalte wichtiger als die Ausbildungsform.

die vor allem durch Maßnahmen zur Demokratieförderung geprägt ist, noch schlechter dar. Im Unterschied zur Berufsbildung gibt es bisher noch keine umfassenden Evaluationsstudien, die Aufschluss über die Wirkungen in diesem Bereich geben könnten.

Dies liegt vor allem an den zentralen Akteuren der politischen Bildungszusammenarbeit: Im Unterschied zur Berufsbildung sind vorrangig die politischen Stiftungen der sechs im Bundestag vertretenen Parteien im Auftrag des BMZ unterwegs. Für entsprechende Maßnahmen wurde den politischen Stiftungen zuletzt ein Gesamtvolume von 190 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Das Spektrum der geförderten Tätigkeiten ist sehr breit und reicht von der Stärkung demokratischer Schlüsselinstitutionen wie Parlamenten und Parteien über die Förderung »guter Regierungsführung« (Good Governance) bis hin zur politischen Bildung der Zivilgesellschaft.

Damit enden aber bereits die Gemeinsamkeiten: Nicht nur ideologische Barrieren trennen die Stiftungen, sondern auch unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich des Einsatzes von Evaluationen zur Wirkungsmessung ihrer eigenen Arbeit. Immerhin zeichnet sich aber in jüngster Zeit ein Konsens hinsichtlich der bei Evaluationen zu verwendenden Kriterien und Indikatoren ab. So erstellte eine Arbeitsgruppe innerhalb des Arbeitskreises »Evaluation von Entwicklungspolitik« der Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) einen Leitfaden zur Wirkungsbeobachtung bei der Förderung von Demokratie und Good Governance, der die folgenden zu untersuchenden Arbeitsfelder nennt (vgl. AK Entwicklungspolitik 2005):

- (1) Rechtsstaatlichkeit – Gewährleistung von Menschenrechten und Grundfreiheiten,
- (2) Wahlen und politische Prozesse – repräsentatives und kompetitives Mehrparteiensystem,
- (3) Zivilgesellschaft – Offenheit staatlicher politischer Institutionen für NRO-Beteiligung an Dialogen und Entscheidungsprozessen,

(4) Governance – parlamentarische Kontrolle von Streitkräften und Verteidigungspolitik.

Inwieweit die von den politischen Stiftungen durchgeführten politischen Bildungsprojekte diesen Aufgabenstellungen dienen und zu einem institutionellen Wandel beigetragen haben oder beitragen können, ist allerdings mangels entsprechender Daten nicht zu bewerten (vgl. zur bisher noch geringen Institutionalisierung der Evaluation in den einzelnen Stiftungen die Beiträge von Kevenhörster und Rech in Bormann/Stockmann 2009).

Kulturelle Bildung

Die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik stellt neben politischen und wirtschaftlichen Beziehungen die dritte Säule der deutschen Außenpolitik dar. Wichtigster Akteur ist dabei das Auswärtige Amt (AA), dem mehr als die Hälfte der ca. eine Milliarde Euro für diesen Politikbereich zur Verfügung steht (559 Mio. Euro) und welches damit u.a. seine vier zentralen Mittlerorganisationen finanziert: Goethe-Institut, Deutscher Akademischer Austauschdienst, Alexander von Humboldt-Stiftung und Institut für Auslandsbeziehungen (vgl. AA 2003, S. 6). 2006 wurden für die Programmarbeit knapp 205 Mio. Euro eingesetzt, wobei mehr als die Hälfte dieser Mittel für Stipendien und Austauschprogramme verwendet wurden (vgl. AA 2007, S. 11). Hinzu kommen rund 27,8 Mio., die für Programme der Mittlerorganisationen vom BMZ bereitgestellt werden, und fast 270 Mio. Euro für deutschsprachige Funk- und Fernsehsendungen im Ausland der Deutschen Welle (DW) aus Mitteln des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Diese Bandbreite von Aktivitäten stellt für Evaluationen in dreifacher Hinsicht eine besondere Herausforderung dar (vgl. Hennefeld 2008, S. 3ff.): Erstens ist für die Überprüfung der Zielerreichung eine Operationalisierung abstrakt formulierter Zielsetzungen

notwendig. Zweitens müssen die unterschiedlichen Umsetzungsstrukturen in den Mittlerorganisationen berücksichtigt werden. Drittens schließlich ist es die Heterogenität der Maßnahmen selbst, die vergleichende Evaluierungen und Bewertungen der Wirkungen erschwert.

Obwohl die staatliche kulturelle Bildungszusammenarbeit über eine beachtliche Geschichte verfügt – bereits Anfang der 1950er Jahre haben DAAD und Goethe-Institut ihre Arbeit aufgenommen und konnten dabei an bestehende Vorkriegstraditionen anknüpfen –, haben sich die meisten Akteure erst in den letzten Jahren verstärkt mit Wirkungsevaluierungen beschäftigt. Ein Merkmal für das steigende Evaluationsinteresse ist die Gründung des DeGEval-Arbeitskreises »Evaluation von Kultur und Kulturpolitik« 2006 (vgl. Schneider/Metje 2008) sowie die zunehmende Vergabe von Evaluationsaufträgen (vgl. z.B. Hennefeld u.a. 2009).

Mit Querschnittsauswertungen und Gesamtbilanzierungen ihrer Tätigkeit tun sich die Mittlerorganisationen noch schwer. Ein einheitliches Indikatoren-System, mit dem die kulturelle Bildungsarbeit insgesamt vergleichend bewertet werden könnte, ist gegenwärtig nicht in Sicht. Den Bestrebungen der Evaluationseinheiten innerhalb der Mittlerorganisationen, eine Vereinheitlichung von Evaluationen (und deren Qualität) zu erreichen, steht z.B. auch die neue Vergabepraxis entgegen, welche zu einer Dezentralisierung der Evaluationsaufträge geführt hat. Als Fazit ist somit festzuhalten, dass eine bilanzierende Aussage zur gesamten kulturellen Bildungszusammenarbeit bedingt durch die Heterogenität des Feldes und mangels vergleichender Studien selbst innerhalb der Mittlerorganisationen bisher nicht möglich ist.

Allgemeine Erwachsenenbildung

Im Unterschied zu den anderen hier aufgezählten Bereichen spielt die allge-

meine Erwachsenenbildung, speziell die Kooperation mit Volkshochschulen, in der Entwicklungszusammenarbeit eine eher untergeordnete Rolle. Allerdings unterhält die internationale Organisation des Deutschen Volkshochschul-Verbandes, dvv international, bereits seit 1969 weltweit Kontakte zu Volkshochschulen und führt seit dieser Zeit mit Zuwendungen des BMZ Projekte durch (vgl. den Beitrag S. 40–43 in diesem Heft). Das jährliche Budget für Projekte beträgt mittlerweile knapp 10 Mio. Euro (vgl. dvv international 2009). Bezuglich der Evaluation seiner Maßnahmen steht der dvv international noch am Anfang. Im Unterschied zu den anderen hier aufgeführten Organisationen verfügt er nicht über eine Evaluierungseinheit und hatte bis zuletzt kein Evaluierungssystem, mit dem er systematisch die gewonnenen Erfahrungswerte aufbereitete (vgl. Meyer 2009, aber auch den Beitrag S. 40–43 in diesem Heft). Dementsprechend ist der Wissenstand über die Wirkungen der allgemeinen Erwachsenenbildung in der Entwicklungszusammenarbeit zurzeit noch sehr gering.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass trotz einer Vielzahl von Einzelevaluationen und einer bemerkenswert weit fortgeschrittenen Institutionalisierung der Evaluation in den Durchführungsorganisationen (vgl. Borrman/Stockmann 2009) wenig über Wirkungen der Erwachsenenbildung in der Entwicklungszusammenarbeit bekannt ist. Ursache hierfür ist das Fehlen vergleichender Querschnittsstudien, die mittels methodisch ausgereifter Verfahren und standardisierter Indikatorensets verlässliche Befunde liefern könnten. Hier bleibt die Entwicklungszusammenarbeit deutlich hinter den in der deutschen Erwachsenenbildung gesetzten Standards zurück. Zwar ist ein eindeutiger Trend zu mehr und besseren Evaluationen erkennbar, dieser hat jedoch bisher noch nicht zum Aufbau einer einheitlichen und regelmäßigen Wirkungsforschung zur Erwachsenenbildung in der Entwicklungszusammen-

arbeit geführt. Es bleibt abzuwarten, ob und wann die Bemühungen des BMZ um Synchronisierung der Evaluation in der Entwicklungszusammenarbeit auch hier Früchte tragen.

Literatur

- Arbeitskreis »Evaluation von Entwicklungspolitik« in der DeGEval (Hrsg.) (2005): Wirkungsbeobachtung und Evaluierung bei der Förderung von Demokratie und Good Governance. Leitfaden für Geberinstitutionen und Gutachterinnen (AK Arbeitspapier Nr. 3). Saarbrücken
- Auswärtiges Amt (2003): Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik. Berlin
- Auswärtiges Amt (2007): Bericht zur Auswärtigen Kulturpolitik 2006/2007. Berlin
- Borrman, A./Stockmann, R. (Hrsg.) (2009): Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (2 Bde.). Münster u.a.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) (2009): Berufliche Bildung in der Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Interner Sachstandsbericht. Bonn
- dvv international (2009): Jahresbericht 2007/08. Bonn
- Hennefeld, V. (2008): Evaluation als Instrument der kulturpolitischen Steuerung: Methodische Überlegungen am Beispiel der AKBP (CEval-Arbeitspapiere 13). Saarbrücken
- Hennefeld, V. u.a. (2009): Evaluation der DW-Akademie (unveröffentlichter Evaluationsbericht). Saarbrücken
- Köhne, G./Stockmann, R. (2008): Development Aid and VET Research. In: Rauner, F./Maclean, R. (Hrsg.): Handbook of TVET Research. Heidelberg u.a., S. 149–158
- Meyer, W. (2009): dvv international. In: Borrman/Stockmann, a.a.O., S. 629–646
- Schneider, V./Metje, U.M. (2008): Gründung des Arbeitskreises »Evaluation von Kultur und Kulturpolitik«. In: Zeitschrift für Evaluation, H. 1, S. 167–170
- Stockmann, R. (1992): Die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten. Opladen
- Stockmann, R. (1996): Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten. Opladen
- Stockmann, R. (2004): Berufsbildung braucht neue Impulse. Entwicklungspolitische Bedeutung muss gestärkt werden. In: BWP, H. 2, S. 44–48
- Stockmann, R./Kohlmann, U. (1998): Transferierbarkeit des Dualen Systems. Eine Evaluation dualer Ausbildungsprojekte in Entwicklungsländern. Berlin

Stockmann, R. u.a. (2000): Wirksamkeit deutscher Berufsbildungszusammenarbeit. Ein Vergleich staatlicher und nicht-staatlicher Programme in der Volksrepublik China. Opladen

Tippelt, R. (2009): Bildung in Entwicklungsländern und internationale Bildungsarbeit. In: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung. Bd. 2. Wiesbaden, S. 249–273

Abstract

Der vorliegende Beitrag bilanziert die Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Erwachsenenbildung und informiert darüber, in welchen Feldern, mit welchen Mitteln und mit welchen Akteuren diese Zusammenarbeit stattfindet. Bei der Frage nach den Wirkungen deutscher Erwachsenenbildungsexporte in Transformationsländer rücken Evaluierungen in den Fokus. Die Autoren identifizieren dabei einen unterschiedlich ausgereiften Ausbau des Evaluationshandelns in verschiedenen Bildungsbereichen: Im Bereich der beruflichen Bildungszusammenarbeit liegen erste Wirkungsstudien vor; es fehlen aber Längsschnittanalysen. Die Zusammenarbeit in der kulturellen und der allgemeinen Erwachsenenbildung, besonders aber der politischen, steht unter Evaluationsgesichtspunkten dagegen noch am Anfang.



Dr. Wolfgang Meyer, Stellvertretender Leiter des Centrums für Evaluation (CEval) an der Universität des Saarlandes.

Kontakt: w.meyer@ceval.de

Prof. Dr. Reinhard Stockmann, Inhaber des Lehrstuhls für Soziologie und Leiter des Centrums für Evaluation (CEval) an der Universität des Saarlandes.

Kontakt: r.stockmann@ceval.de