

Weiterbildungssteuerung auf kommunaler Ebene

1. Einleitung

Die Bedeutung der Weiterbildung speist sich aus mehreren Quellen: Sie dient als Moderator, Katalysator und Motor gesellschaftlichen Wandels, sie wird als „Problemlöser“ genutzt und als Instrument zur Entfaltung der Persönlichkeit in allen Bereichen des Lebens. Weiterbildung erweist sich in diesen vielfältigen Anwendungsfeldern als leistungsfähig, mindestens als hilfreich und manchmal auch als unentbehrlich. Ihr ohnehin schon hoher Stellenwert wird durch das zur Zeit welt- und europaweit propagierte Leitbild des lebenslangen Lernens noch erhöht, aber auch neu akzentuiert. Lebenslanges Lernen wird danach als zentrale Bewältigungsstrategie angesehen, mit der den schon bestehenden und sich abzeichnenden gesellschaftlichen Herausforderungen begegnet werden kann. Das Konzept verlangt eine neue Verzahnung aller Bildungsbereiche, die sich auf organisatorische, curriculare und personelle Aspekte ausdehnt. Gleichzeitig wird eine neue Balance zwischen Lernen in organisierter und selbstgesteuerter Form angestrebt – eine Entwicklung, die im Besonderen die informellen Lernprozesse aufwertet (Gnahs 2010).

Die beschriebene Multifunktionalität der Weiterbildung erweist sich auch aus kommunalem Blickwinkel in vielerlei Hinsicht als hilfreich (z.B. durch Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, durch soziale Inklusion und durch Mobilisierung von zivilgesellschaftlichem Engagement); hervorzuheben sind allerdings im Besonderen die wirtschafts- und arbeitsmarktfördernden Aspekte: Der Umfang und die Struktur der regional durchgeführten Weiterbildung, ihre Qualität und Bedarfsgerechtigkeit – all das beeinflusst das regionale Qualifikationspotenzial und damit die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Regionalwirtschaft (Derenbach 1982; ARL 1993; Dobischat/Husemann 1997). Es sollte nicht vergessen werden, dass ein ausgebautenes regionales Weiterbildungssystem selbst als Wirtschaftsfaktor gesehen werden kann. Es werden Arbeitsplätze mit hohen Qualifikationsanforderungen an die Region gebunden, es werden entsprechende Einkommen erzielt und zumindest zum Teil regional verausgabt, es werden gegebenenfalls sogar überregionale Nachfrage angezogen, die auf diesem Wege direkt (z.B. über Teilnahmebeiträge) oder indirekt (z.B. über Ausgaben für Dienstleistungen) regionalwirtschaftliche Erträge ermöglichen.

All dies macht Weiterbildung auch als Gegenstand der Kommunalpolitik interessant und führt zu der Frage, in welcher Weise der Weiterbildungssektor in die Steuerungsüberlegungen von Städten, Kreisen und Regionen als Gebietskörperschaften einzubeziehen ist: Wie soll Weiterbildung zielgerichtet gestaltet werden? Mit dem Beitrag wollen wir die folgenden Fragen beantworten:

- Wie wurde die Weiterbildung auf der kommunalen Ebene in früheren Jahrzehnten gesteuert?
- Welche Rolle spielt die kommunale Ebene im neuen Steuerungsparadigma?
- Welchen Stellenwert besitzt die Weiterbildung im Rahmen einer kommunalen Bildungspolitik bzw. eines kommunalen Bildungsmanagements?
- Welche Gründe lassen sich für die Untersteuerung der Weiterbildung anführen?
- Welche Ansatzpunkte bestehen, um die kommunale Steuerung der Weiterbildung zu verbessern?

2. „Alte“ und „neue“ Steuerungsparadigmen

„Altes“ Steuerungsparadigma

Noch in den 1960er und 1970er Jahren bestand Bildungspolitik vor allem aus dem direkten staatlichen Eingriff in Strukturen und Inhalte. Die Auf- und Ausbauleistungen dieser Zeit und die damals eingeleiteten Bildungsreformen sind sichtbarer Beleg dieses Politikverständnisses (vgl. Baumert/Cortina/Leschinsky 2008, S. 55ff.; Siebert 2010, S. 65ff.). Insbesondere die 1970er Jahre waren durch eine deutliche Erhöhung der staatlichen Mittel für die Weiterbildung und strukturbildende Maßnahmen über eine gesetzliche Verankerung geprägt. Auf Bundesebene sind das Arbeitsförderungsgesetz (AFG), das Berufsbildungsgesetz (BBiG) und das Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG) zu nennen, auf der Landesebene die Erwachsenenbildungs- bzw. Weiterbildungsgesetze sowie die Bildungsurlaubs- bzw. Freistellungsgesetze.

Im Ergebnis brachte diese Politik neue Einrichtungen hervor, schuf mehr Stellen auch für Weiterbildungspersonal, verbesserte die Ausbildung dieses Personals und schuf Supportstrukturen (z.B. Beratungsstellen). Politische Prioritätensetzungen wurden durch differenzierte Förderbedingungen umgesetzt (z.B. hoher Fördersatz für Maßnahmen der politischen Bildung). Doch nicht nur die Angebotsseite wurde gestärkt, auch nachfrageseitig wurden Teilnahmeschranken ausgeräumt und finanzielle Anreize zur Teilnahme geschaffen. Die Weiterbildungspolitik dieser Zeit wurde von Bund und Ländern getragen, die kommunale Ebene stand nicht im Blickpunkt.

Eine Ausnahme dieser Regel bildete die Weiterbildungsentwicklungsplanung, wie sie von Paul Hamacher (1976) konzipiert und dann in Nordrhein-Westfalen umgesetzt worden ist. Auf der Grundlage einer landesgesetzlichen Regelung wurden die Kommunen verpflichtet, im Fünfjahresrhythmus Weiterbildungsentwicklungspläne vorzulegen. Sie enthielten Bestandsaufnahmen von Anbietern und Weiterbildungsangeboten, Bedarfsprognosen und Maßnahmenplanungen (Kultusministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 1978). Ausdrücklich wird der Weiterbildungsentwicklungsplanung auch eine bildungspolitische Funktion zugewiesen: „Sie kann Grundlage für die Vorbereitung und Begründung von Entscheidungen zur Förderung, Schwerpunktsetzung und Strukturierung der Weiterbildung sein“ (Hüser 1995, S. 74). Nach mehreren Modifikationen wurden die entsprechenden Regelungen

schließlich Ende der 1990er Jahre außer Kraft gesetzt. Die Weiterbildungsentwicklungsplanung ist trotz ihres kommunalen Bezuges noch dem traditionellen Politikmodell verhaftet, welches vor allem das Land in der Rolle des handelnden und gestaltenden Akteurs sieht.

„Neues“ Steuerungsparadigma

Seither hat die Eingriffsintensität von Bund und Ländern – nicht zuletzt befeuert durch Haushaltprobleme – deutlich nachgelassen, und ein geändertes Verständnis von Steuerung ist zu beobachten. Für diese neue politische Steuerungslogik hat sich in Soziologie und Politologie der Begriff „Governance“ durchgesetzt. Dieser Terminus ist keineswegs klar und trennscharf, sondern eher ein Richtungsbegriff, der vielfältige Ausdeutungen und Präzisierungen zulässt (vgl. Amos 2008, S. 67). Nach Schrader (2008, S. 41) zielt der Governance-Begriff „auf die Koordination sozialer Handlungen vieler Akteure, die nicht allein aus dem politischen Kontext stammen, sondern auch marktliche und zivilgesellschaftliche Akteure einschließen“.

„Mit dem *Governance*-Konzept wird der Staat aus seiner dominanten, hierarchischen und strukturbildenden Rolle entlassen und übernimmt die Rolle eines aktivierenden, koordinierenden und stützenden Akteurs“ (Gnahn 2010, S. 327). Um dieser Rolle gerecht werden zu können, benötigt der Staat Informationen über die Bildungswirklichkeit. Auf der Grundlage empirischer Befunde kann z.B. erkannt werden, ob sich Problemlagen entwickelt oder zugespitzt haben, ob die Versorgung mit Bildungsangeboten ausreichend ist, ob bereits ergriffene Maßnahmen wirkungsvoll sind oder ob die eingesetzten Mittel effizient verwendet werden. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass sich in den letzten Jahren auch die Bildungsberichterstattung stark entwickelt hat.

Angestoßen durch internationale Vergleichsuntersuchungen wie IALS, TIMMS, IGLU und vor allem PISA,¹ verstärkt durch entsprechende Aktivitäten auf EU-Ebene (z.B. LFS, AES, CVTS),² hat sich in Deutschland in den letzten Jahren ein System der nationalen Bildungsberichterstattung etabliert. Vorbild sind dabei die Anstrengungen der OECD, die den internationalen Vergleich in ihren jährlichen Berichten „Bildung auf einen Blick“ (Education at a Glance) über zentrale Bildungsindikatoren befördert. Anknüpfend an dieses und andere angelsächsische Vorbilder wurden zu Beginn des dritten Jahrtausends konzeptionelle Vorarbeiten geleistet (Baethge/Buss/Lanfer 2003), die schließlich 2006 in die Vorlage des ersten nationalen Bildungsberichts mündeten (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006).

1 IALS: International Adult Literacy Survey; TIMMS: Trends in International Mathematics and Science Study; IGLU: Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung; PISA: Programme for International Student Assessment

2 LFS: Labour Force Survey; AES: Adult Education Survey; CVTS: Continuing Vocational Training Survey

Die drei zentralen konzeptionellen Eckpfeiler der nationalen Bildungsberichterstattung sind eine Orientierung an der Leitidee „Bildung im Lebenslauf“, die Anlage auf Dauer (alle zwei Jahr ein aktueller Bericht) und die Stützung auf Indikatoren (vgl. ebd., S. 2f.). Theoretische Grundlage ist das international verwendete Prozess-Kontext-Modell, welches Input- Kontext-, Prozess- sowie Output- bzw. Outcome-Indikatoren berücksichtigt (vgl. ebd., S. 3; Konsortium Bildungsberichterstattung 2005, S. 7ff.).

Die so konzipierte Bildungsberichterstattung ist Teil eines umfassenden Bildungsmonitorings, verstanden als „umfassendes und systematisches Sammeln, Interpretieren und Bewerten von Daten und Informationen (...) zum Zwecke der Überwachung, Planung und Steuerung von Entwicklungen im Bildungsbereich“ (Gnahs u.a. 2009, S. 98; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, S. 1). Der Begriff zielt im Allgemeinen auf die Systemebene und umfasst nach Böttcher u.a. (vgl. 2008, S. 8.) die folgenden drei Funktionen:

1. die Beobachtung, Analyse und Darstellung wesentlicher Aspekte eines Systems
2. eine Systemkontrolle einschließlich der Angleichung von Leistungsmaßstäben
3. die Generierung von Steuerungswissen, um Steuerungshandeln begründbarer und zielgerichteter zu gestalten

Neben der Bildungsberichterstattung kann das Bildungsmonitoring noch weitere Komponenten umfassen, wie z.B. die Auswertung von Einzelstudien und Fachtagungen sowie Sekundäranalysen. In diesem Zuschnitt liefert es für die Bildungspolitik neuen Typs unverzichtbare Basisinformationen, die Impulse zum Tätigwerden und für die übrigen Beteiligten eine erste Verständigungsplattform, um gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

Auf der staatlichen Ebene ist dieses Vorgehen nach drei nationalen Bildungsberichten und dem Startschuss für ein nationales Bildungspanel inzwischen etabliert. Da aber immer mehr bildungspolitische Entscheidungen auf die regionale und kommunale Ebene verlegt werden (ARL 1993; Dobischat/Husemann 1997; Gramlinger/Büchter 2004; Klein/Wohlfahrt 2008; Gnahs 2010), hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) eine Machbarkeitsstudie zur Entwicklung und Erprobung eines kommunalen Bildungsmonitorings in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse dieser Studie (Destatis/Statistik BW/DIE) 2008a), insbesondere der Anwendungsleitfaden (ebd. 2008b), bilden heute eine zentrale Grundlage für die Bildungsberichterstattung und das Bildungsmonitoring auf der kommunalen Ebene. Nicht zuletzt begünstigt durch das im folgenden Kapitel kurz umrissene BMBF-Programm „Lernen vor Ort“ sind in den letzten Jahren zahlreiche kommunale Bildungsberichte entstanden, die signalisieren, dass das Bildungsmonitoring auch bei den Kreisen und kreisfreien Städten eine wichtige Rolle spielt.

3. Bildungsberichte als Grundlage für kommunale Steuerung – Das Programm „Lernen vor Ort“

Das Programm „Lernen vor Ort“

Mit dem Bundesprogramm Lernen vor Ort (LvO) werden 40 Kreise und kreisfreie Städte³ dabei unterstützt, ein ganzheitliches Bildungswesen auf kommunaler Ebene zu konzipieren und umzusetzen. Dahinter steht die Annahme, dass Bildung am ehesten „vor Ort“ gestaltet werden kann: Der unmittelbare Bezugsrahmen für alle Phasen einer Bildungsbiografie ist die Kommune, und sie sollte im Mittelpunkt der Bemühungen stehen, kohärente Konzepte von „Lernen im Lebenslauf, bei denen alle Lernphasen der Bildungsbiographie Berücksichtigung finden“, zu entwickeln (BMBF 2008a, S. 5). Mit Hilfe des Programms sollen die einzelnen Bildungsbereiche stärker als bisher aufeinander bezogen und miteinander verzahnt, unterschiedliche Zuständigkeiten zusammengeführt und bildungsrelevante Akteure und Angebote besser aufeinander abgestimmt werden. Die Ziele des Programms – eine höhere Bildungsbeteiligung, eine Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit, die Verbesserung der Angebotsstrukturen und ein verbesserter Übergang zwischen den einzelnen Bildungsphasen – sollen durch die Transparenz der Bildungsangebote und die Schaffung eines integrierten Bildungskonzepts, das auf die Durchlässigkeit der verschiedenen Bildungsbereiche zielt, unterstützt werden (vgl. BMBF 2008b, S. 5). Im Folgenden wird zunächst dargestellt, welche Rolle Bildungsberichte und Bildungsmonitoring im Rahmen dieses Projekts spielen und inwiefern beide Instrumente zur Umsetzung der an das Programm geknüpften Ziele eingesetzt werden.

Vom Bildungsbericht zur Steuerung von Bildung

Von zentraler Bedeutung für die Realisierung der an das Programm LvO geknüpften Erwartungen ist die Verfügbarkeit umfassender Daten zur Situation des Bildungswesens auf kommunaler Ebene. Der Anspruch auf Gestaltung bezieht sich auf das Konzept des Lernens im Lebenslauf; die Kommunen benötigen dazu weitreichende Informationen zur Bildung von der frühkindlichen Bildung bis zur Weiterbildung, zu Rahmenbedingungen, Entwicklungen und Ergebnissen von Bildung, aber auch zu wesentlichen, im Zusammenhang mit dem Bildungswesen bestehenden Problemlagen (Konsortium Bildungsberichterstattung 2010). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Bildung nicht getrennt von anderen kommunalen Handlungsfeldern, wie Wirtschaft, Soziales, Verkehr und demografische Entwicklung, betrachtet werden kann, sondern enge Wechselwirkungen bestehen, über die Informationen bereitgestellt werden müssen.

Zur Darstellung der benötigten Informationen über das Bildungsgeschehen und kommunalspezifische Problemlagen werden von den LvO-Kommunen unterschied-

3 Zur Übersicht über die am Programm teilnehmenden Kommunen siehe www.lernen-vor-ort.info/de/268.php.

liche Formate, wie thematische Analysen und am häufigsten Bildungsberichte, eingesetzt, die am Leitgedanken des lebenslangen Lernens ausgerichtete Darstellungen über die bildungsrelevanten kommunalen Handlungsfelder liefern (Destatis/Statistik BW/DIE 2008b).⁴ Insbesondere die Bildungsberichterstattung stellt ein wesentliches Element des Bildungsmonitorings dar.

Auf der Basis von statistischen Daten und Befunden liefert das Bildungsmonitoring nach diesem Verständnis die Grundlage, auf der Zieldiskussionen geführt werden und die Politik bildungsrelevante Entscheidungen treffen kann. Ein Bildungsmonitoring kann nur dann als Steuerungsinstrument verwendet werden, wenn die Berichterstattung dauerhaft erfolgt (d.h. mit Publikationen in periodischen Abständen), sie also nicht nur einen aktuellen Ist-Zustand verdeutlicht, sondern auch Entwicklungen im Zeitverlauf darstellt (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2010, S. 2). Grundlage hierfür ist ein Set von fortschreibbaren Indikatoren, deren Auswahl sich an den kommunalspezifischen Problemlagen und Fragestellungen orientieren muss. Die Festsetzung und die Verständigung über die Zielsetzungen eines Monitorings und die zu bearbeitenden Handlungsfelder sind Ausgangspunkt eines Monitorings; die Klärung und Ausgestaltung dieser Punkte fällt in den Bereich eines kommunalen Bildungsmanagements (Gnahn u.a. 2011).⁵

4. Weiterbildung in Bildungsberichten

Bildungsberichte als Diagnoseinstrumente und Grundlage zur Steuerung – wird ein solches Konzept auch für den Bereich der Weiterbildung angewendet? Inwieweit findet sich der Bereich der Weiterbildung in den bislang vorgelegten Bildungsberichten wieder und in welcher Form wird er dargestellt?

Mehr als die Hälfte der geförderten LvO-Kommunen haben einen Bildungsbericht oder eine thematische Analyse entsprechend dem kommunalspezifischen Erkenntnisinteresse und den Problemlagen veröffentlicht. Das Konzept des in einer Machbarkeitsstudie 2008 erstellten Anwendungsleitfadens für ein kommunales Bildungsmonitoring wurde von den Kommunen breit aufgegriffen und bei der Erstellung der Bildungsberichte angewendet. Zur Abgrenzung der Begriffe „non-formales Lernen“ und „informelles Lernen“ wurden dem Anwendungsleitfaden die vergleichsweise eindeutigen Abgrenzungen des Statistischen Amtes der Europäischen Union, wie sie z.B. auch bei der europäischen Erhebung zur Erwachsenenbildung verwendet werden, zugrunde ge-

4 Zur Übersicht über Bildungsberichte der LvO-Kommunen siehe www.dipf.de/de/projekte/kommunales-bildungsmonitoring.

5 Wenn im Projektzusammenhang von LvO von kommunalem Bildungsmanagement gesprochen wird, „dann geht es um das Managen der Bildungsangebote im räumlichen/territorialen Zuständigkeits- und Einzugsbereich einer Kommune, unabhängig davon, wer für die Leistungserbringung dieser Bildungsangebote die Verantwortung trägt“ (Greskowiak/Stefan 2011, S. 4). Wir verwenden den Begriff synonym mit kommunaler Bildungssteuerung.

legt (vgl. Europäische Kommission 2005, S. 22f.). Weiterbildung für Erwachsene ist nach diesem Begriffsverständnis ein Teilbereich des non-formalen Lernens und wird in dem Anwendungsleitfaden gesondert ausgewiesen.

Für den Bereich der Weiterbildung werden im Leitfaden 15 Indikatoren aufgeführt, von denen sich elf auf die Volkshochschulen als kommunale Weiterbildungseinrichtungen beziehen und drei auf die arbeitsmarktbezogene Weiterbildung, die durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert wird (vgl. Destatis/Statistik BW/DIE 2008b, S. 179ff.).

Neben der non-formalen Bildung für Kinder, Jugendliche und Erwachsene kommt dem Lernen in Bildungssettings außerhalb der institutionellen Lernorte nach einschlägigen Untersuchungen eine große Bedeutung zu (vgl. BMBF 2001, S. 178; Kuwan/Seidel 2011, S. 223). Der Ausbau dieser informellen Lernarrangements kann von Kommunen maßgeblich mitgestaltet und gesteuert werden, so dass im Anwendungsleitfaden eine Auswahl von 19 Indikatoren vorgeschlagen wird, die Aussagen zu Ausgaben, Personal und Teilnahme an informellen Bildungssettings, wie Botanische Gärten, Bibliotheken oder Zoos, ermöglichen (vgl. Destatis/Statistik BW/DIE 2008b, S. 196ff.).

Insgesamt elf Kommunen haben Empfehlungen zur Indikatorisierung dieser Bereiche umgesetzt und sowohl non-formale als auch informelle Lernwelten in ihre Bildungsberichte aufgenommen. Die Prioritätensetzung weist bei den vorgelegten Berichten eine große Bandbreite auf: Die Städte Hamburg (vgl. IfBM 2011, S. 313ff.), München (vgl. Landeshauptstadt München 2010, S. 84ff.), Offenbach (vgl. Stadt Offenbach 2011, S. 96f.) und des Rheingau-Taunus-Kreises (2010, S. 67ff.) legen in ihren Berichten einen Fokus auf den Bereich Weiterbildung; die Berichte des Kyffhäuser Kreises (vgl. Landratsamt Kyffhäuserkreis 2011, S. 90ff.) und der Stadt Nürnberg (vgl. Stadt Nürnberg 2011, S. 128ff.) thematisieren non-formales Lernen. Der Bildungsbericht 2012 der Stadt Köln (S. 143ff.) stellt Teilnahme an organisierter Weiterbildung und informelles Lernen im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements dar, der Bildungsreport Leipzig 2010 (vgl. Stadt Leipzig 2010 S. 258ff.) weist non-formales und informelles Lernen aus, der Bildungsbericht Trier 2010 (vgl. Stadt Trier 2011, S. 77ff.) bietet einen Abriss der non-formalen Lernwelten. Der Landkreis Rems-Murr lieferte 2011 zwei Themenjournale mit dem Schwerpunkt allgemeine und berufliche Weiterbildung, der Landkreis Osnabrück stellt in dem Bericht „Regionales Arbeitsmarktmonitoring 2011“ für den Bereich der Ernährungswirtschaft auch Informationen zur Qualifizierung der Arbeitnehmer/innen vor.

Die Zielsetzung eines Bildungsberichts, definierte Handlungsbereiche und Problemlagen einer Kommune anhand von Indikatoren und Kennzahlen darzustellen, kann in einigen Berichten deutlich nachvollzogen werden. Diese Bildungsberichte gehen über eine rein deskriptive Darstellung der im Anwendungsleitfaden vorgeschlagenen Indikatoren hinaus: Sie bieten Analysen und zeigen die Wechselwirkungen zu anderen kommunalen Handlungsfeldern auf. So enthält der Offenbacher Erziehungs- und Bildungsbericht Informationen zur Sozialstruktur der Stadt (mit einer hohen Anzahl von Geringqualifizierten und einem hohen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund)

und zur Struktur des kommunalen Weiterbildungsangebots, die von einem geringen Angebotsanteil von Integrationskursen und Kursen zur Grundbildung/Alphabetisierung geprägt ist (vgl. Stadt Offenbach 2011, S. 7, S. 97). Bedeutsam waren diese Befunde für nachfolgende Diskussionen zu den notwendigen Konsequenzen:

Offenbach gehört mit seinem vormals stark industriell geprägten Arbeitsmarkt und seiner soziodemographischen Struktur mit einem hohen Anteil von Migrantinnen und Migranten, die für industrielle Tätigkeiten gebraucht wurden, sicherlich zu den Kommunen mit einem eher höheren Anteil funktionaler Analphabetinnen und Analphabeten. Die in diesem Bereich durchgeführten Weiterbildungen machen 1,6 Prozent aller Angebote aus. Für diesen Bildungsbereich werden in Kooperation mit „Lernen vor Ort“ zusätzliche Initiativen entwickelt werden (Weiß u.a. 2011, S. 16).

Für Entscheidungen auf der empirischen Basis eines Bildungsberichts haben vor allem kleinräumige Betrachtungen eine hohe Relevanz; gerade auf dieser Ebene sind steuerungsrelevante Informationen zu finden. Sie liefern u.a. einen Anhaltspunkt für den Grad der Versorgung eines bestimmten Stadtteiles mit Weiterbildung oder den Grad der Beteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen eines Sozialraumes an Weiterbildungsmaßnahmen und können Antwort auf die Frage geben, in welchem Sozialraum besondere Maßnahmen ergriffen werden müssen. Im Kölner Bildungsbericht 2012 wird bei einer kleinräumigen Betrachtung der Teilnehmenden an Volkshochschulkursen der enge Zusammenhang zwischen der Teilnahme an Weiterbildungskursen und der in einem Stadtteil durchschnittlichen Quote der Personen, die staatliche Unterstützung auf Grundlage des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB II) erhalten, nachgewiesen. Es zeigt sich, „dass in Stadtteilen mit höheren SGB II-Quoten tendenziell eher geringere VHS-Kundenanteile festzustellen sind“ (Stadt Köln 2012, S. 153).

Weitere Darstellungen von kleinräumigen Analysen finden sich in dem Münchener Bildungsbericht, der explizit als Grundlage für kommunales Bildungsmanagement und bildungspolitische Entscheidungen dienen soll. Als Orientierung dient die Gliederung des Anwendungsleitfadens, ergänzt um weitere Kennzahlen, wie z.B. die Bildungsdichte nach Volkshochschulbezirken und der Sozialindex (vgl. Landeshauptstadt München 2010, S. 88ff.).

Trotz dieser aufgezeigten Beispiele zeigt sich, dass bei dem Großteil der bisher vorliegenden kommunalen Bildungsberichte vor allem die Bereiche „Schule“ und „frühkindliche Förderung“ im Mittelpunkt der Berichterstattung stehen. Der Weiterbildungsbereich bleibt meist vollkommen unbeachtet oder nebensächlich. Die Berichte, in denen non-formales oder informelles Lernen thematisiert wird, beschränken sich zumeist auf eine deskriptive Darstellung ausgewählter und sich eng an dem Anwendungsleitfaden orientierender Indikatoren, ohne eine tiefgehende Analyse vorzunehmen oder die Wechselwirkungen zu anderen kommunalen Handlungsbereichen aufzuzeigen.

Dieser Umstand erklärt sich durch eine problematische Datenlage, wie im nächsten Kapitel gezeigt wird. Dennoch kann auch die Frage nach der politischen Priorität

tätensetzungen aufgeworfen werden: Kann die kommunale Politik den Bereich der Weiterbildung nicht steuern oder fehlt der Wille dazu?

5. Gründe für die geringe Berücksichtigung von Weiterbildung im kommunalen Bildungsmonitoring

Grundlage eines kommunalen Bildungsmonitorings ist eine vorliegende aktuelle Datenbasis, die es ermöglicht, Sachstände und Entwicklungen aufzuzeigen. Die Tatsache, dass die Weiterbildung bei bislang vorliegenden kommunalen Bildungsberichten trotz ihrer Bedeutung noch kaum eine Rolle spielt, hängt vor allem damit zusammen, dass nur Teilbereiche der Weiterbildung statistisch erfasst werden. Die auf kommunaler Ebene auswertbaren Informationen zur Steuerung von Weiterbildung stammen im Wesentlichen aus einigen wenigen Quellen (vgl. Weiß u.a. 2011, S. 7; Seidel 2006, S. 38ff.). Nur einzelne Trägergruppen veröffentlichen regelmäßig Daten zu ihren erbrachten Leistungen. Die Weiterbildungsstatistik im Verbund, eine Leistungsstatistik von fünf bundesweit agierenden Verbänden (Horn/Weiß 2011) sowie die Volkshochschulstatistik (Huntemann/Reichart 2011) stellen Informationen zu Belegungen, Unterrichtsstunden und Kursen zur Verfügung. Schließlich veröffentlichen auch die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern wie auch die Bildungswerke des Deutschen Gewerkschaftsbundes eigene Leistungsstatistiken. In der Statistik zur Förderung der beruflichen Weiterbildung veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit die nach SGB II und III geförderten Teilnahmen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Auch aus dem Bereich der non-formalen Lernwelten können Daten zur Verfügung gestellt werden; insbesondere den Theatern, Bibliotheken und Museen liegen Besucherzahlen oder Informationen zur Mediennutzung vor.

Was für alle Bildungsbereiche gilt – die Grenzen eines datengestützten Monitorings werden auch durch die Verfügbarkeit von entsprechenden Daten bestimmt –, gilt für die Weiterbildung in ganz besonderem Maße. Es stehen nur vereinzelt Informationen zur Verfügung, und bei den vorhandenen Daten handelt es sich meist um höher aggregierte Daten auf Landes- oder Bundesebene, die keine steuerungsrelevanten Aussagen für Kommunen zulassen.

Gleichwohl können auch andere Faktoren eine Rolle spielen. So stehen in kommunalpolitischen Auseinandersetzungen offenbar Fragen der Schulentwicklung, der Schulstandorte und der Schulwege im Zentrum, und auch Fragen der Versorgung mit Kindertagesstätten und die Betreuungsquote sind Gegenstand kontroverser kommunaler Diskussionen. Selten jedoch gerät die Weiterbildung in das Kreuzfeuer der Kommunalpolitik. Sie ist eher ein Konsensfeld: Alle Parteien finden sie wichtig und unterstützen sie.

Mitverantwortlich für diesen niedrigen Rangplatz auf der kommunalpolitischen Prioritätenliste ist darüber hinaus auch der Umstand, dass die Kommunen in diesem

Bereich relativ wenige direkte Zuständigkeiten haben. Neben der Volkshochschule liegen noch einige non-formale Lernwelten, wie z.B. die Musikschulen, Zoos und Museen, im direkten Einflussbereich kommunalen Handelns. Der weitaus größere Teil der Weiterbildung befindet sich in anderer Trägerschaft (z.B. von Kirchen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden oder Kammern) und kann somit nur indirekt gesteuert werden. Wie könnte so etwas idealerweise aussehen?

6. Ansatzpunkte für eine kommunale Weiterbildungssteuerung

Im Rahmen des schon erwähnten BMBF-Projektes Lernen vor Ort sind auf der Basis von drei Fallstudien (zu den Städten Leipzig, Nürnberg und Osnabrück) und von Informationen aus fünf weiteren teilnehmenden Kommunen (die Städte Herne und Köln sowie die Kreise Lippe, Recklinghausen und Rheingau-Taunus) erste Verallgemeinerungen und modellhafte Überlegungen vorgenommen worden, in welcher Weise das kommunale Bildungsmonitoring und die kommunale Bildungssteuerung bzw. das kommunale Bildungsmanagement zusammenwirken (Gnahn u.a. 2011).

Ein effizientes Bildungsmanagement ist nicht nur von Informationen abhängig, die über das kommunale Bildungsmonitoring gewonnen werden, sondern darüber hinaus auch von einer ganzen Reihe anderer Faktoren. Benötigt werden gleichermaßen finanzielle und personelle Ressourcen und ggf. auch externer Support (z.B. vom Land und einer Kammer). Bei knappen Haushaltsmitteln ist auch der Faktor „Kreativität“ von besonderer Relevanz, wenn es darum geht, Lösungen zu finden, die aus dem Bestand zu realisieren sind und einen besonders hohen Wirkungsgrad versprechen (vgl. ebd., S. 14).

Des Weiteren werden bei der Umsetzung des kommunalen Bildungsmanagements drei bis vier Diskursebenen durchlaufen: Als erstes werden die Fachämter und Fachgruppen, verwaltungsinterne Arbeitsgruppen und operative Einheiten einbezogen, im Falle von Kreisen folgt als zweites der Einbezug der kreisangehörigen Gemeinden und Städte. Als drittes stoßen dann die zivilgesellschaftlichen Akteure hinzu (z.B. in Form einer Bildungskonferenz), und schließlich wird bei den Entscheidungsgremien bzw. Entscheidern (wie Kreisrat oder Oberbürgermeister) beschlossen, welche Maßnahmen ergriffen werden (vgl. ebd., S. 15). Im praktischen Vollzug dürften sich die Diskursebenen personell und zeitlich überlappen, dürften sich pragmatische Wege öffnen, um Prozeduren zu verkürzen und um möglichst schnell in die operative Umsetzung von Maßnahmen zu gelangen.

Wie könnte nun die Umsetzung dieses einfachen Modells auf die kommunale Weiterbildungssteuerung übertragen werden? Die Aufgabenstellung eines kommunalen Weiterbildungsmanagements ist stark von den speziellen Problemlagen eines Kreises oder einer Stadt und im Besonderen von der jeweiligen Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur abhängig. Jenseits von kommunalen und auch regionalen Besonderheiten dürften sich die Anstrengungen der Weiterbildungssteuerung auf die folgenden Themenkomplexe richten:

- Unterstützung der kommunalen Wirtschaft bei der Bereitstellung von benötigten Qualifikationen und Kompetenzen, um die Wirtschaftskraft zu stärken und die kommunale Entwicklung positiv zu beeinflussen
- Sicherstellung einer bedarfsgerechten und flächendeckenden Angebotspalette von Weiterbildung
- Sicherstellung von gleichen Zugangschancen zu Weiterbildungsangeboten für alle Bevölkerungsgruppen (im Besonderen das Eröffnen „zweiter Chancen“ für Bildungsbenachteiligte)
- Stärkung der Zivilgesellschaft und des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch Erfahrungs- und Meinungsaustausch und ehrenamtliches Engagement

Um die skizzierten möglichen Aufgaben erfüllen zu können, verfügt das kommunale Weiterbildungsmanagement über ein Arsenal unterschiedlich effektiver Instrumente. Diese reichen von direkter Einflussnahme auf kommunale Einrichtungen – wie Volkshochschulen, Bibliotheken und Musikschulen (Diskursebene 1) – über die Ermöglichung und Erleichterung des Handelns anderer zivilgesellschaftlicher Akteure – wie Kammern, Kirchen und Gewerkschaften – durch Vernetzung und Support (Datenbanken, Plattformen, Bildungskonferenzen) bis hin zu indirekter Einflussnahme durch Appelle und Kampagnen. Gerade die zielgerichtete Einbeziehung von Akteuren außerhalb des kommunalen Zuständigkeitsbereichs ist ein Kernelement des oben beschriebenen New-Governance-Ansatzes.

Wie könnte kommunale Weiterbildungssteuerung nun praktisch aussehen? Zwei auf Expertengesprächen in den LvO-Kommunen basierende, dennoch fiktive Beispiele mögen dies verdeutlichen.

Beispiel 1

Im Rahmen ihres Bildungsmonitorings hat eine Stadtverwaltung herausgefunden, dass die Angebote der Volkshochschulen in einigen Stadtteilen nicht angenommen werden. Diese Stadtteile zählen ausnahmslos zu den sozialen Brennpunkten. Deswegen beschließt das Stadtparlament, dass die betroffenen Ämter ein integriertes Maßnahmenkonzept vorlegen sollen. Ein Entwurf hierfür wird zunächst von der Volkshochschule, zusammen mit dem Sozial-, Ordnungs- und Kulturamt, erarbeitet. Bestandteil hiervon sind z.B. Beratungsstellen, Bildungswerbung und Angebote in Kooperation mit lokalen Akteuren. Dieser Konzeptentwurf wird mit anderen stadtgesellschaftlichen Akteuren (Kirchen, Ausländervereinen, Stadtteilzentren) beraten und erweitert und dann dem Stadtparlament zugeleitet, welches über die Umsetzung entscheidet. Der Erfolg der Umsetzung wird im Hinblick auf die Beteiligungsrate evaluiert.

Beispiel 2

In einem Landkreis stellt die Wirtschaftsförderung immer wieder fest, dass die Inhaber mittelständischer Unternehmen mangelnde Führungsqualitäten besitzen. Zusammen

mit der Volkshochschule und der Industrie- und Handelskammer wird ein Führungskräfte-Training entwickelt und angeboten. Bei der Werbung für das Angebot werden die regionalen Banken und der Landrat eingebunden, um so die Bedeutung der Maßnahme zu unterstreichen. Ihr Erfolg wird durch Teilnehmerbefragungen und über die Einschätzungen Dritter (Banken, Wirtschaftsförderer) überprüft.

7. Ausblick

Die hier vorgestellte kommunale Weiterbildungssteuerung muss den explizit erhobenen Maßstab der Daten- und Evidenzbasierung auch bei sich selbst anwenden. Helmut Fend formuliert für das entsprechende Schulmanagement:

Die Neue Steuerung steht im Kontext einer Auffassung, nach der Veränderungen und Entwicklungen im Bildungswesen auf der Grundlage ihrer nachgewiesenen Wirksamkeit, also „evidence-based“ erfolgen sollen. Diesem Anspruch muss sie sich konsequenterweise in gleicher Weise aussetzen (Fend 2011, S. 9).

Der Rationalitätsgewinn solcher Verfahren ist in Frage zu stellen, da die vorhandenen und den Entscheidungsprozessen zugrunde liegenden Informationen keinesfalls von allen Akteuren in gleicher Weise interpretiert werden. „Gäbe es keine Spielräume des Entscheidens, wäre das Evaluationswissen nicht Medium der praktischen Entscheidung, sondern würde diese technokratisch ersetzen“ (Kuper 2008, S. 323). Den Entscheidungen sind Prozesse der Wissenskonstruktion und rekonstruktion sowie Aushandlungsprozesse vorgelagert, die auch interessengesteuert sein können.

Bevor das Gesamtsystem einer evidenzbasierten Politik auf seine Effektivität und Effizienz hin überprüft werden kann, was sowohl methodisch als auch bezüglich des Aufwands eine herausfordernde Aufgabe ist (vgl. Fend 2011, S. 9ff.), lassen sich unterhalb dieses umfassenden Ansatzes im Vorfeld eine ganze Reihe von Forschungsfragen stellen:

- Wie konfliktieren die wissenschaftliche Logik und die Verwaltungslogik beim Weiterbildungsmanagement?
- Wie laufen verwaltungsinterne Aushandlungsprozesse beim Weiterbildungsmanagement ab?
- Wie reagieren die Weiterbildungsakteure auf das Paradigma der Evidenzbasierung?
- Welche Formen der Darbietung und „Übersetzung“ wissenschaftlichen Wissens erweisen sich in der Weiterbildungsszene als tauglich?

Insgesamt geht es nicht darum, die Evidenzbasierung infrage zu stellen, sondern sie auch in ihren Begrenztheiten wahrzunehmen, „blinde Flecken“ zu entdecken sowie Nutzen und Ertrag auszubalancieren.

Literatur

- Amos, S.K. (2008): Neue Governance-Skripte und die pädagogische Inskription von Personen. Ein Deutungs-vorschlag internationaler Entwicklungen im Lichte des Neo-Institutionalismus. In: Hartz, S./Schrader, J. (Hg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn, S. 65–90
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.) (1993): Berufliche Weiterbildung als Faktor der Regionalentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 191. Hannover
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008. Bielefeld
- Baethge, M./Buss, K.-P./Lanfer, C. (2003): Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Berufliche Bildung und Weiterbildung/lebenslanges Lernen. Berlin
- Baumert, J./Cortina, K.S./Leschinsky, A. (2008): Grundlegende Entwicklungen und Strukturprobleme im allgemein-bildenden Schulwesen. In: Cortina, K.S. u.a. (Hg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Reinbek bei Hamburg, S. 53–130
- Behörde für Schule und Berufsbildung/Institut für Bildungsmonitoring (IfBM) (2011): Bildungsbericht Hamburg 2011. Hamburg, S. 313–333
- Böttcher, W./Bos, W./Döbert/H./Holtappels H.G. (2008): Bildung unter Beobachtung. In: Dies. (Hg.): Bildungsmon-itoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive. Dokumentation zur Herbst-tagung der Kommission Bildungsorganisation, -planung, -recht (KBBB). Münster/New York/München/Berlin, S. 7–11
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2001): Das informelle Lernen. Die internationale Erschlie-ßung einer bislang vernachlässigten Grundform menschlichen Lernens für das lebenslange Lernen aller. Bonn
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2008a): Bekanntmachung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung von Förderrichtlinien für das Programm „Lernen vor Ort“. URL: www.bmbf.de/foerderungen/13064.php
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2008b): Lernen vor Ort. Kurzdarstellung des Programms. Bonn
- Derenbach, R. (1982): Qualifikation und Innovation als Strategie der regionalen Entwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 449–462
- Dobischat, R./Husemann, R. (1997): Berufliche Bildung in der Region. Zur Neubewertung einer bildungspoliti-schen Gestaltungsdimension. Berlin
- Europäische Kommission (2005): Task Force Report on Adult Education Survey. Luxemburg
- Fend, H. (2011): Die Wirksamkeit der Neuen Steuerung – theoretische und methodische Probleme ihrer Evalua-tion. In: Zeitschrift für Bildungsforschung, H. 1, S. 5–24
- Gnahn, D. (2010): Steuerung kommunaler Bildungslandschaften. In: Birkelbach, K./Bolder, A./Düsseldorff, K. (Hg.): Berufliche Bildung in Zeiten des Wandels. Festschrift für Rolf Dobischat zum 60. Geburtstag. Baltmannswei-ler, S. 323–337
- Gnahn, D./Hetmeier, H.-W./Kühn, A./Schmidt, N./Weiß, C./Wolf, R. (2009): Auf dem Wege zu einem kommunalen Bildungsmonitoring. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hg.): Zukunft (der) Weiter-bildung. Bielefeld, S. 97–108
- Gnahn, D./Weiß, C./Berner, K./Laukart, J./Neumann, D./Rullmann, M./Tegeler, H. (2011): Einbettung des Bildungs-monitorings in das kommunale Bildungsmanagement. Werkstattbericht. In: Programmstelle „Lernen vor Ort“ (Hg.): vor Ort, Extra. Bonn
- Gramlinger, F./Büchter, K. (Hg.) (2004): Implementation und Verstetigung von Netzwerken in der beruflichen Bil-dung. Paderborn
- Greskowiak, D./Stefan, A. (2011): Kommunales Bildungsmanagement. Werkstattbericht. In: Programmstelle „Ler-nen vor Ort“ (Hg.): vor Ort, Extra. Bonn
- Hamacher, P. (1976): Entwicklungsplanung für Weiterbildung. Braunschweig
- Horn, H./Weiß, C. (2011): Weiterbildungsstatistik im Verbund 2009 – Kompakt. Bonn
- Huntemann, H./Reichart, E. (2011): Volkshochschul-Statistik 2010, Bonn

- Hüser, H. (1995): Weiterbildung in einem Flächenland. In: SPD-Landtagsfraktion/Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung (ies) (Hg.): Dokumentation der Anhörung zur Novellierung des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung in Niedersachsen am 28. und 29. März 1995. Hannover, S. 69–77
- Klein, B./Wohlfart, U. (Hg.) (2008): Die Lernenden Regionen in NRW. Ergebnisse und Impulse für die Bildungspraxis. Bielefeld
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2005): Bildungsberichterstattung. Entwurf eines Indikatorenmodells. Bonn. URL: www.bildungsbericht.de/daten/indikatorenmmodell.pdf
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Bielefeld
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland. Bielefeld
- Kultusministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1978): Weiterbildungsentwicklungsplanung in NRW. In: Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine Schriftenreihe des Kultusministeriums, H. 33. Köln
- Kuper, H. (2008): Evaluationswissen als Steuerungsmedium. In: Hartz, S./Schrader, J. (Hg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn, S. 311–324
- Kuwan, H./Seidel, S. (2011): Informelles Lernen. In: Rosenblatt, B. von/Bilger, F. (Hg.): Weiterbildungsbeteiligung 2010. Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES. Bonn, S. 219–232
- Landeshauptstadt München (2010): Münchener Bildungsbericht 2010. München, S. 84–100
- Landkreis Osnabrück (2011): Regionales Arbeitsmarktmonitoring im Landkreis Osnabrück. Branche: Ernährungswirtschaft. Osnabrück
- Landratsamt Kyffhäuserkreis (2011): Bildung im Kyffhäuserkreis. Erster Bildungsbericht des Kyffhäuserkreises 2011. Sondershausen
- Landratsamt Rems-Murr-Kreis (2011a): Berufliche Weiterbildung. In: Lernwelt Rems-Murr, H. 4. Waiblingen
- Landratsamt Rems-Murr-Kreis (2011b): Erwachsenenbildung. In: Journalreihe Lernwelt Rems-Murr, H. 5. Waiblingen
- OECD (2011): Bildung auf einen Blick 2011. OECD-Indikatoren. Bielefeld
- Rheingau-Taunus-Kreis (2010): Bildung im Rheingau-Taunus-Kreis 2010. Erster kommunaler Bildungsbericht. Bad Schwalbach
- Schrader, J. (2008): Steuerung im Mehrebenensystem Weiterbildung – ein Rahmenmodell. In: Hartz, S./Schrader, J. (Hg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn, S. 31–64
- Seidel, S. (2006): Erhebungen zur Weiterbildung in Deutschland. Pfade durch den Statistikdschungel. In: Gisela, F. (Hg.): Weiterbildungsmonitoring ganz öffentlich. Entwicklungen, Ergebnisse und Instrumente zur Darstellung lebenslangen Lernens. Bielefeld, S. 35–63
- Siebert, H. (2010): Erwachsenenbildung in der Bundesrepublik Deutschland – Alte Bundesländer und neue Bundesländer. In: Tippelt, R./Hippel, A. von (Hg.): Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung. Wiesbaden, S. 59–85
- Stadt Köln (2012): Kölner Bildungsbericht. Bildungsmonitoring 2012. Von frühkindlicher Bildung bis Weiterbildung. Köln, S. 143–167
- Stadt Leipzig (2010): Bildungsreport Leipzig 2010. Leipzig
- Stadt Nürnberg (2011): Bildung in Nürnberg 2011. Erster Bildungsbericht der Stadt Nürnberg. Nürnberg
- Stadt Offenbach (2011): Erziehung und Bildung in Offenbach. Bericht 2011. Offenbach
- Stadt Trier (2011): 1. Bildungsbericht der Stadt Trier 2010. Trier
- Statistisches Bundesamt/Statistisches Landesamt Baden-Württemberg/Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (Destatis/Statistik BW/DIE) (2008a): Machbarkeitsstudie zur Entwicklung und Erprobung eines regionalen Bildungsmonitorings als Serviceleistung für die Kreise und kreisfreien Städte. Wiesbaden/Stuttgart/Bonn
- Statistisches Bundesamt/Statistisches Landesamt Baden-Württemberg/Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (Destatis/Statistik BW/DIE) (2008b): Anwendungsleitfaden zum Aufbau eines Kommunalen Bildungsmonitorings. Wiesbaden/Stuttgart/Bonn. URL: www.statistik-bw.de/BildungKultur/Analysen!Aufsaetze/bildungsmonitoring.pdf
- Weiß, C./Gnahn, D./Küchler, F. v./Mazari, S./Rullmann, M. (2011): Der Weiterbildungsbereich im kommunalen Bildungsmonitoring. In: Programmstelle „Lernen vor Ort“ (Hg.): Lernen vor Ort, Extra. Bonn