

Bildungsberichterstattung als Steuerungsinstrument für die Weiterbildung?

1. Bildungsberichterstattung im Steuerungsparadigma

Die Steuerungsdebatte hat mittlerweile auch die Weiterbildung erreicht. Kern der „neuen Steuerung“ ist die Output-Orientierung – das heißt, dass die individuellen Lernergebnisse der zu optimierende Part sind, an dem sich die Bildungseinrichtungen messen lassen sollen (z.B. im Schulbereich über Bildungsstandards; vgl. Fend 2011, S. 6ff.). „Steuerung“ verstehen wir hier als Oberbegriff für das zielgerichtete und strategische Einwirken politischer Akteure auf gesellschaftliche Realität.¹ Unsere Steuerungsdefinition beinhaltet den Governance-Begriff, der hier als eine Form politischer Steuerung angesehen wird (vgl. Schrader 2011, S. 20ff.). Bildungsberichte sind in diesem Paradigma zentrale Werkzeuge, die eine evidenzbasierte Steuerung auf wissenschaftlicher Grundlage ermöglichen sollen.

Auch die Weiterbildung findet zunehmend Eingang in Berichtssysteme von der supranationalen bis zur kommunalen Ebene. Allerdings gibt es hier, verglichen mit den Untersuchungen im Schulbereich, eine für viele Aspekte unvollständige Datenbasis, was die durchgängige Abbildung des Bereichs erschwert. Bildungsberichterstattung ist laut Gnahs

eine systematische, theoriebasierte, indikatorengestützte, regelmäßige und umfassende Darstellung des Bildungsbereichs mit dem Ziel, Strukturen und Entwicklungen zu beschreiben, regionale und internationale Vergleiche zu ermöglichen, die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens insgesamt und seiner Teile einzuschätzen sowie Grundlagen für politische Entscheidungen zur Verbesserung des Bildungswesens zu liefern (2010b, S. 29).

Dabei orientiert sich das Bildungsverständnis an übergreifenden Zielen; der nationale Bildungsbericht führt als solche z.B. die „individuelle Regulationsfähigkeit“, die „Chancengleichheit“ als Anspruch an gesellschaftliche Teilhabe aller und „Humanressourcen“ für den Arbeitsmarkt (vgl. Döbert u.a. 2009, S. 239) auf.

Die berichteten Kennzahlen beziehen sich auf Sachverhalte des *Kontexts*, des *Inputs*, der *Prozesse* und der *Wirkung* von Bildung (vgl. ebd. 2009, S. 216). Diese vier Perspektiven liegen der international vergleichenden Berichterstattung der OECD zu-

1 Dies steht anderen Definitionen entgegen, die „Steuerung“ als lineares Top-Down-Modell eines staatlichen Politikdiktats verstehen und „Governance“ als Gegenmodell absetzen, durch das der komplexe Prozess der Politikgestaltung im Mehrebenensystem und unter Einfluss vielfältiger Akteure abgebildet werden kann (Kussau/Brüsemeyer 2007; Bruns/Schemmann 2009).

grunde (OECD 2011), sind für den nationalen Bildungsbericht strukturgebend und tauchen in verschiedenen anderen Konzepten der Berichterstattung, teilweise anders etikettiert, immer wieder auf.

Abbildung 1 verdeutlicht die steuerungsrelevanten Dimensionen organisierter, also formaler und non-formaler Weiterbildung. Es wird zwar zunehmend versucht, auch informelles Lernen in Bildungsberichten zu erheben, eine darauf aufbauende Steuerungspraxis ist aber noch sehr unausgereift, sodass diese Form des Lernens hier vernachlässigt wird.

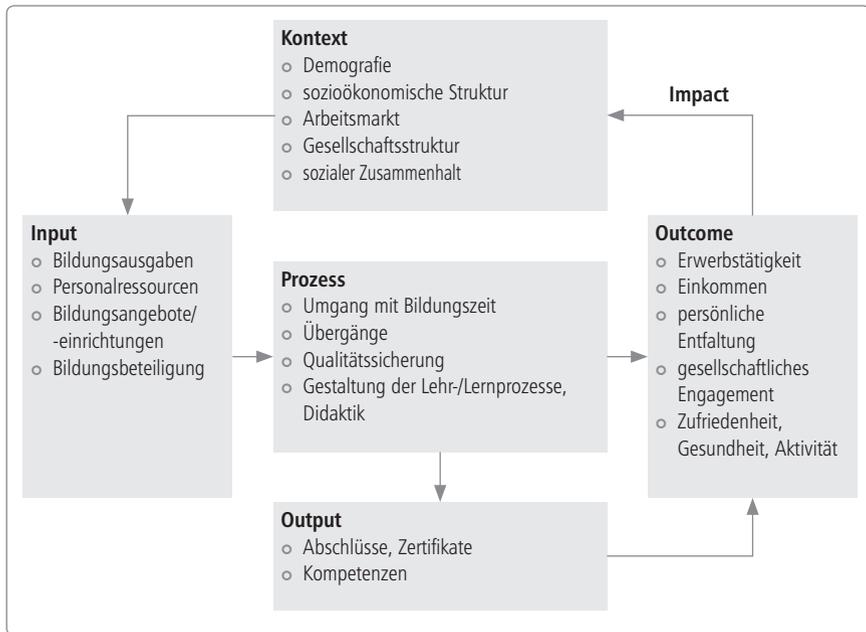


Abbildung 1: Steuerungsrelevante Dimensionen der organisierten Weiterbildung (eigene Darstellung in Anschluss an Döbert u.a. 2009, S. 241; Gnahs 2010b, S. 29)

Die *Input*-Dimension zeigt die Ausgangsfaktoren organisierter Bildung; der *Kontext* als deren gesellschaftliche Einbettung sowie der *Prozess* beziehen sich direkt auf Abläufe innerhalb des mit dem Angebot organisierten Bildungsprozesses. Dessen Wirkung wird differenziert in *Output* als Ergebnisse von Bildungsprozessen, *Outcome* als mittel- und langfristige Erträge bei den Teilnehmenden und *Impact* als Auswirkungen auf die sozialen Verhältnisse (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2005, S. 3).

Die Ergebnisse der Bildungsberichterstattung können sowohl für die Umsetzung harter Steuerungsmaßnahmen verwendet werden, wenn z.B. staatliche Finanzierung von der Erfüllung spezifischer Zielvereinbarungen und dem Erreichen von Bench-

marks abhängig gemacht wird, als auch für die Umsetzung weicher Steuerungsmaßnahmen, indem mithilfe des Vergleichs Leistungsdruck aufgebaut und mit dem Prinzip der Peinlichkeit operiert wird (so z.B. bei der PISA-Studie oder auch europäischen Vergleichsstudien, wie dem Adult Education Survey). Im Bildungsbereich greift gerade auf internationaler Ebene die weiche Steuerung, da internationale Organisationen kaum über rechtswirksame Kompetenzen verfügen. So werden z.B. Benchmarks der Europäischen Union genutzt, um den Diskurs auf allen Ebenen anzuregen und die Ressourcenentscheidungen auf anderen politischen Ebenen zu beeinflussen.² Die Weiterbildung ist der Bildungsbereich, dessen Steuerung aufgrund der Vielzahl beteiligter Akteure und Regelungen auf unterschiedlichen administrativen Ebenen vergleichsweise komplex ist (vgl. Gnahn 2010a, S. 20ff.).

Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Informationen die aktuellen Bildungsberichte zur Weiterbildung enthalten. Anschließend wird diskutiert, welche der Dimensionen organisierter Weiterbildung (Kontext, Input, Prozess, Output, Outcome) abgebildet werden. Schließlich wird die Aussagekraft bestehender Berichtsteile zur Weiterbildung als Grundlage einer evidenzbasierten Steuerung der Weiterbildung untersucht, und es werden Entwicklungsmöglichkeiten genannt.

2. Dimensionen der Weiterbildung in aktuellen Bildungsberichten

2.1 Internationale Ebene

Der wichtigste Bildungsbericht auf internationaler Ebene ist der jährlich erscheinende Report „Bildung auf einen Blick“ („Education at a Glance“, OECD 2011). Sein Schwerpunkt liegt auf dem Schul- und Ausbildungssystem der Mitgliedsländer der OECD. Ein Indikator in den Bereichen Bildungszugang, Bildungsbeteiligung und Bildungsverlauf widmet sich der Weiterbildung (OECD 2011, S. 449ff.).³ Hier werden verschiedene Kennzahlen dargestellt, u.a. Teilnahmequoten zu formaler und nicht formaler Fort- und Weiterbildung sowie zu berufsbezogener nicht formaler Fort- und Weiterbildung, Teilnahmestunden pro beschäftigtem Teilnehmenden bei nicht formaler berufsbezogener Fort- und Weiterbildung, erwartete Teilnahmestunden über das gesamte Erwerbsleben sowie der Anteil der Erwachsenen, die sich über Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten informiert haben. Einige der Kennzahlen werden weiter nach Bildungsstand der Personen differenziert; dabei handelt es sich durchgängig um Input-Kennzahlen.

2 Zur Implementation Europäischer Benchmarks vgl. Ioannidou 2010.

3 Der Indikator C5 ist auch einsehbar im Internet unter www.oecd.org/dataoecd/61/30/48631098.pdf (Stand: 20.01.2012).

Als allgemeine Outcome-Indikatoren zur Wirkung von Bildung enthält der Bericht Informationen zu den Themen „Bildungsstand Erwachsener“ (Indikator A1), „Erwerbsbeteiligung und Einkommenszuschläge nach Bildungsstand“ (A7, A8) und „gesamtgesellschaftliche Auswirkungen von Bildung“ (Wahlbeteiligung, Ehrenamt, Lebenszufriedenheit; A11). Allerdings kann kein spezifischer Bezug auf Weiterbildung hergestellt werden, die höchstens als Beitrag des Zweiten Bildungsweges zu den hier betrachteten Bildungsabschlüssen zum Tragen kommt. Der OECD-Bericht enthält keine spezifischen Daten auf Ebene des Weiterbildungssystems (Prozessebene), was sicherlich u.a. dadurch bedingt ist, dass sich die Institutionen, der Stellenwert der Weiterbildung und die Zugangswege zu ihr zwischen den Ländern stark unterscheiden.

Mit der von der OECD initiierten Studie „Programme for the International Assessment of Adult Competencies“ (PIAAC) werden derzeit erstmals international vergleichende Kompetenzen im Erwachsenenalter erhoben. Zusätzlich werden personen- und kontextbezogene Daten erfragt, so dass auch Hintergründe der Entstehung und Verwendung von Kompetenzen erforscht werden können.⁴

2.2 Nationale Ebene

Als Indikatoren zur Weiterbildungsteilnahme enthielt der Bildungsbericht 2010 (Autorengruppe Bildungsberichterstattung)⁵ die Teilnahmequoten verschiedener sozialer Gruppen – differenziert nach Bereichen von Weiterbildung sowie im internationalen Vergleich – und soziale Profile der Weiterbildungsbeteiligung. Zusätzlich wurden die Weiterbildungsangebote von Unternehmen, Weiterbildungserträge in Form von Teilnahmezertifikaten und Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, deren Dauer und die Übergänge von Teilnehmenden in die Beschäftigung dargestellt. Frühere Berichte enthielten darüber hinaus Indikatoren zum informellen Lernen (2006, 2008) und zur Finanzierung der Weiterbildung (2006).

Die Darstellung von Kennzahlen im nationalen Bildungsbericht orientiert sich notwendigerweise am verfügbaren Datenmaterial, wobei der AES, der europaweit alle fünf Jahre stattfindet und national an zusätzlichen Terminen durchgeführt wird, eine wichtige Rolle spielt (von Rosenblatt/Bilger 2011). Diese Daten zur Weiterbildungsbeteiligung gehören zur Dimension des Inputs in Weiterbildungsprozesse. Ebenso zählen die Angebote in Unternehmen bzw. der Bundesagentur für Arbeit und die finanziellen Aufwendungen für Weiterbildung (die 2006 allerdings nur für den begrenzten Bereich der Volkshochschulen dargestellt wurden) zu dieser Dimension. Der Output spielt eine Rolle beim Erwerb von Zertifikaten als Kennzahl für Erträge von Weiterbildung sowie in Daten zum Verbleib von Teilnehmenden an beruflicher Weiterbildung der Bundesagentur für Arbeit (Arbeitslosigkeit vs. Beschäftigung).

4 Eine Projektbeschreibung findet sich im Internet unter www.bmbf.de/de/13815.php (Stand: 20.01.2012).

5 Seit 2006 erscheint der Bildungsbericht im Zweijahresrhythmus.

Allen drei bisher erschienenen nationalen Bildungsberichten ist ein Kapitel zur „Bildung im Spannungsfeld veränderter Rahmenbedingungen“ vorangestellt, in dem im Jahr 2010 Indikatoren zur demografischen Entwicklung, zu wirtschaftlicher Entwicklung und Strukturwandel sowie zum Wandel der Familien- und Lebensformen beschrieben werden, die als Kontextinformationen für alle Bildungsbereiche relevant sind. Zudem gibt es im nationalen Bildungsbericht 2010 ein eigenes Kapitel zu Wirkungen und Erträgen von Bildung (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, S. 193ff.), das die Erträge auf gesamtstaatlicher Ebene und den individuellen Nutzen von Bildung in Bezug auf Erwerbstätigkeit, Einkommen, gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit thematisiert, jedoch jeweils nur mit Blick auf Abschlüsse in formalen schulischen und hochschulischen Bildungsgängen.

Der Schlussbericht des AES 2010 präsentiert Ergebnisse zur Bewertung des Weiterbildungsnutzens durch die Teilnehmenden (nämlich inwiefern die Lerninhalte aus subjektiver Sicht „gar nicht“ bis „sehr viel“ genutzt werden können) sowie zum erwarteten und realisierten Nutzen in unterschiedlichen Bereichen (z.B. „in der Arbeit mehr leisten“) (vgl. Seidel/Hartmann 2011, S. 191ff.). Bei diesen Kennzahlen gibt es jedoch noch methodische Unschärfen – insbesondere wegen des unterschiedlichen zeitlichen Abstands zwischen Teilnahme und Bewertung.

2.3 Länderebene

Da die Länder in der föderalen Struktur der Bundesrepublik für den größten Teil der Bildung (außer der beruflichen Weiterbildung) zuständig sind, müsste man annehmen, dass die Bildungsberichterstattung auf Länderebene besonders intensiv als Steuerungsinstrument genutzt würde. Für die Weiterbildung trifft dies nicht generell zu. Eine Reihe von Bundesländern hat zwar in der Nachfolge des ersten nationalen Bildungsberichts landesbezogene Bildungsberichte veröffentlicht, allerdings beinhalten bisher nur die Bildungsberichte zu Berlin-Brandenburg (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2010), Hamburg (ifbm 2011) und Baden-Württemberg (Landesinstitut für Schulentwicklung/Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2011) ein Kapitel zur Weiterbildung. Alle anderen bisher veröffentlichten Bildungsberichte konzentrieren sich auf den Schulbereich.

In manchen Teilen überschneiden sich die Inhalte zur Weiterbildung in den drei verfügbaren Bildungsberichten auf Landesebene, in anderen werden eigene Akzente gesetzt. Alle drei Berichte enthalten Angaben zu Schülerinnen und Schülern in Angeboten des Zweiten Bildungswegs, z.T. mit Abschlüssen (Berlin-Brandenburg). Quoten der Teilnahme an Weiterbildung insgesamt sowie an betrieblicher Weiterbildung werden für Berlin-Brandenburg und Baden-Württemberg berichtet, Inanspruchnahme von Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit und andere Daten dazu in Hamburg und Berlin-Brandenburg. Während alle drei Berichte Belegungszahlen an Volkshochschulen beinhalten, informiert Hamburg zusätzlich über deren Finanzierung, die Anbieterdichte an Einrichtungen sowie die Inanspruchnahme des Bildungsurlaubs;

Baden-Württemberg liefert dagegen Daten zu Teilnehmenden an Einrichtungen der wissenschaftlichen Weiterbildung, der kirchlichen Erwachsenenbildung, der Landeszentrale für politische Bildung und der Ländlichen Erwachsenenbildung.

Hamburg stellt zusätzlich Daten zur Inanspruchnahme von Weiterbildungsberatung und Nutzung der stadtweiten Weiterbildungsdatenbank vor und beschreibt Anstrengungen zur Entwicklung von standardisierten Weiterbildungsbausteinen für die berufliche Weiterbildung. Baden-Württemberg berichtet über die Teilnahme am informellen Lernen. Schließlich informieren Baden-Württemberg und Berlin-Brandenburg über erfolgreiche Fortbildungsprüfungen, Berlin-Brandenburg darüber hinaus über Austritte aus Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit.

Wie der nationale Bildungsbericht liefern auch die Länderberichte sehr viele Kennzahlen zum Input und nur wenige zum Output. Alle Berichte enthalten ein allgemeines Kapitel zu Rahmenbedingungen von Bildung ohne spezifischen Bezug zur Weiterbildung. Zum Prozess von Weiterbildung äußert sich einzig der Hamburger Bericht mit den Weiterbildungsbausteinen, jedoch noch ohne Daten.

Neben den Bildungsberichten existieren in einigen Bundesländern verpflichtende Förderstatistiken zum Bereich der öffentlich geförderten Weiterbildung, die in der Regel ohne Kommentierung summarische Daten zur Finanzierung, zum Personal und zum Angebot der geförderten Anbietersegmente beinhalten (z.B. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2010, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2011).

2.4 Kommunale Ebene

Auch die Kommunen veröffentlichen zunehmend Bildungsberichte für ihren Zuständigkeitsbereich. Im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Modellprojekts „Kommunales Bildungsmonitoring“ und des Nachfolgeprogramms „Lernen vor Ort“ wurde ein Anwendungsleitfaden zum Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitorings entwickelt, anhand dessen die beteiligten Kommunen Bildungsberichte für ihren Bereich vorlegen können (Gnahs u.a. 2011). Die dort vorgeschlagenen Kennzahlen zur Weiterbildung sind in Tabelle 1 zusammengestellt.

Von den insgesamt vierzehn Indikatoren zur Weiterbildung beziehen sich elf auf den Bereich der Volkshochschulen als kommunale Weiterbildungseinrichtungen und drei auf die arbeitsmarktbezogene Weiterbildung, die durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert wird. Da zu anderen Angeboten keine flächendeckenden Daten vorliegen, wurden diese nicht in den Anwendungsleitfaden aufgenommen. Auch hier zeigt sich, dass die meisten für die Berichterstattung vorgeschlagenen Kennzahlen aufgrund der Datenlage Input-orientiert sind. Die Volkshochschulen spielen eine große Rolle in der Bildungsberichterstattung auf kommunaler Ebene. Dies ist zum einen darin begründet, dass sie als kommunale Einrichtungen selbstverständlicher Teil eines von der Kommune verantworteten Berichts sind. Zum anderen stehen mit der Volkshochschul-Statistik zu den Volkshochschulen als einzigem Bereich flächendeckende Daten

zu Einrichtungen, Personal, Finanzierung und Angebot zur Verfügung (Huntemann/Reichart 2011).⁶ Die einzige Kennzahl zum Output von Weiterbildung ist die Eingliederungsquote von Teilnehmenden in der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung. Der Anwendungsleitfaden sieht darüber hinaus einen allgemeinen Berichtsteil zum Kontext von Bildung vor (vgl. Gnahs u.a. 2011, S. 3ff.).

| Kernindikatoren | |
|------------------------------|--|
| G7.1 | Teilnahmequoten an Volkshochschulen |
| G7.4 | Anzahl der Eintritte in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung |
| G9.1 | Anzahl der Lehrkräfte an Volkshochschulen |
| Überblicksindikatoren | |
| G6.1 | Anzahl der Volkshochschulen |
| Ergänzungsindikatoren | |
| G5.1 | Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen |
| G5.2 | Öffentlicher Zuschuss pro Teilnahmefall an Volkshochschulen |
| G6.2 | Angebotsstruktur der Volkshochschulen |
| G7.2 | Zahl der Teilnahmefälle an Volkshochschulen je 1.000 Einwohner/Einwohnerinnen |
| G7.3 | Zahl der Teilnehmenden je Veranstaltung an Volkshochschulen |
| G9.2 | Struktur der Lehrkräfte an Volkshochschulen |
| G10.1 | Zahl der Unterrichtsstunden je 1.000 Einwohner/Einwohnerinnen an Volkshochschulen |
| G10.2 | Unterrichtsstunden je hauptberuflich pädagogisch Tätiger/Tätigem an Volkshochschulen |
| G10.3 | Veranstaltungen je hauptberuflich pädagogisch Tätiger/Tätigem an Volkshochschulen |
| G7.5 | Beteiligungsquote an arbeitsmarktbezogener Weiterbildung |
| G15.1 | Eingliederungsquote von Teilnehmenden an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung |

Tabelle 1: Kennzahlen zur Weiterbildung im kommunalen Bildungsmonitoring
(Gnahs u.a. 2011, S. 32)

⁶ Mit der Statistik des Verbunds Weiterbildungsstatistik liegt eine vergleichbare Statistik für vier andere Verbände der katholischen, evangelischen, gewerkschaftlichen und politischen Erwachsenenbildung vor; diese Daten lassen sich allerdings nicht in der gleichen Weise örtlich zuordnen wie die VHS-Daten, da einzelnen Einrichtungen auch kein Versorgungs- bzw. Einzugsgebiet zugeordnet ist (Weiß/Horn 2011).

Bisher haben einige Städte, Gemeinden und Kreise⁷ auf Basis dieses Anwendungsleitfadens⁸ einen kommunalen Bildungsbericht vorgelegt, etliche jedoch ohne Berücksichtigung der Weiterbildung. Diejenigen Städte, die Weiterbildung berücksichtigen, stellen aufgrund der Datenlage vor allem den Input in die Volkshochschulen dar (Landeshauptstadt München 2010; Stadt Erlangen 2010). Die Stadt Leipzig (2010) berichtet zusätzlich von Maßnahmen des Zweiten Bildungsweges, Meisterausbildungen und Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit. Mangels umfassender Daten werden zur beruflichen und betrieblichen Weiterbildung Fallbeispiele benutzt. Dieser Mangel an Daten wird kritisch kommentiert: „Die Datenlage zur Weiterbildung ist auf kommunaler Ebene schlecht, da viele Weiterbildungsmaßnahmen nicht im Rahmen der amtlichen Statistik erfasst werden“ (ebd., S. 259).

Einerseits sind Kommunen „näher am Weiterbildungsgeschehen“; auf kommunaler Ebene bestehen z.B. auch Zugänge zu Daten zu non-formalen Lernwelten in Einrichtungen mit Bildung als Nebenfunktion (z.B. Bibliotheken, Museen) (vgl. Programmstelle „Lernen vor Ort“ 2011, S. 6ff.). Andererseits sind viele bundes- oder landesweit vorhandene Datenquellen nicht kommunal differenzierbar, so dass z.B. für das individuelle Weiterbildungsverhalten eigene Erhebungen für erforderlich gehalten werden (vgl. Stadt Leipzig 2010, S. 281).

3. Berichterstattung für Output-orientierte Steuerung in der Weiterbildung?

Die Vielzahl der hier vorgestellten Bildungsberichte zeigt den großen Bedarf an quantitativen Informationen zum Weiterbildungsbereich. Dabei sind alle Berichtssysteme immer darauf angewiesen, dass die für die Kennzahlenbildung notwendigen und gewünschten Daten auch vorhanden sind bzw. erhoben werden. Gleichzeitig wird aber auch die Abhängigkeit der – vom Anspruch her unabhängigen und objektiven – Berichte von politischen Interessen deutlich, da die Komplexität der Untersuchungen von der jeweiligen Steuerungsebene abhängt und Gegenstände der Untersuchung auf politisch definierten Fragen und Zielsetzungen basieren.

Betrachtet man die Inhalte der vorgestellten Berichtssysteme, so überwiegen bei weitem die Kennzahlen zum Input (v.a. in Form von Teilnahmequoten und sozialen Strukturen der Weiterbildungsbeteiligung sowie Kennzahlen zur Finanzierung, zum Personal etc.). Die Prozesse von Bildung finden auf der Ebene der einzelnen Einrichtungen statt und sind einer Kennzahlenbildung auf regionaler und damit politisch-

7 Eine Liste ist einsehbar unter www.dipf.de/de/projekte/kommunales-bildungsmonitoring/?searchterm=Bildungsmonitoring (Stand: 20.01.2012).

8 Außer zur Weiterbildung enthält der Anwendungsleitfaden Kennzahlen zu folgenden Themen: Rahmenbedingungen, Grundinformationen zu Bildung, Tageseinrichtungen für Kinder, allgemeinbildende Schulen, berufliche Bildung, Hochschulen, non-formale und informelle Lernwelten sowie Bildungsnetzwerke und -beratung.

administrativer Ebene nicht direkt zugänglich. Mittelbar wird versucht, die Qualität der Bildungsprozesse über Anforderungen an Zertifikate und Qualitätsmanagementsysteme (Weiland 2011) oder durch das Setzen von Standards (vgl. ifbm 2011, S. 326) zu steuern. Häufig wird die demografische Entwicklung und/oder die wirtschaftliche Situation einer Region als Kontext thematisiert. Outputs von Bildung sind selten mit Kennzahlen beschrieben. Wenn dies aber der Fall ist, handelt es sich meist um in den Statistiken zur öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung der Bundesagentur für Arbeit aufgeführte Zertifikate und Fortbildungsprüfungen oder die unmittelbare Vermittlung in Arbeit. Die Outcomes von Bildung sowie Daten zum Bildungsprozess fehlen fast völlig (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, S. 146). Trotz der Forderung nach Bildungsberichten als Grundlagen für Output-orientierte Steuerung ist die Berichterstattung (bedingt durch die spezifische Datenlage in der Weiterbildung) doch weitgehend Input-orientiert.

In der Weiterbildung gibt es keine zur schulischen Bildung analogen, standardisierten Messverfahren des Outputs. Dort wurden Bildungsstandards für einige Klassenstufen eingeführt, deren Einhaltung im Ländervergleich zentral ermittelt wird (Kultusministerkonferenz 2004). Selbst wenn in der Weiterbildung den Vergleichsarbeiten analoge Leistungstests, wie etwa bei PIAAC, auf breiter Ebene eingeführt würden, könnte immer noch keine kausale Verknüpfung zwischen der Leistung des Individuums und vorhergehendem formalem oder non-formalem Lernangebot hergestellt werden – es sei denn, man würde explizit einen Vorher-Nachher-Vergleich ziehen. Außerdem entziehen sich diese Outputs aus der non-formalen Weiterbildung weitgehend der politischen Steuerung, da diese nicht über einen – auch nur für einen Lokalraum verbindlichen – Lehrplan verfügt und auch keinerlei Verpflichtung zur Teilnahme parallel zur Schulpflicht erwirken kann. Erst die Realisierung von Forderungen nach einer stärkeren Systematisierung des Weiterbildungsbereichs mit staatlichem Monopol oder gar nach Weiterbildungsverpflichtungen würde eine Output-orientierte Steuerung in großem Umfang – analog zur Schule – ermöglichen. Angesichts der Vielfalt von Weiterbildungsmöglichkeiten bei verschiedenen Trägern, die den Individuen auch große Wahlmöglichkeiten eröffnen, ist dies aber weder realistisch noch wünschenswert. Zudem ist die Nachfrage und Nutzung dieser Outputs individuell Sache der Lernenden.

4. Fazit

Erfüllen also die Bildungsberichterstattung und insbesondere die Teile zur Weiterbildung die Anforderungen, die im Output-orientierten Steuerungsparadigma an sie gestellt werden? Angesichts der obigen Ausführungen lautet die Antwort für die Weiterbildung: nur bedingt. Steuerungsrelevantes Wissen wird durchaus in Teilbereichen generiert. Output-orientierte Steuerung im strengen Sinne ist derzeit aufgrund der Verfasstheit des Feldes und der Datenlage nicht möglich und vor dem Hintergrund selbst-

gesteuerten Lernens im Erwachsenenalter im Vergleich zur Steuerung der Erstausbildung auch wenig relevant.

Dies bedeutet aber nicht, dass deswegen auf die Berichterstattung zur Weiterbildung verzichtet werden könnte. Die Bildungsberichterstattung sollte sich allerdings auf die Bereiche konzentrieren, in denen politische Steuerungsmöglichkeiten und diesbezügliche Informationsbedarfe bestehen, und hierfür das Paradigma der Output-Orientierung aufgeben, das – wie wir oben gezeigt haben – ohnehin nicht einlösbar ist. Hier wird in Form von Teilnahmequoten und Teilnahmestruktur zunächst der Input interessant, der ja bereits einen breiten Raum in der Berichterstattung einnimmt. Dies ist insofern berechtigt, als Chancengleichheit als ein zentrales Ziel öffentlicher Förderung von Weiterbildung gilt und in Bundesländern teilweise auch gesetzlich verankert ist. Die Teilnahme an Weiterbildung ist eine wichtige Voraussetzung dafür, Erträge oder Ergebnisse zu erzielen, die laut Output-Orientierung eigentlich gemessen werden müssten. Als hilfreich für die politische Steuerung, die ja immer auch darauf abzielt, die Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel zu beleuchten, könnte sich eine Abbildung der Teilnehmerstruktur differenziert nach Weiterbildungsanbietern erweisen. Dann würde auch ersichtlich, ob mithilfe öffentlicher Förderung tatsächlich mehr sogenannte bildungsferne Zielgruppen erreicht werden. Dafür wäre eine kombinierte Träger- und Teilnehmerstatistik erforderlich; eine solche wurde kürzlich in der Evaluation des Weiterbildungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen vorgeschlagen (DIE 2011a; 2011b). Weiterhin sollten auch die Inputfaktoren „Ressourcen“ und „Angebotsstruktur“ dargestellt werden, um eine angemessene Einordnung der Berichtsergebnisse zu ermöglichen. Diese Faktoren stellen insbesondere im interregionalen und internationalen Vergleich interessante Diskussionsansätze bereit. Derartige Vergleiche sind für die Bildungsberichterstattung zur Weiterbildung sehr wichtig, da sie zum Nachdenken und zum Blick über den Tellerrand anregen und die Frage nach möglichen Policy Transfers eröffnen.⁹

Vor diesem Hintergrund sollte auch die Einordnung der Ergebnisse in den gesellschaftlichen Kontext beibehalten werden, die fast allen Berichten vorangestellt ist. Steuerungsrelevant könnten darüber hinaus in der Prozessdimension eine detailliertere Darstellung des Weiterbildungssystems anhand der unterschiedlichen Anbietergruppen und der von ihnen vertretenen didaktisch-methodischen Ausrichtungen sowie der genutzten Qualitätsmanagementsysteme sein. Eine derartige Darstellung könnte zur Systematisierung und Transparenz des Weiterbildungsbereichs beitragen. Hilfreich und ebenfalls ausbaufähig ist die Erfassung von Outputs im Sinne von Zertifikaten, die für die Teilnahme in non-formalen Bildungsmaßnahmen vergeben werden und die Einfluss auf die Position der Teilnehmenden auf dem Arbeitsmarkt haben können. Auch diese Information gibt es derzeit nicht in der Kombination von Anbietern

9 Dies war z.B. im Projekt “Soft Open Method of Coordination” (SMOC) der Fall (Federighi/Torlone 2011).

und Teilnehmenden; gerade diese wäre aber auch von besonderer bildungspolitischer Relevanz und erfordert den Ausbau einer entsprechenden statistischen Infrastruktur.

In der Weiterbildung richtet sich das gesamtgesellschaftliche Interesse – anders als bei der Erstausbildung – nicht in erster Linie auf den Output, sondern auf Impact und Outcomes. Erwerbstätigkeit, persönliche Entfaltung der Einzelnen, Demokratiefähigkeit und Wohlstand sind maßgebliche politische Werte, zu deren Erreichung Weiterbildung einen Beitrag leisten soll. Gerade auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels werden Outcomes wie Zufriedenheit, Gesundheit und Aktivität auch im Alter politisch interessant und gelten als Faktoren für den sozialen Zusammenhalt. Die Entwicklung von hierfür geeigneten Kennzahlen könnte einen Beitrag dazu leisten, Bildungsausgaben in einen größeren Kontext einzuordnen.¹⁰

Offen bleibt bei aller Weiterentwicklung des Berichtswesens, inwiefern die Ergebnisse der Bildungsberichterstattung tatsächlich politische Veränderungen (Policy-Wandel) anstoßen können. So geht z.B. der Advocacy Coalitions Approach davon aus, dass derartige Veränderungen erst über einen Zeitraum von mindestens einem Jahrzehnt festgestellt werden können. In der Regel werden Informationen von allen politischen Lagern genutzt, um den eigenen Standpunkt zu untermauern. Dies ist besonders im geistes- und sozialwissenschaftlichen Bereich der Fall, in dem die Daten noch stärker einer theoretisch-konzeptionellen Begründung bedürfen und damit diskursiv angreifbarer sind als in den Naturwissenschaften (Weible/Sabatier/McQueen 2009).

Literatur

- Allmendinger, J. u.a. (2011): Adult education and lifelong learning. In: Education as a Lifelong Process. The German National Educational Panel Study (NEPS). Sonderheft 14 der Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, S. 283–299
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2010): Bildungsbericht Berlin-Brandenburg 2010. Potsdam. URL: www.bildungsbericht-berlin-brandenburg.de/home.htm
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland 2006. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld. URL: www.bildungsbericht.de/daten/gesamtbericht.pdf
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich II. Bielefeld. URL: www.bildungsbericht.de/daten2008/bb_2008.pdf
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Bielefeld. URL: www.bildungsbericht.de/daten2010/bb_2010.pdf

10 Eine Verbesserung der Datenlage zu allen Aspekten einschließlich der Outcomes von Weiterbildung ist für die Zukunft durch das neu aufgelegte Nationale Bildungspanel NEPS (National Educational Panel Study; Blossfeld/Maurice/Schneider 2011) zu erwarten, das auch eine eigene Etappe zur Weiterbildung enthält (Allmendinger u.a. 2011). Mit dieser Datenquelle wird es in Zukunft möglich sein, spezifische Bildungs- und Arbeitsmarktverläufe und deren Erfolgsbedingungen und -hemmnisse zu identifizieren. Eine wichtige Aufgabe besteht darin, diesen zunächst unter Forschungsgesichtspunkten entwickelten reichhaltigen Datensatz so zu nutzen, dass „berichts-fähige“ und aussagekräftige Kennzahlen generiert werden.

- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2010): Erwachsenenbildung in Bayern 2008. München. URL: www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/download/B4100C%20200800/B4100C%20200800.pdf
- Blossfeld, H.-P./Maurice, J. von/Schneider, T. (2011): The National Educational Panel Study: need, main features, and research potential. In: Education as a Lifelong Process. The German National Educational Panel Study (NEPS), Sonderheft 14 der Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, S. 5–17
- Bruns, H./Schemmann, M. (2009): Der Einfluss der Europäischen Union auf den Weiterbildungssektor – zwischen Steuerung und Governance. In: Außerschulische Bildung, H. 4, S. 360–367
- Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2011a): Lernende fördern – Strukturen stützen. Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht. URL: www.schulministerium.nrw.de/BP/Weiterbildung/Aktuelles/Gutachten_Weiterbildung/DIE_Evaluation_WbG_NRW_Abschlussbericht_02-2011.pdf
- Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2011b): Lernende fördern – Strukturen stützen. Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Anhang zum Abschlussbericht. URL: www.schulministerium.nrw.de/BP/Weiterbildung/Aktuelles/Gutachten_Weiterbildung/DIE_Evaluation_WbG_NRW_Anhang_zum_Abschlussbericht_02-2011.pdf
- Döbert, H. u.a. (2009): Das Indikatorenkonzept der nationalen Bildungsberichterstattung in Deutschland. In: Timpelt, R. (Hg.): Steuerung durch Indikatoren. Methodologische und theoretische Reflektionen zur deutschen und internationalen Bildungsberichterstattung. Opladen/Farmington Hills, S. 207–265
- Federighi, P./Torlone, F. (Hg.) (2011): SMOC. Soft Open Method of Coordination from Prevalent. Florenz
- Fend, H. (2011): Die Wirksamkeit der Neuen Steuerung – theoretische und methodische Probleme ihrer Evaluation. In: Zeitschrift für Bildungsforschung, H. 1, S. 5–24
- Gnahs, D. (2010a): Weiterbildung und ihre Segmente. In: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung: Trends der Weiterbildung. DIE-Trendanalyse 2010. Bielefeld, S. 15–23
- Gnahs, D. (2010b): Berichtssysteme und Weiterbildungsstatistik. In: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung: Trends der Weiterbildung. DIE-Trendanalyse 2010. Bielefeld, S. 25–33
- Gnahs, D. u.a. (2011): Anwendungsleitfaden zum Aufbau eines Kommunalen Bildungsmonitorings. URL: www.statistik-bw.de/BildungKultur/Analysen!Aufsaetze/bildungsmonitoring.pdf
- Huntemann, H./Reichart, E. (2011): Volkshochschul-Statistik 49. Folge, Arbeitsjahr 2010. URL: www.die-bonn.de/doks/2011-volkshochschule-statistik-01.pdf
- Institut für Bildungsmonitoring (ifbm) (2011): Bildungsbericht Hamburg 2011. Hamburg. URL: www.bildungsmonitoring.hamburg.de/index.php/file/download/1606
- Ioannidou, A. (2010): Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum lebenslangen Lernen. Bielefeld
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2005): Gesamtkonzeption der Bildungsberichterstattung. Diskussionspapier. URL: www.bildungsbericht.de/daten/gesamtkonzeption.pdf
- Kultusministerkonferenz (2004): Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz. Erläuterungen zur Konzeption und Entwicklung. URL: www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_12_16-Bildungsstandards-Konzeption-Entwicklung.pdf
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007): Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden
- Landeshauptstadt München (2010): Münchner Bildungsbericht 2010. Kommunales Bildungsmanagement. München. URL: www.muenchen.de/media/lhm/_de/rubriken/Rathaus/scu/zahlen/bildber/mbb2010.pdf
- Landesinstitut für Schulentwicklung/Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2011): Bildungsberichterstattung 2011. Bildung in Baden-Württemberg. Stuttgart. URL: www.schule-bw.de/entwicklung/bildungsbericht/Bildungsbericht2011
- OECD (2011): Bildung auf einen Blick 2011. OECD-Indikatoren. Bielefeld
- Programmstelle „Lernen vor Ort“ (2011): Werkstattbericht. Der Weiterbildungsbereich im kommunalen Bildungsmonitoring. Bonn

- Rosenblatt, B. von/Bilger, F. (2011): Weiterbildungsbeteiligung 2010. Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES. Bielefeld
- Schrader, J. (2008): Steuerung im Mehrebenensystem der Weiterbildung – ein Rahmenmodell. In: Hartz, S./Schrader, J. (Hg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn, S. 31–64
- Schrader, J. (2011): Steuerung der Weiterbildung – Stand und Perspektiven der Forschung. In: Hof, C./Ludwig J./Schäffer, B. (Hg.): Steuerung, Regulation, Gestaltung. Dokumentation der Jahrestagung der Sektion Erwachsenenbildung der DGfE. Baltmannsweiler
- Seidel, S./Hartmann, J. (2011): Nutzen und Erträge von (Weiter-)Bildung. In: Rosenblatt, B. von/Bilger, F. (Hg.): Weiterbildungsbeteiligung 2010. Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES. Bielefeld, S. 191–201
- Stadt Erlangen (2010): Erlanger Bildungsbericht 2010. URL: www.erlangen.de/Portaldata/1/Resources/080_stadtverwaltung/dokumente/statistik/305_b_Bildungsbericht_Erlangen_2010.pdf
- Stadt Leipzig (2010): Bildungsreport Leipzig 2010. Leipzig. URL: www.leipzig.de/imperia/md/content/51_jugendamt/lernen_vor_ort/bildungsreport_leipzig_2010.pdf
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hg.) (2011): Kennzahlen zur Bildung in Rheinland-Pfalz 2009. Bad Ems. URL: www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/nach_themen/stat_analysen/Kennzahlen_Bildung/Kennzahlen_Bildung.pdf
- Weible, C.M./Sabatier, P.A./McQueen, K. (2009) Themes and Variations. Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. In: The Policy Studies Journal, H. 1, S. 121–140
- Weiland, M. (2011): Wie verbreitet sind Qualitätsmanagement und formale Anerkennungen bei Weiterbildungsanbietern? URL: www.die-bonn.de/doks/2011-qualitaetsmanagement-01.pdf
- Weiß, C./Horn, H. (2011): Weiterbildungsstatistik im Verbund 2009 – Kompakt. URL: www.die-bonn.de/doks/2011-weiterbildungsstatistik-01.pdf