

**Ekkehard Nuißl von Rein, Erhard Schlutz
(Hrsg.)**

Systemevaluation und Politikberatung

Gutachten und Analysen zum Weiterbildungssystem

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung

Online im Internet:

URL: http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2001/nuissl01_03.pdf

Dokument aus dem Internetservice [texte.online](http://www.die-bonn.de/publikationen/online-texte/index.asp) des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung

<http://www.die-bonn.de/publikationen/online-texte/index.asp>

Abstract

Ekkehard Nuissl von Rein, Erhard Schlutz (Hrsg.) (2001): Systemevaluation und Politikberatung

In dem Band finden sich die wichtigsten Studien und Gutachten zur Weiterbildung, die im letzten Jahrzehnt einzelner (Bundes-) Länder und Regionen vorgelegt worden sind: Schweiz, Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Braunschweig, Frankfurt, Freiburg. Bei den Systemevaluationen handelt es sich nicht nur um die "reine" Forschung, sondern auch um Gewinnung und Bewertung von Informationen zum Zwecke der Optimierung oder Revision. Die Lektüre und Analyse der hier vorgestellten Untersuchungen verspricht daher nicht nur Auskünfte über Verfahren und Techniken von Evaluationen auf einer seltener fokussierten Strukturebene, sondern auch Hinweise auf dringend nötige wissenschaftliche Grundlegungen und empirische Forschungen.

**Theorie und Praxis
der Erwachsenenbildung**

Ekkehard Nuisel/Erhard Schlutz (Hrsg.)

**Systemevaluation
und Politikberatung**

**Gutachten und Analysen
zum Weiterbildungssystem**



THEORIE UND PRAXIS DER ERWACHSENENBILDUNG

Herausgeber

Prof. Dr. Sigrid Nolda, Universität Dortmund
Prof. Dr. Ekkehard Nuisl von Rein, Universität Marburg
Prof. Dr. Rudolf Tippelt, Universität München

Herausgebende Institution

Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung ist eine Einrichtung der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) und wird von Bund und Ländern gemeinsam gefördert. Als wissenschaftliches Institut erbringt es Dienstleistungen für Forschung und Praxis der Weiterbildung. Das Institut wird getragen von 18 Einrichtungen und Organisationen aus Wissenschaft und Praxis der Erwachsenenbildung, die Mitglieder im eingetragenen Verein „DIE“ sind.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Nuisl, Ekkehard:

Systemevaluation und Politikberatung : Gutachten und Analysen zum Weiterbildungssystem / Ekkehard Nuisl von Rein ; Erhard Schlutz.

Hrsg.: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung. - Bielefeld :

Bertelsmann, 2001

(Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung)

ISBN 3-7639-1822-1

Verlag:

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG

Postfach 10 06 33

33506 Bielefeld

Telefon: (0521) 9 11 01-11

Telefax: (0521) 9 11 01-19

Bestell-Nr.: 14/1072

© 2001 W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

Satz+Grafiken: Grafisches Büro Horst Engels, Bad Vilbel

Herstellung: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld

ISBN 3-7639-1822-1

Inhalt

Vorbemerkungen	5
<i>Ekkehard Nuissl/Erhard Schlutz</i> Weiterbildungs-Evaluation im Vergleich	9
<i>Peter Faulstich</i> Bestand und Perspektiven der Weiterbildung – Das Beispiel Hessen	76
<i>Dieter Gnahs</i> Evaluation des Weiterbildungssystems der Stadt Braunschweig ...	91
<i>Peter Faulstich</i> Entwicklungslinien der Weiterbildung in Schleswig-Holstein	102
<i>Hajo Dröll</i> Weiterbildungsmarkt Frankfurt	117
<i>Josef Schrader</i> Abschied vom korporativen Pluralismus? Zum Wandel von Weiterbildung und Weiterbildungspolitik im Lande Bremen	136
<i>Thomas Eckert/Rudolf Tippelt</i> Wandel des Angebots in der Erwachsenenbildung: Regionalstudie Freiburg	164
<i>Erhard Schlutz</i> Evaluation der Weiterbildung und Gesetzesänderung in Nordrhein-Westfalen	183
<i>Philipp Gonon/André Schläfli</i> Evaluation der Weiterbildung der Schweiz	199
Autoren	213

Vorbemerkungen

Evaluation, Assessment und Monitoring sind Begriffe, die – mit einiger Verzögerung – aus dem englischen Sprachraum ins Deutsche eingedrungen sind. Eingedrungen sind aber nicht nur die Begriffe, sondern auch das, was sie bezeichnen: die Bewertung, Beurteilung und beratende Begleitung von Produkten und Prozessen. Evaluation ist dabei der im Deutschen am häufigsten gebrauchte Begriff.

Es ist schwer zu sagen, worin die wachsende Zunahme und Bedeutung von Evaluation begründet liegt. Als Kontrollinstrument, um festzustellen, ob Mittel zielgerichtet und sparsam eingesetzt wurden, ist sie in der Unternehmenswelt schon lange gängig. Hier wurden schon Verfahren der Produkt- und Prozessevaluation praktiziert, als im öffentlichen Bereich der Begriff nur als Methodenbegriff in der empirischen Sozialforschung (summative und formative Evaluation) bekannt war. Mit der zunehmenden ökonomischen Betrachtung des öffentlichen Sektors, dem Zwang zur Reduktion öffentlicher Ausgaben und Aufgaben und dem erhöhten Bedürfnis nach Legitimation öffentlicher Tätigkeiten nahm hier die Evaluationstätigkeit in den letzten Jahren stetig zu.

Heute können wir Evaluationen in nahezu allen öffentlichen Sektoren beobachten. So wird die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung ebenso evaluiert wie die Bedarfsgerechtigkeit der Wasserversorgung, die Wissenschaftlichkeit von Hochschulausbildung ebenso wie die Kostenstruktur im Gesundheitswesen. Die meisten dieser Evaluationen werden öffentlich begonnen, viele von ihnen auch öffentlich abgeschlossen. Weniger öffentlich transparent ist meist, was mit den Ergebnissen der Evaluation erfolgt.

In der Weiterbildung sind Evaluationen noch vergleichsweise jung. Vorläufer gab es in den Gutachten, die in den 1970er Jahren vor dem und für den Erlass von Weiterbildungsgesetzen der Bundesländer erstellt wurden. Sie reichten hinein bis in die 1980er Jahre (etwa zur Vorbereitung des nordrhein-westfälischen Arbeitnehmer-Weiterbildungsgesetzes) und in die 1990er Jahre (etwa zur Vorbereitung der Revisionen des niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetzes). Auch die Analysen und Stellungnahmen, die zur Formulierung des damals viel beachte-

ten baden-württembergischen Dokuments „Weiterbildung für die Zukunft“ (1984) erstellt wurden, lassen sich als Vorläufer solcher Evaluationen qualifizieren. Erst mit dem Gutachten über Weiterbildung in Hessen jedoch, das in den Jahren 1989 bis 1991 erstellt und diskutiert wurde, begann die Reihe der „Systemevaluationen“ zur Weiterbildung im deutschsprachigen Raum. Mit dieser „gutachterlichen Evaluation“ beginnt auch die hier vorliegende Sammlung.

Ziele, Verfahren und Methoden der Evaluationen können ganz unterschiedlich sein. Am wichtigsten ist die Frage, auf welche Aspekte sich der Blick in der Evaluation richtet und nach welchen Kriterien bewertet wird; Methoden und Verfahrensweisen sind dabei (im günstigen Fall: optimal) abgeleitete Instrumente. In der Weiterbildung kann sich der Blick auf unterschiedliche einzelne Aspekte richten: auf Teilnehmende, Angebote, Institutionen, Kosten, Inhaltsbereiche, regionale Dichte, Kooperationen und vieles andere mehr. Auch werden in einzelnen Evaluationen, soweit dies die erhobenen Daten zulassen, Beziehungen zwischen den beobachteten Merkmalen hergestellt: so etwa das Verhältnis von Teilnehmenden und Inhaltsbereichen, die Rolle von Institutionen in Bezug auf regionale Dichte oder die Bedeutung von kooperativen Netzwerken für Teilnahmefrequenzen und -strukturen. Gerade bei der Evaluation von Zusammenhängen zeigen sich aber auch die Schwierigkeiten, übergreifende Kriterienraster zu entwickeln und anzulegen.

Die in diesem Band zusammengestellten Darstellungen von „Systemevaluationen“ sind nur verdichtete Präsentationen von ausführlicheren und teilweise anders akzentuierten Evaluationsberichten. Diese wiederum stützen sich vielfach auf (eigens in Auftrag gegebene) Gutachten, deren Ergebnisse in die Evaluationsberichte einfließen. In diesem Sinne ist das vorliegende Buch eher ein Einstieg in die Betrachtung von Weiterbildungssystemen; dieser Einstieg kann über die Evaluationsberichte und die ihnen zugrunde liegenden Gutachten noch deutlich differenziert und vertieft werden.

Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) ist grundsätzlich an Systemevaluationen, ihren Zielen und Verfahrensweisen interessiert. Als Serviceinstitut für die Wissenschaft von der Erwachsenenbildung benötigt es Daten und Sichtweisen zur Situation dieses Bildungsbereiches, die es zur weiteren wissenschaftlichen Arbeit aufbereiten und in

diskursiven Zusammenhängen von Wissenschaft und Praxis reflektieren kann. Das Institut ist selbst Evaluationen unterworfen. Vor vier Jahren durchlief es die groß angelegte Evaluation aller Institute der „Blauen Liste“ (heute der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz“, WGL), die vom Wissenschaftsrat in den Jahren 1995 bis 2000 durchgeführt wurde. Über 80 außeruniversitäre Forschungs- und Serviceeinrichtungen wurden hinsichtlich Aufgabe, Effizienz, Qualität und Flexibilität evaluiert. Zugrunde lag das „Peer-Review-Verfahren“, operationalisiert hauptsächlich in einem standardisierten Fragebogen und einer Institutsbegehung. Das DIE hat diese Evaluation positiv abgeschlossen, bei einigen anderen evaluierten Instituten zeigte sich bereits die Verbindlichkeit des Verfahrens: Sie wurden umorganisiert oder sogar aus der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern herausgenommen.

Das DIE evaluiert selbst Organisationen und Fortbildungsangebote mit dem Ziel, Veränderungsprozesse einzuleiten und Angebote zu verbessern. In seiner evaluierenden Arbeit verbindet es die Sammlung von Daten (für wissenschaftliche Zwecke) mit einer fortlaufenden Beratung der Evaluierten. So hat etwa die Evaluation von Bildungseinrichtungen in vielen Fällen zum Beginn einer durchgreifenden Organisationsentwicklung geführt, die nicht selten vom DIE durch Beratung und Fortbildung weiter begleitet wird. Auch seine eigenen Aktivitäten evaluiert das DIE – über die Fremdevaluation des Wissenschaftsrates und der Institutsbeiräte hinaus. Produkte der Institutsarbeit wie Zeitschriften, Publikationen, Konferenzen und Fortbildungen werden fortlaufend daraufhin überprüft, ob sie dem Bedarf der Adressaten entsprechen und den Kriterien wissenschaftlicher Arbeit genügen und ob Aufwand und Ertrag in einer angemessenen Relation stehen.

Die Beschäftigung mit Verfahren und Ergebnissen von Evaluationen ist für das DIE eng verbunden mit der Thematik der Qualität. Ohne Evaluation gibt es kaum Ansatzpunkte, um Qualität zu analysieren und zu verbessern. Dies wird häufig nicht so gesehen, wenn evaluiert wird. Gerade in Evaluationen, die im politischen Kontext entstehen und deren Ergebnisse in einen politischen Kontext hineinwirken, sind die Interessen an Evaluationen und diejenigen an Qualität nicht immer deckungsgleich.

Ekkehard Nuissl
Deutsches Institut für Erwachsenenbildung

Weiterbildungs-Evaluation im Vergleich

Anlass und Absicht dieses Buches war es, die wichtigsten Studien und Gutachten, die im letzten Jahrzehnt zur Weiterbildung einzelner (Bundes-)Länder und Regionen vorgelegt worden sind, in ähnlich angelegten Kurzfassungen nebeneinander vorzustellen und sie der vergleichenden Betrachtung zugänglich zu machen. Der Titel „Systemevaluati-on und Politikberatung“ verrät allerdings, dass damit Interessen verbunden werden, die über die Absicht der Information und Dokumentation hinausgehen.

Drei Viertel der hier vorgestellten Untersuchungen sind auf Grund von Aufträgen aus der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik entstanden, und die Übrigen verfolgen explizit bildungspolitische Absichten oder enthalten Einsichten, die der politischen Gestaltung dienen können. Insofern ist der Begriff *Politikberatung* durch die Studien nahe gelegt. Allein dies sollte hellhörig machen, denn schon in den 1980er Jahren schien der relative Konsens der Bildungsreformer – also von Praxis, Politik und Wissenschaft – zerbrochen. Seitdem herrscht in der Praxis eher Enttäuschung an einer Bildungspolitik vor, die in „Sonntagsreden“ die Bedeutung des lebenslangen Lebens hervorhebt, zu einem entsprechenden politischen Handeln aber nicht mehr willens oder in der Lage zu sein scheint. Zugleich wendet sich die Wissenschaft von der Politik und damit anscheinend auch von einem politischen Engagement ab. Das Interesse am Individuellen und Biographischen tritt in den Vordergrund, daneben auch eine entschieden pragmatische Haltung. Insofern sollte an diesen Studien interessieren, was daraus über den Stand und die mögliche Dynamik der Bildungspolitik zu erfahren ist, ob sich hier ein neues Verhältnis von Wissenschaft und Politik andeutet, und – selbstverständlich – was Wissenschaftler/innen der Politik empfehlen und welche Überzeugungsarbeit sie leisten konnten.

In solcher Absicht verfasst, enthalten alle angeführten Studien auch wissenschaftliche Analysen. Als ganze Textsorte stellen die meisten jedoch Gutachten dar, die auf *Evaluationen* beruhen, also Lagebe-

schreibung mit Bewertung und Empfehlung verbinden. Die nordrhein-westfälische Studie heißt: „Evaluation der Weiterbildung. Gutachten“. Wenn wir recht sehen, verwenden die anderen Untersuchungen diesen Begriff nicht, würden aus heutiger Sicht gegen eine solche Etikettierung aber wahrscheinlich nicht viel einzuwenden haben – sofern ihnen damit nicht die Wissenschaftlichkeit abgesprochen werden soll. Offensichtlich ist allerdings, dass es sich zumeist nicht um „reine“ Forschung (System-Beobachtung und -Analyse) handelt, sondern eben um System-Evaluation, also um Gewinnung und Bewertung von Informationen zum Zwecke der Optimierung oder Revision. Dass dabei zum Teil umfangreiche Forschungen mit einem weiterreichenden Geltungsanspruch durchgeführt wurden, erscheint eigentlich nicht essentiell für den Texttyp als Ganzen. Es verweist eher auf vorherige Versäumnisse von Wissenschaft und Statistik, allzu lange keine grundlegenden Forschungen und Dokumentationen zu den Strukturen der Weiterbildung vorgelegt zu haben. Denn ein Großteil der Evaluationen belegt, dass wichtige Fragen – auch von Praxis und Politik – nicht beantwortet werden können, wenn Wissenschaft nur aus gegebenem (Auftrags-)Anlass und punktuell aktiv wird (vgl. Schlutz 1999).

Evaluationen verzichten nicht auf wissenschaftliche Standards und Methoden, aber sie müssen den Untersuchungsaufwand, den Geltungsanspruch und die mögliche Reichweite ihrer Ergebnisse im Hinblick auf das jeweilige Handlungsziel und die zugestandenen Mittel an Geld, Zeit und Personal bescheidener kalkulieren. Oft haben sie jedoch einen leichteren Zugang zum Feld, entweder weil der Auftraggeber ihn hat bzw. erschließen hilft oder – und besser – weil im Feld ein eigenes Interesse an mehr „Selbstgewissheit“, möglichst verbunden mit einer Selbstevaluation, bereits vorhanden ist. Die Lektüre und Analyse der hier vorgestellten Untersuchungen verspricht daher nicht nur Auskünfte über Verfahren und Techniken von Evaluationen auf einer seltener fokussierten Strukturebene, sondern auch Hinweise auf dringend nötige wissenschaftliche Grundlegungen und empirische Forschungen.

Nun kennt man Unterrichts-, Programm- oder Einrichtungs-Evaluationen, und diese nehmen offensichtlich auch in der Weiterbildung zu, nachdem dort lange Zeit eher der Input als Arbeitsschwerpunkt galt. Steigende Qualitätsansprüche der Auftraggeber und Nutzer, Optimierungsbedarfe von Organisationen, Verwendungsnachweise und Legiti-

mationsdruck mögen u. a. Ursachen und Ziel dafür sein. Jedenfalls ist das nicht nur ein deutsches Phänomen, sondern Evaluation ist offensichtlich ein Thema, an dem vergleichende und internationale Aspekte der Erwachsenenbildung illustriert werden können (vgl. Künzel 1999). Aber der Anspruch einer „Systemevaluation“ erscheint neuer und erläuterungsbedürftig. Denn was untersucht man eigentlich genau, wenn man Aussagen über ein System machen will? Und wichtiger: Stellt Weiterbildung überhaupt ein System dar? Tatsächlich scheint die bildungspolitische Vorstellung aus den 1970er Jahren gescheitert zu sein, Weiterbildung zum integralen Bestandteil des Bildungssystems zu machen. Zugleich melden sich heute Zweifel von Seiten der soziologischen Systemtheorie, ob Weiterbildung im theoretischen Verständnis eigentlich schon oder noch als System aufgefasst werden kann. Wie kann man also evaluieren, was es möglicherweise (vgl. Lenzen/Luhmann 1997) gar nicht gibt?

Zugegeben, der Ausdruck „Systemevaluation“ ist bislang ein Kunstwort, kein schlüssiger Begriff. Ein wenig wollen wir damit auch provozieren, nicht bei der augenblicklichen Ratlosigkeit im Hinblick auf die Systemhaftigkeit von Weiterbildung zu verharren. Denn das Interesse von Wissenschaft, Profession und Politik an einer entsprechenden Klärung ist unübersehbar (dazu mehr im zweiten Teil dieses Beitrags). Selbst wenn sich dabei herausstellte, dass die Leistungsfähigkeit heutiger und zukünftiger Weiterbildung gerade nicht in systemischer Geschlossenheit, sondern in ihrer Anschluss- und Gebrauchsfähigkeit für andere Systeme und Funktionen liegt (vgl. Harney 1997), wäre dies eine nützlichere Auskunft als die Diffusität, mit der heute zuweilen über die angebliche Diffusion der Weiterbildung geredet wird. Die Autoren der Beiträge dieses Bandes haben jedenfalls viel dazu getan, empirische Bausteine zu einer Systembeschreibung zu identifizieren und zu definieren. Das sind – auch von ihnen selbst zugestanden – zunächst Versuche, wenn auch aufwändige und zuweilen in Sackgassen gehende, aber sie können die empirische und theoretische Forschung damit anregen. Insofern bedeutet „Systemevaluation“ nicht, etwas fest Umrissenes zu untersuchen, sondern sich auf die Suche nach dem Gegenstand „System“ zu machen.

Die *Anlage dieses Bandes* hält nicht die Abfolge ein, die man vielleicht von Sammelbänden erwartet. Zunächst beschreiben die Her-

ausgeber ihre Leseerfahrungen und versuchen eine vergleichende Analyse und einen Überblick zu den nachfolgend dargestellten Untersuchungen. Ihr Beitrag geht folgenden Fragen nach, die in etwa der Anlage der späteren Einzeldarstellungen entsprechen:

- In welchem politischen Kontext und mit welchem Auftrag entstehen die Untersuchungen? (Teil 1)
- Welches ist der Untersuchungsgegenstand? Was erfährt man über die Systemhaftigkeit der Weiterbildung, und kann man überhaupt von einem „System Weiterbildung“ sprechen? (Teil 2)
- Mit welchen Verfahren und Methoden wird gearbeitet, was ergibt sich daraus für künftige Systemevaluationen? (Teil 3)
- Welche Ergebnisse zur Situation der Weiterbildung werden präsentiert, und woraus ergeben sich Handlungsbedarfe? (Teil 4)
- Welche Empfehlungstypen werden angeboten, und lassen sich – falls angestrebt – Wirkungen der Politikberatung (oder Bedingungen dafür) ausmachen? (Teil 5)

Selbstverständlich können die Herausgeber nicht für sich in Anspruch nehmen, allen Facetten der Untersuchungen gerecht geworden zu sein. Dafür sind diese zu komplex und beziehen sich auf zu unterschiedliche Anlässe, Aufträge, Gegenstände, Zeiträume, Adressaten usw. Im Interesse des Überblicks fasst dieser einleitende Beitrag möglicherweise auch Auseinander-Strebendes voreilig oder allzu vereinfacht zusammen. Insofern laden die Herausgeber nachdrücklich dazu ein, auf die differenzierteren nachfolgenden Beiträge zurückzugreifen (die nachstehende Tabelle versucht einen Überblick in zeitlicher Folge). Die Kurzdarstellungen gehen ihrerseits auf umfangreichere Originalstudien zurück, an denen meist auch noch weitere Autoren beteiligt waren. Dieser Band enthält also eine Tiefenstaffelung, die über ihn hinausweist.

Region Erscheinungs-/ Erhebungsjahr	Hessen 1991 (1989/90)	Braunschweig 1994 (1992/93)	Schleswig- Holstein 1996 (1993/94)	Frankfurt 1999 (1994)	Bremen 1995 (1994/95)	Freiburg 1996 (1995)	Nordrhein- Westfalen 1997 (1997)	Schweiz (1998)
Auftraggeber	Landes- regierung (FDP/CDU)	Stadt	Landes- regierung (SPD/FDP)	-	Landesregie- rung (SPD/ FDP/ Die Grünen)	-	Landesregie- rung (SPD/ Die Grünen)	Bundes- regierung
Auftrag	Strukturen, Probleme und Entwicklungs- perspektiven der Weiterbil- dung als "vierter Säule"	Bedarfsange- messenhaft der WB, optimaler Einsatz kommunaler Mittel	Bestandsauf- nahmen und Entwicklungs- perspektiven für die Weiter- bildungspla- nung	<i>Eigenes Ziel:</i> Strukturen des Weiterbil- dungsmarktes, Grenzen der Privatisierung	Anbieter- und Programm- strukturen und politische Steuerungs- möglichkeiten; mehrere Einzelfragen	<i>Eigenes Ziel:</i> Anbieter- Dokumentati- on; Integri- ation möglichen- weise des Weiterbil- dungssystems	Leistung und Förderung der Weiterbildung; Auswirkungen Finanzierungs- Angebot und Beteiligung	Situation und Defizite der Weiterbildung (allgemeinen)
Gegenstand	Weiterbildung i.w.S.	Kommunal geförderte und relevante WB	Weiterbildung i.w.S.	Alle lokalen Anbieter	Anerkennung WB und Systemkontext	Alle lokalen Anbieter	Anerkennung Weiterbildung	Weiterbildung i.w.S.
Beteiligte	2 Gutachter, 2 Mitarbeiter (+Struktur- kommission)	Forschungs- institut	2 Gutachter, 1 Mitarbeiter (+Weiterbil- dungskommis- sion)	Einzel- forschung	Strukturkom- mission einschl. 6 Gutachter + Forschungs- institut	Forschungs- gruppe (3 Pers.)	5 Gutachter, (+ Landes- beirat) Peer-Review- Verfahren	2 Gutachter
Veröffent- lichungen	Buch- gutachten + weitere Ergebnisse	Internes Gutachten	Buch- gutachten + weitere Ergebnisse	Diss. in Buchform	Drei Bände: 1. Empfehlun- gen 2. Einzelgut- achten, 3. Analyse des Gesamtange- bots	Buch- publikation	Buch- gutachten	Internes Gutachten

1. Anlässe und Ziele

Alle hier vorgestellten Systemevaluations haben zunächst eine ganz einfache strukturelle Gemeinsamkeit: Sie beginnen und sie enden zu einem bestimmten Zeitpunkt. Keine der Systemevaluations verfolgt eine kontinuierliche Evaluierungsstrategie oder bereitet eine solche vor. Es handelt sich also immer um befristete Projekte. Dies ist jeweils verbunden mit einem definierbaren Beginn. Zu dem Beginn gehört ein ursächlicher Kontext, aus dem heraus erklärt werden kann, warum eine solche Projektevaluation stattfindet. In der Regel lässt sich auch der Anlass feststellen, der zum Auftrag der Systemevaluation geführt hat. Und schließlich gehört zu befristeten Projekten jeweils die Angabe eines Zielles oder die Definition eines konkreten Auftrages.

1.1 Ursachen

Weiterbildung ist einem stetigen Veränderungsprozess unterworfen. Durch die enge Anbindung an Unternehmen und Betriebe, die Interessenlage der Adressaten, Anforderungen des Arbeitsmarktes und politische Programmatik ist Weiterbildung intensiver und direkter mit deren Veränderungen verwoben als andere Bildungsbereiche (wie etwa Schule und Hochschule), die in höherem Maße verregelt, strukturiert und gesetzlich verfasst sind. Die Offenheit der Weiterbildung, die an den Rändern unter anderem in soziale Arbeit, Therapie, Beratung, Lesen, Kommunizieren und Arbeiten übergeht, lässt diesen Bildungsbereich geradezu zu einem Spiegel gesellschaftlicher Wandlungsprozesse werden. Vergleichbares gilt auch für die ökonomischen Grundlagen der Weiterbildung, bei denen staatliche und öffentliche ebenso wie private und betriebliche Mittel eine Rolle spielen.

Generell lässt sich für die Weiterbildung seit den 1970er Jahren ein gesellschaftlicher und individueller Bedeutungszuwachs erkennen. Seit der ersten Erhebung im Jahre 1979 ist die Weiterbildungsteilnahme kontinuierlich gestiegen; zu Beginn nahmen ein Fünftel, heute nimmt etwa die Hälfte der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland an Weiterbildung teil (vgl. BMBW 1999). Mit anderen Worten: Rein quantitativ hat sich die Teilnahme an Weiterbildung in den letzten zwanzig Jahren weit mehr als verdoppelt. Dass sich dabei auch qualitative Verschiebungen ergaben, wird in einigen der vorliegenden Evaluationsberichte deutlich hervorgehoben (siehe Kapitel 4).

In der gleichen Zeit wuchsen auch naturgemäß der Umfang des Angebotes und die Zahl der Einrichtungen, die Weiterbildung anbieten. Insbesondere in den kommunalen Studien (Frankfurt, Freiburg, Bremen) zeigt sich die Dynamik und Reichweite dieses Zuwachses. Die meisten dieser neuen Einrichtungen sind kleinere Betriebe, die sich weitgehend ohne öffentliche Zuschüsse auf einem Bildungsmarkt behaupten. In ihnen arbeiten Lehrkräfte, die wahrscheinlich ein anderes Verständnis von ihrer Arbeit haben als beamtete oder in öffentlichen Einrichtungen angestellte Personen.

In etwa auf dem Ausgangsstand Ende der 1970er Jahre geblieben ist das Engagement des Staates (Bund, Länder) in der Weiterbildung.¹ Dies betrifft Höhe, Reichweite und Umfang der Förderung ebenso wie Reichweite und Tiefe der Regelungen (Gesetze, Verordnungen etc.) in diesem Bereich. Mit anderen Worten: Die öffentlichen Mittel stagnierten und gingen leicht zurück, verloren (und verlieren auch derzeit) immer weiter an Relevanz, ihr relativer Anteil an der Finanzierung der Weiterbildung sank drastisch. Zudem reduzierte sich zunehmend die Bedeutung des institutionellen Bereichs, der öffentlich bezuschusst wird. Die noch in den 1970er Jahren gültigen „Leitbilder“ öffentlicher Weiterbildungseinrichtungen wie der Volkshochschulen, die eine Grundversorgung erbringen und zu einem „Schulsystem“ für Erwachsene ausgebaut werden sollten, ist ganz offenkundig hinfällig. Dies gilt für Institutionen ebenso wie für Personen, die in der Weiterbildung arbeiten; die Tätigkeit des „hauptberuflichen pädagogischen Mitarbeiters“ (HPM) wurde durch differenzierte, neue Aufgaben (beraten, managen, kaufmännisch arbeiten) ergänzt oder auch abgelöst.

Die ökonomischen Ursachen der wachsenden Nachfrage nach Weiterbildung sind deutlich erkennbar. Zunehmender globaler Wettbewerb, neue Technologien, Verschiebungen von Produktions- zu Dienstleistungsmärkten, veränderte Profitraten und Kapitalerträge haben die ökonomische Basis vor allem der entwickelten Volkswirtschaften stark verändert. Die gegenläufigen Trends – Globalisierung von Konzernen, Regionalisierung kleiner innovativer Unternehmen – und die wachsende Rolle des Faktors „Humankapital“ im Dienstleistungsbereich entfalten eine zunehmende Dynamik. Dienstleistung und Kommunikationsindustrie dominieren mehr und mehr, traditionelle Märkte des Produktionsbereiches (Ausnahme: Fahrzeugindustrie) verlieren an Gewicht.

Diese ökonomischen Veränderungen beeinflussen alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. Soziale und familiäre Strukturen ändern sich, Mobilität und Flexibilität bestimmen Alltag und Biographien der Menschen. Ein Wechsel des Berufs im Verlauf der Erwerbsbiographie wird von der Ausnahme zur Regel, Veränderungen der Arbeitsplätze und neue Anforderungen sind Alltag. Wachsende Scheidungsraten, Zunahme der Single-Haushalten verweisen auf die Notwendigkeit für jede/n Einzelne/n, eigene Steuerungskompetenzen zu entwickeln.

Mit dem Wandel in der ökonomischen Basis und der sozialen Struktur der Gesellschaft verbunden ist auch ein Wandel in der Rolle des Staates. Ehemalige staatliche Kernaufgaben werden privatisiert (Bahn, Post, Telekommunikation, sogar Polizei), Kernaufgaben des Staates werden neu definiert. Diskussionen über die Frage, ob Lehrer und Lehrerinnen an Schulen verbeamtet sein sollen, und über die Frage der Autonomie von Hochschulen sind jeweils spezielle Ausformungen der grundsätzlichen Diskussion über die neu zu bestimmende Rolle des Staates.

Das zunehmende Missverhältnis zwischen einem wachsenden Weiterbildungsbereich und einem quantitativ (in Finanzierung) und qualitativ (in Gestaltung) verminderten Staatseinfluss ist ebenfalls Bestandteil dieser grundlegenden Frage nach zukünftigen Kernaufgaben des Staates. Dabei steht nicht nur zur Debatte, in welchem Umfang und mit welchen Instrumenten der Staat gestaltend Einfluss auf die (Weiter-)Bildung nehmen, sondern auch, ob dies überhaupt geschehen soll. Der zunehmende Widerspruch erzeugt einen Legitimationsdruck auf staatliche Stellen, einen Anpassungsdruck auf beteiligte Einrichtungen und Akteure und, sofern hier keine Perspektiven formuliert werden, einen weitgehenden Reformstau mit nachhaltigen Folgen für den gesamten Bildungsbereich.

1.2 Anlässe

Bei den hier vorliegenden Systemevaluations der Weiterbildung führte das wachsende Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher Verantwortung und Dynamik des Marktes zu unterschiedlichen Anstößen für Evaluationen und Regionalstudien. Zumeist ist Systemevaluation von der Politik nachgefragt. Die Diskrepanz zwischen der wachsenden Bedeutung von Weiterbildung und dem politischen Modernisierungsbedarf lässt Bundesorgane (Schweiz), Länder (Hessen, Schleswig-Holstein,

Nordrhein-Westfalen und Bremen) und Kommunen (Braunschweig) Beratung einholen. In zwei weiteren Stadtstudien geht es um wissenschaftlich initiierte Untersuchungen: im einen Fall um Marktanalyse in gewerkschaftlichem Interesse (Frankfurt), im anderen Fall um die Frage nach der Integrationskraft im Weiterbildungssystem (Freiburg).

In Nordrhein-Westfalen erfolgte die Auftragsvergabe infolge einer Regierungsbildung. Regierungsbildungen sind, vor allem, wenn sie in neuen Koalitionsstrukturen stattfinden, nahe liegende Anlässe, Politikbereiche zu sichten und auf Handlungsbedarf hin zu prüfen. In Nordrhein-Westfalen waren dabei allerdings unterschiedliche Interessen am Werke. Auf der Bildungsseite ging es darum, den Weiterbildungsbereich neu abzusichern, während die Finanzseite darauf drängte, das öffentliche Interesse an diesem Bildungsbereich schärfer zu definieren, ihn zu modernisieren und damit die Förderung erneut zu legitimieren.

Im Grunde kamen die anderen Auftragsarbeiten aus ähnlichen Gründen zu Stande. Auch in Hessen, Braunschweig, Schleswig-Holstein und Bremen geht es um die Überprüfung eines effektiven und effizienten Mitteleinsatzes vor dem Hintergrund einer wachsenden Schere zwischen Expansionsdrang und Kürzungsinteressen. Dabei liegen unterschiedliche Akzente vor. Während es in Hessen stärker um Mittelleinsparungen ging, veranlasste in Schleswig-Holstein eine neue Landesregierung die Diskussionen über den Weiterbildungsbereich, der hier bislang kaum politisch gestaltet worden war. In Bremen, einem Bundesland mit zwei Kommunen, wird vor dem Hintergrund finanzpolitischer Zwänge eine Diskussion über die Leistungsfähigkeit der anerkannten Weiterbildung einerseits (u. a. im Hinblick auf die politische Bildung) und über die mögliche Öffnung der Förderung für neue Berechtigte andererseits geführt.

Im Fall von Braunschweig konzentrierte sich die Diskussion in der Kommune auf zwei Vermutungen: Entspricht die Weiterbildungsstruktur noch den regionalen Qualifikationsbedürfnissen von Individuen und Betrieben, werden die Zuschüsse der Stadt noch optimal eingesetzt? Unterstützt wurden diese Vermutungen durch einen an Kennzahlen orientierten kommunalen Vergleich, der hier – anders als bei Bundesländern – eher möglich ist und im Anschluss an ein Modellprojekt der Bertelsmann-Stiftung auch in unterschiedlichen Städten Deutschlands realisiert wird.

In der Schweiz führte die Vorlage eines umfassenden Berufsbildungsberichts zu der Frage, ob der Bund nicht doch Verantwortung für die Weiterbildung übernehmen müsse. Dabei ergab sich der umfassende Auftrag, auch die Situation der allgemeinen (nicht-beruflichen) Weiterbildung zu untersuchen und den Gründen für einen „Reformstau“ nachzugehen.

Den Anstoß zu der Untersuchung über den Weiterbildungsmarkt in Frankfurt gab die Beobachtung, dass der Privatisierungsdruck wächst, und zwar auch im Bereich der Regelschule, besonders aber im expandierende Weiterbildungsbereich, und dass dies für gewerkschaftliche Politik (für Personal- und Arbeitsplatzdiskussion) eine zunehmende Perspektiv- und Handlungsunsicherheit bedeutet.

Auch die wissenschaftliche Studie zu Freiburg wurde vor dem Hintergrund der wachsenden Expansion des Weiterbildungsbereichs veranlasst. Die Frage, wie angesichts der Differenzierung, Fragmentierung und Atomisierung von Angebot und Angebotsrealisierung das Weiterbildungssystem noch zu integrieren sei, spielte dabei eine zentrale Rolle. Die öffentliche Förderung der Studie scheint zu bestätigen, dass mit diesem wissenschaftlichen Zugriff ein realpolitisches Problem erfasst worden ist.

Typisiert nach den Interessenstrukturen, die in den Anlässen zum Ausdruck kommen, zeigen sich vier Akzentuierungen, die in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen die Untersuchungen mitbestimmen:

- ein erkenntnisorientierter Anlass, bei dem es darum geht, ein wahrgenommenes Problem und seine Lösungsmöglichkeiten zu erkunden;
- ein handlungsorientierter Anlass, bei dem es darum geht, notwendige Informationsgrundlagen für aktuelle Handlungsprobleme zu finden;
- ein gestaltungsorientierter Anlass, bei dem es darum geht, Eckdaten für die Umsetzung von Gestaltungsinteressen zu ermitteln;
- ein legitimationsorientierter Anlass, bei dem es darum geht, die Förderung von Weiterbildung neu oder besser einschätzen und begründen zu können.

1.3 Aufträge

Die Unterschiedlichkeit des Anlasses hat naturgemäß auch Auswirkungen auf den Auftrag und auf das Ziel der Evaluation. Eine erste wichtige Frage liegt darin, wer die Evaluation durchführen soll (sofern es um einen nach außen gegebenen Auftrag geht). In der Regel waren dies Fachleute oder Institute, die Erfahrung mit Weiterbildung und/oder Evaluation gehabt haben. Meist sind es zwei Gutachter, manchmal von Mitarbeitern unterstützt, oft in Kontakt mit einer Beiratsgruppe oder Kommission. Vielen der Gutachter kann man bildungspolitisches Gestaltungsinteresse unterstellen. In Bremen wurde der Auftrag an eine Gruppe von Fachleuten erteilt, die zugleich parteipolitisch und vom professionellen Zugriff ein gewisses Spektrum repräsentieren. Im Beispiel Nordrhein-Westfalen dagegen wurde eine Expertengruppe von ‚critical friends‘ eingesetzt, die fachlich die beiden anstehenden Fragen (Finanzierung/Bildung) abdecken, gegenüber der Landesszene ausreichende Distanz und die Herstellung einer bildungspolitischen Konsensvorlage erwarten lassen.

Einige der Expertengruppen oder Gutachter thematisierten ihr Rollenverständnis zwischen Auftrag, eigener Position und realen Interessen. So ging es insbesondere darum, Evaluationsarbeiten nicht zu Gefälligkeitsgutachten zu machen, Evaluation als außenstehende, nicht von herrschenden Interessen in Dienst genommene Fachkompetenz zu definieren. Dabei nimmt keine der Evaluationen für sich in Anspruch, die vorgenommene Aufgabe ‚neutral‘ zu bewältigen. Teilweise explizit (Frankfurt), teilweise implizit (Schleswig-Holstein) und teilweise differenziert (Nordrhein-Westfalen) wird die eigene ‚Neutralität‘ relativiert.

Entsprechend der Auswahl der mit der Evaluation Beauftragten unterscheiden sich die Aufträge auch von der Struktur und der Textform her; Letztere reichen von internen Gutachten über Buchpublikationen bis zur Sammlung mehr oder weniger voneinander unabhängiger Studien und Untersuchungen. Dies hängt auch mit der Weite oder Enge der Aufträge zusammen, meist konnte von einer umfassenden Auftragslage ausgegangen werden (vgl. zu den methodischen Schwierigkeiten Kapitel 3). Es geht um *Entwicklungsperspektiven der Weiterbildung und um öffentliche Steuerungsmöglichkeiten/-notwendigkeiten*, in Braunschweig und Nordrhein-Westfalen zugespitzt auf den *Einsatz von Fördermitteln*.

Alle Evaluationsgutachten enthalten auch den Auftrag, *Bestandsaufnahmen* (der Leistung, der Weiterbildungslandschaft, der Gesetzeswirkungen usw.) vorzunehmen. Entsprechend wird das eigene methodische Vorgehen häufig mit der nahezu gleich lautenden Klage verbunden, dass zu wenige und qualitativ kaum verwendbare Daten über Weiterbildung vorliegen. Dies gilt für die Bundesebene, für die Bundesländer und auch für die Kommunen, und es gilt, wie das Beispiel Schweiz zeigt, auch in anderen europäischen Ländern. Gründe dafür sind vor allem die geringere Regelungsdichte (kein Gesetz), die Vielfalt der staatlichen Zuständigkeiten (Ressortpluralismus) und die gegenseitige ideologische und marktorientierte Abschottung der Weiterbildungsbereiche² (vgl. dazu Kapitel 3).

Die Notwendigkeit, Daten zu erheben, die eine Beurteilung der Situation und des Weiterbildungssystems ermöglichen, war daher Ausgangspunkt jeder Evaluationsarbeit. Das Datenproblem stellte sich unterschiedlich dar, je nachdem, ob Sekundäranalysen vorgenommen werden konnten oder eigene Erhebungen geboten erschienen, ob es um überschaubare Räume (Kommunen) oder um ein weites Land ging. Eine vollständige Bestandsaufnahme oder eine systematisch abgeleitete Stichprobenerhebung erfolgte in keinem Fall – dies hätte eine schlüssige Definition und die Kenntnis der Grundgesamtheit vorausgesetzt (vgl. Kapitel 2). Sekundärauswertungen bereits vorliegender Daten ermöglichten in keinem Fall eine ausreichende Bewertungsgrundlage. Nahezu alle Evaluationsgutachten wenden diese Situation bei der Auftragsvergabe auch zu einer Empfehlung (siehe Kapitel 5): Vorschläge zur Entwicklung eines dauerhaften Systems der Datenerfassung, um regelmäßige und kontinuierliche Bewertungen der Weiterbildungsentwicklung vorzunehmen.

Der inhaltliche Akzent der Bestandsaufnahmen und der damit verbundenen Bewertungen liegt auftragsgemäß auf *steuerungsrelevanten Informationen*. Direkt angesprochen wird diese Zielsetzung im Falle von Nordrhein-Westfalen, wo die Empfehlungen des Gutachtens davon ausgehen, dass die Landespolitik Interesse daran haben müsse, wirkungsvolle Steuerungsimpulse zurückzugewinnen und zu verstärken. In allen Evaluationen bestimmt aber wohl auch die Hintergrundannahme über das, was für steuerungsrelevant gehalten wird, die Gegenstandswahl und die inhaltliche Konzentration. Das kann die Angebotsentwicklung sein,

die Leistungsfähigkeit der Einrichtungen, die Verstärkung kooperativer Strukturen oder auch die Abstimmung zwischen staatlichen Ressorts oder politischen Handlungsebenen. Insofern soll dem Auftraggeber – natürlich mit unterschiedlicher Wirkung – ein instrumentelles Prozedere nahe gelegt werden, das seine Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten erhöht (vgl. Kapitel 5).

Damit verbunden, aber nicht identisch sind die Bestandteile der Aufträge, die sich auf die *Effektivität und Effizienz der Mittelvergabe* richten. Hier geht es vor allem auch um Vergleiche, um kennzahlen- und indikatorenorientierte Problembeschreibungen. So richtet sich das Interesse in Nordrhein-Westfalen etwa auf den Zusammenhang zwischen Angebot, Teilnahme und Finanzierung sowie auf die Auswirkungen möglicher alternativer Finanzierungsregelungen; in Braunschweig war die Frage, wie Zuschüsse optimal eingesetzt werden können und Lücken und Überschneidungen zu vermeiden sind. In der Tendenz sind die Aufträge präziser dort, wo es um die Effizienz der Mittelvergabe, und weniger dort, wo es um deren Effektivität geht. Bei der Zielgenauigkeit sind die Aufträge selbst eher zurückhaltend; allenfalls sehr allgemein sind *bildungspolitische Ziele* für den Weiterbildungsbereich in der Auftragsvergabe oder im Vorfeld des Evaluationsgutachtens formuliert. Dies bietet die Möglichkeit, bei Bestandsaufnahme und Bewertung eigene Akzente zu setzen. Davon haben die Gutachtenden auch durchaus Gebrauch gemacht (siehe Kapitel 4).

Nahezu alle Auftragsevaluationen litten unter *Zeitdruck*, der allerdings bei einer Variationsbreite zwischen einem halben Jahr und über zwei Jahren objektiv sehr unterschiedlich gewesen ist. Das politische Handlungsgefüge, das in überschaubaren Zeiträumen (in der Regel Legislaturperioden) Ergebnisse und Erfolge erwartet, wirkt sich auch auf die bestellten Evaluationen aus. Am Beispiel Hessens zeigt sich dabei, welche Risiken ein Evaluationsgutachten eingeht, wenn bei der Vorlage der Auftraggeber gewechselt hat. Das besondere Problem der Evaluation von Weiterbildungssystemen liegt, wie erwähnt, in der unzureichenden Datenlage, die zu eigenen Bestandsaufnahmen zwingt, was mehr Zeit kostet, als der Auftraggeber in der Regel zugestehen will. Dies kann eine Gefahr für die Breite, die Tiefe und auch die Qualität der Gutachten sein. Darauf machen die Evaluationsgutachten allesamt selbst aufmerksam.

2. Gegenstandsbestimmung und ‚Systemfrage‘

Allen in diesem Band in Kurzform vorgestellten Studien ist gemeinsam, dass sie auch einen Überblick über das ‚Feld‘ oder das ‚System‘ der Weiterbildung – bezogen auf ein Land oder eine Stadt – geben oder jedenfalls mehr Transparenz in dieser Hinsicht ermöglichen wollen. Denn die Literatur zur Weiterbildung thematisiert in den 1990er Jahren zunehmend die Ausdifferenzierung der Weiterbildung, die als unübersichtlicher im Vergleich etwa zu den 1970er Jahren empfunden, ja sogar als Entinstitutionalisierung charakterisiert wird.

Explizit vom „System“ wird in den Untersuchungen zu Hessen, Schleswig-Holstein, Freiburg, vom „Weiterbildungsmarkt“ wird im Hinblick auf Frankfurt gesprochen. Mehr oder weniger implizit umkreisen auch alle anderen Studien den Systembegriff. Dabei beschränken sich die Gutachten zur Weiterbildungspolitik nicht auf den Teil des Feldes, der bisher von Weiterbildungsgesetzen geregelt ist. Zum Teil soll damit auch der politische Einfluss ausgeweitet werden (Hessen, Schleswig-Holstein, Schweiz), z. T. soll vor dem weiteren Horizont die politische Aufgabe deutlicher herausgearbeitet werden (Bremen, Nordrhein-Westfalen). Wie wird nun diese Aussageinheit gedanklich vorstrukturiert und praktisch angegangen?

2.1 Anbieter und Grenzfälle

Das System wird zumeist gleichgesetzt mit einer Landschaft von Bildungseinrichtungen und -anbietern, die eine oder sogar die wichtigste Untersuchungseinheit darstellen (mit Ausnahme der Schweizer Untersuchung). Dies erscheint nicht ganz selbstverständlich, da neuere Diskussionen zum Systembegriff oder zum selbstorganisierten Lernen andere Untersuchungsgegenstände hätten erwarten lassen (z. B. die Lernenden, das professionelle Handeln usw.). Dokumentation und Kartographierung von Anbietern machen ein Gutteil der Arbeiten aus, und wer die Quellenlage kennt, kann ermessen, dass allein die Suche und Identifikation entsprechender Anbieter eine aufwändige Arbeit darstellt. Abgrenzungsprobleme spielen dabei eine große Rolle. Dies lässt sich schon angesichts der unterschiedlichen Anbieterzahlen erahnen. Zur besseren Vergleichbarkeit seien die Ergebnisse der Städte-Untersuchungen nebeneinander gestellt.

	Bremen Bremerhaven	Frankfurt	Braunschweig	Freiburg
Einwohnerzahl	680.000	654.000	258.000	191.000
Anbieter (untersucht, befragt)	100	ca. 190	53	189
geschätzter Rücklauf	80%	70%	50%	30%
wichtige Kriterien	Kontinuität; schriftliches Programm; ortsansässig	betriebs- förmige Organisation	genuine Bildungs- anbieter	Personen/ Institutionen mit Bildungszielen
Erhebungsjahr	1992	1994	1992/93	1995

Unterschiede bei den erfassten Anbietern lassen sich zum einen auf Grund der Größe der Städte, zum anderen mit Struktur und Charakter der Anbieter erklären. Natürlich sind die Zahlen auch abhängig von der Art des Befragungsrücklaufs. Aus der entsprechenden Prozentzahl lässt sich zwar ableiten, wie viele Einrichtungen die Forscher/innen angeschrieben oder angenommen haben, aber keineswegs die tatsächliche Grundgesamtheit. Nicht-Beantwortung könnte auch darauf hinweisen, dass die Adressaten sich nicht als Weiterbildungsanbieter definieren. Ein Großteil der Zahlenunterschiede ist gewiss auf Abgrenzungsprobleme und damit auf die angewendeten Ein- und Ausschlusskriterien zurückzuführen.

Muss ein Weiterbildungsanbieter z. B. eine betriebsförmige Organisation haben? Sind Schulen immer Bildungsinstitutionen, z. B. auch Kosmetik- oder Fahrschulen? Ist ein Hersteller, der in den Gebrauch seiner Produkte einführt, auch ein Weiterbildner? Ist ein arbeitsloser Lehrer, der Nachhilfeunterricht geben will und eine entsprechende Telefonnummer angibt, bereits als Anbieter anzusehen, oder gehören dazu eine festere Organisation, ein nachweisbarer Realisierungserfolg oder eine Angebotskontinuität? Muss das Angebot seminarförmig organisiert sein, oder bietet auch ein Hersteller von Lernmedien Weiterbildung an? Sind Berufsverbände oder Betriebe als Weiterbildungsanbieter anzusehen, wenn sie Weiterbildung für ihre Mitglieder und Mitarbeiter organisieren? Oder wie verhält es sich mit dem Problem der regionalen Abgrenzung: Sind als Weiterbildungsanbieter einer Stadt nur die anzusehen, die dort ansässig sind, oder nicht auch die, die von außerhalb hineinwir-

ken, sei es durch Export, sei es durch Import, etwa mit Hilfe von Fernstudien oder durch Attraktivität in regionaler Nachbarschaft?

Nicht alle Untersuchungen stellen diese Kriterien explizit dar. Wir erfahren aber, dass in Freiburg niedergelassene Einzelpersonen (Praxen) und Arbeitskreise aufgenommen wurden; dies erhöht die Zahl der Anbieter ungemein, da solche ‚Gründungen‘ relativ einfach und ohne Kapital vorgenommen werden können. In Frankfurt werden dagegen ausdrücklich nur Anbieter berücksichtigt, die betriebsförmig organisiert sind und eine gewisse Stabilität und Kontinuität der Arbeit vorweisen können. Die Forderung der Bremer Untersuchung, Kontinuität durch ein ausgedrucktes Angebot zu belegen, ist noch rigider, trotzdem wird geschätzt, dass nur wenige ‚seriöse‘ Anbieter nicht erfasst wurden und somit nur ein Bruchteil des tatsächlichen Angebots unberücksichtigt blieb.

Das Angebotsvolumen stellt eine weitere, bislang eher vernachlässigte Variable beim Vergleich von Anbieterzahlen dar. In Bremen etwa gibt es zehn ‚große‘ Anbieter (nach Veranstaltungszahlen und Volumen), die es anderen potenziellen Anbietern schwerer machen, in der Stadt Fuß zu fassen. Ein Vergleich der Städte Dortmund und Bremen in der nordrhein-westfälischen Untersuchung (vgl. Landesinstitut 1997) zeigt, dass Dortmund bei vergleichbarer Größe und Wirtschaftsstruktur nur die Volkshochschule als vergleichsweise großen Anbieter aufzuweisen hat und dass es daneben noch eine ‚mittelgroße‘ Einrichtung gibt, dann aber – anders als in Bremen – eine kaum überschaubare Vielzahl von kleinen und marginalen Anbietern. Damit wird in der Untersuchung die geringere Weiterbildungsdichte von Dortmund gegenüber der von Bremen erklärt: Vermutlich erreichen die vielen Kleinanbieter in Dortmund nicht die Marktpräsenz und Breitenwirkung der überschaubaren Großanbieter in Bremen.³

Zumindest in ihren Auswertungen nehmen die meisten Untersuchungen zu wenig Bezug auf das Angebotsvolumen. Dadurch werden nicht nur Vergleiche zwischen Regionen schwieriger, sondern es wird auch die mögliche Bedeutung einzelner Anbieter(gruppen) nicht mitbewertet, was meist zu einer Überschätzung neuerer Anbieter angesichts ihrer relativ großen Zahl führt.

Besser als die Anbieterzahlen lassen sich die von den Untersuchungen angezielten Segmente eines gedachten Weiterbildungs(anbieter-)Systems vergleichen.

Studien/ Anbieter	Bremen	Freiburg	Frankfurt	Hessen	Schlesw.- Holstein	Braun- schweig	NRW
A. Interne Anbieter, z. B. Betriebe	XX		x	X	x		
B. Externe Anbieter	XX	XX	XX	XX	XX	XX	
B1 davon staatlich anerkannt							XX
C. Grenzfälle z. B. Fahrschule, Nachhilfelehrer		XX	X				

Die Tabelle zeigt, auf welche Segmente sich die Untersuchungen intentional beziehen. Die meisten konzentrieren sich auf externe Anbieter, die selbstständig arbeiten und „nach außen“ Angebote machen. Dabei wird nicht unterschieden, ob diese ihrerseits offene oder – z. B. für Betriebe – auch geschlossene Angebote machen. Auch wird nicht genau zwischen expliziten, genuinen Weiterbildungsanbietern und impliziten Anbietern mit einer anderen Hauptaufgabe unterschieden. Meist sind eher die ersteren gemeint, allerdings werden dabei u. a. auch Berufsschulen oder Fachschulen aufgenommen, deren Weiterbildungsanteil wohl unterschiedlich sein wird. Die Frankfurter Studie bezieht ausdrücklich auch solche Anbieter ein, deren Hauptaufgabe keineswegs in Bildungsdienstleistungen besteht, wie z. B. die Vereinigung der Haus-, Grund- und Wohnungseigentümer (Angebote in Steuer und Recht), das Institut für Medienentwicklung und Kommunikation sowie Verlage. Letztere könnte man bereits als Grenzfälle klassifizieren, bei denen strittig sein mag, ob man sie Weiterbildungsanbietern zurechnen kann. Jedenfalls müsste die Frage nach der Kernleistung deutlicher gestellt werden, denn ein Theater würde man auch nicht als Gesundheitseinrichtung bezeichnen, nur weil ein Arzt oder eine Krankenschwester bei der Vorstellung anwesend ist. Die Frankfurter Untersuchung schließt allerdings Anbieter aus, die als Hersteller nur Anleitungen zur Produktverwendung geben, und solche, die nicht betriebsförmig organisiert sind, während die Freiburger Untersuchung ausdrücklich auch Einzelpersonen-Anbieter oder Ar-

beitsgruppen einbezieht. „Grenzfälle“ bei der Anbieteridentifikation entstehen also in den uns vorliegenden Untersuchungen auf Grund folgender Kriterien und Fragen:

- Kontinuität der Arbeit?
- Betriebsförmige Organisation?
- Weiterbildung als Haupt-Dienstleistung (Kernaufgabe)?
- Inhalte der Weiterbildung zuzurechnen?
- Seminarförmiges Angebot?⁴

Neben dieser „Ausweitung“ des Feldes hin zu weiteren gesellschaftlichen Praxen gibt es eine weitere, die nur die Bremer Programm-analyse ausdrücklich versucht: das Einbeziehen interner Anbieter ausschließlich für die eigenen Mitglieder oder Mitarbeiter. Eine Reihe von Untersuchungen schließt das Feld der Betriebe zwar explizit aus, erfasst aber undiskutiert Fach- und Berufsverbände, die meist in ganz ähnlicher Weise geschlossen arbeiten. Dies sei hier erwähnt, um noch einmal zu unterstreichen, wie schwierig Zuordnungen sind und wie unterschiedlich weit das „System“ Weiterbildung gefasst werden kann. Nur die nordrhein-westfälische Untersuchung beschränkt sich noch auf das Segment der nach dem Weiterbildungsgesetz anerkannten (über 500) Einrichtungen, um dem Auftrag der Evaluation gezielter nachgehen zu können, behält allerdings die Entwicklung der übrigen Weiterbildung im Blick und nimmt sie in die Begründung ihrer Empfehlungen auf.

Selbstverständlich erschwert eine nahezu unbegrenzte Aufnahme möglicher Anbieter auch die Strukturierung und Typisierung der Anbieterlandschaft, die nach Faulstich eigene Forschungsanstrengungen verlangt. Meist werden solche Zuordnungen nach dem herkömmlichen Mix von bekannten Einrichtungstypen (z. B. Volkshochschulen), zugehörigen Trägergruppen (z. B. Gewerkschaften), Branchen (Einrichtungen des Handwerks), sonstigen Funktionen (Kammern, Fachverbände) vorgenommen. D. h., die Wissenschaft bietet von sich aus meist keine homogenen Unterscheidungskriterien an (versucht werden: Größe, Rechtsform/Status, Angebotssparten).

Notgedrungen versuchten einige der Evaluationen, vor allem die ersten, eine ganz Reihe von Forschungsdefiziten gleichsam mitzulösen. Zum Teil ist ein fast verzweifertes Bemühen festzustellen, ein vollständiges Bild zu erlangen. Dabei werden ältere Anbieter, oft traditionell

der Jugendbildung verpflichtet, und neue Anbieter gleichermaßen einbezogen. Oft wird im Grunde auf der Phänomenebene gesucht, wo denn noch etwas von Bildungsdienstleistung oder von mehr oder weniger organisiertem Lernen zu entdecken wäre. Man gerät dann bald von der Anbietersuche in die Nähe solcher Entgrenzungsthesen, denen bereits jede pädagogische Geste eines Fernsehmoderators oder jedes didaktische Bemühen als Ähnlichkeit mit der Weiterbildung erscheint. Die Frage ist also, welchen Sinn – abgesehen von einer möglichen Pionierleistung – diese Art von Systemsuche hat und ob sie auf diese Weise Erfolg haben kann.

2.2 Weiterbildung – ein System?

Die Frage nach dem System, also nach vergleichbaren Zuständigkeiten, Handlungsformen und Grenzziehungen, erscheint für Bildungspolitik, Weiterbildungspraxis und Wissenschaft gleichermaßen wichtig und aktuell. Die *Bildungspolitik* (Strukturplan und Weiterbildungsgesetze) war einmal angetreten, Weiterbildung zur vierten Säule des Bildungssystems bzw. durch Anerkennung und Förderung gleichsam systemfähig zu machen. Sie ist heute mit der Irritation konfrontiert, dass das „System“ von öffentlich geförderten Institutionen offensichtlich nur einen Ausschnitt aus dem möglichen Gesamt von Weiterbildung darstellt. Müssen die Grenzen dessen, wofür Weiterbildungspolitik öffentliche Verantwortung übernimmt, neu gezogen werden?

Ähnliche Irritationen erlebt, wer immer in der *Praxis* nach der *professionellen Zuständigkeit*, nach den besonderen Interventionsformen und der genuinen Qualität von Erwachsenenbildung fragt.⁵ Gibt es noch eine dominante Praxis oder eine Grundgemeinsamkeit in den Ereignissen, die wir als Weiterbildung bezeichnen, und in den darauf bezogenen pädagogischen Kompetenzen? Und schließlich zur Zuständigkeit der *Wissenschaft*. Viele Nachbarwissenschaften teilen mit der Erziehungswissenschaft und der „Erwachsenenpädagogik“ den Gegenstand. Unsicherheiten in der Zuständigkeit werden durch das Irrlichern des möglichen Objektes weiter vermehrt. Die Teildisziplin Erwachsenenbildung müsste ihren besonderen Blick klarer bezeichnen oder die „Leitdifferenz“ zur Beobachtungsweise anderer Disziplinen deutlicher herausstellen, wie es am Ende einer Tagung der Kommission Erwachsenenbildung der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft hieß.

Angesichts dieser Problemlagen erscheint es nützlich, dass die *soziologische Systemtheorie* sich zunehmend auch der Weiterbildung annimmt, wie das bislang schon Senzky, Olbrich und Schäffter getan haben und wie es der Band von Lenzen/Luhmann (1997) verdeutlicht, der dem systemischen Zusammenhang von Jugendbildung und Weiterbildung nachgeht. Darin schlägt Kade vor, die Einheit des Bildungssystems anhand der Differenz „vermittelbar/nicht-vermittelbar“ zu bestimmen.⁶ Andere (z. B. Wittpoth) halten es dagegen für fragwürdig, von einer Einheit des Erziehungssystems auszugehen, sei doch selbst der Weiterbildungsbereich kaum als Einheit zu betrachten, sondern als Praxisfeld, das von permanenter Grenzverletzung lebt. Harney begründet, warum der Weiterbildungssektor nicht geschlossen und kontinuierlich an das System der Erziehung anschließt: historisch infolge unterschiedlicher Entstehungskontexte, systematisch auf Grund seines Charakters und seiner Leistung als überall verfügbare Lösungsoption. Der „Verzicht“ auf Systembildung erhöhe geradezu die Leistungsfähigkeit der Weiterbildung. Kuper verdeutlicht an einem einschlägigen Beispiel, dass Bereiche der Weiterbildung Subsysteme von anderen Systemen sind; schon der Bereich der betrieblichen Weiterbildung ist aus zwei Perspektiven mit unterschiedlicher Fokussierung von Vorder- und Hintergrund zu betrachten. Daraus folgt: Wahrscheinlich führt nur das Wechseln zwischen diesen Perspektiven zu dichteren empirischen Beschreibungen, aber auch zu nützlicheren theoretischen Konzepten.

Luhmann, der schon an anderer Stelle die Universität als Angehörige zweier Systeme, nämlich der Erziehung und der Wissenschaft bezeichnet hat, stellt aber die hier entwickelte Perspektive nicht zufrieden, entweder die Merkmale des Bildungssystems bis zur Unkenntlichkeit hin zu überdehnen oder auf den Nachweis der Systemhaftigkeit der Weiterbildung zu verzichten. Trotz der historischen Disparatheit müsse im gesellschaftstheoretischen Interesse (wir fügen hinzu: auch im politisch-praktischen) nach der Einheit in dieser Vielfalt gefragt werden. Diese Aufgabe könne nicht durch Setzung erledigt werden, sondern man müsse nach Strukturen und Operationen fragen, die es rechtfertigten, von einem gemeinsamen System zu sprechen. Dazu macht Luhmann einen Vorschlag, der über seine bisherigen Vorstellungen vom Erziehungssystem (mit dem Kind als Medium) hinausgreift und Vorstellungen vom lebenslangen Lernens einbezieht. „Lebenslauf“ (nicht Biographie) biete sich als Medium an. Der Lebenslauf sei offen für eine ständige Neube-

schreibung der eigenen Biographie und ohne zielgerichtete Struktur. Er sei zum Schema der Personwahrnehmung geworden. Das Erziehungssystem sieht im Lebenslauf einen Kombinationsraum von Möglichkeiten, von Optionen. Diese Optionen werden durch bestimmte Formen von Wissen (z. B. Selbstvergewisserung, Kenntnisse und Können) ermöglicht.⁷ Die Systemfrage sei dabei kein Gedankenspiel, sondern es sei ihr Ziel, eine angemessenere, weniger normative Selbstbeschreibung und damit eine bessere Selbstorganisation im Erziehungssystem zu erreichen.

Dieses Verständnis von „System“ schließt an gegenwärtige wissenschaftliche Überlegungen zum lebenslangen Lernen an. Es hat allerdings zunächst anscheinend wenig zu tun mit jenem anderen Interesse an der Systemfrage, nämlich mit der Frage nach der öffentlichen und politischen Verantwortung für Bildung und Weiterbildung. In den im hier vorliegenden Band dargestellten Untersuchungen finden sich beide Vorstellungen von System. Peter Faulstich (Hessen, Schleswig-Holstein) vertritt eine eher *bildungspolitische Variante*. Wenn er im Anschluss an Giddens meint, dem „weichen“ System Weiterbildung entspräche eine „mittlere Systematisierung“, so verlangt diese zunächst grammatikalisch befremdliche Formulierung (eigentlich: ein mittlerer Grad an Systemhaftigkeit) nach einem Subjekt, das diese „Systematisierung“ erst vornehmen oder unterstützen soll, und das ist zu einem großen Anteil die Politik. In dieser Perspektive macht es natürlich weiterhin Sinn, die Anbieterlandschaft nach den historisch gewachsenen Zusammenhängen zu ordnen und damit nach Interessen, die die Politik ohnehin nicht vernachlässigen kann.

Thomas Eckert und Rudolf Tippelt (Freiburg) vertreten eine *systemtheoretische Variante*. Danach ist die Ausdifferenzierung der Weiterbildung eine notwendige und positive Begleiterscheinung gesellschaftlicher Modernisierung, ein notwendiger Anpassungsprozess dieses sozialen Systems an seine Umweltaforderungen. Dabei können durch Segmentierung weitere Subsysteme oder durch Übernahme spezieller Aufgaben innerhalb desselben Systems funktionale Differenzierungen entstehen. Diese Ausdifferenzierungen müssen als komplementäre Bestandteile des Systems wirken und Integration ermöglichen, um die Leistungsfähigkeit des Systems nicht zu zersplittern, sondern zu erhöhen. Integration der Weiterbildung ist für die Autoren denkbar durch Verfahren (z. B. gesetzliche Regelung, Kooperation), durch Professionalisierung oder

durch gemeinsame Normen. Deshalb ist der Untersuchung sehr am Selbstverständnis der befragten Anbieter gelegen. Dabei scheinen die Autoren gegenwärtig eher Sorge um die Integration zu haben, die sie von Konkurrenz bedroht sehen. Man könnte allerdings auch die These vertreten, dass gerade Konkurrenz nötig sei, um profilierte komplementäre Gebilde überleben zu lassen und Zersplitterung zu reduzieren.

Was hat die eine Perspektive nun mit der anderen zu tun? Man könnte diese unterschiedlichen Betrachtungsweisen auch als einen Kampf um die Definitionsmacht im Hinblick auf Weiterbildung interpretieren. Pragmatisch betrachtet scheint aber klar, dass Politik letztlich normative Setzungen und Abgrenzungen braucht, um bewusst steuern zu können. In einer historischen Lage, in der man annehmen kann, dass neue Spezialisierungen auftreten und Zuständigkeiten sich neu ordnen, wäre es aber auch im Sinne der Politik, die Phänomene neu zu beschreiben und zu ordnen – selbst wenn Politik sich dann bewusst dafür entscheidet, ihren bisherigen Geltungsbereich nicht zu überschreiten. Für Wissenschaft und Bildungspraxis ist dieses Interesse der Systemkenntnis ohnehin gegeben. Solche Beschreibung wird in den hier vorgestellten Studien auf mannigfaltige Weise versucht, einerseits eng am Begriff des Anbieters orientiert, andererseits dabei mehr oder weniger weit ausgreifend. Aber Tippelt u. a. (auch Luhmann) haben noch einmal darauf aufmerksam gemacht, dass man mit einer Sammlung aller möglichen Phänomene aus der Beobachterperspektive nicht dazu kommen wird, ein konsistentes System zu erfassen.

Gefragt ist eine konsistentere Beschreibung der inneren Differenzierungen und Operationen, vor allem aber die Selbstbeobachtung des Systems. Welche Gemeinsamkeiten und Differenzen sehen einzelne Anbieter bzw. die dort Handelnden mit anderen Akteuren des Systems? Dabei ist allerdings ein *Circulus vitiosus* des Nicht-Wissens um das (mögliche) System in Rechnung zu stellen, der durch Aufklärung und Selbstaufklärung zu durchbrechen wäre. Die hier versammelten Studien könnten z. B. dadurch fortgesetzt werden, dass – unterhalb der Erscheinungsebene bzw. der bisherigen Verortung einzelner Anbieter – die Kernleistungen von „Wissens-Dienstleistern“ und ihre besonderen Ausprägungen ermittelt und verglichen würden, um den möglichen gemeinsamen Fokus rückspiegeln zu können. Der Begriff „mittlere Systematisierung“ – oder neutraler: „ein mittlerer Grad an Systemhaftigkeit“ – hält jedenfalls

bewusst, dass es sich bei der Weiterbildung um *ein System im Werden* handelt, also noch offen ist, welche Operationen man teilt, was als ein- oder ausgeschlossen, was als System, was als Subsystem gilt, wo es Mehrfachloyalitäten durch Zugehörigkeit zu zwei Systemen gibt.

3. Vorgehen und Methoden

3.1 Gemeinsamkeiten und Abhängigkeiten

Von den acht Studien arbeiten sechs auf Grund eines – mehr oder weniger einschränkenden – politischen Auftrags. Als methodisches Problem erscheint allerdings weniger die mögliche Enge als eher die Weite des Gutachtauftrages, denn dessen Unbestimmtheit (Typus: „Bestandsaufnahme und Perspektiven“) lässt zwar Möglichkeiten einer eigenen oder zusätzlichen Zieldefinition, Gegenstandsbestimmung und Methodenwahl zu, zugleich jedoch enthält sie auch die Gefahr, sich im unwegsamen Gelände des Weiterbildungsfeldes zu verlieren. Angesichts der Breite der meisten Evaluationsaufträge beschränkt man sich in der Regel nicht auf Sekundäranalysen vorhandener Daten und Dokumente oder auf den Meinungsaustausch mit Insidern, sondern führt zum großen Teil auch wissenschaftliche Primäruntersuchungen im Feld durch, wie schriftliche und mündlichen Befragungen oder Inhaltsanalysen. Besonders häufig kommt die schriftliche Befragung von Weiterbildungsanbietern vor, selten dagegen die Einrichtungsbegehung oder die Befragung von (potenziellen) Nutzern.

Ingesamt gesehen erscheinen Vorgehen und Methodeneinsatz als hochgradig abhängig von

- a) der Aufgabe bzw. dem Auftrag,
- b) den Rahmenbedingungen und Untersuchungskonstellationen,
- c) den sonstigen Ressourcen, insbesondere an Zeit und Geld.

Zu a)

Streng genommen sind nur die beiden Stadtstudien über Frankfurt und Freiburg keine Auftragsmaßnahmen, sondern wissenschaftliche Analysen. Aber auch in allen anderen Fällen bestand das Bedürfnis nach Lagebeschreibung und Vermessung des Gegenstandes. Und umgekehrt verfolgen auch die rein wissenschaftlichen Studien Fragen und Interessen, die ihre Untersuchungen und ihre Schlussfolgerungen leiten und nicht so weit von denen der Evaluationsprojekte entfernt

sind (Frankfurt: Marktcharakter des Systems, Freiburg: Integrationschancen des Systems).

Dennoch: Der Zwang, der Landes- oder Stadtpolitik Handlungskonsequenzen nahe zu legen, führt unweigerlich dazu, den Gegenstand als ein Handlungsfeld zu betrachten, das normativen Setzungen gehorcht, und die mögliche wissenschaftliche Analyse zu Gunsten von Empfehlungen abzukürzen. Keine der Auftragsmaßnahmen verzichtet daher auf Experten-Hearings oder Interviews mit „Schlüsselpersonen“. Häufig sind dies Interessenvertreter, von denen in der Regel handfeste Standpunkte zur Lage, zu Defiziten, Entwicklungen und Forderungen erwartet werden können. Daraus lassen sich nämlich schneller Ansätze für die eigenen Empfehlungen ableiten bzw. Widerstände ermitteln, mit denen diese rechnen müssen. Dennoch kommen Gutachten-Empfehlungen nicht ohne eigene Normsetzungen aus, die von der Chancengleichheit bis zur Effektivierung politischer Steuerung reichen.

Zu b)

Eine hervorstechende Rahmenbedingung ist bei Evaluationsverfahren die Notwendigkeit, sich mit anderen Funktionsträgern und Gremien abzustimmen. Alle Gutachten hatten es mit Beiräten, Kommissionen oder Mitarbeitern des Auftraggebers zu tun. Wie weit das Endprodukt von diesen mitbestimmt wird, ist oftmals im Nachhinein kaum noch genau auszusondern. In Bremen saßen die Gutachter gleich mit in der Senatskommission. Eine gewisse Transparenz wird dort gewährleistet durch eine Dreiteilung der Veröffentlichungen: gemeinsame Empfehlungen der Senatskommission; Einzelgutachten der wissenschaftlichen Gutachter in der Kommission; Dokumentation des Weiterbildungssystems und seiner Entwicklung durch ein universitäres Forschungsinstitut. In Hessen fügten die Autoren ihrem Gutachten die Stellungnahmen u. a. der Strukturkommission (Vertreter der Verbände und der Ministerien) bei. In Nordrhein-Westfalen bestand das Gutachtergremium von fünf Wissenschaftlern auf völliger Eigenverantwortlichkeit für das Gutachten: Stellungnahmen des Beirats (Landesorganisationen der Weiterbildung) wurden nur insoweit eingearbeitet, als sie sich die Gutachter nach gründlicher Diskussion in ihrer Gruppe zu eigen machen konnten. Die Politik beeinflusste die Gutachter allenfalls durch deren Auswahl selbst; das Landesinstitut für Schule und Weiterbildung übernahm nur Serviceleistungen.

Zu c)

An der Hälfte der Auftragsmaßnahmen waren jeweils zwei wissenschaftliche Gutachter beteiligt, in Bremen – allerdings bei einer Heterogenität von aufgegebenen Fragestellungen – sechs Gutachter und ein Forschungsinstitut. An den rein wissenschaftlichen Untersuchungen arbeiteten in Frankfurt ein Doktorand, in Freiburg ein ganzer Lehrstuhl. Der mögliche Aufwand ist aber nicht nur von den verfügbaren Personen abhängig, sondern auch von den Zeitvorgaben. In Nordrhein-Westfalen hatten die fünf Gutachter neben ihrer weiterlaufenden Haupttätigkeit sechs Arbeitsmonate Zeit, bei den meisten anderen Evaluationen waren es etwa zwei Jahre. Allerdings profitierten die Gutachter in Nordrhein-Westfalen von der Kenntnis bisheriger Evaluationen etwa aus Hessen, Schleswig-Holstein und Bremen sowie von der Festlegung des Gesamtverfahrens auf eine Peer-Review, die eine Vorstudie nahe gelegt hatte, so dass ein relativ homogenes Vorgehen, bestehend aus interner Verständigung, Sekundäranalysen und externer Feldarbeit (Experten-Gruppengespräche und Einrichtungsbesuche) möglich wurde.

Knappheit muss nicht immer ein Mangel sein. So wirken die personell schmal ausgestatteten wissenschaftlichen Studien zu Frankfurt und Freiburg, die sich fast ganz auf schriftliche Einrichtungsbefragungen beschränken, im Design übersichtlich und in ihren Ergebnissen so ergiebig, dass sie auch eine gute Grundlage für Politikberatungen abgaben. Umgekehrt behindert das weitgehende Fehlen solcher wissenschaftlicher Grundlagenstudien die Evaluation im Sinne der Politikberatung bzw. überlädt sie mit Aufgaben der Datenbeschaffung und Dokumentation, die sie ad hoc selten fundiert nachliefern kann.

3.2 Zu einzelnen Methoden

3.2.1 Sekundäranalysen – Statistik

Von Schleswig-Holstein bis zur Schweiz wird das Fehlen brauchbarer Statistiken beklagt. Man behilft sich mit vorhandenen Teilstatistiken (z. B. Deutscher Volkshochschul-Verband, Bundesanstalt für Arbeit bzw. Arbeitsämter), greift auf Weiterbildungsdatenbanken zurück (in Schleswig-Holstein mit einem eigenen Auswertungssystem) und auf anderweitige Erhebungen, die Fragen der Weiterbildung am Rande erfassen (in der Schweiz z. B. auf den Mikrozensus und eine Arbeitskräfteerhebung) oder auf Beschreibungen, Gutachten und Prognosen von Trends, etwa zu Wirtschaft oder Qualifikationsbedarfen. In Nordrhein-Westfa-

len standen den Gutachtern Vorstudien zur Verfügung, u. a. zur Bewertung der Datenlage. Einige Gutachten (insbesondere das für Nordrhein-Westfalen) enthalten explizit die Empfehlung an die Landesregierung, Datenlage und Berichtswesen zu verbessern,

An diesem Beispiel lassen sich Statistik-Bestand und Statistik-Kritik verdeutlichen. Die Landesregierung erhebt jährlich Realisierungsdaten der von ihr geförderten Weiterbildung, die in stark verdichteter und summarischer Form veröffentlicht werden (Gesamtsumme nach Unterrichtsstunden und Belegungen; Volumina der Angebotsbereiche; Unterscheidung nach kommunalen Trägern und anderen). In einem Weiterbildungsbericht werden alle fünf Jahre Entwicklungsübersichten zusammengestellt und mit Hintergrundinformationen unterfüttert und interpretiert. Kritisiert werden im Gutachten:

- die zu starke Aggregation der Daten und damit das Fehlen differenzierterer Angaben zu Fachgruppen, Veranstaltungsformen, Anbietertypen, Regionalergebnissen und insbesondere zu den Teilnehmern,
- das Fehlen vergleichbarer Daten zur Förderpraxis anderer Ministerien und damit die Ausdehnung des system monitoring zumindest auf den Teil der Weiterbildungslandschaft, der der Landesregierung zugänglich ist.

Dieser letzte Punkt entspricht einer Tendenz des Gutachtens, dem Staat mehr Supervisionsfunktion zuzusprechen, wozu schrittweise auch eine Beobachtung des gesamten Weiterbildungssystems gehöre, schon um „Marktversagen“ beschreiben und um politisch gezielter eingreifen zu können.

Dennoch muss gefragt werden, ob eine Ausdehnung und Ausdifferenzierung statistischer Ansätze auf das Gesamt der Weiterbildung *machbar, wünschenswert und hilfreich* erscheint, z. B. im Hinblick auf Evaluationen. Bisher werden vorhandene Statistiken in der Regel auf Grund einer Berichtspflicht gegenüber dem Träger oder Geldgeber erstellt. Wichtige Grundlage sind Teilnehmerlisten oder vergleichbare Abfragen, die oft von staatlichen Stellen im Einzelnen kontrolliert werden. Für die meisten Anbieter außerhalb des Geltungsbereiches von Weiterbildungsgesetzen besteht eine solche einheitliche Berichtspflicht nicht und erst recht nicht die Möglichkeit der Gegenkontrolle von staatlicher

Seite. Letztere würde auch nicht ermöglicht, wenn politische Regelungen oder das eigene Interesse an Markttransparenz zu einem vergleichbaren Berichtswesen führe würden. Ein solches Vorhaben wird zudem erschwert durch die Unzahl der oben erwähnten „Grenzfälle“.

Es ist aber auch die Frage, inwieweit differenzierte jährliche Erfassungen wünschenswert sind. Dagegen spricht die Abneigung der meisten Anbieter wie die der Nutzer (die tatsächlich wichtige Erhebung der Beteiligung scheidet heute häufig schon am Datenschutz und an der Verweigerung der Befragten). Dagegen müsste die interessierte Öffentlichkeit durch ständige Auswertung und nachweisbare Handlungskonsequenzen vom Nutzen überzeugt werden. Der Ansatz zu regionalen Weiterbildungs-Entwicklungs-Plänen, der im alten Weiterbildungsgesetz von NRW enthalten war, ist einerseits an der ungenügenden Daten-Zulieferung anerkannter und nicht-anerkannter Bildungseinrichtungen, andererseits an der Unzufriedenheit mit der Kommunizierbarkeit und Folgenlosigkeit solcher „Datenfriedhöfe“ gescheitert. Dies spricht gegen breite Vollerhebungen in zu engen Intervallen, deren Notwendigkeit nicht deutlich gemacht werden kann. Das Gutachten von Nordrhein-Westfalen empfiehlt deshalb, Datenerhebungen in längeren Intervallen vorzunehmen, etwa alle fünf Jahre zur Erstellung des Weiterbildungsberichts oder alle drei Jahre parallel zur bundesweiten Befragung durch das Weiterbildungsberichtssystem.⁸ Zusätzlich wird zu bedenken gegeben, ob nicht neben einem wiederkehrenden knappen Datensatz wechselnde Schwerpunkterhebungen erfolgen könnten (z. B. im Hinblick auf bestimmte Zielgruppen oder Regionen).

Bleibt die Frage, welche Statistiken wie hilfreich für die vorliegenden Evaluationen gewesen wären. Für das Gutachten von Nordrhein-Westfalen hätte man etwa differenziertere Aussagen zur Beteiligung brauchen können, da anders die von vielen Insidern behaupteten wachsenden sozialen Defizite nicht überzeugend nachzuweisen sind.⁹ Anderen Untersuchungen wäre wohl viel Vorarbeit erspart geblieben, wenn es Anbieterlisten und entsprechende Statistiken gegeben hätte. Die hätte es aber gar nicht geben können, weil das Problem der Zuordnung erst durch die Evaluationen selbst gründlicher angegangen worden ist. Dies alles spricht also nicht gegen die Forderung, das gemeinte Weiterbildungssystem auch „datenmäßig“ genauer zu beschreiben, spricht aber dafür, auf der Grundlage der hier zusammengefassten Untersuchungen weitere

gezielte und in ihren Ein- und Ausschlusskriterien explizite Erhebungs- und Strukturierungsarbeiten zu leisten, wobei die Beschränkung auf Regionen und ihren Vergleich zunächst ergiebiger zu sein scheint.

3.2.2 Einrichtungsbefragungen

Schriftliche Einrichtungsbefragungen wurden in Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen, Frankfurt und Freiburg durchgeführt. Die vollständige schriftliche Befragung hat mit zwei Schwierigkeitsbündeln zu kämpfen:

- a) mit der Suche und Identifikation der Einrichtungen mit allen oben skizzierten Definitions- und Abgrenzungsproblemen,
- b) mit der begrenzten Leistungsfähigkeit schriftlicher Befragungen, zumal bei einem als heterogen eingeschätzten Adressatenkreis.

Diese beiden Umstände hängen eng miteinander zusammen. Je genauer man weiß, wen man was fragen will, desto größer ist die Chance, verwertbare Aussagen zu bekommen. So berichtet der Verfasser der Frankfurter Studie, dass er „695 Spuren von Weiterbildungsanbietern verfolgt“ habe, dann aber nur 283 Einrichtungen in die Untersuchung einbeziehen konnte, von denen 195 (70%) den Fragebogen beantworteten.

Zu den Inhalten: Bei der Einrichtungsbefragung in Hessen, die auch auf Grund ihres frühen Datums eine Art Pilotfunktion für andere Untersuchungen gehabt hat, wurde nach 23 Merkmalen von Institutionen gefragt, u. a. nach Kooperationen, Programmplanung und Durchführungsproblemen, Öffentlichkeitsarbeit und Vorschlägen zu nötigen Initiativen. Die Frankfurter Befragung konzentrierte sich u. a. auf Angebotssparten, Personal- und Geschäftsentwicklung, wobei Finanzdaten ausdrücklich – auf Grund negativer Erfahrungen bei einer früheren Untersuchung zu Sprachenschulen – nicht erfragt, sondern aus anderen Quellen erschlossen wurden.

In Bremen wurde das Vorhaben, die Leistung des Weiterbildungssystems anhand einer vorliegenden Einrichtungsbefragung (Rücklauf 30% von 340 Befragten) abzubilden, nicht in diesem Sinne zu Ende geführt, sondern durch eine Untersuchung von Programmen und Angeboten ersetzt. Stichprobenartige Überprüfungen der Aussagen, vor allem zu erbrachten Leistungen und Finanzen, zeigten allzu große „Ungenauigkeiten“. Es wurde aber auch deutlich, dass die Inhomogenität der Anbieter

ein gemeinsames Verständnis vieler Fragen gar nicht erst zuließ. Diese Erfahrung scheint es nahe zu legen, Kartographierung und weiter gehende Befragung der Anbieter zu trennen bzw. sich bei schriftlichen Befragungen auf wenige allgemein verständliche Angaben und Einschätzungen zu beschränken.

Eine kommunikative Form der Einrichtungsbefragung hat die nordrhein-westfälische Evaluation versucht, die allerdings von bekannten, da staatlich anerkannten Anbietern ausgehen konnte. Dabei wurden 15 für das Einrichtungsspektrum typische Anbieter von je zwei Gutachtern besucht. Es gab einen knappen abzuarbeitenden Leitfaden, der sich vor allem auf die Finanzierungspraxis und die Folgen unterschiedlicher Finanzierungs- und Einnahmemöglichkeiten für Organisation, Programm und Teilnehmerschaft bezog. Daneben sollten weitere Fragen, möglichst auch an weitere Mitarbeiter und Teilnehmer, gestellt und örtliche Bedingungen einbezogen werden. Jeder Gutachter erstellte ein Protokoll dieser Besuche. Es steht außer Frage, dass diese Erfahrung und Veranschaulichung auf der Durchführungsebene bei den Gutachtern zu einer genaueren Beurteilung des Systems und seines politischen Inputs geführt hat.

3.2.3 Anhörungen, Expertengespräche

Alle Auftragsevaluationen arbeiten mit Experten-Anhörungen, Interviews oder Gruppengesprächen. Solche Erhebungsformen, in denen Entscheidungsträger befragt werden und beschreibende, analytische, wertende und prognostische Äußerungen dicht beieinander liegen, erscheinen geeignet, Evaluationsergebnisse und -empfehlungen unmittelbar vorzubereiten. Anlage, Methodik und Teilnehmer dieser Erhebungsformen sind den Kurzdarstellungen in diesem Band nicht genau zu entnehmen, dies gilt meist auch für die Langfassungen; zu sehr stehen deren Ergebnisse bzw. ihre Verarbeitung zu Empfehlungen im Mittelpunkt des Interesses. Bei den Teilnehmern handelt es sich um „Schlüsselpersonen“ (Hessen), die „einen besonderen Bezug zur Weiterbildung“ haben (Schweiz), um „relevante regionale Akteure“ (Braunschweig), also um Personen, die auf Grund ihrer Position und Funktion oder ihres Wissens Einschätzungen zur Weiterbildung – aus der Binnen- oder Außenperspektive – abgeben können. Die Gesprächsformen reichen offensichtlich von üblichen Kommissionsanhörungen (eine Gruppe „verhört“ einen Experten je nach Interessenlage der Kommissionsmitglieder) bis zu Experteninterviews in der Art wissenschaftlicher Erhebungen.

Eine zentrale Stellung nahmen solche Expertengespräche in den Untersuchungen in der Schweiz und in Nordrhein-Westfalen ein. In der Schweiz wurden 100 Gesprächspartner von Arbeitgebern und Gewerkschaften, aus Politik, Verbänden, Behörden, von Weiterbildungsinstitutionen und Berufsschulen in 10 diskursiven Gruppengesprächen gehört. Ein knapper Gesprächsleitfaden bezog sich vor allem auf die Bewertung der Weiterbildungssituation (Stärken-Schwächen-Profil), auf Idealzustand, politische Aufgaben und mögliche Forderungen. Die zweistündigen Gespräche wurden auf Tonband aufgezeichnet, inhaltsanalytisch ausgewertet und die Ergebnisse zunächst in Tabellenform dargestellt. Wohl auf Grund der Mischung zeigen die Ergebnisse der Gespräche auch Antagonismen und geben ein Bild der gesellschaftlichen Auseinandersetzung über Weiterbildung, vor allem im Hinblick auf die mögliche Zuständigkeit des Bundes.

In Nordrhein-Westfalen wurden etwa genauso viele Experten befragt, ebenfalls in Gruppen, allerdings homogen in Bezug auf die jeweilige Stellung der Personen im Weiterbildungssystem (etwa: Leiter/innen eines bestimmten Einrichtungstyps, hauptberufliche Planer/innen für einen bestimmten Fachbereich, Mitarbeiter/innen in Bildungsverwaltungen, Lehrkräfte, Vertreter/innen der Träger, der Regionen, der Bezirksregierungen, von Supporteinrichtungen usw.), dabei waren keine wirklich externen Experten vertreten. Die jeweils von einem Gutachter moderierten 19 Gruppen hatten je vier bis sechs Mitglieder, die einige gemeinsame Kernfragen behandelten (vor allem zur Finanzierung, zu Perspektiven und Alternativen der gegenwärtigen Entwicklung). Die Ergebnisse wurden von den Moderatoren selbst protokolliert, wobei die Gruppen am Schluss um Zustimmung zu den Hauptbefunden gebeten wurden. Die Experten- und Gruppenstruktur war von den Gutachtern vorgegeben worden, die Besetzung wurde im Beirat, also von den Vertretern der Interessenverbände, ausgehandelt.

Beide Gruppenanhörungen können in ihren Ergebnissen als besonders ergiebig bezeichnet werden. Sie brachten für die Evaluation ein relativ geschlossenes, aber differenziertes Bild der jeweils gemeinten Weiterbildungslandschaft, wobei möglicherweise einseitige oder übertriebene Standpunkte in der Gruppe relativiert wurden und gleichwohl unterschiedliche, auch konkurrierende Gesichtspunkte zum Tragen kamen. In Nordrhein-Westfalen ergaben sich auf Grund der Gruppenauf-

teilung zugleich unterschiedliche Sichtweisen der verschiedenen Ebenen und Funktionsgruppen der öffentlichen Weiterbildung.

3.2.4 Befragungen (potenzieller) Abnehmer und Nutzer

Man sollte meinen, dass ein erstrangiges Interesse von Bildungsevaluation dem Urteil der Adressaten, Teilnehmer und sonstigen Nutzer gelten müsste. Solche Befragungen sind in expliziter Form nur im Zuge der Evaluation für die Stadt Braunschweig durchgeführt worden. An diesem Versuch kann man auch ablesen, warum solche Erhebungen nicht öfter gemacht werden: Sie sind aufwändig und bringen sehr unterschiedliche Erträge. In Braunschweig wurden eine Bevölkerungsumfrage und 100 Intensivinterviews mit einzelnen Bürger/innen (zu Weiterbildungsbeteiligung und -interesse) durchgeführt und 20 Betrieben, entsprechend der Wirtschaftsstruktur der Stadt, befragt.

Der Rücklauf der schriftlichen *Bevölkerungsumfrage* von 3.000 angeschriebenen Personen betrug 12,5%, wobei die Sozialstruktur gegenüber der Bevölkerungsstruktur Verzerrungen zu Gunsten weiterbildungsnaher Gruppen zeigte. Insofern erscheint das Ergebnis nicht repräsentativ, und die erhobene Weiterbildungsbeteiligung lässt sich auch nicht mit der des Berichtssystems Weiterbildung vergleichen. Dennoch wird plausibel eine dem Bundesdurchschnitt vergleichbare Beteiligung mit den bekannten Abweichungen nach Alter, Bildungsniveau usw. festgestellt. Die *Intensivinterviews* gaben über solche allgemeinen Befunde hinaus auch Aufschluss über die Schwierigkeit, Bildungsmotivationen zu unterscheiden, so mischen sich etwa berufliche und allgemeine Interessen bei vielen geäußerten Bildungswünschen. Diese Befragungen ergaben, dass die Bildungsinteressen der Braunschweiger sich auf die Themenbereiche Sprachen, MNT (gemeint ist EDV) und Erziehung/Psychologie/Philosophie konzentrieren – was in etwa auch der Themenstruktur der Wolfsburger Anbieter entspricht.

Es muss hier an die Geschichte der Weiterbildungsforschung, genauer: an eine Befragung des Berliner Senats von 1969 erinnert werden, die die Hoffnung, mit Bevölkerungsbefragungen bisher nicht erfüllte Weiterbildungsbeteiligungen zu ermitteln, entscheidend gedämpft hat. Das Ergebnis lässt sich so zusammenfassen: Nicht-Teilnehmer/innen haben ähnliche Lern-Interessen wie Teilnehmer/innen an Weiterbildung, diese sind nur etwas schwächer oder ungenauer ausgeprägt (vgl. Senat

von Berlin 1969). Besonderheiten können sich in der Regel erst dann zur Geltung bringen, wenn sie durch ein Weiterbildungsangebot herausgefordert und abgestützt werden, wie etwa das Braunschweiger Angebot an politischer Bildung zeigt.

Dies heißt nicht, dass die beiden genannten Befragungen wertlos wären oder nicht noch weitere wichtige Ergebnisse enthalten könnten, aber diese werden nicht dargestellt, wahrscheinlich, weil sie für das Evaluationsziel (etwa: Ergeben sich aus den Meinungsäußerungen Veränderungsvorschläge für die lokale Gestaltung von Weiterbildung?) wenig erbringen.

Anders sieht es mit der *Befragung der Betriebe* aus. Hier wurde deutlich, welche Schwierigkeiten Betriebe generell mit externen Anbietern und der Praxisnähe ihrer Angebote haben und warum sie eher bewährte Anbieter außerhalb Braunschweigs bevorzugen. D. h., die Aussagefähigkeit wächst, je bekannter oder unvermeidbarer das gemeinte Problem ist, je mehr eine Verständigung darüber schon vorausgesetzt werden kann. Im Hinblick auf den Weiterbildungsbedarf heißt das in der Regel: Nutzer zu befragen bzw. hochgradig Interessierte oder mögliche kollektive Abnehmer, Institutionen oder Gruppen.

3.2.5 Angebotsanalysen

Jede Evaluation wird Angebotsschwerpunkte oder Programmhefte der Anbieter untersuchen. Wenn hier von Angebotsanalysen gesprochen wird, so sind damit allerdings EDV-gestützte Inhaltsanalysen gemeint, mit deren Hilfe jedes einzelne Angebot nach einheitlichen Kriterien kodiert wird. Auf diese Weise lassen sich Programme unterschiedlichster Anbieter vergleichen, zusammenzählen, nach bestimmten Schichten und Schnitten auswerten. Für die Braunschweiger Untersuchung wurde dies mit Hilfe einer Datenbank gemacht, die bereits Daten vergleichbarer Orte und Regionen enthielt, so dass man beispielsweise „Lücken“ und „Stärken“ des Braunschweiger Angebot im Vergleich zu dem in Hannover aufzeigen konnte.

Die Bremer Programmanalyse geht über den Rahmen einer solchen Evaluation hinaus und beansprucht ganz deutlich, am Beispiel des Zweistädtestaates ein Bild vom Gesamtangebot an Weiterbildung und seiner Entwicklung zu geben. Dafür werden nahezu alle schriftlichen

Ankündigungen (1992 waren es über 13.000) aller Anbieter einschließlich der großen Betriebe nicht nur nach 193 Inhaltsgruppen, sondern nach Merkmalen wie Zielgruppen, Veranstaltungsformen, Preisen usw. registriert und ausgewertet. Zugleich lässt sich dadurch die Anbieterlandschaft genauer klassifizieren und vergleichend beschreiben. Es werden nicht nur die größten Angebotsmengen identifiziert, sondern auch kleine Angebotsbereiche anbieterübergreifend untersucht. Es lässt sich etwa zeigen, dass – im Gegensatz zu den auch hier großen Zahlen neuer Anbieter – die öffentlich anerkannten Einrichtungen zusammen immer noch das Profil des Gesamtangebots bestimmen oder zumindest prägen, dass zugleich ihr Angebot an Arbeitsamtsmaßnahmen (aber auch das anderer Anbieter) strukturkonservativ wirkt usw. Im Sinne der Evaluation bzw. der Politikberatung scheinen zudem die Ergebnisse bemerkenswert, die aufzeigen, welche Steuerungseffekte sich im Gesamtangebot nachweisen lassen und welche Angebotstrends – und das ist die stärkere Tendenz – sich unabhängig von politischen Steuerungsversuchen entwickelt haben.

Das Verfahren hat den Vorteil, mit veröffentlichten Dokumenten arbeiten zu können, sich nicht auf interessengefärbte Aussagen von Anbietern verlassen zu müssen; es hat den Nachteil, möglicherweise zu veralten, wenn die Angebotsrealität sich zu weit von der Durchführungsrealität entfernt, etwa weil ein relevanter Prozentsatz von Weiterbildungsleistungen nicht mehr als Angebot ausgeschrieben wird oder weil zu viel neue Anbieter auf den Markt drängen, bei deren Angeboten die Realisierungsverluste kaum einzuschätzen sind. Bislang hat das Verfahren aber auch noch den Vorteil, Vergleichsmöglichkeiten zu liefern, sei es im Lokalen (wie im Braunschweiger Beispiel), sei es im Längsschnitt (wie bei der Bremer Untersuchung, s. u.).

3.2.6 Vergleichsmöglichkeiten

Für jede Systemanalyse und jede Evaluation braucht man Vergleichsmöglichkeiten, wenn man nicht zu normativen Kriterien greifen will, die im Falle von Gutachten natürlich nicht zu vermeiden sind. Solche Vergleichsmöglichkeiten sind gerade für die Recherche in neuen Feldern selten gegeben, zumal wenn Grundgesamtheiten nicht bekannt sind. Was sind z. B. „viele neue Einrichtungen“, wenn man die alten Zahlen nicht kennt? Was ist ein „geringes Angebot“ an naturwissenschaftlicher Weiterbildung, wenn man den latenten Bedarf nicht kennt? Häu-

fig wird in Untersuchungen von Entwicklungen gesprochen, selbst wenn ihnen nur Momentaufnahmen zu Grunde liegen.

Zu Vergleichsmöglichkeiten geben die Studien zum Teil gute Hinweise. Einige arbeiten mit regionalen Vergleichen (Braunschweig, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen). Selbstverständlich liefern solche Vergleiche zunächst nur (numerische) Relationen, die interpretiert und erklärt werden müssen. Zwei Untersuchungen arbeiten mit Zeitachsen, wenn auch auf unterschiedliche Weise. In der Bremer Programmanalyse ist eine historische Untersuchung zu den Programmen des Jahres 1979 enthalten (für die Bremer Volkshochschule auch zurückgehend bis ins Jahr 1950), so dass sich Trends, Innovationen und Angebotsvariationen aufzeigen lassen – streng genommen natürlich nur für die Programme der Bildungsanbieter, die schon 1979 und noch 1992 gearbeitet haben. Für 1996/97 wurde eine Folgeuntersuchung durchgeführt, allerdings mit differenzierteren Zielsetzungen und Auswertungsverfahren und mit wiederum größerem Anbieterkreis.¹⁰

Letzteres deutet an, dass die allgemein angenommene faktische Systemerweiterung der Weiterbildung auch eine der veränderten Wahrnehmung, ja der Neudefinition ist. Nicht immer mögen Forscher/innen deutlich unterscheiden, ob man tatsächlich einen bislang übersehenen Anbieter „entdeckt“ hat, ob die in Voruntersuchungen geschulte Wahrnehmung neuartige Weiterbildungsgebilde sehen hilft oder ob erst die akute wissenschaftliche Diskussion Neudefinitionen und damit Neukonstruktionen kreiert. Jedenfalls macht all dies auch den historischen Vergleich schwierig. Schlicht, aber sehr geschickt ist die Freiburger Untersuchung dieses Phänomen angegangen. Von einem weiten Erwachsenenbildungsbegriff ausgehend, verfolgt sie anhand der Gründungsdaten der von ihr ermittelten Einrichtungen, wann welcher Anbietertyp hinzukam. Dies deckt sich weitgehend mit der Programmentwicklung, wie sie die Bremer Programmanalyse beschreibt, nur dass diese die Möglichkeit der Programmerweiterung durch Neugründungen gar nicht in den Blick bekommt und für ihre vergleichende Beobachtung einen größeren Aufwand treiben muss. Beide Untersuchungen fragen allerdings nicht danach, welche Anbieter denn weshalb verschwunden sind.¹¹

3.3 Konsequenzen für Evaluationsverfahren

Einer der Gründe für Systemevaluationsverfahren, die in den 1990er Jahren von der Politik veranlasst wurden, war die Unsicherheit, was denn eigentlich aus dem einstmals avisierten Weiterbildungssystem als Teil des Bildungssystems geworden sei, ob man sich überhaupt noch auf sicherem und geeignetem Gelände bewege. Insofern sind die tastenden Versuche einer Rekonstruktion der Lage und das Ausprobieren unterschiedlicher Vorgehensweisen und Methoden selbst Ausdruck solcher produktiven Unsicherheit. Von daher erscheint es vermessen, im Rückblick Korrekturen vorzuschlagen. Aber mögliche methodische Konsequenzen für künftige Evaluations- und Beratungsarbeit dürfen sicherlich hervorgehoben werden.

- Eine einzelne Evaluation kann nicht alles nachholen, was bis dahin an begrifflicher *Vorarbeit* und empirischer Dokumentation von Praxis, Support und Wissenschaft nicht geleistet worden ist (auch wenn bei solcher Gelegenheit häufig erstmals Mittel dafür bereit gestellt werden). Insofern sind weitere Untersuchungen zu den hier genannten Gegenständen nötig, auch kleinere zu bestimmten Regionen und Anbietertypen, möglichst solche, die anknüpfen an das bereits Vorliegende, sei es durch Vergleich, durch Ergänzung oder durch Korrektur.
- Auch Systemevaluationsverfahren brauchen *klare und begrenzte Aufgaben*, obwohl ein relativ vager, breiter Auftrag anscheinend mehr Untersuchungsfreiheit verspricht. Diese zahlt sich aber offensichtlich selten in Form interessanterer Vorgehensweisen oder Beratungseffektivität aus. Die Zuspitzung ist nicht unbedingt vom Auftraggeber zu erwarten, sondern könnte selbst vorgenommen werden oder noch besser kooperativ mit dem Auftraggeber, so wie heute auch bei der (Bildungs-)Bedarfsermittlung oder bei der Organisationsberatung verfahren wird.
- Eine allzu starke *Methoden- und Datenerhebung* scheint der Offenheit des Untersuchungsgeländes nicht angemessen zu sein. Alles muss sich noch miteinander verknüpfen lassen, so dass wenigstens ein loses Netz für die Wahrnehmung entsteht. Umgekehrt können einzelne Methoden selten alles einbringen, was man wissen möchte, wie jeder Empiriker weiß, was aber angesichts unserer Wissenslücken gern unterschlagen wird. So kann die Befragung von Anbietern, zumal die wenig kommunikative schriftliche, nicht alles über das System (oder den Markt) und

seine Dynamik erbringen, sondern nur die begrenzte Sicht eines (jeden) Marktteilnehmers.

- Evaluationen sind keine rein wissenschaftlichen Forschungstätigkeiten. Dafür muss vieles zu schnell gehen, es müssen Wissenslücken bewusst in Kauf genommen werden, es gibt Verwicklungen etwa zwischen eigenem Standpunkt, der Antizipation der Handlungsfähigkeit des Auftraggebers und der Berücksichtigung von Interessen, die im Feld wahrgenommen oder von außen herangetragen werden. Zunächst einmal müssen trotz dieser Lage – ähnlich wie bei Entwicklungsarbeiten oder bei der Begleitung von Modellversuchen – *Mindeststandards* der Verlässlichkeit und Nachvollziehbarkeit gefunden und eingehalten werden.¹² Nicht nur der Auftraggeber hat ein Recht darauf, einschätzen zu können, wie haltbar die Belege und wie stringent die Argumente eines Gutachtens sind.
- Schließlich muss es ein ausgewogenes Verhältnis von *Nähe und Distanz* geben. In Nordrhein-Westfalen und Bremen sollten die Gutachter möglichst nicht aus dem eigenen Land kommen. In Bremen saßen sie allerdings mit Interessenvertretern des Landes in einer Kommission; so dass der mehr wissenschaftliche Teil der Arbeit ausgelagert werden musste. Gutachter sind auf die Kenntnisse und die Interessenartikulation von Politik, Behörden und Beiräten angewiesen; Beeinflussungsversuche oder Rechtfertigungszwänge aber unterlaufen das gewählte Verfahren. Umgekehrt wird Politikberatung kaum Erfolg haben, wenn die Gutachter selbst sich für die besseren Politiker halten. D. h., Evaluation braucht ein klares Design mit entsprechenden Rollenverteilungen, ein von allen Beteiligten respektiertes *Setting*.

Als *Beispiel für ein Setting* mag die Evaluation 1997 in Nordrhein-Westfalen herhalten, bei der diese Frage relativ klar gelöst erscheint (vgl. Frischkopf 1999),¹³ sicherlich auch auf Grund der Vorerfahrungen, die in einem Vorgutachten aufgearbeitet wurden. Das Landesinstitut für Schule und Weiterbildung wurde von der Landesregierung mit dieser Vorstudie, die zudem die Datenlage und Fragen der interessierten Fachöffentlichkeit an die Evaluation aufbereitete, und mit der Betreuung der Gutachtergruppe beauftragt (vgl. Landesinstitut 1996). In einer der Vorstudien wird das Peer-Review-Verfahren für die eigentliche Evaluation vorgeschlagen, ein Verfahren, das inzwischen auch bei der Evaluation

von Bildungseinrichtungen üblich wird und in dem eine Gruppe von Sachverständigen als „critical friends“ (aus Distanz und Nähe!) das entsprechende System bewertet und Lösungsvorschläge unterbreitet.

Bei der Wahl der fünf Gutachter wurden Vertretern der Erwachsenenbildungswissenschaft (außerhalb Nordrhein-Westfalens, einer aus dem Ausland) Vertreter der Bildungsökonomie zur Seite gestellt, was als fruchtbares Spannungsmoment angesehen werden kann. Außer ihrer Berufung, dem Peer-Review-Verfahren und einem Auftrag, der die Wechselwirkungen von Förderungsmodalitäten, Angebot und Beteiligung besonders betonte und Lösungen im Rahmen der bisherigen Fördersumme nahe legte, hatten die Gutachter keine Vorgaben zu beachten. Ihnen wurde ein Beirat aus Interessenvertretern gegenüber gestellt, der deutlich als potenzielles Beratungsgremium für die Gutachter deklariert wurde und – nach einigen Übergriffsversuchen und offen ausgetragenen Spannungen – auch so agierte.

Das eigentliche Evaluationsverfahren blieb deutlich in der Gruppe der „Peers“, weil mit einer geringen Arbeitsteiligkeit gearbeitet wurde und alle Vorinformationen und Recherchen, vor allem aber die Einzelbeobachtungen aus beiden Feldphasen (Expertenanhörungen, Einrichtungsbesuche) der Gesamtgruppe zur Verfügung gestellt wurden. Die Gruppe verständigte sich im diskursiven Verfahren auf eine Gesamtbeurteilung. Mit der Übergabe des Gutachtens an die Politik, die nach einer Diskussion des Gutachtenentwurfs mit dem Beirat erfolgte, war die Aufgabe der Gutachter beendet. Sie hatten noch Gelegenheit, das Gutachten dem Landtagsausschuss und dem Soester Weiterbildungsforum zu erläutern, wobei nun deutlich die Politik und die interessierte Fachöffentlichkeit den aktiven Part übernahmen.

Teilweise versucht diese Anlage eine „Bilanz und Kritik ausgewählter Länderstudien zur Weiterbildung“ aufzugreifen, die Träger und andere in einer Vorstudie geliefert hatten. Darin wurde vor allem beklagt, dass die bisherigen Gutachten die wirklichen Bildungsinteressen der Individuen kaum einbeziehen, sondern öffentliche Verantwortung durch Korporativismus ersetzen und die Weiterbildung einseitig in Richtung beruflicher Verwertbarkeit verändern wollen. Dies schreiben sie der Verhaftung der Gutachter an die bisherige Systemlogik zu, die „keine Systemeinsicht“ ermögliche (vgl. Landesinstitut 1996a, S. 37). Ihre

Kritik an den damals vorliegenden Evaluationsverfahren gipfelt in der Forderung: „Die systemische Evaluation ist nicht das Geschäft der Erwachsenenpädagogik und des Weiterbildungssystems selbst auf Grund der entfalteten Blindheit gegenüber der eigenen Systemlogik, sondern ist das Geschäft der Disziplin, die die Instrumente der Systemlogik beherrscht“ (ebd., S. 42). Disziplinen, die gleichsam nicht im Verdacht der Kollaboration stehen, müssten zunächst nach der Leistung der Weiterbildung für andere Teilsysteme fragen (z. B. Ökonomen nach der Leistung der Weiterbildung für das Beschäftigungssystem).

Wissenschaft wird hier zugleich unter- und überschätzt. Überschätzt werden die Möglichkeit und das Interesse fachfremder Disziplinen an Aufklärung und Handlungsempfehlungen für ein andersartiges System; unterschätzt werden die mögliche Distanz von Fachwissenschaftlern gegenüber dem Praxissystem und ihre Loyalität gegenüber dem Wissenschaftssystem – eine Fähigkeit, über die die Kritiker ja offensichtlich selbst verfügen. Ebenso werden das selbstständige Urteil und das Interesse der Politik unterschätzt, die mögliche Radikalität ihres Handelns gegenüber bisheriger Praxis aber gewaltig überschätzt. Dennoch bleibt diese Kritik auch Herausforderung. In Nordrhein-Westfalen hat man versucht, ihr durch die Art der Gutachterzusammenstellung und durch klare Rollenzuweisungen zu begegnen. Aber die methodische Frage für jede weitere Evaluation bleibt: Kann Evaluation noch angemessener Methoden und Standards von Forschung aufnehmen, ohne das Evaluationsziel oder den Auftrag aus dem Auge zu verlieren?

4. Ergebnisse und Handlungsbedarfe

Evaluationen stellen Einschätzungen der Verwendbarkeit oder Güte des gemeinten Gegenstandes dar (vgl. Beywl 1999), in unserem Fall des Weiterbildungssystems oder Bildungsangebots einer bestimmten Region. Sie dienen der Optimierung des Gegenstandes bzw. der Intervention zu Gunsten einer Verbesserung oder Korrektur. Der Beschreibung der vorgefundenen Lage folgen eine Bewertung und meist noch eine Empfehlung oder Reflexion möglicher Lösungen oder Alternativen. Diesen letzten Teil enthalten alle Beiträge des vorliegenden Bandes mehr oder weniger ausführlich, selbst die Studien, die nicht auf Politikberatung hinauslaufen. Die Empfehlungen einschließlich der möglichen Wirkungen werden im nächsten Kapitel dargestellt.

Zunächst geht es um den Zwischenertrag, um die Befunde zur Lage und ihre Bewertung. Dabei wird nicht der Versuch gemacht, die Befunde vollständig und systematisch miteinander zu vergleichen, stellen doch die Beiträge dieses Bandes bereits Kurzfassungen von z. T. sehr umfangreichen, sogar mehrbändigen Studien dar, die nun nicht noch einmal verkürzt oder „verdünnt“ werden sollten, zumal die interessantesten Vergleichsmomente häufig in Einzelaspekten der Originalstudien zu suchen wären. Trotz großer Unterschiede in Vorgehensweisen und Schwerpunkten gibt es aber doch eine ganze Reihe gemeinsamer Gegenstände, auf die sich die Befunde beziehen:

- Alle Arbeiten handeln von der *Struktur, der Anbieterkulisse und der Transparenz* dieser Szenerie, wobei sich die beiden Stadtanalysen Frankfurt und Freiburg besonders mit Markt und Konkurrenz auseinander setzen und auch einige der Länderstudien regionale Erscheinungsbilder zum Thema machen.
- *Ressourcen und Supportmöglichkeiten* werden zwar in fast allen Studien erwähnt, aber nicht in der gleichen Intensität wie der vorige Themenkomplex, zumal die Frage des Personals nur von einer Minderheit aufgegriffen wird.
- Mit der *Leistung der Weiterbildung* befassen sich wiederum alle Untersuchungen, wobei das *Angebot* im Mittelpunkt steht und in vier Fällen sehr intensiv z. T. auch in seiner Entwicklung untersucht wird, während die *Beteiligung* wiederum eine nachgeordnete Rolle spielt und nur in der Schweizer Untersuchung zum Hauptthema gemacht wird.
- Eigentümlich ist es, dass Befunde zur *politischen Steuerung*, etwa zu Förderungen und deren Wirkung, nur einen relativ geringen Anteil ausmachen. Politik ist zwar meist Adressat (auch von Änderungsvorschlägen), aber nicht Gegenstand der Untersuchung. Dazu passt auch, dass Leistungen von Politik, wie das Angebot an anerkannter und geförderter Weiterbildung, nur im Falle von Bremen und Nordrhein-Westfalen eine zentrale Rolle spielen.

Die Befunde zu diesen Punkten werden im Folgenden – ähnlich wie in einigen der Beiträge – auf die auffälligsten „Stärken und Schwächen“ hin akzentuiert, so dass der hauptsächliche Handlungsbedarf erkennbar wird. Dabei drängt sich aus den Kurzbeiträgen der Eindruck auf, dass es im Wesentlichen um Schwächen geht! Dies liegt auch an der Kurzform, die etwa die breite Darstellung der Leistungen der nord-

rhein-westfälischen Weiterbildung aus dem Originalgutachten nicht mehr wiedergibt. Es liegt sicherlich auch an dem Gutachtauftrag, der sein Ziel verfehlt haben könnte, wenn er nur Gutes zu berichten wüsste. Man sieht das etwa – als Gegenstück – an der größeren „Gelassenheit“ der rein wissenschaftlichen Untersuchung aus Freiburg. Insgesamt bleibt ein Eindruck grundsätzlicher Unzufriedenheit, so als sei in der Weiterbildung noch gar nichts getan und als begänne das Gute erst mit der Umsetzung der eigenen Empfehlung. Täuscht der Eindruck, dass diese Verdrossenheit umso größer ist, je weiter der Kreis dessen ist, was an Weiterbildung und möglichen Anbietern in den Blick kommt?

4.1 Strukturen und Transparenz

In der Tat muss der Blick, der institutionelle Gebilde, z. T. auch Einzelpersonen aus unterschiedlichsten bisherigen Zugehörigkeiten ans Licht der Weiterbildung bringt, erschrocken zurückweichen vor deren Gestaltlosigkeit und Uneinheitlichkeit. Ein „Weiterbildungsdschungel“ (Schweiz), eine Fülle von „Systemlücken“ (Hessen) tut sich auf. Der „Zustand der Unordnung“ (Schweiz) erzeugt Beunruhigung, auch Furcht vor zerstörerischer Konkurrenz (Freiburg) und grenzenlosem Markt und Privatisierung (Frankfurt). Diese Strukturlosigkeit erscheint der bisherigen und noch wachsenden Bedeutung der Weiterbildung völlig inadäquat zu sein und muss durch „mittlere Systematisierung“ (Hessen, Schleswig-Holstein), durch Tarifverträge (Frankfurt) oder durch ein integratives Selbstverständnis der Beteiligten (Freiburg) überwunden werden. Zwar hat der Beobachterblick das vermeintliche Chaos mit erzeugt, aber gewiss schadet die Intransparenz der Szene auch den unmittelbar Beteiligten, also den möglichen Nutzern und Auftraggebern wie den Anbietern selbst, und hemmt die Weiterentwicklung des Bildungsangebots.

Die Betriebsbefragung in Braunschweig zeigt genauer, welches die Gefahren für die Nutzer sind: Erstens kennen und finden sie infolge der zunehmenden Unübersichtlichkeit den Bildungsanbieter am Ort nicht, der ihren Bedarfen entspricht, zweitens können sie die Qualität bzw. die Ausgewogenheit des Preis-Leistungs-Verhältnisses nicht vergleichen und bewerten. Aber: Nicht die Vielfalt an sich erzeugt Unübersichtlichkeit (wie es dem unbeteiligten wissenschaftlichen Beobachter erscheinen mag), sondern die Unklarheit der Angebots- und Marktsegmente und das Fehlen von Navigationshilfen in einem bestimmten Segment, in dem sich der Interessent bewegt. Insofern wäre genauer zu prüfen, welche

Anbieter(typen) überhaupt miteinander konkurrieren. Für Frankfurt wurde dies anhand der Angebotssparten und Preise untersucht. Aber ein inhaltlich ähnliches Angebot bewegt sich noch nicht auf dem gleichen Niveau, es muss nicht dieselben Zielgruppen ansprechen usw. Für Bremen wurden neben Programmähnlichkeiten z. B. die Ausrichtung und die Leistungsfähigkeit von Anbietergruppen mit unterschiedlichem Status oder unterscheidbarer Rechtsform untersucht, für Freiburg der jeweilige Angebotsmix aus Weiterbildung und anderen Dienstleistungen.

Zudem ist die Sichtbarkeit der einzelnen Einrichtung Voraussetzung von Transparenz. Sie ist selbst im Rahmen der öffentlich anerkannten Anbieter nicht unbedingt gegeben, wie Stichproben in Nordrhein-Westfalen zeigen. Deshalb sind Lösungen des Transparenzproblems, die auf engere regionale Kooperation hinauslaufen, ambivalent (NRW, Schleswig-Holstein, Hessen, indirekt auch Freiburg, s. u.), weil dadurch ebenso leistungsfähigere und sichtbarere Gebilde entstehen können wie auch Kartelle, die Konkurrenz still stellen und damit den Bestand an weniger überzeugenden Anbietern erhalten helfen.

Nun werden in den Untersuchungen auch andere Gründe als das Suchproblem der Interessenten genannt, die dafür sprechen, die relative Abschottung der Anbieter und die z. T. historisch gewachsene, z. T. zufällig entstandene Heterogenität der Anbieterlandschaft abzumildern. Das sind unter anderen: eine bessere, weil kooperative Ressourcennutzung; die Koordination eines bedarfsgerechten Gesamtprogramms für eine Region (was in NRW schon einmal gescheitert ist, allerdings ohne den Einbezug potenzieller Nutzer!); eine Verbesserung der (möglicherweise geringen) Weiterbildungsdichte (vorzüglich kartographiert für Schleswig-Holstein); eine geringere Aufspaltung des Angebots z. B. in allgemeine und berufliche Bildung.

Die Freiburger Untersuchung zeigt, dass dieses Schisma weniger hart ist als angenommen, weil neue Anbieter sich oft auf einem Kontinuum zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung bewegen. Zugleich weisen die theoretischen Überlegungen zu dieser Studie noch einmal darauf hin, dass das Wachstum eines Systems immer mit institutioneller Differenzierung einhergeht. (Demnach scheint die nötige Integration möglich 1. durch Verfahren wie rechtliche oder finanzielle Regelungen oder Kooperation, 2. durch Professionalisierung oder 3. durch gemein-

same Normen und Selbstverständnisse, wonach dort gefragt wurde.) Jedenfalls sprechen die Befunde der Untersuchung nicht für eine De-Institutionalisierung der Weiterbildung im Sinne eines Rückgangs ihrer betriebsförmigen Organisation, wohl aber für Grenzfälle, die jedoch sehr unterschiedlicher Art sind und von denen wir zum Teil nicht wissen, ob sie nicht schon immer bestanden haben. Zudem ist eine starke Privatisierungsbewegung seit Mitte der 1980er Jahre durch neue, meist kleine Anbieter und durch marktförmigeres Verhalten älterer Anbieter festzustellen (Schleswig, Frankfurt, Freiburg, Bremen). Nur die Schweizer Untersuchung beklagt den mangelnden Zusammenhang der Weiterbildung mit dem übrigen Bildungssystem!

4.2 Ressourcen und Support

Natürlich spielt Geld eine Rolle! Das Geld, das fehlt, das aufgebracht werden muss, das die Regierungen direkt oder indirekt (mehr) zahlen sollen. Aber was Finanzen und Finanzierung im Weiterbildungssystem bewirken, wird selten genauer untersucht (noch weniger, woher es kommen könnte, auch bei den Regierungen).

Im nordrhein-westfälischen Gutachten macht die Frage der Finanzierung dagegen etwa ein Viertel des Umfangs aus. Dabei geht es nicht nur um die Folgen staatlicher Förderung oder ihrer Reduktion, sondern um die Wirkung unterschiedlicher Finanzierungsmodi innerhalb der Betriebswirtschaft der Anbieter sowie um unterschiedliche Modelle staatlicher Förderung und schließlich um einen Förderungsvorschlag an das Land. Intensiver ist dabei erörtert worden, ob die gesamte Förderung von der Angebots- auf die Nachfrageseite (Teilnehmer) verlegt werden sollte. Zweifel daran, ob dabei die Angebotsdifferenzierung mindestens erhalten bleiben könne und ob die Umstellungsprobleme zu bewältigen seien, ließen davon Abstand nehmen.

In der Bremer Programmanalyse (vgl. Körber u. a. 1995) wird die Angebotsentwicklung in Abhängigkeit von wechselnden Geldquellen untersucht, wobei der Wechsel – auch bei den anerkannten Anbietern – von der vorwiegend staatlichen hin zur teilnehmer- und auftragsfinanzierten Subventionierung nicht nur Niederschlag in den Programmen findet, sondern deren Entwicklung bestimmt. Allerdings konnten dadurch die anerkannten Einrichtungen trotz scharfer Reduktion der staatlichen Finanzierung Anfang der 1980er Jahre ihre Programm bis Anfang

der 1990er Jahre verdoppeln und profilbildend für das Gesamtangebot an Weiterbildung bleiben, während umgekehrt bei ähnlicher Situation in Nordrhein-Westfalen diese Abkoppelung weniger stattfand bzw. der öffentliche Auftrag bestimmend blieb, dadurch aber zu einer Stagnation oder fast einer Implosion dieses öffentlichen Teilsystems der Weiterbildung führte.

Auch die Entgelte für unterschiedliche Angebote werden in der Bremer Programmanalyse untersucht. Noch intensiver geschieht dies in der Frankfurter Untersuchung. Abgesehen von großen Preisdifferenzen im gleichen Angebotssegment und nur geringen Unterschieden im Preisdurchschnitt zwischen kommerziellen und gemeinnützigen Anbietern, soweit letztere nicht staatlich gefördert werden, lässt sich aus beiden Untersuchungen übereinstimmend feststellen, welche Themenbereiche in jedem Fall Zuschussgeschäfte darstellen und welche voll kostendeckend oder sogar gewinnbringend angeboten werden können. Dabei kommt die Frankfurter Untersuchung zu dem Schluss, dass zwar 70% der untersuchten Einrichtungen als offene Anbieter gelten können, aber nur 18% wirklich für die Mehrheit zugänglich sind, weil sie erschweringliche Entgelte berechnen (für 1994 mit bis zu 4 DM pro Unterrichtsstunde geschätzt). Nach der Freiburger Untersuchung werden 40% der Einrichtungen ausschließlich von Teilnehmern finanziert. Das scheint hoch, weil selbst viele kommerziell betriebene Einrichtungen von unterschiedlichen (halb-)staatlichen Töpfen mitfinanziert werden; dies mag mit der Freiburger Anbieterstruktur (viele Einzellehrer, oft mit kulturellen oder gesundheitlichen Themen) zu tun haben.

Von den übrigen Ressourcen wird im Wesentlichen nur das *Personal* erwähnt, und dies nur kurz und in wenigen Untersuchungen. In Nordrhein-Westfalen wird aus anderen Untersuchungen die schlechte materielle Situation vieler freiberuflich tätiger Kursleiter nachgezeichnet, die Lösung aber den Trägern überlassen, während die bisherige Förderung des hauptberuflichen Personals als eine besondere Qualität des Systems und der Landespolitik herausgestellt wird, die es durch Wiederaufstockung der Mittel zu erhalten gelte. Im Gutachten zu Schleswig-Holstein wird neben Raumproblemen die Schwierigkeit erwähnt, qualifizierte Lehrkräfte zu finden, während deren Fortbildung (also die Personalentwicklung) merkwürdigerweise nicht als problematisch angesehen wird.

Wirklich nachdrücklich wird das Problem der Lehrkräfte als der eigentlichen Leistungsträger nur in der Frankfurter Studie untersucht. Es wird herausgestellt, dass 40% der so genannten Nebenberufler tatsächlich hauptberuflich arbeiten und 83% der Unterrichtsstunden in der Weiterbildung unterhalb der Stundenkosten eines Berufsschullehrers honoriert werden. Darin sieht Dröll einen Qualitätsverlust der Weiterbildung, die durch ihre zunehmende Privatisierung vorangetrieben werde. Daher fordert er Tarifverträge, auch um der „Verbilligung“ der Weiterbildung entgegenzuwirken.

Die Kategorie *Support* wurde diesem Abschnitt beigelegt, weil es auch hier um direkte oder indirekte Ressourcen für die Weiterbildung geht, um übergreifende Information und Beratung, Unterstützung der Bedarfsermittlung, der Qualitätssicherung, der Curriculumentwicklung, der Personalentwicklung/Fortbildung sowie um die Fachberatung ganz allgemein. Hierzu entdecken die Untersuchungen Übereinstimmungen bei Experten und Praktiker/innen in der Defizitanalyse sowie wichtige Lösungsansätze in der Praxis, jedoch kaum systematische und flächendeckende Hilfestellungen. Besonders werden unabhängige Beratungs- und Navigationsleistungen vermisst. Intensiv widmet sich das Gutachten für Schleswig-Holstein dieser Lage, in dem die Forderung nach Support neben der nach Regionalisierung (Weiterbildungsverbände) als entscheidendes Mittel für eine adäquatere Systematisierung der Weiterbildung angesehen wird. In ähnlicher Weise werden in Nordrhein-Westfalen Erwartungen an mehr Beratung und Qualitätssicherung mit einer Delegation an regionale Netzwerke verbunden. In Bremen widmet sich ein Einzelgutachten dieser Frage.

Insgesamt muss man sehen, dass es hierbei nicht nur um allzu lange vernachlässigte Probleme geht, sondern auch um eine Neudefinition der Rolle des Staates, der nicht (nur) als direkter Förderer, sondern auch als indirekter Unterstützer und wohlwollender Supervisor beansprucht wird.

4.3 Leistungen (Angebot und Beteiligung)

Das Angebot wird allgemein als zentrale Leistung und Akzentsetzung der Praxis angesehen. Sie mag mitverantwortlich dafür sein, dass andere Leistungen, wie übergreifende Beratung, Personalangebot und Qualitätssicherung, in den 1990er Jahren noch als defizitär gelten muss-

ten. Das bisherige Angebot selbst – ob durch systematische Analyse, durch Anbieterbefragungen, auf Grund von Statistiken oder durch Stichproben ermittelt – gilt in seiner Breite und seinem Wachstum weithin als Leistungsnachweis bisheriger Weiterbildung.

Bereits über das Ausmaß oder die Stetigkeit des Wachstums gibt es unterschiedliche Befunde oder Einschätzungen, was auch mit der methodischen Möglichkeit zusammenhängt, Längsschnittuntersuchungen vorzunehmen. So wird in Hessen und Schleswig-Holstein z. B. vermutet, dass das Angebot weniger angewachsen ist, als in den 1970er Jahren erwartet wurde. Die Bremer Programmanalyse schätzt relativ sicher, dass das Angebot sich zwischen 1979 und 1992 bei den anerkannten Einrichtungen verdoppelt, insgesamt verdreifacht hat. Bleibt das hinter den Erwartungen zurück? Es darf nicht von einer stetigen Aufwärtsentwicklung ausgegangen werden. Die verfügbaren Statistiken (etwa die der anerkannten Weiterbildung NRW) zeigen den stärksten Anstieg für die Weiterbildung innerhalb der 1970er Jahre, einen starken Einbruch zu Anfang der 1980er Jahre, offensichtlich durch Rücknahme der Förderung in den meisten Bundesländern, danach eine Stabilisierung mit mehr oder weniger verlangsamtem Anstieg bei gleichzeitiger Neugründung vieler privater Anbieter. Dabei darf allerdings von der Zahl neu auftretender Anbieter nicht unbedingt auf ihre Bedeutung geschlossen werden. Zumindest bis weit in die 1990er Jahre stellen die staatlich geförderten Anbieter einen Großteil des offenen Weiterbildungsangebots, ihr Programmprofil prägt das Gesamtprofil, dies allerdings umso stärker, je mehr sie sich andere Finanzquellen erschließen konnten und damit auch ihr Programm „marktgängiger“ gemacht haben.

Eine andere Möglichkeit, das Angebot in quantitativer Hinsicht einzuschätzen, ist der Vergleich von Regionen. Dabei ergeben sich erhebliche Unterschiede in der Weiterbildungsdichte, die allerdings auch unterschiedlich erhoben und definiert wird. Dennoch erscheint es plausibel, wenn in Schleswig-Holstein nicht nur große Unterschiede zwischen Stadt und Land, sondern auch zwischen einzelnen Kreisen festgestellt wurden. In der Schweiz fanden sich zusätzlich Unterschiede zwischen den Sprachregionen. In Nordrhein-Westfalen, wo es zunächst mit dem Weiterbildungsgesetz gelungen war, eine Grundversorgung auch in dünn besiedelten und ländlichen Regionen zu etablieren, mussten für die späteren Jahre wieder relative Rückstände festgestellt werden. Dies

war u. a. dadurch verursacht, dass sich neue (auch anerkannte) Anbieter zumeist in Ballungsgebieten ansiedeln.

Die qualitative, inhaltliche Seite wird in den Untersuchungen eher pauschaliert dargestellt. So werden immer wieder die großen Schwerpunkte oder Sparten genannt: EDV, kaufmännische Fortbildung, Sprachen, Gesundheit (auch Erziehung/Familienbildung und kulturelle Bildung). Die Bremer Programmanalyse kann auf Grund ihres historischen Vergleichs folgende große Trends der 1980er und frühen 1990er Jahre ausmachen: 1. den Trend zur beruflichen Weiterbildung (zu Anpassungs- und Zusatzqualifikationen in den Betrieben, zu Nach- und Umqualifizierung in den offenen Einrichtungen); 2. den Trend zur Informatisierung und EDV-Schulung auf allen Niveaustufen, 3. den Trend zu Alltagskompetenzen und einem neuen, dafür nötigen Allgemeinwissen. Insgesamt wird ein „Kurssturz des traditionellen Bildungswissens“, aber auch der klassischen Wissensvermittlung konstatiert, die durch Kommunikation, Eigenaktivität und Anwendungsorientierung ersetzt werde. Die Tendenzen stellen insofern ein Politikum dar, als sie (bis auf die Umschulung) kaum auf politische Steuerungsimpulse zurückzuführen sind und deren verbliebene Effektivität indirekt in Frage stellen.

Aus dem historischen Vergleich lassen sich auch „Verluste“ im Angebot beschreiben. Ansonsten werden in den meisten Studien durchaus Lücken oder Nachholbedarfe genannt, die aber schwerer zu belegen sind, da es keine Kenntnis des Gesamtbedarfs gibt. Die Braunschweiger Untersuchung kann im Vergleich zu Hannover zeigen, dass es weniger Angebote für bestimmte Berufsfelder gibt, als die befragten Betriebe zu benötigten meinen. Ansonsten entspringen Defizitanalysen meist der Einschätzung des „eigentlichen“ gesellschaftlichen Bedarfs oder einfach einer Vorstellung von Programm-Vollständigkeit, die schon deshalb eine unsichere Grundlage liefert, weil völlig offen ist, welche Lernbedarfe über das Programmangebot hinaus selbst organisiert oder informell befriedigt werden. Realistischer erscheinen Defizit-Hypothesen immer dann, wenn Ursachen vermutet werden können, denen durch Maßnahmen entgegenzutreten wäre. So weisen mehrere Untersuchungen auf das Nachlassen öffentlicher Förderung als möglichen Grund für Programmveränderungen hin. Dies kann sich beispielsweise in größerer Marktgängigkeit der Angebotsinhalte, in Stagnation oder relativ geringerem Wachstum einer sozialen und politischen Bildung im weiteren Sinne niederschla-

gen. Angebote, die eindeutig auf stärkere Förderung angewiesen wären, wie etwa die Alphabetisierung, aber auch längere, systematischere und damit teurere gehen zurück.

Nun ergeben sich daraus keine eindeutigen Tendenzen oder Konsequenzen. Denn dahinter steht auch ein anderes Teilnahmeverhalten, das nicht einfach durch staatliche Förderung zu ändern ist, wie die Expertengespräche aus NRW zeigen. Die Angebote können auf diese Individualisierung aber nur bedingt reagieren, erscheinen in den Zielangaben und der Definition von Zielgruppen z. T. sogar unspezifischer als in den späten 1970er Jahren (Bremer Programmanalyse), wahrscheinlich um eine breitere Klientel anzusprechen. Auch wird in Bremen wie in Schleswig-Holstein vermutet, dass bestimmte anspruchsvollere Themen und Zukunftsfragen – auch im Hinblick auf die Wirtschafts- und Arbeitsplatzentwicklung – deshalb weniger im Angebot zu finden sind, weil die vorhandenen Lehrkräfte zu gering bezahlt werden und deshalb realisierungssichere und wiederholbare Angebote vorschlagen oder weil wegen mangelnder Personalentwicklungsplanung nicht genügend qualifizierte Dozenten zur Verfügung stehen.

Von der Angebotsentwicklung aus kann man mit einer gewissen Berechtigung auf Beteiligung und Zugang schließen, wie der Vergleich mit den Ergebnissen des Berichtssystems Weiterbildung zeigt. Dennoch kann auffallen, wie relativ wenig Aufmerksamkeit der Frage der Beteiligung bzw. dieser Leistung des Systems gilt. Eine Bevölkerungsbefragung in Braunschweig ergab, dass die Beteiligung durchschnittlich ist; eine besondere Erhebung des Berichtssystems für Nordrhein-Westfalen zeigt demgegenüber eine unterdurchschnittliche Beteiligung, vor allem im Hinblick auf die berufliche Weiterbildung. Das kann den alten Industriestrukturen geschuldet sein, aber auch der Nicht-Berücksichtigung der beruflichen Bildung durch die Förderung nach dem Weiterbildungsgesetz und der Aufsplitterung der Förderung auf Kleinanbieter. Jedenfalls fielen die Belegungszahlen bei der anerkannten Weiterbildung Anfang der 1980er Jahre um eine Millionen und sie stagnieren seitdem – trotz Anerkennung weiterer 100 (Klein-)Anbieter.

Die Schweizer Untersuchung rückt die Frage der ungleichen Beteiligung ins Zentrum ihrer Analyse und begründet damit den Regulierungsbedarf für die Weiterbildung. Die für Deutschland von Schulen-

berg u. a. festgestellte Weiterbildungsschere zwischen Wertschätzung und tatsächlicher Beteiligung, die bei zunehmendem Alter, geringer Schul- und Ausbildung oder Nicht-Erwerbstätigkeit sich weiter öffnet, ist auch für die Schweiz nachzuweisen. Im Schleswig-Holstein-Gutachten wird angenommen, dass das System die besser Gebildeten und die Problemgruppen begünstigt, die breite Mitte aber vernachlässigt. Diese Annahme ist vielleicht auch dem Erhebungszeitpunkt geschuldet. Denn das Weiterbildungsberichtssystem lässt über die Zeit hinweg keine besonderen Effekte hinsichtlich möglicher Problemgruppen erkennen, aber auch keinen „Schwund“ bei Befragten mit weniger Schulbildung oder geringerem beruflichen Status. Vielmehr erhöht sich in allen Gruppen die Weiterbildungsbeteiligung fast gleichmäßig, wobei aber auch die Abstände zwischen den Gruppen in etwa gleich bleiben. Im Hinblick auf die 1990er Jahre kann eine leicht überproportionale Zunahme innerhalb der Gruppe der Älteren, der Befragten ohne Schulabschluss, aber nicht bei den Befragten ohne Lehre und den Nicht-Erwerbstätigen festgestellt werden; andererseits verbleibt die Zunahme bei Abiturienten und Berufstätigen mit Hochschulabschluss unterhalb der durchschnittlichen Beteiligungszunahme (aber immer noch oberhalb der durchschnittlichen Beteiligung!). Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen stellt sich die Frage, ob die ungleiche Beteiligung ein strukturelles Problem des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems darstellt oder durch Förderung grundlegend zu verändern ist. Das Schweizer Gutachten fordert gezieltere inhaltliche Angebote, also indirekte Förderung vor allem für Frauen, Ältere, Behinderte und Bildungsbenachteiligte.

4.4 Politische Steuerung und Handlungsbedarf

Es sind nicht nur die Veränderungen im Weiterbildungsfeld, die neue Einschätzungen verlangen, sondern ebenso ist es die Politik selbst. Aus Sicht der Politik sind es das Anwachsen und die Intransparenz des Feldes, die politisches Handeln überfordern könnten. Aus Sicht der Weiterbildung ist da ein Attentismus der Politik zu bemerken, der die Bedeutung dieses Gesellschaftsbereichs nicht angemessen wahrzunehmen scheint. Dass Letzteres weniger beschrieben wird, liegt auch daran, dass die Adressaten der Studien und ihre Situation unterschiedlich sind. Während die Untersuchungen in Frankfurt und Freiburg ohne politischen Auftrag erfolgten, wurde ein Gutachten für die Bundesregierung der Schweiz angefertigt, die bis dahin keine Zuständigkeit für die Weiterbildung hatte, und das Braunschweiger Gutachten gab eine Kommune in

Auftrag, deren Steuerungsmöglichkeiten nicht sehr groß sind. Von den vier Länderstudien wurde nur eine von einem Bildungsministerium in Auftrag gegeben (Nordrhein-Westfalen), während die anderen entweder die Regierung als ganze (Bremen) oder andere Ministerien als Auftraggeber und Adressaten hatten, was die Blickweite zwar vergrößert, aber auch den möglichen Politik- und Interventionstypus verunklaren kann.

Alle vier Länderstudien beschreiben die Zerstreuung und Überschneidung der Weiterbildungszuständigkeiten innerhalb der Landesregierungen, die jeweils auf mehrere Ministerien verteilt sind. Die Exekution eines Weiterbildungsgesetzes obliegt meist einem anderen Ministerium als etwa die Familienbildung, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die Landeszentrale für politische Bildung, die Landwirtschaftsschulen, der zweite Bildungsweg, die Gesundheitsförderung usw. In Schleswig-Holstein wird in sechs Ministerien an Weiterbildungsfragen gearbeitet, dazu noch in unterschiedlichen Abteilungen ein und desselben Ministeriums. Nun spiegelt dies zunächst die Situation der Weiterbildungspraxis, wo Erwachsenenbildung zum Teil als selbstständige Aufgabe (externer Anbieter), zum Teil als Unterfunktion anderer Leistungsträger (z. B. Betriebe, Berufsverbände, Gesundheitswesen, Künstlerförderung usw.) erscheint. Im Hinblick auf den Bedeutungszuwachs der Weiterbildung wird diese Fragmentarisierung in den Landesregierungen aber insoweit zum Problem, als die Gesamtverantwortung für diese wichtige Aufgabe nicht wahrgenommen wird und wertvolle Ressourcen und Steuerungsmittel verstreut werden. Die Ministerien außerhalb des für das Weiterbildungsgesetz zuständigen Ministeriums geben in der Regel ein Vielfaches an Mitteln für Weiterbildung aus,¹⁴ ohne dass dafür die im Weiterbildungsgesetz vorgesehenen Regelungen (z. B. Anerkennung als Voraussetzung für Förderung) angewendet würden.

Im Gutachten für Bremen werden denn auch die Kosten und der Aufwand für diese Zuständigkeitsverteilungen angeprangert, aus denen leicht mehr Mittel für die schwindende Förderung nach dem Weiterbildungsgesetz aufgebracht werden könnten. In Nordrhein-Westfalen wird die Zuständigkeits- und Mittelverteilung als Marginalisierung der eigentlichen (Weiter-)Bildungspolitik beschrieben, der eine Selbst-Marginalisierung dieser Bildungspolitik entspricht. Das faktische Einfrieren der Fördersumme seit über einem Jahrzehnt stelle angesichts des Gesetzesziels der „Bedarfsdeckung“ nicht eine haushaltsbedingte Verzögerung,

sondern einen politischen Selbstwiderspruch dar. Durch das Festhalten an der ursprünglichen Inhaltsbreite und der weiteren (politisch verständlichen) Aufnahme neuer Einrichtungen in den Kreis der Anspruchsberechtigten würden staatliche Mittel immer weiter verstreut, die politischen Impulse also ungerichteter und ineffektiver und zugleich das System als Ganzes weniger überlebensfähig.

Für eine ganze Reihe von Gutachten sind die wichtigsten Handlungsbedarfe der Politik allerdings folgende:

- Klärung, Sicherung oder Erhöhung der staatlichen Förderung,
- Transparenz, Qualität und Wirksamkeit des Systems Weiterbildung, insbesondere im Hinblick auf die Region,
- Bedarfsangemessenheit des Angebots und Beseitigung von Beteiligungsdefiziten,
- eine deutliche Neudefinition und klarere Zuständigkeit der Politik bei diesen Aufgaben, die keineswegs gleichbedeutend sein muss mit staatlicher Allzuständigkeit oder umfassender Übernahme der Kosten.

5. Empfehlungen und Wirkungen

5.1 Entstehungsbedingungen

Alle hier vorgestellten Systemevaluationen und Gutachten enthalten Empfehlungen. Diese Empfehlungen ergeben sich nicht gradlinig aus den Ergebnissen zur Lage, nicht einmal aus Hypothesen zum Handlungsbedarf. Abgesehen davon, dass einige Untersuchungen sehr weit ausgreifen, so dass nicht alle ihre Befunde unmittelbar in Handlungshinweise umsetzbar erscheinen, werden die Empfehlungen selbst *unterschiedlich stark zugespitzt* oder auf Prioritäten konzentriert.

Unterschiedlich ist auch der Grad, in dem bekannte oder vermutete *Interessenlagen* bzw. politische *Handlungsmöglichkeiten* schon in den Empfehlungen *antizipiert* werden. Denn die Evaluationsberichte sind bereits in ihrem Entstehen durch *diskursive Verfahren* geprägt. Dies liegt zum einen an der kommunikativen Methodik: Expertengespräche, Fallstudien an einzelnen Einrichtungen, Gruppengespräche und qualitative Interviews sind nicht einfach wissenschaftliche Methoden, sondern können die Gutachter in unterschiedlicher und in wohl nicht genau abgrenzbarer Weise beeinflussen, nicht nur im Hinblick auf die Bewertung

der Weiterbildung und deren Veränderbarkeit, sondern auch im Hinblick auf das Evaluationsverfahren selbst. Die Gesprächspartner mussten bereit sein, sich am Evaluationsverfahren zu beteiligen, und sie mussten für Offenheit und Klarheit in den Gesprächen gewonnen werden. Transparenz des Evaluationsziels, Vertrautheit mit dem Gegenstand und Offenheit der bildungspolitischen Position der Evaluatoren waren dabei notwendige Elemente.

Zum anderen mussten sich die Gutachter in den meisten Fällen während der laufenden Arbeit mit unterschiedlich zusammengesetzten Beiräten und Kommissionen auseinandersetzen, deren Argumente selbst dann, wenn die Gutachter sie nicht akzeptierten, Inhalte und Positionierung ihrer Empfehlungen mitgeprägt haben mögen. In wenigen Fällen hat es zudem zwischen Auftrag und Veröffentlichung der Empfehlungen einen Austausch zwischen Auftraggebern und Evaluatoren gegeben. Konsequenterweise setzte sich dieses kommunikative Verfahren in der Art der Präsentation der Evaluationsergebnisse fort. Dabei gab es allerdings Unterschiede, vor allem in Hinblick auf die Tatsache, ob Wert darauf gelegt wurde, vor der Veröffentlichung Konsens mit dem Auftraggeber oder den organisierten Interessenvertretern zu erzielen. In Nordrhein-Westfalen war dies ausdrücklich nicht der Fall, in Hessen wurde der Konsens mit der Weiterbildungslandschaft von den Gutachtern selbst gesucht, die sich zeitweilig als Moderatoren verstanden und Stellungnahmen im Gutachten selbst mit abdruckten. Soweit bekannt, haben die Auftraggeber in der Regel Inhalt und Art der Veröffentlichung nicht unmittelbar beeinflusst. Im Falle Braunschweigs und der Schweiz liegen keine allgemein zugänglichen Veröffentlichungen vor. Zu bedenken ist aber: Ohne Konsens der Beteiligten haben Empfehlungen im Weiterbildungsbereich, der nicht verregelt und direktiv steuerbar ist, keine Aussicht auf Durchsetzbarkeit – so jedenfalls argumentiert ein Teil der Evaluationsberichte selbst. Die plurale und gesellschaftlich vielfältige Verfasstheit des Weiterbildungsbereichs findet hier offenbar ihre Entsprechung in der verwendeten Form der Politikberatung.

Und noch ein wichtiger Gesichtspunkt zur Entstehung der Empfehlungen muss hervorgehoben werden: Die Analyse-Ergebnisse sagen schließlich nicht aus sich heraus, was zu tun ist, sondern erst in Verbindung mit Zukunftsoptionen und handlungsleitenden *Normen*. Diese Normen können aus bisheriger Gesetzgebung und bisherigem politischen

Handeln abgeleitet werden und auf Inkonsistenzen zwischen solchen Leitzielen und der Bildungsrealität hinweisen. Oder sie können auch den expliziten oder impliziten Leitzielen gegenwärtiger Entwicklung kritisch oder doch kontrafaktisch entgegengesetzt werden.

Letzteres ist zum Beispiel der Fall in den Arbeiten zu Freiburg (Integration als Wert gegenüber faktischer Konkurrenz im System) oder zur Schweiz (mehr Chancengleichheit gegenüber faktisch ungleicher Beteiligung an Weiterbildung). In Hessen und Schleswig-Holstein wiederum wird der Entwicklungszustand des Gesamtsystems Weiterbildung, insbesondere seine Infrastruktur, vor dem Hintergrund der allgemeinen gesellschaftlichen Bedeutung der Weiterbildung kritisiert. Stärker entlang bisher geltender Normen argumentiert das Gutachten von Nordrhein-Westfalen, wenn es die Gesetzesziele (Integration der Weiterbildung in das Bildungssystem, Bedarfsdeckung, Grund- und Regionalversorgung) kritisch gegen die faktische Entwicklung und Förderung wendet – um dann allerdings der Politik u. a. zu empfehlen, diese Ansprüche und die Rolle des Staates zu reduzieren.

In jedem Fall gehen die eigenen politischen Vorstellungen der Gutachter besonders in die Verwendung impliziter und expliziter Normen ein. Dies erscheint unvermeidbar, um überhaupt zu zusammenhängenden Empfehlungen zu kommen. Auch werden mögliche Einseitigkeiten eingedämmt durch die Verständigung in der Gutachtergruppe. Dennoch erscheint der Grad des „Eigenanteils“ in den Gutachten unterschiedlich hoch, je nachdem, ob die Gutachter sich stärker als *Dienstleister* oder als politisch-gesellschaftliche *Akteure* verstehen.

5.2 Empfehlungstypen

Eine Zusammenschau durch Absehen von Ausgangsbedingungen und Auftragsarten enthält immer die Gefahr, unzulässig zu vereinfachen und zu vereinheitlichen. Insofern scheint es nützlich, zunächst Empfehlungstypen zu unterscheiden.

Sonderfälle

Keine direkten Empfehlungen enthält naturgemäß die wissenschaftliche Untersuchung zu Freiburg, stattdessen gibt es Überlegungen zu den Chancen von Integration im Weiterbildungssystem. Einen Sondertyp von Empfehlungen stellt das Frankfurter Dissertationsvorhaben

vor: Es verlangt, die Honorierung des freiberuflichen Personals durch Tarifverträge abzusichern. Dies bedeutete weithin eine Erhöhung der Personalkosten, die aber zugleich der Deprofessionalisierung und dem Qualitätsverlust sowie der „Verbilligung“ der Weiterbildung durch Privatisierung entgegenwirken soll. Damit sind die Tarifpartner angesprochen, ohne dass diese direkte Adressaten der wissenschaftlichen Arbeit sein konnten.

„Weite“ Empfehlungen

Eine Gruppe von Empfehlungen erscheint als *sehr weit gefasst*. Dies liegt sowohl an der Weite oder Offenheit des Auftrags als auch an der Vielfalt und Verschiedenheit der möglichen Adressaten und zum Teil wohl auch an entsprechenden wissenschaftlichen und politischen Interessen der Forscher. Dazu gehören das jüngste (Schweiz) und die ältesten Ländergutachten (Hessen, Schleswig-Holstein). In der Schweiz ging es u. a. um die Frage nach einer möglichen Kompetenz des Bundes für die Weiterbildung. Das Gutachten sieht Regulierungsbedarf und empfiehlt gesetzliche Grundlagen, vor allem aber Anreize zur besseren Beteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen und für Innovationen. Dabei bleibt teilweise offen, wer eigentlich was tun soll, wohl auch auf Grund der Tatsache, dass die Erhebungen – bei Gemeinsamkeiten in der Lagebeurteilung – sehr konträre Meinungen zur Rolle des Staates erbracht haben.

In Hessen wie in Schleswig-Holstein kam der Auftrag zur Evaluation nicht von einem Bildungsministerium. Die weit gefassten Aufträge, Bestandsaufnahmen vorzunehmen und Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen, nutzen die Gutachter zu breiten Recherchen im Hinblick auf ein gedachtes Gesamtsystem und zu Empfehlungen, die Ordnung, Transparenz und infrastrukturelle Absicherung dieses Gesamtsystems anzielen. Diese wenden sich an die Landespolitik, an lokale Instanzen, vor allem aber auch an die Träger und Einrichtungen und ihren Willen zur Selbstorganisation und Kooperation. Eine entsprechende Perspektivenvielfalt wird im schleswig-holsteinischen Gutachten – bei ähnlichem Befund der Strukturlosigkeit – stärker gebündelt im Hinblick auf Forderungen nach Regionalisierung (Weiterbündelungen) und deren infrastrukturelle Absicherung durch Support. Die unterschiedliche Wirksamkeit der beiden Gutachten kann mit unterschiedlichen politischen Konstellationen, aber auch mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und deren Berücksichtigung durch die Gutachten erklärt werden. Denn

die relative Folgenlosigkeit des hessischen Gutachten ist sicher auch der Tatsache geschuldet, dass es von einer anderen Regierung empfangen als in Auftrag gegeben wurde. Aber im Vergleich mit anderen Gutachten erscheint es im Nachhinein auch als problematisch, das Aktionsfeld der Politik ausweiten und neu strukturieren zu wollen, ohne systematisch an die beiden Gesetze zur Weiterbildung und deren Leistungseffekte anzuknüpfen. In Schleswig-Holstein gab es dagegen kein genuines Weiterbildungsgesetz, so dass vor allem die strukturbildenden Maßnahmevorschläge für die Politik einen Ansatz bieten konnten. Vor allem der Vorschlag zur Regionalisierung mit Hilfe von EU-Mitteln wurde produktiv aufgegriffen.

„Gezielte“ Empfehlungen

Von den ‚weiten‘ Empfehlungen unterscheiden könnte man einen Empfehlungstypus, der einem *engeren Auftrag* folgt oder sich doch stärker als *Antwort* auf bisherige politische Vorgaben und Gesetze definiert. Dies ist in Braunschweig, Bremen und Nordrhein-Westfalen der Fall. Besonders im Falle von Braunschweig und Bremen wurden allerdings auch, ähnlich wie in Hessen und Schleswig-Holstein, einige Untersuchungen durchgeführt, die eine Menge wichtiger Hintergrundinformationen lieferten, aber nicht unmittelbar in die Empfehlungen eingegangen sind. Das Braunschweiger Gutachten unterscheidet zwischen ordnungspolitischen Empfehlungen (Informationsaufbereitung/Datenbank, Weiterbildungsbörse, Weiterbildungs- und Branchenkonferenzen) und strukturverändernden Maßnahmen (Gründung neuer Zentren, Neuordnung des Fachschulangebots); die Stadt greift vor allem die ersteren Vorschläge auf.

Das Bremer Gutachten kritisiert – gerade angesichts der Finanzschwäche des Stadtstaates – die Zerstreung der ministeriellen Zuständigkeiten und Fördermittel (die übrigen Fördermittel für Weiterbildung übertreffen die nach dem Weiterbildungsgesetz um ein Vielfaches). Zum einen sollen die staatlichen Aktivitäten zur Weiterbildung (von der Arbeitsförderung bis zur innerbehördlichen Bildung) in einem Ressort konzentriert, zum anderen sollen die Fördermittel teils durch diese Rationalisierung, teils aus zusätzlichen Quellen erhöht und konzentriert werden auf die Förderung der personellen Infrastruktur und Projektförderung, die auch nicht anerkannten Anbietern offen steht. Schließlich sollen qualitätssichernde Strukturen unterstützt und konzentriert werden (pädagog-

gische Arbeitsstelle, Berichts- und Informationssystem, Einbeziehen der Universität).

Die Politik übernimmt (in der Revision des Gesetzes und in entsprechenden Verordnungen) keine Empfehlung, die mehr Geldmittel erforderlich machte, selbst die Sondermittel für die Projektförderung werden aus dem bisherigen Topf genommen. Im Hinblick auf die Notwendigkeit des Supports verweist sie auf die Zuständigkeit der Universität. Andererseits wird der Gedanke der Qualitätssicherung in „moderner“ Form in das Weiterbildungsgesetz aufgenommen, indem ein Qualitätsmanagement und dessen Auditierung Vorbedingung für die staatliche Anerkennung wird. Der Gedanke, Weiterbildung als integrierte Landesaufgabe wahrzunehmen, wird erst fünf Jahre nach Übergabe des Gutachtens ansatzweise und ohne Berufung auf das Gutachten erfüllt. Ein einheitliches Weiterbildungsbudget wird dargestellt und die Abarbeitung darin enthaltener Probleme einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe des Senats unter Federführung des Bildungsensors aufgegeben.

Das nordrhein-westfälische Gutachten moniert die Marginalisierung der Weiterbildungspolitik durch unkoordinierte Ressortzuständigkeiten einerseits, durch faktisches Abrücken von den Gesetzeszielen durch Einfrieren der Förderung andererseits. Das Gutachten empfiehlt dem Land, Weiterbildung als Querschnittsaufgabe zu betreiben und die Weiterbildungsmittel – anders als in Bremen – auf die Förderung des hauptberuflichen Personals (als einer besonderen Qualität des Landes) und auf nicht marktgängige und innovative Programmangebote von „besonderem öffentlichen Interesse“ (wozu in Teilen auch die bisher nicht geförderte berufliche Bildung gehört) zu konzentrieren. Ebenfalls der Mittelkonzentration soll die Beschränkung der Förderung auf leistungsfähige Anbieter (wobei Zusammenschlüsse empfohlen werden) und auf Programmangebote von einer bestimmten Mindeststundenzahl dienen. Zugleich soll das Land eine Supervisionsfunktion im Hinblick auf Weiterbildung wahrnehmen (z. B. Systembeobachtung, soziale „Zielgenauigkeit“, Impulse zu Markttransparenz, Beratung und Qualitätssicherung, weitgehend an „regionale Weiterbildungsstrukturen“) zu delegieren. Dabei wird – ähnlich wie in Schleswig-Holstein (Support-Aufgabe) – herausgestellt, dass der Staat damit seine Aufgaben anders definiert, insgesamt allerdings bescheidener als im Weiterbildungsgesetz der 1970er Jahre im Sinne einer Teilverantwortung bzw. einer Gegensteuerung ge-

genüber „Marktversagen“. Die vollständige Neufassung des Weiterbildungsgesetzes, die zwei Jahre nach Abgabe des Gutachtens in Angriff genommen wurde, folgt dessen Vorschlägen oder zumindest dessen Perspektiven weitestgehend und modifiziert sie teilweise auch zu Gunsten von Verwaltungsvereinfachungen.

5.3 Konvergenzen

Vor diesem Hintergrund kann man nun das an den Empfehlungen hervorheben, was sich auf gemeinsame Gegenstände bezieht oder sogar in vergleichbare Richtungen weist.

Öffentliche Verantwortung, Rolle der Politik

Generell lassen sich die Empfehlungen der Gutachten und Evaluationsberichte als „vorsichtig“ bewerten, insofern sie eine anzustrebende oder vorhandene Balance zwischen Strukturvorgabe und Selbststeuerung in der Weiterbildung vertreten. Niemand plädiert für eine Rücknahme der Privatisierung und eine volle Zuständigkeit des Staates in diesem Bereich des „Bildungssystems“, wohl aber werden „Support“, „Supervision“, deutlichere Übernahme einer definierten „Teilverantwortung“, spürbare Gegensteuerung gegenüber erkennbarem Marktversagen gefordert. Dazu soll auch eine bessere Koordination von Ministerien und Politikbereichen im Hinblick auf die „Querschnittsaufgabe“ Weiterbildung dienen, die einen politischen Gesamtwillen erkennbarer und spürbarer werden lässt. Deutlicher als früher werden politische Aufgaben hervorgehoben, die diesseits und jenseits direkter finanzieller Förderung liegen, wie Berichtswesen/Statistik, Fachberatung, Überprüfung der Anerkennung, Impulse und Anreize für Informations- und Beratungssysteme, Qualitätssicherung und regionale Kooperation.

Transparenz und „Ordnung“ im System

Kaum etwas scheint im Hinblick auf die Weiterbildung so schmerzlich vermisst zu werden wie erkennbare Systemhaftigkeit und Transparenz (für wen auch immer). Die Betonung der oben genannten politischen Aufgaben zeigt zugleich aber, dass man weithin daran zweifelt, ein solches Ziel durch direkte politische Regulierung zu erreichen, stattdessen wird indirekte staatliche Unterstützung vorgeschlagen. Das gilt sowohl für die Gutachten, deren Empfehlungen sich enger auf das Teilsystem der öffentlich geförderten Einrichtungen beziehen, als auch für die Gutachten und Untersuchungen, die sich an einem möglichen

Gesamtsystem Weiterbildung orientieren, für dessen Identifikation und Kenntnis bislang aber allenfalls erste Dokumentationsversuche vorgelegt werden.

Grundsätzlich wird die plurale Einrichtungs- und Trägerstruktur in der Weiterbildung nicht in Frage gestellt, aber weit weniger mit der Teilnahme aller gesellschaftlicher (Groß-)Gruppen begründet als in den 1970er Jahren, zur Zeit des Erlasses von Weiterbildungsgesetzen. Eher wird auf die Notwendigkeit starker Träger verwiesen, um Mischfinanzierungen zu ermöglichen. Umgekehrt möchte kein Gutachten das (Teil-)System geschlossen halten. In diesem Zusammenhang nennen einige der Gutachten Anerkennungsbedingungen; häufiger als früher werden dabei Leistungsfähigkeit, Qualität und Beteiligung an einem koordinierten Gesamtangebot herausgestellt. Die Gutachten tun sich aber schwer damit, Vorschläge zu machen, wie die enorm gewachsene Quantität an Anbietern und die nach wie vor bestehende Dynamik der Einrichtungsstruktur in der Weiterbildung instrumentell zu handhaben ist. Einerseits soll die Dynamik nicht gebremst, das Wachstum der Weiterbildung unterstützt werden, andererseits sollen Fördermittel konzentriert und damit spürbare Effekte erzielt werden.

Regionale Kooperation und Support

Eine gewisse Ordnungskraft wird in mehreren Gutachten der Kooperation zugesprochen, die in den Flächenländern zu regionalen Netzwerken führen soll. Dahinter stehen durchaus unterschiedliche Begründungen. Das Netzwerk kann als notwendige Kehrseite der konstatierten Sinnhaftigkeit des bestehenden Pluralismus angesehen werden. Einige Gutachter sehen Netzwerke als intermediäre Instanzen zwischen Markt und Staat oder als diskursiv arbeitende lokale Umsetzungsorgane zwischen Strukturvorgaben, staatlicher Förderung und Selbststeuerung bzw. Selbsthilfe. Dabei erscheint nicht immer eindeutig, wer eigentlich kooperieren soll (die Weiterbildungsanbieter untereinander oder mit möglichen Auftraggebern oder mit komplementären Institutionen und Politik). Fasst man die Gutachtenvorschläge zusammen, so wird solchen Verbänden ungeheuer viel an Leistung zugetraut. Sie sollen nicht nur die Probleme der Intransparenz und Strukturlosigkeit des Systems (durch Klumpung) lösen, sondern durch Synergieeffekte Ressourcenmangel beheben, nicht nur Qualität, Bedarfsnähe, Beratung verbessern, sondern auch weiteren Support oder seine Nutzung organisieren. Dabei unter-

bleibt in dem ein oder anderen Gutachten auch eine klare Antwort auf die Frage, ob die regionalen Strukturen mit staatlichen Fördermitteln abgestützt werden oder durch Selbstorganisation und Ressourcen-Zusammenlegung selbst Supportmöglichkeiten, wie Informations- und Beratungssysteme, Fortbildungsangebote, Forschung und Entwicklung, schaffen sollen.

Zwar wird durchaus Skepsis geäußert gegenüber der Haltbarkeit und Leistungsfähigkeit solcher Vernetzung, aber selten finden sich Ansätze zur systematischeren Aufarbeitung der Frage, warum Landesbeiräte und regionale Entwicklungsgremien bislang offenbar weniger erfolgreich gearbeitet haben und ob solche Anbieterzusammenschlüsse nicht auch der Kartellbildung statt der profilierten Transparenz dienen können.

Förderstrukturen

Staatliche Förderung muss nicht in ausgezahlten Finanzmitteln bestehen. In dem ein oder andere Gutachten wird sogar angedeutet, dass der Aufbau von Supportstrukturen wichtiger sein könne als eine finanzielle Förderung der Weiterbildungsrealisierung.

Im Hinblick auf die finanzielle Förderung bemängeln nahezu alle Evaluationsberichte Unübersichtlichkeit der Quellen und Förderkriterien. Als besonders gravierend erscheint, dass innerhalb derselben Landesregierung eine unklare Aufteilung der Verantwortung und der Fördermöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Ressorts besteht; Arbeits-, Wirtschafts-, Sozial-, Familien-, Gesundheitspolitik usw. fördern mehr oder weniger punktuell gleichsam „am Gesetz vorbei“. Weiterbildungspolitik aus einem Guss und als Querschnittsaufgabe, ein einheitliches Weiterbildungsbudget oder sogar die Zuständigkeit nur eines Ministeriums für alle denkbaren Weiterbildungsaufgaben werden in solchen Fällen verlangt.

Auffällig ist, dass außer in Bremen keine definierte Erhöhung der staatlichen Weiterbildungsmittel explizit verlangt wird, obwohl in den meisten Analysen eine unzureichende Förderung beklagt wird. Mögliche Mittelerhöhungen verbergen sich allenfalls in der Aufzählung umfangreicher staatlicher Aufgaben. Diese „Enthaltbarkeit“ muss zusammenhängen mit einer genaueren Kenntnis der (knappen) staatlichen Fi-

finanzierungsmöglichkeiten bei den Gutachtern. Verlangt wird allerdings in der Regel ein effizienterer oder effektiverer Einsatz der vorhandenen Mittel, teilweise durch Wegfall bestimmter Verwaltungskosten, meist aber durch unterschiedliche Vorschläge zur Konzentration des Mitteleinsatzes, sei es im Hinblick auf das Personal, sei es im Hinblick auf die Angebote, wobei das Letztere in (Finanz-)Ministerien häufig als „moderner“, da leistungsbezogener gilt. Den Gefahren der institutionellen Förderung (Festschreibung von Strukturen und geförderten Anbietern, Reduktion politischer Steuerung) werden ihre Chancen gegenüber gestellt (Etablierung eines qualitativ hochwertigen und kontinuierlich arbeitenden Bildungsbereichs). Auf der anderen Seite ermöglicht eine Förderung bestimmter Programme politische Akzente, gefährdet aber Institutionalisierung, Kontinuität, Professionalität, vielleicht auch Zukunftsoffenheit der Programmentwicklung. Von den beiden Gutachten, die sich dezidiert dazu verhalten (Bremen, NRW), fordert das nordrhein-westfälische die Akzentuierung der Personalförderung und daneben eine gezielte Förderung definierter Programmsegmente „im besonderen öffentlichen Interesse“, das bremische den Aufwuchs der Personalförderung und eine Projektförderung mit nicht marktgängigen und innovativen Schwerpunktthemen. Weiter gehende Modelle, etwa die personenbezogene Bildungsförderung, werden in den vorliegenden Gutachten nur am Rande thematisiert.

Leistungsschwerpunkte

Zu der Frage, welche Angebote oder Zielgruppen stärker gefördert werden sollen, äußern sich die Gutachten unterschiedlich intensiv. Das mag an der Art des jeweiligen Auftrags liegen, aber auch an der Tatsache, dass sich die meisten Gutachten eher als Strukturevaluationen verstehen, nicht als Vertretung einer bestimmten inhaltlichen Programmatik. Zwar beklagen fast alle Gutachten eine größere Marktgängigkeit der Angebote, das Schwinden von Angeboten jenseits des Eigeninteresses, aber auch von aufwändigeren, z. T. auch anspruchsvolleren Angeboten. Sie vermuten oder wissen von einer weiterhin ungleichen Bildungsbeteiligung. Aber die Empfehlungen laufen in der Regel eher darauf hinaus, solche Strukturen zu schaffen oder zu unterstützen, die eine entsprechende Leistungsfähigkeit fördern könnten. Einige Gutachten lehnen eine Schwerpunktförderung ausdrücklich ab, u. a. mit Hinweis auf die ohnehin vorhandene Neigung von Staat und Arbeitsverwaltung, punktuell zu fördern. Eine gezielte inhaltliche Feinsteuerung von Program-

men erscheint überdies schwierig zu operationalisieren und zu instrumentieren.

Dennoch gibt es auch inhaltliche Vorschläge. Mehrere Gutachten verlangen die Unterstützung innovativer Angebote. Die Schweizer Untersuchung schlägt Projektförderung für bislang weniger an Weiterbildung beteiligte Gruppen und für Frauen vor, die Braunschweiger u. a. bedarfsgerechtere Angebote für Klein- und Mittelbetriebe. Der bremische Vorschlag zur Projektförderung nennt Angebote zur Überwindung gesellschaftlicher Ungleichheit, zur Vermittlung politischer, sozialer und interkultureller Kompetenzen, zur Integration der Lernbereiche sowie für biographische Umbruchsituationen. Die nordrhein-westfälischen Empfehlungen, die die Programmförderung ausdrücklich auf „Angebote von besonderem öffentlichen Interesse und Innovationen“ konzentrieren wollen, nennen dafür die drei Bereiche „a) der kompensatorischen Grundbildung, b) zur lebensgestaltenden Bildung und zu Existenzfragen, c) zu gesellschaftlichen Zukunfts- und Schlüsselproblemen sowie Fragen der demokratischen Verfassung“ – freilich ohne diese zu operationalisieren.

Evaluation und Berichtswesen

Die häufige Empfehlung, für eine kontinuierliche Evaluation Datenerhebungsverfahren und Datenbanken einzurichten, bezieht sich streng genommen auf den Punkt Support. Die Forderung wird in den Gutachten jedoch in den Kontext der kontinuierlichen Evaluierung des Weiterbildungssystems gestellt und verfolgt zunächst weniger Dienstleistungsinteressen für die Anbieter, sondern die Evaluierungsinteressen der politisch Verantwortlichen, die schließlich Adressaten der Empfehlungen sind. Jedoch wird im Weiteren darauf hingewiesen, dass solche Systembeobachtung auch der bedarfsgerechteren Planung der Anbieter und der Planungskoordination in Netzwerken dient, allerdings auch voraussetzt, dass Einrichtungen nicht nur in Input investieren, sondern auch verstärkt Selbstevaluation betreiben. Letztlich liegen die Empfehlungen, die in Richtung auf eine kontinuierliche Evaluation gehen, jedoch bereits auf einer Metaebene von Systemevaluation: Sie transferieren den Gedanken der Evaluation in einen kontinuierlichen Lern- und Entwicklungsprozess von Politik und Praxis.

5.4 Wirkungen

Wirkungen von Empfehlungen und Evaluationen lassen sich am ehesten dort feststellen, wo politisch Verantwortliche in der Folge *Entscheidungen* treffen oder gar *Gesetzesänderungen* vornehmen (z. B. in Braunschweig, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Schleswig-Holstein). Daran kann man ablesen, ob und wie weit diese den Empfehlungen der Evaluationsberichte nahe kommen – aber nicht unbedingt, aus welchen Gründen. Es kann sein, dass die Vorschläge im Trend dessen liegen, was die politisch Verantwortlichen im Prinzip bereits denken oder vorhaben. Dies trifft z. B. für die Evaluationsaussage in NRW zu, der Staat müsse nicht alles an vorfindlicher Weiterbildung fördern, mit der die Ministerin sich in ihrer Stellungnahme bestätigt fühlt. Andererseits waren die Gesetzesrevisionen in Bremen und NRW zuvor nicht geplant, ein Teil der Regierungsfractionen versuchte sie auch danach noch zu verhindern. Auch solche sichtbaren Folgen sagen noch nicht, dass sie allein auf Grund von Politikberatung stattgefunden haben, sondern es können andere Realien sein, die dazu gedrängt haben (in NRW beispielsweise der Finanzminister, der die Fortführung des Weiterbildungshaushalts von einer „Modernisierung“ der Weiterbildung im Sinne des Gutachtens abhängig machte). Auch der Umstand, dass Empfehlungen relativ weitgehend übernommen (wie in NRW) oder geradezu ignoriert werden (wie in Hessen), muss keine vergleichbaren Ursachen haben, so dass eine Antwort auf die Frage, was Evaluationen bewirken können und welche Bedingungen dafür erfüllt sein müssen, nicht einfach ist.

Es gibt auch die Beobachtung, dass die tatsächliche Übernahme von Empfehlungen deshalb den Verantwortlichen nicht so schwer fiel, weil die Vorschläge anscheinend eng der *bestehenden Realität* folgen. So wurden die bremischen Empfehlungen als „halbherziger Versuch der Bestandssicherung“ (Schrader) eingeschätzt. Dieser Verdacht ist insofern begründet, als die Strukturkommission nicht nur wissenschaftliche Gutachter, sondern auch Interessenvertreter des Landes einschloss. Und in der Tat ist die Nähe zu einer bestimmten Praxis und ihren Werten ein Problem solcher Evaluationen (vgl. dazu den Punkt „Nähe und Distanz“ in Kap. 3). Man darf aber auch das „revolutionäre“ Potenzial politischer Entscheidungsträger nicht überschätzen. Im Falle Bremen hatte die Kommission sich schließlich zu einer Programmförderung entschlossen, die die Dominanz der etablierten (anerkannten) Bildungseinrichtungen ein wenig relativiert hätte, schließlich aber nicht ins neue Gesetz

übernommen wurde. Möglicherweise halten sich Empfehlungen deshalb bewusst eng an die bisherige Realität, weil sie dadurch erst politisch *anschlussfähig*, aber auch praktisch *umsetzbar* erscheinen.

Dieser Gedanke führt zu dem grundsätzlichen Problem von möglicher *Systemkritik* und nötiger *Konstruktivität* bei Systemevaluationen im Rahmen von Politikberatung. Grundsätzlich stellen Systemevaluationen keine utopischen Entwürfe dar, die der schlechten Wirklichkeit entgegen zu setzen wären. Sie wollen vielmehr Verbesserungsvorschläge machen, die bald umgesetzt werden können. Dazu müssen sie das Leistungspotenzial und die Veränderungsmöglichkeiten ausloten, und zwar bei allen Beteiligten. Häufig denken Politiker oder unabhängige Experten dabei mehr an Veränderung als Interessenvertreter und Praktiker, die um den Systembestand und den Job fürchten. Ist diese Furcht zu groß, so können sie auch den Sachverstand nicht mehr zur Verfügung stellen, der für die Veränderung benötigt wird.

Es ist also in Rechnung zu stellen, dass institutionelle und personelle *Existenzprobleme*, wie sie etwa im Bericht zu Hessen erwähnt werden, kein guter Boden für einen systemkritischen Diskurs sind. Je gefährdeter die Existenz ist, desto weniger Offenheit besteht dafür, wirklich notwendige Reformen und Veränderungen oder grundsätzliche Umsteuerungsprozesse in Gang zu setzen. Evaluationen, die etwa mit dem Ziel der Einsparung und Mittelkürzung initiiert werden, mögen eine gewisse Klarheit schaffen, setzten jedoch keine innovativen Tendenzen frei.

Andererseits unterschätzen Außenstehende auch die möglichen *Einschnitte*, die durch anscheinend „harmlose“ Empfehlungen in der Praxis bewirkt werden können. So bedeutet die nordrhein-westfälische Empfehlung, nur noch Einrichtungen von einer gewissen Leistungsfähigkeit anzuerkennen, dass rund 100 Einrichtungen nicht mehr gefördert werden, wenn sie ihr Angebot nicht entscheidend erweitern oder sich nicht zusammenschließen. Die zusätzliche Empfehlung, keine Kurzveranstaltungen mehr zu fördern, schliesse bisherige Angebotsteile oder sogar ganze Programme von der Förderung aus.

In dem Zusammenhang muss die *Rolle der wissenschaftlichen Gutachter* mit bedacht werden. In Nordrhein-Westfalen wurden sie als

„critical friends“ definiert. Gutachter wollen in der Regel – auch wenn sie aus einer anderen Disziplin kommen – gute oder mehr Weiterbildung. Sie mögen sich u. U. weitgehend mit einer bestimmten Weiterbildungspraxis identifizieren, immer aber werden sie aus ihrem wissenschaftlichen Selbstverständnis heraus auch Veränderungswürdiges oder Gegenentwürfe im Auge haben. In jedem Fall werden sie im Laufe der Evaluation auch Leistungen des Systems sehen, deren Bedingungen und Schwierigkeiten und die Menschen, die die Leistungen und Probleme überzeugend vertreten. Dies muss nicht heißen, dass sie Ergebnisse ihrer wissenschaftlichen Analyse oder Kritik hintanstellen, aber es schärft ihr Verantwortungsgefühl dafür, dass sich aus ihren Vorschlägen nicht einfach Veränderung, sondern tatsächlich eine *bessere Praxis* ergeben muss.¹⁵

Dies ist also *eine andere Situation* als die des Forschers, der im Anschluss an einen Forschungsbericht auch ein paar Gedanken zu praktischen Alternativen auf dem Papier festhalten mag. Wissenschaftler entgehen zudem nicht immer der Gefahr, fremden Tätigkeitsfeldern ambivalent oder in einseitiger Haltung zu begegnen. Auf der einen Seite kann ihr Wissensvorsprung ein gewisses Omnipotenzbewusstsein gegenüber Praxis und Politik erzeugen, auf der andere Seite können geringe Einsicht in die Eigenart oder den Alltag des politischen Handelns auch dunkle Annahmen oder einseitige Unterstellungen hervorrufen, wie etwa die, ihre Evaluationen dienten ausschließlich als Alibi für politisches Nichtstun oder der Legitimation einer ohnehin verfolgten Praxis.¹⁶

Insofern seien – unabhängig von den unterschiedlichen Konstellationen – ganz pragmatisch einige Punkte genannt, die nach den Berichten *Umsetzungschancen von Empfehlungen* erhöhen könnten (vgl. dazu auch die Verfahrensempfehlungen für Evaluationen in Kap. 3):

- Konzentration, definierter Aktionsradius
Eine Ausweitung der Zuständigkeiten von Politik wird fast nirgendwo nachvollzogen. Vorschläge zur Konzentration dagegen – auch wenn sie mit einigen Veränderungen verbunden sind und nicht unbedingt Rückzug aus der Verantwortung bedeuten – werden großenteils aufgegriffen. Dazu gehört auch ein Empfehlungsset, das eine „Politik aus einem Guss“ und spürbare Steuerung vorbereiten hilft.
- Finanzierung im Mittelrahmen
Änderungsvorschläge zur Förderung oder zur Verlagerung von

Mitteln werden besonders aufmerksam bedacht, insbesondere wenn sie zu mehr Effizienz oder Effektivität führen und den vorgesehenen Mittelrahmen nicht übersteigen. Wenn mehr Mittel an einer Stelle eingesetzt werden sollen, muss angedeutet werden, woher sie umgeschichtet werden. Ob Politik dabei auch mächtigen Interessengruppen entgegentreten wird, scheint vom Druck der Haushaltslage abhängig zu sein.

- Handlungsansätze im Vorfindlichen
Es müssen Handlungsansätze zu erkennen sein, die in der bisherigen Realität wurzeln. Das bedeutet nicht, dass sie diese nicht deutlich übersteigen dürfen, aber es müssen Wege erahnbar sein, wie man von diesem zu jenem kommen könnte. Das gilt insbesondere für Strukturveränderungen.
- Verwaltungsvereinfachung/„Modernisierung“
Verwaltungskenntnis oder Anhörung der Verwaltungen lässt Empfehlungen umsetzbarer erscheinen. Bei komplexen Empfehlungen müssen ihre Operationalisierbarkeit und ihre Folgen im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand zumindest bedacht werden. Bei zwei gleich guten Empfehlungsalternativen wird eher die berücksichtigt, die Verwaltungsvereinfachung ermöglicht und insofern als „moderner“ erscheint.¹⁷

Letztlich wird man allerdings konstatieren können, dass *die indirekten Wirkungen* der Evaluationen wahrscheinlich mindestens ebenso wirksam waren wie ihre direkten Ergebnisse. So ist mit Sicherheit festzustellen, dass seit der ersten dieser Systemevaluationen (Hessen) überhaupt erst ins bildungspolitische Bewusstsein gedrungen ist, wie ausdifferenziert und breit sich Weiterbildung im Spannungsfeld von Staat und Markt mittlerweile entwickelt hat. Die Evaluationen haben insgesamt ein deutlicheres Bewusstsein der Dynamik des Bereiches und eine erhöhte Transparenz geschaffen. Politisch bedeutete dies, dass der zuvor allein als Strukturmodell geltende öffentliche Weiterbildungsbereich relativiert wurde, dass über Weiterbildung in einem sehr viel breiteren Ausmaß gesprochen und die vielfachen Weiterbildungsaktivitäten in Betrieben, Verbänden, Organisationen und privaten Einrichtungen dabei hinzugechnet werden.

Eine zweite Wirkung, die indirekt, weil prozessbegleitend ist, lässt sich in der Diskursgestaltung des jeweils betroffenen Systems fest-

stellen. Wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen auch (etwa in der Forschung), bedeuten die Fragen und Anforderungen, die eine Evaluation stellt, die Notwendigkeit, sich über die eigene Rolle, die eigenen Ziele sowie die Chancen und Gefahren der sich verändernden Umwelt klar zu werden. Die Evaluatoren sind hier weniger Bewerter als vielmehr Moderatoren, Katalysatoren und Impulsgeber in Selbstverständigungs- und Denkprozessen. In allen hier betroffenen Systemen haben die Evaluationen zu breiten Diskussionen zwischen Menschen, Einrichtungen, Bildung und Politik, Bildung und Finanzen, Wissenschaft und Praxis geführt. Immer ging es um die Frage, welche Ziele verfolgt werden, unter welchen Bedingungen und auf welcher Grundlage sie erreicht werden können und wer mit welchem Interesse dabei tätig ist. Diese Funktion ist in einem Bereich, der sich in dynamischer Entwicklung und Expansion befindet und sich seit zwei bis drei Jahren zum lebenslangen Lernen hin öffnet, von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Anmerkungen

- 1 Diese allgemein anerkannte Feststellung wird allerdings ein wenig relativiert durch die einiger Länderstudien, wonach die Förderung der Länder außerhalb von Weiterbildungsgesetzen eher verstärkt worden ist!
- 2 Die unzureichende Datenlage in der Weiterbildung ist ein seit über dreißig Jahren diskutierter, aber noch nicht behobener Sachverhalt. Das Problem mangelnder Daten galt noch in den 1960er Jahren auch im Schul-, Hochschul- und Berufsbildungsbereich. In diesen eher verregelten Bildungsbereichen jedoch konnten mittlerweile Datenbanken und Erfassungssysteme aufgebaut werden, die quantitative und qualitative Rückschlüsse auf die Strukturprobleme und Strukturentwicklungen ermöglichten. In der Weiterbildung gelang dies bisher noch nicht.
- 3 Eine Vermutung, die insofern von bildungspolitischer Brisanz ist, als die Anwendung des nordrhein-westfälischen Weiterbildungsgesetzes die Anerkennung von sehr kleinen Einrichtungen ermöglicht.
- 4 Sowie das Sonderproblem der räumlichen Zuordnung bei Regionalstudien: Zählt man die ortsansässigen Anbieter oder nimmt man von außen hineinwirkende Anbieter auf, wie die Industrie- und Handelskammer der nächsten größeren Stadt oder Fernunterrichtsveranstalter?
- 5 Kompetenz für organisiertes Lernen Erwachsener – wäre in den 1970er Jahren die schnelle Antwort gewesen. Aber schon seinerzeit kam Enno Schmitz bei dem Versuch, Strukturen beratenden, therapeutischen und erwachsenenpädagogischen Handelns analytisch zu unterscheiden, zu dem Schluss, dass Erwachsenenbildung notwendig mehrdeutiger bleibt und ihre professionellen Akteure deshalb vor größere Schwierigkeiten stellt, ein strukturiertes Handlungssetting durchzuhalten (vgl. Schlutz 1983).
- 6 Diese Frage nach dem „Oberbegriff“ der Weiterbildungsphänomene scheint eminent wichtig, aber auch schwer zu beantworten. So schlägt Zinnecker vor, Wei-

terbildung und Bildung generell mit Medizin und Sozialhilfe zusammen unter den Begriff der „sorgenden Verhältnisse“ zu bringen (in Lenzen/Luhmann 1997, S. 199-227). Zugleich ist Weiterbildung aber doch wohl auch eine Facette der „Wissensdienstleistungen“?

- 7 Die Unterscheidung von Medium und Form ist für Luhmann ein entscheidender Schritt zur theoretischen Bestimmung des Erziehungssystems. Dieser Ansatz sei jedoch noch längst nicht weit genug entwickelt.
- 8 Das Weiterbildungsberichtssystem ist im Grunde die einzige Erhebung und Statistik, die auch einen Blick auf das Gesamtsystem Weiterbildung erlaubt. Infolge der notwendigen Begrenzung der Befragtenzahl werden allerdings kaum alle Weiterbildungstypen erfasst, geschweige denn alle Anbieter, Angebotsarten und -formen. Eine Regionalisierung, wie sie u. a. NRW in Auftrag gegeben hat oder wie sie in Braunschweig mit einer teilweise vergleichbaren Befragung versucht wurde, lässt Vergleiche mit dem Bundesschnitt bzw. weiteren Regionen zu. Vielleicht aber ist das „System“ Weiterbildung überhaupt nur noch in der biographischen Nutzung durch den Bildungsinteressenten und mit entsprechenden Methoden zu erfassen.
- 9 Was für die Gesamteilnehmerschaft übrigens nicht gilt, vgl. BMBF 1996/1999.
- 10 Von Josef Schrader innerhalb seines Habilitationsverfahrens. Die Habilitationsschrift erscheint demnächst.
- 11 Dazu gibt es Hinweise in der Frankfurter Untersuchung. Registriert wird das Auftauchen, aber auch das Verschwinden von Anbietern innerhalb eines relativ kurzen Beobachtungszeitraums (vgl. Dröll 1999).
- 12 So hat Dröll in der Frankfurter Untersuchung etwa seine Daten und Feststellungen danach klassifiziert, ob sie als „erhoben“, „zuverlässig“, „geschätzt“ oder „vage“ zu gelten hätten.
- 13 Von den Vorstudien konnten – auch aus Zeitgründen – nicht realisiert werden: die Einrichtung eines ständigen Forums und die Selbstevaluation aller Weiterbildungseinrichtungen, wobei die Gutachter allerdings auf entsprechend präparierte Institutionen trafen.
- 14 Festgestellt wurde dies u.a. von Rainer Brödel in einer unveröffentlichten Studie zu den Weiterbildungsausgaben der Länder.
- 15 Aus diesem Grund wurde beispielsweise von den Gutachtern in Nordrhein-Westfalen das lange diskutierte Modell einer Umstellung von der Angebots- auf die Nutzer-Förderung verworfen, zumal ein entsprechender Versuch in Südtirol gerade gescheitert war.
- 16 Dieser Vorwurf gegenüber der Politik und ihren Evaluationsvorhaben wird laut den vorliegenden Berichten allerdings besonders häufig von Vertretern der Weiterbildung erhoben, die um ihre Bestände fürchten.
- 17 In Nordrhein-Westfalen machte es zum Beispiel sehr große Schwierigkeiten, die Politik von der Notwendigkeit zu überzeugen, die Personalförderung aufzustocken, weil Zuschüsse zur Input- im Gegensatz zur Output-Finanzierung als nicht mehr modern gelten. Umgekehrt wurde der Vorschlag zur begrenzten Förderung von Schwerpunktprogrammen uminterpretiert in eine Begrenzung der direkt und indirekt förderungswürdigen Inhalte überhaupt. Die Schwerpunktförderung hätte mehr Verwaltungsaufwand und eine zweite Berechnungsbasis neben der für die Personalförderung bedeutet.

Literatur

- Beywl, Wolfgang (1999): Programmevaluation in pädagogischen Praxisfeldern – begriffliche und konzeptionelle Grundlagen. In: Künzel, a. a. O., S. 29-48
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (1996): Berichtssystem Weiterbildung. Bonn
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (1999): Berichtssystem Weiterbildung VII. Bonn
- Dröll, Hajo (1999): Weiterbildung als Ware. Schwalbach
- Frischkopf, Arthur (1999): Die Evaluation der öffentlichen Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen. Ansatz und politische Rezeption. In: Künzel, a. a. O., S. 77-90
- Harney, Klaus (1997): Sinn der Weiterbildung. In: Lenzen/Luhmann, a. a. O., S. 94-114
- Körper, Klaus, u. a. (1995): Das Weiterbildungsangebot im Landes Bremen. Bremen
- Künzel, Klaus (Hrsg.) (1999): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung, Band 27: Evaluation der Erwachsenenbildung. Köln u. a.
- Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.) (1996): Vorstudie zur Evaluation der Weiterbildung. Soest
- Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.) (1996a) Gutachten für die Vorstudie zur Evaluation der Weiterbildung. Soest
- Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.) (1997): Evaluation der Weiterbildung. Gutachten. Soest
- Lenzen, Dieter/Luhmann, Niklas (Hrsg.) (1997): Bildung und Weiterbildung im Erziehungssystem. Lebenslauf und Humanontogenese als Medium und Form. Frankfurt/M.
- Schlutz, Erhard (1999): Wissenschaft und Forschung für die Erwachsenenbildung. Oldenburg
- Schlutz, Erhard (Hrsg.) (1983): Erwachsenenbildung zwischen Schule und sozialer Arbeit. Bad Heilbrunn 1983)
- Senat von Berlin (Hrsg.) (1996): Die Einstellung der Kreuzberger Bevölkerung zur Volkshochschule sowie die Wünsche von Hörern der VHS Kreuzberg zur weiteren Fortbildung. Ergebnisse einer Sonderbefragung im Mai 1969. Berlin
- Zinnecker, Jürgen (1997): Sorgende Beziehungen zwischen Generationen im Lebensverlauf. Vorschläge zur Novellierung des pädagogischen Codes. In: Lenzen/Luhmann, a. a. O., S. 199-227

Bestand und Perspektiven der Weiterbildung – Das Beispiel Hessen

Kontinuität des Politikverzichts kennzeichnet das Weiterbildungssystem. Im Bund beschränkt sich Entwicklungsstrategie weitgehend auf Projektförderung. In den Ländern grassieren finanzielle Kürzungspolitik und Rückzug aus öffentlicher Verantwortung. Konsequenz ist eine sogar noch zunehmende Destabilisierung von Weiterbildung, vor allem bezogen auf Institutionalisierung und Professionalisierung. Ansätze einer offensiven Strukturpolitik für die Weiterbildung sind kaum auszumachen.

Dabei ist Weiterbildung der Teilbereich des Bildungswesens, der in den letzten dreißig Jahren die stärksten Veränderungen erfahren hat. Die Lage der Erwachsenenbildung ist grundlegend anders als Anfang der 1970er Jahre, als viele der heute noch hochgehaltenen Programmatiken geschrieben, die bestehenden Gesetze der Erwachsenenbildung verabschiedet und entsprechende Institutionen etabliert worden sind. Es hat eine erhebliche Expansion der Weiterbildungsangebote gegeben; es hat sich eine stärkere Funktionalität für andere gesellschaftliche Teilbereiche herausgebildet; gleichzeitig wurden die internen Systemstrukturen dynamisiert, und Lernformen und Lernzeiten werden flexibilisiert.

Der fortdauernde Politikverzicht verstärkt jedoch den Widerspruch zwischen der gewachsenen ökonomischen und kulturellen Bedeutung und der politischen Vernachlässigung von Weiterbildung. Angesagt wäre eine „Modernisierung“ der Strukturen. Stattdessen gibt das Bildungswesen auf die wachsende Dynamik der Lebens- und Arbeitswelt die traditionellen Antworten.

Man kann dies als Rückfall interpretieren. In den verschiedenen Gutachten und Programmen, die seit Beginn der 1990er Jahre vorgelegt worden sind, schien sich eine von den Ländern ausgehende Strukturpolitik für den Weiterbildungsbereich anzudeuten. Die angesichts der

realen Entwicklung gewachsene Diskrepanz zwischen Bedeutungszuweisung und Umsetzung, zwischen Postulat und Realität in der Weiterbildung hat für die politischen Akteure eine Legitimationslücke erzeugt. Reagiert wurde darauf zunächst auf Ebene der Bundesländer – meist verknüpft mit Revisionsanforderungen bezogen auf die in den 1960er und 1970er Jahren verabschiedeten Landesgesetze. Auf diese paradoxe Konstellation von Expansionsdrang und Kürzungsinteressen bezogen auf die Erwachsenenbildung wurde zunächst mit der Zwischenschaltung wissenschaftlicher Beratung reagiert, so dass auch eine Problemverschiebung, nämlich von realer – finanziell wirksamer – zu symbolischer – nur verbal gestützter – Politik, möglich wurde. Dies wäre die alternative Interpretation der skizzierten Entwicklung – dass nämlich reale Gestaltungsabsichten gar nicht zurückgenommen wurden, sondern immer schon nur unterstellt worden waren.

Einschlägige Studien wurden vorgelegt: (als Vorläufer) für Baden-Württemberg (1984) und als nächstes in unserem Gutachten für den Landtag in Hessen (1991). Dabei spiegeln die verschiedenen Konzepte einen Wechsel des Politikmodells. Zunächst war „Entwicklungsplanung für die Weiterbildung“ (Hamacher 1976) im Rahmen von globalen Planungskonzepten, wie sie in den 1960er und 1970er Jahren entwickelt worden waren, verortet. Der Staat strukturiert nach diesem Konzept den Weiterbildungsbereich durch indirekte Gestaltung erstens mittels Einrichtung von Kooperationsgremien und zweitens mittels Festlegung einer „kommunalen Pflichtaufgabe“ zur Sicherstellung einer „Grundversorgung“ an Weiterbildungsangeboten.

Eine deutlich andere Umgangsform mit Weiterbildungsentwicklung und mit Wissenschaft findet sich im Bericht der Kommission „Weiterbildung“, erstellt im Auftrag der Landesregierung von Baden-Württemberg 1984. Akzente des Berichts „Weiterbildung – Herausforderung und Chance“ liegen auf der Funktionalität und dem Innovationspotenzial von Weiterbildung, bezogen auf gesellschaftliche und vor allem auf wirtschaftliche Perspektiven.

Das Gutachten für Hessen versuchte demgegenüber ein Konsensmodell auszuloten, das die Interessenkonstellationen im Weiterbildungsbereich an den Konsequenzen für Lernmöglichkeiten und Weiterbildungsbeteiligung prüfte.

1. Auftrag und Ansatz der Begutachtung

Ein Anstoß für die Initiative in Hessen kam erstaunlicherweise von der Bundesebene. Die Abgeordnete Ruth Wagner (FDP) und ihre Fraktion stellten am 27.01.1988 den Antrag auf „Einsetzung einer Strukturkommission zur Weiterbildung“, in dem explizit auf die vom damaligen Bundesminister für Wissenschaft und Bildung, Jürgen Möllemann, ins Leben gerufene „Konzertierte Aktion Weiterbildung“ Bezug genommen wurde.

„Die Landesregierung wird aufgefordert, eine Kommission zu berufen, die die Ziele, Bedingungen und Probleme der Weiterbildung als der vierten Säule des Bildungssystems beschreibt, sowie die bisherigen Strukturen der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung in Hessen aufarbeitet und Perspektiven der künftigen Entwicklung aufzeigt“ (Hessischer Landtag, Drucksache 12/1526). Der Antrag wurde am 22.09.1988 im Landtag mit den Stimmen der damaligen Mehrheit von CDU und FDP gegen die Stimmen der SPD und bei Enthaltung der Grünen angenommen. Der Sprecher der SPD, Dr. Schlitzberger, begründete die Ablehnung mit der „Gefahr, dass angesichts der Diskrepanz zwischen hohem Anspruch und konkreter Politik gerade im Jahr 1988 eine voluminöse, neu zu konstituierende Strukturkommission zu einer Alibiveranstaltung verkommen könne“ (Hessischer Landtag, 12. Wahlperiode, 54. Sitzung, Protokoll S. 2840). Der Parteienstreit begleitete den Gutachtenprozess von Anfang an bis zu dem Zeitpunkt, als die Übergabe erfolgte und die Mehrheit im Landtag zu SPD und Grünen gewechselt war.

Die Hessische Landesregierung setzte unter Federführung des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft und Technik – d. h. nicht des Kultusministeriums und nicht des Wissenschaftsministeriums – eine „Arbeitsgruppe Strukturkommission Weiterbildung“ (SKW) ein, der Vertreter des Landeskuratoriums für Erwachsenenbildung und des Landesberufsausschusses angehörten. Die SKW beschloss in ihrer ersten Sitzung am 11.11.1988, angesichts der Fülle der Fragen und Aufgaben ein Gutachten zu vergeben. Im Mai 1989 wurden Peter Faulstich (Leiter der Kontaktstelle für Wissenschaftliche Weiterbildung) und Ulrich Teichler (Geschäftsführender Direktor des Wissenschaftlichen Zentrums für Berufs- und Hochschulforschung) an der Universität/Gesamthochschule

Kassel gemeinsam mit der Erstellung des Gutachtens beauftragt, und die SKW konstituierte sich als Begleitgruppe. Der Entwurf des Gutachtens wurde im September 1990 an interessierte Organisationen versandt, um Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.

2. Informationsbasis des Gutachtens

Die Erstellung des Gutachtens stieß auf erhebliche empirische Probleme und Defizite. Es fehlen nach wie vor in vielen Bereichen aussagekräftige und zuverlässige Daten und Informationen. Die immer noch nur rudimentäre Weiterbildungsstatistik liefert nur ansatzweise ein angemessenes Bild. Obwohl immer wieder Vorstöße in diese Richtung erfolgt sind, gibt es keine bundeseinheitliche Erfassung der Aktivitäten im Weiterbildungsbereich (vgl. dazu die „Antwort der Bundesregierung“ vom 13.01.2000 zur Weiterbildungsstatistik). Deshalb müssen Notlösungen aufgegriffen und Partialstatistiken herangezogen werden. Dies sind erstens die Institutionenstatistiken der einzelnen Träger bzw. Einrichtungen. Davon ist die Statistik der Volkshochschulen sicherlich die weitreichendste und tragfähigste. Zweitens gibt es Statistiken auf Landesebene, z. B. bei den einzelnen Ministerien, aber auch bei den Landesarbeitsämtern. Drittens können Rahmenangaben aus dem „Berichtssystem Weiterbildung“ bezogen werden. Darüber hinaus gibt es viertens mittlerweile die Möglichkeit, auf bundesweite Datenbanken zurückzugreifen. Trotzdem sind hinreichende Unterlagen, welche es ermöglichen würden, die Weiterbildungslandschaft in einem Bundesland oder einer Region adäquat zu beschreiben, nicht vorhanden. Deshalb mussten wir notgedrungen auf eigene Umfragen zurückgreifen. Eine solche punktuelle Empirie kann aber eine längerfristig angelegte, offizielle Statistik sicherlich nicht ersetzen. Die Daten sind mit zahlreichen Unschärfen belastet, da in einem ersten Anlauf die Angaben der einzelnen Institutionen schwankten.

Die Hauptschwierigkeiten entstanden durch unseren Entschluss, nicht nur die anerkannten Träger von Erwachsenenbildung einzubeziehen, sondern zu versuchen, den gesamten Weiterbildungsbereich – mit Ausnahme der betrieblichen Weiterbildung – zu erfassen. Entsprechend musste eine Adressdokumentation von Weiterbildungsanbietern erstellt werden. Insgesamt wurden über 1.000 Institutionen angeschrieben, welche aus Adressdateien, Datenbanken, Dokumentationen und Verzeich-

nissen als potenzielle Weiterbildungsanbieter identifiziert wurden. Im Verzeichnis „Weiterbildung in Hessen – Träger und Institutionen 1989/90“ (1991) sind kurze Selbstdarstellungen der 527 Institutionen dokumentiert, die sich selbst als Weiterbildungsträger rückgemeldet haben. Auf dieser Grundlage erfolgte eine schriftliche Umfrage. Die Ergebnisse der „Weiterbildungsumfrage '89“ sind gesondert bilanziert (vgl. Bojanowski u. a. 1991) und liefern einen Überblick, wie vielfältig die Weiterbildungslandschaft in Hessen ist und welche Vielzahl von Institutionen und Akteuren sich engagiert. Ein nur ansatzweise gelöstes Problem war dabei auch die Strukturierung des Institutionenspektrums (vgl. dazu Faulstich/Zeuner 1999, S. 177-183).

Als weiterer empirischer Zugriff wurden mehr als 50 Interviews mit Schlüsselpersonen der wichtigsten Träger und Einrichtungen sowie mit zentralen weiterbildungspolitischen Akteuren durchgeführt. Dabei ging es hauptsächlich um Vorstellungen und Einschätzungen der Situation und der Perspektiven von Weiterbildung. Grundlage dafür war ein einheitlicher Interviewleitfaden.

Zusätzlich wurden in den Gremien zahlreicher Institutionen – von der Vereinigung hessischer Unternehmerverbände (VhU) bis zur GEW-Hessen – Thesen zum Gutachtenentwurf vorgestellt und diskutiert. Alle Institutionen hatten die Gelegenheit, vor der endgültigen Abfassung des Gutachtens Stellungnahmen abzugeben. Diese sind im Gutachten selbst zusammenfassend dokumentiert und ausgewertet.

3. Defizite, Probleme und Perspektiven

Über die verschiedenen Positionen hinweg versucht das Gutachten, bezogen auf die Weiterbildungsentwicklung einige Konsenslinien zu identifizieren. Ungeachtet der empirischen Erfassungsprobleme gibt es einen breit akzeptierten Diskussionsstand, dass Weiterbildung zunehmend gewichtiger und umfassender geworden sei (3.1). Nichtsdestoweniger gibt es zugleich gravierende Probleme (3.2). Die besondere Entwicklungsform der Weiterbildung haben wir mit dem Begriff „mittlere Systematisierung“ zu kennzeichnen versucht (3.3). Für die weitere Perspektive scheinen anhaltender Bedeutungszuwachs und Umfangswachstum wahrscheinlich (3.4).

3.1 Ende des „Okkassionalen“

Die Einschätzungen des Gutachtens wurden abgestützt durch Sichtung bundesweiter Trends, Programme und Konzepte. Dies lieferte den Hintergrund für einen veränderten Blick auf die Weiterbildung.

Bis in die 1960er Jahre trug Erwachsenenbildung viele Merkmale des Zufälligen. Teilnehmerzahlen, Trägerstrukturen, Ressourcen und Personal waren verglichen mit Schule und Hochschule fast vernachlässigbare Randphänomene. Dies hat sich entschieden geändert. Zwar hat die Weiterbildung in den 1970er und 1980er Jahren keineswegs einen so starken Wachstumstrend gezeigt, wie er zunächst vermutet oder postuliert worden ist. Langfristig ist aber in der Bundesrepublik Deutschland ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen. Einbrüche z. B. durch den Rückgang der AFG-Förderung kehren bisher diesen Trend langfristig nicht um.

Betrachtet man die *Trägerstrukturen*, so stellt sich eine große Vielfalt dar. Weiterbildung wird bereitgestellt von Betrieben, Volkshochschulen, Privatinstitutionen, kirchlichen Stellen, Verbänden, Berufsverbänden, Hochschulen, Akademien, Wohlfahrtsverbänden, Kammern, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Fachschulen u. a. Dabei haben die innerbetrieblichen Weiterbildungsveranstaltungen sicherlich das größte Gewicht. Es bestehen insgesamt Tausende von Einrichtungen und Zehntausende von Kursen und Programmen.

Einen Eindruck über die Anteile der verschiedenen Segmente kann man durch die Höhe der *finanziellen Ressourcen* gewinnen. Insgesamt wurden die tatsächlichen Aufwendungen für die Weiterbildung im Jahre 1992 auf über 80 Milliarden DM geschätzt. Der Finanzmix der Weiterbildung besteht aus einem Geflecht von internen Kosten, öffentlichen Ausgaben, Staatsfinanzen, direkten und indirekten Subventionen sowie von Gebühren, Beiträgen und Entgelten.

Die statistischen Daten über die *Personalstruktur* in der Erwachsenenbildung sind noch lückenhafter als diejenigen über Teilnahme und Finanzen. Nur wenige große Institutionen verfügen über einen breiten Personalstamm, gleichzeitig sind die Aufgaben von Leitung, Planung, Unterricht und Verwaltung oft wenig differenziert. Weil die Zahl der hauptberuflichen Stellen nach wie vor relativ gering ist, gibt es eine „marginale Professionalisierung“, bei der das Hauptgewicht der Arbeitstätig-

keiten bei Honorarkräften bzw. nebenberuflichen oder ehrenamtlichen Personen liegt.

Immerhin geben diese Schätzgrößen für die bundesweite Entwicklung einen Eindruck davon, welche Dimensionen das System der Weiterbildung mittlerweile erreicht hat. Bezogen auf Teilnahmefälle ist sie der größte Bildungsbereich. Das „Okkasionelle“ ist dem Regulären gewichen. Gleichzeitig sind die Systemstrukturen dem nicht gefolgt.

Zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung für Hessen bestand eine deutliche Diskrepanz zwischen tatsächlich erfolgtem Umfangswachstum und gestiegenem Bedeutungszuwachs einerseits und Wahrnehmung und Einschätzung des Weiterbildungssystems andererseits. Die „anerkannten Träger“ und die Volkshochschulen sahen sich als Kern der Weiterbildungsaktivitäten an, ohne zur Kenntnis zu nehmen, dass vor allem durch die betrieblichen und die kommerziellen Aktivitäten eine Angebotsstruktur entstanden war, deren Umfang und Gewicht über die traditionelle Trägerlandschaft weit hinausging. Es gab deshalb massive Widerstände gegen den Versuch, möglichst umfassend das Spektrum der Lernmöglichkeiten zu erfassen.

3.2 Defizite, „Lücken“ und Problemlagen

Da das Aktivitätsniveau kontinuierlich gewachsen ist, hat sich eine naturwüchsige Vielfalt von Institutionen sehr unterschiedlicher Größenordnung herausgebildet. Das bestehende System von Weiterbildung ist hochgradig differenziert und erfüllt unterschiedlichste Partialfunktionen. Es ist aber auch extrem segmentiert zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen. Daraus resultiert eine Reihe von Problemen für die Teilnahmemöglichkeiten. Ansatzpunkt des Gutachtens war, „Lücken“ in der Weiterbildung aufzudecken (vgl. Faulstich u. a. 1991, S. 60-72), um aus dieser Defizitanalyse „Perspektiven für langfristige Lösungen“ zu entwickeln (ebd., S. 87-188).

Es gibt bezogen auf die intendierte Aufgabenerfüllung deutliche „Lücken“ im Hinblick auf die *Beteiligung*, die *Angebote*, besonders die Möglichkeiten *lebensbegleitenden Lernens*, und die *Förderung*.

Anhaltspunkte für *Beteiligungslücken* in der Weiterbildung werden von Daten unterstützt, welche Disparitäten bezogen auf die verschie-

denen Bevölkerungsgruppen aufzeigen. Die sozialen Faktoren der Weiterbildungsteilnahme werden z. B. durch die Repräsentativbefragung im Berichtssystem Weiterbildung immer wieder belegt (damals Kuwan u. a. 1989). Jüngere Personen nehmen häufiger an Weiterbildung teil als ältere; mit steigender Schulbildung nimmt auch die Weiterbildungsbeteiligung zu; mit steigender beruflicher Qualifikation wächst die Teilnahmequote; bezogen auf die Stellung im Beschäftigungssystem nehmen deutlich die Beamten am meisten teil, am wenigsten dagegen die Arbeiter. Weiterhin gibt es deutliche Unterschiede in einzelnen Branchen, bezogen auf Betriebsgrößen, und schließlich für Regionen. Das Berichtssystem Weiterbildung belegt auch die Geschlechterdifferenz in den Teilnehmerquoten. 1994 lag die Beteiligung von Männern bei 44%, die von Frauen bei 40%.

Neben der aufgeführten Beteiligungslücke gibt es auf der anderen Seite *Angebotslücken*. Es ist keineswegs so, dass für alle gesellschaftlichen Bedürfnisse auch entsprechende Programme und Kurse bereitgestellt werden. Angesichts der Menge der Anlässe, für die jeweils besondere, zweckgerichtete Weiterbildungsangebote geschaffen worden sind, gibt es trotzdem kein realisiertes System lebensbegleitender Bildung. Nur in Ausnahmefällen ist es möglich, tatsächlich eine Korrektur vorgängiger Biographien zu vollziehen.

Ausgleichende Maßnahmen haben, bezogen auf Weiterbildungsbeteiligung, wenig Erfolge erzielt. Vielmehr verstärkt eine *Förderungslücke* die Disparitäten. Es herrscht eine gezielte Adressatenpolitik zugunsten verschiedener „Problemgruppen“ vor, und zugleich gibt es gut ausgebaute Nutzungsmöglichkeiten für Personen in beruflich hohen Positionen. Die gegenwärtige Mittelaufbringung fördert ein System, das auf der einen Seite besondere Innovationsträger und auf der anderen Seite die sozial Ausgegrenzten berücksichtigt.

3.3 „Mittlere Systematisierung“ als heuristische Kategorie

Die vorhandenen Leistungsdefizite und Systemlücken sind kennzeichnend für das erreichte Zwischenstadium im Prozess der Herausbildung eines besonderen Bereichs Weiterbildung. Langfristig war die fortschreitende Genese der Moderne durch eine Herausverlagerung von Lernaufgaben aus primären gesellschaftlichen Institutionen wie von Familien und Betrieben gekennzeichnet. Belege dafür finden sich in der Entwicklung von Schule und Berufsbildung. In der Erwachsenenbildung

als „Späentwickler des Bildungssystems“ wird diese „Besonderung“ zwar immer wieder gebrochen durch tendenzielle Zurückverlagerungen, so dass Funktionen teilweise wieder entfallen, weil sie von der Erstausbildung, durch Lernen am Arbeitsplatz, von Institutionen der Kultur- oder der Sozialarbeit oder von Vereinsaktivitäten zurück übernommen werden. Daraus ergibt sich ein typisches Hin- und Herschwingen der Grenzen des Systems, durch welches ein widersprüchlicher Prozess entsteht: Einerseits erfolgt eine Systematisierung von Weiterbildung als eigenständiger Bildungsbereich; andererseits tendiert das System zu einer verstärkten Funktionalisierung durch Indienstnahme bei aktuellen gesellschaftlichen Aufgaben und wird so Teil anderer Sinnzusammenhänge.

So hat Weiterbildung einerseits immer größeres Gewicht erhalten für die Weitergabe gesellschaftlicher Deutungen ihrer technikbasierten Produktions- und Reproduktionsprozesse und ihrer hochgradig sensiblen Legitimationsprobleme. Andererseits laufen Prozesse der Ausbreitung, Zerstreuung und Entgrenzung. Das System der Weiterbildung befindet sich in einem permanenten, flexiblen Prozess zwischen Verfestigen und Entschwinden. Dies kann man als „mittlere Systematisierung“ kennzeichnen, indem ein „besonderer“ Bereich Erwachsenenbildung gegenüber anderen gesellschaftlichen Tätigkeiten differenziert und strukturiert wird, gleichzeitig aber eine spezifische interne Struktur entsteht. Verglichen mit Schulen und Hochschulen hat Weiterbildung bezogen auf die Struktur der Träger und Einrichtungen, die Definition von Lernzielen, die Nutzung von Ressourcen, den Einsatz des Personals usw. nicht den gleichen Grad von Systemhaftigkeit erhalten. Weiterbildung nimmt verschiedenste Anforderungen und Bedürfnisse von Teilnehmern auf, reagiert mit besonderer Flexibilität und Aktualität auf sich neu entwickelnde Bedarfe. Daraus entsteht – verglichen mit anderen Bildungsbereichen – der besondere Charme der Weiterbildung, bezogen auf ein größeres Maß von Vielfalt, von Spontaneität im institutionellen und curricularen Wandel, die Möglichkeit, unterschiedliche Interessen und Optionen von Lernenden aufzunehmen sowie die Offenheit gegenüber pluralen Zwecksetzungen und Kombinationen von Mittelaufbringungen. Gleichzeitig setzt die „Weichheit“ der Weiterbildung diese selbst aber immer wieder Krisen und finanzbedingten Zugriffen aus.

Die Weiterbildung ist intern so hochgradig segmentiert, so dass fragwürdig ist, ob man überhaupt von einem einheitlichen Weiterbil-

dungssystem reden kann. Die betriebliche Weiterbildung, die über das AFG-geförderten „Maßnahmen“ und die offenen Angebote unterschiedlichster Träger umgrenzen verschiedene Felder der Weiterbildungslandschaft. Dabei behindern eingefahrene, überholte Leitvorstellungen und tatsächliche Aufspaltungen des Bereichs Erwachsenenbildung sinnvolle Entwicklungsperspektiven. Die „Besonderung“ des Lernens Erwachsener gegenüber anderen gesellschaftlichen Tätigkeiten und die dadurch ausgelöste Entwicklung eines spezifischen Partialsystems sind nicht abgeschlossen. Vielmehr erzeugen Versuche, einzelne Strukturaspekte des offenen Systems Weiterbildung zu optimieren, entfernte, gegenläufige Konsequenzen und Disfunktionalitäten. Der Grad „mittlerer Systematisierung“ ist dann jeweils Resultat von Interessen- und Machtkonstellationen, welche spezifische Ausprägungen auf spezifischen Dimensionen herstellen. Dies gilt für

- die Regulationsmechanismen: Markt versus öffentliche Verantwortung,
- die interne Dynamik: Spontaneität versus Kontinuität,
- die interne Struktur: Partialität versus Universalität
- die curriculare Struktur: Programme versus „offenes Lernen“
- die Personalstruktur: Hauptamtlichkeit versus Ehrenamtlichkeit usw.

Es geht um eine Form der Systematisierung, welche in Zwischenlagen zwischen einer im Kern marktmäßig regulierten Ökonomie und dem Sozialstaatsprinzip ausgeprägt wird.

4. Herausforderungen und Leitvorstellungen

Trotz vielfältiger gegenläufiger Trends setzten sich Tendenzen des Bedeutungszuwachses und des Umfangswachstums in der Weiterbildung fort. Neue Anforderungen, „Bedarfe“ und Funktionen kommen auf die Weiterbildung zu. Dabei umfasst die Liste der Themen Probleme aus verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen. Zu nennen sind: Veränderungen in der Arbeitswelt, Bevölkerungsentwicklung sowie Wertewandel und Partizipationschancen. Diese Perspektiven wurden im Gutachten in ihren Ausprägungen für Hessen aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Folgen abgeklöpft. Für jeden der Problemkreise lassen sich spezifische Konsequenzen für die Erwachsenenbildung benennen.

Weiterbildung wird meist für erforderlich gehalten, um den Übergangsprozess in veränderte berufliche Perspektiven zu unterstützen. *Veränderungen in der Arbeitswelt* betreffen vor allem die Formen der Erwerbstätigkeit, die Branchenstruktur und die Qualifikationsprofile und -niveaus. Ausgewertet wurden für Hessen Materialien der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung sowie des Statistischen Bundes- bzw. Landesamtes. Danach ist Hessen bezogen auf „Tertiarisierung“ den anderen Bundesländern etwas voraus. Die höchsten Wachstumsraten hat der Informationssektor. Abzusehen war und ist auch eine Fortdauer relativ hoher Arbeitslosenquoten. Daraus resultiert ein vermehrter Weiterbildungsbedarf, der stark auf höhere Flexibilität der Individuen setzt.

Veränderungen in der *Bevölkerungsentwicklung* werden zunächst durch den größeren Anteil Älterer das Gewicht der Erwachsenenbildung im Bildungswesen erhöhen. Durch erhöhte Lebenserwartung werden neue Aktivitäten an Umfang zunehmen; einen wachsenden Anteil werden sicher Angebote in den Bereichen Sport und Gesundheit ausmachen. Durch die veränderten Ansprüche von Frauen im Verhältnis von Familie und Beruf – belegbar auch für Hessen durch die Erwerbsquote – werden für diese Gruppe der Bezug zur Erwerbstätigkeit und entsprechende Angebote gewichtiger. Gleichzeitig wird der Anteil an Personen, welche mit höherer Vorbildung Programme der Erwachsenenbildung nachfragen, zunehmen. Durch den höheren Anteil von Ausländern, der in sich vor allem in den großen Städten konzentriert, werden Fragen interkulturellen Lernens an Gewicht gewinnen. Angesichts der zunehmenden Fremdenfeindlichkeit sind Probleme von Gewalt und Frieden in der politischen Bildung unabweisbar.

Angesichts des *Wertewandels* werden Programme der Erwachsenenbildung mit veränderten Einstellungen der Teilnehmer zu rechnen haben. Statt Konsumverhalten in Kursen wird zumindest eine größere Gruppe auch Eigenaktivitäten einbringen. Die Inhalte müssen stärker auf Verbindung zwischen verschiedenen Bereichen und auf Ganzheitlichkeit abzielen. Die Institutionen der Erwachsenenbildung verzahnen sich mit sozialen Bewegungen, welche verstärkt zu verschiedenen Themen aktiv werden.

Aus diesen Tendenzen ergibt sich ein Wandel der Inhalte und Funktionen der Weiterbildung (vgl. Faulstich u. a. 1991, S. 191). Als

zentrale Entwicklungsaufgaben werden identifiziert:

- die Entwicklung eines zugangsoffenen Angebots des lebenslangen Lernens,
- eine zunehmende Verknüpfung der früher eher getrennten Bereiche der beruflichen, allgemeinen und politischen Weiterbildung.
- ein Schließen der Lücken im Weiterbildungsangebot,
- die Förderung der Selbstständigkeit von Erwachsenen,
- die Weiterentwicklung der bestehenden Institutionen durch Vernetzung und durch verstärkte Einbeziehung der Mitarbeiter,
- der Abbau von Forschungsdefiziten und strukturellen Mängel-lagen in der Erfassung von Weiterbildungsinformationen, -daten und -statistiken.

5. Empfehlungen

Daraus ergeben sich im Gutachten sieben ausgewählte Empfehlungen in drei Schwerpunktbereichen:

- *Neustrukturierung der Koordination und Abstimmung in der Weiterbildung*
 1. Einrichtung regionaler Weiterbildungsbeiräte
 2. Einrichtung einer Strukturkommission Weiterbildung auf Landesebene
 3. Staatliche Abstimmung zwischen den Ministerien und Gremien
 4. Mittelfristige Entwicklungsplanung
 - *Ausbau unterstützender Strukturen*
 5. Gemeinsame Einrichtungen auf örtlicher Ebene
 6. Landesinstitut für Weiterbildung
 - *Einstieg im Rahmen von Erprobungen und Modell-Regionen*
 7. Erprobung neuer Akzente.

Diese Vorschläge richten sich angesichts des Auftrages des Gutachtens vorrangig an die politischen Akteure. Wechsel der Mehrheiten im Landtag haben insofern unmittelbare Auswirkungen auf die Implementationschancen.

6. Resultate und Konsequenzen

Im Gutachten für Hessen wurde versucht, die Expertenrolle der Wissenschaftler in eine Moderatorenfunktion umzuwandeln und eine Konsensstrategie auszuloten. Durch die Einrichtung der Strukturkommission, die sich auch aus Vertretern der Erwachsenenbildungsträger und der Ministerien zusammensetzte, war eine Abstimmung von Berichtserstellung und Stellungnahmen beabsichtigt. Angestrebt war ein Prozess der Konsensfindung durch die Einrichtung von Beiratsgremien. Im Bericht wurde das Verfahren einer Dialogform so weit durchgehalten, dass Rückkopplungen zum Entwurf des Gutachtens Teil der abschließenden Einschätzungen wurden (ebd., S. 215-235). Weit über die offiziellen Positionsbestimmungen hinaus wurde damit eine breite Diskussion über die Perspektiven der Weiterbildung angeregt; zahlreiche Gremien haben sich mit den Entwürfen befasst, und für einige Institutionen war das Gutachten Anstoß, sich mit der eigenen Entwicklung zu beschäftigen und den eigenen Stellenwert im Weiterbildungsbereich zu überdenken. Allerdings wurde auch ein „Revierverhalten“ in der Weiterbildungslandschaft deutlich, indem eigene „Territorien“ als „Claims“ beansprucht und verteidigt werden. Das Beharrungsvermögen der Institutionen erzeugt taktische Abwehrbewegungen gegenüber Reformvorschlägen, die langfristig eher akzeptiert würden.

Allerdings hat dann die hessische Landesregierung in der veränderten Mehrheit und der Konstellation von SPD und Grünen das Gutachten eher mit spitzen Fingern angefasst. Die vom Kabinett beschlossenen und mit Schreiben des Ministers für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, Ernst Welteke, dem Präsidenten des Hessischen Landtages und allen Abgeordneten zugeleitete Stellungnahme zeigt hohe Ambivalenz. Einerseits wird der Diagnose der Situation und Perspektiven für den Weiterbildungsbereich weitgehend zugestimmt. Andererseits werden die Handlungsfolgen abgewehrt. „Diese Einzelempfehlungen werden in der von den Gutachtern vorgeschlagenen Ausprägung so im Wesentlichen von der Landesregierung nicht mitgetragen“. Die hessische Landespolitik hat das Gutachten nicht als strategisches Instrument aufgegriffen.

Nichtsdestoweniger sind die Konsequenzen in der weiteren Diskussion in Hessen zumindest teilweise reflektiert worden; die Akteure haben sich immer wieder positiv oder negativ auf das Gutachten rück-

bezogen. Insofern ist einer unserer Hinweise befolgt worden: „Angesichts des im Gutachten konstatierten und letztlich in allen Stellungnahmen bestätigten Bedeutungszuwachses der Weiterbildung kommt es darauf an, die angestoßene Diskussion nicht abzubrechen, sondern zu versuchen, diese in Richtung auf stärkeren Konsens fortzuführen“ (ebd., S. 235). In den Jahren 1991 bis 1993 wurde eine „Gemeinsame Kommission von Hessischen Kultusministerium und Hessischem Volkshochschulverband“ eingerichtet, welche Perspektiven für die Volkshochschulen, den Volkshochschulverband und die Heimvolkshochschule Fürstentek entwickelte. Der Kommissionsbericht wurde 1994 veröffentlicht und vom damaligen Vorsitzenden des HVV, Lothar Arabin, kommentiert: „Erreichtes zu sichern, ist nicht durch bloßes Festhalten möglich; hinzukommen muss die Entwicklung neuer Profile für zukünftige Strukturen und das Aufzeigen von Wegen, die zu diesen Strukturen führen“ (In: Hessische Blätter für Volksbildung 1994, S. 133-180; vgl. auch Rohlmann 1999).

Allerdings war das Beharrungsvermögen letztlich doch größer als die angestoßenen Innovationspotenziale – mit fatalen Konsequenzen. Eine Diskussion über neue Perspektiven wurde aber abrupt abgebrochen, nachdem die CDU/FDP-Koalition der Landesregierung 1999 den Etat für die Weiterbildung um 30% der insgesamt 24,5 Millionen DM gekürzt hat. „Das stellt große Teile der hessischen Erwachsenenbildung vor die Existenzfrage“, reagierte das Landeskuratorium für Erwachsenenbildung in Hessen (zit. in: Süddeutsche Zeitung vom 13.1.2000). Angesichts von Existenzproblemen werden Perspektivdiskussionen abgeblockt.

Literatur

- BMVB (Hrsg.) (1993): Berichtssystem Weiterbildung 1991. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in den alten und neuen Bundesländern. Bonn
- Bockemühl, Ch. (1977): Zur politischen und gesellschaftlichen Funktion der Erwachsenenbildung. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, S. 188-203
- Bocklet, R. (1975): Öffentliche Verantwortung und Kooperation – Kriterien zur Organisation der Weiterbildung. In: *Deutscher Bildungsrat (Hrsg.): Umriss und Perspektiven der Weiterbildung*, Stuttgart
- Bojanowski, A./Döring, O./Faulstich, P./Teichler, U. (1990): Situation der Weiterbildung in Hessen – Ergebnisse und Trends der „Weiterbildungsumfrage '89“. In: *Hessische Blätter für Volksbildung, Sonderheft*, S. 31-39
- Bojanowski, A./Döring, O./Faulstich, P./Teichler, U. (1991): Strukturentwicklungen in

- Hessen: Tendenzen zu einer „mittleren“ Systematisierung der Weiterbildung. In: Mitteilung aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 291-303
- Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen (Hrsg.) (1960): Zur Situation und Aufgabe der deutschen Erwachsenenbildung. Stuttgart
- Deutscher Bildungsrat (1970): Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart
- Deutscher Bundestag (1989): Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000“. Drucksache 11/5349. Bonn
- Deutscher Bundestag (1990): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000“. (Anhangsband Bundestagsdrucksache 11/7820 vom 05.09.90). Bonn
- Deutscher Bundestag (2000): Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage „Stand und Entwicklung einer bundesweiten Weiterbildungsstatistik“. Drucksache 14/2511. Bonn
- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.) (jährlich): Berufs- und Weiterbildung. Bonn
- Faulstich, P. (1993): ‚Mittlere Systematisierung‘ der Weiterbildung. In: Meier, A./Raabe-Kleeberg, U.: Weiterbildung, Lebenslauf, sozialer Wandel. Neuwied, S. 29-46
- Faulstich, P./Faulstich-Wieland, H./Nuissl, E./Weinberg, J./Brokmann-Nooren, Ch./Raapke, D. (1992): Weiterbildung für die 90er Jahre. Gutachten über zukunftsorientierte Angebote, Organisationsformen und Institutionen. Weinheim
- Faulstich, P./Teichler, U./Bojanowski, A./Döring, O. (1991): Bestand und Perspektiven der Weiterbildung. Das Beispiel Hessen. Weinheim
- Faulstich, P./Zeuner, Ch. (1999): Erwachsenenbildung. Eine handlungsorientierte Einführung in Theorie, Didaktik und Adressaten. Weinheim, München
- Hamacher, P. (1976): Entwicklungsplanung für die Weiterbildung. Braunschweig
- Kommission „Weiterbildung“ im Auftrag der Landesregierung Baden-Württemberg (1984): Weiterbildung – Herausforderung und Chance. Stuttgart
- Kuhlenkamp, D. (1983): Weiterbildung zwischen Förderung und Gewährleistung. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, H. 2, S. 113ff.
- Kuhlenkamp, D. (1984): Die Weiterbildungsgesetze der Länder. Analysen, Dokumente, Materialien. Frankfurt/M.: PAS/DVV
- Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (Hrsg.) (1980): Grundposition der Wirtschaft zur beruflichen Weiterbildung. Bonn
- Kuwan, H. (1989): Berichtssystem Weiterbildungsverhalten 1988. Bonn
- Kuwan, H./Gnahn, D./Seusing, B. (1991): Weiterbildungsstatistik in Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 277-290
- Rohlmann, R. (1999): Verkrustungen oder Innovationen in der Förderung der Weiterbildung. In: Hessische Blätter für Volksbildung, H. 1, S. 84-94

Evaluation des Weiterbildungssystems der Stadt Braunschweig

1. Aufgabenfeld Systemevaluation

Evaluation ist ein Dauerthema der Weiterbildung. Vor allem bezogen auf Veranstaltungen und Einrichtungen finden regelmäßig derartige Aktivitäten statt, Anstrengungen, die durch die neuere Qualitätsdiskussion in der Weiterbildung besondere Schubkraft erhalten haben. Systemevaluationen, also Bewertungen des Zielerreichungsgrades bei regionalen oder überregionalen Weiterbildungssystemen, sind dagegen eher selten. Dies mag vor allem auf den damit verbundenen hohen Aufwand zurückzuführen sein.

Dieser hohe Aufwand bedingt, dass Systemevaluationen nur bei besonderen Anlässen vorgenommen werden. Derartige Anlässe können sein

- die Novellierung von Gesetzen (wie z. B. in Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen),
- die Neustrukturierung der Förderlandschaft,
- die Abschätzung der Marktchancen einzelner Einrichtungen,
- Systemvergleich im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen.

Das inhaltliche Interesse bei Systemevaluationen richtet sich auf die Angebots- und Nachfragestruktur, auf den Ordnungs- und Förderrahmen, auf die personelle und sächliche Ausstattung sowie auf die Supportstrukturen der Weiterbildung. Das dabei abzudeckende Fragenpektrum und die anzuwendenden Methoden im Regelfall den Einsatz eines speziellen Evaluatorenteams.

Das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung an der Universität Hannover hat im Rahmen seiner Tätigkeit eine Reihe von Systemevaluationen durchgeführt. Sie bezogen sich auf das Land Niedersachsen oder auf Teilregionen (z. B. die Landkreise Emsland, Ammer-

land, Peine, Hildesheim, Osnabrück, Vechta und Helmstedt). Im Folgenden wird nun die Evaluation des Weiterbildungssystems der Stadt Braunschweig zusammenfassend vorgestellt (vgl. ausführlich Gnahs/Griesbach u. a. 1994).

2. Anlass, Ziel und Gegenstand

In der Stadt Braunschweig hatte sich seit den 1970er Jahren eine Weiterbildungsstruktur herausgebildet, die durchaus deutliche Unterschiede zu anderen vergleichbaren Städten aufwies. Zu erwähnen ist vor allem die Tatsache, dass sich neben der Volkshochschule andere Bildungseinrichtungen aufgebaut hatten – wie z. B. das Haus der Familie oder das sozio-kulturelle Zentrum Brunsviga –, die ähnliche Angebotssegmente wie die Volkshochschule abdeckten und deshalb in deutlicher Konkurrenz zu ihr standen. Dazu kam, dass die privaten Bildungsträger in Braunschweig traditionell stark vertreten sind. Zu erwähnen sind z. B. die Oskar-Kämmer-Schule und die Teutloffschule, die beide mit ihrem Angebot weit über die Stadtgrenzen Braunschweigs hinausreichen.

Die Stadt Braunschweig förderte das bestehende Trägerspektrum mit unterschiedlichen Beträgen. Die größten Anteile vereinigten die Volkshochschule (750.000 DM), das Haus der Familie (400.000 DM) und Arbeit und Leben – vorrangig wegen der Hauptschulabschlusskurse – mit 300.000 DM auf sich.

Es stellte sich nun die Frage, ob die skizzenhaft beschriebene Struktur den regionalen Qualifikationsbedürfnissen der Individuen und Betriebe entsprach. Vor diesem Hintergrund wurde gefragt, ob die Zuschüsse der Stadt an die Weiterbildungseinrichtungen optimal eingesetzt waren, im Besonderen, ob durch Umschichtungen Strukturverbesserungen erreicht werden konnten. Ferner war zu prüfen, in welchem Maße die Weiterbildungsanbieter der Stadt Braunschweig auch überregionale Nachfrage befriedigten und somit als Wirtschaftsfaktor zu bewerten waren.

Das von der Stadt Braunschweig in Auftrag gegebene Gutachten sollte nun im Einzelnen

- die Anbieter- und Angebotsstruktur in Braunschweig beschreiben und analysieren,
- die Nutzung der Weiterbildungsangebote und die Weiterbil-

- derungswünsche von Privatpersonen ebenso wie von Betrieben unterschiedlicher Branchen und Größenklassen aufzeigen,
- mögliche Entwicklungstendenzen im Qualifikationsbereich und Qualifikationsbedarfe skizzieren,
 - einen überregionalen Vergleich der Weiterbildungssituation ermöglichen,
 - Lücken und/oder Überschneidungen im Angebotsspektrum kenntlich machen.

Das Gutachten versuchte insgesamt die Situationsbeurteilung zu erleichtern, und damit eine bessere Basis für gestaltendes Handeln zu bieten. Die aufgeführten Maßnahmevorschläge zur „besseren Gestaltung“ des Weiterbildungsmarktes waren als Anregungen zu verstehen und zeigten einige mögliche Wege in die Zukunft auf.

3. Vorgehen und Methodik

Um die oben genannten Ziele erreichen zu können, wurde eine mehrgleisige Untersuchung durchgeführt, die die folgenden Arbeitsschritte umfasste:

- Bestandaufnahme des Weiterbildungsangebots (allgemeine und berufliche Weiterbildung) in Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung und Erfassung möglichst aller regionalen Weiterbildungseinrichtungen,
- Durchführung von ca. 25 Expertengesprächen mit relevanten regionalen Akteuren wie Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Arbeitsamt, marktführende Weiterbildungseinrichtungen und berufsbildende Schulen zu folgenden Themen: Einschätzung der aktuellen Situation auf dem Braunschweiger Weiterbildungsmarkt, Bedarfstrends, Konkurrenzsituation, Finanzierungsstruktur und -probleme sowie Qualitätsentwicklung,
- Durchführung einer schriftlichen Bürgerbefragung (Stichprobe: ca. 2.500) zur Weiterbildungssituation in Braunschweig mit folgenden Themen: Weiterbildungsinteressen, -erfahrungen und -motive,
- Durchführung von 100 Intensiv-Interviews einer nach Alter, Geschlecht und Schulabschluss geschichteten Stichprobe von Braunschweigern zu den Themenkomplexen Weiterbildungsinteressen, -erfahrungen und -motive, Bekanntheitsgrad von

Weiterbildungseinrichtungen, Zufriedenheit mit dem Angebot, Qualitätsbeurteilung,

- Durchführung einer Betriebsbefragung (ca. 20 Betriebe verschiedener Branchen und Größenklassen) zu den Themen Qualifikationsanforderungen, Weiterbildungswünsche, Nutzung des regionalen Weiterbildungsangebots, Weiterbildungserfahrungen mit regionalen und überregionalen Anbietern,
- Aufzeigen von möglichen Entwicklungstrends im Qualifikationsbereich unter Heranziehung vorhandener Prognosen,
- Vergleich der Weiterbildungssituation in Braunschweig mit anderen städtischen Regionen im Hinblick auf Trägerstrukturen, Angebotsstrukturen, Weiterbildungs- und Angebotsdichte,
- Aufzeigen von Defiziten, Überangeboten und anderen Problem-bereichen,
- Vergleich von Weiterbildungseinrichtungen im Hinblick auf ihre Effektivität,
- Entwicklung von Maßnahmeempfehlungen.

Die einzelnen Arbeitsschritte wurden immer in enger Abstimmung mit der auftraggebenden Stadtverwaltung Braunschweigs geplant und durchgeführt.

4. Befunde der Evaluation

Im Folgenden werden die wesentlichen Befunde skizzenhaft vorgestellt, um eine Vorstellung davon zu vermitteln, welcher Art die Evaluationsergebnisse waren. Für die ausführliche Darstellung sei auf den oben schon erwähnten Endbericht verwiesen.

Die Struktur des Weiterbildungsangebots in Braunschweig

- In Braunschweig konnten 110 Weiterbildungsanbieter identifiziert werden. Davon haben zwei Drittel ihren Hauptsitz im Stadtgebiet.
- Für den Untersuchungszeitraum wurden 2.286 Veranstaltungsangebote mit einem geschätzten Volumen von 156.000 Unterrichtsstunden erfasst.
- Von den Veranstaltungen entfielen ca. ein Drittel auf die Volkshochschule und ein Fünftel auf die privaten Weiterbildungseinrichtungen.

- Das größte Stundenvolumen war bei den privaten Weiterbildungseinrichtungen festzustellen (34,1%), gefolgt von den gewerkschaftlichen Einrichtungen und der Volkshochschule mit 25,7% bzw. 18,7% der hochgerechneten Stunden.
- Das quantitativ bedeutendste Themengebiet in Braunschweig war der Bereich „Mathematik/Naturwissenschaften/Technik“, der u. a. auch die EDV-bezogenen Veranstaltungen beinhaltet.
- Im Vergleich zum Großraum Hannover fanden sich in Braunschweig deutlich weniger Angebote im Bereich CAD und bei den Aufstiegsfortbildungen zur Sekretärin bzw. zur Fachkauffrau/zum Fachkaufmann. Stärken wies das Braunschweiger Angebot dagegen bei Veranstaltungen im EDV-Bereich für Fortgeschrittene auf (Programmiersprachen, PC-Fachkräfte).
- Bezogen auf die nach dem Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetz anerkannten Einrichtungen war die Weiterbildungsdichte (Unterrichtsstunden/1.000 Einwohner) unterdurchschnittlich.
- Bei den anerkannten Einrichtungen war die Volkshochschule in Braunschweig im Vergleich zum Landesdurchschnitt oder zu anderen städtischen Regionen unterdurchschnittlich vertreten, das Bildungswerk der DAG und Arbeit und Leben dagegen überdurchschnittlich.
- Die Themenstrukturen der einzelnen Anbieter in Braunschweig wichen zum Teil erheblich von den landesweit typischen Strukturen ab. So hatte die Volkshochschule sehr viel geringere „Marktanteile“ im Themenfeld „Wirtschaft und kaufmännische Praxis“ und bei den Vorbereitungen auf die Schulabschlüsse, während das Bildungswerk der DAG und Arbeit und Leben entsprechend höhere Anteile auf sich vereinigten.
- Während die Schülerzahlen bei den Berufsbildenden Schulen sinken, wiesen die Fachschulen Zuwächse aus. Besonders erfolgreich in dieser Hinsicht schnitten die Fachrichtungen „Haus- und Familienpflege“, „Altenpflege“ und „Technik“ ab.

Weiterbildungsbeteiligung und Nachfragesituation

- Die Weiterbildungsbeteiligung der Braunschweiger Bevölkerung lag bei rund 33 %, was in etwa dem Bundesdurchschnitt entsprach.
- Im Hinblick auf die Differenzierung der Weiterbildungsbeteili-

gung nach soziodemographischen Merkmalen ergaben sich die typischen Verläufe. Die Weiterbildungsbeteiligungsquote sinkt mit steigendem Alter und fallendem Bildungsniveau.

- Bei den Eintritten in Maßnahmen der beruflichen Bildung, die nach dem AFG gefördert wurden, ergab sich für den Arbeitsamtsbezirk Braunschweig im Zeitablauf ein eher gegenläufiges Bild zur Entwicklung im Landesarbeitsamtsbezirk.
- Die Rückgänge bei den Eintritten in berufliche Bildungsmaßnahmen waren mit über 50% von Anfang 1992 auf Anfang 1993 als gravierend zu betrachten.
- Die Weiterbildungsinteressen der Braunschweiger konzentrierten sich auf die drei Themenbereiche „Sprachen“, „Mathematik/Naturwissenschaften/Technik“ und „Erziehung/Psychologie/Philosophie“.
- Die meisten der befragten Braunschweiger Betriebe nutzen keine oder nur wenige Angebote des regionalen Weiterbildungsmarktes.
- Viele der befragten Betriebe zeigten sich schlecht informiert über die Weiterbildungsangebote in Braunschweig, obwohl grundsätzlich die Bereitschaft vorhanden war, stärker als bisher das Angebot regionaler Veranstalter wahrzunehmen. Dies wurde jedoch dadurch verhindert, dass diese Betriebe mit überregionalen Anbietern jahrelang gute Erfahrungen gemacht hatten und einen Wechsel scheuten.

Qualifizierungsbedarfe

- Beim Qualifizierungsbedarf nach Tätigkeiten schälten sich als Expansionsfelder insbesondere die Aufgaben der Organisation, der Koordination, der Disposition, der Beratung und des Managements sowie die qualifizierten Fachaufgaben der sekundären Dienstleistungen und die sich stark ausweitenden Aufgaben der Maschinenprogrammierung, -steuerung und -wartung heraus.
- Der Trend zur Höherqualifizierung wird sich fortsetzen. Während 1976 noch 35 % aller Erwerbstätigen keinen formalen Ausbildungsabschluss besaßen, lag der Anteil 1987 nur noch bei 23% und wird sich bis zum Jahre 2010 nochmals fast halbieren (13%). Der Anteil der Erwerbstätigen mit abgeschlossener Berufsausbildung bleibt in etwa konstant, während die Erwerbstä-

tigen mit Hochschulabschluss deutlich von 11% 1987 auf 18% im Jahre 2010 ansteigen werden.

- In fast allen Bereichen ist durch technische Entwicklungen mit Arbeitsplatzreduzierung zu rechnen. Positive Entwicklungen sind nur für akademische Beratungs- und Ausbildungstätigkeiten, für Organisations- und Managementaufgaben, für Spezialisten- und Führungsaufgaben im Handel sowie beim Maschineneinrichten und -einstellen zu erwarten. Besonders ungünstig wirken sich technische Neuerungen auf Arbeitsplätze aus, die Hilfstätigkeiten bzw. sonstige einfache Tätigkeiten beinhalten.
- Speziell für den Braunschweiger Raum wurden Qualifizierungsbedarfe, die aus der Dominanz der Automobilindustrie resultierten, gesehen. Die im Zusammenhang mit dem Schlagwort „lean production“ vorzunehmende Umstrukturierung im besonderen eine verstärkte Förderung von kooperativen und kommunikativen Fähigkeiten notwendig machen.
- Für den Bereich der allgemeinen Weiterbildung zeichnen sich wachsende Bedarfe in jenen Themenfeldern ab, die für die Teilnehmenden einen unmittelbaren Nutzeffekt haben. Zu nennen sind hier Veranstaltungen zur Vermittlung von Gesundheitswissen und zur Steigerung des geistig-körperlichen Wohlbefindens (z. B. autogenes Training).

5. Maßnahmeempfehlungen

Auf der Basis der Befunde wurden auch Maßnahmeempfehlungen gegeben. Folgende Prämissen waren dabei leitend:

- Das plurale Weiterbildungssystem sollte gestärkt werden.
- Öffentliche Mittel sollten möglichst effektiv eingesetzt werden.
- Wirtschaftskraft und Entwicklungsfähigkeit Braunschweigs sollten erhöht werden.
- Die Qualität der Weiterbildung sollte verbessert werden.

Ordnungspolitische Maßnahmeansätze

Die im Folgenden genannten Maßnahmen versuchen, auf indirektem Wege eine Verbesserung der Weiterbildungssituation zu bewirken, indem sie Rahmenbedingungen verändern und argumentativ auf den Weiterbildungsmarkt einwirken.

- *Weiterbildungsdatenbank*

Es sollte eine Weiterbildungsdatenbank eingerichtet werden, die alle regionalen Angebote der beruflichen und allgemeinen Weiterbildung speichert und laufend aktualisiert.

- *Weiterbildungsbörse*

Um das Weiterbildungsbewusstsein anzuheben und um über das regionale Weiterbildungsangebot zu informieren, sollte eine Weiterbildungsbörse veranstaltet werden, die folgende Elemente aufweist: Vorstellung der regionalen Weiterbildungsanbieter, attraktives Beiprogramm und Diskussionsveranstaltungen.

- *Weiterbildungsführer*

Als Ergänzung zur Weiterbildungsdatenbank sollten gruppen-, branchen- oder regionalspezifische Weiterbildungsführer herausgegeben werden (z. B. für Führungskräfte, Frauen, Arbeitslose, das Hotel- und Gaststättengewerbe, die Automobilzuliefererindustrie).

- *Branchenkonferenzen*

Die Stadt Braunschweig sollte in Kooperation mit anderen Institutionen (z. B. Arbeitsamt, Kammern) Branchenkonferenzen veranstalten, bei denen Betriebe einer Branche mit den jeweils relevanten Weiterbildungseinrichtungen zusammengebracht werden, um Fragen wie aktuelle Qualifikationsengpässe, Bewertung des aktuellen Qualifikationsangebotes oder zukünftige Qualifikationsbedarfe zu erörtern.

- *Regionale Weiterbildungskonferenz*

Die regionalen Weiterbildungseinrichtungen und andere für die Weiterbildungslandschaft bedeutsame Institutionen (Kammern, Arbeitsamt, Sozialpartner) sollten von der Stadt zu einer Weiterbildungskonferenz zusammengefasst werden. Dieses Organ sollte ca. drei- bis viermal im Jahr tagen und die Weiterbildungssituation erörtern. Eine wichtige Funktion bestünde darin, die Stadt bei ihrer Weiterbildungspolitik zu beraten.

- *Bessere Ausschöpfung überregionaler Fördermöglichkeiten*

Die Stadt Braunschweig sollte eine Arbeitsgruppe oder eine Kontaktstelle einrichten, die nationale und EU-weite Förderprogramme sammelt und aufbereitet. Diese Informationen sollten bei Bedarf an Interessenten weitergeleitet werden. Zusätzlich sollte gezielt versucht werden, Antragsteller zu gewinnen, um das Fördergefälle von West- nach Ostniedersachsen abzubauen.

Strukturverändernde Maßnahmeansätze

Im Folgenden werden Maßnahmen erwähnt, die das Gefüge der Weiterbildungseinrichtungen verändert hätten. Derartige Umstrukturierungen sollten unter Beteiligung der vorhandenen Einrichtungen geplant und umgesetzt werden.

- *Zentrum für Mittelstandsförderung, Technologietransfer und berufliche Bildung*

Um die sich abzeichnenden anspruchsvollen Weiterbildungsaufgaben wie Anpassungsfortbildungen im Bereich der neuen Technologien, Ausbau der Kenntnisse im Bereich „Marketing/Verkaufstraining“, Qualifizierungen im Bereich „Umwelttechnik“ und Führungskräfte trainings erfüllen zu können, sollte von mehreren kompetenten Weiterbildungseinrichtungen der Region unter Beteiligung der Kammern und der Stadt ein Zentrum für Mittelstandsförderung, Technologietransfer und berufliche Bildung gegründet werden. Dieses Zentrum hätte folgende Aufgaben:

- überbetriebliche Ausbildung,
- Anpassungsweiterbildung für Arbeitslose und Beschäftigte,
- Meistervorbereitung,
- Technologietransfer,
- Führungskräfte schulung,
- Innovationsberatung,
- ggf. Entwicklungsaufgaben (z.B. Konzipierung von handwerkspezifischer Software).

- *Akademie für Technisch-Wissenschaftliche Weiterbildung (TWA)*

Die damals betriebene Reaktivierung der TWA durch die Technische Universität Braunschweig, durch die Fachhochschule Braunschweig-Wolfenbüttel, die Deutsche Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt, die Stadt Braunschweig, die Industrie- und Handelskammer sowie andere Institutionen sollte forciert werden, um ein überregional interessantes wissenschaftsbezogenes Fortbildungsangebot für Fach- und Führungskräfte zu installieren. Zum Leistungsspektrum der TWA sollten gehören: die Konzeption und Organisation von Programmen, die Erstellung von Medien, das Durchführen von Bedarfsanalysen, die Gestaltung, Planung und Organisation von Veranstaltungen und die Betreuung der Teilnehmenden und Referenten.

- *Umstrukturierung des Fachschulangebotes*

Auslastungsschwierigkeiten bei bestimmten Schulformen bzw. Berufsfeldern und Fachrichtungen an den berufsbildenden Schulen der Stadt könnten zu einer Umstrukturierung des Angebots genutzt werden. Das hätte z. B. bedeutet, dass die Fachschule Technik genauso wie die Fachschule für Altenpflege bzw. Haus- und Familienpflege auszubauen bzw. zu festigen wären, während z. B. die Fachschulen für Hauswirtschaft und Landwirtschaft eher zu reduzieren wären.

- *Kommunales Qualifizierungsprogramm für alleinerziehende Sozialhilfeempfängerinnen*

Zur beruflichen Wiedereingliederung von alleinerziehenden arbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen sollte die Stadt Braunschweig ein Projekt auflegen. Die Stadt hätte die Betroffenen auf zwei Jahre befristet einzustellen und sie während dieser Zeit z. B. durch die Volkshochschule zu qualifizieren. Während der Arbeits- und Qualifizierungszeit sollte eine Kinderbetreuung stattfinden.

6. Wirkungen

Die Stadt Braunschweig hat als Folge des Gutachtens ihre kommunale Förderpolitik im Grundsatz unverändert gelassen. Es war deutlich gemacht worden, dass z. B. Zusammenlegungen von Einrichtungen vor allem den Fluss von Landesmitteln verringern würde. Insgesamt hat sich die Braunschweiger Weiterbildungslandschaft als differenzierter und leistungsfähiger herausgestellt, als vor der Evaluation angenommen worden war.

Von den Maßnahmeansätzen sind vor allem die ordnungspolitischen Vorschläge aufgegriffen oder ausgeweitet worden. Dies zeigt sich auf den Ausbau der Informationsmöglichkeiten für die Nachfrage-seite und die Intensivierung der Kooperation der Weiterbildungsakteure untereinander.

Bei den strukturverändernden Maßnahmen lag der Akzent auf der Ausweitung der Fördermöglichkeiten aus EU-Mitteln. Die sehr weitreichenden Vorschläge zur institutionellen Verzahnung wurden eher zurückhaltend aufgenommen.

Insgesamt ist es schwer, zu unterscheiden, ob eingeleitete Entwicklungen direkt auf die Evaluationsanstrengungen zurückgeführt werden können oder ob andere, davon unabhängige Faktoren wirksam sind. Es erscheint indes plausibel, dass allein die Tatsache eines derartigen Evaluationsprojektes verschiedene Wirkungen auslöst:

– *die Katalysatorfunktion*

Die Tatsache, dass ein regionaler Experte mit bestimmten Fragestellungen oder mit bestimmten Personen (z. B. im Rahmen einer Regionalkonferenz) konfrontiert wird, wirkt oft handlungsauslösend, sei es, dass der Blick für bestimmte Probleme geschärft worden ist, sei es, dass sich neue Kooperationspartner abzeichnen.

– *die Transferfunktion*

Die Zusammenarbeit mit den regionalen Experten ist nicht einseitig. Zwischen- und Endergebnisse des Projektes werden den Befragten zugänglich gemacht, sie werden so relativ schnell in der Praxis bekannt und – vielleicht – handlungsrelevant.

– *die Beispielgeberfunktion*

Die Befragten verfügen über Einzelfallkenntnisse, die zur Illustration oder Verdeutlichung bestimmter Sachverhalte herangezogen werden können.

Vielleicht sind diese sekundären Effekte letztlich sogar wichtiger als die direkt aus dem Evaluationsprozess abgeleiteten.

Literatur

- Gnahn, Dieter (1999): Die Bedeutung der Qualifizierung für die Regionalentwicklung. Schriften der Stadt Braunschweig zur kommunalen Planung, Reihe 2. Grundmaterial zur Stadtentwicklung. Heft 21, hrsg. von der Stadt Braunschweig. Amt für Stadtentwicklung und Stadtmarketing. Abt. Stadtentwicklung und Stadtforschung.
- Gnahn, Dieter/Griesbach, Karin u. a. (1994): Strukturen und Entwicklungen der Weiterbildungslandschaft in Braunschweig. Endbericht Teil 1, hrsg. vom Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforshung Hannover. Hannover
- Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.) (1996): Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen. Vorstudie zur Evaluation der Weiterbildung. Soest

Entwicklungslinien der Weiterbildung in Schleswig-Holstein

Die Weiterbildung hat sich in den Bundesländern aufgrund der Kulturhoheit sehr unterschiedlich entwickelt. Die entstandenen Bedarfsniveaus, Angebotsstrukturen und Teilnahmeinteressen lassen sich letztlich nur in ihrem historischen Kontext verstehen, der – dies lässt sich in Schleswig-Holstein besonders zeigen – tief verwurzelt ist in der Landesentwicklung (vgl. Henningsen 1962). Schleswig-Holstein steht dabei in einer Ambivalenz: einerseits mit den Heimvolkshochschulen auf die älteste Tradition zurückblicken zu können, andererseits nach 1945 bis in die 1980er Jahre keine weitreichenden politischen Strukturinitiativen gestartet zu haben.

Genannt wird immer wieder als „Auftakt freier Erwachsenenbildung“ die „Pflanzstätte für Ständedeputierte und Communevorsteher“, die von 1842 bis 1848 in Rendsburg eingerichtet worden war (vgl. Laack 1960). Dies ist ein Beispiele früher eigenständiger Initiativen vor Ort, die sich auch in der Vielzahl von etwa 170 Volkshochschulen, die heute noch bestehen, fortsetzen.

Strukturpolitisch wurde die Weiterbildung in Schleswig-Holstein aber über lange Zeit eher vernachlässigt. Zwar ist nach dem „Gutachten über den Erlass eines Volkshochschulgesetzes des Landes Schleswig-Holstein“ von 1963 immer wieder über die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit gesetzlicher Regelungen diskutiert worden. Von der SPD-Fraktion und dann 1970 von der Landesregierung wurden Entwürfe für ein Erwachsenenbildungsgesetz vorgelegt. Diese verschwanden aber am Ende der Legislaturperiode in der Versenkung.

1. Auftrag und Konzept

Die Diskussion über Weiterbildung in Schleswig-Holstein wurde intensiviert durch einen Beschluss des Landtages vom 7. Dezember 1988, in dem die Landesregierung aufgefordert wurde, eine Kommissi-

on Weiterbildung zu berufen. Die Kommission hat sich am 13. Juni 1989 konstituiert und die Aufgabe übernommen, ausgehend von einer Bestandsaufnahme, einen „Landesentwicklungsplan Weiterbildung“ zu erstellen. Mit der Ausarbeitung der Bestandsaufnahme ist am 6. Dezember 1988 eine beim Ministerpräsidenten Björn Engholm (SPD) eingesetzte Interministerielle Arbeitsgruppe Weiterbildung (IAW) unter Federführung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Energie in der Zuständigkeit von Neithard Neitzel (FDP) beauftragt worden.

Die IAW hat auf der Grundlage eines standardisierten Fragebogens ein Umfrage bei den Trägern und Einrichtungen durchgeführt und veröffentlicht (Interministerielle Arbeitsgruppe Weiterbildung 1989). Parallel liefen die Beratungen zum Bildungsfreistellungs- und Qualifizierungsgesetz (BFQG), das am 1. Juli 1990 in Kraft getreten ist (vgl. dazu Rudnik 1999). Die Kommission Weiterbildung erhält darin einen neuen Aufgabenzuschnitt. Neben der Mitwirkung an der Landesentwicklungsplanung für die Weiterbildung ist es Aufgabe, die Landesregierung durch Vorschläge, Empfehlungen und Gutachten zu beraten (§27 BFQG). Im Oktober 1991 hat die Kommission ein „Thesenpapier zum Landesentwicklungsplan Weiterbildung“ vorgelegt, in dem die Positionen der Mitglieder zusammengefasst werden. Darin wurde auch die Vergabe von Gutachten angeregt.

Im Mai 1993 wurde dann von der Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Sport, Gisela Böhrk (SPD), ein „Gutachten zur Unterstützung der Weiterbildungsplanung“ ausgeschrieben. Im November 1993 erhielten Peter Faulstich und Ulrich Teichler, Universität/Gesamthochschule Kassel, den Auftrag mit einer äußerst knappen einjährigen Laufzeit bis 30.11.1994. Die Arbeit wurde von Mitgliedern der Kommission Weiterbildung als Beirat begleitet. Die SPD-Landtagsfraktion diskutierte erste Ergebnisse auf einer Fachtagung „Weiterbildung für die Zukunft“ am 2. Juli 1994, bei der Ministerpräsidentin Heide Simonis (SPD) das Eingangsreferat „Ausbau der Weiterbildung – Zukunftsaufgabe für Schleswig-Holstein“ hielt. Die offizielle Präsentation erfolgte am 18. Januar 1996 auf einer landesweiten Konferenz zur Entwicklung der Weiterbildung mit Referaten der Ministerin Gisela Böhrk und Peter Faulstich über „Systematisierungsimpulse für die Weiterbildung“.

2. Bestandsaufnahmen zwischen Bedarfsentwicklung und Angebotsvielfalt

Bedarfsargumente und Wachstumstendenzen legen eine fortschreitende Systematisierung der Weiterbildung nahe. Es hat sich ein hochgradig differenziertes Institutionensystem herausgebildet, das angesichts der insgesamt gestiegenen Bedeutung lebensbegleitender Bildung eine dysfunktionale Partialisierung aufweist. Die aktuelle Situation spiegelt eine Vielzahl juristischer Normen, Vielfalt der Interessen und Unterschiedlichkeit der Institutionen.

Allerdings ist die vorhandene Weiterbildungslandschaft nur zu verstehen, wenn man berücksichtigt, wie sie langfristig entstanden ist. Dabei gibt es viele landesbezogene Besonderheiten. Für Schleswig-Holstein sind die Volkshochschulen bzw. deren Vorläufer die ältesten Institutionen. Schon 1905 wurde der erste „Volkshochschulverein für das nördliche Schleswig“ gegründet. In der Folge wurden besonders die Heimvolkshochschulen – teilweise nach dänischem Vorbild – wirksam. Nach 1945 wurden sehr schnell die Volkshochschulen wiedergegründet, welche in diesem Bundesland einen prägenden Einfluss erhalten haben. In der Folge etablierten sich die Bildungswerke der Gewerkschaften und der Kirchen, zahlreicher Fachverbände und zuletzt auch viele private und kommerzielle Anbieter. Dieses Institutionenspektrum muss insgesamt berücksichtigt werden, wenn es darum geht, Weiterbildungsentwicklung voranzubringen.

Allerdings stellt sich auch hier wieder das Problem der völlig unzureichenden Weiterbildungsstatistik. Hilfsweise musste zurückgegriffen werden auf

- die Erhebung der Interministeriellen Arbeitsgruppe Weiterbildung
- die FuU-Statistik des Landesarbeitsamtes
- die Prüfungsstatistiken der Kammern
- die Statistik des Volkshochschulverbandes.

Zusätzlich wurden eigene Erhebungen durchgeführt:

- In einer schriftlichen Umfrage (Weiterbildungsumfrage '94) wurden Daten und Einschätzungen zur gegenwärtigen Situation und zu Perspektiven der Weiterbildung in Schleswig-Hol-

stein gesammelt. Dabei konnte auf die Erfahrungen aus dem Gutachten für Hessen zurückgegriffen werden. Es antworteten 327 Institutionen mit 742 Standorten. Unser Fragebogen bezog sich auf insgesamt 23 Merkmale: Art der Institution; Anerkennung; Standorte; Kooperation; Zielsetzungen; Themenbereiche; Mitarbeiter; Finanzierungsquellen; Veranstaltungsformen; Weiterbildungsumfang; Teilnehmerzahlen; Zielgruppen; Programmplanung; Öffentlichkeitsarbeit; Zertifikate; Durchführungsprobleme; Regionalität und Vorschläge für Initiativen.

- Es wurden Expertengespräche mit 13 Vertretern von Ministerien, Arbeitsverwaltung, Betreibern von Weiterbildungsdatenbanken und Weiterbildungsverbänden geführt.
- Zusammen mit der Verbindungsstelle Hamburg des Verlages „Bildung und Wissen“ wurde ein Konzept zur Analyse des „Informationssystems Aus- und Weiterbildung“ der Bundesanstalt für Arbeit für Schleswig-Holstein ausgearbeitet. Damit war erstmalig der Versuch unternommen, Weiterbildungsdatenbanken für eine regionale Statistik zu verwenden. Die Anzahl der Angebote pro 1.000 Einwohner wurde als Index der „Weiterbildungsdichte“ interpretiert, der Vergleiche mit anderen Bundesländern (S. 57f.) als auch innerhalb von Schleswig-Holstein (S. 121) möglich macht. Allerdings ist dies nur sehr vorsichtig auszuwerten, weil die Datenbank keineswegs vollständig war.
- Für die Regionalstudien in Kiel und Dithmarschen wurden Experteninterviews mit 11 Personen geführt.

Die Weiterbildungsumfrage '94 beschreibt für Schleswig-Holstein ein dichtes Netz, das von einer großen Zahl kleinerer und mittlerer Institutionen geprägt ist. Erfasst wurden insgesamt 25.067 Kurse mit 323.311 Teilnehmenden, sowie 20.537 Einzelveranstaltungen mit 207.070 Teilnehmenden. Es haben demnach 1993 mehr als eine halbe Million Personen in Schleswig-Holstein Veranstaltungen der organisierten Weiterbildung besucht. Insgesamt wurde eine Gesamtzahl von 1.595.029 Unterrichtsstunden ermittelt. Mit diesen Angaben ist allerdings schwer umzugehen, weil sie eigentlich erst im Vergleich und in der Entwicklung aussagefähig werden. Dazu gibt es aber höchstens in Ansätzen Möglichkeiten durch unseren Versuch, Zeitreihen zu erheben, und durch Vergleiche mit anderen Bundesländern.

Interessant sind die Zahlen bezogen auf das Personal: 1993 waren nach den Ergebnissen unserer „Weiterbildungsumfrage ‘94“ 4.201 hauptberufliche und 9.738 nebenberufliche Mitarbeiter bei Weiterbildungsinstitutionen in Schleswig-Holstein beschäftigt. Die tatsächliche Zahl dürfte höher liegen.

Entwicklungsperspektiven sind auf der Grundlage der vorliegenden Daten nur ansatzweise einzuschätzen. Dies kann im Rahmen einer punktuellen Studie wie in unserer „Weiterbildungsumfrage ‘94“ nur partiell geklärt werden. Vielmehr wäre eine kontinuierliche Erhebungsstrategie notwendig, die aber nicht realisiert wurde.

3. Strategische Konzepte: Weiterbildungsverbände und Supportstrukturen

Bezogen auf Indikatoren wie Institutionalierungsgrad, Professionalisierungsgrad, Programmhorizonte u. Ä. erweist sich die interne Struktur der Weiterbildung als dem unterstellten Bedeutungszuwachs inadäquat. Es müssen deshalb Regulationsmechanismen verstärkt werden, welche Funktionalität und Leistung des Systems erhöhen. Eingebracht haben wir Überlegungen zu intermediären Organisationen – Institutionen und politische Aktionsfelder, in denen weder der Markt, also dezentrale Unternehmens- und Käuferentscheidungen, noch ein hierarchisch steuernder Staat erfolgreich sein können. Es bestehen immer schon Netzwerke korporativer Akteure, mit Konstellationen von Interessen und Macht, welche das stereotype Bild einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und vom Staat als höchstem Kontrollzentrum widerlegen. Dabei wächst die Problemlösungskapazität durch eine dezentrale Form der Entscheidungsselektion und Handlungskoordination. Für Schleswig-Holstein haben wir als zentrale Strategie eine Kombination von Regionalisierung und infrastruktureller Absicherung durch Supportstrukturen vorgeschlagen (vgl. Faulstich u. a. 1996, S. 101-136).

Die in der Erwachsenenbildung schon lange diskutierten Probleme der Kooperation und Koordination (ebd., S. 111-117) erhalten aus dieser Sicht neues Gewicht. Es geht um regionale Netzwerke, welche ein Zusammenwirken von staatlichen, kommunalen und privaten Institutionen, Vertretern der Sozialpartner, der Lehrenden und Lernenden sowie staatlichen Verwaltungs- und Förderungsinstanzen ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund haben wir gerade angesichts der Notwendigkeit von regionalen Perspektiven in einem Flächenland wie Schleswig-Holstein die Entwicklung von Weiterbildungsverbänden angeregt. Die Strategie setzt auf Regionalisierung von Initiativen und deren Stabilisierung durch Supportstrukturen. Besonders durch das Vorbild der schon lange bestehenden Initiative in Dithmarschen können entsprechende Aktivitäten plausibilisiert werden.

3.1 Regionalisierung: Weiterbildungsverbände

Da Weiterbildungsinstitutionen meist in einem regionalen Umfeld agieren, ist diese Ebene bezogen auf die Erreichbarkeit und die Qualität für die Teilnehmenden die wichtigste. Die Partialinteressen einzelner Träger und Einrichtungen sichern nicht automatisch ein optimales Weiterbildungsangebot. Vielmehr resultiert die deutliche soziale Selektivität bezogen auf Beteiligungslücken aus Angebotslücken.

Kooperationsverbände sollen ein Zusammenführen von Lerninteressen und Lernarrangements vor Ort ermöglichen. Kontinuierliche Kooperationen schaffen Netzwerke für regionale Lernkulturen. Dies bezieht sich auf zwei Aspekte: zum einen regionale Entscheidungsfindung; zum anderen Ressourcenoptimierung und Ressourcensharing durch Konzentration. Weiterbildungsverbände umfassen beide Aspekte: Prioritätensetzung und effizientere Ressourcennutzung.

Für die Entscheidungsfindung ist die Einrichtung regionaler Weiterbildungsbeiräte ein Ansatzpunkt. Entsprechende Gremien werden für Kreise und kreisfreie Städte vorgeschlagen. Diese sollen sowohl die Erwachsenenbildungsträger, die bisher noch getrennt operierenden Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter sowie die regionalen Berufsbildungsausschüsse und weitere Repräsentanz unter Einbeziehung von Förderern umfassen. Zu den Aufgaben können gehören:

- Bedarfsklärung,
- Planung und Empfehlung für Schwerpunktsetzungen,
- Abstimmung der Angebote,
- Erstellung eines regionalen Programms,
- Anregungen zur Kooperation,
- Sicherung der Kontinuität von Angeboten,
- Beratungen der öffentlichen Weiterbildungsinfrastruktur,
- Mittelbeantragung und Vergabe für örtliche Initiativprojekte,

- Verknüpfung mit der Wirtschaftsförderung,
- Kontakte zu Unternehmen.

Solche Initiativen bleiben aber so lange zerbrechlich, wie nicht die notwendigen „Supportstrukturen“ zur Verfügung stehen, die eine träger- und einrichtungsübergreifende Aufgabenerfüllung sicherstellen. Einiges spricht dafür, örtliche Kompetenzzentren einzurichten. Ausgangspunkt können regionale Informations- und Beratungsdienstleistungen sein, deren Notwendigkeit mittlerweile kaum bestritten ist. Zu den Funktionen der regionalen Kompetenzzentren gehören:

- Information und Beratung,
- statistische Auswertungen,
- Curriculum- und Materialerstellung,
- Qualifizierung des Personals,
- Bereitstellung dezentraler Ressourcen, z. B. Einrichtungen und Lernmittel,
- Koordination gemeinsamer Projekte,
- gemeinsames Marketing für die Weiterbildung,
- Qualitätssicherung und Anerkennungsprozesse.

Allerdings berechtigen die Erfahrungen mit entsprechenden Kooperations- und Koordinationsstrategien in der Vergangenheit zu einiger Skepsis: So gibt es eine neuere Diskussion (vgl. Faulstich 1997b), welche auf mögliche Probleme auch bei der Netzwerksteuerung hinweist. Nach der Debatte über Marktversagen und Staatsversagen bei der Regulation von Weiterbildung kann es auch so etwas wie Netzwerkversagen geben. Die Problemlösungskapazität von Netzwerken ist beschränkt durch eine große Zahl von Akteuren, durch steigenden Zeitbedarf, durch fehlende institutionelle Kontinuität, durch Koordinationsprobleme und Verhandlungsaufwand sowie durch die Tatsache, dass Macht und Konflikt in Netzwerken keineswegs aufgehoben sind, sondern sich möglicherweise noch verschärfen.

So gibt es zum einen eine proklamatorische Kooperation, wo das Gerede über die Zusammenarbeit ihre tatsächliche Realität ersetzt. In einer imperialistischen Kooperation wären demgegenüber einige der Beteiligten an der Macht, die gegen andere ausgespielt werden kann. Dann reagieren die einzelnen ‚Revierhirsche‘ aggressiv, wenn ihre Abgrenzungsstrategien gestört werden. Eine expansive Kooperations-

strategie muss demgegenüber die Prämissen der jeweiligen Institutionen selbst mitreflektieren. Erst dann werden die Kooperationschancen in einem institutionellen Kooperationsprozess nutzbar für die Verbesserung der Qualität der Erwachsenenbildungsangebote. Es ist deshalb nötig, Kooperationsansätze zu stabilisieren. Um also die Effizienz von Entscheidungsnetzwerken zu erhöhen, bedarf es notwendigerweise der Unterstützungsnetzwerke, welche die benannten Probleme minimieren.

3.2 Supportstrukturen

Regionale Initiativen bleiben solange zerbrechlich, wie nicht unterstützende Infrastrukturen zur Verfügung stehen, welche personelle und materielle Ressourcen sicherstellen. Mit dem Vorschlag, solche notwendigen Vorleistungen unter dem Begriff „Supportstrukturen“ zusammenzufassen (zuerst Faulstich u. a. 1991, dann ausführlicher Faulstich u. a. 1996), wurde das Spannungsverhältnis von Weiterbildung und öffentlicher Verantwortung neu formuliert. Ausgangspunkt ist die Einschätzung, dass den Bedeutungen von Weiterbildung in einer vielfältigen Institutionen- und Programmlandschaft dadurch Rechnung getragen wird, dass Bemühungen sich verstärkt auf den Ausbau und die Stabilisierung unterstützender Aufgaben richten:

- die Notwendigkeit von den unmittelbaren Aktivitäten (Veranstaltungen der Erwachsenenbildung) vorgelagerten Leistungen,
- die funktionelle Trennung und Verzahnung unterstützender Leistungen,
- deren institutionelle Organisation,
- die Finanzierung solcher unterstützender Leistungen.

Ab einem gewissen Grad der Häufigkeit und der Komplexität von Supportstrukturen setzen Arbeitsteilung und möglicherweise institutionelle Differenzierungen ein. Das Weiterbildungssystem wird reflexiv und erzeugt Leistungen für seine eigene Stabilität. Dabei werden vor allem folgende Funktionen als sinnvoll angesehen (vgl. Faulstich u. a. 1996):

- Information über Weiterbildungsangebote (z. B. Erstellung und Verwaltung von Datenbanken, Verbreitung von Broschüren, Auskunft über Veranstaltungen u. a.),
- Beratung der Adressaten und Teilnehmer, der Abnehmer und der Weiterbildungsträger,
- Qualitätssicherung und Evaluationsansätze von Weiterbildungsangeboten,

- weitere Aufgaben der Curriculum- und Materialentwicklung, der Personalqualifizierung, der Statistik, der empirischen Analyse; Management von Institutionen und Infrastrukturen.

Diese verschiedenen Ansätze haben unterschiedliche Reichweite. Hoher Konsens besteht hinsichtlich Beratung und Information sowie bezogen auf Qualitätssicherung. Der Stellenwert von Supportstrukturen wird besonders im Zusammenhang regionaler Strukturpolitik und Weiterbildungsverbände deutlich. Dabei kommt es zu verschiedenen Aufgabenkombinationen, so dass Profilierung des Leistungsspektrums und Stabilisierung zur Kontinuitätssicherung anstehen.

Angesichts der diskutierten Probleme des staatlichen Handelns im Weiterbildungsbereich ist hier ein neues strategisches Konzept angelegt, das sich der Alternative von staatlicher Trägerschaft versus Subsidiarität entzieht und auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen abstellt.

4. Entwicklungsvorschläge

Um Schritte in Richtung einer – gemessen an den Bedürfnissen der Adressaten – angemessenen Weiterbildungsentwicklung zu forcieren und zu intensivieren, erscheint es möglich, an der bei fast allen Beteiligten vorhandenen Einsicht in die Notwendigkeit anzuknüpfen, dass die Weiterbildung vor neue und gewachsene Anforderungen stellt. Unterhalb oft hemmender ordnungspolitischer Grundsatzdiskussionen sind konkrete Anknüpfungspunkte durchaus identifizierbar. Diese haben wir im Gutachten in sieben Entwicklungsvorschläge gebündelt:

1) Institutionenentwicklung vorantreiben und Kräfte bündeln

Das besondere Bild der Bildungslandschaft in Schleswig-Holstein ist geprägt von der großen Vielzahl von Bildungsinstitutionen, verteilt auf die Fläche. Damit wächst die Gefahr, dass vorhandene Ressourcen (Räume, Technik, Dozenten) suboptimal eingesetzt werden. Eine Konzentration der Kräfte kann in zwei Richtungen gehen: zum einen in die Profilierung der einzelnen Institutionen, zum anderen in die Kooperation zwischen bestehenden Trägern und Einrichtungen.

2) Qualität sichern

Die Qualitätsdiskussion erhält eine Schlüsselrolle für die Ent-

wicklungen des Weiterbildungsbereichs sowohl bei der Legitimation der Institutionen als auch bei der Verteilung finanzieller Ressourcen. In einem umfassenden Verständnis geht es dabei um die Entwicklung von Evaluationsinstrumenten und -prozessen, um „Durchführungsmängel“ zu beheben, „Bedarflücken“ zu erkennen und Erfolgseinschätzungen vorzunehmen. Nach der mittlerweile beruhigten Debatte um ISO 9000 ff. werden eigene Modelle der Interessenverbände und Selbstkontrollansätze der Träger in Verbindung mit der Vergabe von Gütesiegeln, Informationssystemen und Weiterbildungsberatung wichtiger. Dies könnte zu gemeinsamen Verfahren der Qualitätssicherung erweitert werden.

Allerdings wird von den regionalen Akteuren in Schleswig-Holstein betont, dass es sich hier um ein sensibles Feld handelt. Es wird einerseits davor gewarnt, Standards und Verfahren aufzuzwingen oder extern zu kontrollieren. Andererseits ist die Qualitätsproblematik allen beteiligten Institutionen bewusst. Eine Initiative des Landes, wie die zu den Qualitätskriterien der Kommission Weiterbildung, muss nach diesen Meinungsäußerungen auf einen Konsensprozess setzen. Damit kann schrittweise ein flexibles Instrumentarium entstehen, das den Prozess, die Angebote zu verbessern, in Gang setzt. Ein koordinierter Qualitätssicherungsprozess für Schleswig-Holstein forciert landesweit auch eine umfassendere Diskussion um Weiterbildungsstrategien.

3) Personalentwicklung verstärken durch Professionalisierung und Qualifizierung

Eines der von den Weiterbildungsanbietern genannten gravierenden Qualitätsprobleme für die Weiterbildungsträger in Schleswig-Holstein stellt die Rekrutierung qualifizierter Lehrkräfte dar. Eine verstärkte Ausstattung mit hauptberuflichem Personal ist unabdingbare Voraussetzung, um eine bessere Qualität der Weiterbildungsangebote, eine stärkere Nähe zu den Bedarfen und eine Umsetzung von Managementstrategien zu erreichen. Gleichzeitig können Rekrutierungsprobleme durch ein breites Angebot von Fortbildung des Personals vermindert werden.

4) Förderstrategien ausbauen

Es gibt, bezogen auf die Aufbringung der Mittel für die Weiterbildung in Schleswig-Holstein, einen Finanzmix, an dem unterschiedliche Instanzen beteiligt sind. Die gegenwärtige Finanzverteilung ist eher historisch gewachsen als systematisch entwickelt. Ohne eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben und eine damit verbundene Erwartungssicher-

heit der institutionellen Förderung wird eine stärkere Kontinuität der Angebote nicht zu erreichen sein.

Dabei ist eine Konzentration der vorhandenen Mittel notwendig, welche auch auf die Sicherung einer angemessenen Trägerlandschaft abgestimmt ist. Es geht erstens um eine Anreizfinanzierung, damit die Bereitschaft der Weiterbildungsträger zu weitergehenden eigenen Aufwendungen gefördert wird, und zweitens um eine Sicherung der Infrastruktur über Weiterbildungsverbände. Als wichtigstes Instrument dieser Strukturentwicklung können Personalkostenzuschüsse angesehen werden. Dabei hängt die Effizienz staatlichen Handelns von finanziellen Maßnahmen zur indirekten Gestaltung ab.

5) Ressortkoordination verbessern

Es gibt erfahrungsgemäß sogar innerhalb einzelner Ministerien kaum eine Abstimmung, manchmal nicht einmal die Kenntnis darüber, welche verschiedenen Programme und Institutionen gefördert werden. Diese Intransparenz verstärkt sich noch bei interministeriellen Beziehungen. Insbesondere die Kernressorts Sozial-, Wirtschafts- und Bildungsministerium müssen sich gegenseitig vermehrt informieren und kooperieren.

Dabei sind Ressortzuständigkeiten auch von Machtkonstellationen im Kabinett abhängig. Nach der Regierungsbildung 1996 wurden die Zuständigkeiten für die Weiterbildung in den sieben hauptsächlich beteiligten Ressorts neu geordnet. Die Koordinierung der Weiterbildung wurde dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (MWTV) zugewiesen.

6) Supportstrukturen bereitstellen

Initiativen der Weiterbildungsentwicklung werden so lange zerbrechlich bleiben, wie die notwendigen „Supportstrukturen“ nicht zur Verfügung stehen, welche eine träger- und einrichtungsübergreifende Aufgabenerfüllung sicherstellen. Diese unterstützenden Aktivitäten kommen dem Weiterbildungssystem insgesamt zugute, damit indirekt dann auch den einzelnen Institutionen. Sie können am ehesten die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen, wenn ihre Institutionalisierung und Funktionsbestimmung zu einer stärkeren Profilierung im Sinne einer klaren Bestimmung der Aufgaben führt, wenn eine Konzentrierung im Sinne einer Zusammenführung von verschiedenen Aufgaben greift und wenn eine relative Eigenständigkeit sowohl gegenüber der staatlichen Koordination

als auch gegenüber den Trägern und Institutionen der Weiterbildung gegeben ist. Der Aufbau von Informations- und Beratungsangeboten ist dabei ein Brennpunkt. In Schleswig-Holstein bestanden 1994 elf Beratungsstellen, die Weiterbildungsfragen aufgriffen, davon neun im Zusammenhang des Programms „Frauen und Beruf“. Mit den „Weiterbildungsverbänden“ (s. u.) sind weitergehende Aktivitäten in Gang gekommen.

7) Regionalpolitische Aspekte setzen

Unabdingbar für eine Verbesserung der regionalen Wirkung von Weiterbildung ist eine Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen. Insofern bietet es sich an, regionale Verbände zu schaffen, welche Impulse für die zukünftige Entwicklung geben und entsprechend den regionalen Bedürfnissen absichern. Dies kann nicht nur den notwendigen Ausgleich von regionalen Disparitäten zum Ziel haben, sondern kann auch zur Absicherung von regionalisierten Angebotsstrukturen des Weiterbildungssystems beitragen. Die Weiterbildungsverbände sind Ergebnis dieser Ansätze.

5. Wirkungen und Weiterentwicklung in der Weiterbildungslandschaft Schleswig-Holsteins

Es kommt für die Diskussion der Perspektive der Weiterbildung darauf an, den Gesamtbereich im Auge zu behalten. Dies ist aus der Sicht einzelner Institutionen oder auch bestimmter Funktionsaspekte oft verstellt. Gleichzeitig lebt die Szene vom Engagement und dem spezifischen Profil der einzelnen Institutionen und der Akteure. Insofern ist eine zukunftsweisende Politik nur möglich, wenn es gelingt, einen möglichst weitgehenden Konsens auszuloten, der von möglichst vielen Beteiligten getragen werden kann. Auf dieser Basis greift dann öffentliche Verantwortung für den Weiterbildungsbereich, die über Partialinteressen hinausgeht.

Für Schleswig-Holstein haben wir unverzichtbare Aufgaben des Landes für die Weiterentwicklung herausgestellt, die zum Teil aufgegriffen worden sind. Im „Konzept zur Verbesserung der Weiterbildungsinfrastruktur“ des Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vom 29.01.1998 werden als Handlungsfelder benannt:

- Ausbau von Kooperation und Koordination,
- mehr Teilnehmerschutz und Qualitätssicherung,
- Verbesserung von Information und Beratung.

Auf dieser Grundlage sind nahezu flächendeckend regionale Netzwerke initiiert worden. Es sind, gefördert aus Mitteln der Europäischen Union, zehn Weiterbildungsverbände entstanden: Dithmarschen/Brunsbüttel, Flensburg, Kiel, Lübeck, Mittelholstein/Neumünster, Nordfriesland/Husum, Pinneberg, Segeberg und Steinburg. Wir haben in der Evaluation deutlich gemacht, worin die wichtigen Leistungen kooperierender Netzwerke für regionale Lernkulturen bestehen (vgl. Faulstich/Zeuner 2000). Es lässt sich ein starker Konsens zwischen Verbundträgern, Weiterbildungsträgern, regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktakteuren und Unternehmen über die hohe Relevanz der Weiterbildungsverbände für die Weiterbildungsentwicklung belegen. Den Weiterbildungsverbänden wird ein hoher Stellenwert für regionale Kooperation und für Innovationspotentiale zugewiesen. Es wird betont, dass solche kooperativen Netze Beiträge nicht nur zur Kompetenzentwicklung, sondern für die Regionalentwicklung insgesamt liefern. Ein wichtiger Aspekt ist dabei der Aufbau eines Klimas von Vertrauen, das auf die Kooperation zwischen den beteiligten Institutionen – besonders zwischen Weiterbildungsanbietern und Unternehmen – ausstrahlt.

Durch die gemeinsamen Aktivitäten werden die Zugangsmöglichkeiten für Weiterbildung insgesamt geöffnet und erleichtert. Alle Verbände haben einen Aktivitätsschwerpunkt in Öffentlichkeitsarbeit und Werbung. Damit wird die Transparenz der Angebote erhöht. Dies nutzt den einzelnen beteiligten Trägern. Durch die Kooperationskontakte findet eine Bedarfsabstimmung und -entwicklung statt. Darüber hinaus haben einige Verbände Bedarfsdiskussionen durch Unternehmenskontakte intensiviert. Diese Ansätze dürften langfristig für regionale Innovationen besonders wichtig werden.

Es besteht ein hoher Konsens darüber, dass die Netzwerke sinnvoll sind und auf Kontinuität gestellt werden sollten (ebd.). Dazu müssen die Supportstrukturen gesichert und landespolitische Rahmenbedingungen geklärt werden. Für die Weiterbildungsentwicklung wie für die regionale Wirtschaftsentwicklung ist ein Konzept gefunden worden, das hohe Zustimmung findet.

Literatur

- BMW (Hrsg.) (1993): Berichtssystem Weiterbildung 1991. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in den alten und neuen Bundesländern. Bonn
- Bosch, G. u. a. (1997): Weiterbildung und Innovation in der Region. Gelsenkirchen
- Brokmann-Nooren, Ch. (1992): Die Rolle der Weiterbildung in der regionalen Struktur- und Beschäftigungspolitik. In: Faulstich u. a., a. a. O., S. 183-195
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (jährlich): Förderung der beruflichen Weiterbildung. Bericht über die Teilnahme an beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung Nürnberg
- Bundesinstitut für Berufsbildung (1990): Positionspapier des Hauptausschusses zur Kooperation in der Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 1, S. 33-36
- Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen (Hrsg.) (1960): Zur Situation und Aufgabe der deutschen Erwachsenenbildung. Stuttgart
- Deutscher Bildungsrat (1970): Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart
- Deutscher Bundestag (1990): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000“. (Anhangsband Bundestagsdrucksache 11/7820 vom 05.09.90). Bonn
- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.) (jährlich): Berufs- und Weiterbildung. Bonn
- Deutscher Industrie- und Handelstag/Deutscher Städtetag (1990): Empfehlungen zur Kooperation in der Weiterbildung. Bonn
- Deutscher Industrie- und Handelstag/Bundesverband Deutscher Privatschulen (1998): Kooperation in der Weiterbildung. Bonn
- Dobischat, R./Husemann, R. (Hrsg.) (1997): Berufliche Bildung in der Region. Berlin
- Faulstich, P. (1992): Weiterbildung – Element regionaler Wirtschafts- und Kulturpolitik. In: GdWZ, H. 3, S. 134-139
- Faulstich, P. (1993): ‚Mittlere Systematisierung‘ der Weiterbildung. In: Meier, A./Raabe-Kleeberg, U.: Weiterbildung, Lebenslauf, sozialer Wandel. Neuwied, S. 29-46
- Faulstich, P. (1994): Erwachsenenbildung nach der Jahrtausendwende. In: Fischer, A./Hartmann, G. (Hrsg.): In Bewegung. Dimensionen der Veränderung von Aus- und Weiterbildung. Bielefeld: AUE
- Faulstich, P. (1996): Regionalisierung statt Globalisierung für die Weiterbildung. In: GdWZ, S. 306
- Faulstich, P. (Hrsg.) (1997a): Dienstleistungen für die Erwachsenenbildung. In: Hessische Blätter für Volksbildung, H. 3, S. 193-195
- Faulstich, P. (1997b): „Netze“ als Ansatz regionaler Qualifikationspolitik. In: Dobischat/Husemann, a. a. O., S. 53-64
- Faulstich, P./Teichler, U./Bojanowski, A./Döring, O. (1991): Bestand und Perspektiven der Weiterbildung. Das Beispiel Hessen. Weinheim
- Faulstich, P./Faulstich-Wieland, H./Nuissl, E./Weinberg, J./Brokmann-Nooren, Chr./Raapke, D. (1992): Weiterbildung für die 90er Jahre (Gutachten über zukunftsorientierte Angebote, Organisationsformen und Institutionen). Weinheim
- Faulstich, P./Teichler, U./Döring, O. (1996): Bestand und Entwicklungsrichtungen der Weiterbildung in Schleswig-Holstein. Weinheim

- Faulstich, P./Zeuner, Ch. (1999): Lernkulturen in regionalen Netzwerken. In: Report, H. 44, S. 58-66
- Faulstich, P./Zeuner, Ch. (2000): Evaluation des Weiterbildungskonzepts in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht. Hamburg
- Henningsen, A. (1962): Beiträge zur Geschichte der Erwachsenenbildung in Schleswig-Holstein. Neumünster
- Interministerielle Arbeitsgruppe (1989): Bestandsaufnahme der Weiterbildung in Schleswig-Holstein. Kiel
- Kommission Weiterbildung (1991): Thesenpapier zum Landesentwicklungsplan Weiterbildung. Kiel
- Kuwan, H./Gnahn, D./Seusing, B. (1991): Weiterbildungsstatistik in Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 277-290
- Kuwan, H. (1989): Berichtssystem Weiterbildungsverhalten 1988. Bonn
- Laack, F. (1969): Auftakt freier Erwachsenenbildung. Stuttgart
- Rudnik, W. (1999): Neue Chancen für den Bildungsurlaub? Bremen
- Teichler, U. (1997): Der Stellenwert von Unterstützungsstrukturen in der Weiterbildung. In: Hessische Blätter für Volksbildung, H. 3, S. 240-251

Weiterbildungsmarkt Frankfurt

1. Anlass, Ziel und Gegenstand der Systemevaluation

Mein Zugang zur Untersuchung des Frankfurter Weiterbildungsmarkts war alles andere als gradlinig. Zwanzig Jahre lang hatte ich als Lehrer bei verschiedenen privaten Weiterbildungseinrichtungen gearbeitet und schon mit 16 meinen ersten Volkshochschulkurs als Teilnehmer besucht. Diese Voraussetzungen begründeten zwar umfangreiche Kenntnisse der Weiterbildungspraxis, aber noch keinen Antrieb zu wissenschaftlicher Arbeit. Zur systematischen Untersuchung der Weiterbildungswirklichkeit war ein größerer Umweg nötig.

In Frankfurt gab es seit Mitte der 1980er Jahre eine kontinuierlich arbeitende Gruppe von Weiterbildungslehrkräften, die eine gewerkschaftliche Nische nutzten, um sich über ihre Arbeitsplatz- und bildungspolitischen Interessen zu verständigen. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft war damals ganz überwiegend eine Organisation von Lehrerinnen und Lehrern des öffentlichen Dienstes, ergänzt um Beschäftigte an Hochschulen, HPM an Volkshochschulen und Erzieherinnen. Andere Beschäftigtengruppen, zumal solche außerhalb staatlicher Regelungsbefugnis, genossen den Status von „Exoten“.

In die (vergleichsweise) festgefügtten Verhältnisse an den Regelschulen – mit denen sich zu beschäftigen das Los der „Exoten“ aus der Privatwirtschaft war, wollten sie auch nur ein Wörtchen gewerkschaftlich mitreden – kam seit Anfang der 1990er Jahre Bewegung. Wie in anderen Bereichen auch, wenngleich in viel geringerem Umfang, gerieten die öffentlichen Schulen, vor allem in Zusammenhang mit den Konzepten der „Autonomie“ und der „Öffnung von Schule“, unter (sanften) Privatisierungsdruck (der sich allerdings nur auf sog. „Randbereiche“ bezog und sehr spezifische Formen annahm). Honorarbeschäftigung, die wir Weiterbildner aus unseren Einrichtungen zur Genüge kannten, begann sich an den Rändern der öffentlichen Schulen auszubreiten, und die Auslagerung ehemals staatlicher Bildungsaufgaben hin zu privaten Bildungsträgern, vor allem an der Randstelle zwischen schulischer und

Berufsausbildung, wurde breiter. Nach dem Vorbild des Weiterbildungsmarktes betrieb die staatliche Bildungsbürokratie Kostendämpfungspolitik durch die Vergabe von Unterrichts- und Betreuungsaufgaben an Private, sickerten Praktiken des Bildungsmarkts in das öffentliche Regelschulwesen ein.

Personalkosten sind im Bildungswesen – im Gegensatz etwa zur Industrie – der wesentliche Kostenfaktor, durch die Beauftragung Privater für öffentliche Bildungsaufgaben werden die Personalkosten im Schnitt um das drei- bis vierfache gedrückt, da billige Honorararbeit das herrschende Beschäftigungsverhältnis bei privaten Bildungsanbietern darstellt. Diese neuen Formen von Privatisierung hatten nichts mehr mit den alten der traditionellen privaten Ersatzschulen zu tun. Deren Betrieb ist durch gesetzliche Bestimmungen, die auf Qualität und soziale Sicherung des Personals zielen, geregelt. Die neuen Formen von Privatisierung verzichten auf solche sozialstaatlichen Sicherungen und ersetzen Schule auch nicht komplett, sondern beziehen deregulierte Ergänzungssysteme in Teile schulischer Aufgaben mit ein.

Parallel dazu gab es eine zweite Entwicklung, die den bislang so „exotischen“ Erwachsenenbildnern bei privaten Einrichtungen in ihrer Gewerkschaft neues Selbstbewusstsein gab. Es stellte sich heraus, dass trotz (oder wegen?) der öffentlichen Finanzmisere der Weiterbildungssektor zu dem expandierenden Bildungsbereich schlechthin geworden war. Das Schlagwort vom lebenslangen Lernen war zum Allgemeinut und zum Bestandteil der bildungspolitischen Debatte geworden. Da der Wachstumsprozess im Bildungswesen nicht in den öffentlich organisierten Bereichen stattfand, sondern in der überwiegend marktmäßig verfassten Weiterbildung, bedeutete dies auch einen neuen Schub für die privatisierten Formen von Bildung, wengleich auch nur ganz wenige verlässliche Daten über ihr Ausmaß zur Verfügung standen. Dies war der Hintergrund, vor dem ich mich entschloss, anhand einer Analyse des Frankfurter Weiterbildungsmarktes die Folgen einer Politik zu untersuchen, die Bildung zur Ware macht.¹

2. Vorgehen und Methodik

Die desolote Weiterbildungsstatistik und die verbreitete Unkenntnis über die Marktstrukturen in der Weiterbildung setzten den Anspruch,

den Weiterbildungsmarkt möglichst vollständig zu dokumentieren. Denn es existierten keine Voraussetzungen, eine Untersuchung als Stichprobe anzugehen, weil die Gesamtheit nicht bekannt war. Nur die möglichst vollständige Ermittlung der arbeitenden Weiterbildungseinrichtungen kann die „weißen Flecken“ bereinigen. Der Ansatz von der einzelnen Einrichtung her erlaubt Zuordnungen, von denen her die Struktur des Marktes analysiert werden kann.

Ausgangspunkt der Untersuchung war daher das Einrichtungsverzeichnis. Ein solches Verzeichnis verlässlich zu erstellen ist außerordentlich schwierig und aufwendig. Existierende Verzeichnisse sind – nach verschiedenen Seiten hin – mit allergrößter Vorsicht zu behandeln. Zur Schwierigkeit festzustellen, wie viele und welche Einrichtungen in einer Großstadt wie Frankfurt tätig sind, kommt das Problem, die auswärtigen Seminaranbieter zu ermitteln, die meist in Hotels ihre Veranstaltungen durchführen. Insgesamt habe ich 695 Spuren von Weiterbildungsanbietern verfolgt. Schließlich wurden 283 Einrichtungen in die Untersuchung einbezogen. Dies sind die Einrichtungen, „die in nicht unbedeutendem Umfang im Frankfurter Stadtgebiet *regelmäßig* Weiterbildung in Form von Veranstaltungen unterschiedlicher Art an Erwachsene verkaufen“ (S. 58).

Ausgeklammert wurden a) alle Formen von „kostenfreier“ Weiterbildung (z. B. ärztekammerinterne oder Lehrerfortbildung), b) betriebsinterne Weiterbildung, die nicht von Weiterbildungsfirmen durchgeführt wird, c) nur sporadische kommerzielle Weiterbildungstätigkeit unterschiedlicher Einrichtungen, d) Angebote von Einzelpersonen, die keine eigene betriebliche Organisation haben, e) Schulungsangebote von Herstellern oder Vertreibern, die an den Verkauf ihrer Produkte gebunden sind, f) Repetitorien für Studenten und g) esoterische Angebote.

Das Bezugsjahr der Untersuchung ist 1994. Klar ist, dass es sich dabei um eine „Momentaufnahme“ handelt, denn Aufstieg und Fall von Einrichtungen sind alltäglich, ebenso wie Umstrukturierungen des Angebots oder der Finanzierungsquellen oder starke Schwankungen im Volumen der Geschäftstätigkeit. Ein Beispiel: Für 1994 hatte ich im Stadtgebiet 34 EDV-Schulen ermittelt. Eine oberflächliche Recherche im Frühjahr 1999 auf Grundlage verschiedener Telefonbücher ergab bereits 56 Computerschulen, und dabei sind noch keine auswärtigen Seminaranbieter berücksichtigt.

Die ausgewählten Einrichtungen erhielten ein Anschreiben, in dem die Untersuchung vorgestellt wurde, und einen vierseitigen Fragebogen. Der hohe Fragebogenrücklauf von 69,5% hängt sicher auch mit meinem sehr hartnäckigen telefonischen und persönlichen Nachfassen bei zunächst nicht antwortenden Einrichtungen zusammen. Ein anderer Grund für den hohen Rücklauf war zweifellos, dass den Einrichtungen Vertraulichkeit bei der Auswertung der Bögen zugesichert wurde. Aus einer vorangegangenen Untersuchung zum Frankfurter Sprachschulmarkt brachte ich die Erfahrung mit, dass alle Fragen, die unmittelbar mit Geld zusammenhängen, Distanz zum Interviewer auslösen. Deshalb waren in dem Fragebogen nur Informationen erbeten, aus denen – auf Grundlage der Prospekte und Preislisten – der Umsatz indirekt errechenbar wurde.

Durchgängig spürbar war stets das Geschäftsinteresse der Institutionen, und zwar ganz unabhängig von ihrer jeweiligen Gesellschaftsform. Gemeinnützige Einrichtungen z. B. konkurrieren auf dem Weiterbildungsmarkt mit kommerziellen um oft dieselbe Kundschaft, was zu vergleichbarem Geschäftsgebaren führt. So war allen ermittelten Daten gegenüber Skepsis angebracht. Und weil auch die nicht antwortenden Bildungseinrichtungen einbezogen werden sollten, habe ich den angenommenen Wahrheitsgehalt der zentralen Daten zu Umsatz, Teilnehmer/innen, Unterrichtsstunden und Lehrpersonal in die Kategorien „erhoben“, „zuverlässig geschätzt“ und „vage“ abgeschichtet, wobei der Wahrheitsgehalt der als „vage“ klassifizierten Daten eher hoch sein dürfte.

Die Einrichtungen habe ich nach dem wesentlichen Inhalt ihrer konkreten Tätigkeit in Sparten eingeteilt. Die Auswertung der Daten erfolgte in den allermeisten Fällen spartenweise, wodurch die erhaltenen Informationen so verschlüsselt wurden, dass sie nicht mehr einzelnen Einrichtungen zugeordnet werden können. So wurde die zugesicherte Vertraulichkeit eingelöst.

Die Typisierung nach den hervorstechenden Fachgebieten ergab für die Frankfurter Verhältnisse 16 Sparten, und zwar EDV, Technik, Gewerbliche Weiterbildung, Verkehrswesen/Touristik, Kaufmännische Weiterbildung, Recht/Steuern, Kommunikation/Öffentlichkeitsarbeit/Werbung, Sozialarbeit/Sozialpädagogik/Familienbildung, Fremdsprachen, Gesundheitswesen, Ernährung/Hauswirtschaft, Mode/Bekleidung, Kosmetik, Gymnastik/Tanz/ Schauspiel, Musik und Kunst/Kultur. Zwischen

100% und zwei Dritteln bestimmen die genannten Themengebiete die Angebote der betreffenden Einrichtungen. Deshalb kann man diese 16 Marktabteilungen auch als *Angebotssparten* bezeichnen.

Dem stehen drei *Querschnittssparten* gegenüber, nämlich Volkshochschule, Bildungswerke und Fraueneinrichtungen. Volkshochschule und Bildungswerke sind im Gegensatz zu den Einrichtungen der Angebotssparten gerade durch ihre Angebotsvielfalt gekennzeichnet. Und die Fraueneinrichtungen richten sich nicht zuvorderst an bestimmten Angeboten, sondern am weiblichen Lebenszusammenhang aus.

3. Befunde der Evaluation

Die thematische Einteilung der Einrichtungen nach Sparten folgt dem Erkenntnisinteresse, inhaltlich zu untersuchen, was auf dem Weiterbildungsmarkt gelehrt und gelernt wird, um so den für die Entwicklung bestimmenden Einflüssen auf die Spur zu kommen. Anders formuliert: Für welche Gebrauchswerte von Weiterbildung zahlt auf dem Markt wer wie viel? Wohin entwickelt sich marktförmig organisierte Bildung unter dem Druck von Massenarbeitslosigkeit, technischer Innovation und verordnetem Standortwettbewerb?

Das Weiterbildungssystem ist durch eine „Mittellage Markt – Staat“ gekennzeichnet. Es gibt auf dem Weiterbildungsmarkt keine vereinheitlichten Standards, selbst innerhalb der Sparten differieren die Verhältnisse oft beträchtlich. Unabhängig von ihrer Gesellschaftsform treten sich die verschiedenen Einrichtungen auf dem Markt in Konkurrenz gegenüber. Diese Konkurrenz der Einrichtungen ist allerdings höchst unterschiedlich ausgeprägt. Die 19 Sparten lassen sich in wettbewerbsintensive Marktabteilungen und Marktsegmente mit geringerem Konkurrenzdruck unterscheiden. Scharf bläst der Wind des Wettbewerbs im Sprachen- und EDV-Markt, bei der kaufmännischen Weiterbildung und den sich darum gruppierenden Sparten Recht/Steuern und Kommunikation/Öffentlichkeitsarbeit/Werbung. Bildungswerke und Frauenbetriebe sind in diesem Zusammenhang genauso zu nennen wie die Sparte Musik. Die Konkurrenzsituation von Frauenbetrieben und Bildungswerken unterscheidet sich allerdings von anderen Sparten. Nicht die direkte Jagd nach Teilnehmer/innen steht im Vordergrund des Wettbewerbs, sondern der Kampf um die Zuschläge der öffentlichen Auftraggeber, insbesondere

für AFG-Gelder (jetzt SGB III). Entgegen gegenteiligen Beteuerungen der Bundesanstalt für Arbeit als Auftraggeber findet die Konkurrenz vorwiegend nicht etwa über die Qualität der Maßnahmen, sondern über den Preis pro Unterrichtsstunde und Teilnehmer/in statt.

Die Zahl der Bildungseinrichtungen in einer Sparte gibt Hinweise auf die Wettbewerbssituation in der jeweiligen Sparte, ohne dass diese Zahl alleiniger Indikator sein könnte. Vielmehr müssen dazu konkret die jeweiligen Angebote und Rahmenbedingungen untersucht werden. So gibt es gegenläufige Entwicklungen auch bei einzelnen Einrichtungen, die dem Grad der Wettbewerbsintensität der jeweiligen gesamten Sparte entgegenstehen, etwa wenn die Finanzierung spartenuntypisch ist. Die Gegenpole von scharfer Konkurrenz und gemüthlicher, durch besondere und unterschiedliche Umstände gesicherter Existenz sind ausgeprägt, aber es ist nicht zu übersehen, dass vor allem in den Bereichen, in denen die großen Geldströme fließen, der Wettbewerbsdruck zunimmt.

Sparten und Zahl der Einrichtungen (1994)		
Sparte	Zahl der Einrichtungen	Einrichtungen in %
12 Sprachschulen	44	15,6
08 Kaufmännische Weiterbildung	43	15,2
13 Gesundheitswesen	35	12,4
04 EDV	34	12,0
11 Sozialarbeit/Sozialpädagogik/Familienbildung	15	5,3
09 Recht/Steuern	14	5,0
02 Bildungswerke	14	5,0
10 Kommunikation/Öffentlichkeitsarbeit/Werbung	12	4,2
06 Gewerbliche Weiterbildung	11	3,9
03 Frauen	11	3,9
18 Musik	11	3,9
05 Naturwissenschaft/Technik	10	3,5
19 Kunst/Kultur	8	2,8
16 Kosmetik	6	2,1
15 Mode/Bekleidung	4	1,4
07 Verkehrswesen/Touristik	4	1,4
17 Gymnastik/Tanz/Schauspiel	3	1,1
14 Ernährung/Hauswirtschaft	2	0,7
01 Volkshochschule	2	0,7
Gesamt	283	100 *

* Abweichungen sind durch Rundungen bedingt

Bei den Sprachschulen hat dieser Druck dazu geführt, dass sich örtliche Konzentrationen in zentraler Lage herausgebildet haben. Ein vergleichbares Phänomen findet sich bei den EDV-Schulen, allerdings siedeln diese in Frankfurt vornehmlich in einem cityfernen Verwaltungskomplex in unmittelbarer Nähe auftraggebender Firmen. Insgesamt konzentriert sich die Masse der Weiterbildungseinrichtungen in 33 (von 118) Stadtbezirken.

Welche Sparten sind nun für den Markt die bedeutenden, welche stehen am Rand? Die fünf großen Sparten, EDV, Kaufmännische Weiterbildung, Sprachschulen, Volkshochschulen und Bildungswerke, decken nach Umsatz über 73%, nach Unterrichtsstunden über 71%, nach Teilnehmer/innen über 69%, nach Einrichtungen aber nur zu etwa 48% den Markt ab, was den Konzentrationsprozess in der Branche belegt. Umgekehrt kommen die sechs kleinen Sparten Verkehrswesen/Touristik, Kosmetik, Kunst/Kultur, Mode/Bekleidung, Gymnastik/Tanz/Schauspiel und Ernährung/Hauswirtschaft nur auf 3% des Umsatzes und der Unterrichtsstunden, 2% der Teilnehmer/innen, aber 10% der Einrichtungen.

Umsätze, Unterrichtsstunden und Teilnehmer/innen nach Sparten						
Sparte	Umsatz in DM	In %	U-Std.	In %	TN	In %
01 VHS	29.058.869	8,8	194.053	11,7	137.049	31,8
02 Bildungswerke	37.845.481	11,5	222.395	13,4	35.210	8,2
03 Frauen	6.093.233	1,8	38.089	2,3	6.006	1,4
04 EDV	63.710.664	19,4	202.918	12,2	52.288	12,1
05 Naturwissenschaft/Technik	9.725.611	3,0	15.195	0,9	9.119	2,1
06 Gewerbliche WB	19.952.882	6,1	125.579	7,6	14.130	3,3
07 Verkehr/Touristik	3.686.478	1,1	20.933	1,3	2.330	0,5
08 Kaufmännische WB	73.096.545	22,2	154.707	9,3	48.154	11,2
09 Recht/Steuern	8.107.465	2,5	9.120	0,6	9.990	2,3
10 Kommunikation/Öffentlichkeitsarbeit/Werbung	6.772.910	2,0	12.696	0,8	4.764	1,1
11 Sozialarbeit/Sozialpädagogik/Familienbildung	9.459.060	2,9	108.114	6,5	70.806	16,4
12 Fremdsprachen	38.090.897	11,6	411.258	24,7	25.681	6,0
13 Gesundheitswesen	10.422.671	3,2	44.077	2,6	7.284	1,7
14 Ernährung/Hauswirtschaft	111.488	0,03	978	0,1	188	0,0
15 Mode/Bekleidung	1.110.980	0,3	6.869	0,4	515	0,1
16 Kosmetik	1.973.550	0,6	8.214	0,5	964	0,2
17 Gymnastik/Tanz/Schauspiel	655.896	0,2	9.220	0,6	171	0,0
18 Musik	8.771.173	2,7	72.748	4,4	2.984	0,7
19 Kunst/Kultur	1.001.236	0,3	6.610	0,4	3.415	0,8
Branche	329.597.089	100	1.663.773	100	431.048	100

Eindeutiger ist diese Tendenz der Polarisierung noch, wenn man statt der Sparten, die neben ihren spezialisierten Inhalten oft noch in geringerem Maße andere Angebotsrichtungen bedienen, sich lediglich

Die Themengebiete des Frankfurter Weiterbildungsmarkts						
Angebot	Umsatz in DM	In %	U-Std.	In %	TN	In %
Kaufmännisch/Personal/Marketing	79.010.978	24,0	224.505	13,5	46.536	10,8
EDV	66.841.472	20,3	222.116	13,4	60.330	14,0
Fremdsprachen	47.018.415	14,3	495.599	29,8	45.086	10,5
Gewerblich	33.015.934	10,0	222.811	13,4	14.759	3,4
Gesundheit	17.275.186	5,2	85.701	5,2	29.533	6,9
Recht/Steuern	11.981.635	3,6	11.909	0,7	14.701	3,4
Kommunikation/Rhetorik	10.497.562	3,2	27.289	1,6	9.403	2,2
Mathematik/Naturwiss./Technik	10.011.692	3,0	20.938	1,3	8.120	1,9
Musik	8.877.733	2,7	75.736	4,6	5.945	1,4
abH/Berufsfindung/MBLJ/ Förderlehrgänge	8.685.327	2,6	57.191	3,4	1.441	0,3
Sozialarbeit/Pädagogik/Psych./ Alltagsfragen	7.791.278	2,4	69.305	4,2	121.669	28,2
HASA/RESA/Alphabetisierung/ HS-Reife	7.537.816	2,3	29.801	1,8	3.048	0,7
Kunst/Kultur	2.671.735	0,8	23.485	1,4	29.984	7,0
Fahrerfortbildung/Gefahrgut- transporte	2.604.900	0,8	15.130	0,9	2.200	0,5
Kosmetik/Fußpflege	2.003.798	0,6	8.714	0,5	1.464	0,3
Persönlichkeitsentwicklung	1.939.168	0,6	3.646	0,6	1.835	0,4
Tanz/Theater/Spiel/Gymnastik berufsbildend	1.734.198	0,5	16.948	1,0	3.485	0,8
Politik/Gesellschaft/Geschichte/ Philosophie	1.678.614	0,5	6.933	0,4	11.306	2,6
Reiseverkehr	1.642.116	0,5	7.457	0,4	1.036	0,2
Mode/Bekleidung	1.438.175	0,4	14.613	0,9	2.700	0,6
Arbeitstechniken	1.245.245	0,4	2.024	0,1	1.435	0,3
Umweltschutz	1.010.038	0,3	5.067	0,3	1.868	0,4
Frauenfragen	838.171	0,3	2.688	0,2	2.346	0,5
Sport/Freizeit	695.943	0,2	2.080	0,1	1.490	0,3
Ausbildung der Ausbilder	433.588	0,1	992	0,1	421	0,1
Religion/Theologie	390.947	0,1	2.578	0,2	4.835	1,1
Hauswirtschaft/Ernährung	318.131	0,1	3.282	0,2	1.854	0,4
Werken	270.654	0,1	3.836	0,2	1.583	0,4
Arbeitsschutz	93.600	0,0	1.040	0,1	40	0,0
Geographie	43.040	0,0	359	0,0	595	0,1
Summe:	329.597.089	100*	1.663.773	100*	431.048	100*

* Abweichungen sind durch Rundungen bedingt.

auf die einzelnen Sachgebiete konzentriert. Auf dem Frankfurter Weiterbildungsmarkt lassen sich grob 30 Themengebiete unterscheiden, mit denen sich die Einrichtungen an das Publikum wenden.

Die vier größten Angebotsrichtungen, Kaufmännische Weiterbildung, EDV, Fremdsprachen und Gewerbliche Weiterbildung, erreichen knapp 69% aller Umsätze, 70% aller Unterrichtsstunden und knapp 40% aller Teilnehmer/innen. Die 17 geringfügigen Angebote, wie etwa Fahrerfortbildung, Arbeitsschutz oder politische Bildung, erreichen zusammen lediglich 6% des Umsatzes und der Unterrichtsstunden und 9% der Teilnehmer/innen.

Konzentrationen auf dem Weiterbildungsmarkt lassen sich nicht nur für einzelne Sparten und Angebotsrichtungen feststellen. Misst man die Betriebsgrößen nach Umsätzen, gibt es eine relativ einheitliche Verteilung der Zahl der Einrichtungen, nämlich zwischen 36 und 57 Institutionen, in den Umsatzsegmenten bis 100.000 DM, bis 250.000 DM, bis 500.000 DM, bis 1 Mio. DM und bis 3 Mio. DM. Im Umsatzsegment 3 bis 5 Mio. DM sind dann nur noch 10 Einrichtungen, im Segment 5 bis 10 Mio. DM 12 Einrichtungen und über 10 Mio. DM nur noch 2 Einrichtungen vertreten. Die letztgenannten 24 Einrichtungen aber setzen jede für sich alleine mehr Geld um als alle 57 Kleinbetriebe mit einem Umsatz bis 100.000 DM zusammen.

Betrachtet man die örtliche Verbreitung der Einrichtungen, so haben lediglich etwa 44% der Institutionen einen Geschäftssitz nur in Frankfurt. Die restlichen sind in Abstufungen von regional bis weltweit auch an anderen Orten vertreten. Eindeutig setzen die Einrichtungen, die bundesweit verbreitet sind, das meiste Geld um.

Ein sehr stabiles Strukturelement des Weiterbildungsmarktes scheint das Nebeneinander von gemeinnützigen und kommerziellen Einrichtungen zu sein. Legt man das formale Unterscheidungskriterium Rechtsformen an, gibt es mit knapp 55% etwas mehr kommerzielle als gemeinnützige Einrichtungen, setzen die kommerziellen mit knapp 53% etwas mehr Geld um, veranstalten mit knapp 44% aber weniger Unterricht als die gemeinnützigen. Vor allem bei den Teilnehmerzahlen sind die gemeinnützigen Einrichtungen mit fast 72% vorne. Aber: Die kommerziellen Einrichtungen holen auf, sie sind im Schnitt zehn Jahre jün-

ger als die gemeinnützigen, und sie finden sich vor allem in den Sparten, in denen das meiste Geld umgesetzt wird.

Marktanteile nach Rechtsformen					
	„gemeinnützig“		Kommerziell		nicht zuzuordnen
	absolut	in %	Absolut	in %	
Einrichtungen	122	45,2	148	54,8	13
Umsatz	152.088.765 DM	47,1	170.862.517 DM	52,9	6.645.807 DM
U-Stunden	929.174 UE	56,3	722.649 UE	43,7	11.950 UE
Teilnehmer/innen	308.211 TN	71,9	120.490 TN	28,1	2.347 TN

Stellt man Angebots- und Querschnittssparten gegenüber, fällt sofort ins Auge, dass – trotz niedriger Einrichtungszahlen – über 40% aller Besucher/innen von Weiterbildungsveranstaltungen Angebote der drei Querschnittssparten wahrnehmen. Hier gibt es fast ausschließlich gemeinnützige Einrichtungen. Die Vielfalt des Angebots, die vor allem für VHS und Bildungswerke zutrifft, erweist sich als Besuchermagnet.

Zentrale Kennziffern der Querschnitts- und Angebotssparten				
	Querschnittssparten		Angebotssparten	
	gesamt	in %	gesamt	in %
Einrichtungen	27	9,5	256	90,5
Teilnehmer/innen	178.265	41,4	252.783	58,6
U-Stunden	454.537	27,3	1.209.236	72,7
Umsatz in DM	72.997.583	22,1	256.599.506	77,9
Lehrerarbeitsplätze	3.637	33,1	7.349	66,9

Obwohl geringer als der Teilnehmer/innen-Anteil, ist auch der Stundenanteil der Querschnittssparten noch relativ hoch. Hoher Besucher- und Stundenanteil verdanken sich wesentlich der öffentlichen Förderung. Die knapp 73 Millionen DM Umsatz bei den Querschnittssparten werden zu fast drei Vierteln aus öffentlichen Geldern bestritten, während die mehr als 256 Millionen DM Umsatz der Angebotssparten nur zu 16% öffentlich finanziert werden. Der Zusammenhang von öffentlicher Förderung und Weiterbildungsbeteiligung liegt also auf der Hand.

Finanzierung der Querschnitts- und Angebotssparten

	Querschnittssparten		Angebotssparten	
	in DM	in %	in DM	in %
Teilnehmer/innen	17.194.362	23,5	67.943.730	26,5
Arbeitgeber	2.042.539	2,8	143.717.243	56,0
Öffentlich	52.585.982	72,4	41.142.829	16,0
Andere	1.174.700	1,6	3.795.704	1,5
Gesamt	72.997.583	100*	256.599.506	100

* Abweichungen sind durch Rundungen bedingt

Untersucht man die Möglichkeiten des freien Zugangs für jedermann zu den Weiterbildungsveranstaltungen, so besteht bei 70% der Einrichtungen theoretisch freier Zugang, es gibt also keine Einschränkungen der Teilnahme, die etwa an eine bestimmte Vorbildung, einschränkende Fördervoraussetzungen, Firmenzugehörigkeit usw. gebunden sind. Freilich relativiert sich die Freiheit des Zugangs, die theoretisch für über 86% der Teilnahmefälle gilt, sofort, wenn der Preis der Bildungsmaßnahmen mit berücksichtigt wird. Legt man einen tragbaren Preis von 4 DM pro Unterrichtsstunde für die Teilnehmerin zugrunde, so beschränkt sich der freie Zugang auf nur noch 18 Einrichtungen mit etwa 226.000 Teilnahmefällen. Alle EDV-Schulen, die kaufmännischen und steuerrechtlichen Seminaranbieter sind durchweg erheblich teurer. Die 18 Einrichtungen mit Preisen bis 4 DM werden fast ausschließlich von kirchlichen, kommunalen und Landesmitteln subventioniert, so dass „Selbstzahler“ noch eine Chance der Teilnahme haben. Legt man die Latte höher und geht von einem tragbaren Preis von 6,50 DM aus, kommen lediglich elf weitere Einrichtungen mit ca. 5.700 Teilnahmefällen hinzu.

Beschränkungen der freien Zugangsmöglichkeit durch hohe Preise

Freie Zugangsmöglichkeit bei Preisen für die Teilnehmer/innen*	Einrichtungen	in % der freizugänglichen Einrichtungen	Umsatz in DM	in % der freizugänglichen Einrichtungen	Unterrichtsstunden	in % der freizugänglichen Einrichtungen	Teilnehmer/innen	in % der freizugänglichen Einrichtungen
bis 4,00 DM pro U-Std.	18	9,1	38.039.659	18,2	314.472	30,8	225.822	60,7
bis 6,50 DM pro U-Std.	11	5,5	2.344.491	1,1	23.041	2,3	5.702	1,5
über 6,50 DM pro U-Std.	170	85,4	168.814.183	80,7	683.651	66,9	140.609	37,8
Gesamt	199	100	209.198.333	100	1.021.164	100	372.133	100

* Die Einteilung erfolgt nach den in den Einrichtungen vorherrschenden Verhältnissen.

Von Chancengleichheit kann nicht mehr die Rede sein, wenn der Preis von Weiterbildungsmaßnahmen zu einer unüberwindlichen Hürde der Teilnahme wird. In Frankfurt gelten nach offiziellem städtischen Armutsbericht 140.000 Einwohner oder 20% der Wohnbevölkerung als arm und müssen monatlich mit weniger als 1.400 DM auskommen. Die Angebote der Weiterbildung sind für die Bevölkerungsgruppe, die Weiterbildung am nötigsten braucht, oft völlig unerschwinglich.

Weiterbildung auf dem Bildungsmarkt ist ganz überwiegend berufliche Bildung. Auf die Frage „Welche Motivation haben Ihre Teilnehmer für den Besuch Ihrer Veranstaltungen?“ antworteten 178 Einrichtungen 158mal mit „Beruf“. Alle anderen Motive, z. B. Schule, Studium, Freizeit, Geselligkeit, erscheinen mit riesigem Rückstand, die Nennung „Allgemeinbildung“ folgt am zweithäufigsten gerade 28mal. Und untersucht man die einzelnen Angebote auf ihre berufliche Verwertbarkeit, so bestätigt sich der riesige Abstand der beruflichen Qualifizierung vor den Themengebieten, die Probleme des Einzelnen, politische oder kulturelle Bildung zum Gegenstand haben. Dies wird vor allem dann deutlich, wenn die Angebote, die gemeinhin unter „allgemeiner Weiterbildung“ laufen, ausdifferenziert werden. Hier spielen beispielsweise Fremdsprachen eine große Rolle, deren Erwerb zu einem bedeutenden Teil ebenfalls beruflich veranlasst ist.

Berufliche Qualifikationen werden auf dem Markt in dreierlei Formen erworben. Firmenschulungen und andere arbeitgeberfinanzierte Maßnahmen finden meist unter direkter inhaltlicher Regie der Auftraggeber statt. Die öffentliche Arbeitsmarktpolitik will durch Qualifizierungsmaßnahmen den Arbeitsmarkt strukturell beeinflussen. Und die Individualisierung von Arbeitsmarktpolitik durch eigenfinanzierte Teilnahme an Veranstaltungen, die berufliche Qualifikationsdefizite von Menschen ohne besonderen Förderanspruch beheben sollen, ist sehr weit fortgeschritten.

Die Kosten der Weiterbildung werden auf dem Frankfurter Markt zu 44% von Arbeitgebern getragen, 28% zahlen die öffentliche Hände, 25% die Teilnehmer/innen selbst, und andere, überwiegend die Kirchen, tragen 2% der Kosten. Diese Reihenfolge der Finanzierung ist nicht neu, allerdings ist der geringe Abstand zwischen der öffentlichen und der Teilnehmerfinanzierung bemerkenswert. Unter Hinweis auf ihren hohen

Kostenanteil haben die Arbeitgeber stets eine bestimmende Rolle in der beruflichen Weiterbildung für sich reklamiert. Ordnet man den unterschiedlichen Finanzierungsanteilen – rechnerisch von Mischfinanzierungen bereinigt – allerdings Teilnehmer/innen und Unterrichtsstunden zu, ergibt sich Folgendes:

Mit ihrem Kostenanteil von 44% finanzieren die Arbeitgeber lediglich 29% der Teilnehmerplätze und 27% der Unterrichtsstunden, weil die von ihnen finanzierte Weiterbildung unverhältnismäßig teuer ist. Mit 29% öffentlicher Finanzierung werden hingegen 37% der Teilnehmerplätze und 39% der Unterrichtsstunden finanziert. 26% der Teilnehmerfinanzierung entsprechen 23% der Plätze und 31% der Unterrichtsstunden. Die öffentliche Finanzierung sorgt also immer noch für die meisten Teilnehmerplätze und Unterrichtsstunden auf dem Markt, weil die öffentlich finanzierte Weiterbildung (zusammen mit der Finanzierung durch andere) am billigsten ist.

Der Blick auf die Angebote und die Zuordnung der Messgrößen zu den einzelnen Themengebieten machen die Funktionalität des Weiterbildungsmarktes für Wirtschaft und Arbeitsmarkt überdeutlich. Allerdings lässt sich an den sehr hohen Teilnehmerzahlen (bei gleichzeitig niedrigen Stundenzahlen und niedriger Finanzausstattung) bei Themengebieten, die nicht unmittelbar mit wirtschaftlichen Interessen, sondern mit individuellen Bedürfnissen verknüpft sind, auch ablesen, welches großes Bedürfnis nach dieser Form von Erwachsenenbildung besteht.

Oben habe ich darauf hingewiesen, dass vor allem die niedrigeren Kosten gegenüber dem staatlichen Bildungswesen einen starken Anreiz zur Privatisierung von Bildung ausüben. Vor allem beim Vergleich mit dem öffentlichen Schulwesen wird deutlich, wie sehr die Kosten der Weiterbildung unter denen der Regelschulen liegen. Zwar gibt es *extrem* teure arbeitgeberfinanzierte Weiterbildungen, aber fast 80% der Unterrichtsstunden auf dem Weiterbildungsmarkt sind billiger als eine Stunde Berufsschulunterricht, und fast 83% der Unterrichtsstunden sind billiger als eine Stunde Gymnasialunterricht. Vor allem der Anwendung entreteter Lehrer/innen-Arbeit auf dem Markt mit ihren extrem niedrigen Personalkosten sind diese Verhältnisse geschuldet.

Auf dem Frankfurter Weiterbildungsmarkt gibt es knapp 11.000 Arbeitsplätze für Lehrkräfte. Diese Zahl ist nicht identisch mit entspre-

Vergleich der Kosten pro Unterrichtsstunde zwischen öffentlichen Berufsschulen und den Preisen der Einrichtungen des Bildungsmarkts

nach Sparten mit Preisen pro Unterrichtsstunde unter 193 DM	U-Std.	in % der WB-Branche	Preise U-Std. in DM	öffentlicher Finanzierungsanteil in %	TN-Finanzierungsanteil in %
17 Gymnastik/Tanz/Schauspiel	9.220	0,6	71,15	5,9	94,1
11 Sozialarbeit/Sozialpädagogik/Familienbildung	108.114	6,5	87,49	56,2	9,7
12 Fremdsprachen	411.258	24,7	92,62	18,3	52,8
14 Ernährung/Hauswirtschaft	978	0,1	114,00	11,1	81,8
18 Musik	72.748	4,4	120,57	63,0	36,6
02 Bildungswerke	222.395	13,4	144,42	66,4	25,4
01 Volkshochschule	194.053	11,7	149,75	76,9	23,1
19 Kunst/Kultur	6.610	0,4	151,52	24,2	55,8
06 Gewerbliche WB	125.579	7,6	158,89	8,0	52,6
03 Frauen	38.089	2,3	159,99	84,3	14,3
15 Mode/Bekleidung	6.869	0,4	161,76	1,1	83,2
07 Verkehrswesen/Touristik	20.933	1,3	176,12	21,7	45,5
gesamt	1.216.846	73,2*			
nach Einrichtungen mit Preisen pro Unterrichtsstunde unter 193 DM	1.322.216	79,5	<193	51,6	31,1
öffentliche Berufsschulen in Hessen			193,28 (Kosten)	100	

* Abweichungen sind durch Rundungen bedingt.

chenden Personen, da Mehrfachbeschäftigungen verbreitet sind. Und diese Zahl unterscheidet nicht zwischen dem Manager, der einmal im Jahr für 90 Minuten vor einem Seminar für industrielle Führungskräfte über Benchmarking referiert, und der Lehrerin, die – festangestellt oder als Honorarkraft – übers Jahr wöchentlich 35 Unterrichtsstunden Spätaussiedlern Deutsch beibringt.

87% der Arbeitsplätze werden von Honorarkräften, 9% von Festangestellten, 1% von befristet Beschäftigten und 3% von Ehrenamtlichen ausgefüllt. Diese Zahlen belegen zwar das erdrückende Übergewicht von Honorararbeit in der Weiterbildungsbranche, sie machen aber ein wesentliches Problem noch nicht hinreichend sichtbar, denn dass der Manager, der Richter, der Steuerberater oder Arzt als nebenberufl-

Lehrerarbeitsplätze und Status (nach Honorarbeschäftigung)

Sparte	Lehrer- arbeits- plätze	Ehren- amt	in % der Sparte	Freie Mitar- beiter in %	in % der Sparte	Ange- stellte be- fristet	in % der Sparte	Ange- stellte unbe- fristet	in % der Sparte
10 Kommunikation/ Öffentl./W.	306			304	99,3			2	0,7
01 VHS	1.876			1.808	96,4			68	3,6
13 Gesundheitswesen	530			499	94,2			31	5,8
11 Sozialarbeit/Sozial- päd./Fam.	1.047	12	1,1	967	92,4	4	0,4	64	6,1
08 Kaufmännische WB	2.320	120	5,2	2.124	91,6	1	0,0	75	3,2
06 Gewerbliche WB	428			391	91,4			37	8,6
14 Ernährung/Haus- wirtschaft	45			41	91,1			4	8,9
Branche	10.986	370	3,4	9.524	86,7	113	1,0	979	8,9
07 Verkehrswesen/ Touristik	43			37	86,0			6	14,0
02 Bildungswerke	1.612	10	0,6	1.377	85,4	11	0,7	214	13,3
16 Kosmetik	36			29	80,6			7	19,4
18 Musik	216			174	80,6			42	19,4
03 Frauen	149			120	80,5	8	5,4	21	14,1
05 Naturwissenschaft/ Technik	334	3	0,9	266	79,6	7	2,1	58	17,4
04 EDV	642			501	78,0	10	1,6	131	20,4
19 Kunst/Kultur	81	11	13,6	61	75,3	1	1,2	8	9,9
17 Gymnastik/Tanz/ Schauspiel	14			10	71,4			4	28,6
12 Fremdsprachen	902	2	0,2	641	71,1	68	7,5	191	21,2
15 Mode/Bekleidung	22			15	68,2	3	13,6	4	18,2
09 Recht/Steuern	383	212	55,4	159	41,5			12	3,1

che Honorarkraft auftreten, ist in den allermeisten Fällen unter inhaltlichen wie sozialen Gesichtspunkten äußerst sinnvoll.

Sichtbar wird ein großes Problem des Weiterbildungsmarktes, wenn – unabhängig von der arbeitsrechtlichen Stellung des Lehrpersonals – nach *tatsächlicher* Haupt- und *tatsächlicher* Nebenberuflichkeit unterschieden wird. Etwa 60% der Arbeitsplätze werden nebenberuflich, aber 40% faktisch hauptberuflich ausgefüllt. Die Hauptberufler veranstalten *die große Masse des Unterrichts*, der in vielen Bereichen ver-

stetig und standardisiert ist. Auf drei Vierteln dieser Arbeitsplätze für hauptberufliche Lehrkräfte werden den Beschäftigten durch den Honorarstatus elementare Arbeitnehmerrechte verweigert, nur für ein Viertel gilt das geschützte Normalarbeitsverhältnis. Neben dem Fehlen elementarer Schutzrechte gelten für die hauptberuflichen Honorarkräfte äußerst niedrige Honorarsätze, vor allem Frauen sitzen auf den Billigarbeitsplätzen.

Haupt- und Nebenberuflichkeit des Lehrpersonals										
Sparte	Arbeitsplätze für									
	nebenberufl. Lehrkräfte	in % der Sparte	hauptberufl. Lehrkräfte	in % der Sparte	hauptberufl. freie Mitarbeiter	in % der Hauptberufler	unbefristet Angestellte	in % der Hauptberufler	befristet Angestellte	in % der Hauptberufler
12 Fremdsprachen	84	9,3	818	90,7	559	68,4	191	23,3	68	8,3
03 Frauen	31	20,8	118	79,2	89	75,4	21	17,8	8	6,8
04 EDV	178	27,7	464	72,3	323	69,6	131	28,2	10	2,2
18 Musik	88	40,7	128	59,3	86	67,2	42	32,8		
02 Bildungswerke	675	41,9	937	58,1	712	76,0	214	22,8	11	1,2
15 Mode/Bekleidung	12	54,5	10	45,5	3	30,0	4	40,0	3	30,0
17 Gymnastik/Tanz/Schauspiel	8	57,1	6	42,9	2	33,3	4	66,7		
11 Sozialarbeit/Soz.päd./Familienbildung	624	59,6	423	40,4	355	83,9	64	15,1	4	1,0
Branche	6.612	60,2	4.374	39,8	3.282	75,0	979	22,4	113	2,6
05 Naturwissenschaft/Technik	203	60,8	131	39,2	66	50,4	58	44,3	7	5,3
07 Verkehrswesen/Touristik	30	69,8	13	30,2	7	53,8	6	46,2		
13 Gesundheitswesen	373	70,4	157	29,6	126	80,3	31	19,7		
08 Kaufmännische Weiterbildung	1.726	74,4	594	25,6	518	87,2	75	12,6	1	0,2
16 Kosmetik	27	75,0	9	25,0	2	22,2	7	77,3		
06 Gewerbliche Weiterbildung	332	77,6	96	22,4	59	61,5	37	38,5		
19 Kunst/Kultur	63	77,8	18	22,2	9	50,0	8	44,4	1	5,6
10 Kommunikation/Öffentlichk./W	244	79,7	62	20,3	60	96,8	2			
01 VHS	1.508	80,4	368	19,6	300	81,5	68	18,5		
14 Ernährung/Hauswirtschaft	41	91,1	4	8,9			4	100		
09 Recht/Steuern	365	95,3	18	4,7	6	33,3	12	66,7		

Die Dominanz entrechteter Beschäftigungsverhältnisse schlägt auch durch auf die Qualität der Weiterbildung. Die hauptberufliche Honorarkraft ist Wegwerf-Artikel und Saisonware zugleich, worunter die Identifikation mit der Tätigkeit und der Institution leidet. Ihr Status schließt die hauptberufliche Honorarkraft aus der betrieblichen Organisation des Auftraggebers aus, erzwingt Mehrfachbeschäftigungen und zersplitterte Arbeitszeiten, zwingt zur Minimierung aller Tätigkeiten, die über das reine Unterrichtsgeschehen hinausgehen, treibt die Fluktuation und damit den Kompetenzverlust nach oben, ver- und behindert Fortbildung, da sie von der ohnehin schmal verköstigten Honorarkraft selbst finanziert werden muss. Sieht man von den materiellen Interessen der (oft scheinselfständigen) Honorarkräfte ab, liegt der „Vorteil“ dieser Form von Honorarbeschäftigung für Beschäftigter und Finanziere in nahezu vollständiger Flexibilität und den ungemein niedrigen Personalkosten, ihr Nachteil im Qualitätsverlust der Weiterbildung.

Die Dimension des Personalproblems wird noch einmal deutlich, wenn man – Mehrfachbeschäftigungen berücksichtigend – statt der Zahl der Arbeitsplätze die der betroffenen Personen schätzt. Ungefähr 3.400 Personen arbeiten hauptberuflich als Lehrkräfte auf dem Frankfurter Weiterbildungsmarkt. Davon sind zwei Drittel in ungeschützten, prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Zum Vergleich: In der Stadt arbeiten 5.425 Lehrer/innen an allgemein- und berufsbildenden öffentlichen Schulen, ganz überwiegend im Beamtenverhältnis.

Die Untersuchungsergebnisse, von denen hier nur die wichtigsten behandelt werden können, lassen sich in Thesen zusammenfassen:

1. Privatisierung von Bildung bedeutet unter den gegebenen Bedingungen die Zunahme entrechteter Lehrer/innen-Arbeit. Wegen der prekären Arbeitsbedingungen des Lehrpersonals sind die Kosten auf dem Bildungsmarkt erheblich niedriger als im staatlichen Bildungswesen. Dies ist ein wesentlicher Anreiz der Privatisierung.
2. Weiterbildung auf dem Bildungsmarkt ist vor allem berufliche Qualifizierung. Es gibt eine starke Tendenz zur Individualisierung von Arbeitsmarktpolitik. Die Kosten des Standortwettbewerbs werden zunehmend auf Öffentlichkeit und Teilnehmer/innen abgewälzt.

3. Der Weiterbildungsmarkt drängt Inhalte, die sich nicht am Standortwettbewerb und der beruflichen Qualifizierung orientieren, in den Hintergrund.
4. Die marktförmige Organisation von Bildung bedeutet gegenüber dem staatlichen Bildungswesen eine Verschlechterung der Qualität von Bildung.
5. Die marktförmige Organisation von Bildung bedeutet ungleiche Bildungschancen. Die Kosten der Weiterbildung und der Niedergang öffentlicher Förderung schließen sozial Benachteiligte aus.

4. Empfehlungen

Um die Mängel des Weiterbildungssystems zu beseitigen, bedarf die Branche der Regulierung, was sich unter den gegebenen Bedingungen nur prozesshaft gestalten kann. Generell gilt: Wenn der Hauptanreiz zur Privatisierung von Bildung im Drücken der Personalkosten besteht, müsste eine Verteuerung der Personalkosten auf dem Weiterbildungsmarkt diesen Anreiz kontern. Allgemeine Verteuerung der pädagogischen Arbeit auf dem Bildungsmarkt setzt flächendeckende Tarifverträge voraus. Es ist hier kein Raum, die fast unüberwindlich scheinenden Schwierigkeiten zu erörtern, die einer tarifvertraglichen (Teil)Regulierung der Weiterbildung im Wege stehen.

Festgehalten aber werden muss der Grundgedanke, der bei weitem nicht alle Mängel des Systems kurieren, aber in Teilen zu Fortschritten führen kann: Nach wie vor ist kein staatliches Regulierungsinteresse für den nunmehr größten Bildungsbereich festzustellen, obwohl dessen Mängel für eine gleichberechtigte Teilhabe aller offenkundig sind. Ein Bundesrahmengesetz zur Weiterbildung ist überfällig, aber nicht in Sicht. Differenzierte Regelungsmechanismen könnten sich die bislang kaum erschlossene Kraft des Weiterbildungspersonals nützlich machen. Über (allgemeinverbindliche) Tarifverträge sind Beschränkungen der Honorararbeit ebenso möglich wie Fortbildungsregelungen für das Lehrpersonal, Mitbestimmung und Verbesserung bei der Programmgestaltung sowie vor allem eine deutliche Qualitätsverbesserung der Weiterbildungsmaßnahmen.

Neben dem Lehrpersonal liegt ein weiteres riesiges Potenzial politisch brach – das der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Die unmittelbaren Nutzer sind von jeder Form der Mitgestaltung und Mitbestimmung ausgeschlossen. Hier käme es – in Analogie zu den Rechten von Schülern – zunächst darauf an, Vertretungsorgane zu schaffen. Die Mobilisierung von Teilnehmer/innen für ihre Interessen wird ohne das Lehrpersonal wiederum nicht möglich sein.

Beide Handlungsstränge sind nicht gegen andere, etwa gesetzliche oder selbstverwalterische Regulierungen gerichtet. Ihr Vorteil besteht aber darin, dass sie unabhängig von gesetz- oder arbeitgeberischem Willen bzw. Unwillen verfolgt werden können. Und sie sind urdemokratisch, denn sie stellen die Selbsttätigkeit der Betroffenen ins Zentrum.

Anmerkung

- 1** Alle folgenden Seitenangaben beziehen sich auf: Hajo Dröll: Weiterbildung als Ware. Ein lokaler Weiterbildungsmarkt – das Beispiel Frankfurt, Schwalbach/Ts. 1999.

Abschied vom korporativen Pluralismus?

Zum Wandel von Weiterbildung und Weiterbildungspolitik im Lande Bremen

Zur Arbeit der Strukturkommission Weiterbildung

Eine Expertenkommission, zu Beginn der 1990er Jahre von der Bildungspolitik beauftragt, das „System“ Weiterbildung zu evaluieren, wäre vermutlich sowohl über den Begriff System als auch über den Begriff Evaluation gestolpert. Wenn in der Erwachsenenbildung von Evaluation die Rede war, was nicht eben oft vorkam, so dachte man bis dahin an eine Evaluation von Lehr-Lern-Prozessen oder von Curricula (vgl. Gerl/Pehl 1983), nicht aber an die Evaluation der Strukturen, Funktionen oder Leistungen organisierter Weiterbildung als ganzer. Erst in den 1990er Jahren wurden Konzepte der Evaluation und der Evaluationsforschung in größerer Zahl und Differenziertheit entwickelt, angestoßen zum einen durch die Diskussion um Qualitätssicherung, mit der die Betrieblichkeit von Weiterbildung betont wurde, zum anderen durch eine kritischere Prüfung der Effekte sozialstaatlicher (Finanzierungs-)Leistungen. Anders als im allgemeinbildenden Schulwesen wäre allerdings in der Weiterbildung auch in den 1990er Jahren die Frage nach den Bewertungsmaßstäben kaum zu beantworten gewesen. Politische und disziplinäre Aufträge und Zumutungen wie die, Weiterbildung möge soziale, curriculare und regionale Defizite abbauen oder ein bedarfsgerechtes und bedürfnisweckendes Angebot bereithalten, waren seit der Zeit der Bildungsreform nicht mehr konsensfähig, aber bereits damals kaum stringent operationalisierbar und damit auch nicht erfahrungsgestützt prüfbar. Viel mehr als der Begriff Evaluation hätte wohl der Begriff System irritiert. Wer sich an den Deutschen Bildungsrat und seine Empfehlung erinnerte, Weiterbildung als quartären Teil in ein öffentlich verantwortetes Bildungssystem zu integrieren, hätte die Frage an die Bildungspolitik zurückgeben müssen, wie denn zu evaluieren sei, was offensichtlich nicht erreicht wurde. Eine theoretische Fassung des Systembegriffs hätte unweigerlich zu den Arbeiten Niklas Luhmanns geführt, der nach den Funktionen und Leistungen eines Systems für seine Umwelt fragte bzw.

nach der konstruktivistischen Wende, nach den Leitdifferenzen bzw. spezifischen Operationen, die es nur in einem bestimmten System gibt und mit denen es sich selbst reproduziert. Beide Fragestellungen mochten für wissenschaftliche Beobachter anregend sein, einen an Evaluation interessierten Bildungspolitiker konnten sie bestenfalls irritieren, jedenfalls dann, wenn er sich damit einen empirischen Zugang zur Bildungspraxis erschließen wollte. Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass Peter Faulstich, als er den Systembegriff bei der Arbeit an dem Gutachten für die hessische Landesregierung (vgl. Faulstich/Teichler/Bojanowski/Döring 1991) wieder in die Diskussion der Erwachsenenbildung einbrachte, dies mit dem schillernden, vorsichtigen, ja nahezu oxymoronhaften Begriff „mittlere Systematisierung“ tat, der als Zustandsbeschreibung, Hypothesengenerator und bildungspolitische Maßgabe zugleich diente. Wenn seit Ende der 1980er und verstärkt dann zu Beginn der 1990er Jahre in mehreren Bundesländern und Regionen Gutachten in Auftrag gegeben (für Bremen Strukturkommission Weiterbildung 1995, für Schleswig-Holstein Faulstich/Teichler/Döring 1996, für Nordrhein-Westfalen Gieseke u. a. 1997) und Studien (für Freiburg Tippelt/Eckert/Barz 1996, für Frankfurt Dröll 1994, 1999a) erarbeitet wurden, von denen einige in diesem Band unter der Überschrift „Systemevaluation“ zusammengefasst werden, so waren ihre Zielsetzungen weit weniger umfassend angelegt, als es die heutige Diskussion zur Evaluation und zur Systembildung in der Erwachsenenbildung erwarten ließe.

Weiterbildung war seit der Bildungsreform stark expandiert und hatte sich immer stärker ausdifferenziert; dies galt für ihre Themen und Zielgruppen, ihre Veranstaltungs-, Sozial- und Aktionsformen, für Anbietertypen und ihren rechtlichen Status. Der Wandel ihrer Strukturen und Funktionen führte jedoch nicht nur zu klarerer Erkennbarkeit und Profilierung, vielmehr machte ihre Integration in andere gesellschaftliche Praxen (z. B. medizinische Prävention) und Institutionen (z. B. Betriebe) zugleich Grenzziehungen schwieriger. Weiterbildung expandierte, obwohl ihre öffentliche Förderung, jedenfalls nach den entsprechenden Ländergesetzen, bereits seit Anfang der 1980er Jahre stagnierte. Nach einem ersten großen Institutionalisierungsschub, ausgelöst vom Arbeitsförderungsgesetz 1969 und von nachfolgenden Ländergesetzen zur Weiterbildung, lagen die zentralen Antriebskräfte seit den 1980er Jahren in der Qualifizierungsoffensive der Arbeitsämter als Reaktion auf die Strukturprobleme des Arbeitsmarktes, in Institutionalisierungs- und Professio-

nalierungsprozessen im Umfeld neuer sozialer Bewegungen sowie in der wichtiger werdenden innerbetrieblichen Personal- und Organisationsentwicklung. Nach einer mehrere Jahre andauernden Phase bildungspolitischer Passivität wurde zu Beginn der 1990er Jahre wieder häufiger die Frage gestellt, wofür Weiterbildungspolitik, wofür öffentliche Verantwortung und Förderung angesichts einer gleichsam naturwüchsigen Expansion der Weiterbildung noch zuständig sein sollten und konnten. Während man in den 1970er Jahren auf einen breiten Konsens zwischen Politik, Disziplin und Profession zur sozialstaatlichen Modernisierung und damit zur „Systembildung“ verweisen konnte, stand jetzt das Interesse der Politik an einem effektiveren und effizienteren Einsatz begrenzter öffentlicher Mittel im Vordergrund.

Dieses zugleich erneuerte und gewandelte Interesse der Politik an der Weiterbildung traf die Disziplin Erwachsenenbildung in einer Situation, in der grundlegendere Forschungen bereits seit längerem nicht mehr durchgeführt worden waren. Seit das Interesse der Politik an Stützung und Steuerung in diesem Bereich nachgelassen hatte, konnte man in der Erwachsenenbildungsforschung eine Verschiebung bzw. Neubelebung der Interessen hin zu individuellen, auch außerinstitutionellen Bildungsprozessen und zu den Adressaten beobachten, während planungsorientierte und auf Institutionen gerichtete Forschung kaum betrieben wurde. Daher fehlten zuverlässige Daten über die Weiterbildung, vorhandene Länderstatistiken waren uneinheitlich und von unterschiedlichem Informationswert, erfassten nur die nach den Bildungsgeetzen staatlich anerkannten und von den zuständigen Kultusministerien geförderten Institutionen, während Programme anderer Institutionen, darunter auch von anderen Ministerien bezuschusste, nicht ausgewertet wurden. Zwar dokumentierten Trägerorganisationen bzw. Verbände in der Regel ihre Weiterbildungsaktivitäten, besonders systematisch der Deutsche Volkshochschul-Verband, doch waren diese Statistiken kaum vergleichbar. Das verdienstvolle Berichtssystem Weiterbildung (zuletzt Kuwan 1999) lieferte zwar Indikatoren für den Gesamtumfang an Weiterbildungsaktivitäten und dessen Entwicklung, war und ist aber informationsarm mit Blick auf die inhaltliche Differenzierung des Angebots, auf Struktur und Status der Anbieter.

Vor diesem Hintergrund ist es lohnend, Gutachten und Studien zusammenfassend unter der Frage zu betrachten, welchen Beitrag sie

zur Beobachtung des „Systems“ Weiterbildung leisten, auch dann, wenn dies ursprünglich nicht ihr Auftrag oder ihre Absicht war, wenn sie also kürzer griffen, als es der Begriff der Systemevaluation nahe legt. Denn politikberatende Arbeiten favorisieren verständlicherweise einen Systembegriff, der administrativ handhabbar ist: Als System gilt hier zumeist die mehr oder weniger vollständig erfasste Gesamtheit organisierten Lernens Erwachsener. Inzwischen haben diese Studien auch stärker theoretisch interessierte Arbeiten zur Frage nach der Weiterbildung als System ange-regt (beispielhaft Lenzen/Luhmann 1997). Der folgende Bericht behan-delt die Arbeit der Strukturkommission Weiterbildung in Bremen, wobei zunächst ihr Arbeitsprogramm und ihre Arbeitsweise vorgestellt werden, bevor über ausgewählte Befunde zu Strukturen und Entwicklungen in der bremischen Weiterbildungslandschaft sowie über die Empfehlungen der Kommission an diese und die Beschlüsse der bremischen Politik zu berichten ist.

1. Aufträge und Arbeitsweise der Strukturkommission Weiterbildung

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat 1992 auf Beschluss der damaligen Ampelkoalition eine Strukturkommission Weiterbildung mit dem Auftrag eingesetzt, eine Bestandsaufnahme der Strukturen der Weiterbildung im Lande Bremen vorzunehmen und gegebenenfalls Perspektiven einer Neuordnung zu entwickeln (vgl. Strukturkommission Weiterbildung 1995a, S. 1). Analysen und Empfehlungen der Strukturkommission konzentrieren sich auf diejenige Seite der Weiterbildungsrealität, die man der Steuerung und Kontrolle durch staatliche wie inter-mediäre Instanzen für zugänglich hielt und die durch weiterbildungspoliti-sche Steuerungsimpulse, Anerkennungsverfahren und Fördermaßnahmen direkt beeinflussbar schien. Dabei waren die bildungspolitischen Interessen der Koalitionsparteien unterschiedlich akzentuiert: Während die senatorische Behörde die bisherige Förderung kritisch überprüfen und gegebenenfalls vereinheitlichen wollte, wurde außerhalb der SPD die – von dieser weitgehend unterstützte – ausschließliche Förderung eines bestimmten Kreises anerkannter Einrichtungen durch das Weiter-bildungsgesetz kritisiert. Zugespitzt war von einem „Kartell“ anerkannter Anbieter die Rede, das die Grünen zugunsten alternativer Einrichtun-gen zu öffnen wünschten, während die FDP aus Gründen der Wettbe-werbsverzerrung Förderung überhaupt zurückschrauben wollte. Um die

auch in Bremen favorisierte Praxis der Politikberatung zu beurteilen, ist es nicht unwichtig zu erwähnen, dass Detailfragen, die auf eine gewisse öffentliche Aufmerksamkeit rechnen durften, die Notwendigkeit einer Bestandsaufnahme zur Weiterbildung und damit die Einrichtung einer Strukturkommission legitimieren halfen: Das galt in Bremen u. a. für die (sich später als verkürzt herausstellende) These vom Verschwinden der politischen Bildung.

Für die Arbeit an einer solchen Bestandsaufnahme wählte der Senat den üblichen Weg der Einrichtung eines (partei-)politisch ausgewogen besetzten Expertengremiums. Die Strukturkommission Weiterbildung wurde von den drei Regierungsparteien paritätisch besetzt. Insgesamt wurden 10 Mitglieder berufen, die zeitweise oder durchgehend mitarbeiteten. Den Vorsitz der Kommissionsarbeit übernahm mit Heinz Theodor Jüchter ein vor allem in der Volkshochschularbeit und in der Kommunalpolitik langjährig erfahrener Praktiker, die Mehrzahl der Mitglieder stammte jedoch aus der Wissenschaft (Peter Faulstich, Wiltrud Gieseke, Detlef Kuhlenkamp, Monika Schmidt, Horst Siebert, Ulrich Teichler) und wurde ergänzt um Vertreter der bremischen Sozialpartner. Die Kommission arbeitete über einen Zeitraum von gut zwei Jahren und entschied sich vor allem für zwei Arten der Bestandsaufnahme: Sie gab Expertisen und wissenschaftliche Untersuchungen in Auftrag und führte Anhörungen mit Vertretern der Koalitionsparteien, von nicht anerkannten Weiterbildungseinrichtungen und Mitarbeitern aus unterschiedlichen Senatsressorts durch, die mit Weiterbildungspolitik befasst waren. Expertisen wurden erstellt zum Bildungsurlaub (Siebert 1995), zur politischen und ökologischen Bildung (Siebert/Peters 1995), zur Weiterbildung für Frauen (Gieseke/Heuer 1995), zu Bestand und Perspektiven informationstechnischer Weiterbildung (Faulstich/Döring 1995), zu Strukturen und Entwicklungschancen wissenschaftlicher Weiterbildung (Kuhlenkamp 1995b), zu gesetzlichen und staatlichen Rahmenbedingungen (Kuhlenkamp 1995a), zur Situation und Praxis der gemeinnützigen, aber nicht anerkannten Weiterbildung (Barloschky/Ohlrogge 1995), zur Qualitätssicherung und Professionalisierung (Gieseke 1995), zu betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten und Erwachsenenbildungsinstitutionen (Faulstich/Döring 1995) sowie zu Ansatz und Wirksamkeit von Unterstützungsstrukturen (Teichler 1995). Über einen ersten Zwischenbericht, den der Senator für Arbeit und Frauen 1994 vorlegte, trat man im Herbst des Jahres in einen weiterbildungspolitischen

Dialog mit Vertretern der anerkannten und nicht anerkannten Weiterbildungseinrichtungen, mit Organisationen und Vereinigungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber und deren Kammern, mit einem Unterausschuss des Landesausschusses für Berufsbildung, mit den Senatsressorts und der bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, mit der Deputation für Bildung und dem Landesbeirat für Weiterbildung und der Deputation für Arbeit ein.

Das trotz knapper Zeit und beschränkter Ressourcen umfangreiche Untersuchungsprogramm ist zweifellos beeindruckend und geht über das hinaus, was üblicherweise von einer solchen Kommission erwartet werden kann. Der Ansatz der Politikberatung, der hier gewählt wurde, beruht im Kern auf distanzierter Beobachtung und wissenschaftlicher Expertise. Dabei sind es vor allem „critical friends“, die zur Mitarbeit eingeladen werden. Demgegenüber spielt das (auch interessengeleitete) Erfahrungswissen aus Politik, Verwaltung, Support- und Weiterbildungseinrichtungen eine nachgeordnete Rolle und wird vor allem zur Validierung wissenschaftlicher Berichte herangezogen. Die Arbeitsvorhaben und -aufträge konzentrieren sich auf jenen Bereich der Weiterbildung, der öffentlicher Steuerung und Finanzierung unterliegt, nicht jedoch auf das „System“ als Ganzes. So kommt die AFG-geförderte Weiterbildung zwar in den Blick, die politisch und administrativ Verantwortlichen wurden aber nicht intensiv an der Arbeit beteiligt. Die „Umwelt“ des „Systems“ Weiterbildung, seine „Nutzer“, seien es nun Teilnehmende, Betriebe und Organisationen, die Arbeitsverwaltung oder soziale Milieus, tauchen im Arbeitsprogramm nicht auf (eine grundsätzliche Kritik bei Dräger/Günther/Thunemeyer 1996). Betrachtet man rückblickend Auftrag und Inhalt der Expertisen, so werden unterschiedliche Interessen sichtbar: Angestrebt wird eine differenzierte und weitreichende Bestandsaufnahme, die aber zugleich durch die Arbeitsschwerpunkte der wissenschaftlichen Expertinnen und Experten und nicht zuletzt durch wenig kohärente Streitpunkte innerhalb der Politik fokussiert und eingeschränkt wird. So wird man selbst solche Themen vermissen, die zu einer „traditionellen“ Betrachtung des Systems Weiterbildung gehören: Die Finanzierung von Weiterbildung bleibt unberücksichtigt, schon gar, wenn man an die Mikroökonomie unterschiedlicher Einrichtungstypen denkt; die Qualitätssicherung kommt vornehmlich im Vergleich zum Professionalisierungskonzept in den Blick, nicht aber als Gegenstand eines reflektierten Berichts über relevante Qualitätssicherungssysteme, die für bremische Weiterbildungseinrichtungen geeignet

wären; unterbelichtet bleiben auch die Kooperationsbeziehungen, die Integration von regionaler Arbeitsmarkt-, Struktur- und Qualifizierungspolitik, die in anderen, vom Strukturwandel betroffenen Regionen intensiv diskutiert wird (vgl. dazu Dobischat/Husemann 1997), die oft beschworenen Netzwerke in der Weiterbildung, die Konkurrenz zwischen einzelnen Anbietern u. a. m. Für die Thematik dieses Sammelbandes scheint es lohnend, solche Befunde zu referieren, die sich auf empirisch gesicherte Daten zu Strukturen und Entwicklungen in der organisierten Weiterbildung Bremens stützen. Dies betrifft vor allem die Einrichtungsbefragung, die Strukturdaten des Landesamtes für Weiterbildung, vor allem aber die Programmanalyse des Instituts für Erwachsenen-Bildungsforschung (IfEB) an der Universität Bremen.

2. Strukturen und Entwicklungen bei Weiterbildungsangeboten und Weiterbildungsanbietern

Bevor ausgewählte Befunde aus der Arbeit der Strukturkommission Weiterbildung in Bremen vorgestellt werden, sind einige Besonderheiten der bremischen Weiterbildungslandschaft hervorzuheben. Das bremische Weiterbildungsgesetz von 1974 förderte gemeinnützige, eigenständige Einrichtungen, die hauptberufliches Leitungs- und Planungspersonal beschäftigten, das nicht zugleich andere Aufgaben der Träger übernahm; gefordert wurden die Verpflichtung der Einrichtung auf die Ziele des Weiterbildungsgesetzes, die Bereitschaft zur Kooperation und zur Entwicklung eines Gesamtangebots, der Nachweis bereits erbrachter Leistungen, die Offenlegung der Arbeitsbedingungen, die Öffentlichkeit und freie Zugänglichkeit des Angebots und die Gewährleistung der Mitbestimmung durch Lehrende und Lernende (vgl. Kuhlenkamp 1995b, S. 228-231). Da die Anerkennungsbedingungen, in Bremen wie in den meisten Bundesländern zugleich auch Förderbedingungen, z. T. recht hohe Hürden errichteten, vor allem was den Umfang der bereits erbrachten und in Zukunft erwartbaren Leistungen und damit die Finanzkraft der kommunalen und korporativen Träger betraf, sicherten sie eine kontinuierliche Weiterbildungsarbeit größerer Anbieter, die in Bremen in besonders starkem Maße von Organisationen der abhängig Beschäftigten (Gewerkschaften, Kammern) getragen wurden. Gleichzeitig schützten sie (später) die kommunalen und korporativen Einrichtungen pluraler Träger vor Konkurrenz um knappe öffentliche Mittel durch kleinere gemeinnützige Anbieter.

Eine zweite Besonderheit betraf die Verpflichtung der anerkannten Anbieter auf eine Integration von allgemeiner, beruflicher und politischer Bildung und auf die besondere Förderung der Weiterbildung von Arbeitnehmern. Diese Leitsätze gingen vor allem auf die Initiativen der Arbeiter- und der Angestelltenkammer in Bremen zurück, die die Verabschiedung des Weiterbildungsgesetzes vorbereitet und nachdrücklich begleitet hatten (vgl. Kühlenkamp 1995b, S. 221). Die Förderung beruflicher Weiterbildung gehörte nicht zu den Prioritäten des Gesetzes, nicht zuletzt wollte man verhindern, berufliche Spezialanbieter fördern zu müssen. Die Prioritätensetzung des Gesetzgebers schlug sich in den Richtlinien zur Förderung nieder, wonach anfangs die politische Bildung zu 100%, die berufliche zu 50% und die allgemeine und kulturelle Bildung zu 20% bzw. 25% gefördert wurde. Als hinreichender Beleg für die Integrationsabsicht galt dem Gesetzgeber, dass eine Weiterbildungseinrichtung Veranstaltungen aus allen drei Lernbereichen anbot. Dies führte u. a. dazu, dass das Profil der Volkshochschulen als Allround-Anbieter gleich von mehreren Anbietern „kopiert“ wurde. Zu dem Integrationspostulat kam in Bremen als dritte Besonderheit die im Vergleich zu anderen Ländergesetzen sehr differenzierte Vorgabe inhaltlicher Bildungsziele, bei der die politische Bildung von Arbeitnehmern im Zentrum stand.

Vor diesem Hintergrund erbrachte die Arbeit der Strukturkommission eine Reihe von z. T. auch überraschenden Befunden. Betrachtet man etwa die Daten des Landesamtes für Weiterbildung, das für anerkannte Weiterbildungsanbieter jährlich Teilnehmer- und Veranstaltungstatistiken und auch die öffentliche Förderung dokumentierte, so belegten diese eine expandierende Nachfrage, obwohl bereits seit Beginn der 1980er Jahre die finanzielle Förderung nach dem Weiterbildungsgesetz stagnierte (vgl. Kühlenkamp 1995a, S. 260). Die Maßnahmeförderung nach dem bremischen Weiterbildungsgesetz entfiel zum allergrößten Teil auf die politische, dann auf die allgemeine Weiterbildung, während Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung z. B. im Jahr 1994 nur noch mit etwa 100.000 DM bezuschusst wurden. Deutlich wurde zudem eine auffällige Diskrepanz zwischen den weitreichenden Steuerungsambitionen des bremischen Weiterbildungsgesetzes und den auf den ersten Blick nur noch marginalen Mitteln, die nach dem Weiterbildungsgesetz vergeben wurden. Die Durchsicht der Haushaltspläne der Senatsressorts ergab, dass die etwa vier bis fünf Millionen DM, die nach dem Weiterbildungsgesetz an die anerkannten Einrichtungen und Träger gingen und

für die institutionelle und die Programmförderung verwandt wurden, nur etwa 10% bis 15% des gesamten öffentlichen Weiterbildungsbudgets umfassten (wobei die innerbehördliche Fortbildung und der zweite Bildungsweg einen sehr großen Anteil an der Gesamtsumme hatten). Damit flossen zu Beginn der 1990er Jahre vermutlich mehr öffentliche Mittel als je zuvor in die Weiterbildung, verteilt allerdings auf immerhin neun verschiedene Ressorts. Hinzu kamen Mittel der Arbeitsverwaltung und verschiedener europäischer Programme, die in der Summe die bremischen Mittel noch übertrafen. So hatten die Arbeitsämter Bremen und Bremerhaven z. B. in 1993 etwa 60 Millionen DM für die berufliche Fortbildung und Umschulung aufgewandt, zusätzlich über 85 Millionen DM Unterhaltsgeld für die Teilnehmer (vgl. Arbeitsamt Bremen 1994a, S. 10; Arbeitsamt Bremen 1994b, S. 20). Die Kommission sprach im Blick auf die Weiterbildungsförderungs- und Entscheidungsstrukturen von einem „überorganisierten Staat“ (Strukturkommission Weiterbildung 1995a, S. 41). Von der Vielzahl der Fördertöpfe und Programme profitierten nicht nur die anerkannten Weiterbildungsanbieter, sondern viele andere gemeinnützige und kommerzielle Einrichtungen, deren Zahl allerdings nicht genau benannt werden konnte, so wenig wie die Bedeutung öffentlicher Mittel für einzelne Anbieter oder Anbietertypen.

Noch deutlicher wurden die Schwierigkeiten, das System Weiterbildung zu beschreiben, bei weiteren Arbeiten. In der Einrichtungsbefragung (vgl. Kuhlenkamp/Wilckhaus 1995) wurden 340 Institutionen im Lande Bremen angeschrieben, von denen bekannt war, dass sie Weiterbildungsangebote unterbreiten. Bereits diese Befragung ging weit über den von der Politik üblicherweise betrachteten Bereich der Weiterbildung hinaus. Gefragt wurde nach der Rechtsform, der Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, den Finanzen und Honorarsätzen sowie der Zahl der Veranstaltungen und Teilnehmenden. Als schließlich 104 Anbieter geantwortet hatten, wiesen die Befragungsdaten zahlreiche Ungenauigkeiten und Lücken auf, insbesondere, was nicht überraschend war, im Bereich der Finanzen. Damit lieferte auch die übliche, hier aufgegriffene Einteilung in anerkannte, gemeinnützige, aber nicht anerkannte, gewerbliche und sonstige Einrichtungen nur eine grobe Orientierung, da vor allem die Abgrenzung zwischen gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern oft kaum möglich war. Bereits hier deutete sich aber an, dass die insgesamt 17 anerkannten Weiterbildungseinrichtungen zwar inzwischen nur noch den kleineren Teil aller Anbieter bildeten, aber

immer noch den größten Teil des Weiterbildungsangebots bestritten. Die Einrichtungsbefragung führte vor allem Schwierigkeiten der Beschreibung des Systems Weiterbildung vor Augen, sofern sie sich auf Selbstauskünfte der Anbieter stützte.

Die differenziertesten Einblicke in Strukturen und Entwicklungen der Anbieter und des Angebots lieferte wohl die vom Institut für Erwachsenen-Bildungsforschung durchgeführte Programmanalyse. Deren Befunde sollen hier nur knapp wiederholt werden, da bereits ausführlich über sie berichtet wurde (vgl. Körber u. a. 1995; Schlutz/Schradler 1997, 1999). Auf diese Berichte beziehe ich mich im Folgenden. Insbesondere in diesem Teilprojekt gingen die Befunde weit über den Auftrag und wohl auch die ursprünglichen Erwartungen der Strukturkommission hinaus. Der recht allgemein formulierte Auftrag lautete, auf der Basis einer quantitativen und qualitativen Programm- und Angebotsanalyse einen Beitrag zur systematischen Erfassung und differenzierten Beschreibung des Weiterbildungsangebots im Lande Bremen zu leisten, um die vorhandenen Kapazitäten und Potenziale, aber auch Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten im bremischen Weiterbildungssystem genauer zu ermitteln und zuverlässiger beurteilen zu können. Das Institut realisierte diesen Auftrag durch eine Analyse der schriftlichen Programmankündigungen Bremer Weiterbildungseinrichtungen, die inhaltsanalytisch und veranstaltungsbezogen im Blick auf Anbieter, Themen und Funktionen, Zielgruppen, Veranstaltungsformen, Abschlüsse, Dauer, Gebühren u. a. m. ausgewertet wurden. Zwischen Dezember 1993 und Mai 1994 wurden rund 200 Weiterbildungseinrichtungen, Unternehmen, Vereine und Initiativen angeschrieben und um die Überlassung entsprechender Unterlagen für das gesamte Jahr 1992 gebeten. Insgesamt konnten 100 bremische Anbieter in die Analyse einbezogen werden. Darunter sind alle nach dem Weiterbildungsgesetz anerkannten Einrichtungen, 45 weitere gemeinnützige, aber nicht anerkannte Einrichtungen und Initiativen, 26 kommerziell tätige Bildungseinrichtungen und zehn exemplarisch ausgewählte Betriebe aus Industrie, Verwaltung und Dienstleistung. Für 1992 sind damit rund 13.350 Veranstaltungen und etwa 1.020.000 Unterrichtsstunden erfasst worden.

Um für die Interpretation Vergleichsdaten zu haben und Programmentwicklungen feststellen zu können, wurden in einem zweiten Schritt von elf anerkannten Anbietern zusätzlich Programme des Jahres

1979 untersucht. Erfasst wurden für das Frühjahrssemester 1979 etwa 2.400 Veranstaltungen mit ca. 132.000 Unterrichtsstunden, die mit dem entsprechenden Angebot des Jahres 1992 in Beziehung gesetzt wurden. Das Jahr 1979 wurde gewählt, weil sich einerseits zu dieser Zeit die Vorgaben des Weiterbildungsgesetzes von 1974 bereits voll auswirken konnten und weil andererseits die Stagnation der öffentlichen Weiterbildungszuschüsse, die seit Beginn der 1980er Jahre einsetzte, noch nicht eingetreten war. Insbesondere diese diachrone Perspektive eröffnete Einsichten, die über übliche Bestandsaufnahmen hinausgingen.

Die Kategorisierung der Anbieter nach ihrem rechtlichen Status erwies sich auch in dieser Untersuchung als schwierig, es zeigte sich aber, dass die anerkannten Weiterbildungsanbieter trotz seit Jahren stagnierender öffentlicher Förderung immer noch weit über die Hälfte des gesamten, hier erfassten Angebots nach Veranstaltungen und Unterrichtsstunden bestritten, dass sie den Weiterbildungsmarkt also immer noch deutlich prägten. Die Mehrzahl der übrigen Anbieter präsentierte nur ein kleines oder sehr kleines Angebot. Zwar dominierte die berufliche Weiterbildung im Hinblick auf die Zahl der Unterrichtsstunden, insbesondere infolge der aufwendigen Umschulungslehrgänge, aber die allgemeine Weiterbildung hatte dafür ein viel größeres Veranstaltungsangebot, vor allem in den Bereichen Fremdsprachen, Gesundheit, kulturelle Bildung, Haushalt und Umwelt, aber auch in der „sozialen Bildung“ (Selbstthematisierung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen wie Ältere, Ausländer, Frauen; mit engem Bezug zur politischen Bildung). Die Untersuchungsbefunde präzisieren das Bild einer differenzierten und sich weiter differenzierenden Landschaft von Organisationen, die ausschließlich oder ergänzend zu anderen Aufgaben Lernangebote für Erwachsene ausarbeiten, ein Bild, das bis dahin (in Bremen) so differenziert noch nicht gezeichnet worden war. Bei der näheren Betrachtung der Entwicklungen von Themenangeboten, Veranstaltungsformen und Zielsetzungen wurden Funktionsverschiebungen sichtbar, die sich zum einen auf gewandelte Nutzungs- und Instrumentalisierungsinteressen, zum anderen auf geänderte Finanzierungsstrukturen zurückführen ließen. Damit wurden zugleich Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Steuerung des „Systems“ Weiterbildung erkennbarer als bisher. Diese Entwicklungen sollen im Folgenden pointiert am Beispiel der politischen, der allgemeinen und der beruflichen Weiterbildung illustriert werden.

Entgegen der Klage über das „Verschwinden der politischen Bildung“, die die Etablierung der Strukturkommission Weiterbildung mit vorbereitet hatte, erwies die Programmanalyse ein Wachstum auch in diesem Bereich. Dieses Wachstum fiel allerdings geringer aus als in den beiden anderen Lernbereichen, so dass das relative Gewicht der politischen Bildung am Gesamtangebot seit 1979 leicht zurückging. Die Strukturdaten des Landesamtes deuteten zudem auf sinkende Teilnehmerzahlen hin. Die Schwerpunkte politischer Bildung lagen vor allem bei solchen Veranstaltungen, die zum Handeln im Blick auf begrenzte politische und ökonomische Interessenlagen befähigen sollten, vornehmlich in der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretung, aber auch in der Lokal- und Regionalpolitik. Diese Akzentuierung war seit 1979 noch deutlicher geworden, da Veranstaltungen zur Vermittlung von Wissen über Struktur und Geschichte des politischen Systems jenseits des alltäglichen Erfahrungs- und Handlungskontextes der Teilnehmenden an Gewicht verloren. So betrachtet, wird das Plädoyer für eine „Wiedergewinnung der Politik für die politische Bildung“ (Hufer 1994) in der Tat nachvollziehbar. Veranstaltungen zur politischen Bildung wurden in Bremen fast ausschließlich von anerkannten Weiterbildungsanbietern durchgeführt, in etwa jedem vierten Fall in der Form des Bildungsurteils. Die Dominanz der gewerkschaftsnahen Anbieter sowie die privilegierte öffentliche Förderung ermöglichten eine gewisse „Gegensteuerung“ zu den mächtigen Markttrends. Gleichwohl wurde deutlich, dass das tatsächliche Angebot weit hinter dem Anspruch des Gesetzes auf politische Breitenbildung zurückblieb. Zudem begünstigten die bremischen Anbieter- und Förderstrukturen aber wohl auch eine gewisse konzeptionelle Stagnation politischer Bildungsarbeit.

Gravierendere thematische und funktionale Veränderungen als in der politischen zeigten sich in den Angebotsbereichen der allgemeinen Weiterbildung. Hier war der Gestaltungswille der Politik wie der Praktiker, vielfach von 1968 geprägt, von Beginn an gering, so dass das Marktgängige und Finanzierbare deutlicher durchschlagen konnten. Was gemeinhin „allgemeine“ Weiterbildung genannt wird, erfüllt mindestens drei große, deutlich zu unterscheidende Funktionen: das Nachholen von Schul- und Elementarwissen sowie Schulabschlüssen („kompensatorische Grundbildung“), die Erweiterung formaler, „allgemeiner“ Kompetenzen („Kommunikations- und Schlüsselfähigkeiten“) sowie die Verhaltens- und Wissensausstattung der Erwachsenen für ihre besonderen Rol-

len und Lebensräume außerhalb des Berufs („Allgemeinwissen und Alltagskompetenzen“). Betrachtet man die Programmtrends von 1979 bis 1992, so zeigten sich: ein Zurücktreten der kompensatorischen Funktion, eine wachsende Nachfrage nach Kommunikations- und Schlüssel Fähigkeiten sowie eine starke und auffällige Tendenz zur alltagspraktischen Subjekt- und Handlungsorientierung.

Über 100 Jahre lang, bis in die Formulierungen des bremischen Weiterbildungsgesetzes hinein, galt das Nachholen dessen, was andere in ihrer Jugend bereits hatten lernen können, neben der politischen Bildung als die eigentliche Aufgabe der Arbeiter- und Volksbildung. Die Wirksamkeit von Weiterbildung wurde oft daran gemessen, ob und wie weit sie in der Lage ist, mit kompensatorischer Bildung Benachteiligungen in der Gesellschaft aufzuheben. Diese Aufgabe hat prinzipiell nicht an Bedeutung verloren, wohl aber an quantitativem Anteil und damit an relativem Stellenwert. Kurse zum Erlangen von Grundfertigkeiten oder des Hauptschulabschlusses haben sogar absolut abgenommen, während z. B. Angebote zur Verhinderung von funktionalem Analphabetismus, wie ihn neuere OECD-Studien als gravierendes Problem auch in fortgeschrittenen Industrieländern ausweisen, oder für bestimmte Immigrantengruppen (noch) ganz fehlen. Zu den Kommunikationsfähigkeiten rechnen wir zunächst die Vermittlung von Fremdsprachen. Dieser Bereich expandiert, wobei selbstverständlich nicht alle der angebotenen 27 lebenden (Hoch-)Sprachen gleich großen Anteil haben. Fast ein Drittel des gesamten Stundenkontingents innerhalb des Sprachunterrichts entfällt auf Deutsch als Fremdsprache. Der Blick auf die historischen Veränderungen bestätigt zudem ein überproportionales Wachstum des Angebots zur Vermittlung formaler Schlüsselqualifikationen (rhetorische, gruppenpsychologische und Führungs-Fähigkeiten sowie Lern- und Arbeitstechniken), das mehr als verdoppelt wurde.

Diese beiden Angebotsbereiche und die in ihnen zu beobachtenden Trends stehen noch am ehesten im Zentrum der wissenschaftlichen, bildungspolitischen und alltäglichen Aufmerksamkeit. Übersehen wird zumeist das mit Abstand größte und als drittes zu nennende Feld der allgemeinen Weiterbildung. Es umfasst Angebote zur Vermittlung von allgemeiner Bildung jenseits des Pflichtschulniveaus (in Kultur, Technik, Gesellschaft usw.) sowie für alltägliche Anforderungen (Umgang mit der eigenen Person, wie Selbsterfahrung, Gesundheit; Umgang mit

anderen; mit Dingen und praktischen Anforderungen). Wir beobachten in diesem Bereich zwei der auffälligsten Programmtendenzen seit den 1970er Jahren, über deren – kausale oder korrelative – Verknüpfung wir derzeit allenfalls Vermutungen aufstellen können. Wir haben bereits an verschiedenen Stellen von einem „Kurssturz der klassischen Wissensvermittlung“ und einer breiten Verstärkung der Nachfrage nach Anreicherung von Alltagsdispositionen gesprochen. Während auf der einen Seite kaum noch klassisches „Bildungswissen“ vermittelt wird, etwa zum Zwecke des Nachholens einer „höheren Bildung“, als Teil eines gemeinsamen kulturellen Selbstverständnisses oder zur Übernahme neuesten Gelehrtenwissens, verlieren auf der anderen Seite anscheinend schlichte alltagspraktische Fähigkeiten ihre Selbstverständlichkeit und werden zu Gegenständen organisierten Lernens. An die Stelle der Vermittlung von Bildungswissen und der Popularisierung von Wissenschaft treten tendenziell Themenbereiche wie praktische Ökologie, Gesundheit, aber auch Alltagsrecht und Alltagsökonomie (Vertragswesen, Steuer, Geldanlage usw.). Ob das eine das andere verdrängt oder aber heute vielmehr beides stärker miteinander verschränkt wird, wäre noch genauer zu untersuchen. Soweit dies auf der Grundlage von Ankündigungstexten zu beurteilen ist, scheinen häufig unterschiedliche Wissensformen – nachschulisches Allgemeinwissen und erfahrungsbezogene Alltagskompetenzen – miteinander verknüpft zu werden. Erwachsenenbildung erscheint als Ort, an dem auch wissenschaftliches Wissen und Expertenwissen vor allem im Blick auf ihre Alltagsaugenblicklichkeit hin rezipiert werden, ein Trend, der vom Aufklärungsimpetus des bremischen Weiterbildungsgesetzes so wenig gestützt wird wie vom bildungsidealistischen Anspruch mancher Praktiker. Eine vergleichbare Entwicklung war bereits in der politischen Bildung zu beobachten. Getragen werden diese Trends in der allgemeinen Weiterbildung nicht zuletzt durch die Nachfrage und die Zahlungsbereitschaft der Teilnehmenden, denn zahlreiche dieser Angebotsbereiche erhalten keine öffentliche Förderung und können dennoch kostendeckend durchgeführt werden. Wer den Ursachen für diese Entwicklungen nachginge, stieße wohl auf ein Zusammenspiel mehrerer Momente: ein Gefühl von Überinformiertheit ohne rechte Orientierung oder eigenen Handlungsansatz, die Entwertung der „hohen“ Kultur, verbunden mit einer partiellen Wissenschaftsskepsis, ein Komplexerwerden der „einfachen“ Lebensumstände aufgrund einer fortschreitenden Enttraditionalisierung sowie einen Trend zur Individualisierung, wodurch das Leben selbstständiger ge-

meistert werden muss, ohne dass dafür Regeln und Vorbilder zur Verfügung stünden.

Nach dem Staat bzw. der Bildungspolitik und dem Markt – vertreten durch die Adressaten – kommt in der beruflichen Weiterbildung mit der Arbeitsverwaltung ein dritter wichtiger Akteur in den Blick. Das Wachstum des Weiterbildungsbereichs wird häufig auf die Expansion der beruflichen Weiterbildung zurückgeführt, gelegentlich gar mit ihr gleichgesetzt. Dabei wird meist übersehen, dass neben der beruflichen Weiterbildung auch fast alle Angebotsbereiche der allgemeinen und politischen Weiterbildung sowohl nach Veranstaltungen wie nach Unterrichtsstunden gewachsen sind. Für eine „Dominanz“ beruflicher Weiterbildung sprechen dann eher schon eine bevorzugte (öffentliche) Förderung und Finanzierung. Die berufliche Weiterbildung trägt zum gesamten, von uns erfassten Weiterbildungsangebot etwa 27% der Veranstaltungen und etwa 71% aller Unterrichtsstunden bei. Drei Funktionsbereiche treten besonders hervor: Nach Veranstaltungszahlen dominieren die EDV-Grundbildung und die Anpassungsfortbildung, nach Unterrichtsstunden aber Angebote zur kompensatorischen Berufsbildung, d. h. zur beruflichen Grundbildung und zu (nachholender) Ausbildung und Umschulung. Ein Vergleich des Angebots von 1979 bis 1992 zeigt eine enorme Ausweitung: Allein die nach dem bremischen Weiterbildungsgesetz anerkannten Einrichtungen haben von 1979 bis 1992 die Zahl der Veranstaltungen um etwa ein Drittel gesteigert, die Zahl der Unterrichtsstunden wurde gar verdoppelt. Während man in der allgemeinen Weiterbildung einen Rückgang der kompensatorischen Funktion beobachten kann, nimmt diese in der beruflichen Weiterbildung zu. Drei große Trends lassen sich erkennen:

Das größte Wachstum zeigt der Bereich der EDV-Grundbildung, zu dem wir solche Veranstaltungen rechnen, die allgemeine, sowohl für private wie für berufliche Zwecke nützliche informationstechnische Grundkenntnisse und -fertigkeiten vermitteln, vor allem Bedienerwissen für PCs und Standardsoftware in Textverarbeitung, Tabellenkalkulation und Grafikverarbeitung. Das größte Wachstum bezogen auf die Unterrichtsstunden weist der Bereich der kompensatorischen Berufsbildung auf. Dazu zählen wir Veranstaltungen aus dem Funktionsbereich Ausbildung und Umschulung, dazu Angebote der beruflichen Grundbildung. 1992 entfallen etwa drei Viertel aller Unterrichtsstunden in der berufli-

chen Weiterbildung der anerkannten Einrichtungen auf Maßnahmen, die den Teilnehmenden die Möglichkeit bieten, in der bisherigen Berufsbio-
graphie versäumte Qualifikationen oder Abschlüsse nachzuholen bzw. nicht
mehr verwertbare Qualifikationen zu kompensieren. Gleichzeitig ver-
lieren bei den anerkannten Weiterbildungsanbietern Angebote zur An-
passungsfortbildung absolut, mehr noch relativ, an Bedeutung. Insgesamt
betrachtet ist jedoch auch das Angebot zur Anpassungsfortbildung enorm
ausgeweitet worden. Dieses Wachstum wird aber vor allem von den
Betrieben getragen, die hier jede dritte Veranstaltung realisieren und sich
im Wesentlichen auf diesen Funktionstyp konzentrieren.

Diese überdurchschnittliche Expansion hat sich „fast beiläufig
und naturwüchsig aus der Beschleunigung der technologischen Entwick-
lung und des ökonomischen Strukturwandels sowie aus den mit der all-
gemeinen Bildungsexpansion verbundenen gestiegenen Ansprüchen auch
an berufliche Bildung entwickelt“ (Baethge 1991, S. 314). Setzt man die
Entwicklungen und Strukturen im Angebot an beruflicher Weiterbildung
in Beziehung mit Daten zur Struktur der bremischen Bevölkerung, der
sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der Struktur der Betriebe und
Branchen sowie der Qualifizierungspolitik der Arbeitsverwaltung, so las-
sen sich folgende Ursachen ausmachen: ein (inzwischen wieder rück-
läufiger) Anstieg der Zahl der Erwerbspersonen als Adressaten beruflicher
Weiterbildung, der technische Fortschritt insbesondere in der Form
des Einsatzes programmgesteuerter Arbeitsmittel (Ausweitung des EDV-
bezogenen Angebots), neue Formen der Arbeitsorganisation (Auswei-
tung des Angebots an formalen Schlüsselqualifikationen), ein in Bremen
bei der Dominanz alter Industrien schmerzhafter Prozess der sektoralen
und inneren Tertiarisierung sowie eine Umsteuerung der AFG-Förderpoli-
tik von der präventiven Qualifizierung und Beschäftigungsförderung
zur reaktiven und kurativen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die mit einer
Umsteuerung auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes einher-
geht. Dass das nach Unterrichtsstunden dominierende Angebot an AFG-
geförderter Weiterbildung deutlich strukturkonservative Züge trägt, ist
u. a. Resultat der Tatsache, dass es von den vorhandenen Anbietern (die
auf die traditionelle Wirtschaftsstruktur ausgerichtet sind) mitbestimmt
wird. Das bremische Weiterbildungsgesetz bestimmt das Angebot an
beruflicher Weiterbildung allenfalls indirekt: Es garantiert durch die in-
stitutionelle Förderung die Existenz gewichtiger anerkannter Einrich-
tungen und sichert damit die Infrastrukturen, die nötig sind, um Veransta-

tungen anzubieten, die den Förderkriterien des AFG genügen. Gleichzeitig verweist es diese Einrichtungen durch einen Verzicht auf eine nennenswerte Maßnahmeförderung vor allem auf die Finanzmittel der Arbeitsverwaltung bzw. der zahlungswilligen und -fähigen Teilnehmer. Eine Privatisierung der Kosten beruflicher (und allgemeiner) Weiterbildung ist in Bremen wie in der Bundesrepublik so seit langem Realität.

Die Antwort auf die Frage nach dem Beitrag der beruflichen Weiterbildung zur Bewältigung des Strukturwandels fällt differenziert aus. Für einen solchen Beitrag sprechen am ehesten die Angebote zur EDV-Grund- und Spezialbildung, zur inner- und außerbetrieblichen Anpassungsfortbildung, zu formalen Schlüsselqualifikationen sowie zur Zusatzfortbildung, vor allem im Sozial- und Umweltbereich und zur Aufstiegsfortbildung. Gleichzeitig zeigen sich deutliche Anzeichen für ein Auseinandertreten von Arbeitsmärkten und darauf bezogenen Weiterbildungsbereichen. Betriebe konzentrieren sich auf die Anpassungsfortbildung und versuchen, nur in diejenigen Beschäftigten zu investieren, von denen noch Produktivitätszuwächse zu erwarten sind. In der AFG-geförderten Weiterbildung werden, entgegen den präventiven Ansprüchen des Gesetzes, eher die Folgen des Strukturwandels bearbeitet, weshalb schon seit längerem vom „Recycling-Teil“ der beruflichen Weiterbildung (vgl. Sauter 1989, S. 3-8) gesprochen wird. Inwieweit der erste Arbeitsmarkt noch hinreichend offen ist, selbst für die erfolgreichen Absolventen der von den Arbeitsämtern finanzierten kompensatorischen Berufsbildung (bei denen es sich ja bereits um eine „Positivauswahl“ der angesprochenen Zielgruppen handelt), ist fraglich. Wissenschaftliche Untersuchungen zum mikro- und makroökonomischen Nutzen kommen oft zu skeptischen Einschätzungen (vgl. Blaschke 1995). In Bremen sprechen die Klagen vieler Betriebe über einen Mangel an qualifizierten Fachkräften – trotz des Wachstums der beruflichen Weiterbildung – eher für eine zurückhaltende Einschätzung selbst von Austauschprozessen (vgl. Benedix u. a. 1993, S. 28). Wenn in der AFG-geförderten Weiterbildung im Untersuchungszeitraum aber die sozialpolitischen Motive dominieren, so ist nach „funktionalen Äquivalenten“ und auch danach zu fragen, ob die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen nicht mit dem Erhalt von Identität und Lernfähigkeit der Teilnehmenden begründet werden muss (vgl. Blaschke 1995, S. 35).

3. Empfehlungen der Strukturkommission und Aktivitäten der Politik

Die hier berichteten Befunde bildeten nur *eine* Quelle für eine Vielzahl und Vielfalt von Informationen, Meinungen und Interessen, die die Strukturkommission Weiterbildung zu berücksichtigen hatte, als sie der bremischen Politik 1995 ein Handlungsprogramm empfahl. Dieses Handlungsprogramm umfasste acht Punkte und wurde, bis auf eine nachfolgend erwähnte Ausnahme, einvernehmlich verabschiedet:

- 1) Die Kommission hält an der öffentlichen Verantwortung für die Weiterbildung fest. Sie empfiehlt der Politik „eine Balance von strukturierenden Vorgaben einerseits und der Förderung einer Selbstregulation durch den Weiterbildungsmarkt andererseits“. Die öffentliche Verantwortung wachse, zugleich müsse sich „staatliches“ Handeln auf den wirklichen Interventionsbedarf konzentrieren.
- 2) Die Regelungen des bremischen Weiterbildungsgesetzes sollen für alle Bereiche der Weiterbildung gelten, insbesondere für die Ressorts, die Verwaltungen, die Einrichtungen und Betriebe des Landes und der Stadtgemeinde. Der Zielkatalog des bremischen Weiterbildungsgesetzes sei zu erweitern durch die Vorgabe, Weiterbildung solle jeden insbesondere dazu befähigen, die Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Bedeutung des Umweltschutzes zu erkennen und sich in identitätsfördernder Weise mit den gesellschaftlichen Lebensrisiken auseinander zu setzen. Besondere Förderung sollen solche Angebotsbereiche erhalten, die soziale, thematische, regionale und lebensphasenspezifische Defizite ausgleichen können und nicht über den Markt zu finanzieren sind. In jedem Fall sei eine deutliche Erhöhung der Mittel nach dem bremischen Weiterbildungsgesetz erforderlich.
- 3) Die Kommission empfiehlt zudem eine Erhöhung der institutionellen Förderung, die auf die Förderung des hauptberuflichen Personals als Voraussetzung für zukunftsorientierte Entwicklungen zu konzentrieren sei. Ein Minderheitenvotum empfahl die vollständige Umstellung auf Programmförderung, die nicht anerkannten Weiterbildungsanbietern den Zugang zu öffentlichen Mitteln erleichtert hätte. Maßnahmen, die nach AFG bzw. ESF gefördert werden, sollen nicht mehr in die Berechnungsbasis

der Personalkostenzuschüsse im Rahmen der institutionellen Förderung nach dem Weiterbildungsgesetz eingehen. Auf der anderen Seite hält die Kommission daran fest, öffentliche Förderung an ein bestimmtes Mindest-Unterrichtsvolumen zu binden. Daneben wird eine Programmförderung für bestimmte Themenschwerpunkte (Überwindung oder Ausgleich gesellschaftlicher Ungleichheiten; Vermittlung politischer und sozialer Kompetenzen; Bewältigung biografischer Umbruchsituationen; Integration unterschiedlicher Funktionsbereiche; Übernahme und Entwicklung neuer, innovativer Weiterbildungsangebote; Förderung interkulturellen Lernens) empfohlen. Diese Programmförderung soll auch nicht-anerkannten Anbietern zugänglich sein, sofern sie bestimmte Qualitätsnachweise erbringen (vgl. Punkt 5).

- 4) Der Weiterbildungsauftrag der Volkshochschulen soll – anders als bisher – ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen und als Auftrag zur Grundversorgung definiert werden.
- 5) Bestätigt wird von der Kommission die plurale Trägerstruktur. Zugleich wird empfohlen, die staatliche Anerkennung durch ein gestuftes Verfahren zu öffnen. In der ersten Stufe soll von allen Einrichtungen, die sich an der Programmförderung beteiligen, ein Qualitätsnachweis gefordert werden, wie er bereits für Veranstalter von Bildungsurlaubsmaßnahmen praktiziert wurde. In der zweiten Stufe kann die staatliche Anerkennung erfolgen, die auf der Grundlage der bisherigen Kriterien auch die institutionelle Förderung sichert.
- 6) Schließlich sollen Aufgabenstellung und Beratungskompetenz des Landesbeirats für Weiterbildung erweitert und seine Zusammensetzung verändert werden, vor allem zugunsten anderer als der für Weiterbildung vornehmlich zuständigen staatlichen Stellen, zu Lasten der Vertreter der Parteien. Die Politik sollte neben den Deputationen des Parlaments nicht noch zusätzlich im Landesausschuss vertreten sein. Beratungsaufgaben sollte der Landesbeirat insbesondere bei der Anerkennung und der Programmförderung übernehmen.
- 7) Die Kommission beklagt eine Unübersichtlichkeit zahlreicher Unterstützungsstrukturen und deren mangelnde Koordination, wobei auffalle, dass die Aufgaben einer pädagogischen Arbeitsstelle durch die Behörde nicht mehr erfüllt würden. Konzentra-

tion und Koordination werden empfohlen, wobei Information, Beratung, Entwicklung, Qualitätssicherung, Fortbildung, Forschung und Statistik sowie Managementsupport als zentrale künftige Aufgaben benannt werden, die nicht die senatorische Behörde, sondern die Universität und die Geschäftsstelle des Landesbeirats wahrzunehmen hätten.

- 8) Nicht zuletzt hält es die Kommission für erforderlich, die diffus verstreuten Zuständigkeiten für Weiterbildung unter dem Dach eines Senatsressorts zu konzentrieren und als eigenständigen Politikbereich zu behandeln (vgl. Strukturkommission Weiterbildung 1995a, S. 46-59).

Die bremische Bildungspolitik griff einige Reformvorschläge der Strukturkommission auf, übergang andere und brachte zudem eigene Vorstellungen ein. Dabei kann an dieser Stelle nicht im Einzelnen gesagt werden, in welcher Weise die Interessen der Politik, der Träger und der Einrichtungen das Handlungsprogramm der Strukturkommission abgewandelt haben. Die wichtigste, von vielen, u. a. von der SPD, vor Beginn der Arbeit der Strukturkommission nicht erwartete Folge bestand in einer Revision des bremischen Weiterbildungsgesetzes, die im Juni 1996 erfolgte. Diese Reform, mit der eine Neuinterpretation der bremischen Weiterbildungspolitik einherging, verbindet Bewahrung mit behutsamer Öffnung. Im Vordergrund steht der Versuch, an etablierten Strukturen (korporativer Pluralismus, institutionelle Förderung, Konzentration auf angebotsorientierte Formen organisierten Lernens mit Mindestteilnehmer- und Unterrichtsstundenzahlen, Integrationspostulat, Gegensteuerung) festzuhalten. Bildungspolitisch erwies sich eine korporativ-pluralistische Anbieterstruktur noch einmal als mehrheitsfähig, obwohl insbesondere die Einrichtungsbefragung und die Programmanalyse nachdrücklich gezeigt hatten, dass organisierte Weiterbildung weit über den Kreis dieser Anbieter hinaus betrieben wurde. Insofern war es durchaus konsequent, dass die Anerkennungsbedingungen für Weiterbildungseinrichtungen großer gesellschaftlicher Gruppen in der Vergangenheit oft recht großzügig ausgelegt worden waren (vgl. Kuhlenkamp 1995b, S. 235), was wiederum kleinere gemeinnützige Anbieter mit guten Gründen kritisierten (vgl. Barloschky/Ohlrogge 1995). Zugleich wurden aber auch behutsame Öffnungen versucht, die, wie sich inzwischen zeigt, die tradierten Strukturen zu sprengen drohen, während die Politik auf andere Entwicklungen noch keine angemessene Antwort gefunden hat

(z. B. auf die wachsende Bedeutung von Verbänden aus Präsenz- und selbstorganisiertem Lernen, insbesondere mit neuen Medien, auf die Flexibilisierung von Lernzeiten). Auch über eine Neuregelung der im Blick auf Zeiten, Veranstaltungsformen und Mindestteilnehmerzahlen recht starren Vorgaben des Bildungsurlaubsgesetzes von 1974 wurde noch nicht intensiv diskutiert, obwohl die Erwartungen der Adressaten und die gegenwärtige Bildungspraxis sie bereits unterlaufen. Daher scheint eine Prognose wenig gewagt: Bis zur nächsten Novellierung des bremischen Weiterbildungsgesetzes werden wohl nicht noch einmal 20 Jahre vergehen.

Das novellierte Weiterbildungsgesetz verschärft die Anerkennungsbedingungen gegenüber den Empfehlungen der Strukturkommission erheblich, indem die staatliche Anerkennung von Qualitätsmanagement und dessen Auditierung abhängig gemacht wird. Ganz im Sinne der Empfehlungen der Strukturkommission wird zwischen staatlicher Anerkennung, die gleichsam den Charakter eines Gütesiegels erhält, und finanzieller Förderung unterschieden. Die institutionelle Förderung anerkannter Einrichtungen (Zuschüsse zu den Personalkosten für das pädagogische und das Verwaltungspersonal, die etwa 50% der Gesamtaufwendungen nach dem bremischen Weiterbildungsgesetz nicht überschreiten sollte) wurde vor allem an zwei Kriterien geknüpft: an die Integration von allgemeiner, politischer und beruflicher Bildung und an die Teilnahme an der Planung eines integrierten Gesamtangebotes. Auch das novellierte Gesetz hält an der Unterscheidung der drei traditionellen Lernbereiche (allgemeine, politische und berufliche Weiterbildung) fest, die aber angesichts von Entgrenzungsphänomenen in der Angebotsentwicklung (Beispiele: Schlüsselqualifikationen; soziales Lernen mit Zielgruppen; Identitätssicherung als Ziel kompensatorischer beruflicher Weiterbildung) immer schwerer trennscharf voneinander abgegrenzt werden können, wie u. a. die Programmanalyse gezeigt hatte.

Im Gegensatz zu den Empfehlungen der Strukturkommission wird bei der Programmförderung noch einmal zwischen Regel- und Schwerpunktförderung unterschieden. Als Regelförderung können jene Einrichtungen, die auch die Voraussetzungen für die institutionelle Förderung erfüllen, Zuschüsse vom Land zu den Kosten für Bildungsurlaube, für Kurse der politischen Bildung sowie für Veranstaltungen für besonders benachteiligte Zielgruppen erhalten (Lehrgänge zum Nach-

holen des Schulabschlusses oder Grundbildungskurse). Diese Förderung ist aber anerkannten Anbietern vorbehalten, die also durch das Gesetz stärker bevorzugt werden, als von der Strukturkommission gedacht. Zur Schwerpunktförderung, die allen Anbietern offen steht, zählen vor allem Modellprogramme und besondere Maßnahmen. Hierüber entscheidet ein Förderungsausschuss, in dem erstmals auch nicht anerkannte Weiterbildungsanbieter vertreten sind. Die sogenannte Schwerpunktförderung war allerdings von Beginn an dadurch belastet, dass für Innovationen keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt wurden, so dass manche anerkannten Einrichtungen ihre Innovationen in der Regelprogrammförderung untergebracht haben, um nicht den Ausfall von Mitteln zu riskieren. Andererseits kann diese „Restsumme“ nur noch minimal einer Öffnung der Förderung für andere Anbieter dienen. Die Programmförderung orientiert sich insgesamt am Kriterium des Marktversagens.

Die neuen Anerkennungsbedingungen wurden inzwischen von allen früher bereits anerkannten Einrichtungen erfüllt, wenn auch z. T. unter Mühen und mit zusätzlichen Auflagen. Dazu stehen bereits viele leistungsfähige und alternative, insbesondere berufliche Anbieter bereit, diese Qualitätskriterien ebenfalls zu erfüllen. Da es kaum gelungen ist, die besonderen Kriterien für die institutionelle Förderung zu operationalisieren, müssten diese neuen Anbieter auch diese Förderung erhalten – ohne Erhöhung der Fördermittel insgesamt. Deshalb wird zur Zeit diskutiert, institutionelle und Programmförderung näher aneinander zu rücken: Wer kein „wertvolles“ Programm entwickelt, erhält keine institutionelle Förderung, was allerdings auch einige der vordem anerkannten Weiterbildungsanbieter betreffen wird.

Man kann die politischen Folgen – nicht unbedingt Wirkungen – der Evaluation etwa so resümieren: Der Staat verpflichtet sich, und das ist neu für die Bundesrepublik, zu einer immateriellen Förderung der Weiterbildung und übernimmt gleichsam Aufgaben der Supervision des Systems, etwa in der Förderung von Unterstützungsstrukturen, im Teilnehmerschutz oder in der Sicherung von Transparenz, z. B. durch den Aufbau eines Weiterbildungsinformationssystems. Dieser bemerkenswerte Veränderungswille beruht sicherlich auch auf der Erkenntnis, dass die weiter sinkenden staatlichen Mittel (nach dem Gesetz) eine nachhaltige direkte Förderung der Weiterbildung nicht mehr gestatten. Um so irritierender muss auf den Außenstehenden die Überkomplexität von drei För-

derartigen im neuen Weiterbildungsgesetz wirken, die einerseits gewisse Vorteile der früher bereits anerkannten Anbieter zu bewahren sucht, andererseits mit einer niedrigen Schwerpunktförderung Öffnungsbereitschaft und Innovationsfähigkeit signalisieren soll. Am weitreichendsten ist sicherlich die Verpflichtung der anerkannten Einrichtungen auf die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems, eine Regelung, die über die Empfehlungen der Strukturkommission hinaus und auf die Arbeiten des Ressorts und des Förderungsausschusses zurück ging. Ein unabhängiger Gutachter prüft, „ob eine Einrichtung bei der Organisation von Bildungsprozessen ein Qualitätsmanagementsystem besitzt und auch erfüllt, wobei keinerlei Vorgaben zur Art des Systems gemacht werden. Es liegt in der Verantwortung der Einrichtung, ein für sie entsprechendes System aufzubauen, das von einer von der Einrichtung eingesetzten Gutachterin bzw. einem Gutachter auf immanente Logik und Geschlossenheit unter Berücksichtigung aller qualitätsrelevanten Kernprozesse geprüft wird“ (Bötel/Gnahn/Merx 1998, S. 6). Eine Vorgabe zur Einführung etablierter Konzepte (ISO, TQM) erfolgte bewusst nicht, um eine oberflächliche Adaption zu verhindern und eigene Qualitätsanstrengungen anzustoßen. Allerdings sollten bei dem frei zu wählenden System alle qualitätsrelevanten Kernprozesse abgedeckt werden: die Bedarfsanalyse, die Konzeptentwicklung, die Teilnehmergewinning einschließlich der Beratung, die Durchführung und die Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen. Bei der detaillierten Operationalisierung eines für das Anerkennungsverfahren entwickelten Qualitätsleitfadens rücken die Input-Faktoren von Weiterbildung in den Mittelpunkt. Der Output wird insofern wichtig, als eine gewisse Stichprobe von Teilnehmenden regelmäßig befragt werden muss und die Verarbeitung dieser Evaluation durch die Planenden und Lehrenden zu dokumentieren ist. Es wäre interessant zu beobachten, wie die Weiterbildungseinrichtungen reagieren, wenn sie mit unterschiedlichen Systemlogiken – Professionalität als situative Kompetenz hier, Qualitätssicherung in der Form standardisierter betrieblicher Abläufe dort – konfrontiert werden (vgl. Harney 1998).

Nicht gelungen ist es, die auf insgesamt neun Senatsressorts verstreuten Zuständigkeiten für die Förderung und Steuerung der Weiterbildung zusammenzufassen. Allerdings forciert das Interesse an einer Straffung der Finanzmittel die Zusammenarbeit senatorischer Behörden. So wurde in den vergangenen Legislaturperioden beschlossen, dass alle Weiterbildungsmittel einheitlich dargestellt werden unter Federführung

des Bildungsressorts; zudem wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die aus unterschiedlichen Senatsressorts zusammengesetzt ist und sukzessive bestimmte gemeinsame Themen abarbeiten soll, z. B. die Einbeziehung der Berufsschulen in die berufliche Weiterbildung, die Vereinfachung der Gremienarbeit usw. Bisher nicht angesprochen wurde die Frage, ob alle vom Staat (auch außerhalb des WBG) geförderten Einrichtungen auch staatlich anerkannt sein müssen, was nach den vorangehend beschriebenen Beschlüssen folgerichtig wäre. Die immer noch unzureichende Koordination aller Politikbereiche und Förderstrukturen geht sicherlich auf Konkurrenzen zwischen unterschiedlich gewichtigen Politikfeldern zurück. Man kann dies aber auch als einen von mehreren Hinweisen dafür nehmen, dass der Systembildungsprozess der Weiterbildung noch un abgeschlossen ist, ja dass überhaupt offen ist, ob Weiterbildung sich zu einem einheitlichen und von *einer* politischen Instanz zu steuernden System entwickeln wird. Nach wie vor verbleiben große Teile der Weiterbildung außerhalb bildungspolitischer Zuständigkeit.

Wer von der Arbeit der Strukturkommission Weiterbildung vor allem Innovationen erwartete (oder befürchtete), kann auf manches verweisen. Neu ist für die Bundesrepublik das Qualitätsaudit für die Anerkennung, das die Volkshochschule und einige andere Einrichtungen nur mit großer Mühe oder im zweiten Anlauf passiert haben. Die Politik versucht, indirekte Steuerungsaufgaben stärker zu beachten, indem sie mit der erweiterten Anerkennung, mit der Schwerpunktförderung und der Betrachtung der Weiterbildungspolitik als Querschnittsaufgabe zusätzliche Aufgaben in den Blick nimmt. Dies reicht hin bis zu dem Anspruch, Weiterbildung als Teil eines „Systems lebensbegleitenden Lernens“ zu behandeln. Schließlich wurden in der Folge die Fördermodalitäten auf ihre Stimmigkeit hin untersucht, was zu Verschiebungen unter den anerkannten Einrichtungen führen wird. Nicht zuletzt deutet sich die Vereinfachung und Zuspitzung der Förderung auf nicht marktgängige Schwerpunkte an, u. a. aufgrund sinkender Mittel. Damit scheint sich der Staat auf eine Korrektur des Marktgeschehens zurückzuziehen, eine aktive Gestaltung von Weiterbildung als quartäres System wird faktisch nicht mehr angestrebt. Dass diese Konzentration der Politik auf eine Korrektur des Marktgeschehens nicht nur wichtig, sondern in begrenztem Umfang durchaus auch wirksam ist, haben nicht zuletzt die Befunde der Programmanalyse gezeigt, etwa in der politischen Bildung oder der kompensatorischen Berufsbildung. Gleichzeitig droht sich Politik damit aus

der Gestaltung zukunftssträchtiger Entwicklungen zu verabschieden, insbesondere in der beruflichen und allgemeinen Weiterbildung. In diesem Abschied von einer gestaltenden Bildungspolitik ist Bremen allerdings nur Beispiel für einen allgemeinen Trend (vgl. dazu Dröll 1999b); zu verweisen wäre auf die jüngst von der CDU vorgeschlagene Gründung einer gemeinnützigen „Stiftung Bildungstest“ oder auf den Vorschlag der Bundesministerin für Bildung, Forschung und Technologie, die Stiftung Warentest mit dieser Aufgabe zu betrauen. Ähnliche Vorschläge wurden bereits 1998 vom Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung und von der Bertelsmann-Stiftung unterbreitet. Je für sich sind dies durchaus sinnvolle und begrüßenswerte Vorhaben, zugleich aber auch Belege für den Bedeutungsverlust einer gestaltenden Bildungspolitik. Vor diesem Hintergrund erscheint die jüngst von einigen Gewerkschaften angeregte Initiative für Bundesregelungen in der beruflichen Weiterbildung wenig aussichtsreich.

Auf der anderen Seite können diejenigen, die von der Arbeit der Strukturkommission vor allem erwarteten, dass vorhandene Strukturen (der Anerkennung, der Förderung, der Steuerung) vor weiteren Einschnitten durch die Politik geschützt werden, durchaus auch auf Erfolge verweisen: der korporative Pluralismus bremischer Prägung wurde (vorläufig) bewahrt, zudem konnte die Politik auf die Sicherung hauptberuflichen Personals als wichtige Qualitätsvoraussetzung verpflichtet werden. Gesetz und Durchführungsbestimmungen enthalten zudem im Detail eine Vielzahl von Regelungen, die insbesondere den anerkannten Einrichtungen und hier wiederum denjenigen mit einem Schwerpunkt in der politischen Bildung bzw. in der Grundbildung zugute kommen. Sollte sich das Integrationsgebot in der bisherigen Form allerdings nicht als dauerhaft tragfähiges Kriterium für die institutionelle Förderung erweisen, stünde eine Reihe insbesondere beruflicher Anbieter ebenfalls vor der institutionellen Förderung. Da die Mittel nach dem Weiterbildungsgesetz sicherlich nicht entsprechend aufgestockt würden, wäre mit geringeren Zuschüssen an anerkannte Einrichtungen zu rechnen, ohne dass von den Trägern Kompensationen zu erwarten wären.

Die Strategie von Bestandssicherung und behutsamer Öffnung wird, daran ist nicht zu zweifeln, die durchgreifenden Trends zur Kommerzialisierung des Weiterbildungsangebots und zur Marginalisierung der öffentlichen Förderung nicht aufhalten, geschweige denn umkeh-

ren. Anschlussuntersuchungen zur Programmanalyse zeigen, dass in den 1990er Jahren nur noch solche Angebotsbereiche expandieren, die über den Markt finanziert werden können, während alle übrigen Bereiche stagnieren oder rückläufig sind (vgl. Schrader 2000). Dies und die punktuelle Bestandsaufnahme machen noch einmal deutlich, wie notwendig eine kontinuierliche, prozessorientierte und breit angelegte Beobachtung des Systems Weiterbildung und seiner gravierenden Veränderungen ist. In diesem Kontext wäre auch nach Aufwand und Ertrag einer wissenschaftlichen Politikberatung zu fragen, wie sie in den 1990er Jahren neben Bremen auch in anderen Bundesländern praktiziert wurde. Eine solche Evaluation politikberatender „Systemevaluationen“ hätte nicht nur nach ihrem Einfluss auf die Weiterbildungspolitik zu fragen, die zwischen einer bloß legitimierenden Absicherung des staatlichen Rückzugs aus der Weiterbildungspolitik, der Verhinderung durchgreifender Kürzungsabsichten und innovativen Impulsen anzusiedeln wäre. Zu fragen wäre nicht zuletzt auch nach dem Ertrag für die Wissenschaftsdisziplin, die sich an den Systembeobachtungen der 1990er Jahre mit großem Aufwand beteiligt und dabei *eigene* Forschungen vernachlässigt hat.

Literatur

- Arbeitsamt Bremen (1994a): Förderung der beruflichen Weiterbildung 1994. Bremen
- Arbeitsamt Bremen (1994b): Sonderheft des Arbeitsamtes Bremen. Förderung der beruflichen Weiterbildung 1993. Bremen
- Arbeitsamt Bremerhaven (1984a): Der Arbeitsmarkt 1994 in Bremerhaven/Wesermünde. Bremerhaven
- Arbeitsamt Bremerhaven (1994b): Förderung der beruflichen Weiterbildung. Bremerhaven
- Baethge, M. (1992): Die vielfältigen Widersprüche beruflicher Weiterbildung. In: WSI-Mitteilungen, S. 313-321
- Barloschky, K./Ohlrogge, G. (1995): Zur Situation und Praxis der gemeinnützigen nicht-erkannten Weiterbildung im Lande Bremen, In: Strukturkommission ... 1995b, a. a. O., S. 293-357
- Benedix, U./Knuth, J./Linke, W./Wachtveitl, E. (1993): Zusammenfassung der EQUIB-Untersuchungen. Analysen betrieblicher Strukturdaten für eine integrierte Technologie-, Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik im Lande Bremen. Bremen
- Blaschke, D. (1995): Zum volkswirtschaftlichen und individuellen Nutzen von Weiterbildung. In: Amt für Berufs- und Weiterbildung in der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung (Hrsg.): Weiterbildung bringt Gewinn – Wem? Hamburg, S. 28-39
- Bötel, Ch./Gnahn, D./Merx, K. (1998): Begleitung der Implementierung von Qualitätsmanagementsystemen bei Weiterbildungseinrichtungen im Lande Bremen. Endbericht. Hannover

- Dobischat, R./Husemann, R. (Hrsg.) (1997): Berufliche Bildung in der Region. Zur Neubewertung einer bildungspolitischen Gestaltungsdimension. Berlin
- Dräger, H./Günther, U./Thunemeyer, B. (1996): Bilanz und Kritik ausgewählter Länderstudien zur Weiterbildung. In: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.): Gutachten für die Vorstudie zur Evaluation der Weiterbildung. Soest, S. 7-42
- Dröll, H. (1994): Der Sprachschulmarkt in Frankfurt am Main. Eine empirische Untersuchung des Bildungs- und Förderungswerks der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Frankfurt/M.
- Dröll, H. (1999a): Weiterbildung als Ware. Ein lokaler Weiterbildungsmarkt – das Beispiel Frankfurt/M., Schwalbach
- Dröll, H. (1999b): Weiterbildungspolitik. Politische Positionen zum vierten Bildungssektor. Ein Überblick. Bad Heilbrunn
- Faulstich, P./Döring, O. (1995a): Bestand und Perspektiven der informations-technischen Weiterbildung in Bremen. In: Strukturkommission ... 1995b, a. a. O., S. 127-154
- Faulstich, P./Döring, O. (1995b): Betriebliche Weiterbildungsaktivitäten und Erwachsenenbildungsinstitutionen, In: Strukturkommission ... 1995b, S. 403-427
- Faulstich, P./Teichler, U., Bojanowski, A., Döring, O. (1991): Bestand und Perspektiven der Weiterbildung. Das Beispiel Hessen. Weinheim
- Faulstich, P./Teichler, U./Döring, O. (1996): Bestand und Entwicklungsrichtungen der Weiterbildung in Schleswig-Holstein. Weinheim
- Gerl, H./Pehl, K. (1983): Evaluation in der Erwachsenenbildung, Bad Heilbrunn
Gesetz zur Änderung von Weiterbildungsvorschriften des Landes Bremen. In: Bremer Gesetzblatt vom 18.6.1996, S. 127
- Gieseke, W. (1995): Qualitätssicherung und Professionalisierung in der Weiterbildung. In: Strukturkommission ... 1995b, a. a. O., S. 359-402
- Gieseke, W. u. a. (1997): Evaluation der Weiterbildung. Gutachten. Boenen
- Gieseke, W./Heuer, U. (1995): Weiterbildung für Frauen. In: Strukturkommission ... 1995b, a. a. O., S. 79-126
- Harney, K. (1998): Krise öffentlicher Trägerschaft in der Weiterbildung: Betrieblichkeit als Referenzproblem. In: Brödel, R. (Hrsg.): Lebenslanges Lernen – lebensbegleitende Bildung. Neuwied, Krißel, S. 184-195
- Hufer, K.-P. (1994): Wiedergewinnung der Politik für die politische Bildung. In: Körber, K. (Hrsg.): Politische Weiterbildung zwischen Gesellschafts- und Subjektorientierung. Bremen, S. 115-130
- Körber, K./Kuhlenkamp, D./Peters, R./Schlutz, E./Schrader, J./Wilckhaus, F. (1995): Das Weiterbildungsangebot im Lande Bremen. Strukturen und Entwicklungen in einer städtischen Region. Bremen
- Kuhlenkamp, D. (1995a): Strukturen und Entwicklungschancen wissenschaftlicher Weiterbildung. In: Strukturkommission ... 1995b, a. a. O., S. 155-217
- Kuhlenkamp, D. (1995b): Gesetzliche und staatliche Rahmenbedingungen für die Weiterbildung im Lande Bremen. In: Strukturkommission ... 1995b, S. 219-292
- Kuhlenkamp, D./Wilckhaus, F. (1995): Zur institutionellen Struktur der Weiterbildung im Lande Bremen (Einrichtungsumfrage). Bremen
- Kuwan, H. (1999): Berichtssystem Weiterbildung VII. Erste Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in den alten und neuen Bundesländern. Bonn

- Lenzen, D./Luhmann, N. (Hrsg.) (1997): Bildung und Weiterbildung im Erziehungssystem. Lebenslauf und Humanontogenese als Medium und Form. Frankfurt/M.
- Richtlinien zur Durchführung des Gesetzes über die Weiterbildung im Lande Bremen. In: Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen vom 7.5.1997, S. 217
- Sauter, E. (1989): Ansätze für eine Neuorientierung der beruflichen Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, S. 3-8
- Schlutz, E./Schrader, J. (1997): Systemebeobachtung in der Weiterbildung. Zur Angebotsentwicklung im Lande Bremen, In: Zeitschrift für Pädagogik, H. 6, S. 987-1008
- Schlutz, E./Schrader, J. (1999): Veränderungen im Weiterbildungsangebot diesseits und jenseits von Arbeit. In: Arnold, R./Gieseke, W. (Hrsg.): Die Weiterbildungsgesellschaft. Bd. 2: Bildungspolitische Konsequenzen. Neuwied, Kriftel, S. 27-44
- Schrader, J. (2000): Systembildung in der Weiterbildung unter den Bedingungen halbiert Professionalisierung. Weiterbildungsprogramme und Weiterbildungsinstitutionen im Wandel. Habilitationsschrift. Bremen
- Senator für Arbeit und Frauen. Abteilung Arbeitsmarktpolitik (1995): Informationen zum Arbeitsmarkt des Landes Bremen. Bremen
- Siebert, H./ Peters, R.: Politische und ökologische Bildung. In: Strukturkommission ... 1995b, a. a. O., S. 33-78
- Siebert, H. (1995): Bildungsurlaub – Organisationsformen, Themen, Nutzung. In: Strukturkommission ... 1995b, a. a. O., S. 1-31
- Strukturkommission Weiterbildung des Senats der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.) (1995a): Bd. 1. Bremer Bericht zur Weiterbildung – Analysen und Empfehlungen zu den Perspektiven der Weiterbildung im Lande Bremen. Bremen
- Strukturkommission Weiterbildung des Senats der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.) (1995): Bd. 2. Untersuchungen zur bremischen Weiterbildung. Expertisen. Bremen
- Teichler, U./Döring, O. (1995): Ansatz und Wirksamkeit von Unterstützungsstrukturen in der Weiterbildung. In: Strukturkommission ... 1995b, a. a. O., S. 429-454
- Tippelt, R./Eckert, Th./Barz, H. (1996): Markt und integrative Weiterbildung. Zur Differenzierung von Weiterbildungsanbietern und Weiterbildungsinteressen. Bad Heilbrunn

Wandel des Angebots in der Erwachsenenbildung: Regionalstudie Freiburg

Das Angebot und die Nachfrage in der Erwachsenen-/Weiterbildung expandierten in den letzten Jahrzehnten in Deutschland stetig. Dies trifft – statistisch gut nachgewiesen – für den institutionalisierten formalen Bereich zu (vgl. Kuwan 1999, S. 19ff.), dies ist aber auch für den informalen selbstorganisierten Bereich plausibel. In jüngerer Vergangenheit wird in programmatischen Statements die Forderung nach einer Erweiterung des Wirkungs- und Verantwortungshorizontes von Weiterbildung hervorgehoben: Die Definition der Weiterbildung als „Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer ersten Bildungsphase“ (so hatte es der Deutsche Bildungsrat 1970 formuliert) sei überholt. ‚Weiterbildung‘ in einem modernen, erweiterten Sinn umfasst auch vielfältige Bemühungen um das nicht organisierte Lernen der Menschen in täglichen Lebens-, Arbeits- und Mediensituationen und besonders in Krisensituationen (vgl. Dohmen 1999).

1. Theoretischer Bezugsrahmen für Differenzierungsprozesse

Das Wachstum der Bedeutung der Erwachsenen- und Weiterbildung und auch ihr weiter werdender Wirkungshorizont führen nicht nur zu Ausdehnungs-, sondern auch zu Differenzierungsprozessen. Letztere werden im Bereich der Weiterbildung nicht ohne Weiteres als positiv bewertet. Einerseits wird argumentiert, dass eine wachsende Arbeitsteilung und eine spezialisierende Differenzierung zwischen Institutionen ehemals verbundene Aufgaben im pädagogischen Prozess problematisch fragmentierten und atomisierten (vgl. Siebert 1993, S. 74ff.). Wenn Vielfalt und Pluralität zum Selbstzweck würden, ginge die soziale Integration verloren. Integration aber ist gerade in der Erwachsenen- und Weiterbildung als ein Programm zu verstehen, das gegen Ghettoisierung, Isolation, Stigmatisierung und soziale Ungleichheit wirkt.

Andererseits werden in Anlehnung an Modernisierungstheorien (vgl. Lenhart 1987; Lepsius 1977; Luhmann 1985) Prozesse funktio-

naler Differenzierung als eher positiv gewertet, da sie als Anpassungsprozess sozialer Systeme an die Anforderungen und Aufgaben interpretiert werden, die von ihrer Umwelt an sie gestellt werden. Dabei stellen Integration und Differenzierung keine Gegensätze dar, sondern sie werden als sich wechselseitig bedingende zentrale Elemente der gesellschaftlichen Modernisierung begriffen (vgl. Tippelt 1990). In der Systemtheorie von T. Parsons bezieht sich Integration auf gegenseitige Anpassungen der einzelnen Einheiten eines Systems unter der Perspektive ihres Beitrags für das effektive Funktionieren des Gesamtsystems. Voraussetzungen hierfür sind die Anerkennung übergeordneter Werte durch die einzelnen Einheiten (Strukturerhaltung) und ein wechselseitiger Austausch dieser Einheiten mit der System-Umwelt (Adaptation, Zielerreichung). Diese Prozesse können sowohl zu einer Segmentierung der einzelnen Subsysteme wie auch zu einer (funktionalen) Differenzierung führen. Segmentierung ist dann gegeben, wenn es strukturell unterschiedliche Einheiten in einem System gibt, die im Wesentlichen dieselbe Funktion haben (z. B. Familien). Von einer Differenzierung kann gesprochen werden, wenn strukturierte Einheiten in den Funktionsabläufen eines Systems zu immer speziellerer Bedeutung gelangen. Dies setzt die Ausbildung unterschiedlicher, komplementärer Systemeinheiten voraus, die integriert und vernetzt werden müssen, wenn Differenzierung nicht die Schwächung, sondern die Steigerung der Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems bewirken soll.

Überträgt man diesen Gedanken auf die Erwachsenen- und Weiterbildung, lässt sich von drei Formen bzw. Strategien der Integration sprechen (vgl. Tippelt 1996, S. 154ff.):

1. *Verfahrensbezogene Integration*: Erwachsenenbildung ist selbstverständlich grundlegenden Werten und Rechten der freien, gleichberechtigten und solidarischen Persönlichkeitsentfaltung verpflichtet. Es gilt aber als sehr schwierig und nicht wünschenswert, die Weiterbildung in pluralen und demokratischen Gesellschaften einem einheitlichen Wertesystem (z. B. einer bestimmten Persönlichkeitsvorstellung) zu verpflichten, und es ist daher kaum realisierbar, einen Konsens auf der Ebene hochinklusive Werte herbeizuführen. Angesichts der heterogenen Anbieter und der differenzierten Nachfrage scheint eine lose Vernetzung von Weiterbildungsanbietern auf regionaler und überregionaler Ebene eine realistischere Strategie zur Förderung

von Integration in der Weiterbildung zu sein. Verfahrensbezogene Integration entsteht z. B. aufgrund entsprechender rechtlicher Bestimmungen, finanzieller Förderungsmaßnahmen und auch einer Kooperation unter den Weiterbildungsanbietern.

2. *Professionsbezogene Integration*: Durch die (Selbst-)Verpflichtung der Anbieter, hohe gemeinsam akzeptierte Mindeststandards der Qualität des Personals einzuhalten, kann Erwachsenenbildung durch Professionalisierung integriert werden. Das bezieht sich sowohl auf die professionelle Kompetenz bei der Einstellung als auch auf die kontinuierliche Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter/innen.
3. *Normative Integration*: Hier wird davon ausgegangen, dass eine Integration des Weiterbildungsbereiches über eine gemeinsame Idee möglich wäre. Dabei scheint der Bildungsbegriff, der als normatives Regulativ wichtig ist, der aber bereits in den Anfängen der Erwachsenenbildung verschieden aufgefasst wurde (vgl. Tietgens 1999), an Integrationskraft verloren zu haben – zugunsten eines erweiterten Lernbegriffes, wie er z. B. in den Schlagworten ‚Lebenslanges Lernen‘ oder ‚Lernende Organisation‘ gebraucht wird.

Aus dieser theoretischen Perspektive heraus stellt sich die konkrete Frage, inwieweit diese Strategien in der Erwachsenen- und Weiterbildung bereits realisiert bzw. umgesetzt werden. Dieser empirisch diskutierbaren Frage gingen wir in einer Befragung von Weiterbildungsinstitutionen im Raum Freiburg i. Br. nach. Differenzierungs- und Integrationsprozesse sollten aus institutioneller Perspektive beschrieben werden. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie vorgestellt (vgl. ausführlicher Eckert 1996; Tippelt/Eckert 1996), und es werden einige Daten aus dieser Untersuchung, die sich auf das Selbstverständnis der Weiterbildungsanbieter beziehen, einer erneuten Analyse unterzogen.

2. Die Freiburger Befragung von Weiterbildungsanbietern

Ziel unserer Studie war es, den Weiterbildungsmarkt in der Region Freiburg i. Br. anhand der Weiterbildungsanbieter zu beschreiben. Dazu wurden zunächst Adressen von Institutionen gesammelt, die – hauptsächlich oder gelegentlich – Veranstaltungen durchführen, organi-

sieren oder leiten, die sich mit dem ausdrücklichen Ziel an Erwachsene wenden, diese in irgendeiner Hinsicht (weiter-)zubilden. Der Untersuchung lag damit ein eher weit gefasstes Verständnis von Erwachsenen- bzw. Weiterbildung zugrunde. Das diente aus damaliger Sicht einer möglichst vollständigen Erfassung von Weiterbildungsanbietern in dieser Region. Aus heutiger Sicht bietet diese Vorgehensweise die Möglichkeit einer empirischen Analyse von Veränderungen auf dem Weiterbildungsmarkt, die sich aus der Forderung ergeben können, Weiterbildung nicht ausschließlich auf den Bereich des organisierten Lernens zu beschränken (vgl. Dohmen 1999). Dennoch wurden Institutionen, von denen anzunehmen war, dass Weiterbildung dort ausschließlich informell (oder nicht intentional) erfolgte (z. B. Initiativgruppen), aus der Untersuchung ausgeschlossen.

Die Beschränkung auf den Freiburger Raum wurde nicht über den Veranstaltungsort oder den Sitz der Weiterbildungsanbieter realisiert, sondern über die Zugänglichkeit einer Institution über Werbung, Veranstaltungsankündigungen oder Programme. Zur Erstellung einer Adressenkartei wurde entsprechendes Material gesammelt und ausgewertet. Sie umfasste etwas mehr als 600 Adressen. Diese bezogen sich auf:

- Einzelpersonen oder Praxen, die entsprechende Inserate veröffentlicht hatten,
- Arbeitskreise oder -gruppen, Vereine, Verbände oder ‚Zentren‘ mit entsprechend ausgewiesenen Zielen,
- Kammern,
- Schulen mit Angeboten der beruflichen Aus- und Weiterbildung,
- explizite Weiterbildungseinrichtungen.

An diese Adressen wurde im Juni 1995 ein Fragebogen verschickt, der offene und geschlossene Fragen zu folgenden Themen enthielt:

- Rechtsform der Einrichtung,
- beschäftigte Personen,
- Finanzierung der Veranstaltungen, Teilnehmergebühren,
- Räumlichkeiten,
- Umfang der Veranstaltungen und deren Organisationsform,
- Abschlusszertifikate,
- besondere Zielgruppen und Bildungsschwerpunkte,
- Selbstverständnis des Anbieters.

Von den zurückgesandten Fragebögen waren 189 auswertbar¹, was einer Rücklaufquote von ca. 30% entspricht.

Die wichtigsten Ergebnisse der Freiburger Studie sollen nun näher beschrieben werden.

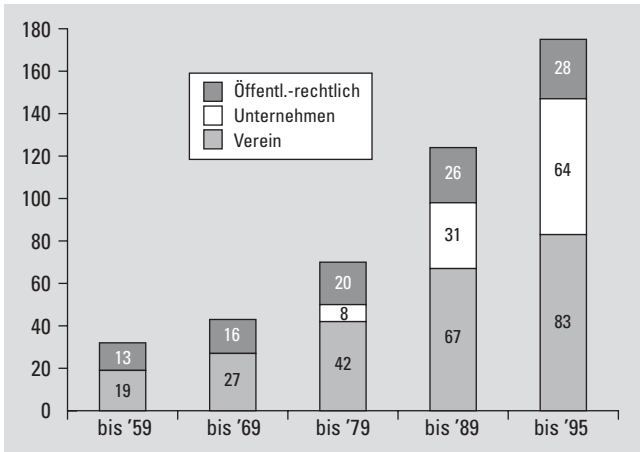
1) Weiterbildungsexpansion

Anhand der Angaben zur Gründung der Einrichtung lassen sich ‚hilfsweise‘ auch zeitliche Hinweise zu den institutionellen Entwicklungen auf dem Weiterbildungsmarkt im Raum Freiburg ableiten. Hilfsweise deswegen, weil die erhobenen Daten keine echte Zeitreihe bilden und sich ausschließlich auf Einrichtungen beziehen, die 1995 (noch) existierten. Dadurch werden Wachstumsraten gerade aus jüngerer Zeit überschätzt. Trotz dieser methodischen Probleme dürfte sich aber der Umstand, dass in den 1960er Jahren in der Region Freiburg i. Br. 12, in der ersten Hälfte der 1990er Jahre bereits 54 Weiterbildungseinrichtungen gegründet wurden und dass sich eine Steigerung der Zahl neu gegründeter Einrichtungen durch die einzelnen Dekaden verfolgen lässt, nicht allein auf Methodenartefakte zurückgeführt werden (vgl. Eckert 1996, S. 53ff.). D. h., sie ist erklärungsbedürftig. In der folgenden Tabelle sind die Gründungsjahre der untersuchten Weiterbildungsanbieter nach Dekaden dargestellt:

	bis 1959	bis 1969	bis 1979	bis 1989	bis 7/1995
Anbieter (kumuliert)	33	45	71	125	179
Zuwachs		12	26	54	54

Die Zahlen machen nicht nur die – trotz aller methodischen Vorbehalte – beträchtliche Steigerung der Zahl von Weiterbildungsanbietern in der Region Freiburg i. Br. deutlich; sie veranschaulichen auch, dass die Anzahl der Weiterbildungsanbieter, die traditionell in einem anderen Bereich engagiert waren und sich nun u. a. auch der Weiterbildung zugewandt haben (denkbar wären z. B. Sportvereine, die sich nun auch als Anbieter im Bereich der Gesundheitsbildung verstehen, oder Vereine, die sich im Umweltschutz engagieren und sich nun als Anbieter politischer Weiterbildung begreifen), nicht sehr bedeutend sein dürf-

te. Die Steigerungsrate muss demnach im Wesentlichen durch das Hinzukommen neuer Anbieter erklärt werden, die sich hauptsächlich der Weiterbildung widmen wollen. Dabei haben sich – wie die folgende Grafik verdeutlicht – der organisatorische Hintergrund der Institutionen und – wie noch zu zeigen sein wird – deren Orientierung verändert.



In der Grafik ist für die einzelnen Dekaden die Anzahl der Weiterbildungsanbieter in der Region Freiburg i. Br. mit unterschiedlicher Rechtsform dargestellt. Unterschieden wird hier zwischen einer öffentlich-rechtlichen (Schulen, auch Volkshochschulen) und einer unternehmerischen Rechtsform (GmbH, Aktiengesellschaft, Inhaber-Unternehmen) sowie zwischen Vereinen.² Die einzelnen Häufigkeitsangaben sind jeweils kumuliert. Aufgrund fehlender Angaben zur Rechtsform wurden hier weniger Anbieter berücksichtigt als in der obigen Tabelle.

2) Bedeutungszuwachs von Weiterbildungsunternehmen und -vereinen

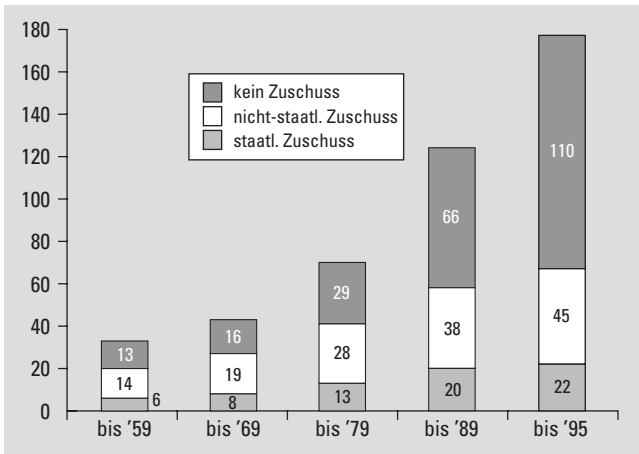
Weiterbildungsunternehmen waren bis in die 1960er Jahre in der Region Freiburg i. Br. überhaupt nicht vertreten (in den 1960er Jahren wurde ein Weiterbildungsunternehmen gegründet, das in der Grafik nicht erscheint). Erst in den 1970er Jahren ist ihr Anteil auf einen nennenswerten Betrag (ca. 10%) angewachsen; in den 1990er Jahren betrug

er fast 37%. Etwa die Hälfte der Weiterbildungsanbieter in den 1990er Jahren waren eingetragene Vereine. Es wäre allerdings voreilig, aufgrund dieser Befunde von einer Kommerzialisierung des Weiterbildungssektors zu sprechen, da auch zwischen den Institutionen einer einzelnen Rechtsform beträchtliche Unterschiede existieren: So sind öffentlich-rechtliche Einrichtungen nicht zwangsläufig Non-Profit-Unternehmen (z. B. Krankenkassen) und private Unternehmen können auch als gemeinnützig anerkannt sein, sie können aus einer Vielzahl von Angestellten bestehen oder aus einer Person, für die die Weiterbildung ein Betätigungsfeld unter mehreren ist oder die mehrere nebenberufliche Tätigkeiten als Hauptberuf ausübt (vgl. z. B. Faulstich 1999); so können Vereine relativ eigenständig sein (wie bspw. Volkshochschulen) oder aber von übergeordneten Institutionen ins Leben gerufen worden und von ihnen und ihren Interessen abhängig sein. Weitere Aufschlüsselungen (vgl. Eckert 1996, S. 56; Tippelt/Eckert 1996, S. 672) zeigen, dass unter den Weiterbildungsunternehmen mehr als die Hälfte als Inhaber-Unternehmen bzw. als Praxen zu klassifizieren waren. Von diesen wiederum bestritten 39% ihren gesamten Lebensunterhalt mit Weiterbildung (andere Unternehmen: 44%), von denen wiederum mehr als die Hälfte in den 1990er Jahren gegründet wurden (bei den anderen Unternehmen lag der Schwerpunkt in den 1980er Jahren). Das deutet darauf hin, dass in den 1990er Jahren neue unternehmerische Formen im Bereich der Weiterbildung entstanden sind. Inwieweit es hierbei zu einer Tendenz kam, die sich mit ‚Hauptberuf: Nebenberufler‘ überschreiben lässt (vgl. Faulstich 1999), bliebe allerdings zu klären.

3) Veränderte Finanzierung und Konkurrenz

Mit dem Wandel der Organisations- und Rechtsform der Weiterbildungsanbieter korrespondieren auch ein gewandeltes Selbstverständnis und eine andere zielgruppenspezifische Ausrichtung. Wie die folgende Grafik veranschaulicht, ist der Anteil der Institutionen, die ohne finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand auskommen müssen, von Dekade zu Dekade gewachsen.

Die Grafik verdeutlicht, dass die Zahl der Einrichtungen, die ohne finanziellen Zuschuss auskommen müssen, sowohl zahlen- als auch anteilmäßig von Dekade zu Dekade ansteigt (vgl. Eckert 1996, S. 60ff.). Von den vor 1960 gegründeten Institutionen erhalten ca. 40% keinen Zuschuss, von den insgesamt untersuchten Einrichtungen 62%; betrach-



tet man nur die in den 1990er Jahren gegründeten Einrichtungen, dann sind es sogar 83%.

Korrespondierend hierzu waren es nahezu 40% der befragten Weiterbildungsanbieter, die ihre Aktivitäten vollständig über Teilnehmergebühren finanzierten. Besonders hoch war dieser Anteil in den Bereichen Management und Esoterik³. Da sich Angebot und Nachfrage gegenseitig bedingen, ist die Annahme naheliegend, dass in diesen Bereichen das Weiterbildungsinteresse besonders hoch ist. Geht man weiter davon aus, dass im Bereich Esoterik die Gebühren wesentlich häufiger von Privatpersonen getragen werden als im Bereich Management, dann weist dieser Befund auch darauf hin, dass die sog. Ökonomisierung der pädagogischen Initiativen (vgl. Nittel 1996) in den einzelnen Bereichen der Weiterbildung sehr unterschiedliche Konsequenzen und auch Voraussetzungen hat.

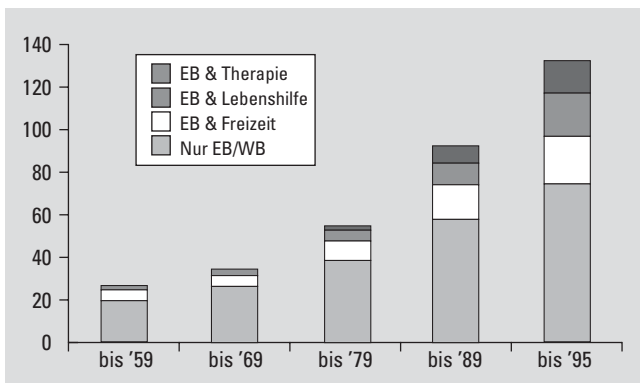
Auch wenn man die hohe Bedeutung esoterisch orientierter Weiterbildung als ein Freiburger Spezifikum ansieht (vgl. die Dokumentation von Ferber/Neuhoff/Welz 1990), muss allgemein von der Existenz verschiedener Teil-Märkte im Bereich Erwachsenen-/Weiterbildung ausgegangen werden. Diese unterscheiden sich in ihren strukturellen und thematischen Bedingungen, können aber durchaus auch in Konkurrenz zueinander stehen, sei es, dass innerhalb einer größeren Einrichtung ein Bereich eine

deutlich höhere Beteiligung und damit höhere Teilnehmergebühren verzeichnen kann (vgl. Nussli 1996), sei es, dass Einrichtungen, die sich auf einen bestimmten Bereich spezialisiert haben, diesen durch die Zuschussgeber diskriminiert sehen. Die folgenden beiden Kommentare aus zwei unterschiedlichen Fragebögen veranschaulichen dies. Da heißt es zum einen: „Die VHS sieht sich in zunehmendem Wettbewerb (Qualität, Preis) mit anderen – teils spezialisierten – Einrichtungen und Initiativen. Sie sieht sich vor die Notwendigkeit gestellt, zur Kompensation von Zuschussminderungen einen immer größeren Eigenbetrag zu leisten.“ Und zum anderen: „Die Besonderheiten liegen in Freiburg in einer zunehmenden Monopolisierung der Erwachsenenbildung. Zu den Besonderheiten gehört auch, dass es eine staatliche Förderung der ‚neuen‘ Erwachsenenbildung, insbesondere der neuen Träger der Erwachsenenbildung in Baden-Württemberg, nicht gibt. Lobbyismus unter anderem der VHS hat eine Förderung freier und neuer Träger in Baden-Württemberg bislang verhindert.“ Unabhängig davon, wie weit der zweite Kommentar zutreffend ist: Er belegt die Schärfe der Auseinandersetzung um eine immer geringer werdende finanzielle Unterstützung und um eine (staatliche) Anerkennung themenspezifischer Angebote in der Weiterbildung. Damit ist die Bildungspolitik auch im Rahmen der Erwachsenenbildung bei der Finanzierung einem zunehmenden Rechtfertigungsdruck ausgesetzt.

Konkurrenzsituationen wie diese lassen es fraglich erscheinen, ob Weiterbildung (und Erziehung) dazu beitragen kann, eine Basis für die überlebenswichtige soziale Kooperation zwischen Individuum und Gruppe zu schaffen (vgl. Durkheim 1977). Stößt das Konzept einer ‚integrativen Weiterbildung‘, das Dohmen (1991) diesen ‚zentrifugalen Kräften‘ entgegenstellt, überhaupt auf eine Akzeptanz bei den Weiterbildungsanbietern?

4) Neues Selbstverständnis

Eine Antwort auf diese Frage muss sich auf das Selbstverständnis dieser Institutionen beziehen. Auch das scheint sich in den letzten Jahrzehnten geändert zu haben. Zumindest sank der Anteil der Einrichtungen, die sich ausschließlich als Weiterbildungsanbieter verstehen, und es nahmen diejenigen zu, die Weiterbildung mit Freizeitgestaltung, mit Lebenshilfe oder mit therapeutischen Funktionen in Verbindung bringen. Die Ergebnisse unserer Befragung sind in der folgenden Grafik zusammengestellt:



Die Grafik zeigt, dass sich zwar das Selbstverständnis auch der meisten jüngeren Einrichtungen ausschließlich an der Erwachsenen-/Weiterbildung orientiert, sie belegt aber auch wachsende Überschneidungen mit Themen aus dem Freizeit- und aus dem Gesundheitsbereich. Betrachtet man die einzelnen Einrichtungen selbst, so lassen sich unterschiedliche Gruppen ausmachen: Da gibt es zum einen Einrichtungen mit längerer Tradition, die Weiterbildung als eine von vielen Aufgaben sehen (bspw. Johanniter Unfall-Hilfe oder Frauenbund) oder sich auf diesem Feld möglicherweise erst seit kürzerem engagieren. Daneben gibt es jüngere Weiterbildungseinrichtungen, die die Bedeutung der Weiterbildung nicht nur im beruflichen Bereich sehen (bspw. Sprachenschulen). Und schließlich existieren Vereine, Praxen oder Initiativen, die Weiterbildung in ein Konzept der Lebensführung integrieren (z. B. Lebenswelt oder Esoterik). Geht man vom Gründungsdatum dieser Einrichtungen aus, so vollzog sich diese Entwicklung in der geschilderten Reihenfolge. Allerdings kann dies nicht zwangsläufig aus den Daten abgeleitet werden.

Die Ergebnisse deuten also insgesamt darauf hin, dass die wachsende Bedeutung der Weiterbildung mit einer zunehmenden Differenzierung der sie tragenden Institutionen einhergeht, deren Triebkräfte in unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen zu finden sind. Zu nennen sind hier zum einen die wachsende wirtschaftliche Bedeutung von Bildung und Weiterbildung, zum anderen ein sich wandelndes Verständnis vom Leben und der Gesellschaft in unter-

schiedlichen Kreisen der Bevölkerung. Im Folgenden sollen anhand einiger ergänzender Auswertungen der Daten aus der genannten Untersuchung institutionelle Veränderungsprozesse, die aus dieser Entwicklung hervorgehen, näher beschrieben werden.

3. Gemeinsames Selbstverständnis von Weiterbildungsanbietern?

Mit dieser Fragestellung rückt die Vereinbarkeit eines sich wandelnden Selbstverständnisses der Weiterbildungsanbieter in den Mittelpunkt. Dies wird im Folgenden anhand der Antworten auf die im Fragebogen gestellten offenen Fragen näher analysiert. Zunächst aber ist festzustellen, dass etwas mehr als die Hälfte der antwortenden Institutionen (96, ca. 51%) ihr Angebot im Schwerpunkt dem Bereich ‚Berufliche Weiterbildung‘ zuordnete. Wie die oben dargestellten Befunde ebenfalls nahe legen, eignet sich eine Differenzierung der Weiterbildungsanbieter anhand dieses Kriteriums gut, um unterschiedliche Entwicklungen in der Vergangenheit zu beschreiben.⁴ Die im Fragebogen aufgeführten inhaltlichen Angebotsschwerpunkte waren der Gliederung der Veranstaltungsankündigungen von Volkshochschulen entnommen. In der folgenden Tabelle sind diese Schwerpunkte drei Gruppen zugeordnet, je nachdem, ob sich mehr als 70% der Institutionen, die sich einem spezifischen Angebotsschwerpunkt (z. B. Management) zuordneten, auch der beruflichen Weiterbildung zurechneten. Themen, bei denen dieser Anteil kleiner als 30% war, wurden dem Bereich ‚Allgemeine Weiterbildung‘ zugeordnet, der Rest der mittleren Kategorie.

Allgemeine Weiterbildung	Allgemeine und Berufliche Weiterbildung	Berufliche Weiterbildung
<ul style="list-style-type: none"> • Sprachen • Religion • Esoterik • Politik • Ökologie/Umwelt 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsbildung • Kunst/Gestalten/ Musik/Theater • Pädagogik/ Psychologie 	<ul style="list-style-type: none"> • EDV • Management

Wie die Tabelle zeigt, korrespondiert die Selbstwahrnehmung der Weiterbildungsinstitutionen mit dem gängigen Verständnis von allgemeiner bzw. beruflicher Weiterbildung. Weiterbildung in den Bereichen EDV oder Management wird von Institutionen angeboten, die sich

auch insgesamt eher der beruflichen Weiterbildung zuordnen, während Anbieter von Esoterik, Politik, Religion, Sprachen und Ökologie dies nicht tun. Berücksichtigt man zusätzlich die zeitliche Perspektive, so zeigen sich bezüglich der drei o. g. Gruppen und dem Gründungsdatum der Einrichtungen keine nennenswerten (d. h. statistisch signifikanten) Unterschiede. Eine detailliertere Analyse verweist allerdings auf deutliche Trends innerhalb dieser drei Gruppen, die sich aufgrund der für diese Differenzierung zu geringen Stichprobengröße nicht statistisch sichern lassen können.

- Die Neugründung von Einrichtungen innerhalb der beruflichen Weiterbildung geschah in den 1980er Jahren vor allem im Bereich der EDV, in den 1990er Jahren besonders im Management-Bereich.
- Innerhalb der allgemeinen Weiterbildung lassen sich die Einrichtungen drei Gruppen zuordnen: Die Einrichtungen, die sich der politischen Weiterbildung zuordnen, wurden zumeist bereits sehr früh gegründet. Einrichtungen, die sich vor allem den Fremdsprachen oder der Ökologie zuordnen, wurden über die hier analysierten Zeitpunkte hinweg relativ selten, aber eher regelmäßig gegründet. Dagegen existieren Weiterbildungseinrichtungen der religiösen oder der esoterischen Weiterbildung zumeist erst seit den 1980er Jahren.
- Auch innerhalb der mittleren Gruppe zeichnen sich unterschiedliche Trends ab: Einrichtungen, die sich der Pädagogik/Psychologie und vor allem der Gesundheitsbildung zurechnen, wurden zumeist in den 1980er, vor allem aber in den 1990er Jahren gegründet. Einrichtungen, die sich eher künstlerischen Themen zurechnen, erlebten in den 1980er Jahren einen starken Zuwachs, der in den 1990ern aber nicht mehr aufzufinden ist.

Die dargestellten Befunde lassen sich dahingehend interpretieren, dass die Ausweitung der Weiterbildung in den vergangenen Dekaden unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten folgte, die nach einer gewissen Zeit dann gesättigt waren. Dass hier jüngere Institutionen stärker berücksichtigt werden, liegt zwar in der Anlage der Untersuchung begründet, es wird aber deutlich, dass mindestens zwei unterschiedliche Themengebiete für die institutionelle Expansion der Weiterbildung verantwortlich sind: einerseits die Bereiche EDV und Management, andererseits die Bereiche Gesundheitsbildung, Esoterik und Pädagogik/

Psychologie, auch wenn diese Themenbereiche sich nicht in jedem Falle unterschiedlichen Institutionen zuordnen lassen. Es fragt sich nun, inwieweit diese Entwicklungen mit unterschiedlichen institutionellen Selbstverständnissen einhergehen.

Auf die gestiegene Bedeutung einer Verbindung von Erwachsenenbildung und therapeutischen Intentionen, Lebenshilfe oder Freizeitbeschäftigung wurde bereits hingewiesen. Eine Analyse der offenen Fragen zum institutionellen Selbstverständnis macht auch hier weitere Unterschiede deutlich. Geht man zunächst von den am häufigsten genannten Charakteristika der Weiterbildungsanbieter aus,⁵ so zeigt sich, dass vor allem diejenigen Einrichtungen, die sich auf den Bereich Management spezialisiert haben, als branchenspezifisch besondere Anbieter begreifen. Eine Abgrenzung von anderen Anbietern gilt offenbar als vorteilhaft. Eine Spezialisierung auf bestimmte Lernziele war vor allem im Bereich Pädagogik/Psychologie zu beobachten, während ‚Teilnehmerorientierung‘ von Einrichtungen mit sehr unterschiedlichen Schwerpunkten als ‚Besonderheit‘ genannt wurde.

Geht man von den inhaltlichen Schwerpunkten aus, so fällt auf, dass Argumentationen, die auf einem speziellen Verständnis der Welt und der Bildung basieren, vorwiegend in den Bereichen Gesundheitsbildung und Esoterik und im künstlerischen Bereich anzutreffen sind. Hier wird auch ein besonderer Wert auf ein speziell geschultes Personal gelegt.

Ein weiteres Charakteristikum, das mehrfach genannt wird, ist das der Orientierung an einer beruflichen Tätigkeit und Praxis. Es wird naturgemäß vor allem im Zusammenhang mit einer Schwerpunktbildung in der beruflichen Weiterbildung erwähnt.

Andere Spezialisierungen – wie z. B. frauenspezifische Anbieter, Anbieter, die eine bestimmte Lehr-Lernmethode praktizieren oder die einen speziell anerkannten Abschluss anstreben – sind vorhanden, aber quantitativ weniger bedeutend.

Damit zeichnet sich insgesamt eine Entwicklung ab, die auf deutliche Differenzierungsprozesse innerhalb der Erwachsenen- und Weiterbildung hinweist. Diese spielen sich innerhalb eines Kontinuums

zwischen allgemeiner und beruflicher Erwachsenenbildung ab und stehen in einem engen Zusammenhang mit inhaltlichen Schwerpunkten des jeweiligen Weiterbildungsanbieters. Es ist durchaus zweifelhaft, ob bei den verschiedenen Definitionen des Selbstverständnisses der Einrichtungen starke Gemeinsamkeiten in der normativen Orientierung – zum Beispiel ein homogenes Bildungsverständnis oder verträgliche Bildungsziele – gegeben sind.

4. Möglichkeiten integrativer Weiterbildung unter ‚Marktbedingungen‘

Aus Sicht unserer Freiburger Studie ist es zutreffend, was seit Ende der 1980er Jahre in der Weiterbildungsliteratur hervorgehoben wird, dass sich nämlich die „Weiterbildungsszene“ hochgradig gliedert, dass immer wieder neue Institutionen entstehen, die auf sich relativ schnell wandelnde Weiterbildungsinteressen und -einstellungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit neuen Angeboten reagieren. Die Weiterbildungsstruktur ist tatsächlich gegenüber zurückliegenden Jahren deutlich komplexer geworden (vgl. Bojanowski u. a. 1991; Emmerling 1988):

- Eine erste Weiterbildungsstruktur umfasst die Volkshochschulen und die Erwachsenenbildungswerke der Kirchen, der Gewerkschaften, der Parteien sowie der Landeszentralen und der Kammern;
- eine zweite Weiterbildungsstruktur entsteht durch die neuen Angebote der Arbeitgeberverbände, der Handwerksorganisationen und der Betriebe;
- eine dritte Weiterbildungsstruktur ergibt sich durch immer neue Initiativ- und Selbsthilfegruppen, durch Vereine und Bürgerbewegungen, die insbesondere in die aktuellen Konzepte zum lebenslangen (bzw. lebensbegleitenden) Lernen integriert sind;
- eine vierte Weiterbildungsstruktur etabliert sich in kleinen ökonomischen Einheiten, zunehmend in Form kleiner privater Bildungsunternehmer und kommerzieller Anbieter.

Offen ist, ob dieser Strukturwandel der Weiterbildung eher in Kategorien einer anarchischen Marktentwicklung oder in Kategorien einer mittleren, öffentlich kontrollierten Systematisierung zu beschreiben ist oder – normativ gewendet – sich vollziehen soll (vgl. Faulstich 1993).

Integrative Weiterbildung im Sinne dieser mittleren Systematisierung könnte durch verstärkte Professionalisierung bewirkt werden. Unter dem Aspekt einer professionsbezogenen Integration ist nach den Kriterien zu fragen, die die Weiterbildungseinrichtungen für die Auswahl ihrer Dozentinnen und Dozenten anlegen. Vor dem Hintergrund der Professionalisierung pädagogischer Tätigkeiten ist vor allem die Bedeutung von Qualifikationen relevant, die sich im Rahmen einer erwachsenenpädagogischen Ausbildung erwerben lassen. Die Ergebnisse der Freiburger Studie sind hierbei widersprüchlich:

- Einerseits scheint eine pädagogische Ausbildung bei der Auswahl der Dozenten eine untergeordnete Rolle zu spielen: Wichtigste Kriterien sind hier die fachliche Qualifikation (von 81% der antwortenden Institutionen genannt) und die Berufserfahrung (60%). Wichtig ist ebenfalls der persönliche Eindruck (Persönlichkeit: 46%), während pädagogische Qualifikationen (25%) lediglich von einem Viertel der Weiterbildungsanbieter als wichtig erachtet werden.
- Andererseits gaben 60% der Weiterbildungsinstitutionen an, dass ihre Dozenten über eine pädagogische Ausbildung verfügten. Gemessen an professionspolitischen Ansprüchen mag dieser Anteil zwar als gering erscheinen, er macht allerdings deutlich, dass von pädagogischen Qualifikationen – trotz aller notwendigen Abstriche – am ehesten eine integrative Wirkung für den Bereich der Weiterbildung ausgehen kann. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass pädagogische Qualifikationen vor allem bei jenen Institutionen keine Rolle spielen, deren Dozenten eine institutions- und branchenspezifische Ausbildung haben, eine Ausbildung, welche im Rahmen gängiger staatlicher Ausbildungen nicht zu erwerben ist.

Auf der Basis differenzierungstheoretischer Überlegungen lassen sich vor dem Hintergrund der Freiburger Studie folgende Thesen zur institutionellen Entwicklung der Weiterbildung formulieren (vgl. Haferkamp 1990, S. 140ff.; Tippelt/Eckert/Barz 1996):

- Die Differenzierungstheorie lässt sich für Veränderungen in der Weiterbildung heranziehen, weil heute offenbar Prozesse zunehmender Heterogenität wichtig werden, und zwar Heterogenität der Weiterbildungsinteressen, aber auch Heterogenität im Sinne zunehmender Spezialisierung und Arbeitsteilung der Anbieter.

- Differenzierung der Weiterbildung ist als eine kontingente Entwicklung zu verstehen. Aufgrund gesellschaftlicher Randbedingungen könnten Differenzierungsprozesse auch rückläufig werden. Derzeit allerdings ist von einer deutlich steigenden funktionalen Differenzierung in der Weiterbildung auszugehen.
- Die Ausdifferenzierung ehemals zusammengehöriger Aufgaben und Tätigkeiten und deren Verteilung auf unterschiedliche Weiterbildungsanbieter kann zur Auflösung an Integration und Ganzheitlichkeit führen. Differenzierungsprozesse bedürfen daher – und besonders in expansiven Phasen wie in den letzten 20 Jahren – immer komplementärerer Integrationsprozesse, wenn die Leistungsfähigkeit eines Bereiches nicht geschwächt, sondern erhöht werden soll.
- Der Prozess des „adaptive upgrading“, d. h. dass ausdifferenzierte Systeme eine Leistung auf einem höheren Niveau erbringen als weniger differenzierte, ist in der Weiterbildung durch bestimmte Formen der Konkurrenz gefährdet. Ausdifferenzierte Institutionen können sich wechselseitig stören, können sich in eine ressourcenbindende Konkurrenz begeben.

Im Umgang mit Konkurrenz wiederum lassen sich systematisch mehrere Möglichkeiten beschreiben:

1. Institutionen können unverbunden nebeneinander koexistieren, weil sie sich aufgrund der Auswahl und der Deutung ihrer Aufgabe kaum tangieren.
2. Zwischen den Akteuren können starke Konflikte auftreten und alle Formen der Konfliktaustragung zum Tragen kommen (z. B. Abwertungstaktik, Ausgrenzung von öffentlichen Zuwendungen).
3. Es ist möglich, dass Weiterbildung durch den Zusammenschluss besonders ‚mächtiger‘ Akteure und Gruppen hierarchisch gesteuert wird.
4. Es kann auch eine relativ reibungslose Integration stattfinden, weil Deutungen und Werte des Gesamtsystems verbreitet akzeptiert werden und Institutionen kooperieren.

Sicher ist davon auszugehen, dass eine Minimalintegration in jedem ausdifferenzierten gesellschaftlichen Teilbereich – auch in der Weiterbildung – erhalten bleiben muss. Die Zunahme des ‚Aushandelns‘

in Konfliktsituationen, der häufig geforderte praktische Diskurs von Kontrahenten, ist Hinweis darauf, dass sich die Vorstellung von friedlicher Kulturentstehung und die Einsicht in die Bedeutung eines Minimalkonsens immer wieder durchsetzen. In der differenzierungstheoretischen Diktion heißt es, dass durch Inklusion von Rollen, Abstimmung von Kollektiven, Differenzierung von Normen oder Generalisierung von Werten Spannungen und Konkurrenz gemildert werden können (vgl. Haferkamp 1990).

Ob die Zukunft der Weiterbildung eher anomische Prozesse, also ein konkurrenzbelastetes Auseinanderdriften von Weiterbildungsinstitutionen und -anbietern, ihren Zielen und Werten, eine deutlich hierarchische Institutionenkultur oder aber eine kooperative, koordinierte – also vernetzte – Weiterbildungsstruktur mit ‚mittlerer Systematisierung‘ begünstigt, ist im derzeitigen dynamischen Prozess des Wandels der Weiterbildung offen. Vermutlich ist für den Bereich Weiterbildung nur eine ‚lose Integration‘ realistisch und sinnvoll. Es reicht aus, wenn sich die institutionellen Akteure aufeinander beziehen, miteinander in Verbindung treten und sich somit ‚locker‘ auf die jeweilige Kultur des anderen beziehen. Aber auch ‚lose Integration‘ erfordert aktive, politisch und rechtlich gestützte Abstimmungsprozesse (vgl. Tippelt 1996; Weick 1976).

Anmerkungen

- 1 Fragebögen, deren Absender keinen offensichtlichen Bezug zur Weiterbildung hatte (z. B. wenn keinerlei Angaben zu durchgeführten oder organisierten Weiterbildungsveranstaltungen gemacht wurden), wurden von der Auswertung ausgeschlossen.
- 2 Eine Gruppierung der Träger nach drei Kategorien, wie sie von Emmerling (1988) vorgeschlagen wurden (erste Kategorie: Volkshochschulen sowie Erwachsenenbildungseinrichtungen der Kirchen, Gewerkschaften, Parteien oder Kammern; zweite Kategorie: Arbeitgeberverbände, Handwerksorganisationen und Betriebe; dritte Kategorie: Eigeninitiativen, Selbsthilfegruppen, Vereine, kleinere Bildungswerke, Bürgerbewegungen), wäre wegen der in der Untersuchung verwandten, weit gefassten Definition von Erwachsenen-/Weiterbildung mit Zuordnungsproblemen verbunden gewesen, Kategorien umfassende Einteilung (vgl. Bojanowski u. a. 1991, S. 292) erschien aus demselben Grund zu differenziert.
- 3 Unter Esoterik werden hier diejenigen ‚Geheimwissenschaften‘ verstanden, die den Menschen als irdischen Aspekt eines kosmischen, göttlichen Lebens begreifen und die das Individuelle über das Gesellschaftliche stellen (vgl. Luczyn 1993, S. 10f.). Berichtet wird hier ausschließlich über Selbstzuordnungen der befragten Einrichtungen.
- 4 Von den 96 Weiterbildungsanbietern, die die berufliche Weiterbildung als ihren

Angebotsschwerpunkt sahen, machten 18 keine weiteren Angaben, 31 ordneten sich noch einer weiteren Kategorie zu und 47 zwei weiteren.

- 5 Die entsprechende Frage lautete: Was ist das Besondere in Ihrem Veranstaltungsprogramm? Durch welches individuelle Konzept/Angebot zeichnet sich Ihre Einrichtung insbesondere aus?

Literatur

- Bojanowski, A./Döring, O./Faulstich, P./Teichler, U. (Hrsg.) (1991): Strukturentwicklung in Hessen: Tendenzen zu einer „mittleren“ Systematisierung der Weiterbildung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 2, S. 291-303
- Dohmen, G. (1988): Zur Zukunft der Weiterbildung in Europa. Bonn
- Dohmen, G. (1991): Offenheit und Integration. Bad Heilbrunn
- Dohmen, G. u. a. (1999): Weiterbildungsinstitutionen, Medien, Lernumwelten. Bonn
- Durkheim, E. (1977): Über die Teilung der sozialen Arbeit. Frankfurt/M.
- Eckert, Th. (1996): Pluralisierung und Segmentierung des Weiterbildungsangebots am Beispiel der Region Freiburg. In: Tippelt, R./Eckert, Th./Barz, H.: Markt und integrative Weiterbildung. Bad Heilbrunn, S. 46-84
- Emmerling, D. (1988): Dynamische Strukturen für die Weiterbildung. In: Bundeszentrale für Politische Bildung: Zukunft der Weiterbildung. Bonn, S. 103-117
- Faulstich, P. (1993): Mittlere Systematisierung der Weiterbildung. In: Meier A./Rabe-Kleeberg, U.: Weiterbildung, Lebenslauf, sozialer Wandel. Neuwied, S. 29-46
- Faulstich, P. (1999): Qualität und Professionalität des Personals in der Erwachsenenbildung. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, S. 10-15
- Ferber, M./Neuhoff, M./Welz, G. (Hrsg.) (1990): Spirituelle Topographien zweier Städte. In: Greverus, I.-M./Welz, G.: Spirituelle Wege und Orte. Untersuchungen zum New Age im urbanen Raum. Frankfurt/M., S. 275-285
- Haferkamp, H. (1990): Differenzierung und Kultur. Soziologischer Optimismus auf dem Prüfstand. In: Haferkamp, H. (Hrsg.): Sozialstruktur und Kultur. Frankfurt/M., S. 140-176
- Kuwan, H. (1999): Berichtssystem Weiterbildung VII. Erste Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in den alten und neuen Bundesländern. Bonn
- Lenhart, V. (1987): Die Evolution erzieherischen Handelns. Heidelberg
- Lepsius, M. R. (1977): Soziologische Theoreme über die Sozialstruktur der ‚Moderne‘ und die ‚Modernisierung‘. In: Koselleck, R. (Hrsg.): Studien zum Beginn der modernen Welt, Bd. 20. Stuttgart, S. 10-29
- Luczyn, D. (1993): Esoterik-Führer Stuttgart/Baden-Württemberg. Niedertaufkirchen
- Luhmann, N. (1985): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/M.
- Nittel, D. (1996): Die Pädagogisierung der Privatwirtschaft und die Ökonomisierung der öffentlich verantworteten Erwachsenenbildung. In: Zeitschrift für Pädagogik, H. 5, S. 731-750
- Nuissl, E. (1996): Kooperation und Konkurrenz. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung, H. 1, S. 43
- Parsons, T. (1985): Das System moderner Gesellschaften. Weinheim
- Siebert, H. (1993): Theorien für die Bildungspraxis. Bad Heilbrunn

- Tietgens, H. (1999): Geschichte der Erwachsenenbildung. In: Tippelt, R. (Hrsg.): Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung. Opladen, S. 25-41
- Tippelt, R. (1990): Bildung und sozialer Wandel. Eine Untersuchung von Modernisierungsprozessen am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland seit 1950. Weinheim
- Tippelt, R. (1996): Integrative Weiterbildung und öffentliche Verantwortung – erneut betrachtet. In: Tippelt, R./Eckert, Th./Barz, H.: Markt und integrative Weiterbildung. Bad Heilbrunn, S. 153-183
- Tippelt, R. (1998): Erwachsenenbildung und Politik – am Beispiel der „Agenda for the Future“ (UNESCO). In: Der pädagogische Blick, H. 3, S. 136-147
- Tippelt, R./Eckert, Th. (1996): Differenzierung der Weiterbildung. In: Zeitschrift für Pädagogik, H. 5, S. 667-686
- Weick, K.E. (1976): Educational Organisation as „Loosely Coupled Systems“. In: Administrative Science Quarterly, S. 1-19

Evaluation der Weiterbildung und Gesetzesänderung in Nordrhein-Westfalen

1. Auftrag und Zielsetzung

Die Absicht, die „Weiterbildungslandschaft“ von NRW umfassend zu evaluieren, war Teil der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen von 1995, und zwar mit dem Ziel der Sicherung und Weiterentwicklung des 4. Bildungsbereichs. Schon im Folgejahr erhielt das Landesinstitut für Schule und Weiterbildung in Soest den Auftrag, eine Vorstudie für eine Evaluation aufzulegen. Diese wertet einerseits – mit Hilfe von fünf Fachgutachten – bisherige Länderstudien und den zugänglichen Materialstand in NRW aus und stellt andererseits – mit Hilfe von vier Fachgesprächen unter Beteiligung der Weiterbildungsorganisationen – mögliche Fragen einer Evaluation zusammen, alles in allem: 54 Fragen und ca. 250 Unterfragen (vgl. Landesinstitut 1996a, 1996b).

Der Auftrag, den die Ministerin für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen dann Ende 1996 einer Gruppe von fünf Sachverständigen für die eigentliche Evaluation erteilte, erscheint gegenüber den bisher beschriebenen Ansätzen als deutlich eingengt. In dem gemeinsam verantworteten Gutachten soll, „vor allem der Zusammenhang von Angebot, Teilnehmerschaft und Finanzierungsregelungen untersucht werden und die Frage, welche Auswirkungen alternative Finanzierungsregelungen auf Angebot und Teilnehmerschaft erwarten lassen.“ Den Hintergrund für diese Zuspitzung bildeten die schwierigere Haushaltslage und die kolportierte Absicht des Finanzministers, bei den nächsten Haushaltsberatungen im Herbst 1997 Weiterbildungsmittel zu streichen – die Rede war von etwa einem Drittel –, wenn bis dahin keine Neubewertung der Sinnhaftigkeit dieses Haushaltspostens bzw. Vorschläge zur Modernisierung dieses Bereiches vorlägen.

Die Gutachtergruppe (Wiltrud Gieseke, Werner Lenz und Erhard Schlutz als Erwachsenenpädagogen; Peter Meyer-Dohm, Dieter Tim-

mermann als Ökonomen) akzeptierte zwar Auftrag und Eilbedürftigkeit, wollte sich allerdings nur bedingt funktionalisieren lassen. Einig war man sich bald darin, dass hinter der Frage nach der Finanzierung nicht nur das Diktat der leeren Kassen steht, sondern dass die Frage nach dem öffentlichen Interesse an Weiterbildung neu und schärfer zu stellen ist. Veränderungen im Weiterbildungsfeld wie in den Herausforderungen an das lebenslange Lernen ließen es zudem geraten erscheinen, das System der Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen „auf seine Zukunftsfähigkeit und Effizienz hin zu überprüfen“ (Landesinstitut 1997, S. 10).

2. Verfahren und Quellen

Das Peer-Review-Verfahren, das in der Vorstudie vorgeschlagen wurde, arbeitet mit einer kleinen Gruppe von Sachverständigen („Peers“), die über den Gegenstand nicht nur aus kritischer Distanz, sondern als „critical friends“ zu einem Gesamturteil kommen sollen, und zwar vor dem Hintergrund bereits vorliegender Analysen und Datensammlungen sowie eigener Anhörungen. Das Verfahren ist also nur bedingt mit genuinen Forschungsarbeiten und Primäranalysen zu vergleichen.

Für die eigentliche Evaluation blieb – wegen der anstehenden Haushaltsplanungen! – nur ein außerordentlich enger Zeitrahmen von etwa sechs Monaten im Jahre 1997; sie vollzog sich in folgenden Schritten oder Arbeitsphasen:

Januar	Bestandsaufnahme anhand vorhandener Materialien, Entwicklung von Fragestellungen, Untersuchungssettings
Februar	Feldphase I: Einrichtungsbesuche (15),
März	Feldphase II: Gruppengespräche mit Experten (98),
April	Auswertung der Feldphasen; Beschreibung, Abwägen von Fördermodellen, Prinzipien, Empfehlungen,
Mai/Juni	Gutachtenentwurf und Diskussion mit dem Beirat,
August	Übergabe des Gutachtens.

Gegenstand und Untersuchungseinheit konnte nur die Gesamtheit der Institutionen und ihrer Leistungen sein, die vom Land gefördert

werden, und zwar vor allem nach dem Weiterbildungsgesetz (WbG). Damit wird das „System“ der Systemevaluation relativ eng gefasst, entlang der Leitdifferenz „WbG-gefördert/nicht gefördert“. (Im weiteren Verlauf wurden allerdings auch diejenigen Förderaktivitäten in den Blick genommen, die außerhalb des Weiterbildungsgesetzes von anderen Ministerien ausgehen, etwa zugunsten der beruflichen Weiterbildung.)

Von Anfang an herrschte Einvernehmen darüber, dass das „System“ keineswegs allein auf der Makro-Ebene, also auf der Ebene aggregierter Daten, zu beschreiben sei, zumal die uns zugänglichen statistischen Befunde wenig Differenzierung enthielten, sondern sich auf die Zusammenfassung der landesweiten Realisierung von Unterrichtsstunden, Veranstaltungen und Teilnehmerzahlen beschränken, untergliedert nur nach sieben Inhaltsbereichen und im Hinblick auf die Einrichtungstypen Volkshochschulen, Familienbildungsstätten, Einrichtungen der politischen Bildung, sonstige Träger und Internatseinrichtungen. Vielmehr sollte die Systemevaluation unbedingt die Mikroebene einschließen, insbesondere durch Besuch typischer Einrichtungen (Feldphase I) und durch Austausch mit Experten aus allen Sparten und Ebenen der Praxis, einschließlich der Bildungsverwaltung (Feldphase II). Fragestellung, Feldphasen und Gutachtenentwurf wurden mit einem Beirat aus Vertretern der Landesorganisationen der Weiterbildung gemeinsam beraten. Die Verantwortung für den Evaluationsbericht blieb ausschließlich bei den Gutachtern.

Als zentrale Methode des Vorgehens erwies sich die diskursive Verständigung mit Einrichtungen, Fachvertretern und dem Beirat, vor allem aber zwischen den Gutachtern selbst: über Wahrnehmungen, alternative Lösungsmöglichkeiten und Empfehlungen. Dadurch konnten der ständige Ebenenwechsel der Untersuchung (Modellvorstellungen, aggregierte Daten, Hospitationen und Expertendiskussionen) überhaupt verarbeitet werden und eine Fülle von Eindrücken und Überlegungen in eine relativ dichte Beschreibung der Lage einfließen.

Während zu Beginn Verbandsvertreter auf die allzu kurzfristige Terminierung der Evaluation verwiesen, waren es hinterher eher die Gutachter, die bedauerten, für die Untersuchung einzelner Tatbestände und möglicher Maßnahmen nicht mehr Zeit gehabt zu haben: Dadurch mussten mögliche Untersuchungen wichtiger Einzelfragen entfallen oder

manche Schlussfolgerungen und Empfehlungen zurückhaltender als geplant gehalten werden. Der Zweck des im August 1997 der Ministerin übergebenen Gutachtens (vgl. Landesinstitut 1997) musste nach Ansicht der Gutachter vor allem darin bestehen, auf der Grundlage evidenter Befunde der Ausgangslage halbwegs konsistente Prinzipien der weiteren Bildungspolitik zu bedenken zu geben und Lösungsansätze dafür zur Diskussion zu stellen.

3. Einige Befunde und Revisionsanlässe

Sollvorstellungen wurden von den Gutachtern gewonnen aus den Vorgaben des Weiterbildungsgesetzes, aus deren Vergleich mit der Entwicklung der gesamten Weiterbildung seither und aus den finanziellen Vorgaben des Landes (wonach ein Erhalt der bisherigen Fördersumme von ca. 250 Mio. DM bereits als großer Erfolg anzusehen sei).

Das Weiterbildungsgesetz (in der ersten Hälfte der 1970er Jahre konzipiert und verabschiedet) will Weiterbildung zum gleichberechtigten Teil des Bildungssystems machen und dadurch das Recht auf Bildung für alle sichern. „Bedarfsdeckung“ ist das sich daraus ergebende pragmatische Ziel. Angestrebt wird dies mit Hilfe von zwei Strukturmaßnahmen:

1. mit einer gleichmäßigen Regionalversorgung durch ein quantitatives Mindestangebot pro Einwohnerzahl,
2. mit einer thematischen Breite und Ausgewogenheit („Einheit der Bildung“) durch Vorgabe von sieben Sachbereichen, genauer: Funktionsbereichen der Weiterbildung, von der abschluss- bis zur personenbezogenen Bildung.

Dabei sollte die Grundversorgung gesichert werden durch die Pflichtaufgabe der Gemeinden, Volkshochschulen zu unterhalten, während ein Mehr- oder Ergänzungsangebot durch andere Träger (anfangs gesellschaftliche Großgruppen, vor allem Kirchen) gestellt werden sollte. Entsprechend sieht die Förderung eine Mischfinanzierung von Nutzern, Trägern und Land vor, wobei die Kommunen bis zu 100%, die übrigen Träger bis zu 60% eines bestimmten Durchschnittswertes erhalten.

Gefördert werden einerseits hauptberufliche pädagogische Mitarbeiter (Infrastruktur), andererseits durchgeführte Unterrichtsstunden

(Leistung). Ausgeschlossen aus der Förderung blieb der Bereich der beruflichen Bildung, offensichtlich, weil man dadurch eine finanzielle Überforderung befürchtete. Die Antwort, wie denn Weiterbildung zu gestalten und zu finanzieren sei, war also zur Zeit der Gesetzgebung: Durch eine abgestufte Verantwortlichkeit, aber unter praktischer Führung durch das Land, das in den 1970er Jahren den größten Teil der Unkosten trug.

Die Gutachter/innen sind zu der Überzeugung gelangt, dass das Gesetz durchaus die positiven Wirkungen gehabt hat, die ihm auch weit über NRWs Grenzen hinaus nachgesagt werden:

- Grundversorgung: auch in weniger besiedelten Regionen,
- Pluralismus: Mitfinanzierung durch Träger,
- Entwicklungsoffenheit: z. B. durch niedrige Anerkennungsschwellen, durch geringe inhaltliche Festlegung,
- Hauptberuflichkeit als besonders geförderte Qualität.

Aber dem enormen Erfolg des ersten Förderungsschubs zeigte sich der nordrhein-westfälische Landeshaushalt zu Beginn der 1980er Jahre nicht mehr gewachsen, die Fördersumme wurde abrupt zurückgefahren und hat auch durch allmähliche Erhöhung in den 1990er Jahren heute noch nicht wieder den absoluten Stand von 1981 erreicht. Veranstaltungszahlen, Unterrichtsstunden und Belegungen sackten – parallel zur Förderungsentwicklung! – Anfang der 1980er Jahre ab und konnten sich später nur mühsam erholen, zunächst mit Hilfe von Trägermitteln, dann durch Teilnehmerleistungen, schließlich mehr und mehr durch Drittmittel. Das Land zahlt im Schnitt bei den „freien“ Trägern heute etwa 20% der Unkosten.

In anderen Bundesländern gab es vergleichbare Störungen in der Landesförderung, aber nicht mit entsprechender Fallhöhe und z. T. stärkerer Abkoppelung von den Landesmitteln der Bildungseinrichtungen. Zugleich wird in NRW die Anerkennung neuer Anbieter prinzipiell aufrechterhalten, ohne dass die damit zusammenhängende Ausweitung der Anbieterschaft (von 169 auf 407 Einrichtungen bei den freien Trägern) den Rückgang des Angebots und der Teilnehmerschaft seit Anfang der 1980er Jahre hat aufhalten können.

So politisch verständlich der Versuch ist, das System offen zu halten, so schwächt doch die immer breitere Verteilung immer geringe-

rer Mittel die Steuerungsimpulse der Bildungspolitik. Diese Entwicklung wiederum begünstigt eine schleichende Verabschiedung der Politik aus der vollen Verantwortung. Zugleich wird Bildungspolitik im Weiterbildungssystem dadurch an den Rand gedrückt, dass auch in NRW inzwischen andere Ministerien schwerpunktmäßig Weiterbildungsaktivitäten fördern, und zwar mindestens im gleichen finanziellen Umfang. Problematisch erscheint dabei, dass dies der Landespolitik kaum bewusst ist und dass die Förderung gleichsam am Weiterbildungsgesetz vorbeigeht.

Zusammenfassend kann man das Rückfahren der Förderung bei steigenden Bedarfen – insbesondere im Hinblick auf die Gesetzesziele „Bedarfsdeckung“ und „Pflichtaufgabe“ – eben nicht als momentane Unterlassung bewerten, sondern nur als strukturellen Bruch und Verfehlen der Gesetzesvorgaben.

Folgen finanzieller Engpässe zeigen sich allenthalben. Kommunen stellen die Alphabetisierung ein; der zweite Bildungsweg wird nicht konsequent nach Bedarfsgesichtspunkten gestaltet, sondern zunehmend zwischen Land (Schule) und Kommunen (Erwachsenenbildung) hin- und hergeschoben. Überall werden Stellen pädagogischer Mitarbeiter/innen nicht wiederbesetzt, u. a. weil die Landeszuschüsse unter die Hälfte der tatsächlichen Kosten sinken usw. Bildungseinrichtungen argumentieren, infolge der erhöhten Gebühren würde

- das eher marktgängige Angebot verstärkt (was anhand von Programmen und Teilstatistiken nachweisbar ist),
- die soziale Selektion verstärkt (was plausibel, aber nicht nachweisbar ist, da ein entsprechendes Berichtswesen/Statistik auf keiner Ebene existiert).

Insofern müsse nur mehr Geld her – in keinem Falle aber solle etwas am Gesetz oder den Förderprinzipien geändert werden.

Abgesehen davon, dass eine effektvolle Aufstockung der Mittel völlig unrealistisch erschien – der Finanzminister wollte bekanntlich das Gegenteil –, erschien den Gutachtern eine öffentliche, durchaus auch kritische Diskussion über Weiterbildung in jedem Fall zukunftsweiser als die denkbare Alternative einer allmählichen Aufgabe von Weiterbildungspolitik parallel zu den wachsenden Haushaltszwängen. Denn durch die jahrelange geteilte Fiktion einer zukünftigen Wiederaufstockung

der Fördermittel haben sich Bildungspolitik und Interessenvertreter lange gegenseitig in einem gewissen Attentismus bestärkt (und dies bis in die Diskussion des Gutachtens hinein). Mit jeder Nicht-Erhöhung oder gar Absenkung der Mittel öffnete sich die Schere zwischen Gesetzesversprechen und tatsächlicher Bildungspolitik zwar immer mehr, aber im gedanklichen Festhalten am Status quo konnte man sich vor einschneidenderen Veränderungen bewahren, die zumindest Teilbereichen der Weiterbildung Nachteile hätte bringen können und von der Politik eine realistischere Neubestimmung ihrer Zuständigkeit verlangt hätten.

Zudem gibt es aber auch in NRW Anlässe, Strukturprobleme der Weiterbildung erneut zu bedenken, die nicht von allen Beteiligten gesehen werden und nicht nur oder ausschließlich als Folge zu geringer Förderung interpretiert werden können. Dazu gehört die wahrscheinlich geringere quantitative Leistungsfähigkeit der öffentlichen Weiterbildung im Vergleich zu einigen anderen Bundesländern (z. B. Niedersachsen und Hessen). Indizien dafür sind:

- die nach dem Berichtssystem Weiterbildung, Sondererhebung NRW, geringere Weiterbildungsbeteiligung in NRW, besonders eindeutig im Sektor der beruflichen Bildung (z. T. wohl auch der Betriebsstruktur geschuldet);
- die geringere Weiterbildungsdichte, die durch das öffentliche Weiterbildungsangebot und durch die Volkshochschulen in NRW im Vergleich mit Hessen, Niedersachsen oder gar Baden-Württemberg erzielt wird.

Die Hintergründe dieser Entwicklung sind selbstverständlich im Rahmen einer solchen Evaluation nicht zu ermitteln, sondern verlangen aufwändigere Forschungen. Beholfen haben wir uns mit einem Vergleich ‚von Hand‘ zwischen der vorliegenden EDV-gestützten Untersuchung zum Gesamtangebot an Weiterbildung in Bremen und den erreichbaren Programmen in Dortmund, Lippstadt und im Kreis Hochsauerland. Bremen hat bei ähnlicher Einwohnerzahl und Industriestruktur eine viel höhere Weiterbildungsdichte als Dortmund. Der Vergleich zwischen den beiden Großstädten zeigt sehr klar: Entscheidend müssen Zahl und Typus der jeweils anerkannten Einrichtungen sein. In Dortmund arbeiten etwa 35 anerkannte Einrichtungen, in Bremen 14; 13 der Bremer Einrichtungen sind als groß oder mittelgroß zu bezeichnen, während in Dortmund nur 2 entsprechende Einrichtungen arbeiten und 24 Einrich-

tungen nicht nur als klein, sondern als marginal gelten können, die zudem meist nur Einzelveranstaltungen anbieten. Dadurch entstehen Probleme der Sichtbarkeit, der Kontinuität und der Breitenwirkung.

Man darf also annehmen, dass die Zersplitterung der Förderung und die in vieler Hinsicht kleinteilige Arbeitsweise Nordrhein-Westfalen um eine mögliche größere Breitenwirkung bringt! Deshalb haben die Gutachter schließlich empfohlen, Anerkennungsstandards quantitativ und qualitativ anzuheben, Einrichtungen die Möglichkeit des Zusammenschlusses nahe zu legen sowie Kurzveranstaltungen in der Landesförderung überhaupt nicht mehr zu berücksichtigen. Zugleich müssen die möglichen negativen Folgen der Institutionenvielfalt – geringe Transparenz und Beratungsbedarf – positiv gewendet werden, z. B. durch regionale Kooperationen.

Eine andere mögliche Disparität sei erwähnt, obwohl sie nicht zu Empfehlungen an die Landespolitik führen konnte. Viele Praxis-Expert/innen haben von grundlegenden Veränderungen im Teilnehmerverhalten berichtet: von einem unsteteren Nachfrageverhalten hinsichtlich der Verpflichtung auf Längerfristigkeit, auf Zeiten überhaupt, auf Gruppenziele. Veranstaltungen würden immer mehr zu Unikaten. Darunter leiden besonders Internatseinrichtungen und solche der politischen Bildung. Dies wird nicht unmittelbar durch die sinkende Förderung verursacht, sondern allenfalls dadurch negativ begleitet. Wenn man grundsätzlich von einem veränderten Nutzerverhalten ausgehen muss, das durch Individualisierung und Privatisierung bestimmt ist, dann müssten wohl Bedarfsermittlungen und Selbstevaluationen des Leistungsangebots intensiviert und notfalls auch institutionelle Strukturen überdacht werden. Jedenfalls kann weder die Praxis noch die Forschung davon ausgehen, bei einer bloßen Wiederherstellung der ehemaligen Landesförderung würde alles ‚wie früher‘.

4. Empfehlungen

Am Schluss des Gutachtens werden 10 Empfehlungen gegenüber der Landespolitik gegeben, u. a. in der Hoffnung, dass die Politik über eine realistische, der Entwicklung der Weiterbildung insgesamt angemessene Definition ihrer Zuständigkeit nachhaltigeres Interesse an der Gestaltung dieses Feldes bewahrt oder neu gewinnt. Realistisch schien

es z. B., auf staatliche Allzuständigkeit und umfassende Ziele wie „Bedarfsdeckung“ explizit zu verzichten, dafür aber die besondere Verantwortung des Landes und seine Gestaltungsaufgaben klarer herauszustellen. So wird das Land etwa aufgefordert,

- Weiterbildung als Querschnittsaufgabe der Landespolitik zu betreiben, also die Weiterbildungsausgaben aller Ressorts zu koordinieren, wenn nicht zusammenzufassen (mit der Möglichkeit, Teile der beruflichen Bildung in die Regelförderung zu bringen);
- im Hinblick auf Weiterbildung auch eine Supervisionsfunktion wahrzunehmen, u. a. durch differenziertere Systembeobachtung,¹ vor allem im Hinblick auf eine „soziale Zielgenauigkeit“ der Weiterbildung; Impulse zu größerer Markttransparenz, zu Beratung und Qualitätssicherung im Sinne des Verbraucherschutzes; bei möglichst weitgehender Delegation an – sich bereits bildende und zu fördernde – „regionale Weiterbildungsstrukturen“.

Im Hinblick auf die finanzielle Förderung wurden andere deutsche und internationale Modelle erwogen, insbesondere eine Umstellung von der Angebots- auf die Nachfrageförderung. Schließlich kam es aber zu einem Vorschlag, der wegen seiner Input-Orientierung ‚unmodern‘ erscheinen mag, der aber einerseits eine historische Leistung der nordrhein-westfälischen Förderung verstärkt, andererseits von einer breiten Streuung der Programmförderung abrückt, sondern da ansetzt, wo Mängel im Angebot zu erkennen sind bzw. mit einem ‚Marktversagen‘ der gesamten Weiterbildung zu rechnen ist.

Die bisherige Förderung soll erhalten, nach Möglichkeit dynamisiert und wie folgt konzentriert werden:

1. Verschiebung der Förderung zugunsten des hauptberuflichen pädagogischen Personals (statt bisher etwa 40% zukünftig etwa 70% der Fördersumme, Annäherung an die tatsächlichen Kosten);
2. Konzentration der Programmförderung auf Schwerpunkte von besonderem öffentlichen Interesse (z. B. Grundbildung, Bewältigung des sozialen und individuellen Wandels, gesellschaftliche Zukunfts- und Entwicklungsprobleme);
3. Vorwegabzug kleinerer Summen (Fonds) für Innovationen, für den (höher angesetzten) Mittelbedarf im zweiten Bildungsweg, zur Entwicklung regionaler Weiterbildungsnetze;

4. Herausnahme von Kurzveranstaltungen (unter Wochenendseminar-Umfang) und Kleinsteinerichtungen (zunächst unter 2.400 Unterrichtsstunden, später unter 4.800, aber Ermöglichung von Zusammenschlüssen) aus der Landesförderung.

Die Empfehlung zur vorrangigen Förderung des hauptberuflichen pädagogischen Personals will nicht nur eine aktuell bedrohte Qualität retten, sondern setzt auch auf die Weiterentwicklung einer zukunfts-offenen Infrastruktur, auf ein lernendes System und auf die Entfaltung von Leistungen über das Vorhalten von Unterrichtsstunden hinaus (wie Beratung, Anleitung zum medienunterstützten Lernen usw.).

5. Wirkungen und Gesetzesrevision

Von einer interessierten Öffentlichkeit ist das Gutachten in mehreren Anhörungs- und Diskussionsrunden als eine differenzierte Würdigung der Leistungen und möglichen Schwächen der nordrhein-westfälischen Weiterbildung weithin begrüßt worden. Auch die Empfehlungen wurden kaum in ihrer Gesamttendenz, selbstverständlich aber im Einzelnen kritisiert: am stärksten der Ausschluss kleiner Veranstaltungen, mit Abstand auch der Zwang zum Zusammenschluss sehr kleiner Veranstalter.

Die Ministerin nahm in ihrer ersten öffentlichen Stellungnahme das Gutachten als Bestätigung ihrer Ansicht, dass der Staat auch bei größter Anstrengung den Bedarf an Weiterbildung nicht decken könne und das Land deshalb entscheiden müsse, was es vorrangig fördern wolle. In diesem Zusammenhang betonte sie die Bedeutung der arbeitsplatzbezogenen Bildung und die geringere öffentliche Bedeutung der freizeitorientierten und personenbezogenen Bildung. Dies lässt auf eine vollständige Ausgrenzung zweier Sachbereiche und die mögliche Einbeziehung der beruflichen Bildung schließen. Zugleich drängte sie auf Verwaltungsvereinfachung bei der Bezuschussung und gab zu bedenken, ob eine Verstärkung der Personalförderung gegenüber der Öffentlichkeit, für die nur das sichtbare Angebot zähle, und gegenüber der Finanzpolitik durchgehalten werden könne.

Tatsächlich verstrich – statt der von der Ministerin in Aussicht genommenen Frist von drei Monaten Beratungszeit – über ein Jahr, bevor

die politischen Gremien wieder öffentlich über die Gestaltung der Weiterbildung diskutierten – wiederum aufgrund eines Anstoßes des Finanzministers, der endgültig den Weiterbildungshaushalt (um 17%) kürzen wollte, wenn keine Konsequenzen aus dem Gutachten und zur „Modernisierung“ der Weiterbildung gezogen werden. Dann geschah, was Interessenvertreter und Abgeordnete wohl zum großen Teil bis dahin nicht gewollt hatten: Das Weiterbildungsgesetz wurde revidiert. Auf der Grundlage eines Thesenpapiers der SPD-Landtagsfraktion legte die Regierung den Entwurf eines „Gesetz(es) zur Modernisierung der Weiterbildung“ vor. Darin wird versucht, Grundzüge des Gutachtens mit dem Anliegen der Ministerin so zu verbinden, dass auch wichtige Ergebnisse von Diskussionen zwischen Landesorganisationen, Abgeordneten und Ministerium darin eingehen. Nach der Berücksichtigung eines Einspruchs der CDU und der kirchlichen Bildungswerke, in den Förderungskatalog doch auch „Angebote der lebensgestaltenden Bildung und der Existenzfragen ...“ aufzunehmen, wurde das Gesetz im August 1999, zwei Jahre nach Abschluss der Evaluation, einstimmig verabschiedet und trat am 1.1.2000 in Kraft (mit einer Übergangsfrist von fünf Jahren). Die großen Verbände zeigten sich weitgehend, mit unterschiedlichen Bedenken, einverstanden.

Im Wesentlichen enthält das Gesetz folgende neue Bestimmungen:

- Die Personalförderung wird nahezu verdoppelt auf 100.000 DM pro hauptberuflichem pädagogischem Mitarbeiter bei den Volkshochschulen (die Grundversorgung bleibt weiterhin Pflichtaufgabe der Gemeinden), auf 60.000 DM bei den übrigen Trägern, womit für diese Anreize zum Erhalt bzw. der Entwicklung eines entsprechenden Personalbestandes gegeben sind.
- Gegenfinanziert wird diese Mehrausgabe durch das Absenken der Maßnahmeförderung, insbesondere durch Einschränkung der förderungswürdigen Inhaltsbereiche: Vor allem wird aus dem bislang sehr weiten Inhaltskatalog die Förderung der kulturellen und der Gesundheitsbildung gestrichen, während arbeitswelt- und berufsbezogene Bildung neu in die Regelförderung aufgenommen wird.
- Die Verwaltungsvorschriften werden vereinfacht und an ein Budgetierungsmodell angenähert.

Es gibt eine Zusage, die Fördersumme des Landes von etwa 250 Mio. DM als Ganze zu erhalten. Zuvor waren schon Mittel für den zwei-

ten Bildungsweg erhöht, für eine Innovationsförderung erste Mittel bereit gestellt worden.

Eckpunkte der Empfehlungen des Evaluationsgutachtens sind in diesem Gesetz deutlich wiederzuerkennen. In welchen wichtigen Punkten wird nun von den Empfehlungen der Evaluation abgewichen?

Der Ausschluss kompletter Inhaltsbereiche aus der Gesamtförderung war in dieser Weise nicht empfohlen worden. Dies hatte das Gutachten zwar auch als eine Alternative bedacht, in den Empfehlungen aber eine Aufteilung vorgenommen: Während die inhaltliche Basis für die Personalförderung nicht enger gefasst wurde, sollte die Programmförderung jedoch noch schärfer auf Inhalte von „besonderem öffentlichen Interesse“ konzentriert werden. Die Gesetzesfassung sieht weiterhin eine identische inhaltliche Basis für beide Förderarten vor, was vielleicht verwaltungsmäßig besser zu exekutieren ist und eine gewisse Logik für sich hat. Statt wenige Bereiche hervorzuheben, werden allerdings umgekehrt Bereiche ausgeschlossen, mit ungewissen Wirkungen. Überfällig erscheint die Hineinnahme der beruflichen Bildung in die Förderung, obwohl man sich gerade für diesen Bereich eine gespaltene Förderung – nur für hauptberufliches Personal ohne Maßnahmeförderung – auch als ausreichend und finanzierbar hätte vorstellen können.

Wohl um einzelnen Institutionen den Erhalt der Fördersumme trotz Verschiebung der inhaltlichen Basis zu ermöglichen, wird im Gesetz die Messgröße von 2.400 Unterrichtsstunden, bei denen eine HPM-Förderung möglich ist, auf 1.600 Unterrichtsstunden abgesenkt. Dies ist wahrscheinlich ein praktikabler Kompromiss, erscheint aber insofern nicht ganz konsequent, als damit geförderte ‚überschüssige‘ Arbeitskraft in nicht förderbare Inhaltsbereiche gelenkt werden kann. Zudem kann dieser rechen-technische Trick als Absenkung der Arbeitsstunden gedeutet werden und damit als nicht so angemessenes Signal im Hinblick auf die im Vergleich eher verhaltene Expansionsdynamik des nordrhein-westfälischen Systems.

Nicht mit der gleichen Entschiedenheit wie die Fördervorschläge wurden die Empfehlungen der Evaluation zur Supervisionsrolle des Landes (z. B. zur differenzierten Entwicklungsbeobachtung) und zur parallelen Entwicklung regionaler Bildungslandschaften aufgegriffen. Üb-

rig geblieben ist davon die Absicht, die Inhaltsbereiche der Förderung durch sogenannte Regionalkonferenzen überprüfen zu lassen. Positiver ausgedrückt: Das Land teilt die im Gutachten vorgeschlagene Neuorientierung seiner Rolle gegenüber der Weiterbildung, schärft sein entsprechendes Aufgabenprofil, ohne jedoch einer anscheinend zeitgemäßen reinen Output-Orientierung nachzugeben. Es investiert vielmehr mit der Erhöhung der Personalförderung weiter in bereits vorhandene Qualität und in ein zukunftsträchtiges offenes, lernendes System.

Die Neuorientierung der Rolle des Landes zeigt sich im Abschied von der Allzuständigkeit für den Gesamtbereich der Weiterbildung am deutlichsten. Die seit den 1970er Jahren vollzogenen Ausdifferenzierungen der Weiterbildung werden realistisch zur Kenntnis genommen. Der tatsächliche Einflussbereich, den das Land mit dem Weiterbildungsgesetz und der Förderung durch andere Ministerien hat, ist Gegenstand künftiger Politik und soll koordinierter angegangen werden. Zugleich wird die Förderung weniger einem ‚Gießkannenprinzip‘ (mit nachlassendem Wasserdruck) folgen, sondern sich konzentrieren und damit die Impulse des Landes spürbarer machen. Dies betrifft nicht nur die inhaltliche Steuerung, sondern auch die Erhöhung der Breitenwirksamkeit durch Anforderungen an den Leistungsumfang der zu fördernden Einrichtungen und Veranstaltungen. Ob die Politik das Recht hat – selbst mit entsprechenden Beteiligungsverfahren –, die zu fördernden Inhalte auszuwählen, ist ein öffentliches Diskussionsthema. (Mir scheint, sie hat gar keine andere Wahl – selbst wenn sie ihre Förderanstrengungen noch deutlich verstärken könnte, was zu begrüßen wäre. Aber die erfreuliche Expansion der Weiterbildung wird absehbar alles zum Inhalt machen, was stundenmäßig organisierbar und monetarisierbar erscheint; das kann nicht alles unbesehen zur öffentlichen Aufgabe erklärt werden.)

Die bisherige bildungspolitische Tendenz in der Weiterbildung ging – grob unterschieden – dahin, dass Bundesländer, die in den 1970er Jahren weniger in Weiterbildung investiert haben, ihre Förderung beibehielten oder sogar allmählich erhöhten, während Länder, die früh schon viel für die Entwicklung der Weiterbildung getan haben, in ihrem politischen Handlungswillen ermüdeten oder sogar eine Art ‚roll back‘ vollzogen. Diese Tendenz hat Nordrhein-Westfalen jetzt durchbrochen.

6. Schlussbemerkungen

Zur Bewertung der Evaluation wurden eingangs schon einige Angaben gemacht, die auf die eingeschränkte Zeit- und Materialbasis verwiesen. Nach dem zuletzt Gesagten scheint es mir nötiger, noch etwas zu ihrem offensichtlichen Erfolg zu sagen. Denn die politische Diskussion und die Gesetzgebung in NRW haben – bedenkt man die bisherige Wirkungsgeschichte solcher Gutachten – in erstaunlichem Maße auf die Befunde der Evaluation und die Prinzipien der Empfehlungen zurückgegriffen. Erstaunlich deshalb, weil Beratung, im Alltag wie in der Politik, erbeten werden muss, um wirksam werden zu können. Wo sie nicht nachgesucht wird, geht sie ins Leere. Wissenschaft wird aber heute von außen – sei es von Praxis, sei es von Politik – hauptsächlich dann gerufen, wenn diese Legitimation braucht, und weniger, um nachvollziehbare Lösungsangebote bereitzustellen. Auch in diesem Falle brauchte die Politik ein Gutachten, um sich legitimieren zu können. Das Gutachten hat offensichtlich zweimal die Funktion erfüllt, Einsparungen abzuwenden.² Darüber hinaus müsste aber die Wissenschaft akzeptieren, dass die Politik – vielleicht, um überhaupt zu Entscheidungen zu kommen – ein Gutachten Gutachten sein lässt und allenfalls Elemente daraus nutzt, sie mit eigenen Erwägungen zu übergreifenden Modernisierungsanforderungen oder zu Notwendigkeiten des Interessenausgleichs verbindet.

In diesem Fall ist mehr daraus geworden. Warum wohl? Soweit ein direkter Beteiligter das jetzt schon beurteilen kann, mutmaßlich ich Folgendes: Erstens gab es überhaupt den bildungspolitischen Willen zur Veränderung, vor allem beim einschlägigen Fachministerium. Dieser wurde zweitens nicht unerheblich gefördert, auch bei den anderen Interessengruppen, durch den energischen Vorsatz des Finanzministeriums und der Landesregierung, die Weiterbildung – wie andere Politikfelder auch – nicht ohne Überprüfung ihrer Modernisierungsfähigkeit weiter zu fördern. Diese Bedrohung brachte drittens auch bei den Landesorganisationen der Weiterbildung die Einsicht (sofern sie nicht immer schon dagewesen war), dass man sich Veränderungen nicht entziehen könne. Dieses Bewusstsein war viertens wohl auch in großen Teilen der ‚Basis‘ vorhanden, wenn man auch einer energischen Aufstockung der Förderung den Vorzug gegeben hätte. Diese Ambivalenz wurde in den Gesprächen der „Peers“ mit Einrichtungsvertretern und Experten offen artikuliert.

Im entscheidenden Augenblick, als das Finanzministerium ernsthafte Anstalten machte, seine Kürzungsvorhaben durchzusetzen, brauchte man ein eigenes Konzept bzw. eines, auf das sich die Landesorganisationen untereinander (!) und mit der Politik hätten einigen können. Hier schien nun das Gutachten brauchbar, wobei man rückblickend den Eindruck gewinnen kann, dass man sich den Kernempfehlungen immer mehr annäherte, je größer der Druck zum Interessenausgleich wurde. Nicht zuletzt muss allerdings betont werden, dass das zuständige Ministerium seine eigenen Intentionen durch den Geist des Gutachtens weitgehend bestätigt bzw. konkretisiert sah.

Sperrig erschien allerdings die geforderte Verstärkung der Personalförderung. Warum ist diese dann doch zum Tragen gekommen? Vielleicht weil damit eine mögliche Kompromisslinie zwischen Altem und Neuem, Modernisierungspolitik und Weiterbildungsvertretung gewonnen werden konnte. Im Hintergrund hatten die Kommunen ständig darauf bestanden, mehr Geld für ihre Pflichtaufgabe, Volkshochschulen zu unterhalten, zu bekommen, da das Land nicht weiterhin Gesetzesvorschriften machen könne, die die Kommunen in Haushaltsnotlagen brächten, ohne die entsprechende Förderung zu erhöhen. Zwar nicht offiziell, aber unter der Hand zeigten sich ähnliche Überlegungen bei einigen der großen Verbände, sich mit absinkender Landesförderung wieder auf ihr Kerngeschäft außerhalb der Weiterbildung zurückzuziehen. Durch die Verbesserung der Personalförderung wird zwar nicht die Gesamtförderung verstärkt, aber doch ein wichtiger unabweislicher Posten wieder vom Land übernommen, was zugleich einen Anreiz für den Erhalt der Mischfinanzierung bedeutet.

Bleibt die Frage, wie die Evaluationskommission selbst auf solche Vorschläge gekommen ist, die sich zum großen Teil als politisch konsensfähig oder kompatibel erwiesen haben. Die Kommissionsmitglieder kamen durchaus nicht mit übereinstimmenden Vorstellungen in die Arbeit. Einig war man sich sicher, dass der Widerspruch zwischen absinkender Förderung und Gesetzesvorgaben nicht durch Aussitzen zu lösen sei, sondern nach bewussten politischen Alternativen verlangte (z. B. Anpassung des Gesetzes oder Erhöhung der Förderung, die von politischer Seite allerdings strikt ausgeschlossen wurde). Im Übrigen ist wohl hilfreich gewesen, dass alle fünf Mitglieder nicht aus Nordrhein-Westfalen kamen, sich der Sache neu annehmen mussten, aber auch recht un-

terschiedliche Blickwinkel mitbrachten, wobei die bildungsökonomische Perspektive auf der einen und die pädagogisch-mikrostrukturelle auf der anderen Seite wohl eine besonders fruchtbare Spannung erzeugt haben, die ausgetragen und zur Lösung gebracht werden musste. Dabei gelang die Annäherung wohl vor allem durch die gemeinsame Rekonstruktion und Diskussion der Ergebnisse aus den Praxisbeobachtungen und Expertengesprächen. Vor allem die Einschätzung der Lage vor Ort und damit möglicher Auswirkungen von Neuerungen haben m. E. dazu beigetragen, sich über unterschiedliche Systemkonzepte und Weiterbildungsziele hinweg zu verständigen.

Gutachten

Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.) (1996a): Gutachten für die Vorstudie zur Evaluation der Weiterbildung. Soest

Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.) (1996b): Vorstudie zur Evaluation der Weiterbildung. Soest

Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.) (1997): Evaluation der Weiterbildung. Gutachten. Soest

Anmerkungen

- 1** Diese Forderung beruht unmittelbar auf der Erfahrung der Gutachter, dass auf allen Handlungsebenen Daten fehlen, um möglicherweise unerwünschten Entwicklungen gegensteuern zu können. Dem ist selbstverständlich nicht dadurch abzuhelfen, dass allein auf höchster Ebene regelmäßig „Datenfriedhöfe“ angelegt werden.
- 2** Diese Legitimationsfunktion der Wissenschaft greift Horst Dräger in einer der Vorstudien zur Evaluation an, wenn er bisherige Länderstudien so kritisiert: „Die systemische Evaluation ist nicht das Geschäft der Erwachsenenpädagogik und des Weiterbildungssystems selbst aufgrund der entfalteten Blindheit gegenüber der eigenen Systemlogik, sondern ist das Geschäft der Disziplin, die die Instrumente der Systemlogik beherrscht“ (Landesinstitut 1996a, S. 42). Disziplinen, die – in meinen Worten – nicht im Verdacht der Kollaboration stehen, müssten zunächst nach der Leistung der Weiterbildung für andere Systeme fragen (z. B. Ökonomen nach der Leistung der Weiterbildung für das Beschäftigungssystem). Mir scheint dies sowohl eine Verkenning von Politik wie eine Überschätzung von Wissenschaft (die nur die eigene Disziplin ausspart) darzustellen.

Evaluation der Weiterbildung der Schweiz

Vorbemerkung

Nach wie vor fällt es schwer, sich einen Überblick über das Bildungssystem in der Schweiz zu verschaffen. Kantonale, regionale und kulturelle Vielfalt prägen die gesamte öffentliche Bildung, im Besonderen aber die Weiterbildung, die stark von privaten Anbietern dominiert wird. Auch über die Weiterbildung im Betrieb sind kaum verlässliche Daten verfügbar. Da in den 1990er Jahren das gesamte Bildungswesen einem Reformdruck ausgesetzt war, ist es nicht erstaunlich, dass von Seiten der Bildungspolitik die Forderung laut wurde, sich auch über die „Situation der Weiterbildung in der Schweiz“ mehr Klarheit zu verschaffen. Denn allen Lippenbekenntnissen und Beteuerungen zum „lebenslangen Lernen“ zum Trotz stagniert die Weiterbildung in den 1990er Jahren. In der Schweiz fehlen gesetzliche Vorgaben und geeignete Rahmenbedingungen für die Förderung der Weiterbildung. Um hier Reformperspektiven aufzuzeigen, war es demgemäß notwendig, eine „Ausle-geordnung“ zu erstellen.

1. Anlass

Im Zusammenhang mit der Berufsbildungsreform und der damit zusammenhängenden Erstellung eines Berufsbildungsberichtes stellte sich auch die Frage der beruflichen Weiterbildung. Eine aus den Reihen des Parlaments zusammengesetzte „Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur“ hatte hierzu einen Vorstoß eingereicht. In diesem Postulat wird der Bundesrat (Regierung) aufgefordert, „Bericht zu erstatten betreffend Situation, Entwicklung, Förderungsbedarf und Maßnahmen in der allgemeinen und kulturellen Erwachsenenbildung“. Weiter seien aus der Sicht des Bundes die Aufgabenteilung mit den Kantonen zu klären und die inhaltlichen, strukturellen und finanziellen Bezüge zur beruflichen Weiterbildung aufzuzeigen. Die so formulierte „Einladung“ zur Berichterstattung wurde an das Bundesamt für Kultur und das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie weitergeleitet. Diese ha-

ben in der Folge den beiden Autoren jenen Auftrag übertragen. Die bereits erfolgte Berichterstattung sollte eine Entscheidungsgrundlage für das Parlament schaffen. Zur gleichen Zeit ergab sich daraus eine erste umfassende evaluative Analyse der schweizerischen Weiterbildungslandschaft.

2. Vorgehen und Methodik

Die Datenlage zur Weiterbildung ist in der Schweiz insgesamt bis heute recht dürrig. Es wurden zwar bereits in den 1960er Jahren Bestandsaufnahmen zur „Erwachsenenbildung“ erarbeitet. Auch wurden in den 1970er und 1980er Jahren vereinzelt Darstellungen zu regionalen oder historischen Aspekten der Weiterbildung oder zu Teilbereichen verfasst, so etwa zu den Volkshochschulen oder zur Weiterbildung im Kanton Genf. Eine gesamtschweizerische und möglichst umfassende Analyse lag allerdings nicht vor.

Verdienstvollerweise befasst sich seit Beginn der 1990er Jahre das Bundesamt für Statistik (BfS) näher mit der Weiterbildung. Ein 1993 durchgeführter Mikrozensus und eine Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) aus dem Jahre 1996 (vgl. BfS 1995, 1997) erlaubten daher erstmals einen genaueren Einblick in die Weiterbildungsbeteiligung. Dank internationaler Kontakte wurde zudem auch Mitte der 1990er Jahre ein Bericht zu den Strukturen und zu den Rechtsgrundlagen der Weiterbildung erstellt (vgl. Rohrer/Sgier 1996). All diese Bemühungen und Darstellungen wurden in die durchgeführte Evaluation einbezogen. Die durchgeführte Analyse befasste sich in einem ersten Teil mit den vorfindbaren Dokumentationen und Publikationen und unterzog diese einer kritischen Sichtung. In einem weiteren Teil wurden „Expertenhearings“ durchgeführt. Schließlich wurden auch bildungspolitische Dokumente und ausgewählte internationale Ansätze mit einbezogen, um aus dieser Gesamtschau eine Reihe von Empfehlungen zu formulieren.

Der gewichtigste und hier näher darzustellende Teil war derjenige der Expertenbefragung. In sogenannten „Expertenhearings“ wurden insgesamt 100 Personen aus der gesamten Schweiz befragt, die einen besonderen Bezug zur Weiterbildung aufweisen. In 10 diskursiv angelegten Gruppengesprächen, davon 4 in der Romandie und im Tessin,

wurden Ansprechpartner von Gewerkschaften und Arbeitgebern, Weiterbildungsinstitutionen, allgemeinbildenden und berufsbezogenen Schulen und Bildungszentren, von Verbandsvertretern, politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten sowie von bildungspolitischen Aktivisten und Behördenvertretern zu Stellungnahmen zur aktuellen Situation der Weiterbildung aufgefordert. Die Befragung der Hearingteilnehmerinnen und -teilnehmer erfolgte nach einem Leitfaden. Folgende Aspekte (die in weitere Fragebereiche untergliedert waren) standen hierbei im Zentrum:

- 1) Die Lage der Weiterbildung in der Schweiz: Zufriedenheit der Ansprechpartner mit der heutigen Situation?
- 2) Stärke-Schwäche-Profil der Weiterbildung?
- 3) Was wäre der Idealzustand der Weiterbildung?
- 4) Was kann/soll die Bildungspolitik für die Weiterbildung tun?
- 5) Perspektiven der Weiterbildung?
- 6) Stellungnahme zu einzelnen bildungspolitischen Forderungen (Qualitätssicherung, Modularisierung, Bildungsgutscheine, „Weiterbildungsoffensive“ etc.).

Die jeweils im Durchschnitt zweistündigen Hearings wurden auf Tonband aufgezeichnet und nach Kriterien der Inhaltsanalyse (angesprochene Themen) von den Autoren ausgewertet und gewichtet. Die zu einer Synopse verdichteten Aussagen werden im Folgenden tabellarisch wiedergegeben.

3. Befunde der Evaluation

3.1 Tabellarische Übersicht

Im Folgenden werden der Frageraster und eine Übersicht der Hearingsergebnisse dargestellt:

Legende:

Beantwortungsmöglichkeiten: +++ ++ + / - -- ---

- = Die Experten verneinen die gestellte Frage oder beurteilen die Situation negativ.
- + = Die Experten beurteilen die Situation positiv oder unterstützen die vorgeschlagene Forderung.
- ++ = Die große Mehrheit befürwortet.
- +++ = Einstimmigkeit.

Frageraster zu den Hearings vom Januar bis April 1998 in der gesamten Schweiz

Fragen	Antworten
Zur Situation der Erwachsenenbildung/Weiterbildung (EB/WB) [Frage, die auf die „Zufriedenheit“ der Ansprechpartner mit der heutigen Situation hinzielt] Wie beurteilen Sie die Situation der Erwachsenenbildung in der Schweiz?	+ – vgl. dazu Stärke/Schwäche-Profil
Bedarf die EB/WB der Förderung? Wenn ja: Warum? Und: durch wen? Wenn nein: Warum nicht?	++
Braucht es allenfalls Korrekturen im Hinblick auf die bisherige Förderung?	++ vgl. dazu Idealzustand
Insgesamt bzw. mit Blick auf bestimmte Segmente (wenig qualifizierte Personen) der EB/WB?	+++
Stärke-Schwäche-Profil der Erwachsenenbildung/Weiterbildung [Frage, die die vorhergehenden Feststellungen vertiefen soll] Was sind die Stärken der EB/WB in der Schweiz?	+ Liberales System, Stärkung der Privatinitiativen, relativ gute Beteiligungsquote, gute Angebote
Was sind die Schwächen?	Intransparenz, unklare Finanzierung, unterschiedliche Behandlung privater und öffentlicher Träger, erschwerte Zugänglichkeit zur Weiterbildung diskriminiert Frauen und wenig privilegierte Gruppen, schlechte Beteiligungsquote wenig privilegierter Gruppen, gesetzliche Basis
Wie lassen sich Schwachpunkte der EB/WB verbessern?	Förderungsprogramme für innovative Projekte, wie z. B. Modularisierung, Kampagnen für die Weiterbildung wie Lernfestival, Förderung auf das Recht auf Weiterbildung, neues Rahmengesetz auf Bundesebene, subsidäres Eingreifen des Bundes, Zusammenarbeit mit den Kantonen und Private
Was wäre der Idealzustand der EB/WB? Gibt es für Sie Entwicklungen die diesem Idealzustand förderlich sind?	Modularisierungsprojekt, Ausbau der Forschung, Statistik und Einrichtung eines universitären Lehrstuhls, vermehrte Unterstützung von Individuen in Form von Bildungsgutscheinen oder Steuerabzügen
Was darf auf keinen Fall geschehen?	Verstaatlichung der Weiterbildung, Übernahme privater Aufgaben wie innerbetriebliche Weiterbildung durch den Staat, einseitige Finanzierungssysteme

Was können Politiker, Behörden für die EB/WB tun? Was können die Betriebe tun? Was können die Bildung, bzw. die Institutionen der EB/WB dafür tun?	Je nach Perspektive unterschiedliche Antwort
Perspektiven der EB/WB? Rolle der Politik? Rolle der Wissenschaft? Gibt es für Sie einen unbestrittenen unmittelbaren Handlungsbedarf?	Einbezug der Weiterbildung ins neue Berufsbildungsgesetz, Realisierung der Modularisierung und individuelle Akkreditierungssysteme, Lehrstuhl für Berufsbildung und Weiterbildung, Zusammenarbeit zwischen Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit und Bundesamt für Berufsbildung und Technologie für ein kohärentes und vernetztes Weiterbildungssystem, Förderung von Kampagnen für das Lernfestival
Welches sind „heikle“ Punkte im Hinblick auf Änderungen im Bereich EB/WB?	Bestimmen der Zuständigkeiten bezüglich Bund, Kantone und Private
Stellungnahme zu einzelnen bildungspolitischen Forderungen im Zusammenhang mit WB/EB Schaffung einer gesetzlichen Grundlage (Verfassung, Bundesgesetz, Kantonale Gesetze) Integration ins Berufsbildungsgesetz?	++
Gründung einer Stiftung	++
Einführung einer Zertifizierungsstelle/Qualitätssicherung	++
Verbandsbezogene Neustrukturierungsvorschläge	++
Bundesamt für Weiterbildung	+ -
Schaffung eines weiteren Lehrstuhls für Erwachsenenbildung/Weiterbildung an der Universität? Stärkung der EB/WB-Forschung und -statistik	++
Modularisierung des Bildungswesens	+++
Spezifische Förderung der Frauen	+++
Neue Weiterbildungsoffensive des Bundes	++
Einführung eines individuellen Qualifizierung(tage)-buches	+
Ein Voucher-System (Bildungsgutscheine) für die Weiterbildung	+ -
Weiterbildungssteuern für Nicht-Weiterbildungsanbieter	+ -
Öffentliche Kontrolle über die betriebliche Weiterbildung	-

3.2 Einzelne Befunde: Die Situation der Weiterbildung in der Schweiz aus der Sicht der Befragten

Die Befragten sahen *mehrheitlich einen großen Handlungsbedarf* und sind mit der Situation der Weiterbildung *mäßig* zufrieden. Einige Vertreterinnen und Vertreter sprachen sich für behutsame Innovationen aus, es dürfe nicht die heutige Struktur von Grund auf verändert werden. Hingewiesen wird insbesondere auch auf sprachregionale und Stadt-Land-Gegensätze. In den urbanen Zentren, in der deutschen Schweiz und für besser Ausgebildete sei das Angebot an Weiterbildung größer als in ländlichen Regionen, im lateinischen Sprachraum und für Leute mit Grundschulbildung. Diese Unterschiede werden u. a. mit der wirtschaftlichen Struktur erklärt. Dienstleistungsunternehmen mit hoher Wertschöpfung und hoher Weiterbildungsaktivität sind in den Zentren und in der deutschen Schweiz stärker vertreten als in der Westschweiz und im Tessin.

Erstaunlicherweise *positiver* als erwartet wurde die *Weiterbildungsbeteiligung* dargestellt, die im internationalen Rahmen über dem Durchschnitt liege. Dies sei eine Folge des vielfältigen Angebotes. Allerdings wird relativiert, dass die Aussage der hohen Weiterbildungsaktivität lediglich für Personen mit höherer Bildung zutrefte. Positiv hervorgehoben wurde auch die *Qualität* der angebotenen Weiterbildung. Immer wieder wurde auch auf den Gegensatz zwischen allgemeiner und beruflicher Weiterbildung hingewiesen. Die Situation der beruflichen Weiterbildung wird als komfortabel charakterisiert, während die allgemeine Weiterbildung einen schwereren Stand habe.

Negativ wird die unterschiedliche Nutzung des Angebotes bzw. die hiermit im Zusammenhang gesehene unterschiedliche *Zugänglichkeit* zur Weiterbildung hervorgehoben. Die Gelegenheit zur Weiterbildung sei von vorgängigen Schulerfahrungen, vom sozialen Status und teilweise auch vom Geschlecht abhängig. Die Weiterbildung richte sich lediglich an Personen, die bereits gute Schulerfahrungen mitbringen. Auch die Betriebsgröße wird als Kriterium erwähnt: Personen aus kleineren und mittelgroßen Betrieben hätten weniger Möglichkeiten, sich weiterzubilden, als Angehörige großer Betriebe.

Die unterschiedlichen Betrachtungsweisen innerhalb der Weiterbildung beziehen sich insbesondere auch auf *die Unterscheidung*

zwischen allgemeiner und beruflich orientierter Weiterbildung. Die beruflich orientierte Weiterbildung gilt hinsichtlich Zugang, Ausstattung und weiterer Bildungs- und Karrieremöglichkeiten als „privilegiert“. Demgemäß wird diese von eher jüngeren und männlichen Berufstätigen mit guter Vorbildung wahrgenommen. Zu den weniger Privilegierten zählen die Frauen, diejenigen, die eine weniger gute Vorbildung mitbringen, oft auch ältere Personen, die eher in der Freizeit auf eigene Kosten sich weiterbilden würden. Eine dritte Gruppe schließlich sei fern jeglicher Weiterbildung; ihr fehle es an Informationen und Zugangsmöglichkeiten. Durch Weiterbildung werden demgemäß *Unterschiede der Bildung* und des *sozialen Status verschärft*. Die Einschätzung bedeutender Unterschiede im Weiterbildungsverhalten wird beinahe ausnahmslos geteilt, allerdings wird eine Einflussmöglichkeit zugunsten einer Minderung krasser Divergenzen verschieden bewertet:

Die meisten Befragten vermissen problemgruppenspezifische Angebote; sie wünschen, dass der Bund das Angebot stärker steuert. Andere bezweifeln, dass Begabungs- und Bildungsunterschiede durch spezifische Bildungsmaßnahmen beeinflusst werden könnten. Sie wehren sich gegen zusätzliche Angebote und Regulierung von bundesstaatlicher Seite.

Wenig bestritten hingegen wird die *mangelnde Transparenz* der Weiterbildung. Für Nachfrager wie für Anbieter, für Arbeitgeber wie für Arbeitnehmer sei eine Übersicht schwierig zu bewerkstelligen. Es wird von einem „Weiterbildungsdschungel“ gesprochen. Die Weiterbildung sei in einem Zustand der Unordnung. Auch hier gibt es allerdings je nach Standpunkt unterschiedliche Akzentuierungen. Während die einen diese Situation als quasi notwendige Begleiterscheinung des Weiterbildungsmarktes betrachten und darauf vertrauen, dass sich die besten Angebote „von selbst“ durchsetzen, glauben andere, dass die öffentliche Hand ordnend im Sinne eines Schutzes von Weiterbildungsnachfragern eingreifen sollte. Die marktbedingte Vielfalt des Angebotes dürfe nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei Weitem nicht alle Bedürfnisse gedeckt sind. Es fehlten insbesondere adäquate Weiterbildungsstrukturen für Ausländer, Teilzeitbeschäftigte und Wiedereinsteigerinnen; mit einem Wort: für all diejenigen, die nicht in eine traditionelle helvetisch-männliche Arbeitsbiographie eingebunden sind.

Auch die *Finanzierung* erfolge nach wenig einsichtigen Kriterien. Weiterbildung sei darum disparat, weil ihr ein durchgängiges Prinzip, wie etwa die Chancengleichheit im Grundschulbereich, fehle. Es sei ein *Gefälle* innerhalb der Weiterbildung zu verzeichnen, von einer bezüglich Mittelzufluss und Prestige zufriedenstellenden Weiterbildungssituation bis hin zu gravierenden Lücken für bestimmte Segmente, insbesondere im Bereich der „allgemeinen“ Weiterbildung. Staatliche Förderung erhalte vornehmlich die arbeitsmarktorientierte Weiterbildung. Weniger begünstigt sei die an „Kultur“ und Freizeit orientierte Bildung.

Die *Unterscheidung* zwischen allgemeiner und beruflicher Weiterbildung, zwischen (kulturbezogener) Erwachsenenbildung und (berufsorientierter) Weiterbildung, wird in mehreren Gesprächen als fragwürdig und revisionsbedürftig bezeichnet, zumal etwa so benannte Institutionen der allgemeinen Weiterbildung klar beruflich orientierte Fertigkeiten (z. B. Informatikkenntnisse) vermitteln, während andererseits betriebliche Weiterbildung oft auf kulturbezogene bzw. allgemeine Kompetenzen („Schlüsselqualifikationen“) setzt.

Insgesamt wird der Bildungssektor als zu wenig mit dem übrigen Bildungssystem verknüpft gesehen. Die Weiterbildung hänge quasi „in der Luft“. Eng damit zusammenhängend sei eine *mangelnde Durchlässigkeit* für Teilnehmerinnen und Teilnehmer festzustellen. Diese von vielen geteilte Sicht sei eine Folge einer *fehlenden gesetzlichen Basis*. Eine Mehrheit der Befragten unterstützt daher eine verbesserte Gesetzgebung auch auf Bundesebene. Einige sehen die negativen Seiten der Weiterbildung im Zusammenhang mit einem „Image“-Problem. Solange die Weiterbildung als „Luxus“ betrachtet werde, könne sich nur wenig ändern.

Es lässt sich *zusammenfassend* festhalten, dass von den meisten Befragten ein *Reformbedarf* in der Weiterbildung anerkannt wird. Es brauche neue gesetzliche Grundlagen, um u. a. die Transparenz in der Weiterbildung zu verbessern. Unumstritten ist auch die Feststellung, dass es Bevorzugte und Benachteiligte in der Weiterbildung gibt, und zwar sowohl bei den Anbietern wie insbesondere auch bei den Nachfragern.

Betrachten wir die Stellungnahmen der einzelnen Gesprächsrunden, so fällt auf, dass diejenigen Vertreterinnen und Vertreter, die die

„allgemeine“ Weiterbildung repräsentieren, am unzufriedensten sind, während auf der anderen Seite des Spektrums sich die Sozialpartner befinden die trotz erkannter Mängel deutlich mehr Zufriedenheit mit der heutigen Situation bekunden. In sprachregionaler Hinsicht werden ähnliche Defizite festgestellt; allerdings scheint in der Westschweiz und im Tessin die relative Unzufriedenheit mit der Weiterbildungssituation trotz geringerer Teilnahmequote weniger ausgeprägt zu sein als in der deutschen Schweiz.

3.3 Analyse aktueller bildungspolitischer Stellungnahmen und Strategiepapiere

Die hier in gebündelter Form wiedergegebenen Stellungnahmen zur Weiterbildung decken sich auch mit den schriftlich formulierten Positionen unterschiedlicher Verbände und Sozialpartner. Die Forderungen unterschiedlicher Organisationen belegen, dass eine stärkere Beachtung der Weiterbildung von Seiten der Politik beinahe einstimmig erwünscht ist. Das Bedürfnis nach mehr Struktur, Transparenz und Engagement wird hierbei hervorgehoben (vgl. Schläfli/Gonon 1999, S. 63 ff.).

3.4 Neuere statistische Befunde

Auch neueste statistische Befunde belegen, dass die Weiterbildung insgesamt „stagniert“ (vgl. Egloff 2000). Im Unterschied zu skandinavischen Ländern findet sich nur unter den Erwachsenen mit einem Hochschulabschluss eine Mehrheit, die sich jährlich in Kursen kürzerer oder längerer Dauer weiterbildet. Immerhin besuchen jährlich 2 Mio. Erwachsene 3 Mio. organisierte Weiterbildungsangebote. Aber auch in „anderen Lernformen“ sind es vorwiegend Personen mit höherer Bildung, die dort zum Zuge kommen.

4. Zusammenfassende Grundsätze aus der Sicht der Evaluatoren

Mehr Engagement von Seiten des Bundes lohnt sich für alle Beteiligten. Weniger Privilegierte im Arbeitsleben können von einer öffentlichen Unterstützung mit gezielten Weiterbildungsmaßnahmen besonders profitieren. Weiterbildung im Sinne des lebenslangen Lernens ist Mittel und Zielsetzung der „lernenden Gesellschaft“, die auf Innovation und Veränderungsbereitschaft angewiesen ist. Die Wirtschaft profitiert von gut aus- und weitergebildeten Personen. Erwachsene, die ihr

Wissen und ihre Fertigkeiten aktualisieren können, sind mit ihrer Arbeit zufriedener und haben mehr Chancen, ihre berufliche Situation zu bewältigen. Weiterbildungsaktive Personen sind schließlich auch für das Wohlergehen der Gesellschaft, für gegenseitige Verständigung und politische Mitgestaltung ein Gewinn.

Ein stärkeres Engagement von Seiten des Bundes müsste daher auf folgenden fünf Grundsätzen beruhen:

- 1) Klare gesetzliche Grundlagen
- 2) Verbesserung der Chancengleichheit durch Förderung spezifischer Gruppen
- 3) Erhaltung und Ausbau der Vielfalt der Weiterbildung durch partnerschaftliche Zusammenarbeit mit allen Interessierten
- 4) Innovative Ausgestaltung der Weiterbildung durch Modularisierung, Sicherung der Qualität, Anerkennung und Zertifizierung
- 5) Verstärktes finanzielles Engagement zur Förderung der Weiterbildung.

5. Perspektiven und Maßnahmen

Um die künftigen Herausforderungen in Gesellschaft und Wirtschaft zu meistern, wird neben der Reform der Grundbildung, der Berufsbildung und der Hochschulbildung auch ein Ausbau der Weiterbildung als dringlich angesehen. Im Zentrum stehen hierbei die Fragen der *Chancengerechtigkeit* und des *Innovationspotenzials* der Weiterbildung.

In den meisten Kantonen sowie auf Bundesebene fehlt bisher eine umfassende gesetzliche Grundlage, um die Weiterbildung gezielt zu fördern. Eine unklare Kompetenzaufteilung zwischen Privaten, Kantonen und Staat, eine rigide Trennung in allgemeine und berufliche Weiterbildung sowie unklare finanzielle Förderstrukturen sind die Folge. Gerade von Anbietern der Weiterbildung wie auch von Nachfragern wird eine *erhöhte Transparenz* des Weiterbildungsbereiches als notwendig erachtet. Hierzu wird eine bessere gesetzliche Verankerung als hilfreich angesehen. Die eruierten Befunde lassen eine *stärkere Gestaltung von Bundeseite* als notwendig erscheinen. Es ist die Kritik am Status quo, die eine Neuausrichtung der Weiterbildung anregt und hierbei *auch* auf die Unterstützung des Bundes angewiesen ist.

Als unbestritten wird der Bedarf angesehen, die *Weiterbildungsbeteiligung* zu erhöhen. Weiterbildung leistet einen wichtigen Beitrag zum Gemeinwohl, indem sie die Bevölkerung befähigt, mit gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und technologischen Veränderungsprozessen Schritt zu halten. Es liegt – so die Argumentation – im öffentlichen Interesse, dass auf Bundesebene Richtlinien und Strategien bestimmt werden, die die *Legitimität der Weiterbildung* stärken bzw. sie für weitere Kreise erschließen. Es geht hierbei insbesondere darum, bestimmte Gruppen verstärkt in die Weiterbildung einzubeziehen, sei es durch spezifische Förderung oder durch „niedrigschwellige“ Angebote. Besonders augenfällig ist, dass die Beteiligung wenig Qualifizierter, aber auch von Frauen und Personen außerhalb der städtischen Zentren an Weiterbildungsveranstaltungen niedrig ist. Weiterbildung ist nach wie vor primär auf den gut qualifizierten männlichen Facharbeiter oder Akademiker ausgerichtet.

Mehr Chancengerechtigkeit in der Weiterbildung liegt darin begründet, dass die Weiterbildung nicht auf eine Minderheit beschränkt bleibt, sondern im Gegenteil möglichst vielen Gesellschaftsmitgliedern zugänglich gemacht werden sollte, insbesondere aber denen, die – bezogen auf Erstausbildung – zu den weniger Privilegierten gehören. Es kann nicht angehen, dass durch Weiterbildung – wie es heute geschieht – die bildungsmäßigen, sozialen, geschlechtlichen, regionalen und gesellschaftlichen Gräben weiter zementiert werden.

Die Suche nach Modellen für *gerechter verteilte Bildungschancen* ist ein altes Thema, das aber im Kontext von Globalisierung und angespannter Arbeitsmarktlage neue Aktualität erhält. Eine Weiterbildungspolitik, die den Anspruch auf Chancengleichheit ernst nimmt, hat darauf zu achten, dass bestehende Spaltungen verringert und neue weitmöglichst verhindert werden. Neben spezifischen Zielgruppen ist besonders auch auf die Förderung *aller geographischen Regionen* der Schweiz zu achten.

Die Weiterbildungsstatistik spricht eine deutliche Sprache. Frauen sind eher in der allgemeinbildenden bzw. kulturellen Weiterbildung anzutreffen, während Männer in berufs- und aufstiegsorientierten Kursen stärker vertreten sind. Kaum berücksichtigt werden in der aktuellen Weiterbildung diejenigen Frauen, die neben oder anstelle einer Erwerbs-

arbeit Familienangehörige und/oder andere Personen betreuen: Ihnen ist Weiterbildung für ihre berufliche Tätigkeit bzw. den Wiedereinstieg auf einem ihren Kompetenzen angemessenen Niveau zu ermöglichen. Es müssen Bedingungen geschaffen werden, die es Frauen (und Männern) mit Betreuungspflichten in zeitlicher, räumlicher und finanzieller Hinsicht erlauben, sich weiterzuqualifizieren. *Zusätzliche Frauenförderung* ist dort nötig, wo neben familienbedingten Benachteiligungen weitere Chancenungleichheiten bestehen. Nach wie vor wird in vielen Betrieben bei gleichen Qualifikationen den Männern gegenüber den Frauen der Vorzug beim Zugang zur Weiterbildung gewährt (vgl. Wüst 1998). Die frauenspezifischen Benachteiligungen müssen außerdem auf dem Hintergrund der *nicht-egalitären gesellschaftlichen Verhältnisse* gesehen werden. Frauen haben in der Arbeitswelt durchschnittlich niedrigere *Einkommen* und schlechtere *Aufstiegschancen* als Männer mit vergleichbaren Voraussetzungen. Wer Förderungsmaßnahmen im Weiterbildungsbereich plant, muss diesen Kontext mitbedenken und bei der Umsetzung mit relevanten Stellen (wie z. B. Gleichstellungsbüros) zusammenarbeiten. Das heißt, es geht nicht nur darum, Frauen eine bessere Weiterbildung zu ermöglichen, sondern auch darum, ihnen dieselben Chancen wie den Männern zu bieten, ihre Kompetenzen auf allen Ebenen von Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur einzubringen.

Wie festgestellt, besuchen Frauen wesentlich mehr Veranstaltungen im sogenannten *allgemeinen Weiterbildungsbereich* als Männer. Dabei handelt es sich meist um Angebote ohne Abschlüsse, bei denen Kompetenzen erworben werden, die nicht formalisiert sind und folglich auf dem Arbeitsmarkt keine Anerkennung finden.

Personen mit *niedrigem Bildungs- und Berufsstatus* bilden die größte speziell zu fördernde Gruppe. Damit sich die Schere zwischen qualifizierten und weniger qualifizierten Personen nicht noch weiter öffnet, können sowohl Stellensuchende wie Unqualifizierte einerseits, aber auch Arbeitgeber andererseits durch spezielle Anreize zu Weiterbildungsmaßnahmen bewogen werden. Zum einen betrifft dies Erwachsene, die elementare Grundkenntnisse des Lesens und Schreibens erlernen oder wieder auffrischen müssen, außerdem Beschäftigte, die keine besonderen Qualifikationen erworben haben und sich diese nachträglich aneignen wollen.

Ein großes Aufgabenfeld ergibt sich im Zusammenhang mit den *Erwerbslosen* und Personen, die nur gelegentlich oder in geringem Umfang in den Arbeitsmarkt integriert sind. Die Weiterbildung dieser Personen soll sich nicht nur auf die akute Integration in die Arbeitswelt beschränken, sondern bereits „präventiv“ auf einen Aufbau von grundlegenden Kompetenzen ausrichten. Diese Bevölkerungsgruppe darf nicht gegenüber anderen diskriminiert und aus dem übrigen Weiterbildungssystem ausgegliedert werden.

Eine weitere große Herausforderung bildet das lebenslange Lernen von *älteren Menschen*. Die Älteren bilden eine äußerst heterogene und wachsende Gruppe, die künftig stärker an Weiterbildung partizipieren wird als bisher. Das Alter ist als aktive Lebensphase zu verstehen, die ebensoviel Anspruch auf Lernen, Weiterentwicklung und Aktualisierung von Kompetenzen stellt wie jede frühere Lebensphase. Dem ist Rechnung zu tragen, wobei die Lebenshintergründe und allfällige altersbedingte Beeinträchtigungen bei den Lernangeboten mitzubedenken sind.

Zu einer kohärenten Weiterbildungspolitik gehört auch die Unterstützung der Weiterbildung *behinderter* Menschen. Allerdings sollten Behinderte nicht in abgesonderten Weiterbildungsangeboten gefördert werden, sondern sich entsprechend ihren Fähigkeiten gemeinsam mit der nicht-behinderten Bevölkerung weiterbilden können.

Die Vielgestaltigkeit der Weiterbildung in der Schweiz birgt nicht nur Nachteile, sondern auch Chancen. Diese zu identifizieren und Innovationen zu unterstützen könnte eine sinnvolle Aufgabe des Bundes sein. Neue Ansätze oder unkonventionelle Projekte könnten als *Modellversuche* anerkannt und deren Ergebnisse auch kommuniziert werden. Zu denken wäre an Themen wie Bildungsgutscheine, Portfolios, Lernen am Arbeitsplatz, Lernen mit neuen Medien usw. Bei fehlenden, jedoch als notwendig anerkannten Angeboten darf dem Bund eine initiativ Rolle zugestanden werden, indem er selbst tätig wird oder andere ermuntert, entsprechende Angebote zu schaffen.

Im Unterschied zur beruflichen Bildung existieren für verschiedene Bereiche, wie Sprachenlernen und Informatik, in der Schweiz keine übergreifenden und verbindlichen Regelungen für die Anerkennung, *Qualitätssicherung und Zertifizierung* von Weiterbildungsangeboten. Dies

erschwert die Vergleichbarkeit und bildet ein Hindernis für die Entwicklung einer durchlässigen Bildungslandschaft. Gerade auch für Innovationen im Weiterbildungsbereich ist die Schaffung von Transparenz durch *Evaluation* unabdingbar. Um die unterschiedlichsten Weiterbildungsveranstaltungen untereinander kompatibel zu gestalten und auf unterschiedlichste Bildungs- und Erwerbsbiographien flexibler einzugehen, ist zudem eine *Modularisierung* der Weiterbildung vonnöten. Gerade um sich mehr Klarheit über die Situation der Weiterbildung zu verschaffen, wäre auch die *Weiterbildungsforschung* an Universitäten zu stärken.

Generell ist zu prüfen, ob durch *Anreizsysteme* Innovationen in der Weiterbildung belohnt werden. Durch eine vom Bund (mit) unterstützte *Infrastruktur* sollen Möglichkeiten geschaffen werden, die einen erleichterten Zugang zu Weiterbildungs- und Begegnungszentren mit geeigneten Mitteln und Räumlichkeiten für Veranstaltungen gewähren. Besonders im Bereich der neuen Kommunikationstechnologien, etwa in Randregionen (Medienlemzentren, Fernunterricht) ist eine Investition in Infrastrukturen zur Hebung der Weiterbildungsbereitschaft von großem Nutzen.

Literatur

- BfS – Bundesamt für Statistik (1995): Weiterbildung in der Schweiz. Befragung 1993. Bern
- BfS – Bundesamt für Statistik (1997): Weiterbildung in der Schweiz – Eine Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1996. Bern
- Egloff, M. (2000): Stagnation bei der Weiterbildung in den neunziger Jahren. In: Die Volkswirtschaft – Magazin für Wirtschaftspolitik, H. 4, S. 56-59
- Rohrer, C./Sgier, I. (1996): Switzerland. In: Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, H. 1-3, S. 131-150
- Wüst, P. (1998): Betriebliche Weiterbildung in der Schweizer Industrie. Zürich
- Schläfli, A./Gonon, Ph. (1999): Weiterbildung in der Schweiz. Frankfurt/M.: DIE

Autoren

Dr. Hajo Dröll, Weiterbildungslehrer und Gewerkschaftssekretär für Weiterbildung, Frankfurt/Main. Arbeitsschwerpunkte: Politik, Personal und Marktsteuerung der Weiterbildung.

PD Dr. Thomas Eckert, Hochschuldozent am Institut für Erziehungswissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg. Arbeitsschwerpunkte: Bildungsforschung in Schule und Weiterbildung, Weiterbildungsberatung, Forschung zur Qualität in Schule und Weiterbildung, Professionalisierung pädagogischer Tätigkeiten, Methoden empirischer Sozialforschung.

Dr. Peter Faulstich, Professor für Erwachsenenbildung am Institut für Sozialpädagogik, Erwachsenenbildung und Freizeitpädagogik am Fachbereich Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg. Arbeitsschwerpunkte: betriebliche und berufliche Weiterbildung, politische Erwachsenenbildung, kulturelle Erwachsenenbildung, Lehren und Lernen in der Erwachsenenbildung.

Dr. Dieter Gnahs, Leiter des Arbeitsbereichs Arbeitsmarkt, Aus- und Weiterbildung im Institut für Entwicklungsplanung und Strukturfor- schung an der Universität Hannover. Arbeitsschwerpunkte: Qualitäts- entwicklung im Bildungswesen, Weiterbildungsstatistik, Betriebliche Weiterbildung, Selbstgesteuertes Lernen, Regionalisierung.

Dr. Philipp Gonon, Professor für beruflich-betriebliche Weiter- bildung an der Universität Trier. Arbeitsschwerpunkte: Internationale Vergleiche, Qualität und Evaluation, Geschichte und Theorie beruflicher Bildung und Weiterbildung.

Dr. Dr. h.c. Ekkehard Nuissl, Professor für Erwachsenenbildung an der Philipps-Universität Marburg und Direktor des Deutschen Insti- tuts für Erwachsenenbildung (DIE), Frankfurt/Main. Arbeitsschwerpunkte: Lehr- und Lernforschung, internationale Bildungspolitik, Evaluationsfor- schung, Institutionenforschung.

Dr. André Schläfli, Psychologe und Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Erwachsenenbildung (SVEB), Zürich. Arbeitsschwerpunkte: Bildungspolitik, Reform der Weiterbildung.

Dr. Erhard Schlutz, Professor am Institut für Erwachsenen-Bildungsforschung (IfEB) der Universität Bremen; Verwaltungsratsvorsitzender des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung (DIE), Frankfurt/Main. Arbeitsschwerpunkte: Kultur- und Kommunikationstheorie, Sprachdidaktik; Theorie, Geschichte und Praxis der Erwachsenenbildung (Forschungsdesiderata; Organisations- und Systemforschung, Politikberatung; Angebotsentwicklung und Innovationen).

PD. Dr. Josef Schrader, Leiter der Abteilung Planung und Entwicklung am Deutschen Institut für Erwachsenenbildung (DIE), Frankfurt/Main. Arbeitsschwerpunkte: Empirische Weiterbildungsforschung zu den Themenfeldern: Lehren und Lernen, Institutionalisierung und Professionalisierung.

Dr. Rudolf Tippelt, Professor für Allgemeine Pädagogik und Bildungsforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Arbeitsschwerpunkte: Erwachsenen- und Weiterbildung (Institutionenforschung, Adressaten- und Zielgruppenforschung), Internationale Bildungsentwicklung, Sozialer Wandel und Bildungsplanung.