

## Evaluation der Wirksamkeit von Weiterbildungsgesetzen am Beispiel NRW

# GESETZ AUF DEM PRÜFSTAND

**Arthur Frischkopf**

Entscheidende Fragen jeder Evaluation sind: Wer ist der Auftraggeber? Welches sind die verfolgten Ziele? Welche Interessen spielen dabei eine Rolle? Und weiter: Wer führt die Evaluation durch? Wie unabhängig ist die durchführende Instanz? Und dann auch: Wie wird die Evaluation durchgeführt? Der Autor war als Leiter des Landesinstituts für Qualifizierung NRW (LfQ) für die Durchführung der Evaluation der Wirksamkeit des Weiterbildungsgesetzes NRW (Schröder u.a. 2004) zuständig und nähert sich den eingangs gestellten Fragen über die Darstellung des konkreten Beispiels NRW.

Die Landesregierung von NRW hatte Anfang 2003 einen Leistungsvergleich (Benchmark) der Bundesländer in verschiedenen Politikbereichen in Auftrag gegeben. Einbezogen war auch die Finanzierung der Weiterbildung. Nach Vorlage der Ergebnisse dieses Vergleichs beschloss die Landesregierung Ende 2003, die Wirksamkeit des Weiterbildungsgesetzes zu evaluieren. Eine Rolle spielte dabei auch der Beschluss des Landes, die Mittel für die Weiterbildung in den Jahren 2003 und 2004 um insgesamt 15 Prozent zu kürzen. Damit stellte sich die strategische Frage, wie die verbleibenden Mittel effizient und effektiv eingesetzt werden können. Wie bereits bei der Evaluation 1997 stellte sich auch hier wieder die Frage nach den Steuerungsmöglichkeiten des Landes. Der konkrete Evaluationsauftrag lautete:

- Prüfung, inwieweit die fachlichen Vorgaben des Weiterbildungsgesetzes mit der zur Verfügung stehenden Landesförderung weiterhin erfüllt werden können.
- Prüfung, welche Vorgaben wegfallen sollen bzw. beendet werden müssen, um die Zielsetzung des Weiter-

bildungsgesetzes mit einem neuen Gleichgewicht von fachlichen Vorgaben und finanziellen Leistungen des Landes abzusichern. Insbesondere ist zu prüfen, ob und mit welchen Auswirkungen die Aufgaben an Dritte/Kommunalverbände unter Wahrung des Konnexitätsprinzips abgegeben und die vom Land für die Kommunen gesetzten Standards und Normen entfallen bzw. abgesetzt werden können.

- Prüfung, welche alternativen Förderkonzepte realisierbar sind, um die weiterbildungspolitischen Ziele des Landes zu erreichen. Das umfasst die Analyse des aktuellen Finanzierungsmodells sowie die Entwicklung und Bewertung alternativer Finanzierungsmodelle unter Einbeziehung von Modellen aus Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen sowie vergleichbarer ausländischer Ansätze zur Finanzierung der Weiterbildung.
- Entwicklung von Messgrößen, um die Erfolgswirksamkeit der Haushaltsmittel für die gesetzlichen Grundlagen und die Programme der Weiterbildung überprüfen zu können.

- Die Entwicklung von Vorschlägen zu einer Sach- und Personalkosten sparenden Vereinfachung des Verfahrens einschließlich der Frage, ob zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zum Abbau bürokratischen Aufwands die Zuweisungen des Landes an die Kommunen als Pauschalen gezahlt werden können.

Das Gutachten wurde im März 2004 an die Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) vergeben. Es wurde gemäß Vorgabe innerhalb von sechs Monaten erarbeitet. Die Geschäftsführung für das gesamte Verfahren wurde dem Landesinstitut für Qualifizierung NRW übertragen. Zur Unterstützung des Forscherteams richtete das Institut eine projektbegleitende Arbeitsgruppe ein, zusammengesetzt aus zwei wissenschaftlichen Beratern, zwei Vertretern des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit NRW und der Geschäftsstelle des Landesinstituts. Bausteine des Gutachtens sind:

- Einschätzungen zur Wirksamkeit des neuen Gesetzes durch Expert/innen aus der »Weiterbildungslandschaft« (Vertreter/innen von Weiterbildungsträgern, Verbänden, Bezirksregierungen usw.),
- Nutzung der vorhandenen Daten und Fakten zur Entwicklung der Weiterbildungslandschaft NRW seit der Novellierung des Weiterbildungsgesetzes NRW (seit 1. Januar 2000 in Kraft),
- Regionalanalysen in drei ausgewählten Regionen: Dortmund, Bonn und Kreis Steinfurt/Rheine,
- Ergebnisse der Nutzerbefragung in einem Dortmunder Stadtteil,
- vergleichende Aspekte aus anderen Bundes- und europäischen Ländern,
- modellhafte Entwicklung von »Szenario«-Ansätzen und Handlungsoptionen sowie eines Kennzahlensystems.

Das Forscherteam identifizierte im Rahmen der Analyse drei in der NRW-Debatte vertretene weiterbildungspolitische Ansätze, systematisierte sie zu

Handlungsoptionen und empfahl folgende Option zur Umsetzung: »Einstieg in regionale Systeme Lebensbegleitenden Lernens« mit den Merkmalen: Korrespondenzverhältnis der Weiterbildung zur Arbeitsmarktpolitik in Verbindung

### **Empfehlung: »Korrespondenzmodell«, »stabile Innovation«, »Lernwege-Orientierung«**

mit integrativem Bildungskonzept (»Korrespondenzmodell«), Verbindung von institutioneller und projektbezogener Förderung (»stabile Innovation«), bildungsbiographisch unterstützende Angebote (»Lernwege-Orientierung«) – ein in NRW noch wenig profiliertes, aber vom Forscherteam bevorzugtes Weiterbildungsmodell. Zusammenfassend hält das Team fest:

- Die Zielkonflikte der Landesförderung haben sich angesichts der knapper werdenden Förderressourcen verschärft. Das Land muss sich entscheiden, was es vorrangig fördern will.
- Die Weiterbildungslandschaft in NRW ist bezogen auf die Angebotsentwicklung, die Kooperation in den Regionen, die Entwicklung und Umsetzung von neuen Lehr- und Lernkonzepten sowie neuen Verfahren der Qualitätsentwicklung auf dem Wege.
- Der Regionalisierungsansatz bewährt sich. Trotz einheitlicher gesetzlicher Vorgaben entwickeln sich vor Ort unterschiedliche Bildungslandschaften. Die Weiterbildungspolitik des Landes muss sich auf diese regional unterschiedlichen Gegebenheiten beziehen und zulassen, dass vor Ort je nach Bedarfslage unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden.
- Notwendig ist die Formulierung und Instrumentierung eines politischen Programms, in dem bildungs-, beschäftigungs- und sozialpolitische Zielsetzungen und deren Zielerreichung erfasst werden. Auf diese Weise soll eine systematischere Ausrichtung der Weiterbildungsangebote an

individuellen Lern- oder Bildungsbiographien angestrebt werden.

- Der Vergleich der Steuerungs- und Finanzierungsmodelle anderer Bundesländer zeigt ein jeweils unterschiedliches Verständnis des politischen Bildungsauftrags und des politischen Gestaltungswillens der Länder. Eine Lösung der aktuellen Finanz- und Steuerungsprobleme lässt sich für die Landesregierung daraus nicht ableiten.
- Das Anknüpfen an internationale Erfahrungen wird dringend empfohlen. Es geht um wichtige Impulse wie beispielsweise Strategien zur Umsetzung des lebensbegleitenden Lernens oder eines integrativen Bildungsverständnisses und um Erfahrungen mit regionalen oder lokalen Ansätzen sowie mit Ansätzen des Bildungs- oder Lernwegebezugs.

Die *Förderungsempfehlungen* zielen ab 1. auf eine neue Steuerung, nämlich auf der Ebene der Kommunen oder Kreise, der Regionen und des Landes, und 2. auf ein verändertes Finanzierungsmodell, eine Budgetierung der Finanzmittel des Landes in vier Handlungsfeldern:

- institutionelle Förderung zur Sicherstellung des Grundangebots und zum Erhalt pluraler Strukturen und der Innovationsfähigkeit der Einrichtungen,
- zweckgebundene Förderung zum Aufbau von Support- und Kooperationsstrukturen, für besondere Zielgruppen usw.,
- Innovationsförderung: Regionalfonds zum Aufbau von Korrespondenz- und Kooperationsstrukturen und zur regionalen Profilbildung,
- Innovationsförderung: Lokalfonds zur Entwicklung lokaler Bildungslandschaften usw.

Das Evaluationsgutachten war Thema der 10. Weiterbildungskonferenz am 9. März 2005 im Rahmen einer öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung im Landtag Nordrhein-Westfalen (zum Protokoll siehe Kasten). Hier wurden die unterschiedlichen Einschätzungen der Er-

gebnisse und Empfehlungen des Gutachtens deutlich.

Die Einschätzung des Auftraggebers in der Person des zuständigen Fachministers lautete: Das Gutachten bestätigt, dass die Einrichtungen der Weiterbildung die Inhalte und Ziele des novellierten Weiterbildungsgesetzes aufnehmen. Das neue Weiterbildungsgesetz bewährt sich in seiner Umsetzung. Allerdings zeigt das Gutachten wichtige

Einen ausführlichen Überblick über die Positionierungen der Beteiligten während der 10. Weiterbildungskonferenz NRW am 9. März 2005 liefert das Ausschussprotokoll

 [www.landtag-nrw.de](http://www.landtag-nrw.de), Rubrik Dokumente, Dokumentenarchiv, Parlamentspapiere, Ausschussprotokoll 13/1486.

Eine Stellungnahme der GEW findet sich unter:

 [www.gew-nrw.de/binarydata/download/STE\\_BP\\_2005-03-04\\_Evaluationsgutachten.pdf](http://www.gew-nrw.de/binarydata/download/STE_BP_2005-03-04_Evaluationsgutachten.pdf) (GEW NRW)

Diskussionspunkte bezüglich der weiteren Entwicklung der Weiterbildung in NRW auf: Soll die kommunale Pflichtaufgabe Weiterbildung nichtkommunale Einrichtungen einbeziehen? Kann sich Weiterbildung in der Region an den Aktivitäten der integrierten Arbeits- und Wirtschaftspolitik so beteiligen, dass Angebote noch wirksamer auf die gemeinsamen Anforderungen der Lebens- und Arbeitswelt ausgerichtet sind? Mit welchen Messgrößen kann die Erfolgswirksamkeit der Haushaltsmittel für das Weiterbildungsgesetz überprüft werden? Der Minister sieht die Notwendigkeit von Bildungsberatung, Anerkennung informell erworbener Kompetenzen, niederschweligen Angeboten, flexiblen Übergängen zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung, er erkennt aber Diskussionsbedarf hinsichtlich des Weges.

Zur Diskussion der Vorschläge sieht der Minister ein Gremium vor, wozu er einladen wird. Die dialogorientierte Vorgehensweise im Rahmen der Evaluation soll auf diese Weise fortgesetzt werden. Seitens der Verbände wird das Festhalten an institutioneller Förderung der

Weiterbildungseinrichtungen ebenso begrüßt wie die geforderte Implementierung eines Kennzahlensystems als Grundlage und Ergänzung für ein inhaltliches Berichtswesen sowie eine träger-unabhängige Weiterbildungsberatung. Ein Widerspruch wird darin gesehen, dass das Gutachten eine erneute Novellierung des Gesetzes empfiehlt, obwohl sich das novellierte Weiterbildungsgesetz in der Umsetzung bewähre. Die Verbände verweisen auf die bruchstückhafte statistische Datenlage, die zudem nur in das Jahr 2002 reiche und dadurch die Auswirkungen der Kürzungen der Weiterbildungsförderung in 2003 und 2004 um insgesamt 15 Prozent nicht berücksichtige. Moniert wird auch, dass der Zeitpunkt der Evalu-

### Verbände:

#### »Evaluation bezieht sich auf Zeitraum vor der Kürzung«

ation zu früh angesetzt ist, da die Übergangsfrist bis 2006 anberaumt sei und die Wirksamkeit des Gesetzes erst ab 2007 voll erfasst werden könnte. Kritisch werden ferner folgende Punkte angemerkt:

- die alleinige Ausrichtung der Weiterbildung am Referenzsystem Arbeitsmarkt, Betriebe, Beschäftigungsfähigkeit und die Vernachlässigung der anderen Bereiche der Weiterbildung (politische, kulturelle usw.),
- die Beteiligung anderer Einrichtungen an der Grundversorgung und damit die faktische Abschaffung der kommunalen Pflichtaufgabe Volkshochschule,
- die Einführung der 16 Regionen der neuen integrierten Arbeits- und Wirtschaftspolitik als dritte verbindliche Steuerungsebene neben Land und Kommunen,
- die Verminderung der institutionellen Förderung zugunsten innovativer Projektförderung sowie die vorgesehene Pauschalierung der Mittel,
- die Nicht-Berücksichtigung der Häuser der Weiterbildung mit Internats-

betrieb (Details siehe Ausschussprotokoll).

Die Kritik einiger Verbände am Referenzsystem Arbeitsmarkt (erster Spiegel punkt) kommt vermutlich auch daher, dass die Evaluation vor allem der Frage der Arbeitsweltorientierung der NRW-Weiterbildung nachgegangen ist und den zweiten Schwerpunkt des Weiterbildungsgesetzes (Orientierung an gesellschaftlichen Schlüsselproblemen) vernachlässigt hat.

Hinsichtlich der eingangs gestellten Fragen zeigt die zusammenfassende Darstellung des nordrhein-westfälischen Vorhabens, wie die Wirksamkeit eines Weiterbildungsgesetzes evaluiert werden kann.

Für die Frage nach der Objektivität von Analyse und Ergebnissen sind die Offenlegung der Ziele und die Unabhängigkeit des Forscherteams entscheidend. Beides war im dargestellten Fall gegeben. Die Ziele wurden nach Vergabe des Gutachtens veröffentlicht.

Dabei wurde von Seiten des zuständigen Fachministeriums verdeutlicht, dass es mit der Evaluation nicht um eine Kürzung der Landesmittel, sondern angesichts der vorliegenden Benchmark-Ergebnisse um die Verhinderung einer Kürzung geht. Das Forscherteam ließ sich durch Fachleute informieren und beraten, legte aber großen Wert auf seine Unabhängigkeit im Hinblick auf die Ergebnisse der Analyse und die Empfehlungen.

Auch bei größter Transparenz hinsichtlich der Ziele und des Verfahrens und der Wahrung der Unabhängigkeit der Gutachter bleibt die Vielfalt unterschiedlicher Interessen: die Interessen des Auftraggebers, veröffentlicht in den Zielen, die Interessen der Verbände, die Interessen der im Landtag vertretenen Parteien und last but not least das erkenntnistheoretische Interesse des Forscherteams, das seinen Ausdruck in der Analyse und in den vorgeschlagenen Handlungsoptionen findet. In diesem Zusammenhang ist die allgemeine Zustimmung zu den Ergebnissen der *Analyse* bemerkenswert. Die unter-

schiedliche Einschätzung der *Empfehlungen* hingegen überrascht nicht, geht es hier doch um konkrete Interessen. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass vor allem die Leitidee des lebensbegleitenden Lernens, eingebettet in den regionalen Kontext, einen wichtigen Impuls für die Weiterentwicklung der Bildungslandschaft darstellt, zumal das Thema Lebensbegleitendes Lernen bisher eher der Rhetorik von Sonntagsreden vorbehalten blieb und die strukturellen und fachlichen Dimensionen kaum Gegenstand des politischen oder fachlichen Diskurses waren (vgl. Frischkopf 2004). Sollte dem so sein, hätte sich der Aufwand gelohnt.

### Literatur

Frischkopf, A. (2004): Lebensbegleitendes Lernen: Eine stille Revolution. In: InfoDienst LfQ 3, S. 16–18

Schröder, A. u.a. (2004): Evaluation der Wirksamkeit des Weiterbildungsgesetzes NRW. Gutachten. Soest (LfQ)

### Abstract

*The contribution summarizes occasion, assignment, object, procedure and results of the evaluation of the North Rhine-Westphalian law of adult education. Thereby it also includes following statements of clients and association. Going out from this it tries to find answers to general questions concerning the evaluation of adult education laws. For the question of objectivity of analyses and results the disclosure of the targets and the independence of researcher teams are vital.*



Dr. Arthur Frischkopf ist Leiter des Landesinstituts für Qualifizierung NRW.

Kontakt: arthur.frischkopf@lfq.nrw.de