Volkshochschuldaten
im kommunalen Weiterbildungsmonitoring

WEITERBILDUNG ENTSCHEIDET SICH VOR ORT

Dieter Gnahs

Die kommunale und regionale Bildungsberichterstattung hat in den letzten Jahren einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren. Die öffentliche Aufmerksamkeit richtet sich dabei vor allem auf die mit Bildungsmonitoring vermeintlich ermöglichten interkommunalen Vergleiche und Rankings. Dass es der methodisch umstrittene Deutsche Lernatlas (DIE berichtete in Heft III/2012, S. 9) auf die Titelseite des SPIEGEL geschafft hat, legt davon beredt Zeugnis ab. Der folgende Beitrag mahnt eher zur Vorsicht. Er erklärt, warum die Kommune für die Gestaltung von Bildung eine zentrale Rolle spielt und was vom Bildungsmonitoring hierfür erwartet werden kann. Insbesondere widmet er sich, dem 50. Geburtstag entsprechend, dem Beitrag der Volkshochschul-Statistik zum kommunalen Weiterbildungsmonitoring.

»Beginnt die Bildungsrepublik vor Ort?« Diese titelgebende Frage (Wernstedt/John-Ohnesorg 2010) ist inzwischen längst positiv beantwortet: Kommunales Bildungsmanagement wird von vielen Bürgermeistern und Landräten als Aufgabe wahrgenommen, weil nur so dauerhafte Struktureffekte erzielt werden können. Politisch flankiert und unterstützt werden derartige Aktivitäten zum Beispiel durch die wegweisende Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages aus dem Jahre 2007, mit der eine staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft im Bildungsbereich eingefordert wird. Dort heißt es: »Den Städten kommt in der kommunalen Bildungslandschaft eine zentrale Rolle bei der Steuerung und Moderation der zielorientierten Zusammenarbeit zu. Als Grundlage für regionale Steuerung und Qualitätssicherung sollte ein umfassendes Bildungsmonitoring als integriertes Berichtswesen von Bildungsverläufen vor Ort gemeinsam von Kommunen und Ländern entwickelt werden« (Deutscher Städtetag 2007, S. 2). Schon seit Beginn der 1980er Jahre findet eine Regionalisierung der Politik statt, eine Entwicklung, die sich aus vielfältigen Ursachen speist. Zu nennen sind zum Beispiel eine neue Sicht auf die Regionalentwicklung (von der exogenen zur endogenen Strategie; Informationen zur Raumentwicklung, vgl. BMBau 1982), Impulse aus der europäischen Regionalförderung (gezielte Förderung von besonders betroffenen Gebieten) und eine nachlassende Wirksamkeit zentralstaatlicher Interventionen (vgl. ausführlich Gnahs 2010). Diese Trends werden im Besonderen für die Bildungspolitik durch Förderansätze des Bundes (Lernende Regionen, Lernen vor Ort) und der Länder (z.B. Hessencampus, Regionale Bildungsnetze in Nordrhein-Westfalen, Impulsprogramm Bildungsregionen in Baden-Württemberg, Bildungsnetzwerke in Berlin und Brandenburg) weiter verfestigt (vgl. Wernstedt/John-Ohnesorg 2010; Klein/Wohlfart 2008; Gnahs u.a. 2009; Kählbrandt/Lohre 2009). In Anbetracht des mittlerweile unbestrittenen Strukturwandels erscheint es plausibel, dass Kommunen die Herausforderung »Kommunalisierung der Bildungspolitik« annehmen. Das Leitbild Lebenslanges Lernen bedingt, dass die Bildungssektor übergreifende Zusammenarbeit und die darüber hinaus gehende Einbeziehung anderer zivilgesellschaftlicher Bereiche (wie z. B. der Wirtschaft, der Kultur, des Sports) intensiviert werden, weil nur so die ökonomisch und gesellschaftlich nötige Stärkung des Humanpotenzials erreicht werden kann. Die Nutzung von Synergien aus Vernetzung im kommunalen Raum kommt der heute auf EU und nationaler Ebene angestrebten Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (employability), der Erweiterung des Möglichkeitsraums zur persönlichen Entfaltung und der Ausweitung der gesellschaftlichen Teilhabe gleichermaßen zugute und bleibt zugleich auch anschlussfähig an traditionelle, humanistisch geprägte Bildungsvorstellungen.

Im Kontext dieser kommunalisierten Bildungspolitik spielt natürlich auch die Weiterbildung eine zentrale Rolle, da sie für kommunalpolitisches Handeln aufgrund ihrer Flexibilität und inhaltlichen Vielfalt einen hohen Grad von Wirksamkeit mit Blick auf die unterschiedlichen Politikfelder (Integration, Arbeitsmarkt, Wirtschaftsförderung etc.) verspricht. Die Kommunen verfügen mit den Volkshochschulen zudem selbst über

Herzlichen Glückwunsch zum Jubiläum der VHS-Statistik! Für unsere VHS ist sie ein wesentlicher Baustein des Benchmarkings und der strategischen Planung. Wir wünschen uns, dass die Statistik auch weiterhin ausgebaut wird und zukünftig im Sinne von Vergleichsringen Daten zur Verfügung gestellt werden können, die von den einzelnen Volkshochschulen dynamisch genutzt werden können. Allen Machern an dieser Stelle vielen Dank und weiterhin viel Energie!

Achim Puhl, Geschäftsführender Leiter der VHS Menden-Hemer-Balve

Einrichtungen, auf die sie direkt Einfluss nehmen können. Ein weiterer Vorteil der Volkshochschulen besteht darin, dass sie über eine vergleichsweise gut ausgebaute regionalisierbare Statistik verfügen, die schon seit Jahrzehnten die Leistungsfähigkeit dieser Einrichtungsgruppe in Zahlen abbildet. Dieser Zuschnitt (differenziert, regionalisiert, als Zeitreihe lieferbar) macht die Volkshochschuldaten auch für ein kommunales Bildungsmonitoring interessant. In dem im Rahmen des Projektes »Lernen vor Ort« eingesetzten Anwendungsleitfaden sind 15 auf Weiterbildung bezogene Indikatoren aufgeführt, von denen sich elf auf die Volkshochschulen als kommunale Weiterbildungseinrichtung beziehen, drei auf die arbeitsmarktbezogene Weiterbildung, die durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert wird (vgl. Statistisches Bundesamt/Statistisches Landesamt Baden-Württemberg/DIE 2008, S. 179ff.). Allein diese Proportionen belegen den hohen Stellenwert der Volkshochschul-Statistik.

In den bisher vorliegenden kommunalen Bildungsberichten dominiert thematisch nicht die Weiterbildung, sondern die Bereiche »Schule« und »frühkindliche Bildung«, genießen offenbar politisch eine höhere Priorität (vgl. Gnahs/Weiß 2012, S. 61ff.). In den Berichten allerdings, die Weiterbildung aufgreifen, stehen die VHS-Daten für eine meist noch eher deskriptive Analyse im Blickpunkt. Zwei Beispiele mögen dies illustrieren.

Im Rheingau-Taunus-Kreis (2010) werden die Zahlen für die Volkshochschule Rheingau-Taunus e.V. unter drei Blickwinkeln ausgewertet (vgl. ebd., S. 69ff.). Zum einen wird die thematische Struktur der örtlichen Volkshochschule mit der aller hessischen Volkshochschulen verglichen. Deutlich wird dabei, dass der Programmbereich »Arbeit – Beruf« zwei Drittel des Unterrichtsstundenvolumens und 40 Prozent der Teilnehmerfälle umfasst, Werte, die weit über dem hessischen Durchschnitt liegen. Zum anderen werden regionale Versorgungsgrade (Teilnahmefälle je 1.000 Einwohner) verglichen. Der errechnete Wert liegt im Mittelfeld vergleichbarer Landkreise und unter dem Durchschnitt des Landes. Schließlich wird die Struktur der Teilnahmefälle nach Geschlecht im Zeitablauf betrachtet. Festgestellt wird ein Abschmelzen der Frauenanteile von 73,1 Prozent in 2000 auf 66,8 Prozent in 2008.

Auch die Stadt Trier nutzt die Volkshochschuldaten bei ihrer Bildungsberichterstattung (2011). Der Schwerpunkt liegt auf einer intensiven Kundenanalyse. So wird die Altersstruktur der Teilnahmefälle mit der der Bevölkerung verglichen, die Programmbereiche werden mit Blick auf die Geschlechtsstruktur der Teilnehmenden analysiert. Ein besonderer Akzent ist die kleinräumige Betrachtung (Stadtteilebene) mit dem zentralen Ergebnis: »Je stärker ein Bezirk sozial belastet ist, desto weniger nutzt die Bevölkerung die Volkshochschule (Korrelation r = -.53)« (ebd., S. 81).

Schon diese beiden kommunalen Beispiele verdeutlichen die Nutzbarkeit und die Nützlichkeit der VHS-Daten für weitreichende Beschreibungen und Analysen. Die referierten Befunde zeigen auch auf, in welcher Weise die berechneten Kennzahlen und die vorgenommenen Vergleiche den Entscheidungsträgern in der Einrichtung und in der Kommune Hinweise auf Stärken und Schwächen und damit auch auf Handlungserfordernisse geben.

Die unbestreitbaren Vorzüge einer solchen datengestützten Analyse werden aber durch die Tatsache relativiert, dass die anderen Anbieter (z.B. kirchliche und gewerkschaftliche Bildungseinrichtungen) nicht über vergleichbare Daten verfügen und somit die vollständige Erfassung der Weiterbildung auf kommunaler Ebene erschwert wird. Einige Städte (z.B. Köln, Offenbach) haben deshalb eigene Erhebungen initiiert, um diese Datenlücken zu schließen. Auch ist positiv hervorzuheben, dass fast alle im Programm »Lernen vor Ort« beteiligten Kommunen in Zukunft dem Weiterbildungsbereich stärkere Beachtung schenken wollen.

Trotz dieser insgesamt positiven Einschätzung bleibt auch Skepsis angebracht. Gerade für den Weiterbildungsbereich, aber auch für die übrigen non-formalen und informellen Lernwelten können erst befriedigende Ergebnisse erzielt werden, wenn die Datenlage verbessert wird. Regionale Datenbanken können dabei entscheidende Impulse setzen. Zudem müsste die kommunale Weiterbildungsstatistik alle Einrichtungen, die als Anbieter in den Grenzen der betrachteten Kommune agieren, erfassen.

Als (Mit-)Entwickler des elektronischen Erfassungs- und Auswertesystems zur VHS-Statistik sowie langjähriger »Dateneintreiber« freue ich mich über deren kontinuierliche Erscheinungsweise und gratuliere zum 50. Jahrgang recht herzlich. Möge die VHS-Statistik auch zukünftig ihren Stellenwert und ihre Bedeutung behalten.

Gerhard Reitz,
ehem. DIE-Mitarbeiter

Es ist weiter zu fragen, ob die Kommunen ausgerechnet in einer Phase großer finanzieller Engpässe die Kraft aufbringen können, konzeptionelles Neuland zu betreten. Auch die eingeforderte ressortübergreifende Sicht fällt vermutlich dann besonders schwer, wenn Einsparbemühungen die Reduktion auf das absolut Notwendige verlangen und freiwillige Aufgaben als erstes beschnitten werden.

Des Weiteren sind die Kommunen in Deutschland mit Blick auf das kommunale Bildungsmanagement auf einem sehr unterschiedlichen Entwicklungsstand: Große Städte haben aufgrund ihrer größeren und differenzierten Ressourcen im Regelfall deutlich mehr Möglichkeiten als Landkreise und kleine Städte. Es besteht die Gefahr, dass sich durch »unterschiedliche Geschwindigkeiten« bei der Umsetzung die sowieso schon bestehenden Ungleichheiten in der regionalen Versorgung mit Bildung weiter vertiefen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die zum Governance-Ansatz gehörende Notwendigkeit von Monitoring und Controlling jeweils auch unter Nutzen-Kosten-Erwägungen beurteilt werden muss. Es gibt vielfältige Belege dafür, dass der Nettonutzen von Evaluationen systematisch überschätzt wird (vgl. zusammenfassend Frey 2006). Damit ist nicht nur gemeint, dass Evaluationen Arbeitsaufwand – und damit nicht unerhebliche Kosten – bedeuten, sondern auch, dass sie zu negativen Nebenwirkungen in Form falscher Prioritätensetzungen oder Fehllenkungen von Ressourcen führen können.

Die kommunale Weiterbildungssteuerung mittels Bildungsmonitoring muss den explizit erhobenen Maßstab der Daten- und Evidenzbasierung auch gegen sich selbst gelten lassen (vgl. Gnahs/Weiß 2012, S. 67). Helmut Fend formuliert für das entsprechende Schulmanagement: »Die Neue Steuerung steht im Kontext einer Auffassung, nach der Veränderungen und Entwicklungen im Bildungswesen auf der Grundlage ihrer nachgewiesenen Wirksamkeit, also ›evidence-based‹ erfolgen sollen. Diesem Anspruch muss sie sich konsequenterweise in gleicher Weise aussetzen« (Fend 2011, S. 9).

Im Besonderen ist der Rationalitätsgewinn solcher Verfahren in Frage zu stellen, zumindest aber zu relativieren, da die vorhandenen und den Entscheidungsprozessen zugrunde liegenden Informationen keinesfalls von allen Akteur/inn/en in gleicher Weise interpretiert werden, geschweige denn zu gleichen Konsequenzen führen. »Gäbe es keine Spielräume des Entscheidens, wäre das Evaluationswissen nicht Medium der praktischen Entscheidung, sondern würde diese technokratisch ersetzen« (Kuper 2008, S. 323). Den Entscheidungen vorgelagert sind Prozesse der Wissenskonstruktion und -rekonstruktion, sind Aushandlungsprozesse, die auch interessengesteuert sind bzw. sein können. Dies ist neben den Vorteilen der Datenbasierung von Entscheidungsprozessen relativierend anzufügen. Bildungsmonitoring ersetzt nicht die wertgebundene und ethisch fundierte politische Entscheidung, ersetzt nicht den Streit um die beste Lösung und den Kampf um demokratisch legitimierte Mehrheiten, es unterstützt diese Prozesse.

Literatur

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) (Hg.) (1982): Berufliche Qualifikation und regionale Entwicklung (Raumordnung, 06.048). Bonn

Deutscher Städtetag (2007): Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses »Bildung in der Stadt« am 22./23. November 2007

Fend, H. (2011): Die Wirksamkeit der Neuen Steuerung – theoretische und methodische Probleme ihrer Evaluation. In: Zeitschrift für Bildungsforschung, H. 1, S. 5–24

Frey, Bruno S. (2006): Evaluitis – eine neue Krankheit. Working Paper No. 293 des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich

Gnahs, D. (2010): Steuerung kommunaler Bildungslandschaften. In: Birkelbach, K./Bolder, A./Düsseldorff, K. (Hg.): Berufliche Bildung in Zeiten des Wandels. Festschrift für Rolf Dobischat zum 60. Geburtstag. Baltmannsweiler, S. 323–337

Gnahs, D./Weiß, Chr. (2012): Weiterbildungssteuerung auf kommunaler Ebene. In: Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, H. 2, S. 56–69

Gnahs, D. u.a. (2009): Auf dem Weg zu einem kommunalen Bildungsmonitoring. In: BMBF (Hg.): Zukunft (der) Weiterbildung. Vorschläge und Expertisen. Bielefeld, S. 97–108

Informationen zur Raumentwicklung (1982): Qualifikation und Innovation als Strategie der regionalen Entwicklung. H. 6/7

Kaehlbrandt, R./Lohre, W. (2009): Lernen vor Ort. Eine gemeinsame Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung mit deutschen Stiftungen. In: BMBF (Hg.): Zukunft (der) Weiterbildung. Vorschläge und Expertisen. Bielefeld, S. 87–96

Klein, B./Wohlfart, U. (Hg.) (2008): Die Lernenden Regionen in NRW. Ergebnisse und Impulse für die Bildungspraxis. Bielefeld

Kuper, H. (2008): Evaluationswissen als Steuerungsmedium. In: Hartz, S./Schrader, J. (Hg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn, S. 311–324

Rheingau-Taunus-Kreis (2010): Bildung im Rheingau-Taunus-Kreis 2010. Erster kommunaler Bildungsbericht. Bad Schwalbach. URL: www.lernen-vor-ort.net/downloads.html (Stand: 20.08.2012)

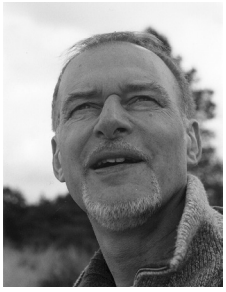
Stadt Trier (2011): 1. Bildungsbericht der Stadt Trier 2010. URL: http://cms.trier.de/stadt-trier/Integrale?MODULE=Frontend.Media&ACTION=ViewMediaObject&Media.PK=10115&Media.Object.ObjectType=full (Stand: 20.08.2012)

Statistisches Bundesamt/Statistisches Landesamt Baden-Württemberg/Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2008): Machbarkeitsstudie zur Entwicklung und Erprobung eines regionalen Bildungsmonitorings als Serviceleistung für die Kreise und kreisfreien Städte. Wiesbaden/Stuttgart/Bonn

Wernstedt, R./John-Ohnesorg, M. (Hg.) (2010): Beginnt die Bildungspolitik vor Ort? Die Stärken lokaler Bildungsnetzwerke. Berlin

Abstract

Ausgehend von der Aachener Erklärung des Deutschen Städtetags zur Verantwortung der Kommunen im Bildungsbereich führt der Beitrag ein in das Thema kommunales Bildungsmonitoring. Für die Weiterbildungsberichterstattung vor Ort, die insgesamt noch wenig ausgebaut ist, spielt die Volkshochschul-Statistik eine wichtige Rolle. Anhand zweier Beispiele (Rheingau-Taunus-Kreis und Stadt Trier) wird expliziert, welchen Nutzen die Daten entfalten. Sie liefern Entscheidungsträgern in der Einrichtung und in der Kommune Hinweise auf Stärken und Schwächen und damit auch auf Handlungserfordernisse. Gleichwohl, so der Beitrag weiter, sind dem Potenzial kommunalen Bildungsmonitorings Grenzen gesetzt, einmal aufgrund der noch immer unzureichenden Datenlage, aber auch theoretischer Art: Evidenzbasierte Instrumente des Monitorings haben unterstützenden Charakter und können Entscheidungen niemals ersetzen.



Prof. Dr. Dieter Gnahs ist Senior Researcher und kooptierter Vorstand am DIE

Email: gnahs@die-bonn.de