

Hans-Joachim Schuldt (Hrsg.)

Mit Kennzahlen arbeiten

Beiträge zur Kennzahlendiskussion bei
Weiterbildungseinrichtungen

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung

Online im Internet:

URL: http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-1998/schuldt98_01.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

Hans-Joachim Schuldt (1998): Mit Kennzahlen arbeiten

Seit Mitte der 90er Jahre wird auch in der Weiterbildung verstärkt über die Verwendung von Kennzahlen zur Steuerung von Einrichtungen diskutiert. Sie spielen bei der Ziel- und Ergebnissteuerung auf der Basis von Produktbeschreibungen eine große Rolle. Wie aber geht man um mit dem Vorwurf und der Problematik mangelnder Validität und Reliabilität solcher quantitativer Beschreibungssysteme komplexer Leistungen, z. B. von kommunalen Weiterbildungszentren?

Die Autoren Martin Brüggemeier, Wolfgang Klenk, Axel Lotzin, Klaus Pehl und Hans-Joachim Schuldt gehen in sieben Beiträgen auf Aspekte der Diskussion um Kennzahlen ein, würdigen diese kritisch und machen Vorschläge zu einem konstruktiven Umgang für die Praxis.



**Materialien für
Erwachsenenbildung**

15

Hans-Joachim Schuldt (Hrsg.)

**Mit Kennzahlen
arbeiten**

Beiträge zur Kennzahlen-
diskussion bei
Weiterbildungseinrichtungen

Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung e.V. (DIE) ist ein Serviceinstitut der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibnitz (WGL), der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern.

Als wissenschaftliches Serviceinstitut vermittelt es zwischen Forschung und Praxis der Erwachsenenbildung. Seine Tätigkeit besteht vor allem darin,

- für Wissenschaft und Praxis Informationen, Dokumente und Materialien zur Verfügung zu stellen,
- in Konferenzen, Arbeitsgruppen und Projekten die Erwachsenenbildung/Weiterbildung wissenschaftlich und praktisch zu entwickeln,
- Publikationen zu wissenschaftlichen und praktischen Fragen der Erwachsenenbildung/Weiterbildung herauszugeben,
- Forschungsarbeiten zu initiieren und Forschungen durchzuführen,
- Forschungsergebnisse in Fortbildungen zu vermitteln.

Die Reihe DIE-Materialien wird herausgegeben von Klaus Meisel,
Stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung (DIE)

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Mit Kennzahlen arbeiten : Beiträge zur Kennzahlendiskussion bei
Weiterbildungseinrichtungen / Deutsches Institut für
Erwachsenenbildung (DIE). [Hrsg.: H.-J. Schuldt]. – Frankfurt/M. : DIE, 1998
(DIE : Materialien für Erwachsenenbildung ; 15)
ISBN 3-933222-14-1

© 1998 Deutsches Institut für Erwachsenenbildung
Hansaallee 150, 60320 Frankfurt/M.

Redaktionelle Bearbeitung: Herbert Bohn
Titelgestaltung: Gerhard Lienemeyer
Titelsignet/Layout/Satz: Grafisches Büro Horst Engels
Druck: DIE
(Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier)
Nachdruck nur mit Erlaubnis des DIE

Inhalt

Editorial	5
<i>Klaus Pehl</i> Zum Umgang mit Kennzahlen	7
<i>Martin Brüggemeier</i> Kennzahlen für nicht-kommerzielle Weiterbildungseinrichtungen 16 Knoten in das Taschentuch von Leuten, die dieses Instrument sinnvoll und wirksam nutzen wollen	29
<i>Hans-Joachim Schuldt</i> Überregionale Kennzahlenvergleiche öffentlicher Weiterbildungs- einrichtungen	36
<i>Klaus Pehl</i> Siedlungsstrukturelle Gebietstypen und interregionale/-kommunale Vergleiche	54
<i>Klaus Pehl</i> Die Kennzahl Weiterbildungsdichte	65
<i>Wolfgang Klenk</i> Kennzahlen? Kennzahlen! Beispiel Volkshochschule Stuttgart	83
<i>Axel Lotzin</i> Bildung von Kennzahlen Beispiel Volkshochschule Kiel	87

Editorial

Kennzahlen – so definiert *Martin Brüggemeier* in seinem Beitrag in diesem DIE Materialien-Band – sind quantitative Informationen über zahlenmäßig erfassbare Sachverhalte. Sie können zu Indikatoren werden, wenn sie als Hilfsgrößen für Sachverhalte herangezogen werden, die man nicht direkt messen kann. Es handelt sich in der Regel um Verhältniszahlen, mit deren Hilfe einzelne Kostenkategorien in ihrer Beziehung zueinander, Kostengrößen in Beziehung zu Leistungen oder einrichtungsspezifische Größen und Leistungsdaten dargestellt werden. Es geht also um ein Informationsverfahren, an dem die Verantwortlichen aktuelle Entwicklungen ablesen und für die weitere Steuerung einer Einrichtung nutzen können. Es ist ein *zusätzliches* Steuerungsinstrument, nicht ein ausschließliches. Mit solchen Kennzahlen ist man zumindest ansatzweise auch in der Vergangenheit bereits umgegangen. Die Kennzahl Weiterbildungsdichte – dienstältere Kollegen/innen werden sich erinnern – war jahrelang ein zentrales Thema der Weiterbildungspolitischen Auseinandersetzung. *Klaus Pehl* geht darauf in diesem Band näher ein. In den Orten, in denen Verwaltungsreform nicht nur proklamiert, sondern auch praktisch umgesetzt wird, nutzt man vereinbarte Kennzahlen auch im Berichtswesen. Wenn diese mit den politischen Entscheidungsträgern quasi vereinbart sind, wenn das Gegenüber auch die Reichweite von Kennzahlen einschätzen kann und auch andere Informationen über solche Entwicklungen zur Kenntnis nimmt, die man eben nicht in Zahlengrößen erfassen kann, ist der Umgang mit Kennzahlen vergleichsweise konstruktiv. Für erregte Diskussionen haben vor einigen Jahren die Ergebnisse eines von der Bertelsmann-Stiftung durchgeführten Projekts „Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich“ geführt, weil dort auch ein Städtevergleich zwischen einzelnen Volkshochschulen erprobt wurde. *Hans-Jochen Schuldt* würdigt diese Arbeit in diesem Materialien-Band kritisch. Die Aufregtheit war deshalb so groß, weil man relativ schnell wahrnehmen konnte, wie schwierig es im Weiterbildungsbereich ist, einrichtungsübergreifende und bundesweit gültige Kennzahlen zu definieren. Die Gefahr wurde gesehen, daß „Äpfel mit Birnen“ verglichen und – wenn solche Daten in die „falschen Hände“ geraten – diese zum Nachteil der öffentlich geförderten Weiterbildung genutzt werden. Dies war im übrigen auch in der Vergangenheit nicht gänzlich auszuschließen, da Kerndaten der Volkshochschul-Statistik auch dem Statistischen Jahrbuch der Gemeinden zur Verfügung gestellt wurde. Die vielfältigen Diskussionen in der Fachöffentlichkeit führten in der Zwischenzeit dazu, daß in Vergleichsringen versucht wird, gemeinsame, ausdrucksstarke, tragfähige Kennzahlen zu vereinbaren. Dies scheint in der öffentlichen Weiterbildung aufgrund der unterschiedlichen landesspezifischen gesetzlichen Grundlagen der Weiterbil-

dung am ehesten innerhalb eines Bundeslandes möglich. Dort kann man die Reichweite einschätzen: als zusätzliches Instrument des Controllings für die Einrichtungssteuerung wertvoll, zum einrichtungsübergreifenden Vergleich bei klaren Definitionen anregend – und nur dann risikobehaftet, wenn von den Nutzern allein Zahlen und Größen als wichtig und wesentlich angesehen werden. Kennzahlen richtig zu interpretieren, setzt Kontextwissen voraus. In einer Zeit, in der zwar stets von Wirtschaftlichkeit die Rede ist, aber fast ausschließlich von den Kosten und kaum vom Nutzen gesprochen wird, ist dies zu berücksichtigen.

Klaus Meisel

Zum Umgang mit Kennzahlen

Zusammenfassung:

- Seit Mitte der 90er Jahre wird die Diskussion um die Verwendung von Kennzahlen zur Steuerung von Einrichtungen auch im Weiterbildungsbereich verstärkt geführt.
- Beim Umgang mit quantitativen Beschreibungssystemen – Kennzahlen gehören dazu – stellen sich neben wichtigen methodischen Probleme spezifische Probleme sowohl beim einrichtungsinternen Umgang als auch im Verhältnis zur Politik.
- Der Umgang mit quantitativen Beschreibungssystemen aus lokaler Sicht wird unter den Aspekten Methodik und Bezugssysteme diskutiert. Dabei werden die Dimensionen Veranstaltungen/Teilnehmende, Personal, Finanzierung und Umfeld sowie ihre Wechselwirkungen einbezogen und ein Standardbeschreibungssystem vorgeschlagen.
- Ergiebige, oft übersehene Vergleichsmöglichkeiten sind der Vergleich der Einrichtung mit Daten aus Vorjahren oder der Vergleich der Einrichtung mit Daten eines umfassenden Gebiets (Kreis, Region, Land). Zuletzt werden Mindestanforderungen an interkommunale Vergleiche formuliert (vgl. auch den Beitrag „Siedlungsstrukturelle Gebietstypen und interregionale/-kommunale Vergleiche“ in diesem Band.

1 Vorbemerkungen

Mehrere Entwicklungen der letzten Jahre machen es notwendig, den Umgang mit und die Problematik von quantitativen Beschreibungssystemen (Kennzahlen etc.) der Leistungen von kommunalen Weiterbildungszentren zusammenfassend zu erörtern:

- Das Ausmaß der bisherigen kommunalen Bezuschussung für Weiterbildungseinrichtungen ist gefährdet. Die Lösung von Wirtschaftlichkeitsfragen wird drängender.
- Seit 1991 werden unter dem Stichwort „dezentrale Ressourcenverantwortung“ neue Steuerungsinstrumente auch für die Kommunalverwaltung entworfen, diskutiert und erprobt.
- Qualitätssicherung und zugehörige Verfahren werden breit diskutiert und vermehrt eingefordert.
- In vielen Einrichtungen sind Prozesse der Organisationsentwicklung unter Einschluß interkommunaler Vergleiche eingeleitet.

Aus Sicht der Einrichtungen sind es insbesondere drei Ergebnisse der jüngeren Zeit, die die Lage charakterisieren.

- (1) Die *Bertelsmann-Stiftung* hat 1995 eine Veröffentlichung als Zwischenbericht eines Vergleichs der Volkshochschulen der Städte Bielefeld, Dortmund, Mannheim, Münster und Wuppertal vorgelegt¹ (vgl. den Beitrag von H.-J. Schuldt in diesem Band). In Zusammenarbeit mit der Managementberatungsfirma Zuendel & Partner GmbH werden aufbauend verfahrenstechnische Ergebnisse vermarktet.² Die Bertelsmann-Stiftung hat angekündigt, sich bis Ende 1998 aus dem Arbeitsfeld interkommunale Vergleiche zurückzuziehen.
- (2) Die *KGSt* beschreibt in einem Bericht Aufgaben und Produkte für den Gesamtbereich Kultur mit einem (Teil-)Produktplan für kommunale Volkshochschulen.³ Sie hat einen Geschäftsbereich „IKO-Netz – Der interkommunale Vergleich“ gegründet mit der Aufgabe, interkommunale Vergleichsringe vor allem ab 1999 zu betreuen.
- (3) Die *Volkshochschul-Statistik* als bundesweites detailliertes Berichtssystem über Leistungsdaten der Einrichtungen zusammen mit personellen und finanziellen Ressourcen wird im Zuge der Entwicklung vor allem auf lokaler Ebene verstärkt genutzt. Das DIE hat mit entsprechend erweiterten Angeboten an Auswertungsservice darauf reagiert. Damit stellt sich aber auch vermehrt die Frage des angemessenen Umgangs mit Kennzahlen, wie sie aus der Datenbasis der Volkshochschul-Statistik zu gewinnen sind, und zwar vor allem, wenn es sich um örtliche Angaben/Befunde handelt, die direkten Bezug zur Relation zwischen Politik und der Verwaltung der Einrichtung haben können.

Kennzahlen, also Repräsentationen von oft komplexen Befunden in einem Zahlenwert auf einer geeigneten Skala, spielen bei der Ziel- und Ergebnissteuerung auf der Basis von Produktbeschreibungen eine große Rolle. Mangelnde Validität („Beschreibt die Kennzahl genügend gut den intendierten Sachverhalt?“) und Reliabilität („Wie robust ist die Kennzahl gegen Störungseinflüsse?“) von im Gebrauch befindlichen Kennzahlen lassen ihren Nutzen als Mittel zur Transparenz zwischen Verwaltung und Politik bezweifeln. Nichtsdestotrotz geht die Suche nach einem geeigneten, möglichst einfachen, aber erschöpfenden Beschreibungssystem weiter.

Von Einstein soll die Aufforderung stammen, „komplexe Sachverhalte möglichst einfach zu beschreiben, aber nicht einfacher!“ Ziel dieses Beitrags ist in diesem Sinne,

- den Produktplan der KGSt für kommunale Volkshochschulen in den Zusammenhang der Kennzahlendiskussion zu bringen,
- die Möglichkeiten von Beiträgen der überarbeiteten Volkshochschul-Statistik für lokale Beschreibungssysteme zu untersuchen,
- ein Bezugssystem für mögliche Beschreibungssysteme vorzustellen und einen vorläufigen Vorschlag für ein Beschreibungssystem zu machen.

Dabei wird sich herausstellen, daß sich im Gegensatz zu dem hohen Informationsverdichtungsniveau von Kennzahlen das mittlere Informationsverdichtungsniveau von *Verteilungen* anbietet. Zunächst erscheinen die Beschreibungsmittel komplexer. Mit geeignetem Einsatz von Computerwerkzeugen sind sie mit vertretbarem Aufwand verwendbar und dazu graphisch noch besser zu veranschaulichen, was dem Austauschprozeß zwischen Verwaltungs- und Politikbereich sicher nur helfen kann.

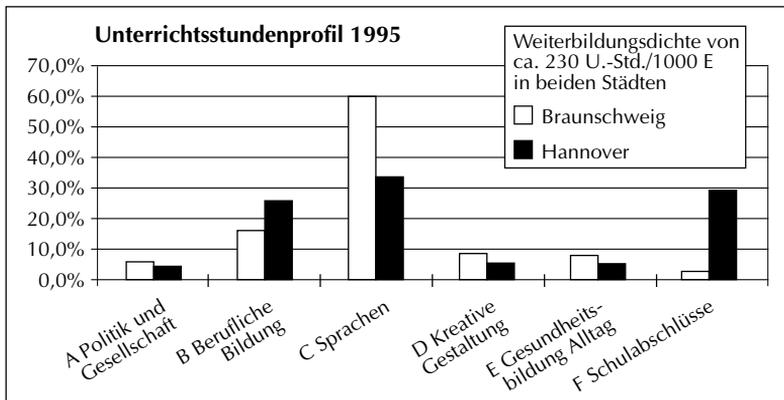
2 Probleme quantitativer Beschreibungssysteme

Ungeachtet des Blickwinkels – Produktplan der KGSt oder Berichtssystem der Volkshochschul-Statistik – sind die Probleme im Umgang mit quantitativen Beschreibungen von komplexen Leistungen dieselben und auch schon länger bekannt. Allerdings ist das Verwertungsinteresse von Kennzahlen sowohl aus den Einrichtungen heraus als auch aus deren politischem Umfeld gestiegen, so daß die Probleme eine breitere Diskussionsbasis und eine größere Dringlichkeit bekommen haben. Im folgenden sind einige Probleme beispielhaft beschrieben.

2.1 Methodisches

Vor dem Hintergrund der Berufsbiographien ist üblicherweise nicht anzunehmen, daß in der Kulturverwaltung wie in der Politik überdurchschnittlich große Erfahrungen mit statistischen Beschreibungssystemen vorliegen. Im Umgang mit dem statistischen Handwerkszeug könnten sich auf beiden Seiten Fortbildungsbedarfe abzeichnen. Hier sollen anhand von Beispielen einige wichtige methodische Probleme genannt werden.

Bild 1: Vergleich der „Unterrichtsstundenprofile“ zweier Einrichtungen



Beispiel 1: Zwei Einrichtungen haben die gleiche VHS-Weiterbildungs-dichte, eine Kennzahl zur Beschreibung des Versorgungsgrades der BürgerInnen. Sie beträgt 230 Unterrichtsstunden pro 1.000 Einwohner. Die Einrichtungen sind „strukturähnliche“ Volkshochschulen (z.B. ungefähr gleiche Werte der Gesamtunterrichtsstundenzahl, der Einwohnerzahl, im gleichen Bundesland in siedlungsstrukturell ähnlichen Regionen, etwa gleiche Personalstruktur), haben aber gänzlich unterschiedliche Programmbereichsprofile.

Beispiel 2: Die Personalkostenanteile an den Gesamtkosten zweier „strukturähnlicher“ Volkshochschulen (wie im Beispiel 1) zur Beschreibung des Zusammenhangs zwischen Ausgabenstruktur und personellen Ressourcen weisen eine Differenz von 10 Prozentpunkten auf.

Die Tatsachen, daß

- wie im Beispiel 1 mit derselben Methode berechnete Kennzahlenwerte aus zwei Einrichtungen als informationsverdichtende Beschreibungsmittel zu gleichen Werten führen können und trotzdem auf ganz unterschiedlichen Datenbasen beruhen,
 - wie im Beispiel 2 mit derselben Methode berechnete Kennzahlen aus zwei verschiedenen Einrichtungen als informationsverdichtende Beschreibungsmittel deutlich verschiedene Werte haben können, ohne daß die Datenbasen als ungewöhnlich verschieden beurteilt werden,
- sind dem Statistiker zwar als systemimmanente Möglichkeiten geläufig. Praktiker sind darüber erstaunt und sehen darin die Unbrauchbarkeit von Kennzahlen schlechthin („Man kann doch nicht Äpfel mit Birnen vergleichen“).

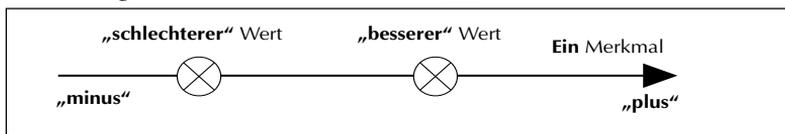
Kennzahlen vereinfachen und vernachlässigen Unterschiede. Im Einzelfall muß entschieden werden, ob die Unterschiede in der Datenbasis für die Fragestellung auch als vernachlässigbar angesehen werden können. Wenn nicht, muß ein passenderes, u.U. komplexeres Beschreibungssystem gewählt werden (z.B. die Verteilung von Unterrichtsstunden nach Programmbereichen zum Beispiel 1 und die Verteilung des Personals nach Funktionsgruppen und Altersgruppen zum Beispiel 2). Gesucht sind dann Verfahren, um auch komplexere Gebilde als zwei Zahlen, nämlich Verteilungen, vergleichen zu können.

Beispiel 3: Die Relation zwischen der Gesamtunterrichtsstundenzahl und der Zahl der hauptberuflichen pädagogischen Planungskräfte hat mit der Festlegung von 2.400 Unterrichtsstunden pro HPM für Landesförderung im Rahmen des nordrhein-westfälischen Erwachsenenbildungsgesetzes Mitte der 70er Jahre eine große Rolle gespielt.

Das Merkmal Unterrichtsstunden von Veranstaltungen ist wegen der vorhandenen Einheit (1 Unterrichtsstunde) für viele quantitative Aussagen über Leistungen besser verwendbar als etwa die Zahl der Veranstaltungen, weil die quantitativen Leistungsaspekte von Veranstaltung zu Veranstaltung erheblich streuen können. Trotzdem muß man sich fragen, ob es zur Beschreibung der Beziehung zwischen personellen Ressourcen in der pädagogischen Planung und Veranstaltungsleistung ausreicht, allein die Zahl der Unterrichtsstunden heranzuziehen.

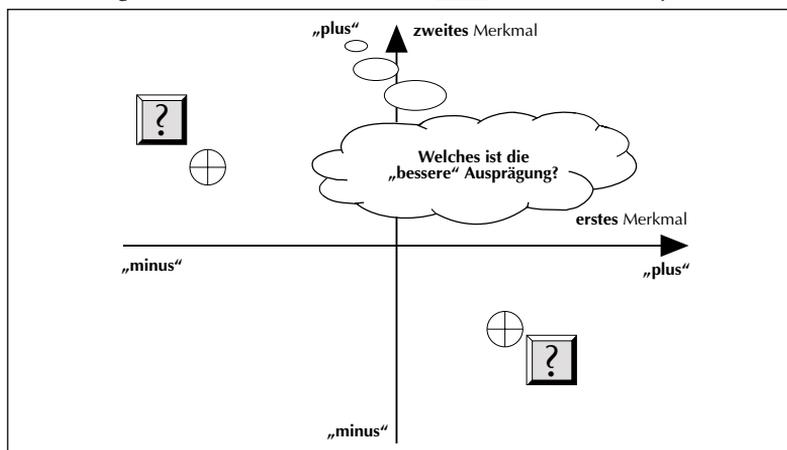
Der Wunsch, mit nur einer Kennzahl umgehen zu wollen, ist leicht erklärbar. Die möglichen Werte einer Kennzahl bilden eine Skala. Bei zwei Werten – gleichgültig, ob sie durch einen interkommunalen Vergleich, durch einen Vergleich mit einem Landesdurchschnitt oder im Vergleich mit einem Vorjahrswert der eigenen Einrichtung zustande kommen — kann immer entschieden werden, welches der „bessere“ Wert ist, also derjenige, der näher an dem gewünschten Ende der Skala liegt. Darin liegt die große Attraktivität einer einzigen Kennzahl.

Bild 2: Vergleich zweier Werte auf einer eindimensionalen Skala



Schon wenn komplexe Sachverhalte angemessen nur durch zwei Kennzahlen beschrieben werden können, versagt das einfache Verfahren, Ergebnisse anordnen zu können.

Bild 3: Vergleich zweier Werte in einem zweidimensionalen System



Beispiel 4: Die Relationen von hauptberuflichen Planungskräften

- zu Kurszahlen als Planungsgröße,
- zu Belegungszahlen im Zusammenhang mit Beratung
- zur Zahl der Kursleitenden im Zusammenhang mit Anwerbung und Betreuung

scheinen von den Aufgaben her als Beschreibungsgrößen plausibler als die Relation zu Unterrichtsstunden.

Gesucht sind deshalb Hilfen, auch aus „Mehrfach“-Kennzahlen (Kennzahlensysteme, s. unten) Schlüsse ziehen zu können.

2.2 Einrichtungsterner Umgang mit Kennzahlen

Beispiel: Der Unterrichtsstundenanteil im Programmbereich Sprachen liegt an einer Volkshochschule um 15% unter dem entsprechenden Anteil, berechnet für das ganze Bundesland.

Sofern sich Kennzahlen nicht wie in interkommunalen Vergleichen auf gesamte Einrichtungen, sondern beispielsweise auf einen oder mehrere Programmbereiche beziehen, fühlen sich die in der Einrichtung für diese Programmbereiche Verantwortlichen besonders betroffen und reagieren gelegentlich wie „durch eine Qualitätskontrolle durchgefallen“.

Den „Befund“ nicht als Abschluß, sondern als Ausgangspunkt für weitere Fragestellungen zu nehmen ist die richtige Strategie. Unter Umständen stellt sich durch eine Langzeitanalyse heraus, daß innerhalb der letzten 5 Jahre die Unterrichtsstunden des Programmbereichs Sprachen auf das 1,5-fache zugenommen haben. Dies zeigt die Vorteile des aktiven Umgangs mit quantitativen Beschreibungen im Vergleich zu den Möglichkeiten der passiven Reaktion, wenn man den Wert der Kennzahl im Rahmen eines externen Controlling erfährt.

Kennzahlen sind kein abschließender Befund, sondern Ausgangspunkt und Anregung für gründlichere Analysen.

2.3 Aufbereitung für die Politikebene und politischer Umgang

Angesichts der zunehmenden Finanzierungsprobleme der Kommunen tun sich Volkshochschulen schwer, offensiv mit quantitativen Beschreibungssystemen gegenüber dem Politikbereich umzugehen. Einerseits wird bei Offenlegung von Vergleichswerten aus interkommunalen Vergleichen befürchtet, daß politisch vorwiegend eine oberflächliche Ausrichtung an den Einrichtungen mit ausschließlich wirtschaftlich günstigeren Kennwerten erfolgt, ohne die dahinter stehenden, unter Umständen unterschiedlichen Zielvorstellungen zu berücksichtigen. Andererseits verbietet sich ein Ver-

bergen quantitativer Aspekte besonders für öffentlich verantwortete Einrichtungen. Der Mittelweg könnte darin bestehen, mit komplexeren, den Zielen angemesseneren Beschreibungssystemen umgehen zu lernen und sie für den Politikbereich aufbereiten zu können. Sie bieten weniger Ansatzpunkte, vorschnell auf der Basis einfacher, nur quantitativer Vergleiche weitreichende Steuerungsentscheidungen zu treffen.

3 Beschreibungssysteme

3.1 Lokale Sicht

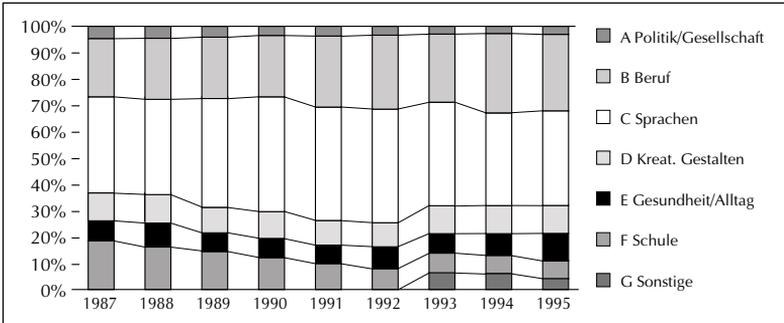
Volkshochschulen sind, abgesehen von der gemeinsamen Grundlage des jeweiligen Erwachsenenbildungsgesetzes des Landes, voneinander unabhängige Einrichtungen. Insofern muß von Beschreibungssystemen (Kennzahlen etc.) gefordert werden, daß sie aus der lokalen Sicht auch ohne Vergleiche mit anderen Einrichtungen oder Gruppen von Einrichtungen (wie alle Volkshochschulen eines Landes/des Bundesgebietes) aussagefähig sind. Vergleiche können die Einschätzbarkeit verbessern. In erster Linie kommen dabei Vorjahresergebnisse der eigenen Einrichtungen in Frage. Viele Unschärfen von Kennzahlen werden dabei vermieden, da die „störende“ Variabilität zu verschiedenen Zeitpunkten der gleichen Einrichtung sicher wesentlich geringer ist als die Variabilität zwischen verschiedenen Einrichtungen zum gleichen Zeitpunkt.

Beispiel: Das Programmbereichsprofil zweier „strukturähnlicher“ Volkshochschulen (z.B. ungefähr gleiche Werte der Gesamtunterrichtsstundenzahl, der Einwohnerzahl, im gleichen Bundesland in siedlungsstrukturell ähnlichen Regionen, etwa gleiche Personalstruktur) kann sehr verschieden sein, während das Programmbereichsprofil einer Einrichtung sich im zeitlichen Verlauf eher nur „langsam“ ändert (s. Bild 4).

Beschreibungssysteme müssen auch ohne Vergleiche aus lokaler Sicht aussagefähig sein.

Zwar wird in einem Explorationsstadium eine Einrichtung versuchen, Erfahrung mit verschiedenen Beschreibungssystemen zu gewinnen. Nichtsdestotrotz ist es für die Einschätzung der *Validität*⁴ einer Kennzahl etc. unerlässlich, daß *vorher* festgelegt ist, welcher (Teil-)Aspekt eines Sachverhalts überhaupt beschrieben werden soll. Akzeptabel sind deshalb nur Beschreibungssysteme, deren Aufgabe genau festgelegt ist. Nur dann läßt sich überhaupt beurteilen, inwieweit sie diese Aufgabe erfüllen.

Bild 4: Unterrichtsstundenprofile einer Einrichtung im Zeitvergleich



Beispiel: Im Rahmen eines unterstützenden Computerprogramms wird ein ganzes Spektrum möglicher Kennzahlenwerte geliefert. Die Einrichtung ist aufgefordert, zum Ergebnis Stellung zu nehmen.

Zur Beurteilung der Validität eines Beschreibungssystems ist es erforderlich, daß seine Aufgabe *vorher* bekannt ist.

3.1.1 Kennzahlen(-systeme) und Verteilungen

Die Verwendung des Begriffs „Kennzahl“ ist nicht einheitlich. Allgemein wäre gerechtfertigt, jede Größe, die einem Sachverhalt einen Zahlenwert zuordnet, diesen also kennzeichnet, bereits eine Kennzahl zu nennen. Damit wäre die Gesamtunterrichtsstundenzahl einer Volkshochschule zur Beschreibung ihres Leistungsvolumens bereits eine Kennzahl. Im KGSt-Produktplan wird der Begriff Kennzahl so verwendet.

Es ist aber üblich, über die Primärergebnisse von Zählungen oder Ergebnisse einfacher Additionen hinausgehend den Begriff „Kennzahl“ im engeren Sinn für solche Größen zu reservieren, die zwei Sachverhalte in Beziehung bringen. Kennzahlen sind erst *verwendbar*, wenn

- die Reichweite/der Sachbezug präzisiert ist,
- der Zeitpunkt der Gültigkeit genannt ist,
- das Berechnungsverfahren angegeben ist.

Beispiel: Anteil der Unterrichtsstunden im Programmbereich Sprachen an den Gesamtunterrichtsstunden 1995 aller Volkshochschulen im Regierungsbezirk Hannover

Keine Kennzahl, ohne daß der Sachbezug, der Zeitpunkt und das Berechnungsverfahren geklärt sind!

Es gibt verschiedene Arten von Kennzahlen:

- *Gliederungszahlen* beschreiben im allgemeinen als Prozentzahlen Anteile eines Teils am Ganzen.

Beispiel: Personalkostenanteil an Gesamtkosten von 43%, BRD 1995

- *Beziehungszahlen* beschreiben den durchschnittlichen Wert einer Größe bezogen auf die Einheit einer zweiten Größe; Beziehungszahlen tragen oft eine Einheit (im Beispiel Unterrichtsstunden).

Beispiel: durchschnittliche Zahl der Unterrichtsstunden pro Kurs von 53,6 Unterrichtsstunden, Mecklenburg-Vorpommern 1995

- *Indexzahlen* werden vor allem zur Analyse zeitlicher Entwicklungen verwendet; der Wert einer Größe eines Berichtsjahrs wird als Prozentwert bezogen auf den Wert der gleichen Größe in einem Basisjahr berechnet (oft durch die Angabe „Basisjahr = 100%“ deklariert).

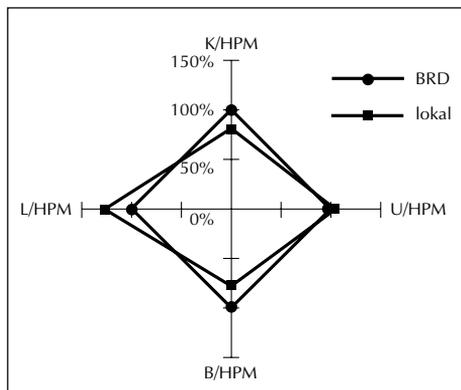
Beispiel: Index Belegungen Alte Länder 1995 von 129%, 1980 = 100%

Einfache Kennzahlen können zu *Kennzahlensystemen* erweitert werden, wenn es der zu beschreibende Sachverhalt erfordert oder die Validität im Vergleich zur Verwendung einer einzigen Kennzahl verbessert wird.

Beispiel: Die Beziehungszahlen der Zahl hauptberuflicher Planungskräfte zu Kurszahlen, Unterrichtsstunden, Belegungszahlen und Zahl der Kursleitenden bilden ein vierdimensionales System, das den Zusammenhang zwischen den personellen Ressourcen der Planungskräfte und dem Leistungsumfang bei Veranstaltungen angemessener beschreibt als die Relation zu Unterrichtsstunden allein.

Ergebnisse von Kennzahlensystemen können in *Netzdiagrammen* graphisch veranschaulicht werden. Wegen der Mehrdimensionalität sind solche Diagramme sogar für die Einschätzung unerlässlich. Dabei hilft es, eine

Bild 5: Relation hauptberufliche Planungskräfte/Veranstaltungsmerkmale



Normierung einzuführen, indem man die jeweiligen Kennzahlenwerte als Prozentwerte von Basiskennzahlen schreibt. Basiswerte können z.B. Sollwerte, gesetzlich gefaßte Werte, Werte aus umfassenderen Gebieten (Land, BRD) oder Werte aus einem Basisjahr sein.

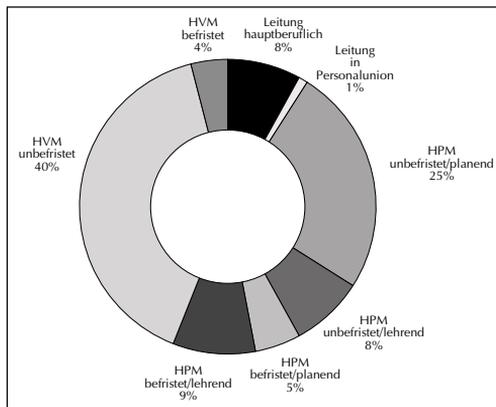
Keine Scheu vor Kennzahlensystemen, Netzdiagramme helfen!

Als Erweiterung von Gliederungszahlen erweist sich in vielen Fällen die Angabe von *Verteilungen* als geeignetes Beschreibungssystem. Es ist vor allem dann gefragt, wenn der Sachbezug durch die Zerlegung einer Gesamtheit in Teile gegeben ist. Die Verteilung beschreibt die Relation aller Teile zum Ganzen und ist wesentlich informativer als eine einzelne Gliederungs- oder Beziehungszahl.

Beispiel: Die Produktgruppe Veranstaltungen ist zerlegt in die sechs Programmbereiche. Das System der Unterrichtsstundenanteile aller Produkte ist die Verteilung der Gesamtunterrichtsstunden auf die Produkte (hier plastischer „Programmbereichsprofil“ genannt).

Verteilungen können gut graphisch veranschaulicht werden. Die Art der graphischen Darstellung hängt davon ab, auf welcher Skala die Teile und das Ganze identifiziert werden. Bei den Fragestellungen der Volkshochschulen handelt es sich oft um begrifflich unterscheidbare, in Einzelfällen sinnvoll anzuordnende Kategorien („Nominalskala“ wie im Beispiel Produkte der Produktgruppe Veranstaltungen), selten um metrische Skalen (wie bei der Altersverteilung von Belegungsfällen). Zur Darstellung bei Nominalskalen empfiehlt die „reine“ Lehre *Kreisdiagramme*. Für Vergleiche mehrerer Verteilungen eignen sich aber Säulendiagramme besser, da das analysierende (Politiker-/Verwaltungs-)Auge Ähnlichkeiten und Abweichungen besser erkennt.

Bild 6: Hauptberufliches Personal an Volkshochschulen 1995 nach Funktionsgruppen (Beispiel für eine Verteilung im Bereich Personal)



Keine Scheu vor Verteilungen, Diagramme helfen!

Computerwerkzeuge wie Microsoft Excel müssen bei graphischen Veranschaulichungen mit Bedacht eingesetzt werden, da sie grundsätzlich die Anwendung eines umfangreichen Repertoires von Diagrammformen auf jegliche Art von Daten zulassen, ohne daß die programmeigenen „Ratgeber“ oder „Assistenten“ Hilfen zur Auswahl geben.

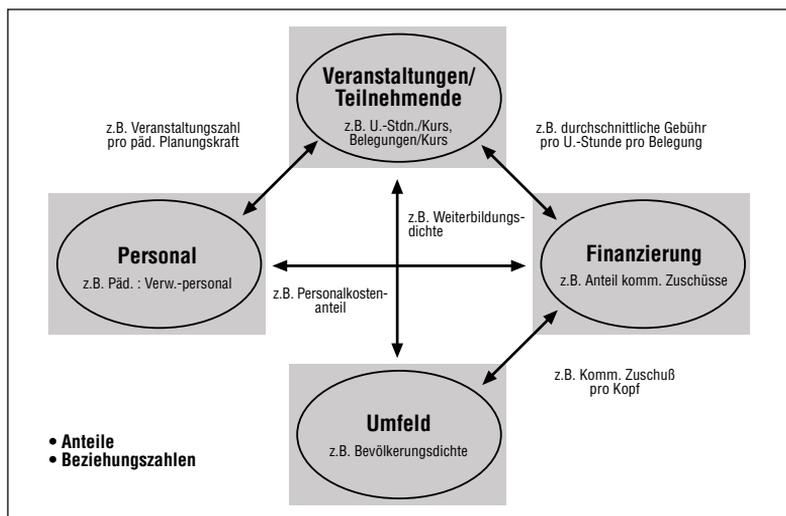
3.1.2 Bezugssysteme

Von Beschreibungssystemen, seien es einzelne Kennzahlen, Kennzahlensysteme oder Verteilungen, ist gefordert, daß ihre Aufgabe hinreichend geklärt ist. Das heißt, es müssen die Sachbezüge, die sie beschreiben sollen, festgelegt sein. Die Möglichkeiten lassen sich gut überblicken, wenn Sachverhalte in eine der vier Gruppen

- Veranstaltungen/Teilnehmende
- Personal
- Finanzierung
- Umfeld der Einrichtung

als *Bezugssysteme* zugeordnet werden. Die derzeit in der Diskussion befindlichen Beschreibungssysteme zielen alle darauf, entweder „intern“ einen Teilaspekt eines der Bezugssysteme oder Wechselwirkungen zwischen den Bezugssystemen zu erhellen.

Bild 7: Bezugssysteme für Kennzahlen



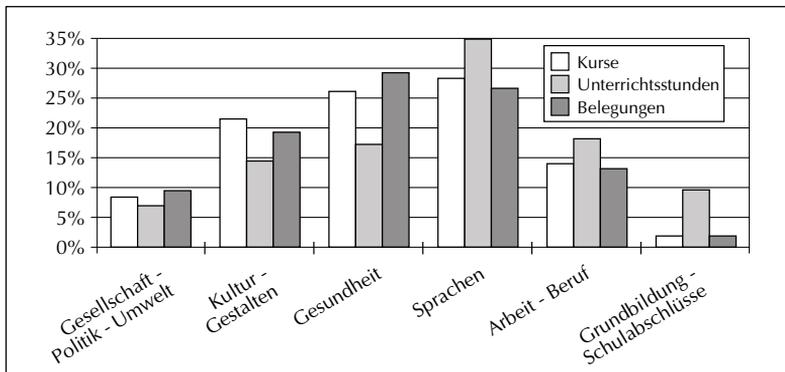
Im Vordergrund steht sicher das Bezugssystem „Veranstaltungen/Teilnehmende“. Es handelt sich um die zentralen Leistungen der Einrichtung, die sich dann realisieren, wenn das Angebot der Einrichtung und die Nachfrage der BürgerInnen zueinander passen. Mit „Personal“ und „Finanzierung“ sind die Basiskomponenten der Ressourcen benannt. Um die Wirkung der Einrichtung zu beurteilen, sind einrichtungsinterne Merkmale – die KGSt spricht von Ergebnissen oder Prozeßgestaltungsmerkmalen – zu Merkmalen des Versorgungsgebiets und der Bevölkerung in Beziehung zu setzen.

Daher ist als viertes Bezugssystem das „Umfeld“ herausgehoben. Ein Grunddilemma ergibt sich aus der Tatsache, daß die Klärung der Relationen zum Umfeld methodisch besonders schwierig oder besonders aufwendig und gleichzeitig aus Sicht der Politik wie der Verwaltung besonders wichtig ist.

In den folgenden Abschnitten werden Beispiele von Kennzahlen, Kennzahlensystemen und Verteilungen aufgeführt, die entweder nur jeweils (in Teilen) eines der Bezugssysteme oder Wechselwirkungen zwischen den Bezugssystemen beschreiben.

3.1.2.1 Veranstaltungen/Teilnehmende

Bild 8: Programmbereichsprofile der Volkshochschulen 1995



Beispiele von Kennzahlen, die sich nur auf Veranstaltungen/Teilnehmende beziehen (hinter den Beispielen sind die Werte für 1995 bezogen auf das gesamte Bundesgebiet {BRD} bzw. Niedersachsen {Ndsa} angegeben):

- Stunden pro Kurs, Durchschnitt (BRD 29,5, Ndsa 38,0)
- Belegungen pro Kurs, Durchschnitt (BRD 12,8, Ndsa 12,7)
- Anteil U.-Stunden von Auftrags-/Vertragsmaßnahmen (BRD > 6,6%, Ndsa > 14,3)
- Anteil erstmals durchgeführter Veranstaltungen („Innovationsrate“)
- Frauenanteil der Teilnehmenden (BRD 74,6%, Ndsa)
- Anteil der jungen Teilnehmenden (unter 18 Jahre) (BRD wie Ndsa 5,6%)
- Anteil der älteren Teilnehmenden (65 Jahre und älter) (BRD 6,4%, Ndsa 4,9%)

Beispiele von Verteilungen, die sich auf Veranstaltungen/Teilnehmende beziehen:

- Kurse nach U.-Stundenvolumen
- Programmbereichsprofil(e)
- Zielgruppen
- Altersstruktur der Teilnehmenden.

3.1.2.2 Personal

Beispiele von Kennzahlen, die sich nur auf den Personalbereich beziehen (hinter einigen Beispielen sind die Werte für 1995 bezogen auf das gesamte Bundesgebiet {BRD} bzw. Niedersachsen {Ndsa} angegeben):

- Frauenanteile (BRD HPM 52%, Ndsa 37,0%)
- Fluktuation der Kursleitenden (>25% aus lokalen Schätzungen)
- Fluktuation beim hauptberuflichen Personal
- Verhältnis pädagogisches zu Verwaltungspersonal (BRD 1:1,04, Ndsa 1:1,53)
- Kursleitende pro pädagogische Planungskraft (BRD 70)⁵
- Kursleitende pro Verwaltungskraft (BRD 47).⁶

Beispiele von Verteilungen, die sich auf Personal beziehen:

- Personal nach Funktionen, geschlechtsspezifisch
- Stellenplan, geschlechtsspezifisch
- Altersstruktur.

3.1.2.3 Finanzierung

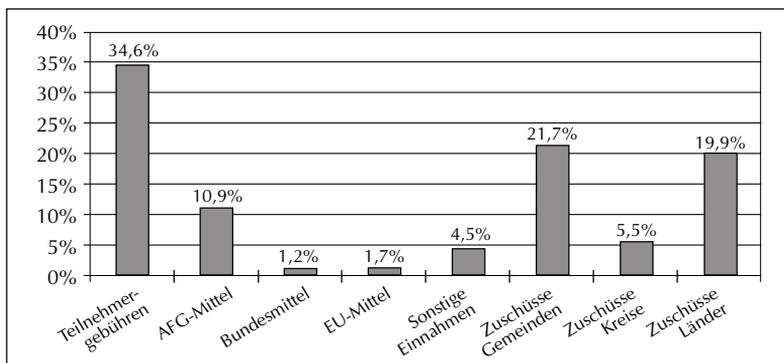
Beispiele von Kennzahlen, die sich nur auf Finanzierung beziehen:

- Fixkostenanteil
- Kostenanteile Programmbereiche an Gesamtkosten
- Ertragsanteile Programmbereiche an Gesamterträgen
- dto. für Auftrags-/Vertragsmaßnahmen.

Beispiele von Verteilungen, die sich auf Finanzierung beziehen:

- Einnahmen nach Quellen
- Ausgaben nach Ausgabearten
- Kosten nach Programmbereichen.

Bild 9: Finanzierung der Volkshochschulen 1995 nach Finanzierungsarten



3.1.2.4 Umfeld der Einrichtung

Beispiele von Kennzahlen, die sich nur auf das Umfeld der Einrichtung beziehen:

- Bevölkerungsdichte (z.B. Hannover 279)
- siedlungsstrukturelle Typisierung der Kommune („grob“ Regionen/fein „Kreise“, z.B. Region Hannover „Regionstyp: Agglomerationsraum mit herausragendem Zentrum“, Kreis Hannover „Kreistyp: verdichteter Kreis in einem Agglomerationsraum“)
- Anteile von besonderen Adressatengruppen in der Bevölkerung (z.B. Arbeitslosenanteil).

Beispiele von Verteilungen, die sich auf das Umfeld beziehen:

- Altersstruktur in der Bevölkerung
- Zielgruppen in der Bevölkerung
- Bevölkerung nach Muttersprache.

3.1.2.5 Wechselwirkungen

Beispiele von Kennzahlen, die sich auf die Wechselwirkung zwischen *Veranstaltungen/Teilnehmenden* und *Personal* beziehen (hinter den Beispielen sind die Werte für 1995 bezogen auf das gesamte Bundesgebiet⁷ angegeben):

- Veranstaltungszahl pro päd. Planungskraft (192)
- Stunden pro pädagogische Planungskraft (5.781)
- Belegungen pro pädagogische Planungskraft (2.551)
- Veranstaltungszahl pro Verwaltungskraft (128)
- Belegungen pro Verwaltungskraft (1.700).
- Kurse, U.-Stunden pro Kursleitender (2,8; 81).

Zusammen mit den Kennzahlen (siehe oben)

- Verhältnis pädagogisches zu Verwaltungspersonal
- Kursleitende pro pädagogische Planungskraft
- Kursleitende pro Verwaltungskraft

können zwei sinnvolle Kennzahlensysteme⁸ für Planungskräfte einerseits und Verwaltungskräfte andererseits konstruiert werden.

Beispiele von Kennzahlen, die sich auf die Wechselwirkung zwischen *Veranstaltungen/Teilnehmenden* und *Finanzierung* beziehen (hinter den Beispielen sind die Werte für 1995 bezogen auf das gesamte Bundesgebiet angegeben):

- Gesamtkosten, Erträge, Überschuß/Zuschüsse pro Belegung, pro Kurs, pro U.-Stunde
- Kostendeckungsgrade, differenziert nach Programmbereichen

- stundenorientierte Einnahmen pro U.-Stunde (DM 50,12)
- stundenorientierte Ausgaben pro U.-Stunde (DM 34,82)
- durchschnittliche Gebühr pro U.-Stunde pro Belegung (DM 2,80).

Beispiele von Kennzahlen, die sich auf die Wechselwirkung zwischen *Veranstaltungen/Teilnehmenden* und *Umfeld* beziehen (hinter einem Beispiel ist der Wert für 1995 bezogen auf das gesamte Bundesgebiet angegeben):

- VHS-Weiterbildungsdichte (U.-Stunden pro 1.000 Einwohner: 280), differenziert nach Programmbereichen
- von der VHS erreichter Einwohneranteil, differenziert nach Zielgruppen.

Beispiele von Kennzahlen, die sich auf die Wechselwirkung zwischen *Finanzierung* und *Personal* beziehen (hinter einigen Beispielen ist der Wert für 1995 bezogen auf das gesamte Bundesgebiet angegeben):

- Verhältnis Personalkosten zu Honorarkosten (1:1,4)
- Personalkostenanteil (43%)
- Personalkostenanteile je Programmbereich
- Personalkostenanteil bei Auftrags-/Vertragsmaßnahmen.

Beispiele von Kennzahlen, die sich auf die Wechselwirkung zwischen *Finanzierung* und *Umfeld* beziehen (hinter einigen Beispielen ist der Wert für 1995 bezogen auf das gesamte Bundesgebiet angegeben):

- Landeszuschüsse pro Einwohner (DM 3,73)
- Kommunale Zuschüsse pro Einwohner (DM 5,10)
- Ausgaben pro Einwohner (DM 18,71).

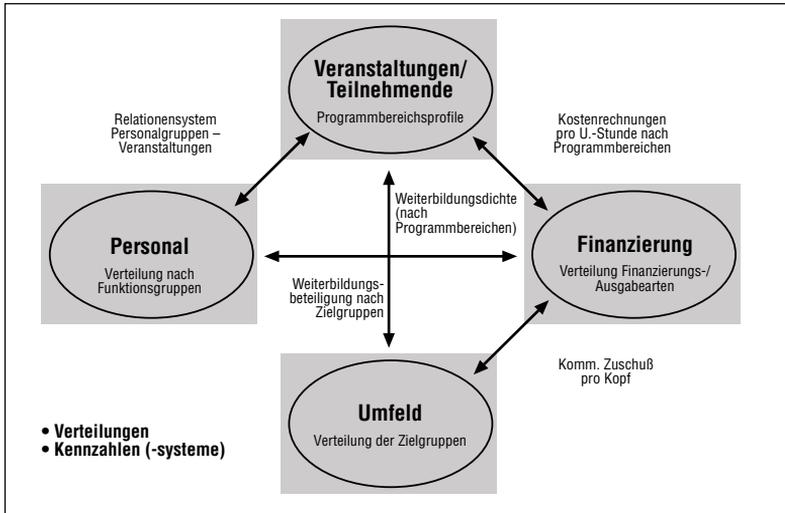
3.1.3 Vorschlag für ein Standardbeschreibungssystem

Vor dem Hintergrund der Sachzusammenhänge scheint folgender Vorschlag für ein Standardsystem einer quantitativen Beschreibung des Status einer Volkshochschule dem Komplexitätsgrad angemessen.

- Im Zentrum stehen die Verteilungen der Veranstaltungszahl auf Programmbereiche, der Zahl der Unterrichtsstunden und der Belegungen, hier *Programmbereichsprofile* genannt. Es handelt sich um die Beschreibung von Ergebnissen (Outputs der Einrichtung).
- Ein Teilaspekt der Wirkung auf das Umfeld wird durch *die Weiterbildungsdichte* (Kennzahl), besonders durch nach Programmbereichen differenzierte Ableitungen (Kennzahlensextette) beschrieben.
- Ein wichtiger Aspekt des Umfelds wäre durch die *Verteilung von Zielgruppen in der Bevölkerung* beschrieben.
- Besonders wünschenswert wäre es, Informationen über die *Weiterbildungsbeteiligung* (Kennzahl), womöglich sogar nach Zielgruppen diffe-

renziert (Kennzahlensystem), zu haben. Hier dürften sich die größten Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung ergeben.⁹

Bild 10: Vorschlag für ein Standardbeschreibungssystem



- Die Ressourcenbereiche Personal bzw. Finanzierung sollten durch die Verteilung der *Personalstellen auf Funktionsgruppen* bzw. durch die Verteilungen der *Gesamterlöse nach Finanzierungsarten* und der *Gesamtkosten nach Kostenarten* beschrieben werden.
- Zur Beschreibung der Wechselwirkung des Bereichs *Veranstaltungen/Teilnehmende* mit dem Personal kann das schon genannte Relationensystem zwischen Personalgruppen und Veranstaltungsmerkmalen dienen (Kennzahlenquartette).
- Für die Wechselwirkung zwischen *Veranstaltungen/Teilnehmenden* und *Finanzierung* müßten *Kostenrechnungen pro Unterrichtsstunde differenziert nach Programmbereichen* ausreichen (Kennzahlensexette). Gesamtkostenrechnungen wären vorteilhaft, aber auch eine Kostendeckungsstufe, bei der Fixkosten nicht auf Programmbereiche umgelegt sind, hilft weiter.
- Beim Zusammenhang zwischen *Finanzierung* und dem (Politik-)Umfeld sollte der *Zuschuß der Kommune pro Kopf* der Bevölkerung nicht unbeachtet bleiben. Dies eröffnet zumindest Vergleiche zwischen der Volkshochschule und anderen (in der Sprache des KGSt-Produktplans) „Produktbereichen“ im Sektor der kommunalen Kulturverwaltung.

Bis auf die umfeldbezogenen Beschreibungssysteme *Zielgruppen in der Bevölkerung* und *Weiterbildungsbeteiligung* werden alle aufgeführten Be-

schreibungssysteme durch die Daten der Volkshochschul-Statistik unterstützt, so daß sich besondere Nutzungsformen dieser Datenbasis ergeben. Im Fall der finanzierungsbezogenen Beschreibungssysteme kann die Volkshochschul-Statistik nicht so weit gehen, nach Programmbereichen zu differenzieren. Zumindest würde hier der Aufbau einer lokalen strukturverträglichen Datenbasis möglich sein.

3.2 Vergleiche

Daß „lernende“ Einrichtungen nicht nur von den Innen- und Außenseiten ihres eigenen Entwicklungsprozesses her, sondern auch voneinander lernen können, ist im Volkshochschulbereich schon immer unbestritten. Zahlreiche überregionale Veranstaltungen wie Fachkonferenzen, Fachbereichskonferenzen und Fortbildungen belegen dies. Daß „Vergleiche Lernprozesse ermöglichen“ – so heißt eine Begründung für interkommunale Vergleiche im KGSt-Produktplan –, berücksichtigen Volkshochschulen als methodische Leitlinie etwa in Veranstaltungen interkultureller Bildung. Andererseits kann ebensowenig bestritten werden, daß die Bewertung von Kennzahlen(-systemen) und anderen Beschreibungssystemen durch Vergleiche erleichtert wird.

Daß interkommunale Vergleiche aber als zentrale Begründung für eine allgemeine Standardisierung von Produktplänen und Kennzahlen angeführt werden, verkehrt die Prioritäten. Die KGSt formuliert in einem Abschnitt Anlaß, Ziel und Aufbau des Berichts: „Die Diskussion um Kennzahlenvergleiche gewinnt in der kommunalen Praxis immer mehr an Bedeutung. Die Kommunen wollen sich untereinander, mit externen Anbietern oder auch intern vergleichen. Die Orientierung der Verwaltung an den KGSt-Produktplänen stellt sicher, daß die Kommunen ihre Kennzahlen/Kennzahlensysteme an den gleichen Bezugspunkten ausrichten. Die Vergleiche sind gefährdet, wenn sich die örtlichen Produktdefinitionen nicht an den Leitlinien (des Produktplans) orientieren.“

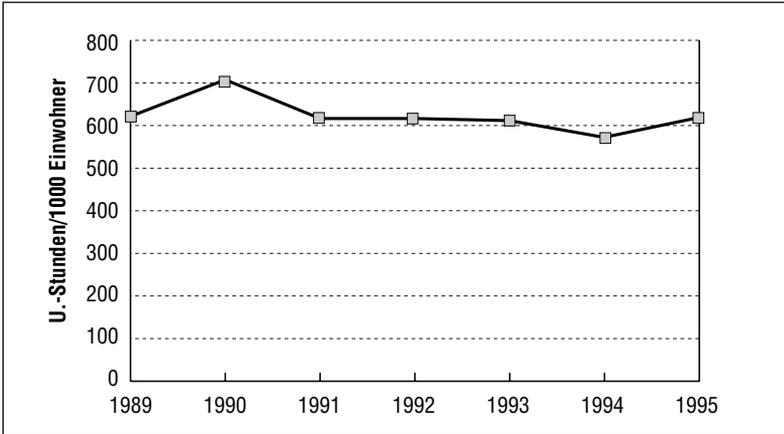
Wie oben dargelegt, müssen Beschreibungssysteme schon allein für die lokale Sicht aussagekräftig sein. Wenn sie für Vergleiche zusätzlich hilfreich sind, umso besser. In jedem Fall ist es nicht zuträglich, interkommunale Vergleiche auf Kennzahlenvergleiche zu reduzieren. Wo bleibt der problemangepaßte Umgang mit nicht meßbaren Zielerreichungen und seinen Indikatoren?

3.2.1 Lokale Zeitvergleiche

Ein Grundproblem bei Vergleichen ist, daß der Einfluß von nicht einbezieh- baren Größen zu Streuungen (Variabilität) führt, die die Genauigkeit von Aussagen mindern. Besonders gering ist diese Streuung, wenn sich eine Einrichtung im Sinne einer Entwicklungsanalyse mit ihrem eigenen Status zu

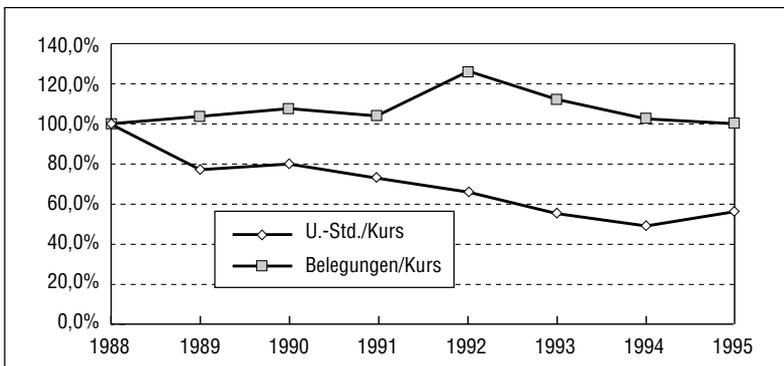
einem zurückliegenden Zeitpunkt vergleicht. Sie ist, wenn die Zeitpunkte nicht zu weit auseinanderliegen, jedenfalls um Größenordnungen geringer als die Streuung zwischen zwei verschiedenen Einrichtungen (zum gleichen Zeitpunkt).

Bild 11: Zeitliche Entwicklung der Weiterbildungsdichte einer Einrichtung



Die Auswertung von Kennzahlen(-systemen) und Verteilungen im Zeitvergleich erlaubt es, nicht nur neben dem erreichten Status auch die Entwicklungslinie einzuschätzen, sondern auch Prognosen zu begründen. Die Entwicklung von Kennzahlen kann in einfacher Weise in Liniendiagrammen veranschaulicht werden. Für Kennzahlensysteme taugen sie in Form von (Mehrfach-)Liniendiagrammen ebenso, wenn eine Normierung vorgenommen wird (vgl. die Ausführungen zu Kennzahlensystemen).

Bild 12: Entwicklung zweier Kennzahlen im Vergleich



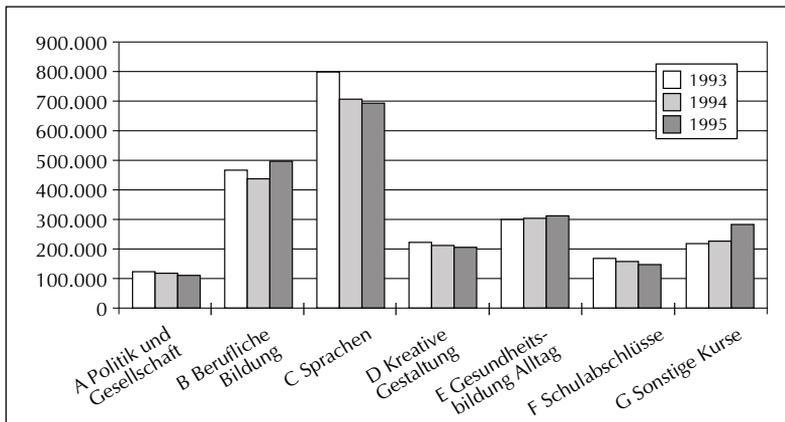
Für die graphische Darstellung des Vergleichs von Verteilungen eignen sich bei wenigen Zeitpunkten (Mehrfach-)Säulendiagramme. Bei Langzeitreihen muß man auf eine Tabellenform ausweichen.

Tabelle 1: Zeitliche Entwicklung von Verteilungen in Tabellenform

Niedersachsen	Jahr	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
A Politik und Gesellschaft	U.-Stdn.	122.794	115.940	115.941	114.928	117.829	125.467	126.331	120.900	115.328
	Anteil	5,6%	5,0%	4,8%	4,7%	5,0%	5,3%	5,5%	5,5%	5,1%
B Berufliche Bildung	U.-Stdn.	586.891	595.855	551.134	526.964	490.764	498.863	460.530	440.169	495.779
	Anteil	26,8%	25,8%	22,7%	21,5%	20,7%	20,9%	20,0%	20,2%	22,1%
C Sprachen	U.-Stdn.	479.963	528.882	711.080	831.591	753.854	755.768	797.658	703.422	686.655
	Anteil	22,0%	22,9%	29,3%	34,0%	31,7%	31,7%	34,7%	32,3%	30,5%
D Kreative Gestaltung	U.-Stdn.	202.404	217.083	218.706	209.541	233.033	236.087	227.528	218.749	206.405
	Anteil	9,3%	9,4%	9,0%	8,6%	9,8%	9,9%	9,9%	10,0%	9,2%
E Gesundheits- bildung Alltag	U.-Stdn.	295.607	303.922	297.403	288.883	275.012	302.761	299.929	302.668	310.147
	Anteil	13,5%	13,2%	12,3%	11,8%	11,6%	12,7%	13,0%	13,9%	13,8%
F Schulab- schlüsse	U.-Stdn.	283.111	287.211	240.276	219.544	205.916	182.649	167.299	161.450	154.970
	Anteil	13,0%	12,4%	9,9%	9,0%	8,7%	7,6%	7,3%	7,4%	6,9%
G Sonstige Kurse	U.-Stdn.	215.400	261.263	292.668	255.375	299.915	286.059	221.554	231.598	278.930
	Anteil	9,9%	11,3%	12,1%	10,4%	12,6%	12,0%	9,6%	10,6%	12,4%
Kurse insgesamt	U.-Stdn.	2.186.170	2.310.156	2.427.208	2.446.826	2.376.323	2.387.654	2.300.829	2.178.956	2.248.214
	Anteil	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bei der Prüfung von Unterschieden und Ähnlichkeiten von so komplexen Gebilden wie Verteilungen ist man nicht auf das „Augenmaß“ allein angewiesen. Es gibt ausgewiesene statistische Verfahren, die das Ausmaß der Ähnlichkeit zweier Verteilungen quantifizieren.¹⁰

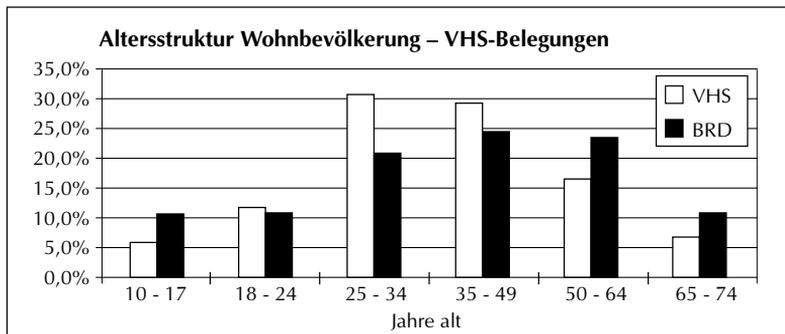
Bild 13: Zeitliche Entwicklung von Verteilungen als Grafik



3.2.2 Vergleiche mit umfassenderen Gebieten

Ein weiterer Vergleichstyp bietet sich für Volkshochschulen an. Sie können Kennzahlen usw. vergleichen mit entsprechenden Kennzahlen, die für alle Volkshochschulen eines größeren Gebiets berechnet sind. Durch die Zusammenfassung in einem größeren Gebiet sind nach dem „statistischen Gesetz der großen Zahlen“ Kennzahlen stabiler. Sie eignen sich also gut als Vergleichsfolie. Im übrigen wird dabei der „Hitlisten-Effekt“ vermieden, da sich jede Einrichtung mit der gleichen Folie vergleichen kann, sie sich aber nicht untereinander vergleichen müssen.

Bild 14: Vergleich einer lokalen Verteilung mit der Verteilung in einem umfassenderen Gebiet



Als Gebiete eignen sich Länder oder Gruppen von Ländern, wie es beispielsweise im Fall der neuen Bundesländer aufgrund der besonderen Bedingungen der dortigen Volkshochschulen noch angezeigt ist, und das Bundesgebiet. Weniger im Gebrauch ist die Nutzung von Vergleichswerten von Regionen unterhalb der Länderebene. Die Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung hat zum 1.6.1996 auf der gesetzlichen Grundlage in Zusammenarbeit mit den Ländern eine Neufassung von sogenannten Raumordnungsregionen nach siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten in

- hochverdichtete Agglomerationsräume
- Agglomerationsräume mit herausragenden Zentren
- verstädterte Räume höherer Dichte
- verstädterte Räume mittlerer Dichte mit großen Oberzentren
- verstädterte Räume mittlerer Dichte ohne große Oberzentren
- ländliche Räume höherer Dichte
- ländliche Räume geringere Dichte

klassifiziert.¹¹ Hier böte sich an, in Vergleichen regionale Aspekte stärker zu berücksichtigen.

3.2.3 Vergleiche zwischen den Einrichtungen

Ungeachtet der Vorbehalte zu Vergleichen zwischen Einrichtungen, können Vergleiche für Politik und Verwaltung lehrreich sein. Damit die Störgröße Variabilität nicht außer Kontrolle gerät, wird man sich auf den Vergleich „strukturähnlicher“ Volkshochschulen konzentrieren. Nur leider ist dieser Begriff nicht operationalisiert. Die Praxis legt die Strukturähnlichkeit bei der Auswahl derzeit vorwiegend in Richtung auf

- ungefähr gleiche Werte der Gesamtunterrichtsstundenzahl
- ungefähr gleiche Werte der Einwohnerzahl des Versorgungsgebiets
- unter Umständen auch vergleichbar hohe Anzahl von Personalstellen aus. M.E. müssen mindestens
- vergleichbare Förderbedingungen durch Zugehörigkeit zum gleichen Bundesland
- Zugehörigkeit zu siedlungsstrukturell ähnlichen Regionen und
- etwa gleiche Personalstruktur

hinzugenommen werden. Dadurch reduziert sich in der Regel die Zahl vergleichbarer Volkshochschulen erheblich. Dies ist aber kein Nachteil, sondern eröffnet bessere Möglichkeiten nicht nur für einen intensiveren Vergleich der quantifizierbaren Ergebnisse, sondern auch – unter Einschluß der qualitativen Aspekte von Wirkungen und Prozeßgestaltung – für die Kommunikation zwischen den Einrichtungen.

Unter quantitativen Gesichtspunkten müßte ein Vergleich mindestens von einem wie oben vorgeschlagenen Standardbeschreibungssystem ausgehen, das nicht von wenigen Kennzahlen, sondern vor allem von der Information aus Verteilungen getragen wird.

Anmerkungen

- 1 Pröhl, Marga (Hrsg.): Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich – Zwischenbericht zum Städtevergleich der Volkshochschulen der Städte Bielefeld, Dortmund, Mannheim, Münster und Wuppertal. Gütersloh 1995
- 2 Zuendel & Partner/Bertelsmann Stiftung: Masterordner – Effizientere Strukturen im Kulturbereich, Systematik zum interkommunalen Leistungsvergleich für die Volkshochschulen 1996
- 3 KGSt (Hrsg.): Von der Kulturverwaltung zum Kulturmanagement im Neuen Steuerungsmodell – Aufgaben und Produkte für den Bereich Kultur. KGSt-Bericht 3/1997. Köln
- 4 Validität ist die mehr oder weniger vorhandene Eigenschaft eines Meßverfahrens, wirklich auch das zu messen, was es zu messen vorgibt.
- 5 Nur für hauptberuflich geleitete VHS mit sowohl pädagogischem wie Verwaltungspersonal.
- 6 Ebenso.
- 7 Nur für hauptberuflich geleitete VHS mit sowohl pädagogischem wie Verwaltungspersonal.
- 8 Wie in Klaus Pehl: Quantitative Betrachtungen zum Personal an Volkshochschulen. Frankfurt/M.: DIE 1993 – in Kooperation mit der Max-Traeger-Stiftung für das Berichtsjahr 1994 fortgeschrieben.
- 9 Im Kern versucht das sogenannte Berichtssystem Weiterbildung (früher Weiterbildungsverhalten) alle drei Jahre durch eine repräsentative Umfrage bundesweit die Weiterbildungsbeteiligungs der Bevölkerung zu analysieren. Zuletzt wurde für das Jahr 1994 vorgelegt: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.): Berichtssystem Weiterbildung VI. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn 1996
- 10 Kontingenzkoeffizient, normiert als Wert zwischen 1 (= „identisch“) und 0 (= „weitestgehend verschieden“); für den Vergleich von Programmbereichsprofilen von Volkshochschulen angewendet in Klaus Pehl: VHS-Profile im Spiegel der Statistik. Frankfurt/M.: PAS/DVV 1987.
- 11 Neben der Typisierung „im Groben“ von Regionen bietet die BfLR auch eine Typisierung „im Feinen“ der Kreise an. Hinweise hierzu befinden sich in Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Neubegrenzung von Raumordnungsregionen nach den Gebietsreformen in den neuen Ländern. Arbeitspapier 5/1996, Bonn.

Kennzahlen für nicht-kommerzielle Weiterbildungseinrichtungen

16 Knoten in das Taschentuch von Leuten, die dieses Instrument sinnvoll und wirksam nutzen wollen

Kennzahlen sind zunächst nichts anderes als quantitative Informationen über zahlenmäßig erfassbare Sachverhalte. Sie können auch zu *Indikatoren* werden, wenn sie als meßbare Hilfsgrößen für Sachverhalte herangezogen werden, die man nicht direkt messen kann. Im Kontext eines neuen, Controlling-orientierten Steuerungsmodells spielen Kennzahlen aber nicht nur eine statistisch-beschreibende Rolle; sie sollen vor allem eine zielbezogene Steuerung von (Verwaltungs-) Organisationen ermöglichen (vgl. Brüggemeier 1997).

Vor diesem Hintergrund wird derzeit auch in vielen öffentlichen und nicht-kommerziellen Weiterbildungseinrichtungen fleißig an der Entwicklung von Kennzahlen bzw. Kennzahlensystemen gearbeitet. Konkrete Unterstützung ist bislang allerdings rar (vgl. Meisel u.a. 1996). Als wenig hilfreich erweisen sich Empfehlungen, die von einer zu engen betriebswirtschaftlichen Perspektive oder einer wissenschaftlichen Fixierung auf statistisch-methodische Gütekriterien geprägt sind. Sie liefern eher Munition für Killerphrasen und Verzögerungsstrategien jener Akteure, die Reformprozesse in öffentlichen bzw. nicht-kommerziellen Weiterbildungseinrichtungen verhindern oder bremsen wollen. Denn schließlich ist damit zu rechnen, daß so manche verborgene Effizienzleiche aus dem „Keller der Intransparenz“ ans Tageslicht gezerrt wird. Dies mag einigen stinken oder pietätlos erscheinen. Andere dürften sich freuen, wenn sich bei ihnen vermutete „Effizienzleichen“ plötzlich als erstaunlich lebendig erweisen.

Mitunter werden in der Diskussion um Kennzahlen und Indikatoren bemerkenswerte Rationalitätsansprüche forciert. Statt Vorkehrungen zu treffen, ereifert man sich trefflich über den befürchteten (oder tatsächlichen) „Kennzahlen-Unsinn“ und vergißt darüber nur allzu leicht die Irrationalitäten der herrschenden (Steuerungs-)Praxis.

Die folgenden „16 Knoten in das Taschentuch“ der Entwickler/innen und Anwender/innen von Kennzahlen sollen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – auf einige wichtige Aspekte hinweisen, die bei einer Nutzung dieses Instruments in Weiterbildungseinrichtungen nicht vergessen werden sollten. Das Instrument der Kennzahlen ist an sich nicht mehr oder weniger proble-

matisch als andere Instrumente. Entscheidend ist, wie im Rahmen eines professionellen Weiterbildungsmanagements damit umgegangen wird.



1. Zielbestimmung?

Der Schwanz kann und soll nicht mit dem Hund wedeln. Die Operationalisierung von Zielen mit Hilfe von Kennzahlen setzt die Existenz von Zielen voraus! Insofern kann die Kennzahlen-Diskussion zwar eine Katalysator-Funktion für eine pädagogische, fachliche und bildungspolitische Ziel- und Profildiskussion erfüllen (vgl. Nussl/Schuldt 1993). Ideologisch und/oder methodisch gefärbte Grundsatzdebatten über das Wohl oder Wehe von Kennzahlen können diese inhaltlichen Klärungsprozesse aber nicht ersetzen.



2. Aussagefähigkeit?

Wenn man will, kann man alles messen – irgendwie. Zu klären ist, was man eigentlich messen *will* (Objektbereiche der Messung von Zielerreichungsgraden) und ob die entwickelten Kennzahlen tatsächlich möglichst auch das abbilden, was man messen will. Insbesondere dort, wo Kennzahlen auf der Grundlage von mehr oder weniger fundierten Theorien oder von Alltagserfahrung als Indikatoren (z.B. für die Qualität von Weiterbildungsangeboten oder die Erreichung bildungspolitischer Ziele) herangezogen werden, ist an dieser Stelle der methodische Knackpunkt zu verorten. Es gibt hier einen nicht zu unterschätzenden Klärungsbedarf, aber keine methodische „Lösung“ des Problems – es sei denn: man will sie (siehe auch Knoten 8!



3. Zielgruppe und Zweck?

Um keine Datenfriedhöfe zu produzieren, sollte man sich über die Handlungs- bzw. Entscheidungsrelevanz konkreter Kennzahlen Gedanken machen („Weniger Kennzahlen können mehr sein!“). Es ist zu überlegen, welche Rolle eine Kennzahl im Steuerungsprozeß der Einrichtung konkret spielen soll: *Wer* (interne/externe Informationsempfänger) braucht *welche* Kennzahlen (Auswahl, Aggregationsgrad) *wozu* (Zwecke)?



4. Datenbasis/-beschaffung?

Denkbar ist vieles. Aber *woher* sollen – mit vertretbarem Aufwand – die erforderlichen Daten kommen (Entwicklungsstand des Rechnungswesens)? *Wer* ist für die Aufbereitung, Pflege und Lieferung verantwortlich?



5. Zeiträume/-punkte?

Kennzahlen müssen so zeitnah bereitgestellt werden, daß ggf. frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung eingeleitet werden können. Andererseits genügt es, wenn sich kurzfristig kaum ändernde Kennzahlen z.B. nur quartalsweise, jährlich oder bei bestimmten Abweichungen bereitgestellt werden. Es muß deshalb festgelegt werden, *wann* für welche Zeiträume *welche* Kennzahlen (an *wen*) in *welcher Form* (Berichtswesen) geliefert werden sollen.



6. Beeinflußbarkeit?

Kennzahlen müssen „halbwegs“ verläßlich sein. Die Risiken einer Manipulation der Messung sind daher abzuschätzen. Andererseits muß das Gemessene selbst beeinflußbar sein, wenn die Kennzahl zur Steuerungsgröße taugen soll.



7. Konsequenzen?

Bei normativen Kennzahlen (Soll-Größen, Richtzahlen) ist zu überlegen, was bei Soll/Ist-Abweichungen passieren soll: *Wer* ist für die Realisierung verantwortlich? *Wo* laufen die Abweichungsinformationen auf (Berichtswege), und *wer* zieht *wann welche* Konsequenzen daraus (z.B. Steuerungseingriffe, Zielkorrektur, positive oder negative Sanktionen)?



8. Konsensfähigkeit?

Für die tatsächliche Handlungsrelevanz (und Verläßlichkeit) einer Kennzahl ist ganz entscheidend, inwieweit die beteiligten Akteure darin übereinstimmen, was sie bedeutet und ob sie (grundsätzlich) für ihre (Zusammen-)Arbeit nützlich ist. Die Kennzahlenentwicklung sollte daher als Organisations- und Personalentwicklungsprozeß angelegt bzw. in einschlägige OE/PE-Prozesse integriert werden (vgl. von Küchler/Schäffter 1997). Es ist anzuraten, die Datenquellen und Berechnungsgrundlagen von Kennzahlen transparent zu machen und das Ergebnis einer Verständigung über ihre Bedeutung – zur Vorbeugung von faktischer oder taktischer Amnesie – schriftlich festzuhalten. Man muß im übrigen natürlich damit rechnen, daß bereits in die („rein methodische“) Diskussion über die Eignung und Auswahl von Kennzahlen implizit eine interessenbezogene Beurteilung einfließt. Die Beteiligten versuchen zu antizipieren, wie sich bestimmte Kennzahlen auf ihrem Handlungsfeld im Hinblick auf ihre Interessen auswirken („Wie werde ich dastehen, wenn diese oder jene Kennzahl zur Leistungserfassung oder zur Ressourcenzuweisung herangezogen wird?“).



9. Selbststeuerungspotentiale ausgeschöpft?

Bei der Entwicklung von Kennzahlen ist nicht zu vergessen, daß Menschen ihre Aktivitäten natürlich selbst steuern können. In Zeiten des „Lean Controlling“ in der Privatwirtschaft sollten auch in Weiterbildungseinrichtungen zunächst die Möglichkeiten ausgeschöpft werden, daß alle Mitarbeiter/innen ihre Arbeit selbst ziel- bzw. ergebnisorientiert ausrichten können. Dazu braucht man Kennzahlen, die möglichst jeder versteht (vgl. Horvath u.a. 1993).



10. Einfachheit?

Wie bereits eingangs angedeutet, darf das Geschäft der ergebnisorientierten Steuerung von Weiterbildungseinrichtungen nicht mit empirischer Sozialforschung verwechselt werden. Von Perfektionismus und der Überstrapazierung methodischer Gütekriterien ist daher abzuraten. Einfache, robuste Kennzahlen(-systeme) begünstigen die Verständlichkeit und die Alltagstauglichkeit („not sophisticated – but it works!“); sie können schneller verfügbar gemacht und leichter verändert werden. Außerdem begrenzen sie den Beschaffungs- und Pflegeaufwand.



11. Alternative/komplementäre Steuerungsstrategien?

Kennzahlen sind *eine* bislang (viel zu) wenig genutzte („technokratische“) Möglichkeit, Weiterbildungseinrichtungen ergebnisorientiert zu steuern und darüber Rechenschaft abzulegen. Es kann nun aber nicht darum gehen, plötzlich eine radikale Wende in Richtung „Zahlenknechtschaft“ zu vollziehen. Das Instrument der Kennzahlen muß vielmehr in einen Mix alternativer und komplementärer Steuerungsstrategien eingebettet sein. Gemeint sind z.B. ein nicht selten ebenfalls vernachlässigtes pädagogisch-fachliches Qualitätsmanagement, ein professionelles Personalmanagement, insbesondere eine verantwortliche Personalführung und -entwicklung sowie die Pflege der Institution und ihrer Kultur (vgl. Nuissl 1996). Vor lauter „Steuerung“ sollten die Primärprozesse nicht vernachlässigt werden; nicht gemessene Zielelemente dürfen nicht einfach unter den Tisch fallen. Gute Kennzahlen erfüllen allerdings eine wichtige „Büchsenöffnerfunktion“ (Lenk 1997, S. 25). Sie bringen Licht in die eine oder andere „black box“ und liefern Anregungen, wo das oben geforderte gestaltende Weiterbildungsmanagement mit kleineren oder größeren Verbesserungen ansetzen könnte.



12. Adressatenbeteiligung?

Der Köder muß dem Fisch schmecken – nicht dem Angler! Ungeachtet (berechtigter) pädagogischer Einwände gegen diesen Spruch ist zu fordern, daß die jeweiligen internen und externen Adressaten

von Kennzahlen und Leistungen (Weiterbildungsangebote, interne Serviceleistungen) bei der Entwicklung von Kennzahlen und bei der Bewertung von Leistungsqualitäten mit Hilfe von Kennzahlen in geeigneter Form beteiligt werden.



13. Maßstäbe?

Falsche Zahlen will niemand. Aber was bzw. wem nützen die *richtigen* Zahlen, wenn sie *schlecht* sind? Und: Ob sie „gut“ oder „schlecht“ sind, steht den Zahlen nicht auf der Stirn geschrieben. Zahlen können alles und nichts begründen. Es bedarf ihrer Interpretation im Rahmen eines von Interessen bestimmten Entscheidungsmodells. Bereits mit dem vorangeknüpften Knoten ist man bei der zu klärenden Frage, woher die Maßstäbe kommen sollen, die der Planung von Soll-Kennzahlen bzw. einer Bewertung von Ist-Kennzahlen zugrunde gelegt werden müssen (z.B. professionelle Standards, Zeit- und Betriebsvergleiche, Teilnehmerbefragungen, politische Vorgaben).



14. Steuerungswirkungen?

Als Steuerungsgrößen entfalten Kennzahlen Steuerungswirkungen. Das ist ihnen nicht vorzuwerfen. Über Risiken und Nebenwirkungen informiert hier jedoch keine Packungsbeilage. Wichtig ist deshalb, sich bereits bei der Entwicklung von Kennzahlen selbst darüber Gedanken zu machen,

- mit welchen gewünschten und unerwünschten Steuerungswirkungen einer Kennzahl auf der *konkreten Handlungsbzw. Ausführungsebene* zu rechnen ist,
- wie die Risiken nicht-intendierter „Neben-“Wirkungen begrenzt werden können.

Eine häufig unterschätzte generelle Gefahr besteht beispielsweise darin, daß nur noch ein *Output* an Weiterbildungsangeboten *produziert*, aber nicht mehr in *Potentiale investiert* wird, denn diese sind nicht oder ungleich schwieriger (als der Output) zu messen (vgl. Lenk 1997, bes. S. 25f.).



15. Lernorientierung?

Auch um Zielverschiebungen und Innovationsblockaden zu vermeiden, ist es wichtig, die Kennzahlen(-systeme) dauerhaft für Veränderungen offen zu halten („Zelte statt Paläste“). Statt alle Probleme „am grünen Tisch“ antizipieren zu wollen, sollte man lieber rasch loslegen, eine Steuerung mit Kennzahlen ausprobieren, Erfahrungen sammeln und das System „laufend“ verbessern. Dabei müssen freilich Spielregeln ausgehandelt werden, die die notwendige Verbindlichkeit sicherstellen. Ein virtueller Organisationswettbewerb zwi-

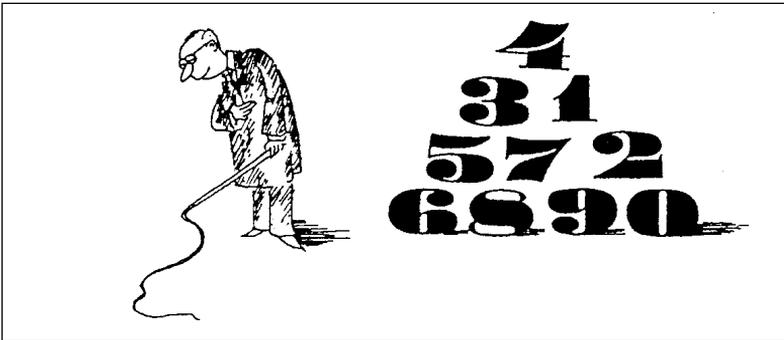
schen Weiterbildungseinrichtungen (Betriebsvergleiche) ist nur inso- weit nützlich, wie er die Lernorientierung der beteiligten Einrich- tungen fördert und nicht behindert: Wo ein Vergleichbarkeits-Fetischi- mus das Bürokratieelement der (einrichtungübergreifenden) Stan- dardisierung stärkt, wird das Wettbewerbselement der Profilierung ad absurdum geführt! Geboten ist ein *Benchmarking* (vgl. einführend z.B. Strittmatter 1996), das sich weniger für die *Übereinstimmung* als vielmehr für die *Unterschiede und deren Ursachen* interessiert und dafür, was man von anderen aus diesen Unterschieden lernen kann. So betrachtet geraten dann gerade auch „best practices“ von Organisationen ins Blickfeld, die gerade *nicht* oder nur partiell mit öffentlichen bzw. nicht-kommerziellen Weiterbildungseinrich- tungen vergleichbar sind (z.B. kommerzielle Weiterbildungseinrich- tungen, Behörden oder privatwirtschaftliche Unternehmen unterschied- licher Branchen).



16. Regelmäßige Wirkungsanalysen?

Was in einer bestimmten Phase der Organisationsentwicklung nützlich war, kann sich unter (implizit oder explizit) veränderten Ziel- vorstellungen und mit zunehmender Erfahrung (auch: Routine!) als überflüssig oder gar als kontraproduktiv erweisen. Weil sich zahl- reiche Risiken und Nebenwirkungen von Kennzahlen erst in der lau- fenden Praxis herausstellen, weil sich das „laufende Verbessern“ und „Offenhalten für Veränderungen“ erfahrungsgemäß als schwierig erweist und weil (auch) dieses Instrument zur Verselbständigung neigt, müssen von Beginn an regelmäßige Wirkungsanalysen insti- tutionalisiert werden.

Nach dem Gesagten dürfte klar sein, daß gute Kennzahlen nicht vom Him- mel fallen. Sie sind das Ergebnis harter Arbeit (vgl. Lenk 1997).



(Quelle: DIE ZEIT v. 18.2.1994)

Literatur

- Brüggemeier, M.: Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, 2., neubearb. u. wesentl. erw. Aufl. München, Mering 1997
- Horvath, P., u.a.: Kostenmanagement – Warum die Schildkröte gewinnt. Der Controller als Prozessmanager – Was wir von japanischen Kostenmanagern lernen können. In: Harvard Business Manager, Heft 3/1993, S. 73-81
- von Küchler, F./Schäffter, O.: Organisationsentwicklung in Weiterbildungseinrichtungen. Reihe: Studentexte für Erwachsenenbildung. Frankfurt/M. DIE 1997
- Lenk, K.: Kennzahlen als Angebot an die lernende Organisation. In: die innovative Verwaltung, Heft 2/1997, S. 22-27
- Meisel, K./Rohlmann, R./Schuldt, H.J.: Wirtschaftlichkeit in Weiterbildungseinrichtungen. Reihe: Studentexte für Erwachsenenbildung. Frankfurt/M.: DIE 1996, S. 71ff.
- Nuissl, E.: Leitung von Non-Profit-Einrichtungen. Reihe: Studentexte für Erwachsenenbildung. Frankfurt/M. DIE 1996
- Nuissl, E./Schuldt, H.-J.: Betrieb statt Behörde. Reihe: berichte materialien planungshilfen. Frankfurt/M.: DIE 1993
- Strittmatter, F.J.: Benchmarking – Von den besten Unternehmen lernen. In: Wirtschaftsmagazin „impulse“, Heft 5/1996, S. 112-116

Überregionale Kennzahlenvergleiche öffentlicher Weiterbildungseinrichtungen

In den vergangenen Jahrzehnten hat es eine Reihe von Versuchen gegeben, Bildungseinrichtungen mit Hilfe von Kennzahlen zu vergleichen. Diese Versuche hatten aus der internen Sicht der Einrichtungen meist zum Ziel, die eigene Leistung in einem möglichst positiven Licht darzustellen. Zur Unterfütterung von Forderungen bei Haushaltsanträgen, anlässlich einer kommunalen Präsentation oder zur Darstellung in Regierungsdrucksachen wurden aus den vorliegenden Informationen diejenigen herausgesucht, die sich zu einer positiven Darstellung der jeweiligen Institution eigneten. Angesichts dieser Praxis wurde intern häufig von einer „kriminellen Energie der Kennzahlen“ gesprochen.

Der Aussagewert solcher überregionaler Betriebsvergleiche war in der Vergangenheit relativ gering. Gering war bislang eigentlich auch das Interesse der Bildungseinrichtungen, sich einer vergleichenden Kontrolle auszusetzen. Kennzahlen waren nur in ihrer Legitimationsfunktion (vgl. Lenk 1997:24) als Rechtfertigung des eigenen Handelns interessant und in dieser Funktion weitgehend akzeptiert.

Einen neuen Aufschwung nimmt die Diskussion nun im Zusammenhang mit den Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung, speziell im Zusammenhang mit dem Einsatz der Instrumente Kontraktmanagement, Berichtswesen und Budgetierung. Dabei wird versucht, Kennzahlen auf einer weitgehend vereinheitlichten Grundlage zu bilden, womit die Möglichkeit aussagefähiger Betriebsvergleiche, insbesondere aus der Sicht von Kammereien und politischen Gremien, durchführbar erscheint.

Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung

Der bislang ambitionierteste Versuch eines überregionalen Kennzahlenvergleichs wurde im Rahmen des Modellprojektes „Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich“ unter Federführung der Bertelsmann-Stiftung durchgeführt. Der „Zwischenbericht zum Städtevergleich der Volkshochschulen der Städte Bielefeld, Dortmund, Mannheim, Münster und Wuppertal“ (Pröhl 1995) dokumentiert die Ergebnisse, die seit dem Beginn des Projekts im Herbst 1991 erzielt wurden.

Zielsetzungen der Studie

Die Intention des Projektes geht weit über eine vergleichende Darstellung der Einrichtungen hinaus (ebd.:4ff):

- Verbesserung der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung
- Verbesserung der internen Steuerung der Fachämter
- Erhöhung der Kunden- und Bürgerorientierung
- Erhöhung der Mitarbeiterorientierung.

An dieser Stelle soll nicht untersucht werden, inwieweit die Ziele erreicht wurden, es soll ausschließlich eine Auseinandersetzung mit der Aussagefähigkeit der hier erarbeiteten quantitativen Größen für überregionale Vergleiche stattfinden. Seit Sommer 1993 wurde der Städtevergleich mit folgender Aufgabenstellung bearbeitet: „Durch den Vergleich der Leistungs- und Finanzdaten mit denen ähnlich strukturierter Institute anderer Kommunen soll ein Lernprozeß unter den Vergleichsstädten angeregt, Verbesserungsmaßnahmen entwickelt und der Prozeß der Organisationsentwicklung eingeleitet werden“ (ebd:7). Das Projekt möchte mit Hilfe dieser Daten den Dialog über strategische und operative Ziele anregen und „keinesfalls Ranking-Listen (Hit-Listen)“ aufstellen. Die Informationen sollen allerdings auch dazu dienen, daß sich Politik und Verwaltung ein Bild über die Leistungsfähigkeit der Einrichtungen machen können. Unter der Überschrift: „Zielsetzung des Städtevergleichs“ werden benannt (ebd:8):

- Verbesserung der Einschätzung der Leistung einzelner Ämter
- Erleichterung des Zielfindungsprozesses
- Anregung zur Diskussion mit ähnlichen Institutionen über Entscheidungsalternativen
- Erleichterung einer Stärken-Schwächen-Analyse
- Erkenntnisse über Nutzer- bzw. Nicht-Nutzer-Gruppen
- Anregung zu Innovation und Evaluation.

Ergebnis des Vergleichs soll ein standardisiertes Berichtswesen sein, welches Aufschluß über vergleichbare Kosten und Leistungen der beteiligten Städte gibt (ebd:9).

Die Erwartungen der Volkshochschulen werden in fünf Punkten zusammengefaßt:

- 1) Gewinnen von Anregungen für die eigene Arbeit durch Austausch von Erfahrungen mit anderen Volkshochschulen,
- 2) Erkennen von Schwachstellen im eigenen Betrieb und Offenlegung von Handlungsbedarfen,
- 3) Bewußte Auseinandersetzung mit der Frage, welche Aspekte von Volkshochschularbeit durch Zahlen meßbar, prüfbar und beurteilbar sind und welche Aspekte sich einer direkten Meßbarkeit entziehen,
- 4) Bereitstellen von Daten und Fakten zur Argumentation im politischen Raum sowie zur Verbesserung der internen Steuerung,

5) Entwicklung eines Instrumentariums zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten sowie zur Steigerung der Effizienz und Leistungsfähigkeit von Volkshochschulen (ebd:15).

Das Interesse der Volkshochschulen bezieht sich danach wesentlich auf das Feld der internen Betriebssteuerung, weniger auf Formen überregionaler Leistungsvergleiche oder auf Kennzahlenbildungen zur Diskussion mit externen Stellen, wie beispielsweise den Querschnittsämtern der Städte. Hierzu wird lediglich unter 4) eine Aussage getroffen.

Die vier allgemeinen Zieldimensionen werden differenziert (s. Abb. 1) und Kennzahlen sowie spezielle Fragestellungen für eine Teilnehmer/innen-Befragung entwickelt. Diese mit dem Begriff „Zielsystem“ versehene Darstellung enthält zumindest zu den Stichworten Bildungsauftrag und Wirtschaftlichkeit einige Lücken.

Abbildung 1: Hierarchischer Aufbau des Zielsystems für die Volkshochschulen

Bildungsauftrag/ Bildungsangebot	Nutzung/ Kundenzufriedenheit	Wirtschaftlichkeit	Mitarbeiter- zufriedenheit
Zahl der angebotenen Veranstaltungen	Kurs- und Seminarstunden mit Ausrichtung auf besondere Zielgruppen	Einnahmenstruktur nach Mittelherkunft	Krankheitsquote
Zahl der angebotenen Unterrichtsstunden		Ressourcenverbrauch	Fluktuationsrate
Zahl der angebotenen Kursplätze	Vernetzung lokaler Initiativen, Gemeinschafts- veranstaltungen		Mitarbeiterbefragung
Erreichbarkeit für Anmeldung	Durchgeführte Veranstaltungen		
Anmeldungsverfahren	Durchgeführte Unterrichtsstunden		
	Anzahl der Teilnehmer		
	Ausgebuchte Kurse		
	Teilnehmerbefragung		

Quelle: Pröhl 1995:29

Zum Bildungsauftrag wird eigentlich kein Ziel formuliert, es sei denn, man setzt, wie hier offensichtlich geschehen, Bildungsauftrag und Bildungsangebot als austauschbare, identische Begriffe ein. Dies muß allerdings etwas dürrig erscheinen. Im Datenteil des Berichts wird dann auch konsequent nur noch der Begriff Bildungsangebot verwendet.

Kennzahlenbildung

Grundlage der Formulierung und Auswahl der Kennzahlen sind die oben beschriebenen vier Zieldimensionen. Jede Dimension wird durch eine Rei-

he von Unterpunkten ergänzt, so daß ein differenziertes Untersuchungsfeld entsteht (s. Abb. 1). In der Intention der Autoren der Studie sollen die Kennzahlen drei Kategorien abbilden (ebd:30):

Input: Was wird aufgewendet?

Output: Was wird geleistet?

Outcome: Was wird erreicht?

Eine Verbindung von Input zu Output ergibt dann Effizienzkennzahlen, eine Verbindung von Input zu Outcome Effektivitätskennzahlen. Die Darstellung soll in Mengengrößen oder in Qualitätsangaben erfolgen. Unter dem Begriff „abgeleitete Kennzahlen“ wird im Dokumentationsteil der Studie auf diese Systematik verwiesen (ebd:63f.). Unter den 22 dort aufgeführten Kennzahlen findet sich jedoch keine zur Abbildung der Effektivität und kein Versuch, den Outcome der Aktivitäten zu messen; lediglich eine könnte als Effizienzkennzahl gelten.

Die „abgeleiteten Kennzahlen“ im einzelnen (vgl. ebd):

Outputbezogen

1. Durchgeführte Unterrichtsstunden insgesamt
2. Verteilung der Unterrichtsstunden auf die einzelnen Fachbereiche (Fachbereich 1-7)
3. Durchgeführte Unterrichtsstunden bezogen auf angebotene Unterrichtsstunden (Kurse und Seminare)
4. Durchschnittliche Teilnehmerzahl je Veranstaltung
5. Teilnehmer insgesamt
6. Einnahmen pro Teilnehmer (ohne Studienfahrten, ohne städtischen Zuschuß)
7. Unterrichtsstunden je pädagogischer/disponierender Mitarbeiter (HPM)
8. Durchgeführte Unterrichtsstunden je Veranstaltung
9. Einnahmestruktur: Einnahmen insgesamt (ohne Sachleistungen der Stadt); Anteil städtische Mittel; Anteil Mittel vom Land; Anteil selbst erwirtschaftete Mittel
10. Zuschuß von Land, Bund und öffentlichen Stellen je DM städtischer Zuschuß
11. Städtischer Zuschuß pro Einwohner (ohne Sachleistung)
12. Städtischer Zuschuß pro Teilnehmer (ohne Sachleistung)
13. Anteil der Teilnehmer mit Haupt- und Realschulabschluß
14. Anteil der Teilnehmer mit Abitur oder Fachabitur
15. Anteil der Teilnehmer mit angestrebtem oder abgeschlossenem Studium
16. Zufriedenheit der Teilnehmer insgesamt
17. Beurteilung der Räumlichkeiten durch die Teilnehmer
18. Beurteilung der pädagogischen Kompetenz der Kursleiter durch die Teilnehmer
19. Beurteilung der fachlichen Kompetenz der Kursleiter durch die Teilnehmer.

Inputbezogen

1. Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben
2. Anteil der Personalausgaben für Verwaltung i.e.S. an den gesamten Personalausgaben (ohne Honorare)

Effizienzbezogen

1. Deckungsgrad der Personalausgaben für Honorarkräfte durch Teilnehmerentgelte

Im weitesten Sinne könnte die Beziehung von durchgeführten zu angebotenen Unterrichtsstunden auch als Effizienzkennzahl gewertet werden, wenn man die angebotenen Unterrichtsstunden als Ergebnis der Inputgröße Personal- und Sachausgaben ansieht. Strenggenommen handelt es sich aber hier, wie in 18 weiteren Fällen, um eine reine Outputkennzahl (Vergleich zweier Outputgrößen). Die restlichen zwei sind Inputkennzahlen.

Unter der Überschrift „Katalog der erhobenen Kennzahlen“ (ebd:65ff.) lassen sich aus dem folgenden Abschnitt auch keine aussagefähigeren Ergebnisse herauslesen. Es wird eine Liste von Zahlen und Informationen vorgestellt, die überwiegend nicht den Anforderungen einer Verhältniszahl genügen (vgl. Meisel/Rohlmann/Schuldt 1996:71 sowie den Beitrag von Pehl zum Umgang mit Kennzahlen in diesem Band) bzw. objektiv keine Kennzahlen sind (wenn auf Fragestellungen mit ja oder nein geantwortet wird). Lediglich im Abschnitt „Mitarbeiterzufriedenheit“ werden Beziehungen hergestellt und Verhältniszahlen gebildet (Krankheitsquote, Fluktuationsrate etc.). Zudem wird im Text der Studie nicht zwischen den Begriffen „Kennzahl“ und „Indikator“ unterschieden (vgl. Pröhl 1995:65 u. 82).

Ein Blick auf die Ergebnisse der Datenerhebung (ebd:67ff.) zeigt darüber hinaus, daß lediglich die Volkshochschulen Münster, Bielefeld und Wuppertal den gestellten Anforderungen gerecht werden konnten. Ein erheblicher Teil der Daten für die abgefragten Kategorien – insbesondere bei der Aufteilung auf die Fachbereiche – konnte offenbar von den Volkshochschulen in Dortmund und Mannheim nicht geliefert bzw. von den Autoren der Studie nicht in Erfahrung gebracht werden. Dies verwundert nicht, wenn man sich die Organisationsstruktur der Einrichtungen ansieht. So ordnet die Volkshochschule Bielefeld das Angebotsprogramm über 6 Fachbereiche, die Volkshochschule Dortmund über drei pädagogische Fachabteilungen mit insgesamt 15 Fachbereichen, die Volkshochschule Münster über 5 Fachbereiche, die Volkshochschule Wuppertal über 7 Fachbereiche, während die Mannheimer Abendakademie und Volkshochschule GmbH ihre interne Organisationsstruktur in der abgedruckten Selbstdarstellung nicht preisgibt (ebd:35ff.).

Inwieweit es Umrechnungs- oder Zuordnungsprobleme bei der Verarbeitung der Daten nach den Kriterien der Untersuchung und ihre Aufteilung auf nunmehr 7 Fachbereiche gab bzw. welcher Art diese waren, wird in der Studie nicht dargestellt.

Unter der Überschrift „Ergebnisse aus der ersten Runde des Städtevergleichs“ werden die Daten der Volkshochschulen mit Hilfe von 11 Kennzahlen graphisch in Form von Diagrammen präsentiert (ebd:21ff.). Dies sind die Kennzahlen

1. Einnahmenstruktur der Volkshochschulen
2. Städtischer Zuschuß zur VHS je Einwohner
3. Städtischer Zuschuß zur VHS je Kursteilnehmer
4. Deckungsgrad der Ausgaben für Honorarkräfte durch Teilnehmerentgelte
5. Verteilung der Unterrichtsstunden auf Fachbereiche
6. Teilnehmerzahlen
7. Anteil der durchgeführten Unterrichtsstunden an den geplanten Stunden
8. Teilnehmerstruktur nach Bildungsabschluß
9. Teilnehmerzufriedenheit insgesamt
10. Beurteilung der Räumlichkeiten
11. Beurteilung der Kursleiter.

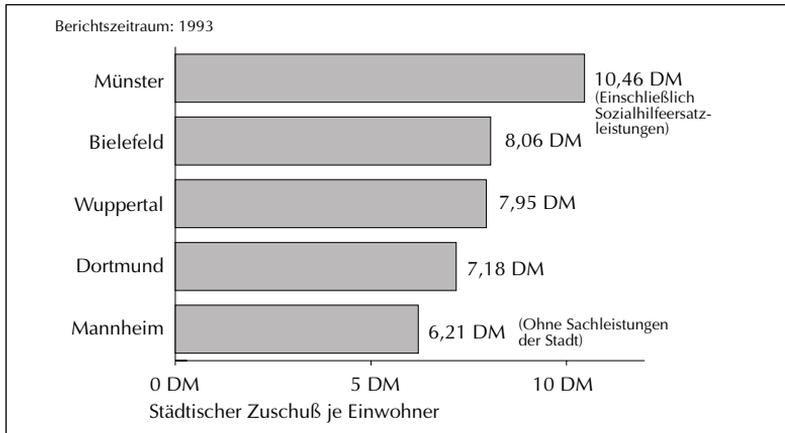
Waren die Aussagen bisher weitgehend vom Bemühen geleitet, möglichst differenzierte Beschreibungen zu liefern und keine übereilten Zusammenfassungen und Bewertungen vorzunehmen (ebd:33), wird dieses Prinzip an dieser wichtigen Stelle durchbrochen. Gerade die Zusammenfassungen von Untersuchungen werden häufig als einziger Abschnitt vollständig gelesen, während der Datenteil und die Erläuterungen eher punktuell wahrgenommen werden. Im Zusammenhang mit dem weitgehenden Verzicht auf eine Kommentierung der Daten und die gewählte Visualisierung ergibt das eine nicht unerhebliche Brisanz.

Bei der Kennzahl Einnahmenstruktur fällt sofort die Differenz zwischen den Ergebnissen der Volkshochschulen Dortmund und Mannheim auf. Während Dortmund lediglich 16% der Einnahmen durch „eigene Mittel“ – wahrscheinlich aus Teilnahmeentgelten – bestreitet, sind es in der Volkshochschule Mannheim 64%. Ein Hinweis auf mögliche Ursachen dieser Differenz fehlt (übrigens auch in den Selbstdarstellungen der Einrichtungen und dem anhängenden Datenteil).

Entsprechend verhält es sich mit der Kennzahl „Städtischer Zuschuß zur VHS je Kursteilnehmer“: Dortmund 117.00 DM, Mannheim 16.00 DM, die drei anderen Volkshochschulen liegen zwischen 77.00 DM und 113.00 DM. An dieser Stelle fehlt ein Hinweis auf die Berechnungsbasis der Kursteilnehmenden. So weisen die Zahlen im Datenteil für Mannheim insgesamt 122.839 Teilnehmende aus, Dortmund bringt es dagegen nur auf 36.906 Teilnehmende. Ein sehr ungewöhnliches Ergebnis, wenn man es vor dem Hintergrund der Einwohnerzahlen beider Städte betrachtet: Mannheim 325.000, Dortmund 601.000. Eine Differenzierung der Anzahl der Teilnehmenden zeigt, daß Mannheim im Verhältnis einen sehr hohen Anteil von Besuchern an Einzelveranstaltungen aufweist (71.000), der bei einem Ver-

gleich sinnvollerweise herausgerechnet bzw. dessen Berücksichtigung bei der Berechnung vorne im Hauptteil der Studie problematisiert werden mußte. Das Ergebnis würde dann immer noch erheblich differieren, jedoch nicht mehr in der beschriebenen extremen Weise.

Abbildung 2: Städtischer Zuschuß zur VHS je Einwohner



Quelle: Pröhl 1995:23

Was diese Abweichungen begründet, wird nicht ausgeführt. Es ist wohl nicht vermessen, anzunehmen, daß diese Ergebnisse insbesondere die Verantwortlichen in den Kämmereien und Finanzabteilungen interessieren werden, handelt es sich doch um die gewünschten „harten Daten“ oder „hard facts“. Inwieweit diese „Härte“ nur vordergründig ist und ob an dieser Stelle dann differenzierte Analysen stattfinden, ob die Kämmereien, Verwaltungen und politisch Verantwortlichen eine differenzierte bildungspolitische Betrachtungsweise entwickeln werden, muß vor dem Erfahrungshintergrund einer anderen Verwaltungspraxis in der Vergangenheit Skepsis hervorrufen. Auch die Erfahrungen mit der Einführung neuer Verwaltungsverfahren lassen eine überschäumende Hoffnung auf eine veränderte Verwaltungspraxis nicht unbedingt aufkommen (vgl. Schuldt 1998).

Probleme vergleichender Kennzahlen

Diese Darstellung und Präsentation der Kennzahlen in der Bertelsmann-Studie zeigt exemplarisch die grundsätzliche Problematik von Kennzahlen und speziell ihres Einsatzes in überregionalen Vergleichen. Kennzahlen und Indikatoren sind nur dann aussagefähig, wenn die Basis der Daten bekannt ist. Bei der Analyse der oben angeführten Zahlen kann der Leser – insbesondere wenn er aus einer Finanzabteilung, in diesem Fall z.B. der Dort-

munder kommt – die Erkenntnis gewinnen, daß alle Abweichungen von den Mannheimer Ergebnissen nicht sein müßten und einer entsprechenden Korrektur bedürfen.

Von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bildungseinrichtungen hört man immer wieder die Klage, daß in den politischen Gremien und Ämtern der Städte und Gemeinden wie auch in den politischen Parteien nur selten Gesprächspartner zu finden sind, die sich für Bildung außerhalb des allgemeinen Schulbetriebs und der Universitäten interessieren und die kompetent über Ziele, Maßnahmen und Probleme des Bildungssektors urteilen könnten. Im Zuge der Dominanz finanzpolitischer Zwänge werden die Möglichkeiten einer zukunftsorientierten Bildungspolitik zudem nicht leichter. Politische Entscheidungsträger stehen in der Regel vor einer kaum überschaubaren Komplexität von Anforderungen aus allen gesellschaftlichen Bereichen. Vor diesem Hintergrund ist nur in seltenen Fällen mit der Möglichkeit einer intensiven Auseinandersetzung in der konkreten bildungspolitischen Alltagsarbeit zu rechnen. Einfache Informationssysteme, die geeignet erscheinen, Komplexität zu reduzieren, verführen daher dazu, sie auch zur Entscheidungsgrundlage zu machen. Kennzahlen sind ihrer Struktur nach geeignet, diese Sichtweisen und Entwicklungen zu unterstützen, ein undifferenzierter interkommunaler Vergleich in Form von Kennzahlen trägt noch zu einer weiteren Verschärfung bei.

Zu einer ähnlichen Beurteilung kommen diverse Autoren hinsichtlich der Evaluationsanstrengungen, die im Wissenschaftsbereich, speziell in den Universitäten, unternommen wurden. So wird insbesondere der Vergleich gesamter Universitäten kritisch gesehen und dafür eher eine Fachbereichsorientierung bei genauer Klärung methodischer Fragen (z. B. Verdichtungsprobleme) sowie der zusätzlichen Berücksichtigung qualifizierender Informationen vorgeschlagen (vgl. Alewell 1988:52; s. auch Giese:59ff und Heckhausen:33ff. im gleichen Sammelband; Schenker-Wicki 1996:150).

Die Gründe der Problematik interkommunaler Kennzahlenvergleiche von Bildungseinrichtungen sind recht vielfältig. Sollen sie aussagefähig sein, bedarf es einer intimen Kenntnis der Einrichtungen selbst und ihres jeweiligen Umfeldes. Die Unterschiede sind regionaler, sektoraler, organisationaler, technischer und qualitativer Art.

– *Regionale Unterschiede:* Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Bedingungen sowie hinsichtlich eines nahegelegenen städtischen oder ländlichen Umfeldes; Unterschiede zwischen Groß- und Kleinstädten.

Sieht man sich die Größe der untersuchten Städte und ihr regionales Umfeld an (vgl. Pröhl 1995), so fallen deutliche Unterschiede auf: Münster als kleinste Stadt hatte zum Zeitpunkt der Untersuchung 268.000 Einwohner. Ähnliche Einwohnerzahlen weisen die Städte Bielefeld (323.000) und Mannheim (325.000) auf, während Wuppertal mit ca. 390.000 und Dortmund mit ca. 600.000 Einwohnern stark abweichen. Münster liegt inmitten

eines ländlichen Raumes, während Dortmund im Zentrum des Ruhrgebiets sich der Konkurrenz der umliegenden Städte gegenüberstellt. Wesentliche Unterschiede liegen in den sozialen Strukturen und den Verhaltensgewohnheiten der Bewohner, z. B. hinsichtlich ihrer Mobilität.

In der Selbstdarstellung der Mannheimer Volkshochschule wird auf diese regionalen Besonderheiten hingewiesen, allerdings mit einer speziellen Betonung: „Volkshochschulen sind der jeweiligen Gemeinde bzw. der Region verpflichtet. Sie befriedigen mit ihren Angeboten konkrete Lebensbedürfnisse der jeweiligen Bevölkerung. Mit ihrem Anspruch, praktisches Lebenswissen zu vermitteln, formulieren sie nicht nur unterschiedliche Programme, sondern auch verschiedene pädagogische Ansätze. Auch der Vollzug der geplanten Offerten ist sehr stark auf die mentale und emotionale Struktur der jeweiligen Bevölkerung abgestellt. ... Wer Volkshochschulen vergleichen will, wird dort scheitern, wo er diese Mentalitätsunterschiede, die Verschiedenheit der Wissensvermittlung und das regionale Ambiente leugnet oder zu bewerten versucht“ (ebd.:48).

Neben dem richtigen Hinweis auf die regionale Problematik kann hier auch der Verdacht herausgelesen werden, daß grundsätzlich pädagogisches Handeln als nicht meßbar und in quantifizierbaren Kategorien abbildbar angesehen wird. Besonders der Hinweis auf die „mentale und emotionale Struktur der Bevölkerung“ könnte so interpretiert werden.

In der Typisierung der Regionen, Kreise und Gemeinden durch das Bundesamt für Landeskunde und Raumordnung wird ein erster Schritt unternommen, das Auswahlverfahren der Vergleichsregionen auf eine fundiertere Basis zu stellen (vgl. den Beitrag von Pehl in diesem Band).

– *Sektorale Unterschiede*: Unterschiede in der Anbieter- und Nachfrageanzahl, in der Anbieter- und Angebotsdifferenzierung, dem Nachfrageverhalten, der Konkurrenzsituation, der Zuwendungsstruktur und den bildungspolitischen Zielvorgaben.

Die Bildungslandschaft unterscheidet sich beispielsweise nach der Intensität der Konkurrenz zwischen den Bildungseinrichtungen oder nach der Spezialisierung konkurrierender Bildungsträger. Während in einem ländlich strukturierten Bereich eine Bildungseinrichtung eine große Breite von Angeboten vorhalten kann, ist dies u. U. in städtischen Regionen nur eingeschränkt möglich. So existieren heute Volkshochschulen mit einem Anteil von Kursen der beruflichen Bildung von ca. 75% des Gesamtangebots (mit der entsprechenden Finanzierung über die Bundesanstalt für Arbeit) neben Einrichtungen, die keine berufliche Bildung im engeren Sinne offerieren.

In verschiedenen Regionen wird bei Vergleichen gern mit der Kennzahl Weiterbildungsdichte gearbeitet. So beispielsweise in Berlin, wo diese Kennzahl auch für die Bestimmung der Ertragsziele eingesetzt wird. Vor dem Hintergrund sektoraler Unterschiede ist es allerdings zweifelhaft, ob es sich dabei um eine geeignete Kennzahl handelt. Nimmt man das Beispiel Hamburg und mißt allein die Weiterbildungsdichte anhand der Zahlen der Volks-

hochschule, so wird diese Kennzahl vermutlich sehr gering ausfallen, da diese Einrichtung nur ein geringes beruflich orientiertes Angebot vorhält. Berücksichtigt man allerdings die Leistungen der anderen öffentlich verantworteten Einrichtungen, speziell im Bereich der beruflichen Bildung, so wird sich das Ergebnis deutlich verändern. Je nach Zuordnung der Bildungsträger ist dann von einem Minimum an zusätzlichem Leistungsvolumen, ausgedrückt in Umsatzzahlen, in Höhe von ca. 80 Mio DM auszugehen, was in etwa dem Dreieinhalbfachen des Umsatzes der Hamburger Volkshochschule entspricht.

– *Organisationale Unterschiede*: Unterschiede in der Größe sowohl der Gesamtorganisation wie der Arbeitsfelder, der Produkte (in der Produktdefinition wie der Art der Produkte), der Angebotsdifferenzierung, der Organisationsstruktur, der Personalstruktur sowie der Verfahren.

Die Größenunterschiede der Bildungseinrichtungen reichen von Einpersonnbetrieben bis zu Unternehmen mit mehreren Hundert fest angestellten Beschäftigten. Entsprechend differenziert sind natürlich auch die internen Fachstrukturen und Organisationsbereiche. Ein Beispiel hierfür sind – wie oben bereits dargestellt – die Volkshochschulen der Bertelsmann-Untersuchung.

– *Technische Unterschiede*: Unterschiede in der Datenbasis, den Berechnungsverfahren (der angewendeten Art und der Genauigkeit), der Datenverfügbarkeit bzw. dem Datenzugriff, der Zuordnung und der betrachteten Zeiträume.

Trotz der Einführung des Instruments Kosten- und Leistungsrechnung basieren viele Zahlen immer noch auf Angaben aus den kommunalen Haushalten. Daher gibt es eine Reihe von Unterschieden bei der Zuordnung zu den Konten bzw. Kostenarten. So werden beispielsweise Videoanlagen, die im Unterricht eingesetzt werden und einen Wert von über 800.00 DM darstellen, sowohl als Investitionen betrachtet als auch dem Konto Lehr- und Lernmittel zugeordnet.

Die Zuordnung der Kurse zu den Angebotsfeldern kann erheblich abweichen. Wird beispielsweise der Rhetorikkurs für Frauen dem Politik- oder dem Frauenbereich zugeordnet? Werden ökologische Kurse im Politik-, im Gesundheits- oder in einem eigenständigen Arbeitsbereich geplant und durchgeführt? Semesteranfangszeiten weichen voneinander ab bzw. die Angebote werden über das gesamte Jahr verteilt.

– *Qualitative Unterschiede*: Unterschiede der pädagogischen Theorien, der Produkte, der Verfahren, des Personals, im Marketing sowie im Bereich des sog. „added value“.

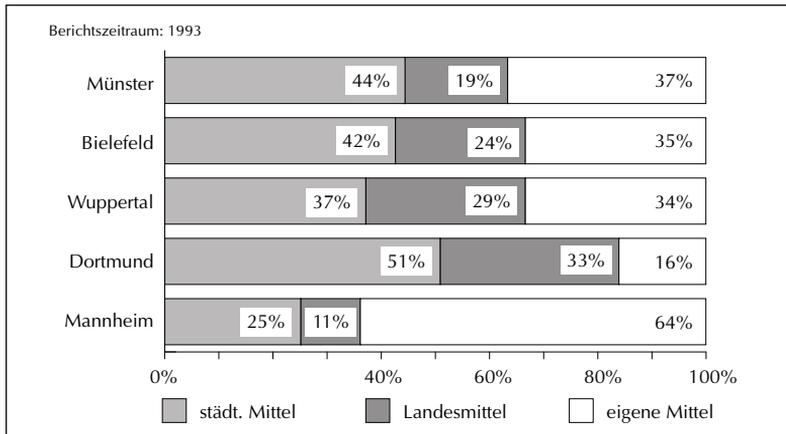
Es gibt Bildungseinrichtungen, die einen sehr engen und intensiven Kontakt zu Universitäten und Fachwissenschaftlern halten, während andere kaum die jeweiligen Fachzeitschriften abonniert haben.

Eine berufsbindende Einrichtung stellt vor Beginn einer neuen Qualifizierungsmaßnahme Personen für einen längeren Zeitraum frei, um die Maß-

nahme intensiv vorzubereiten. Nach Abschluß der Maßnahme findet dann ein aufwendiges Evaluierungsverfahren statt. Andere Einrichtungen führen kaum je eine Hospitation in ihren Kursen durch.

Mit dem Begriff des „added value“ ist gemeint, daß Organisationen über ein spezifisches Wissen und über besondere Fähigkeiten verfügen, z.B. mit Problemen umzugehen, auf neue Anforderungen einzugehen usw.

Abbildung 3: Fünf Kriterien für interkommunale Vergleichsbetrachtungen von Bildungseinrichtungen



Die Berücksichtigung eines Teils dieser möglichen Abweichungen und Unterschiede und damit die Herstellung einer zumindest partiellen Vergleichbarkeit kann nur durch empirische Arbeiten erreicht werden. Solche Untersuchungen benötigen Zeit und zusätzliche Finanzen. Für den Einsatz von flächendeckenden aktuellen Vergleichskennzahlen ist dieses Verfahren daher weniger geeignet.

Die Autoren der Bertelsmann-Studie haben offenbar dieses grundsätzliche Dilemma erkannt. Im Zwischenbericht werden Bedingungen genannt, die bei vergleichenden Betrachtungen künftig zu berücksichtigen sind:

„Laufende Erfassung von Daten während des Berichtsjahres. Jede Kommune sollte unabhängig vom Städtevergleich ein internes Berichtswesen besitzen, das unmittelbar als Datenquelle für den Städtevergleich herangezogen werden kann. ...

Breiter gestreute Teilnehmerbefragungen. Die Teilnehmerbefragung ist als ständiges systematisches Erhebungsinstrument einzuführen.

Einführung einer Kostenrechnung. ... Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die ‚internen‘ Kostenträger und Produkte mit der im Städtevergleich erarbeiteten Systematik kompatibel sind. ...

Erhebung von ‚Teilnehmernutzungsstunden‘. Es hat sich gezeigt, daß die Meßgröße ‚Teilnehmerzahl‘ schwer zu interpretieren ist, da bisher nicht zwischen Teilnehmern an Kursen und Teilnehmern an Einzelveranstaltungen unterschieden wird. Um den Grad der Nutzung der Volkshochschulen durch die Bürger genauer darzustellen, sollten ‚Teilnehmernutzungsstunden‘ als Meßgröße eingeführt werden. Teilnehmer an Kursen würden dadurch mit erheblich höheren Nutzungsstunden erfaßt werden als Teilnehmer an Einzelveranstaltungen“ (Pröhl 1995:28).

Die Daten der laufenden Erfassung aus dem Berichtswesen der Kommune müssen allerdings nicht unbedingt aussagefähiger sein als die bisherigen Daten der Bildungseinrichtung. Auch eine Verbesserung der Vergleichbarkeit ist allein hierdurch wohl nicht gegeben.

Die Einführung der Teilnehmerbefragung als Rückmeldung der Klienten der Bildungseinrichtung ist grundsätzlich zu begrüßen, allein die Finanzierung kontinuierlicher Befragungen dürfte nicht ohne Schwierigkeiten zu bewerkstelligen sein. Sehr geholfen wäre einer Einrichtung, die eine bereitwillige Universität zur Übernahme dieser Aufgabe bewegen kann. Allerdings sind die genannten Probleme mit diesem Instrument auch nur in geringem Maße zu lösen.

Mit der flächendeckenden Einführung von Kostenrechnungen wird es möglicherweise eine vergleichbare Rechnungslegung geben. Sieht man sich aber einmal an, was in den Verwaltungen unter Kostenrechnung verstanden wird, so muß Zweifel erlaubt sein. In vielen Fällen wird nämlich die vorhandene kameralistische Struktur mit Elementen der Kostenrechnung bzw. die Kostenrechnung mit Elementen aus der Kameralrechnung verknüpft. Für diese Art Rechnungen gibt es bereits einen Angebotsmarkt für EDV-Software. Aber selbst wenn Kommunen eine doppelte Buchführung praktizieren, aus der dann die Informationen für die Kosten- und Leistungsrechnung entnommen werden, ist keinesfalls sicher auf eine einheitliche Systematik und Verarbeitung zu schließen und somit nicht zwangsläufig zu erwarten, daß damit automatisch eine Vergleichbarkeit der Kosten- und Leistungsinformationen verschiedener Einrichtungen besteht. Allein die Vielzahl der Möglichkeiten, einen Deckungsbeitrag zu bilden, sowie schon die Grundsatzproblematik zwischen Vollkosten- und Teilkostenrechnungssystemen und der diesbezügliche Theoriestreit müssen den Betrachter zweifeln lassen.

Ob nun die „Teilnehmerzahl“ oder die „Teilnehmernutzungsstunde“ aussagefähiger ist, hängt weitgehend vom Erkenntnisinteresse ab. So sagt die Kombination von Teilnehmenden und Unterrichtsstunden sicherlich mehr über den Leistungserfolg aus, als Teilnehmendenzahl und Unterrichtsstunden für sich allein. Die Anzahl der Teilnehmenden gibt jedoch indirekt auch Informationen über die Belastung im Beratungs- und Anmeldebereich sowie über den Aufwand hinsichtlich Durchführungs- und Abrechnungstätigkeit, speziell wenn es sich um Zeitreihen handelt. Eine gewichtete Kombi-

nation der Daten über die Anzahl der Kurse, der Teilnehmenden sowie der Unterrichtsstunden (vgl. Schuldt 1995:304) ist nicht weniger aussagefähig als die Daten der „Teilnehmernutzungsstunde“. Der besondere Erkenntnisgewinn bei überregionalen Vergleichen aber, der mit der Einführung der „Teilnehmernutzungsstunde“ verbunden sein soll, erschließt sich zumindest nicht auf den ersten Blick.

Alternative Herangehensweisen

Bei der Durchsicht der Bertelsmann-Studie fällt auf, daß die Kennzahlenbildung eigentlich keinem konkreten Erkenntnisinteresse und keiner detailliert formulierten Zielsetzung folgt. Es wird nur sehr allgemein gefragt, was mit der Information erreicht werden, wofür sie eine Basis bilden, wie sie weiterverarbeitet werden soll usw. Da ist von „Anregungen“, „Austausch von Erfahrungen“, „Schwachstellen“ oder von „Offenlegen von Handlungsbedarfen“ die Rede. Als grundsätzliche Zielvorstellung gilt zwar die Anregung, den Lernprozeß einzuleiten, eine entsprechende Differenzierung aber wird schon mit der Forderung nach einem „standardisierten Berichtswesen“ zwecks Vergleich der Einrichtungen zumindest teilweise zunichte gemacht. Das Postulat, es handele sich bei den betrachteten Einrichtungen um „ähnlich strukturierte Institute“ (s. o.), nur weil sie alle den Namen Volkshochschule tragen, begründet einen Grundsatzfehler, der dann zu den geschilderten vielfältigen Problemen führt.

Auch die anfangs angesprochenen Kennzahlenvergleiche zur Herausstellung der eigenen Einrichtung folgen einem eher taktischen Ziel, nämlich der Sicherung von Haushaltsmitteln. Bei Kennzahlenvergleichen in der Art der Bertelsmann-Studie gibt es sicherlich für die jeweilige Einrichtung Anhaltspunkte für weitere Diskussionen, können schlechtere Ergebnisse als in den Vergleichseinrichtungen ein Nachdenken über eigene Unzulänglichkeiten in Gang setzen. Gleichzeitig gibt es für die Akteure in den Einrichtungen genügend Angriffspunkte, um diese Diskussionen erheblich zu erschweren oder gar scheitern zu lassen. Sollten die Ergebnisse der Vergleichsuntersuchung der Einrichtung in den meisten Kategorien einen Mittelplatz zuweisen, kann dies eine eher beruhigende Wirkung haben. Das Initiieren von Entwicklungsprozessen und Veränderungsschritten wird vor diesem Hintergrund nicht eben leichter. Bei solchen ungerichteten Vergleichen stellt sich, ob man will oder nicht, auch immer eine Form des „ranking“ ein

Es ist also sinnvoll, vor der Einleitung vergleichender Untersuchungen genau festzulegen, welches Erkenntnisinteresse dem Vergleich zugrunde liegen soll, und vor allem auch, von wem das Erkenntnisinteresse artikuliert wird. Die Bertelsmann-Studie nennt zwar Interessen und Ziele, diese sind aber entweder zu allgemein, oder sie beziehen sich auf unterschiedliche Akteursgruppen. In Fällen, in denen kein einheitliches Erkenntnisinter-

esse vorliegt, ist es dann eher wahrscheinlich, daß Informationen zurückgehalten oder interessenbezogen verknüpft werden, daß das innovative Potential der Akteure sich nicht auf ein Entwicklungsziel, auf eine Leistungsverbesserung richtet.

Lenk (1997:24) faßt das Erkenntnisinteresse nach funktionalen Kategorien zusammen:

<i>„Sparfunktion:</i>	gezielte Mittelzuweisung
<i>Managementfunktion:</i>	operative Steuerung der Leistungserbringung
<i>Legitimationsfunktion:</i>	das eigene Handeln rechtfertigen
<i>Motivationsfunktion:</i>	Ansporn zur Erbringung guter Leistungen
<i>Programmfunktion:</i>	Gesetze (Leistungsprogramme) verbessern i. S. eines strategischen Controlling
<i>Büchsenöffnerfunktion:</i>	den Blick in die Alltagspraxis des Verwaltungsvollzugs ermöglichen, als Einstieg in Qualitätsmanagement und Prozeß-Reorganisation.“

Alle genannten Kategorien haben gemeinsam, daß sie auf ein bestimmtes inhaltlich begründetes Ziel ausgerichtet sind. Jedes dieser Ziele benötigt dementsprechend eine spezielle Herangehensweise, was sich auch in der Auswahl der Zielparameter sowie der darauf bezogenen Kennzahlen zeigen sollte. Lenk verweist in diesem Zusammenhang auf die Problematik einer Beschreibung der Produkte, auf die sich dann die Kennzahlen beziehen sollen. Häufig sind diese nicht konkret genug, um geeignete Entscheidungen treffen zu können: „In der Hochschulpolitik merken jetzt schon viele Akteure, daß die dort gehandelten Kennzahlen für Ergebnisse in Lehre und Forschung weder qualitative Aspekte hinreichend erfassen, noch den Betroffenen unmittelbar Anregungen für die Verbesserung ihrer Praxis geben“ (ebd:25).

Benchmarking

An dieser Stelle will ein Verfahren mit der Bezeichnung Benchmarking ansetzen. Soll die Praxis verbessert werden, so die Denkweise, müssen die handelnden Akteure als ersten Schritt eine möglichst genaue Kenntnis der eigenen Einrichtung gewinnen, müssen detaillierte Daten und qualifizierende Informationen über Stärken und Schwächen, über Potentiale und Ressourcen vorliegen. Dies ist in gewisser Weise eine Umkehrung des Verfahrens, das bei den oben beschriebenen interregionalen Vergleichen Anwendung findet. Dort richtet sich die Auswahl der zu vergleichenden Daten zumeist nach einem externen Erkenntnisinteresse, um danach dann im Rahmen des vorhandenen Datenmaterials einen Vergleich vorzunehmen. Benchmarking ist im Unterschied dazu ein Prozeß, der von der Einrichtung ausgeht und entsprechend ihren besonderen Bedürfnissen und Zielsetzungen von ihr selbst gesteuert wird. Wichtig für die Auswahl der geeigneten Meßgrößen ist danach die Auswahl der sog. „basic factors“, das sind

Schlüsselfaktoren oder Entwicklungsmotoren, über die Konkurrenzvorteile erkämpft und so das Überleben der Einrichtungen garantiert werden soll.

Dies schließt auch die Frage nach den Zielen und Interessen der für die Einrichtung wichtigen Personengruppen ein. In der Betriebswirtschaftslehre werden diese Gruppen seit einiger Zeit unter dem Begriff Stockholder zusammengefaßt, was im wesentlichen die Kunden, die Beschäftigten, die Aktionäre bzw. die Eigentümer beschreibt. Analog zu dieser Konzeption können in Bildungseinrichtungen die folgenden Akteursgruppen als Stockholder bezeichnet werden:

- die Teilnehmenden bzw. die Kunden
- die Dozentinnen und Dozenten
- die Beschäftigten
- die institutionellen Hauptzuwendungsgeber (Verwaltung)
- die politisch Verantwortlichen.

Soll es nun zu kontinuierlichen Entwicklungsprozessen bei den Leistungen der Bildungseinrichtung kommen, so kann dies nur unter Berücksichtigung der Interessen der beteiligten Akteursgruppen geschehen, und es muß sichergestellt sein, daß alle am Prozeß beteiligten Gruppen mit dem Ziel, dem Prozeß und dem Ergebnis zufrieden sind bzw. ein grundsätzliches Handlungsinteresse zeigen. Eine starke Heraushebung einer einzelnen Gruppe führt dagegen möglicherweise zu erheblichen Interessenkonflikten und geringen Handlungsmotivationen anderer für das Leistungsergebnis entscheidender Akteure und damit zu Effektivitätsverlusten. Das Konzept des Benchmarking soll diese negativen Entwicklungen vermeiden helfen: „The purpose is to generate action, some form of improvement that will enhance the value of the organisation to its stakeholders“ (McNair/Leibfried 1992:24f.).

Benchmarking setzt einen internen Veränderungswillen der Einrichtung voraus, was dieses Konzept ebenfalls deutlich von den weitgehend ungerichteten Kennzahlenvergleichen unterscheidet. Probleme werden als etwas Normales angesehen und stellen eine Herausforderung an sich verändernde Umgebungen dar. Als Reaktion darauf soll ein Prozeß kontinuierlicher Verbesserung der Abläufe, Qualitäten usw. eingeleitet werden. Dazu ist es nötig, zu wissen, wo die eigene Einrichtung steht. Neben der genauen Kenntnis der eigenen quantitativen Daten und qualitativen Faktoren ist dazu ein Bezugsfeld erforderlich. Gleichzeitig müssen solche Entwicklungsfaktoren herausgearbeitet werden, die aus heutiger Sicht mit großer Wahrscheinlichkeit zu denen gehören werden, die in den nächsten Jahren für das Überleben der Einrichtung und für seine Weiterentwicklung in der Konkurrenz zu anderen Bildungseinrichtungen von besonderer Bedeutung sind (ebd.:31, 215ff.).

Sollten nicht genügend oder nicht die notwendigen internen Daten und Informationen für eine Standortbestimmung vorliegen, ist die Herstellung einer geeigneten Datengrundlage der erste Schritt des Prozesses. Die Installation geeigneter Informationssysteme und die Auswahl der Instrumente

sollten sich ausschließlich danach ausrichten. Dies gilt ebenso für die Auswahl einer geeigneten Methode der Kosten- und Leistungsrechnung. Entscheidend sollten auch bei der Ausgestaltung dieses Instruments das spezifische Informationsinteresse und die spezifischen Bedürfnisse der Einrichtung sein.

Die nächste Frage im Benchmarking-Prozeß lautet (ebd:34ff.): Wo soll die Einrichtung bezogen auf die wesentlichen Zukunftsfaktoren nach einer bestimmten Zeit stehen? Schlüsselfaktoren für zukünftige positive Entwicklungen können bestimmte Angebotsfelder bzw. ihre Ausprägung und ihr Verhältnis zueinander, können bestimmte Vermittlungsmethoden, die technische Ausstattung, aber auch kundenfreundliche Anmelde- und Zahlungsverfahren oder die Leistungsfähigkeit der Verwaltung sein. Erst nach dieser inhaltlichen Orientierung und Festlegung werden dann für diese Faktoren Maßeinheiten, Maße, Kennzahlen u. ä. definiert, die geeignet erscheinen, eine realistische Abbildung hervorzubringen. Ergänzt werden sie durch gezielte Fragestellungen und die detaillierte Beschreibung der erforderlichen qualifizierenden Informationen. Wichtig ist dabei zweierlei:

- Quantitative und qualifizierende Informationen und Informationssysteme sind kein Gegensatz, sondern ergänzen sich: „The very ease and apparent objectivity of quantitative benchmarks is in reality their greatest danger. ‚Management by the numbers‘ is not management...“ (ebd:170).
- Die qualifizierenden Informationen und Informationssysteme müssen sich strikt an den Fragestellungen und den zu untersuchenden Faktoren ausrichten.

Mit Hilfe der definierten Meßgrößen und Informationssysteme wird dann die Entwicklungslücke zwischen „Wo stehe ich jetzt?“ und „Wo möchte ich zu einem bestimmten Zeitpunkt stehen?“ beschrieben: eine Soll-Ist-Beschreibung bezogen auf die Zukunftsfaktoren. Mit diesem Basismaterial wird eine geeignete Vergleichseinrichtung bzw. ein Vergleichsverfahren gesucht, von denen man annimmt, daß die Ergebnisse deutlich besser sind als die eigenen. Dabei kann es sich um Konkurrenten handeln (competitive benchmarking) oder aber um Einrichtungen und Verfahren, die aus einem völlig anderen Arbeitsfeld kommen (best-in-class-benchmarking) (ebd:29f.). Insbesondere das best-in-class-benchmarking bietet für Bildungseinrichtungen noch ein weites Feld auf der Suche nach innovativen Verfahren und Praktiken.

Das Hauptproblem hierbei ist es, an geeignete Informationen, Daten und Zahlen zu kommen, insbesondere wenn es um Konkurrenzvergleiche geht. Innerhalb des Bildungsbereichs des öffentlichen Sektors ist das Konkurrenzproblem eher zweitrangig. Datenaustausch zu ermöglichen wäre eine lohnende Aufgabe für Verbände, landesweit operierende Institutionen und Universitäten. Erste Ansätze in Richtung gezielter Datenaustauschs gibt es bereits im Rahmen der sog. interkommunalen Vergleichsränge in einigen Landesverbänden des Deutschen Volkshochschul-Verbandes. Daten und

Informationen könnten in den Landesorganisationen gesammelt und bei Bedarf von den Mitgliedseinrichtungen bzw. auch von anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen abgerufen werden. Bislang ist in diesen Aktivitäten jedoch keine fundamentale Abkehr von den üblichen Verfahren der hier kritisierten überregionalen Kennzahlenvergleiche zu erkennen.

Nach der Herstellung dieser Informationsbasis würden im Ablauf des Benchmarking-Prozesses die Ergebnisse der Vergleichsuntersuchung zur Grundlage für Veränderungsvorschläge gemacht werden. Inwieweit diese sich als realisierbar und sinnvoll erweisen, müssen dann die weiteren Diskussionsprozesse zeigen. Möglicherweise reicht eine Analyse der externen und internen Daten und Informationen nicht völlig aus, um auf dieser Grundlage weitreichende Entscheidungen treffen zu können. Hier wären dann weitere wissenschaftliche Untersuchungen im oben beschriebenen Sinn bzw. die konkrete In-Augenschein-Nahme der Vergleichseinrichtung oder eine detaillierte Untersuchung der Abläufe vor Ort erforderlich. Die so geschaffene Datengrundlage ist dann ausreichend, um Entscheidungen treffen und Veränderungen initiieren zu können

Zusammenfassung

Die Studie der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahre 1995 bietet für interkommunale Kennzahlenvergleiche noch keine befriedigende Systematik. Derartige Vergleiche müssen regionale, sektorale, organisationale, technische und qualitative Kriterien berücksichtigen. Die gewählte Form der Vergleiche berücksichtigt nur ungenügend die konkreten Veränderungsnotwendigkeiten und Veränderungsinteressen der Einrichtungen sowie der Akteure. Es handelt sich dabei in aller Regel um Vergleiche, die aus externer Organisationsicht entstanden sind und die zudem, auch wenn dies ausdrücklich nicht intendiert ist, zu einem ranking der untersuchten Organisationen führen. Äußerst problematisch erscheint zudem die Darstellung der Kennzahlen in visualisierter, unkommentierter Form.

Kennzahlen sollen helfen, interne Veränderungsprozesse zu steuern. Dafür werden Verfahren benötigt, die Problemsichten und Erkenntnisse der Einrichtung zur Grundlage eines Entwicklungsprozesses machen. Hierfür sind eine gründliche und differenzierte Aufarbeitung der Situation der Einrichtung sowie die Einbeziehung von Umfeldveränderungen notwendig. Ein solches Verfahren könnte die Benchmarking-Methode sein. Eine Erprobung stellt einen lohnenswerten Versuch dar, qualitative wie quantitative Informationen für interne Entwicklungsschritte der Bildungseinrichtungen zu nutzen.

Literatur

- Alewell, Karl: Beurteilung der Leistungen von Hochschulen. In: Daniel/Fisch 1988, S. 41-58
- Daniel, Hans-Dieter/Fisch, Rudolf (Hrsg.): Evaluation von Forschung. Methoden – Ergebnisse – Stellungnahmen. Konstanz 1988
- Giese, Ernst: Leistungsmessung Wissenschaftlicher Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Daniel/Fisch 1988, S. 59-92
- Heckhausen, Heinz: Wozu ortsvergleichende Produktivitäts-Ranglisten von Fachbereichen und wie deshalb vorgegangen werden sollte. In: Daniel/Fisch 1988, S. 33-39
- Lenk, Klaus: Kennzahlen als Angebote an die lernende Organisation. In: Die innovative Verwaltung, Heft 2/1997, S. 22-27
- McNair, C.J./Leibfried, Kathleen H.J.: Benchmarking. A Tool for Continuous Improvement. Essex Junction 1992
- Meisel, Klaus/Rohlmann, Rudi/Schuldt, Hans-Joachim: Wirtschaftlichkeit in Weiterbildungseinrichtungen. Frankfurt/M. 1996
- Pröhl, Marga (Hrsg.): Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich. Zwischenbericht zum Städtevergleich der Volkshochschulen der Städte Bielefeld, Dortmund, Mannheim, Münster und Wuppertal. Gütersloh 1995
- Schenker-Wicki, Andrea: Evaluation von Hochschulleistungen. Leistungsindikatoren und Performance Measurements. Wiesbaden 1996
- Schuldt, Hans-Joachim: Das Instrument der Budgetierung in öffentlichen Weiterbildungseinrichtungen. In: Hessische Blätter für Volksbildung 4/1995
- Schuldt, Hans-Joachim: Vom Umgang mit ökonomischer Rationalität in öffentlichen Bildungseinrichtungen. Einige Wirkungen des Neuen Steuerungsmodells. In: Hessische Blätter für Volksbildung 1/1998

Siedlungsstrukturelle Gebietstypen und interregionale/-kommunale Vergleiche

Zusammenfassung:

- Die verstärkte Notwendigkeit von Weiterbildungseinrichtungen, in ihrer Region zusammenzuarbeiten, wird die Bedeutung von Vergleichen auch oberhalb der kommunalen Ebene erhöhen.
- Das vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung entwickelte Typenraster für Regionen, Kreisregionen und Gemeinden liefert ein Instrumentarium, um interkommunale Vergleiche zu verbessern und auch Vergleiche zwischen Regionen zu stützen.
- Auf der Suche nach „vergleichbaren“ Weiterbildungseinrichtungen sollte der siedlungsstrukturelle Typ eine Rolle spielen.
- Am Beispiel hessischer Volkshochschulen wird die Möglichkeit diskutiert, Vergleichsringe auf der Basis siedlungsstruktureller Typen zu bilden.

1 Vorbemerkungen

Vergleichen ist eine der elementarsten und am häufigsten angewendeten Analyseaktivitäten. Es gehört aber zu den allgemeinen Weisheiten im Umgang mit statistischen Größen, daß Vergleiche prinzipiell nicht auf die Feststellung von Gleichheit aus sein können. Denn das Vermögen, Unterschiede festzustellen, hängt von der Beobachtungsgenauigkeit ab. Wer keine Unterschiede erkennt und Gleichheit feststellt, kann durch erhöhte Beobachtungsgenauigkeit jederzeit unterlaufen werden. Ziel von Vergleichen kann also nur sein, bei verabredetem Beobachtungsniveau zu entscheiden, ob zufällige Unterschiede als vernachlässigbar angesehen oder als systematische Unterschiede klassifiziert werden können. Nur in letzterem Fall ergibt sich die spannende Frage nach den Ursachenkomplexen für die Unterschiede. Um nicht unsystematischen Unterschieden aufzusitzen, bemüht man sich im allgemeinen, störende Variabilitäten zwischen den zu vergleichenden Objekten möglichst gering zu halten.

Auf die Problematik von interkommunalen Vergleichen von Weiterbildungseinrichtungen ist eingehend in weiteren Beiträgen hingewiesen.¹ Als entscheidender Faktor für vergleichsstörende Variabilität zwischen den Kommunen erweisen sich die siedlungsstrukturellen Unterschiede der Ver-

sorgungsgebiete der zu vergleichenden Einrichtungen. Hier kann das vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)² erarbeitete und mit den Bundesländern abgestimmte Analyseraster (vgl. Bundesforschungsanstalt ... 1996) zwar die Probleme nicht beseitigen, aber entscheidend zur Verbesserung beitragen und vermeiden helfen, daß voreilig siedlungsstrukturell problematische Vergleichsringe geschlossen werden.

Die stärkere Notwendigkeit von Weiterbildungseinrichtungen, in ihrer Region zusammenzuarbeiten, wird die Bedeutung von Vergleichen oberhalb der kommunalen Ebene stärken. Insofern bietet das Analyseraster ein Instrumentarium, um nicht nur interkommunale Vergleiche zu verbessern, sondern auch Vergleiche zwischen Regionen zu unterstützen.

Noch eine eher methodische Anmerkung: Dieser Beitrag ist als praktische Hilfe gedacht, um bessere Vergleiche zu ermöglichen und ungünstige Vergleiche zu verhindern. Dazu wird eine sehr komplexe Systematik für die konkrete Arbeit vorgestellt. Es handelt sich also weniger um einen spannenden Lesestoff als um ein in der Arbeit nützliches Hilfsmittel.

2 Analyseraster des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Das BBR unterscheidet für sein räumliches Analyseraster drei hierarchisch strukturierte Ebenen hinsichtlich siedlungsstruktureller Aspekte (Zentralität, Verdichtung, Lage):

1. Raumordnungsregionen
2. Kreisregionen
3. Gemeinden.

Alle drei Ebenen spielen bei Vergleichen eine Rolle.

2.1 Raumordnungsregionen

Für die größte Stufe bilden Pendlerverflechtungsanalysen die Basis für eine bundesweit vergleichbare Abgrenzung funktionalräumlicher Regionen. In der 1996 durchgeführten, durch die Kreisgebietsreformen in den neuen Ländern notwendig gewordenen Revisionen „stellte sich heraus, daß die (sogenannten) Planungsregionen der Länder nach wie vor als pragmatische Annäherung an funktionalräumliche Regionen gelten können“ (Bundesforschungsanstalt ... 1997). Es sind 97 Raumordnungsregionen festgelegt, deren Abgrenzungen bis auf eine Ausnahme (Bremerhaven/Niedersachsen) Ländergrenzen nicht überschreiten. Entscheidend für regionswissenschaftliche Fragestellungen ist, daß das BBR eine Typisierung der Regionen nach siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten in zwei Stufen (Regions-Grundtypen und differenzierte Regionstypen³) anbietet.

Unterschieden werden

- **Agglomerationsräume:** Regionen mit Städten über 300.000 Einwohnern (E) *oder* mit einer Bevölkerungsdichte um oder größer als 300 Einwohner pro Quadratkilometer (E/qkm) (Typ T1)

Darunter

hochverdichtete Agglomerationsräume: Regionen sowohl mit Städten über 300.000 E als auch mit einer Dichte im Umland über 300 E/qkm (Typ R1; typisches Beispiel einer polyzentrisch geprägten Agglomeration: Region *Rhein-Ruhr*)

Agglomerationsräume mit herausragenden Zentren: Regionen mit Städten über 300.000 E und Umlanddichte unter 300 E/qkm (Typ R2; typisch für ein solches starkes Kern-Umland-Gefälle sind die Stadtstaaten und ihr Umland, einige Städte über 500.000 E und ihr Umland, aber auch die Regionen *Aachen* und *Chemnitz*).

- **Verstädterte Räume:** Regionen mit Städten über 100.000 E bei einer Mindestdichte im Umland von 100 E/qkm oder mit einer Bevölkerungsdichte über 150 E/qkm (Typ T2)

Darunter

verstädterte Räume höherer Dichte: Regionen mit einer Bevölkerungsdichte über 200 E/qkm (Typ R3; solche Regionen weisen in der Regel ein großstädtisches Zentrum auf – wie die Region *Münster* – oder liegen in der Nachbarschaft solcher Zentren – wie die Region *Ostwürttemberg*)

verstädterte Räume mittlerer Dichte mit großen Oberzentren: Regionen mit einer Dichte zwischen 150 und 200 E/qkm und großstädtischem Zentrum über 100.000 E (Typ R4; die Großstadt ist das entscheidende, auch wenn das Umland bei einer Mindestdichte von 100 E/qkm relativ dünn besiedelt ist wie in der Region *Mittleres Mecklenburg* mit Rostock)

verstädterte Räume mittlerer Dichte ohne große Oberzentren: Regionen mit einer Dichte zwischen 150 und 200 E/qkm ohne großstädtisches Zentrum über 100.000 E (Typ R5, zum Beispiel die Region *Mittelhessen*).

- **Ländliche Räume:** Regionen entweder ohne Städte über 100.000 E und einer Bevölkerungsdichte unter 150 E/qkm oder mit einer Stadt über 100.000 E, aber insgesamt einer Bevölkerungsdichte um oder unter 100 E/qkm (Typ T3)

Darunter

ländliche Räume höherer Dichte: Regionen mit einer Bevölkerungsdichte über 100 E/qkm (Typ R6, in der Regel mit bedeutsamem Zentrum wie die Region *Osthessen* um Fulda)

ländliche Räume geringerer Dichte: Regionen mit einer Dichte unter 100 E/qkm (Typ R7, zum Beispiel die Region *Oderland-Spree*).

2.2 Kreisregionen

Die Systematik der Kreisregionen setzt das großräumige Analyseraster der Raumordnungsregionen in der nächsten Stufe als kleinräumiges Analyseraster fort. Gäbe es nicht die Problematik, daß Stadtkreise (= kreisfreie Gemeinden) in verschiedenen Bundesländern in der Einwohnerzahl stark voneinander abweichen, könnten die kleinräumigen Einheiten identisch mit den politischen Gebieten Stadt- bzw. Landkreise sein. Der Situation von Weiterbildungseinrichtungen mit ihrer „grenzüberschreitenden“ Nutzung kommt sehr entgegen, daß die Systematik des BBR kreisfreie Städte unter 100.000 E dem siedlungsstrukturell ähnlichsten Kreis im Umland „zuschlägt“ und diese Gebilde zu Kreisregionen zusammenfaßt. Das BBR unterscheidet 439 Kreisregionen und bietet eine Typisierung, die sich hierarchisch in die großräumige Typisierung der Regionen einfügt. Da es allein unter den 1.006 Volkshochschulen 1996 241 regional arbeitende Volkshochschulen gab, davon 189 Kreis-Volkshochschulen, ist diese Gliederungsstufe bereits für Vergleiche zwischen Einrichtungen wichtig. Unterschieden werden Kreisregionen⁴

- **in Agglomerationsräumen:**

Kernstädte: kreisfreie Städte über 100.000 E (Typ K1, Beispiel Stadtkreis Frankfurt am Main in der Region *Rhein-Main*)

hochverdichtete Kreise: Bevölkerungsdichte ab 300 E/qkm (Typ K2, Beispiel Kreis Gütersloh in der Region *Bielefeld*)

verdichtete Kreise: Bevölkerungsdichte ab 150 E/qkm (Typ K3, Beispiel Mittlerer Erzgebirgskreis in der Region *Chemnitz-Erzgebirge*)

ländliche Kreise: Kreise und Kreisregionen (also evtl. Kreise inkl. einer kreisfreien Stadt unter 100.000 E) mit einer Bevölkerungsdichte unter 150 E/qkm (Typ K4, Beispiel Kreis Dahme-Spreewald in der Region *Lausitz-Spreewald*)

- **in verstärkten Räumen:**

Kernstädte: kreisfreie Städte über 100.000 E (Typ K5, Beispiel Stadtkreis Kiel in der Region *Schleswig-Holstein Mitte*)

verdichtete Kreise: Kreise und Kreisregionen mit einer Bevölkerungsdichte ab 150 E/qkm (Typ K6, Beispiel Kreis Gotha in der Region *Mittelthüringen*)

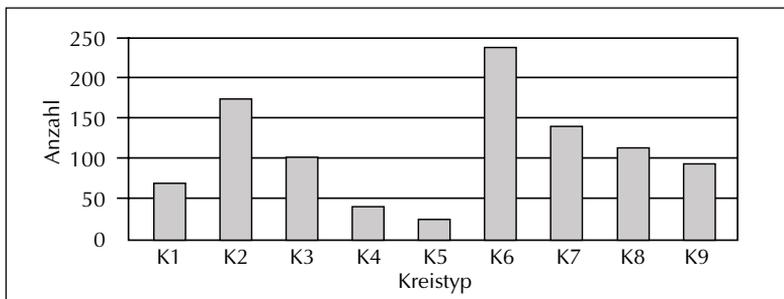
ländliche Kreise: Kreise und Kreisregionen mit einer Bevölkerungsdichte unter 150 E/qkm (Typ K7, Beispiel Kreis Waldeck-Frankenberg in der Region *Nordhessen*)

- **in ländlichen Räumen:**

mit höherer Dichte: Kreise und Kreisregionen mit einer Bevölkerungsdichte ab 100 E/qkm (Typ K8, Beispiel Kreis Hof in der Region *Oberfranken-Ost*)

mit geringerer Dichte: Kreise und Kreisregionen mit einer Bevölkerungsdichte unter 100 E/qkm (Typ K9, Beispiel Kreis Nordfriesland in der Region *Schleswig-Holstein-Nord*).

Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung der 1.002 Volkshochschulen 1996 nach ihrem Kreistyp.



2.3 Gemeinden/Verwaltungsgemeinschaften

Die Systematik der Gemeinden setzt das Analyseraster für die Kreisregionen in der letzten Stufe (Abschnitt 2.2) fort (vgl. Böltken 1997). Gäbe es nicht die Problematik, daß Gebietsreformen in einigen Bundesländern zu sehr großen Gemeinden führten, in einigen Ländern (etwa in Rheinland-Pfalz und weitgehend auch in den neuen Ländern) relativ kleine Gemeinden erhalten blieben, müßten nur die politischen Gebiete (kreisfreie oder kreisgebundene Gemeinden) beachtet werden. Die Verwendung von Verwaltungsgemeinschaften als Zwischenebenen zwischen Gemeinden und Kreisen sichert aber bundesweite Vergleichsmöglichkeiten. In der letzten Stufe wird mit Ausnahme von Kernstädten nur zwischen Gemeinden mit Ober-/Mittelzentrumsfunktion und anderen unterschieden. Die siedlungsstrukturelle Typisierung von Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften sichert eine Vergleichsbasis für gemeindeweise arbeitende Weiterbildungs- einrichtungen wie beispielsweise 1996 für 741 von 1.006 VHS. Unterschieden werden Gemeinden⁵

- **in Agglomerationsräumen:**

- **als Kernstädte**

- ab 500.000 E (Typ G1, Beispiel Hannover)

- bis unter 500.000 E (Typ G2, Beispiel Krefeld)

- **in hochverdichteten Kreisen**

- Oberzentrum/Mittelzentrum (Typ G3, Beispiel Pinneberg)

- Sonstige (Typ G4, Beispiel Plochingen)

- **in verdichteten Kreisen**

- Oberzentrum/Mittelzentrum (Typ G5, Beispiel Radebeul)

- Sonstige (Typ G5, Beispiel Oerlinghausen)

- **in ländlichen Kreisen**

- Oberzentrum/Mittelzentrum (Typ G7, Beispiel Frankfurt/Oder)

- Sonstige (Typ G8, Beispiel Vorwerk)

- **in verstärkerten Räumen:**
 - als Kernstädte** (Typ G9, Beispiel Kassel)
 - in verdichteten Kreisen**
 - Oberzentrum/Mittelzentrum (Typ G10, Beispiel Göttingen)
 - Sonstige (Typ G11, Beispiel Friedland)
 - in ländlichen Kreisen**
 - Oberzentrum/Mittelzentrum (Typ G12, Beispiel Sigmaringen)
 - Sonstige (Typ G13, Beispiel Neumarkt Opf.)
- **in ländlichen Räumen:**
 - mit höherer Dichte** (verdichtet)
 - Oberzentrum/Mittelzentrum (Typ G14, Beispiel Rothenburg o.d.T.)
 - Sonstige (Typ G15, Beispiel Trierweiler)
 - mit geringerer Dichte** (ländlich)
 - Oberzentrum/Mittelzentrum (Typ G16, Beispiel Tirschenreuth)
 - Sonstige (Typ G17, Beispiel Köthen).

3 Weiterbildungseinrichtungen und ihr siedlungsstruktureller Typ

Während das Analyseraster des BBR besser „top-down“, also vom umfassenderen Gebiet zum Teilgebiet, verstanden wird, interessiert aus Sicht der Weiterbildungseinrichtung eher „bottom-up“, welche siedlungsstrukturellen Eigenschaften ihr Versorgungsgebiet aufweist. Für Vergleiche zwischen Einrichtungen gilt die Aufforderung, die Auswahl auf siedlungsstrukturell gleiche Typen zu beschränken. Nur dann ist eine Variabilitätssenkende Wirkung zu erwarten. Das kann leider unter Umständen zur Folge haben, daß innerhalb eines Bundeslandes mit dem gleichen Erwachsenenbildungsgesetz – ein weiteres Variabilitätssenkendes Merkmal – keine vergleichbare Einrichtung zu finden ist.

3.1 Gemeindegebundene Einrichtungen

Für interkommunale Verleiche muß die dritte Stufe der Typisierung herangezogen werden. Die Alternativen sind von der feinsten zur größten Stufe:

- Kernstadt ab 100 TE (Tausend Einwohner)
 - ab 500 TE – Kernstadt in Agglomerationsraum (Typ G1⁶)
 - unter 500 TE
 - Kernstadt in Agglomerationsraum (Typ G2⁷)
 - Kernstadt in verstärkerten Raum (Typ G9⁸)
- Ober-/Mittelzentrum
 - in hochverdichtetem Kreis – in Agglomerationsraum (Typ G3)
 - in verdichtetem Kreis
 - in Agglomerationsraum (Typ G5)
 - in verstärkerten Raum (Typ G10)
 - in ländlichem Kreis

- in Agglomerationsraum (Typ G7)
- in verdichtetem Raum (Typ G12)
- in ländlichem Raum
 - höhere Dichte (Typ G14)
 - geringere Dichte (Typ G16)
- sonstige Gemeinde
 - in hochverdichtetem Kreis – in Agglomerationsraum (Typ G4)
 - in verdichtetem Kreis
 - in Agglomerationsraum (Typ G6)
 - in verdichtetem Raum (Typ G11)
 - in ländlichem Kreis
 - in Agglomerationsraum (Typ G8)
 - in verdichtetem Raum (Typ G13)
 - in ländlichem Raum
 - höhere Dichte (Typ G15)
 - geringere Dichte (Typ G17).

3.2 Zweckverbände

Es handelt sich um die Weiterbildungseinrichtung eines Verbunds von Gemeinden. In den einfacheren Fällen gehören alle Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft an, die vom BBR eigens klassifiziert ist, oder alle Gemeinden des Zweckverbandes gehören dem gleichen Gemeindetyp an (zum Beispiel VHS-Zweckverband Witten-Wetter-Herdecke). Dann läßt sich dem Verbund in eindeutiger Weise ein Typ der dritten Stufe wie im Abschnitt 3.1 zuordnen. In allen anderen Fällen treten gemischte Typen auf, die das Aufspüren von siedlungsstrukturell vergleichbaren Einrichtungen erschweren.

3.3 Regional arbeitende Weiterbildungseinrichtungen

In den einfachen Fällen versorgt eine regional arbeitende Weiterbildungseinrichtung die Bevölkerung eines Kreises, ohne daß Einrichtungen von kreisfreien Gemeinden unter 100 TE in der Nachbarschaft (Kreisregionen) oder Einrichtungen von kreisgebundenen Gemeinden im Kreis das Versorgungsgebiet „beeinträchtigen“. Dann kann die BBR-Typisierung der zweiten Stufe herangezogen werden:⁹

- Hochverdichteter Kreis – in Agglomerationsraum (Typ K2)
- Verdichteter Kreis
 - in Agglomerationsraum (Typ K3)
 - in verdichtetem Raum (Typ K6)
- Ländlicher Kreis
 - in Agglomerationsraum (Typ K4)
 - in verdichtetem Raum (Typ K7)
 - in ländlichem Raum

höhere Dichte (Typ K8)
geringere Dichte (Typ K9).

In den komplexeren Fällen der Kreisregionen (Verbund einer kreisfreien Stadt unter 100 TE mit einem benachbarten Kreis) oder bei Kreiseinrichtungen mit umgebenden Gemeindeeinrichtungen können sich Vergleiche nur auf einrichtungsübergreifende Einheiten beziehen. Das bedeutet: Vor einem Vergleich sind die summierbaren Merkmale aller Einrichtungen eines Kreises oder einer Kreisregion trägerübergreifend zusammenzufassen, damit siedlungsstrukturell ähnliche Gebiete für Vergleiche aufgesucht werden können.

Am Beispiel von Volkshochschulen sind kreisübergreifende Einrichtungen, die Kreisregionen entsprechen, bekannt (Coburg Stadt und Land, Stadt Uelzen/Kreis Lüchow-Dannenberg).

4 Mögliche Vergleichsringe am Beispiel von Volkshochschulen in Hessen

Mit einer Zusammenstellung von siedlungsstrukturell ähnlichen Volkshochschulen reduziert sich aus der Sicht einzelner Einrichtungen die Auswahl für Vergleiche erheblich. Das Beispiel Hessen ist gewählt, weil hier im Rahmen der Erwachsenenbildung als kommunale Pflichtaufgabe jeder der fünf Stadtkreise und alle 21 Landkreise eine Volkshochschule unterhalten. Allerdings sind in sieben kreisgebundenen Gemeinden selbständige Volkshochschulen eingerichtet.

Es verbleiben als mögliche Vergleichsringe

- die vier Landkreise Kreis Bergstraße (Starkenburg) – Kreis Darmstadt-Dieburg (Starkenburg) – Main-Taunus-Kreis (Rhein-Main) – Kreis Offenbach (Rhein-Main) als hochverdichtete Kreise in den benachbarten Agglomerationsräumen Starkenburg bzw. Rhein-Main;
- die drei Landkreise Odenwaldkreis (Starkenburg) – Rheingau-Taunus-Kreis (Rhein-Main) – Wetteraukreis (Rhein-Main) als verdichtete Kreise in den benachbarten Agglomerationsräumen Starkenburg bzw. Rhein-Main;
- mit Einschränkungen die zwei Landkreise Kreis Limburg-Weilburg – Kreis Kassel als verdichtete Kreise in den verstädterten Räumen Mittelhessen (ohne großes Oberzentrum) und Nordhessen (mit großem Oberzentrum Kassel);
- mit Einschränkungen die vier Landkreise Vogelsbergkreis (Mittelhessen) – Schwalm-Eder-Kreis (Nordhessen) – Kreis Waldeck-Frankenberg (Nordhessen) – Werra-Meißner-Kreis (Nordhessen) als ländliche Kreise in den verstädterten Räumen Mittelhessen (ohne großes Oberzentrum) und Nordhessen (mit großem Oberzentrum Kassel)
- die drei Stadtkreise Darmstadt, Offenbach, Wiesbaden als Kernstädte unter 500 TE im Agglomerationsraum Rhein-Main.

Tab. 1: Volkshochschulen in Hessen nach siedlungsstrukturellen Merkmalen des Versorgungsgebiets

Kennziffer	Kreis	Grund- typ T	Regions- typ R	Kreis- typ K	Gemeinde- typ G
Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen					
6431000	Bergstraße	1	1	2	
6432000	Darmstadt-Dieburg	1	1	2	
6433000	Groß-Gerau	1	1	2	
6433012	Rüsselsheim				3
6434000	Hochtaunuskreis	1	1	2	
6434001	Bad Homburg				3
6436000	Main-Taunus-Kreis	1	1	2	
6438000	Offenbach	1	1	2	
Verdichtete Kreise in Agglomerationsräumen					
6435000	Main-Kinzig-Kreis	1	1	3	
6435014	Hanau				5
6437000	Odenwaldkreis	1	1	3	
6439000	Rheingau-Taunus-Kreis	1	1	3	
6440000	Wetteraukreis	1	1	3	
Verdichtete Kreise in verstärkten Räumen					
6531000	Gießen	2	5	6	
6531005	Gießen-Stadt				10
6532000	Lahn-Dill-Kreis	2	5	6	
6532023	Wetzlar				10
6533000	Limburg-Weilburg	2	5	6	
6534000	Marburg-Biedenkopf	2	5	6	
6534014	Marburg-Stadt				10
6633000	Kassel	2	4	6	
Ländliche Kreise in verstärkten Räumen					
6535000	Vogelsbergkreis	2	5	7	
6634000	Schwalm-Eder-Kreis	2	4	7	
6635000	Waldeck-Frankenberg	2	4	7	
6636000	Werra-Meißner-Kreis	2	4	7	
Ländliche Kreise in ländlichen Räumen mit höherer Dichte					
6631000	Fulda	3	6	8	
6631009	Fulda-Stadt				14
6632000	Hersfeld-Rotenburg	3	6	8	
Kernstadt über 500.000 E in Agglomerationsräumen					
6412000	Frankfurt am Main	1	1	1	1
Kernstadt unter 500.000 E in Agglomerationsräumen					
6411000	Darmstadt	1	1	1	2
6413000	Offenbach am Main	1	1	1	2
6414000	Wiesbaden	1	1	1	2
Kernstadt in verstärktem Raum					
6611000	Kassel	2	4	5	9

Zusammengefaßt können fünf Vergleichsringe mit jeweils zwei bis vier Volkshochschulen, zusammen 16 der 33 Volkshochschulen, gebildet werden. Alle weiteren Möglichkeiten setzen bereits volkshochschulübergreifende Verbände voraus wie

- die zwei Verbände aus Kreis-Volkshochschule und städtischer Volkshochschule im Kreis Groß-Gerau mit Rüsselsheim bzw. Hochtaunuskreis mit Bad Homburg als hochverdichtete Kreise in den benachbarten Agglomerationsräumen Starkenburg bzw. Rhein-Main
- die drei Verbände aus Kreis-Volkshochschule und städtischer Volkshochschule im Kreis Gießen mit der Stadt Gießen bzw. im Lahn-Dill-Kreis mit Wetzlar sowie im Kreis Marburg-Biedenkopf mit der Stadt Marburg als verdichtete Kreise im verstädterten Raum Mittelhessen.

Damit wären weitere zehn hessische Volkshochschulen umfaßt. Sieben hessische Volkshochschulen, u.a. alle drei der Region Osthessen, entziehen sich einem Vergleich innerhalb des gleichen Bundeslandes.

Auffallend ist in dem hessischen Beispiel, daß die Vergleichsringe überwiegend aus benachbarten Einrichtungen stammen. Hier prägt offensichtlich die weitgehende geographische Trennung der Regionstypen. Auffallend ist weiterhin die hohe Zahl – gemessen an der Gesamtzahl von 33 Volkshochschulen – von Vergleichsringen mit niedriger Beteiligungsziffer von höchstens vier Einrichtungen.

Eine weitergehende Analyse würde zeigen, ob dieser Befund sich auch in solchen Bundesländern wiederfindet, in denen die Versorgungsgebiete der Volkshochschulen eine vergleichbare Verteilung bezüglich der Bevölkerungszahl aufweisen.¹⁰ Es ist zu vermuten, daß sich in Bundesländern mit vielen kleinen Versorgungsgebieten entsprechend die Zahl der beteiligten Einrichtungen in den Vergleichsringen erhöht, aber das Verhältnis zwischen der Gesamtzahl der Kreise und der Zahl der möglichen Vergleichsringe nur von der Homogenität der Regions- und Kreistypen abhängt.

Anmerkungen

- 1 Vgl. in diesem Heft: Klaus Pehl: Zum Umgang mit Kennzahlen; Hans-Joachim Schuldt: Überregionale Kennzahlenvergleiche öffentlicher Bildungseinrichtungen.
- 2 Vor 1998: Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR).
- 3 Um ein leichteres Zurechtfinden in den folgenden Übersichten und Tabellen zu unterstützen, wird eine einfache Nomenklatur eingeführt: T = Grundtyp, R = (differenzierter) Regionstyp.
- 4 Um ein leichteres Zurechtfinden in den folgenden Übersichten und Tabellen zu unterstützen, wird eine einfache Nomenklatur eingeführt: K = Kreistyp.
- 5 Um ein leichteres Zurechtfinden in den folgenden Übersichten und Tabellen zu unterstützen, wird eine einfache Nomenklatur eingeführt: G = Gemeindetyp.
- 6 (=Typ K1, s.u.)
- 7 (=Typ K1, s.u.)
- 8 (=Typ K5, s.u.)
- 9 Typ K1 „Kernstadt in Agglomerationsraum“ sowie K5 „Kernstadt in verstädtertem Raum“ sind bereits über Gemeindetypen G1, G2 und G9 erfaßt.

- 10 Das DIE kann mit den Daten der BBR jeder Gemeinde-Volkshochschule ihr Typmuster „Gemeindetyp – Kreistyp – Differenzierter Regionstyp – Regionsgrundtyp“ und Kreis-Volkshochschulen sowie regional arbeitenden Volkshochschulen das Typmuster „Kreistyp – Differenzierter Regionstyp – Regionsgrundtyp“ zuordnen und durch diesen Service die Bildung von siedlungsstrukturell verträglichen Vergleichsringen unterstützen.

Literatur

- Böltken, Ferdinand: Neue siedlungsstrukturelle Gemeindetypen für die Raumbbeobachtung. In: Mitteilungen und Informationen der BfLR, Heft 3/1997
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Neuabgrenzung von Raumordnungsregionen nach den Gebietsreformen in den neuen Bundesländern, Arbeitspapier 5/1996. Bonn 1996
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen 1996, Informationsmaterial. Bonn, Februar 1997

Die Kennzahl Weiterbildungsdichte

Zusammenfassung:

- Die Kennzahl Weiterbildungsdichte (Unterrichtsstunden pro 1.000 Einwohner) wird erstmals im Strukturplan Weiterbildung von 1975 als Instrument zur Beschreibung des Versorgungsgrads einer Weiterbildungseinrichtung für ein Gebiet verwendet. Die Weiterbildungsdichte sichert die Meßbarkeit in dem Ausbauplan des Strukturplans.
- Die Weiterbildungsdichte von Volkshochschulen weist 1996 große Streuungen auf. Dies gilt auch bei Zusammenfassungen auf Länderebene. Die Unsicherheit in der Interpretation rührt von der Verwendung der Unterrichtsstundensumme her, die nicht den Anteil unterrichtsstundenintensiver Lehrgänge widerspiegelt.
- Nur 7% der Volkshochschulen haben 1996 die Zielstufe von 500 Unterrichtsstunden pro 1.000 Einwohner erreicht, die der Strukturplan von 1975 schon für 1987 forderte.
- Es werden Varianten der Weiterbildungsdichte für spezielle Adressatengruppen diskutiert.
- Bei der Verwendung der Weiterbildungsdichte ist die Abgrenzung des Versorgungsgebiets einer Einrichtung wichtig.
- Die Anwendung der Weiterbildungsdichte für Regionen bietet die Möglichkeiten von „Weiterbildungslandkarten“.
- Beim Einsatz der Weiterbildungsdichte gibt es Möglichkeiten, die Trägervielfalt in einem Versorgungsgebiet zu berücksichtigen.
- Störeinflüsse auf die Kennzahl Weiterbildungsdichte werden verringert, wenn diese für Teilbereiche des Programms von Weiterbildungseinrichtungen eingesetzt wird.

1 Vorbemerkungen

1975 wurde der Strukturplan Weiterbildung als unabhängiges Gutachten von einem Arbeitskreis vorgelegt, dem die damals führenden Wissenschaftler der Erwachsenenbildung angehörten. Ihr Anliegen war es, die in dem Bildungsgesamtplan von 1973 der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung pauschal formulierte Zielvorstellung des „Auf- und Ausbaus eines Weiterbildungssystems zu einem Hauptbereich des Bildungswesens als öffentliche Aufgabe“ (Bund-Länder-Kommission ... 1973) durch Ansätze für eine „strukturierte Planung und praktikable Maßnahmen“ (Arbeitskreis ... 1975) anzureichern. Für quantitative Gesichts-

punkte des Ausbauplans verwendet der Arbeitskreis (neben der Beziehung zwischen der Gesamtzahl der jährlichen Unterrichtseinheiten¹ und der Zahl der hauptberuflichen Kräfte²) die Meßzahl „Zahl der jährlichen Unterrichtseinheiten der jeweiligen Volkshochschule bezogen auf je 1.000 Einwohner ihres Bereichs“. Sie wird im weiteren Verlauf des Strukturplans Weiterbildungsdichte genannt und verbindet ein Leistungsmerkmal einer Einrichtung mit einem Merkmal ihres Umfelds. Damit wird die Weiterbildungsdichte zu einer der wenigen verfügbaren Kennzahlen, mit denen das Verhältnis von Output und einrichtungsexternen Daten beschrieben wird. Sie im Hinblick auf die laufende Kennzahlendiskussion zu untersuchen ist Ziel dieses Beitrags.

2 Der Begriff Weiterbildungsdichte in seiner Bedeutung für die Praxis

Als Größen gehen in die Meßzahl³ Weiterbildungsdichte zum einen die in einem Kalenderjahr insgesamt durchgeführten Unterrichtsstunden ein (zukünftig mit der Maßeinheit U bezeichnet). Der Arbeitskreis führt aus: „Der Arbeitsumfang einer einzelnen Volkshochschule⁴ läßt sich ... nach der Zahl der jährlich geleisteten Unterrichtseinheiten bemessen“ (a.a.O., S. 22). Zum anderen bestimmt die Bevölkerungszahl des Versorgungsgebiets (zukünftig mit der Maßeinheit E bezeichnet oder TE für 1.000 Einwohner) die Weiterbildungsdichte. Der Arbeitskreis spricht von dem „Bereich“ der Einrichtung und problematisiert die Abgrenzung des Versorgungsgebiets nicht. Insofern ist davon auszugehen, daß den Einrichtungen der kommunalen öffentlichen Weiterbildung das jeweilige politische Gebiet als Versorgungsgebiet zugeordnet ist. Die Problematik, die Gesamtbevölkerungszahl des Gebiets zu verwenden und nicht etwa Kinder herauszurechnen, wird vom Arbeitskreis diskutiert. Er sieht in der Gesamtbevölkerungszahl eine zulässige Vereinfachung, zumal Gebiete mit überdurchschnittlich hohem Kinderanteil häufig zu den strukturschwachen mit „latenten besonderen Defiziten an Weiterbildung“ (a.a.O., S. 23) zählen.

Nach einer exemplarischen Analyse der Weiterbildungsdichten einzelner Einrichtungen sowie für die Bundesländer⁵ für das Jahr 1973 formuliert der Arbeitskreis vier Stufen des Ausbaus einer kommunalen Weiterbildungseinrichtung:

- A: Nachholstufe: 100 bis unter 200 U/TE, zu erreichen in drei Jahren
- B: Nachholstufe: 200 bis unter 300 U/TE, zu erreichen nach weiteren zwei Jahren
- C: mittelfristige Zielstufe: 300 bis unter 500 U/TE, zu erreichen nach weiteren zwei Jahren
- D: langfristige Zielstufe: 500 und mehr U/TE, zu erreichen nach weiteren fünf Jahren.

Würden die entsprechenden investiven Maßnahmen getroffen, sollte nach zwölf Jahren die langfristige Zielstufe erreicht sein. Als Veranschaulichung der Bedeutung des Zahlenwerts einer Weiterbildungsdichte zieht der Arbeitskreis die durchschnittliche Wartezeit eines erwachsenen Bürgers (in Jahren) auf eine Veranstaltung heran. Dazu werden einmal Annahmen getroffen über die durchschnittlichen Teilnehmerplätze in Veranstaltungen. Hier verwendet der Arbeitskreis die Zahl 20⁶. Zum anderen muß eine Umrechnung der Gesamtstundenzahl auf Veranstaltungszahlen erfolgen, wobei ihr unterschiedliches Unterrichtsstundenvolumen zu berücksichtigen ist. Der Arbeitskreis differenziert in Modellrechnungen hier nach Ausbaustufen:

- Nachholstufen: 100 U = 1 Veranstaltung à 60 U + 2 Veranstaltungen à 20 U
3 Veranstaltungen
- Zielstufen: 300 U = 1 Veranstaltung à 100 U + 2 Veranstaltungen à 60 U + 4 Veranstaltungen à 20 U
7 Veranstaltungen

An dieser Stelle geht der Arbeitskreis davon aus, daß nur 75% der Einwohner zu den „Erwachsenen“ zählen, und rechnet so:

- Weiterbildungsdichte 300 U/TE
- 7 Veranstaltungen für $7 * 20 = 140$ Erwachsene
- Für nur $140/750 = \text{ca. } 19\%$ der Erwachsenen 1 Veranstaltung im Jahr
- Dual dazu: Jeder Erwachsene hat durchschnittlich $750/140 = \text{ca. } 5,4$ Jahre Wartezeit auf eine Veranstaltung.

Mögen die Annahmen für die Modellrechnung aus heutiger Sicht in Zweifel gezogen werden können, so bieten sie doch immerhin den Vorteil der Nachprüfbarkeit und die Möglichkeit, sie anzupassen.

Vor dem Hintergrund des damaligen Anliegens, Maßstäbe für den Ausbau öffentlicher Weiterbildung zu schaffen, und unter Berücksichtigung der heutigen Kennzahlendiskussion im Umfeld output-orientierter Steuerungsverfahren für Weiterbildungseinrichtungen sind mehrere Aspekte zu diskutieren:

- Weiterbildungsdichten 1996
- Bewertung des Ausbauplans des Arbeitskreises „ex post“
- Weiterbildungsdichte in Abhängigkeit von Gesamtunterrichtsstundenzahl und Verteilung des Veranstaltungsvolumens (lang-, mittel- und kurzfristige Veranstaltungen)
- Weiterbildungsdichte und Bevölkerungsstruktur
- Weiterbildungsdichte und Abgrenzung des Versorgungsgebiets
- Landkarten der Weiterbildungsdichte
- Weiterbildungsdichte und Trägervielfalt
- Weiterbildungsdichte für Teilbereiche von Veranstaltungen.

2.1 Weiterbildungsdichten 1996

Aus den statistischen Angaben der Volkshochschulen für 1996 läßt sich die Verteilung der Weiterbildungsdichte ermitteln. Von den 1.010 Einrichtungen liegen 1996 für 998 die Basisdaten zur Berechnung vor. Im Fall des zugrunde gelegten Unterrichtsstundenvolumens ist hier die Gesamtzahl bezogen auf alle Kursveranstaltungen ohne Studienfahrten/-reisen oder Einzelveranstaltungen ausgewählt. 1996 betrug sie 14.773.262 Unterrichtsstunden. Sie stellen bei 150.340 Unterrichtsstunden für Einzelveranstaltungen, 49.327 Unterrichtsstunden für Studienfahrten und 125.531 Unterrichtsstunden für Studienreisen für die gesamte Bundesrepublik 98% des Gesamtangebots dar. Das mag als ausreichendes Argument für die Beschränkung auf Kursveranstaltungen gelten, da bei Berücksichtigung der Unterrichtsstunden aus allen Veranstaltungsarten Weiterbildungsdichten nur unwesentlich höher lägen. Nichtsdestotrotz ist es unerlässlich, solche Bezüge mit der Angabe von Werten für Weiterbildungsdichten detailliert zu nennen. Denn Abweichungen können für einzelne Einrichtungen trotzdem beträchtlich sein, deshalb ist es bei Vergleichen wichtig, Einschränkungen/Erweiterungen zu nennen.

Für die Bevölkerungszahl liegen die Angaben des Statistischen Bundesamtes zum Stichtag 30.9.1996 vor. Als Versorgungsgebiete werden die jeweiligen politischen Gebiete zu diesem Datum (also nach der Gebietsstrukturreform in den neuen Ländern) verwendet.⁷

Bild 1

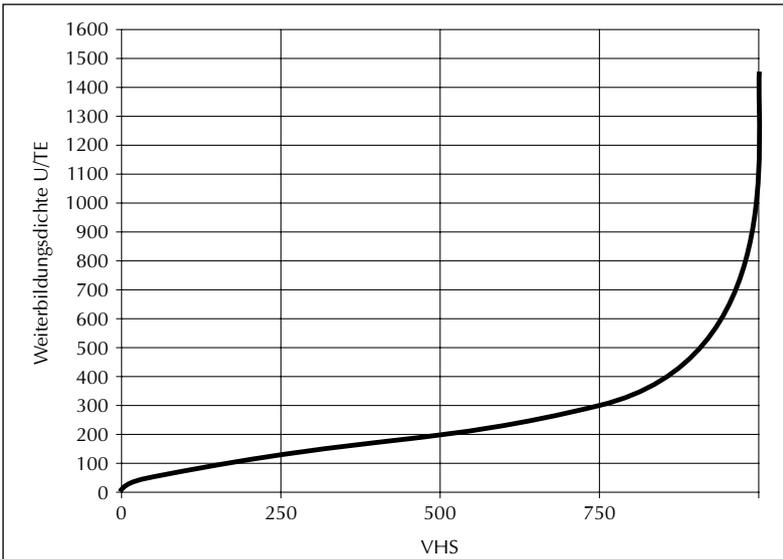
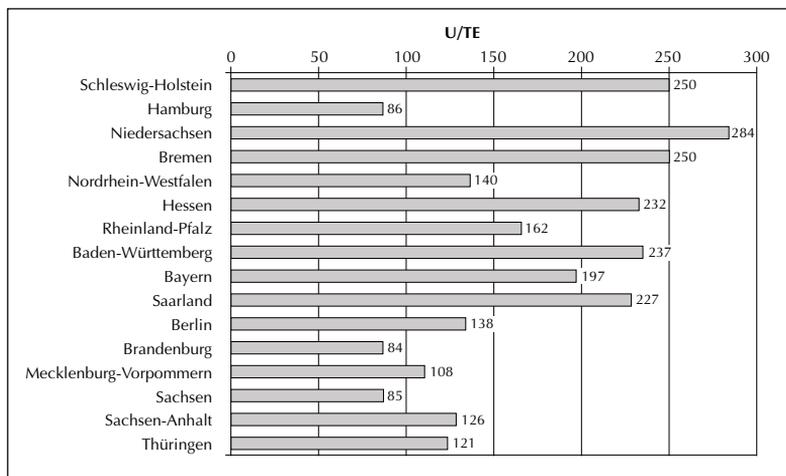


Bild 1 und 2 geben die Verteilung der Weiterbildungsdichte wieder. Sie zeigen, daß

- ein Viertel der Volkshochschulen Weiterbildungsdichten unter 122 U/TE aufweist (unteres Quartil),
- die Hälfte der Volkshochschulen Weiterbildungsdichten unter 193 U/TE aufweist (Median),
- ein Viertel der Volkshochschulen Weiterbildungsdichten von 297 U/TE und mehr aufweist (oberes Quartil),
- der Wert bezogen auf das Gebiet Bundesrepublik⁸ mit 180 U/TE deutlich unter dem Median liegt.

Bild 2



Als Beispiel für Weiterbildungsdichten in größeren Gebieten kann die Übersicht über die Weiterbildungsdichten nach Bundesländern dienen. Ergiebiger scheint auf Dauer eine Diskussion für eine großräumige Unterteilung in Regionen⁹ oder auf Stadt- bzw. Landkreisebene zu sein. Der schnelle Schluß: „Die öffentliche Weiterbildung in Niedersachsen versorgt die Bevölkerung mit Abstand am besten“ aus der vergleichenden Darstellung wird der Problemlage keinesfalls gerecht. Vielmehr sollten sich Fragen vom Typ: „Was ist in Niedersachsen und Hessen anders?“ stellen. Die Problematik liegt an dem Informationsgehalt der Größe Gesamtunterrichtsstundenanzahl. Sie enthält nicht, daß es Kursveranstaltungen mit um Größenordnungen unterschiedlichen Unterrichtsstundenvolumen gibt. Beispiele für besonders unterrichtsstundenintensive Kurse, die gleichzeitig nur einen Bevölkerungsausschnitt erreichen, sind Lehrgänge zum Nachholen von Schulabschlüssen sowie Auftragsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung zur Fortbildung und Umschulung von Arbeitslosen. Unterrichtsstunden

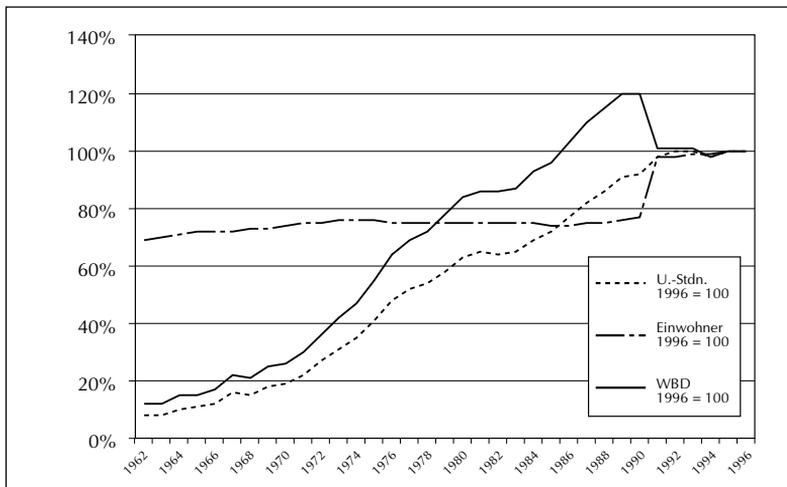
dieser Kurse machen 1996 in Niedersachsen 20,8%, in Hessen aber nur 5,0% aus.

Vorläufig ist festzustellen:

Die Weiterbildungsdichte berücksichtigt bezüglich der Unterrichtsstundenintensität der Kursveranstaltungen große Inhomogenität nicht.

Wie schon an den Modellrechnungen des Strukturplans zu sehen, spielt die Struktur der Unterrichtsstundenintensität eine entscheidende Rolle bei der Berechnung von Wartezeiten aus der Weiterbildungsdichte.

Bild 3



2.2 Bewertung des Ausbauplans des Arbeitskreises „ex post“

Mit den Ergebnissen des vorangegangenen Abschnitts kann aus der Sicht von heute die Umsetzung des Strukturplans Weiterbildung bewertet werden. Seit 1975 sind bis 1996 nicht zwölf Jahre vergangen, sondern bereits 21, so daß nach dem Ausbauplan alle Einrichtungen eine Weiterbildungsdichte von 500 oder mehr aufweisen sollten. Fakt ist derzeit:

- Der Nachholstufe A (unter 200 U/TE) gehören noch 531 Einrichtungen (ca. 53%) an.
- Die Nachholstufe B (200 bis unter 300 U/TE) ist mit weiteren 224 Einrichtungen (ca. 22%) besetzt.
- Die mittelfristige Zielstufe C (300 bis unter 500 U/TE) haben bis jetzt nur 171 Einrichtungen (ca. 17%) erreicht.

- Die langfristige Zielstufe D (500 und mehr U/TE) haben in der nahezu doppelten Zeit nur 74 Einrichtungen (ca. 7%) umgesetzt.

Der zeitliche Verlauf seit dem Bezugsjahr des Strukturplans Weiterbildung läßt sich hier nicht mehr für einzelne Einrichtungen rekonstruieren. Grob wird die Entwicklung durch die Werte für das Gebiet der Bundesrepublik zwischen 75 U/TE (1973) und 180 U/TE (1996) wiedergegeben. Da der Verlauf für die Weiterbildungsdichte den Verlauf von Gesamtunterrichtsstundenzahl und Bevölkerungszahl in Beziehung setzt, ist es aufschlußreich, auch die Verläufe der Komponenten zu überblicken. Infolge der vergleichsweise langsamen Entwicklung der Bevölkerungszahl ist die Entwicklung der Weiterbildungsdichte stark von der Entwicklung der Unterrichtsstundenzahl bestimmt. Für die Darstellung sind die neuen Bundesländer ab 1991, dem ersten Berichtsjahr, in dem die Volkshochschulen der neuen Länder und Berlin (Ost) in die Volkshochschul-Statistik integriert werden konnten, mit eingerechnet.

Die Entwicklung ab 1991 ist zusätzlich in einer Tabelle erfaßt.

Tab.1: Entwicklung der Weiterbildungsdichte in der BRD seit 1991

Jahr	Unterrichtsstunden	Einwohner in Tausend	Weiterbildungsdichte
1991	14.545	79984	182
1992	14.748	80594	183
1993	14.819	81179	183
1994	14.448	81422	177
1995	14.751	81661	181
1996	14.773	81896	180

Die tatsächliche Entwicklung bleibt drastisch unterhalb des Ausbauplans. Der Arbeitskreis Strukturplan Weiterbildung verwendet als zweite Meßzahl die Zahl der Unterrichtsstunden pro Stellen für das hauptberufliche pädagogische Personal¹⁰ (vorwiegend für Planungsaufgaben). Sie liegt derzeit weit über dem 1973 diskutierten Richtwert von 2.400 U/Stelle. Dies könnte der Grund für die Diskrepanz sein. Bezogen auf das gesamte Bundesgebiet liegt 1996 die Meßzahl bei 5.600 U/Stelle¹¹. Daß es zur Verbesserung der Versorgungslage im Sektor Bildung der Planungskräfte bedarf, ist eigentlich eine Binsenweisheit.

2.3 Weiterbildungsdichte in Abhängigkeit von Gesamtunterrichtsstundenzahl und Verteilung des Veranstaltungsvolumens

Es ist schon im voranstehenden Abschnitt anlässlich der vergleichenden Darstellung von Weiterbildungsdichten in den Bundesländern deutlich geworden, daß mit der Abhängigkeit der Weiterbildungsdichte von der Summe der Unterrichtsstunden aus allen (Kurs-)Veranstaltungen die Information über unterschiedliche Unterrichtsvolumina verschiedener Veranstaltungen nicht einbezogen ist. Die Weiterbildungsdichte kann also nicht weitergehend interpretiert werden als die Summe der Unterrichtsstunden selbst. Sollte für eine Fragestellung die Summe von Unterrichtsstunden nicht aussagekräftig sein, dann ist es auch die Weiterbildungsdichte nicht. Umgekehrt: Immer dann, wenn die Summe der Unterrichtsstunden für eine Fragestellung eine Rolle spielt, ist auch die Weiterbildungsdichte aussagekräftig.

Eine Diskussion der Empfindlichkeit der Weiterbildungsdichte gegen unterschiedliche Zusammensetzungen von kurz-, mittel- und langfristigen Kursen entdeckt wegen dieses Zusammenhangs vor allem Unzulänglichkeiten in der Aussagefähigkeit der Summe der Unterrichtsstunden aller dieser Veranstaltungen.

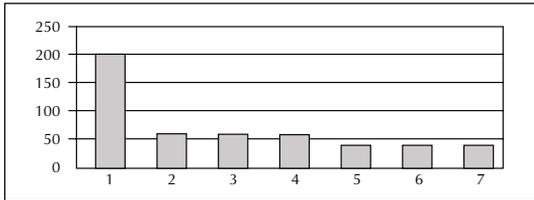
Wenn die Planungsleistung der Einrichtung unter quantitativen Gesichtspunkten diskutiert wird, stehen die Veranstaltungen als Planungsobjekte im Vordergrund. Ihr Unterrichtsvolumen betrifft stärker den Durchführungsaspekt. Zwei Einrichtungen mit vergleichbar hohen personellen Ressourcen für pädagogische Planung und vergleichbar vielen „Planungsobjekten“ (Veranstaltungen) können erheblich verschieden hohe Weiterbildungsdichten „erzielen“. Der Grund für die höhere Weiterbildungsdichte liegt meist bei dem höheren Anteil langfristiger Veranstaltungen mit hohem Unterrichtsvolumen, wie sie im Bereich des Nachholens von Schulabschlüssen oder bei Auftragsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung üblich sind.

Wenn die Leistung der gesamten Einrichtung unter quantitativen Gesichtspunkten diskutiert wird, also inklusive der Leistungen aus der Durchführung der Veranstaltungen, ist die Gesamtsumme der Unterrichtsstunden aussagekräftiger. Der Rückschluß auf die innere Struktur der Veranstaltungen ist dann nicht mehr angebracht, denn gleiche Weiterbildungsdichte und gleiche Veranstaltungszahl gewährleisten nicht eine ähnliche Zusammensetzung unterschiedlich unterrichtsstundenintensiver Veranstaltungen. Es ist nur ein einfaches Rechenispiel, sich zu einer Gesamtsumme von Unterrichtsstunden zwei Konstellationen mit gleich viel Summanden auszudenken, bei denen die Verteilung auf kleine, mittlere oder große Summanden unterschiedlich hoch ist:

$$(1) \quad 500 \text{ U} = 1 * 200 \text{ U} + 3 * 60 \text{ U} + 3 * 40$$

Durchschnittliche Unterrichtsstundenzahl pro Veranstaltung 71,4 U
Standardabweichung 53,3 U

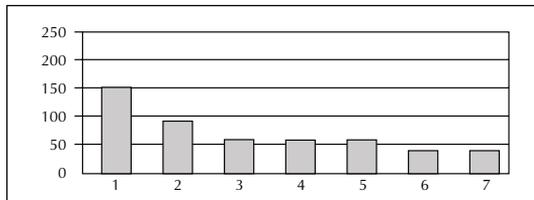
Bild 4



(2) $500 \text{ U} = 1 * 150 \text{ U} + 1 * 90 \text{ U} + 3 * 60 \text{ U} + 2 * 40 \text{ U}$

Durchschnittliche Unterrichtsstundenzahl pro Veranstaltung 71,4 U¹²
Standardabweichung 35,6 U

Bild 5



Während die durchschnittliche Unterrichtsstundenzahl pro Veranstaltung – wie die Gesamtsumme – zur Beschreibung der Unterschiedlichkeit nichts beiträgt, ist offensichtlich das Streuungsmaß Standardabweichung in der Lage, zwischen den beiden Verteilungen zu unterscheiden und den „Ausreißer“ eines unterrichtsstundenintensiven Kurses zu erkennen.

Zusammenfassend ist zu empfehlen, Summen von Unterrichtsstunden (und damit auch Weiterbildungsdichten) nur zu verwenden, wenn die gesamte Leistung aus Planung und Durchführung von Veranstaltungen zu bemessen ist. Wenn im Zusammenhang mit Planungsleistung die Aufteilung der Gesamtsumme auf die Veranstaltungen eine stärkere Rolle spielt, empfiehlt sich, die Verteilung der Veranstaltungen auf die Skala der Unterrichtsstunden zu ermitteln und sie durch Form, Mittelwert und Standardabweichung zu charakterisieren.

2.4 Weiterbildungsdichte und Bevölkerungsstruktur

In die Weiterbildungsdichte im Sinne des Strukturplans Weiterbildung geht die Einwohnerzahl des Versorgungsgebiets der Einrichtung ein. Im Gegensatz zu anderen Serviceeinrichtungen einer Kommune ist eine Weiterbildungseinrichtung aber keine Einrichtung „für alle“. Obwohl in einzelnen Bundesländern auch Kurse für Kinder nicht der Förderung im Rahmen des

Erwachsenenbildungsgesetzes des Landes entzogen sind, sind sie eher die Ausnahme. Daher sind Werte für Weiterbildungsdichten tendenziell zu niedrig, wenn die Gesamtbevölkerung zugrunde gelegt wird.

Die Volkshochschul-Statistik weist 1996 für die Gruppe der unter 18jährigen unter den Belegungsfällen¹³ einen Anteil von 5,4% aus, absolut also ca. 350.000. In der Bevölkerung ist diese Gruppe mit 19,4% vertreten. In der amtlichen Bevölkerungsstatistik lassen sich allerdings Untergruppen identifizieren. Der Anteil der älteren Jugendlichen, die Untergruppe der 14-bis unter 18jährigen, stimmt mit dem Anteil in der Volkshochschul-Statistik in der Größenordnung überein. Eine Variante zur Berechnung der Weiterbildungsdichte bestünde also zum Beispiel darin, als Bezugsgröße 1.000 Einwohner ab 14 Jahren zu verwenden. Dies würde die Weiterbildungsdichte bei einem Anteil von 15,1% der unter 14jährigen (wie im Bundesgebiet 1995) um 17,7%¹⁴ erhöhen. Eine Abgrenzung der Bezugsgröße im Bereich der Älteren verbietet sich gerade für Erwachsenenbildungseinrichtungen, die in den letzten Jahren verstärkt Programmangebote für Ältere machen. Den Erfindern der Weiterbildungsdichte, dem Arbeitskreis Strukturplan Weiterbildung, muß rechtgegeben werden. Die nicht eingeschränkte Bezugsgröße Gesamtbevölkerung bringt eine praktikablere Handhabung. Es lohnt sich nur dann, mit einer Variante zu arbeiten, die die unter 14jährigen nicht berücksichtigt, wenn ihr Anteil deutlich unter oder über dem jeweiligen Bundesdurchschnitt (1995 15,1%) liegt.

Eine andere Variationsmöglichkeit für die Berechnung von Weiterbildungsdichten rührt von der Tatsache her, daß sich Teile des Programmangebots ausschließlich an einen quantifizierbaren Teil der Bevölkerung richten. Beispiele sind adressatenorientierte Angebote für besondere Zielgruppen. Die Volkshochschul-Statistik liefert Zahlen zumindest für Ältere, Analphabeten, Arbeitslose, Ausländer, Behinderte und Frauen. Mit der Änderung der Bezugsgröße Bevölkerung wäre hier auch die Bezugsgröße Unterrichtsstunden entsprechend verändert festzulegen. Dies kann in zwei Stufen geschehen: In der ersten Stufe werden die Unterrichtsstunden der Veranstaltungen zusammengefaßt, die sich aus der Planungsperspektive exklusiv an den jeweiligen Adressatenkreis wenden. Hier ergibt sich eine adressatenorientierte Minimalweiterbildungsdichte. In der zweiten Stufe müßten alle Unterrichtsstunden von Veranstaltungen hinzugerechnet werden, an denen unter anderen Teilnehmenden auch Angehörige des Adressatenkreises teilgenommen haben. Entsprechend berechnet läge ein Maximalwert einer adressatenorientierten Weiterbildungsdichte vor.

Am Beispiel der Älteren können aus den Angaben in der Volkshochschul-Statistik nur Schätzwerte für die Bundesrepublik berechnet werden. Bei 8.682 exklusiv für Ältere durchgeführten Kursveranstaltungen unter Verwendung der durchschnittlichen Unterrichtsstundenzahl pro Kurs von 28,9 Unterrichtsstunden ergibt sich für 1996 eine Bezugsgröße von 251.000 Unterrichtsstunden. Die Gruppe der 65jährigen und Älteren wies 1995 (jün-

gere Angaben liegen nicht vor) einen Anteil von 15,6% auf. Mit der Gesamtzahl der Bevölkerung Mitte 1996 kann eine Bezugsgröße von 12.761.000 geschätzt werden. Eine minimale Weiterbildungsdichte zur Adressatengruppe Ältere ist also 19,7 U/T Ältere. Die Maximalwerte unter Verwendung der Veranstaltung, die zusätzlich auch von Älteren besucht werden, lassen sich auf Bundesebene nicht angeben. Dies muß den einzelnen Einrichtungen auf lokaler Ebene überlassen bleiben, die über Informationen zur Altersstruktur in den einzelnen Veranstaltungen verfügen. Dies ist nicht beispielspezifisch. Auch für andere Adressatengruppen lassen sich die Veranstaltungen, an denen sie über die exklusiven Angebote hinaus teilnehmen, nur auf lokaler Ebene identifizieren.

Da hier von mehreren Adressatengruppen die Rede ist, soll zugleich vor einem möglichen Fehler gewarnt werden. Adressatenspezifische Weiterbildungsdichten lassen sich nicht additiv zur Weiterbildungsdichte von zusammengefaßten Gruppen zusammensetzen. Die Teilgruppen überlappen sich im allgemeinen; dies betrifft die Bezugsgröße Bevölkerungszahl. Da hilft es auch nichts, daß sich das exklusive Angebot für verschiedene Adressatengruppen nicht überlappt.

2.5 Weiterbildungsdichte und Abgrenzung des Versorgungsgebiets

Angaben zur Einwohnerzahl, eingegrenzt auf Teilgruppen oder allgemein, beziehen sich immer auf konkrete Gebiete. Aufgrund der amtlichen Statistik werden sie auf der Ebene von kreisgebundenen oder kreisfreien Gemeinden ermittelt. Das heißt, Einwohnerzahlen sind politischen Gebieten zugeordnet. Für Volkshochschulen als in erster Linie kommunale Erwachsenenbildungseinrichtungen läßt sich über politische Gebiete bzw. ihre Zusammenfassung in eindeutiger Weise ein *politisch formales Versorgungsgebiet* zuordnen. Da die Teilnahme an einer Veranstaltung einer Einrichtung aber nicht an den ersten Wohnsitz in dem formalen Gebiet gebunden ist, sondern, abgesehen von Auftrags- und Vertragsmaßnahmen der Einrichtung, frei wahrgenommen werden kann, ist einer Einrichtung ein faktisches Versorgungsgebiet, besser *Einzugsgebiet*, zugeordnet. Dies ist nicht zeitlich stabil, sondern hängt von der zeitabhängigen konkreten Wahrnehmung des Angebots ab. Probleme, die auch in der Konstruktion und Abgrenzung von Regionen eine Rolle spielen, wiederholen sich: Bei der Feststellung des faktischen Versorgungsgebiets wären *Weiterbildungspendelströme* zu berücksichtigen.

Selbst bei der Identifizierung der politisch formalen Versorgungsgebiete aller Volkshochschulen sind unterschiedliche Strukturen zu berücksichtigen.

1. Stadtstaaten Berlin und Hamburg: Sie gelten jeweils als Stadtkreis. Im Fall von Berlin existiert derzeit für alle 23 Stadtbezirke eine Volkshochschule. Die Volkshochschule Hamburg arbeitet als Landesbetrieb.
2. 110 kreisfreie Gemeinde (Stadtkreise) mit einer Volkshochschule: Es handelt sich um die größeren Städte in der Bundesrepublik Deutschland.

Auf der Basis der Einwohnerzahlen von 1995 haben sie mindestens 36 Tsd. Einwohner (Zweibrücken). Zahlreiche kreisgebundene Gemeinden haben wesentlich höhere Einwohnerzahlen, z.B. Neuss mit 149 Tsd. Einwohnern. Alle deutschen kreisfreien Gemeinden unterhalten eine Volkshochschule. Politisch formal geht hier die Einwohnerzahl der kreisfreien Stadt in die Berechnung der Weiterbildungsdichte ein.

3. 334 kreisgebundene Gemeinden mit einer Volkshochschule: Auch hier bestimmt die Gemeindegrenze das politisch formale Versorgungsgebiet und damit die Einwohnerzahl zur Berechnung der Weiterbildungsdichte. 134 dieser Volkshochschulen arbeiten in solchen Landkreisen, für die eine „Kreis-Volkshochschule“ tätig ist (vgl. Typ 6), oder in Landkreisen, in denen eine oder mehrere Volkshochschulen für ein Teilgebiet tätig sind (vgl. Typ 4).
4. 311 Verbände von kreisgebundenen Gemeinden unterhalb der Kreisebene: Es handelt sich nur in 76 Fällen, besonders häufig in Nordrhein-Westfalen, um Zusammenschlüsse in der Rechtsform der Gemeinde-Zweckverbände, z.B. des Volkshochschul-Zweckverbands Witten-Wetter-Herdecke oder der Volkshochschule des Stadtverbands Saarbrücken. Die restlichen 235 Fälle sind Zusammenschlüsse eines Teils der Gemeinden in einem Kreis in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins, wie z.B. die Volkshochschule Nördlicher Breisgau oder die Volkshochschule im Osten des Landkreises München. Ungeachtet des Verbundcharakters spiegelt die Bezeichnung solcher Volkshochschulen keine Region wider, sondern leitet sich von dem Namen der größten Gemeinde, meist auch Sitz der Volkshochschule, ab, wie z.B. die Volkshochschule Schwäbisch-Gmünd. Eine Berechnungsgrundlage für die Einwohnerzahl ergibt sich aus der Addition der Einwohnerzahlen aller zugehörigen Gemeinden. Auch hier kann daneben für den Gesamtkreis eine Volkshochschule tätig sein (vgl. Typ 6). Im Rahmen der Volkshochschul-Statistik hat das DIE mit betroffenen Volkshochschulen eine Festlegung abgesprochen, welche Gemeinden formal zu dem Verbund gehören, fall dies nicht aus der Rechtsform, wie im Beispiel Witten-Wetter-Herdecke, bereits hervorgeht.
5. 147 Kreise mit Kreis-Volkshochschulen *ohne* Gemeinden und Gemeindeverbände mit eigenen Volkshochschulen: Die Einwohnerzahlen des gesamten Kreises als Summe der Einwohnerzahlen aller seiner Gemeinden bilden die politisch formale Berechnungsgrundlage. Dieser Typ ist nicht an die Form der kommunalen Rechtsträgerschaft gebunden, wie das Beispiel der Volkshochschule im Landkreis Bayreuth e.V. zeigt.
6. 64 Kreise mit Kreis-Volkshochschulen *und* zusätzlich Gemeinden oder Gemeindeverbänden mit eigenen Volkshochschulen: Hier sind die Einwohnerzahlen der betroffenen „Inseln“ im Kreis (vgl. Typ 3 oder 4) von der Gesamteinwohnerzahl des Kreises abzuziehen.
7. Mischtypen: Dem kommunalen Charakter der Volkshochschulen entspricht es, daß es von 996 Volkshochschulen nur vier Einrichtungen gibt,

deren politisch formales Versorgungsgebiet Grenzen von Landkreisen oder Stadtkreisen (kreisfreie Gemeinden) „überschreitet“. Es handelt sich um die Volkshochschulen für Stadt und Land Coburg, für Stadt und Land Passau, für die Stadt Kempten und Teile des anliegenden Oberallgäu-Kreises, für die Stadt Pforzheim und den anliegenden Enzkreis sowie für den Landkreis Uelzen zusammen mit dem Landkreis Lüchow-Dannenberg.

Mit der Festlegung der formalen Berechnungsgrundlagen für die Einwohnerzahlen nach dieser Typisierung ist die flächendeckende Versorgung der Volkshochschulen quantifizierbar. Nur 28.000 qkm Deutschlands (= 7,9 %) mit 2,4 Millionen Einwohnern (= 2,9%) (Angabe für 1995) liegen in keinem formalen Versorgungsgebiet einer Volkshochschule.

Die Probleme bei der Berücksichtigung von faktischen Versorgungsgebieten sind absehbar:

- Bürger schätzen an dem Lernort Volkshochschule die örtliche Nähe, wie sich zuletzt in einer Repräsentativumfrage bei Teilnehmenden von Fremdsprachenkursen (Pehl 1998) zeigte. Hier kommt es weniger darauf an, wo das Verwaltungszentrum der Volkshochschule sitzt, sondern darauf, wie die örtliche oder regionale Verteilung von Unterrichtsstätten organisiert ist. Hier wirken sich besonders Außenstellen und andere Formen dezentraler Strukturen sowie die Anmietung von verteilten Unterrichtsräumen aus.
- Die relative Lage der Lernorte zu den Wohnsitzen ist ein Einflußfaktor. Für die Teilnehmenden, die einer Erwerbstätigkeit in festen Betriebsstätten nachgehen, gibt die relative Lage von Wohnsitz, Arbeitsstelle und Lernort den Ausschlag. Volkshochschulen am Rande von Ballungsgebieten „geben Teilnehmende ab“ an die benachbarte städtische Volkshochschule. Andererseits ziehen Volkshochschulen in der Nachbarschaft einer flächenmäßig großen Stadt viele Teilnehmende über die Stadtgrenze hinaus an.
- Für die Entscheidung, eine Veranstaltung in der formal nicht zuständigen Volkshochschule zu besuchen, können neben qualitativen Merkmalen der Einrichtungen auch Kostenmerkmale der Veranstaltung und vor allem auch die Passung von Lernzielerwartung und Lernzielangebot ausschlaggebend sein. Alle Gründe müssen zeitlich nicht stabil sein, sondern können je nach Weiterbildungsbedarf wechseln. Die Grenzen von Einzugsgebieten sind also fließend.
- Nachbarn mit ähnlichen Weiterbildungsinteressen können sich gleichzeitig bei Veranstaltung A für die gleiche, aber bei Veranstaltung B für zwei verschiedene Volkshochschulen entscheiden. Das heißt also, die Einzugsgebiete von benachbarten Volkshochschulen werden sich in der Regel überlappen. Die Ermittlung des Einzugsgebiets – und damit auch dessen Einwohnerzahl – ist etwa auf dem Raster der Postleitzahlen für Volkshochschulen mit einem computergestützten Verwaltungsprogramm durchaus feststellbar. Eine Zerlegung größerer Gebiete (Regionen, Bun-

desländer) in überlappungsfreie Gebiete ergibt sich in keinem Fall. Dies wäre aber die Voraussetzung dafür, daß Einwohner eindeutig einer Einrichtung zugeordnet werden könnten.

Alle diese Gründe machen eine Verwendung der Einwohnerzahl des Einzugsgebiets als Berechnungsgrundlage für die Weiterbildungsdichte untauglich. Für die Verwendung der Einwohnerzahl des politisch formalen Versorgungsgebiets spricht auch die Übereinstimmung mit dem öffentlich verantworteten Ziel der Einrichtung als Daseinsvorsorge einer Kommune für ihre Bürger. Daher ist die Beziehungszahl Weiterbildungsdichte typisch für kommunale Weiterbildungseinrichtungen, und sie läßt sich nicht ohne weiteres auf Weiterbildungseinrichtungen mit interesseorientierter Zielbestimmung und damit anders geartetem Bezug zu Gebieten übertragen.

2.6 Landkarten der Weiterbildungsdichte

Wegen der eindeutigen Zuordnungsmöglichkeit von Versorgungsgebieten und damit Einwohnerzahlen und der gleichzeitigen Flächendeckung durch die Volkshochschulen können für verschieden grobe Gebietsraster die Weiterbildungsdichten ermittelt und in der Art von Landkarten dargestellt werden. Drei Ebenen sind sinnvoll:

- Einteilung nach Stadt- und Landkreisen

Dies erfordert einen weitgehenden Detaillierungsgrad mit einer umfangreichen Datenbasis. Überschaubare Darstellungen sind nur für einzelne Bundesländer leistbar. Über Computerprogramme zur Unterstützung verfügen im allgemeinen nur Spezialstellen mit staatlichem Auftrag wie Statistische Landesämter, das Statistische Bundesamt oder die Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung.

- Einteilung nach Raumordnungsregionen¹⁵

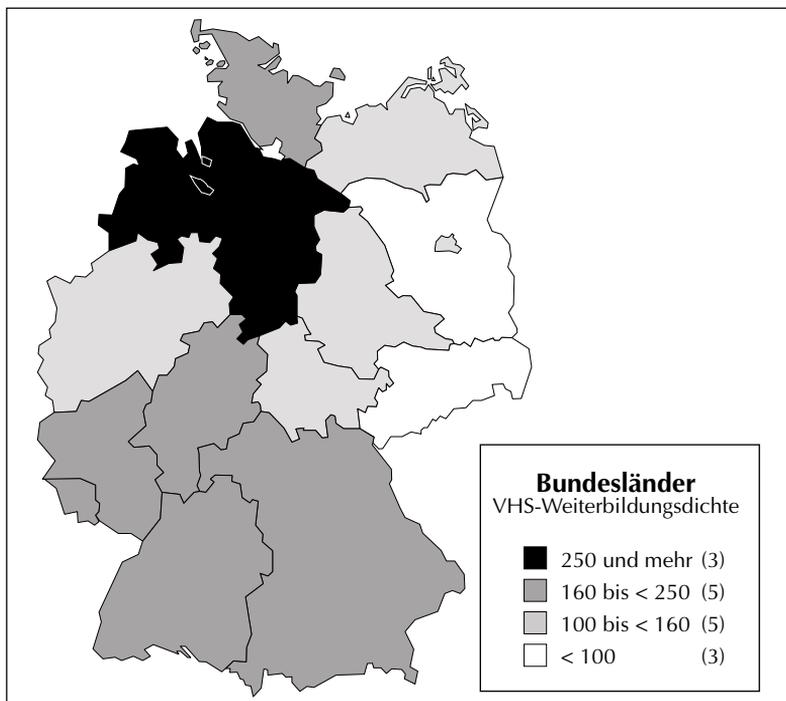
Der Vorteil ist, daß diese 97 Regionen in Deutschland nicht Landesgrenzen überschreitend festgelegt sind (bis auf die Region Bremen mit Teilen des Landes Niedersachsen) und eine Typisierung vorliegt, die neben der Bevölkerungsdichte auch Zentralität und Pendlerströme berücksichtigt. Die Zusammenschau von Volkshochschulen einer (Raumordnungs-)Region hat also den Vorteil, daß sie die gleiche Landesgesetzgebung und den regionalen Radius von Pendelströmen einbezieht. Erschwingliche Computerprogramme zur Darstellung fehlen allerdings auch hier.

- Einteilung nach Bundesländern

Hier bieten schon Standard-PC-Programme, wie beispielsweise Microsoft Excel, Darstellungshilfen. Auch die Zusammenschau eines Gebiets mit gleicher Landesgesetzgebung ist noch gewährleistet. Aber die möglichen Entfernungen innerhalb der Landesgrenzen sind mit Ausnahme der Stadtstaaten im allgemeinen wesentlich größer als die mittlere praktizierte Entfernung, in der Bürger und Bürgerinnen zum Zwecke der Weiterbildung pendeln.

Als Beispiel ist hier eine Karte der (Volkshochschul-)Weiterbildungsdichten in den Bundesländern 1996 abgedruckt.

Bild 6



2.7 Weiterbildungsdichte und Trägervielfalt

Ausgehend von einer Kommune (Stadt- oder Landkreis) zwingt die Definition der Weiterbildungsdichte als Verhältnis zwischen durchgeführten Unterrichtsstunden und der Einwohnerzahl des Gebiets (in 1.000 E) nicht zur Begrenzung auf das kommunale Weiterbildungszentrum. Als charakteristische Größe für die Kommune ebenso aussagefähig wäre theoretisch das Verhältnis, wenn die Gesamtsumme aller Unterrichtsstunden der Weiterbildung zugrunde gelegt würde, unabhängig davon, in welchem Trägerbereich sie durchgeführt wurden. Es ließe sich in eine Beschreibung von Standortfaktoren eingliedern. So attraktiv dies auch anmutet: Die Zahlen zu durchgeführten Unterrichtsstunden von vielen Trägerbereichen stehen nicht oder nur unvollständig oder unregelmäßig zur Verfügung. Das Gesamtvolumen der Weiterbildung läßt sich nicht ermitteln. Dies ist bundesweit ein Grunddilemma der Weiterbildungsstatistik. Für das gesamte Bundesgebiet werden

zwar im Rahmen des Berichtssystems Weiterbildung Schätzwerte für die Proportionen des Weiterbildungsvolumens innerhalb der Träger angegeben. So ist den Volkshochschulen für 1994 ein Anteil am Gesamtvolumen von 10% zugeordnet, in der allgemeinen Weiterbildung sogar 27% und in der beruflichen Weiterbildung 4%. Aber eine Angabe in Absolutzahlen wird nur für das „statistisch erfaßte Unterrichtsvolumen“ angegeben. Auf der Basis einer Repräsentativbefragung bei 7.000 Bürgern und Bürgerinnen sind Abschätzungen des Rests zu unsicher. Mit Hilfe der Angaben für die Volkshochschulen von 14,6 Mio. Unterrichtsstunden für 1994 wäre zumindest eine Größenordnung von ca. 150 Mio. Unterrichtsstunden angebar. Doch auf kommunaler Ebene liegen Abschätzungen für Trägeranteile nicht vor. Nur ein geringer Teil der Weiterbildung durchführenden Einrichtungen hat eine Berichtspflicht zu ihrem Weiterbildungsvolumen. Dies gilt auch dann, wenn sie ihr Angebot für alle offen bereitstellen und es nicht um geschlossene innerbetriebliche Weiterbildung geht.

Die Gesamtweiterbildungsdichte ist rechnerisch die Summe aus den Weiterbildungsdichten einzelner Trägerbereiche, solange das gleiche Gebiet und damit die gleiche Einwohnerzahl zugrunde gelegt sind.

Wenn (Gesamt-)Weiterbildungsdichten für zwei Kommunen vorliegen, wäre vor einem voreiligen Vergleich zu fragen, welche Trägergruppen an den erfaßten Unterrichtsstunden beteiligt sind und – ausdrücklich auch – welche nicht. Dies ist wichtig, weil in den Kommunen sehr unterschiedliche Trägergruppen aktiv sein können.

Eine prinzipielle Ungenauigkeit ergibt sich dadurch, daß wegen der flächendeckenden Versorgung Volkshochschulen recht genau Gebieten wie Gemeinden, Gemeindeverbänden, Kreisen oder Teilkreisen zugeordnet werden können (vgl. Kap. 2.5), dies aber nicht für andere Trägergruppen in gleicher Weise gilt. Fachschulen für spezielle Qualifikationen haben oft ein Einzugsgebiet, das weit über kommunale Grenzen hinausgeht. Insofern ist nicht nur die Bestimmung des Weiterbildungsvolumens problematisch, sondern auch die Festlegung auf eine einem Gebiet zugeordnete Einwohnerzahl.

2.8 Weiterbildungsdichte für Teilbereiche des Weiterbildungsangebots

Auch bezogen auf Lerninhalte läßt sich das Konzept der Weiterbildungsdichte variieren, indem nur das Weiterbildungsvolumen in Unterrichtsstunden eines bestimmten (Teil-)Programmbereichs der Berechnung zugrunde gelegt wird.

Die Weiterbildungsdichte für ein Gesamtangebot ist rechnerisch die Summe aus den Weiterbildungsdichten einzelner Programmbereiche, solange das gleiche Gebiet und damit die gleiche Einwohnerzahl zugrunde gelegt ist.

Je stärker eine Einschränkung auf ein inhaltliches Teilgebiet erfolgt, desto mehr verliert die Weiterbildungsdichte ihre Abstraktheit in der Beschreibung der Versorgungslage der Bevölkerung eines Gebiets und kann als Zielgröße in die Planung von Programmbereichen einbezogen werden. Als Beispiel dient hier die Gegenüberstellung der sprachenspezifischen Weiterbildungsdichten für eine großstädtische und eine regional arbeitende Volkshochschule in einem Ballungsgebiet mit den entsprechenden Werten im Bundesland.

Tab. 2: Beispiel von Weiterbildungsdichten für Angebotssegmente

Sprachen	Weiterbildungsdichte		
	Hessen 6,0 Mio. E	Großstadt 650 TE	Kreis 213 TE
Deutsch als Fremdsprache	31,1	87,2	16,1
Englisch	24,4	31,9	27,8
Französisch	8,8	9,4	11,0
Spanisch	7,4	9,8	8,3
Italienisch	6,3	6,4	6,1
Russisch	0,8	0,9	1,0
andere Fremdsprachen	26,6	15,2	6,2
Sprachen insgesamt	88,2	160,7	76,5

Anmerkungen

- 1 In Angleichung an den schulischen und universitären Bereich wurde die 45minütige Unterrichtsstunde als Berechnungseinheit im KGSt-Gutachten Volkshochschule (1973) eingeführt.
- 2 „Als solche gelten die hauptberuflichen Volkshochschulleiter und alle hauptberuflichen pädagogischen Mitarbeiter, die als Fachbereichsleiter, Lehrkräfte oder in entsprechenden pädagogischen Funktionen tätig sind (nicht Verwaltungs- oder technisches Personal)“ (Arbeitskreis ..., S. 23).
- 3 Der ältere Begriff der Meßzahl scheint meines Erachtens besser zu beschreiben, um was es sich bei der Weiterbildungsdichte handelt, während der neuere Begriff der Kennzahl bereits stark die intendierte, unter Umständen problematische Verwendung mit einschließt.
- 4 Der Strukturplan befaßt sich mit den Weiterbildungseinrichtungen im Rahmen öffentlicher Aufgaben. Dies sind auf kommunaler Ebene die Volkshochschulen.
- 5 Hier wird bereits eine besondere Eigenschaft der Weiterbildungsdichte deutlich: Sie ist nicht auf lokale Gebiete beschränkt, sondern kann auf umfassende Regionen, Bundesländer usw. erweitert werden.
- 6 Der rechnerische Durchschnittswert ist für die Bundesrepublik Deutschland 1973 19,4 Belegungen pro Kursveranstaltung.
- 7 Dabei sind für auf Kreisebene arbeitende Einrichtungen, in deren Gebiet eine Einrichtung einer kreisgebundenen Gemeinde arbeitet, entsprechende Korrekturen vorgenommen.

- 8 Die Bildung eines arithmetischen Mittels aus den Weiterbildungsdichten mehrerer Einrichtungen ist formal möglich, es stimmt aber keineswegs mit der Weiterbildungsdichte des umfassenderen Gebiets überein. Das wäre nur dann der Fall, wenn alle Teilgebiete die gleiche Einwohnerzahl hätten.
- 9 Wie von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR), ab 1.1.1998 aufgegangen in das neue Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), entwickelt und in dem Beitrag „Siedlungsstrukturelle Gebietstypen und interregionale/-kommunale Vergleiche“ im vorliegenden Band diskutiert.
- 10 Auf die Notwendigkeit einer neuen mehrdimensionalen Meßsystematik zur Beschreibung des Verhältnisses von Personalressourcen und Leistungsmerkmalen und auf einen Vorschlag dazu wird in dem Beitrag „Zum Umgang mit Kennzahlen_ im vorliegenden Band hingewiesen.
- 11 Dabei werden nur unbefristete Stellen zugrunde gelegt; im Vergleichsjahr 1973 waren befristete hauptberufliche Stellen noch die absolute Ausnahme.
- 12 Natürlich dieselbe wie bei (1) wegen der gleichen Summe und der gleichen Zahl der Summanden.
- 13 Die Diskrepanz zwischen Belegungsfällen und Individuen infolge von Mehrfachbelegungen durch Teilnehmende in einem Kalenderjahr kann hier nicht berücksichtigt werden.
- 14 = $1/(1-15,1\%)$
- 15 Vgl. auch den Beitrag „Siedlungsstrukturelle Gebietstypen und interregionale/-kommunale Vergleiche“ im vorliegenden Band.

Literatur

- Arbeitskreis Strukturplan Weiterbildung: Strukturplan für den Ausbau des öffentlichen Weiterbildungssystems in der Bundesrepublik Deutschland. Köln 1975
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Bildungsgesamtplan. Bonn 1973
- Pehl, Klaus: Neue TeilnehmerInnen an Volkshochschul-Sprachkursen 1997 – Ausweitung einer Befragung. Frankfurt/M. DIE 1998

Kennzahlen? Kennzahlen!

Beispiel Volkshochschule Stuttgart

Daß über Kennzahlen diskutiert wird, hat verschiedene Ursachen: Sowohl im Rahmen der Einführung von innerbetrieblichen Berichts- und Controllingsystemen, bei der Entwicklung neuer, dezentraler Steuerungsmodelle wie auch im aktuellen finanzpolitischen Kontext spielen Kennzahlen eine gewichtige Rolle.

Sicher ist: Kennzahlen werden verwendet. Dies muß zur Kenntnis genommen werden. Deshalb erscheint es nicht (mehr) sinnvoll, grundsätzlich über Sinn und Unsinn von Kennzahlen zu diskutieren und so zu tun, als ob die Entscheidung darüber, ob Kennzahlen genutzt werden oder nicht, noch offen sei.

Meine erste These ist: Nur wenn Kennzahlen grundsätzlich als Instrument der (innerbetrieblichen) Steuerung akzeptiert werden, ist es möglich, bei ihrer Definition mitzuwirken und damit auch inhaltlich mitzudiskutieren, *welche* Kennzahlen Verwendung finden.

Meine zweite These ist: Kennzahlen können und dürfen nicht allein zur Beschreibung einer Einrichtung verwendet werden. Sie sind immer nur ein Indiz, sind mehr Grundlage für qualifizierte Fragen als für endgültige Aussagen. Denn die Einrichtungen der öffentlichen Erwachsenenbildung sind zu unterschiedlich, als daß es möglich wäre, mit einem oder auch zwei Dutzend Zahlen ihren Leistungs- und Entwicklungsstand angemessen zu beschreiben.

Um qualifizierte Nachfragen zu ermöglichen, ist es unabdingbar, ein mögliches Kennzahlenraster so zu entwickeln, daß inhaltliche Dimensionen darin abgebildet werden – zumindest aber, daß die Fragen in diese Richtung gehen. Weiterhin muß es darum gehen, die Instrumentalisierung von Kennzahlen gegen die Einrichtungen – etwa als Begründung von Kürzungen – zu verhindern.

Wenn also über Kennzahlen diskutiert wird, muß – im Interesse der Einrichtungen – versucht werden, eine Reduzierung auf rein ökonomische Daten zu vermeiden. Aus der Sicht von Einrichtungen der öffentlichen Erwachsenenbildung wäre es dagegen wichtig, inhaltliche Dimensionen, wie etwa den Beitrag zu Supportstrukturen und die Vielfalt der Programme, ebenso wie beispielsweise Angaben nicht nur zu den durchgeführten Prüfungen und deren Teilnehmerzahlen, sondern auch zur Art und Anzahl

der verschiedenen Prüfungen mit aufzunehmen. Wichtig ist dies, damit größere Einrichtungen, von denen ein erheblicher Teil der Programminnovation ebenso wie die – insbesondere im Volkshochschulbereich wichtige – Möglichkeit, an überregional anerkannten Prüfungen und aufeinander aufbauenden Fortbildungen teilzunehmen, gesichert wird, nicht grundsätzlich schlechter abschneiden, d.h. ungünstigere Kennzahlen aufweisen.

Bei einem Vorschlag für ein mögliches Kennzahlenraster ist auch unbedingt zu berücksichtigen, daß viele Zahlen bereits vorliegen (z.B. im Rahmen der VHS-Statistik). Daraus folgt, daß ein „Vorenthalten“ solcher Zahlen nur kontraproduktiv sein kann. Dies gilt ebenso für die Herstellung von Quotienten aus solchen Zahlen. Wie bereits heute damit umgegangen wird, zeigt etwa der „interkommunale Vergleich“, ein Instrument, das in der Kommunalpolitik vielfach gebraucht wird:

Um einschätzbar zu machen, wie die eigene Kommune zu verorten ist, wird der eigene Leistungsstand mit dem einiger anderer Kommunen (die in einem oder mehreren Merkmalen ähnlich sind) verglichen. Daraus entsteht eine Tabelle, etwa der großstädtischen Volkshochschulen. Dann ist es leicht, anhand der in den offiziellen Statistiken ausgewiesenen Daten z.B. die Ausgaben für die Volkshochschule pro Kopf der Bevölkerung zu errechnen. Aus dieser Berechnung ergibt sich sofort ein Rangplatz in der Tabelle:

Table 1

Daten der HH-Rechnung und HH-Planung (Verwaltungshaushalt):				
	Ergebnis 1994	Ergebnis 1995	Ergebnis 1996	Ergebnis 1997
Einnahmen gesamt DM	0	0	0	0
• Gebühren, Entgelte, Mieten				
• Zuweisungen, Zuschüsse				
• sonstige Einnahmen				
Ausgaben gesamt DM	5.600.400	5.600.400	6.064.800	6.143.300
• Personalausgaben				
• Sachausgaben				
• sonstige Ausgaben	5.600.400	5.600.400	6.064.800	6.143.300
• kalkulatorische Kosten				
Saldo DM	-5.600.400	-5.600.400	-6.064.800	-6.143.300
Deckungsgrad %	0%	0%	0%	0%
Produkte und Leistungen				
Art: Produkt(P) bzw. Leistung(L)	1994	1995	1996 (Schätzung)	1997 (Prognose)
Unterrichtseinheiten (UE) (L)	115.649	119.099	120.000	121.000
Veranstaltungen (L)	4.828	4.805	4.820	4.850
Kurs-Anmeldungen (L)	51.988	52.231	52.000	53.000
Besucher (L)	835.000	835.000	840.000	850.000
Eigen-Einnahmen	7.369.985,00 DM	7.652.032,00 DM	7.971.600,00 DM	1.321.400,00 DM

So wird klar: Verglichen mit anderen Städten wird (in diesem Beispiel: für die Volkshochschule pro Kopf der Bevölkerung) mehr oder weniger ausgegeben. In solchen Tabellen ist allerdings nicht mehr sichtbar, wie die Ausgaben ermittelt worden sind. Geschieht dies in allen ausgewählten Vergleichsstädten nach demselben Prinzip? Wofür wird das Geld ausgegeben? Sind der Leistungsumfang, die Zahl der erreichten Teilnehmer/innen, das Programm der Einrichtungen auch vergleichbar? etc.

Trotz aller kritischen Einwände werden aber solche Vergleiche regelmäßig angestellt, und im Zweifel werden die Zahlen von den Finanzabteilungen errechnet; nicht immer unter Beteiligung der Einrichtungen.

Table 2

Kennzahlen	1994	1995	1996 (Schätzung)	1997 (Prognose)
Zu-/Überschuß pro Einw. in DM	-9,79	-9,91	-10,78	-11,24
städt. Zuschuß/Besucher	6,71 DM	6,71 DM	7,22 DM	7,23 DM
Unterrichtseinheiten/1.000 EW	202	210	213	221
Eigenfinanzierungsanteil %	51,8	52,6	51,3	51,6
Honorare und Lernmittel/UE	39,00 DM	37,91 DM	38,28 DM	38,74 DM
Eigen-Einnahmen/UE	63,73 DM	64,25 DM	66,43 DM	68,24 DM
∅ besetzte Stellen				

Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart, Kennzahlenbericht 1997

Für den Volkshochschulbereich könnte ein eigenes Kennzahlensystem aus meiner Sicht folgende Elemente enthalten, wobei natürlich auf die vorliegenden Leistungsdaten (aus der VHS-Statistik) zurückgegriffen wird:

- Unterrichtseinheiten (in Kursen, in Einzelveranstaltungen)
- Teilnehmer/innen (in Kursen, in Einzelveranstaltungen)
- Haushaltszahlen: Zuschüsse der Kommune, Zuschüsse des Landes, Eigenleistungen (Teilnehmerbeiträge)
- Programmprofil nach Abteilungen (Unterrichtseinheiten, prozentual)
- Honorarüberdeckung (Teilnehmerentgelte im Verhältnis zu Honorarzah-lungen, prozentual)
- Teilnehmerstunden (Gesamtleistung UE * durchschnittliche Teilnehmer-zahlen)
- Veranstaltungsbesuche (dabei wird jede Einzelteilnahme gezählt, z.B. ergeben sich bei einem 15-Abende-Kurs mit 12 TN 180 „Besuche“)
- Gewährte Ermäßigungen: Anzahl
- in Prozent der Teilnehmerentgelte
- Weiterbildungsdichte/-versorgung (Gesamtleistung in UE durch Einwoh-nerzahl des Einzugsgebietes in Tausend) – evtl. ergänzt um Struktur-an-gaben (z.B. Großstadt, ländlicher Raum ...)
- Betreuung: KL/HPM

- UE/HPM
- Prüfungen: Anzahl der angebotenen Prüfungen, davon allgemein anerkannte (z.B. IHK), evtl. auch Anzahl der ausländischen Prüfungen (bzw. Vorbereitung darauf)
- Kursformen: (Anteile in Prozent, z.B. Kompaktkurse, langfristige Kurse, Wochenendkurse)
- Ergänzend: Stichworte zu den Supportleistungen (Fortbildung für Mitarbeiter/innen, Programmspektrum, Leistungen im Bereich der politischen und allgemeinen Bildung).

Eine große Chance könnte darin liegen, daß sich die Trägerorganisationen schnell auf ein entsprechendes Raster einigen. Dies wäre sowohl ein Beitrag zur Abkehr von der nach rein ökonomischen Gesichtspunkten geführten Kennzahlendiskussion wie auch eine dringend notwendige Hilfestellung und Orientierung für viele Einrichtungen, die – teils auf Druck der Zuschußgeber, teils freiwillig – heute bereits vielfach Kennzahlen veröffentlichen, wie ein Blick in die entsprechenden Jahresberichte zeigt.

Bildung von Kennzahlen

Beispiel Volkshochschule Kiel

Das Neue Steuerungsmodell in der Verwaltungsreform (NSM) soll durch Kosten- und Leistungstransparenz zu einer Steigerung der Effektivität und der Effizienz bei den Erstellungsprozessen der „Produkte“ führen. Die inputorientierte Steuerung muß dazu durch eine Outputorientierung auf Grundlage von definierten Produktgruppen und Produkten ersetzt werden. Im Kontraktmanagement zwischen Verwaltungsführung und politischer Ebene werden künftig strategische Zielsetzungen, differenzierte Leistungsprogramme und ein für diese Zwecke angemessener Budgetrahmen verbindlich vereinbart. Das Berichtswesen informiert die Entscheidungsträger regelmäßig über die Arbeitsergebnisse, den Ressourcenverbrauch, über evtl. Fehlentwicklungen nach Auswertung von Abweichungsanalysen – kurz, über den Zielerreichungsgrad – in unterschiedlich verdichteter Form für die jeweiligen Adressaten. Besonders geeignet ist die Abbildung der Finanz- und Leistungsdaten in ausgewählten steuerungsrelevanten Kennzahlen, ergänzt um grafische Darstellungen und textliche Erläuterungen.

Eine wichtige Voraussetzung: die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung

Voraussetzung für die Schaffung von Kennzahlen ist die Einführung der Kostenrechnung. Sie ermöglicht die vollständige Erfassung der Kosten und Erlöse innerhalb eines periodisch abgegrenzten Zeitraumes und benötigt dazu einen Kostenstellenplan sowie einen Kontenrahmen zur Darstellung der Kosten-/Erlösarten. Die Gliederungstiefe der Vor- und Endkostenstellen richtet sich dabei einerseits nach den definierten Produktgruppen bzw. Produkten (Kostenträgerrechnung), andererseits nach der Aufbauorganisation der Programmbereiche (Kostenstellenrechnung), der Differenzierungsgrad der Kosten-/Ertragsarten richtet sich nach dem für Steuerungszwecke notwendigen Umfang. Die numerische Systematik des Kostenstellenplans und des Kontenrahmens unterstützt die Aufbereitung von Verdichtungen für Programmbereichs-, Verwaltungsführungs- und Selbstverwaltungsebene.

Eine weitere Voraussetzung ist die Ermittlung und lückenlose Erfassung der Leistungsdaten wie die Anzahl der angebotenen und durchgeführten Kurse, der Unterrichtseinheiten, der Belegungen/TeilnehmerInnen, die Anzahl der Ausstellungen, Studienfahrten und Konzerte usw. Diese Informa-

tionen, die in der Regel aus den Verwaltungsprogrammen der Weiterbildungseinrichtungen unmittelbar abrufbar sind, werden durch weitere Daten, z. B. „Teilnehmernutzungsstunden“ oder „Dispositionsstunden p.a.“, die aus Nebenrechnungen gewonnen werden, ergänzt.

Deckungsbeitragsrechnung

Die Deckungsbeitragsrechnung der VHS Kiel wird als Kostenstellenrechnung geführt und ist wie folgt aufgebaut: Ausgehend von den Umsatzerlösen, die nach Erlösquellen gegliedert sind, werden zunächst die variablen, d.h. umsatzbezogenen Kosten stufenweise subtrahiert. Der Deckungsbeitrag I ermittelt den nach Abzug der Honorare verbleibenden Erlös. Der Deckungsbeitrag II berücksichtigt die direkt mit der Kursdurchführung zusammenhängenden teilnehmerbedingten Kosten, der Deckungsbeitrag III die mit der Kursplanung und -organisation entstehenden Kosten einschließlich der Raum-/Gebäudekosten. Nach Bereinigung von fixen direkten Sach- und Personalkosten im Programmbereich entsteht der Deckungsbeitrag IV, der dann eine entscheidende Grundlage für die künftige realistische Budgetbemessung des jeweiligen Programmbereichs darstellt. Veränderungen im Kontraktmanagement oder in den Zielvereinbarungen zwischen den Budgetverantwortlichen und der VHS-Leitung können eine entsprechende Anpassung der Budgetrahmen der Gesamteinrichtung oder der Programmbereiche erforderlich machen.

Um eine möglichst verursachungsgerechte Verteilung der VHS-Overheadkosten zu erreichen, wird in anliegendem Beispiel die Umlage nach einem kombinierten Schlüssel vorgenommen, der zu jeweils gleichen Teilen auf der Anzahl der Unterrichtseinheiten, der TeilnehmerInnen und der Umsätze der jeweiligen Programmbereiche basiert. Nach Belastung der Deckungsbeiträge IV mit den anteiligen Gemeinkosten ist das Gesamtbudget der VHS auf die „Produktbereiche“ aufgeteilt.

Kennzahlen

Bei den hochverdichteten Zahlen der Deckungsbeitragsrechnung und dem überwiegenden Teil der Leistungsdaten handelt es sich um Kennzahlen, deren Aussagekraft für Steuerungszwecke unzureichend ist. Erst durch Verknüpfung der Finanz- und Leistungsdaten entstehen Verhältnis-Kennzahlen, die Aufschluß geben über Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Weiterbildungsangeboten.

Erläuterungen zu den dargestellten Leistungsdaten und Kennzahlen

- Zu den durchgeführten Sonderveranstaltungen zählen die Produkte Ausstellungen, Prüfungen und Zertifikate, eigene Konzerte, Auftritte bei Fremdveranstaltungen, Studienfahrten und -reisen; Erlöse und Kosten die

Vorsicht – keine Echtzahlen!

Beispiel einer Deckungsbeitragsrechnung der VHS IRGENDWO

Programmbereiche	Mensch - Gesellschaft - Politik	Gesundheit	Kunst-Gestaltung	Beruf. Bildung Natur u. Umwelt	Sprachen	Schulabschlüsse Grundbildung	VHS-Musikschule	Gesamt-einrichtung
Entgelte / Ersatztungen	150.600,00 DM	201.300,00 DM	239.900,00 DM	474.600,00 DM	678.700,00 DM	27.700,00 DM	553.800,00 DM	2.326.600,00 DM
Erlöse Bund / Arbeitsamt	0,00 DM	0,00 DM	0,00 DM	0,00 DM	36.800,00 DM	1.331.100,00 DM	0,00 DM	1.367.900,00 DM
Erlöse Land	15.300,00 DM	12.200,00 DM	13.400,00 DM	19.200,00 DM	37.200,00 DM	243.300,00 DM	7.900,00 DM	348.500,00 DM
Erlöse Europ. Union	13.800,00 DM	0,00 DM	0,00 DM	0,00 DM	0,00 DM	79.500,00 DM	0,00 DM	93.300,00 DM
kommunale Erlöse	0,00 DM	0,00 DM	2.000,00 DM	0,00 DM	500,00 DM	0,00 DM	4.000,00 DM	6.500,00 DM
Umsatzerlöse gesamt:	179.700,00 DM	213.500,00 DM	255.300,00 DM	493.800,00 DM	753.200,00 DM	1.681.600,00 DM	565.700,00 DM	4.142.800,00 DM
variable Kosten:								
Honorare u. sonst. Personalkost.	148.000,00 DM	171.200,00 DM	176.400,00 DM	317.800,00 DM	525.200,00 DM	377.200,00 DM	463.000,00 DM	2.178.800,00 DM
Deckungsbeitrag I	31.700,00 DM	42.300,00 DM	78.900,00 DM	176.000,00 DM	228.000,00 DM	1.304.400,00 DM	102.700,00 DM	1.964.000,00 DM
Lernmittel / Infomaterial	1.200,00 DM	4.900,00 DM	15.700,00 DM	35.600,00 DM	7.700,00 DM	31.900,00 DM	13.800,00 DM	110.800,00 DM
Deckungsbeitrag II	30.500,00 DM	37.400,00 DM	63.200,00 DM	140.400,00 DM	220.300,00 DM	1.272.500,00 DM	88.900,00 DM	1.853.200,00 DM
Lehrmittel / Geschäftsbedarf	2.500,00 DM	3.100,00 DM	4.700,00 DM	21.300,00 DM	7.100,00 DM	15.000,00 DM	16.000,00 DM	69.700,00 DM
Werbungskosten	2.300,00 DM	1.900,00 DM	2.900,00 DM	3.400,00 DM	2.200,00 DM	600,00 DM	9.800,00 DM	23.100,00 DM
Mietkosten	10.200,00 DM	18.700,00 DM	9.200,00 DM	15.600,00 DM	31.900,00 DM	35.200,00 DM	44.200,00 DM	165.000,00 DM
Deckungsbeitrag III	15.500,00 DM	13.700,00 DM	46.400,00 DM	100.100,00 DM	179.100,00 DM	1.221.700,00 DM	18.900,00 DM	1.595.400,00 DM
fixe direkte Kosten:								
Instandh. Gerät u. Inventar	2.500,00 DM	1.400,00 DM	5.300,00 DM	11.100,00 DM	1.300,00 DM	6.500,00 DM	4.300,00 DM	32.400,00 DM
AfA für bewegl. Anlagevermögen	1.200,00 DM	900,00 DM	2.700,00 DM	14.300,00 DM	900,00 DM	5.900,00 DM	3.000,00 DM	28.900,00 DM
DB Zwischensumme:	11.800,00 DM	11.400,00 DM	38.400,00 DM	74.700,00 DM	176.900,00 DM	1.203.300,00 DM	11.600,00 DM	1.534.100,00 DM
hauptberuf. Personal	115.500,00 DM	133.000,00 DM	184.600,00 DM	198.400,00 DM	269.500,00 DM	1.080.000,00 DM	382.000,00 DM	2.363.000,00 DM
Deckungsbeitrag IV	-103.700,00 DM	-121.600,00 DM	-146.200,00 DM	-123.700,00 DM	-92.600,00 DM	129.300,00 DM	-370.400,00 DM	-828.900,00 DM
Umlage der VHS - Overheadkosten								
Umlage der VHS - Overheadkosten	62.090,39 DM	91.544,93 DM	81.113,13 DM	122.890,34 DM	214.424,36 DM	196.726,09 DM	131.210,76 DM	900.000,00 DM
Zuschußbedarf / Budget	-165.790,39 DM	-213.144,93 DM	-227.313,13 DM	-246.590,34 DM	-307.024,36 DM	-67.426,09 DM	-501.610,76 DM	-1.728.900,00 DM

Leistungsdaten und Kennzahlen

Programmbereiche	Mensch - Gesell- schaft - Politik	Gesundheit	Kunst-Gestaltung	Beruf. Bildung Natur u. Umwelt	Sprachen	Schulabschlüsse Grundbildung	VHS-Musikschule	Gesamt- einrichtung
Leistungsdaten								
Entgelte / Erstattungen	150.600,00 DM	201.300,00 DM	239.900,00 DM	474.600,00 DM	678.700,00 DM	27.700,00 DM	553.800,00 DM	2.326.600,00 DM
- geplante Kurse	175	220	184	202	422			1203
- durchgeführte Kurse	137	198	156	176	362			1029
- durchgeführte Sonderveranst.	1 SR : 200 UE/ 14 TN		3 Ausstellungen ca. 2.140 Besuch.	15 Prof.-TN/BWL 75 Prof.-TN EDV	96 Prof.-TN	62 Prof.- TN 120 TN: soz.päd.Betr.	15 eig.Konz./ 4.110 Bes. 12 Auftritte / 3.520 Bes.	
- geplante Unterrichtseinheiten	4088	4478	5243	6665	15572	14442	15433	36046
- durchgeführte Unterrichtseinh.	3356	4175	4766	6484	13080	14442	15433	61736
- Teilnehmer/men	1517	2583	1827	2575	4459	221	706	13888
- Teilnehmer-Nutzungsstunde	363445	493336	50830	81900	175220	229280	nicht ermittelt	624911
- Dispositionsstunden p.a.	770	930	1320	1590	2410	nicht ermittelt	nicht ermittelt	7020
Kennzahlen								
Erlöse								
pro Veranstaltung	1.311,68 DM	1.078,28 DM	1.636,54 DM	2.895,68 DM	2.080,66 DM	116,44 DM	36,66 DM	67,11 DM
pro Unterrichtseinheit	53,95 DM	51,14 DM	53,57 DM	76,16 DM	57,88 DM	7,60905 DM	801,27 DM	298,30 DM
pro Teilnehmer/in	118,46 DM	82,66 DM	139,74 DM	191,77 DM	168,92 DM	7,33 DM		
pro Teiln.-Nutzungsstunde	4,69 DM	4,33 DM	5,02 DM	6,03 DM	4,30 DM			
Kosten								
pro Veranstaltung	-2.521,83 DM	-2.154,77 DM	-3.093,67 DM	-4.206,76 DM	-2.928,80 DM	-121,11 DM	-69,16 DM	-95,11 DM
pro Unterrichtseinheit	-102,95 DM	-102,19 DM	-101,26 DM	-114,19 DM	-81,06 DM	-7,91415 DM	-1.511,77 DM	-422,79 DM
pro Teilnehmer/in	-227,75 DM	-165,17 DM	-264,16 DM	-287,53 DM	-237,77 DM	-7,63 DM		
pro Teiln.-Nutzungsstunde	-9,01 DM	-8,65 DM	-9,49 DM	-9,04 DM	-6,95 DM			
Bezugssetzung								
pro Veranstaltung	-1.210,15 DM	-1.076,49 DM	-1.457,14 DM	-1.401,08 DM	-848,13 DM	-4,67 DM	-32,50 DM	-28,00 DM
pro Unterrichtseinheit	-49,40 DM	-51,05 DM	-47,69 DM	-38,03 DM	-23,47 DM	-305,10 DM	-710,30 DM	-124,49 DM
pro Teilnehmer/in	-109,29 DM	-82,52 DM	-124,42 DM	-95,76 DM	-68,95 DM	-0,29 DM		
pro Teiln.-Nutzungsstunde	-4,32 DM	-4,32 DM	-4,47 DM	-3,01 DM	-1,75 DM			
Umsatz d. Programmbereichs	5,88%	7,27%	8,22%	12,61%	18,06%	29,79%	18,18%	100,00%
Erfolgsquote Unterr.-Einheiten	82,09%	93,23%	90,90%	97,28%	84,00%			
Dispositionssichte	49,80	53,05	38,51	51,51	72,71			
Kostendeckungsgr. d. Entgelte	52,01%	50,04%	52,90%	66,69%	71,04%	96,14%	53,00%	70,56%
Über-/Unterdeckung	-47,99%	-49,96%	-47,10%	-33,31%	-28,96%	-3,86%	-47,00%	-29,44%

ser Produkte sind hier nicht gesondert ausgewiesen, sondern in der Dekungsbeitragsrechnung mit enthalten.

- Der Anteil der durchgeführten an den geplanten Kursen spiegelt die Nachfrage dieser Produkte am Weiterbildungsmarkt.
- Die Teilnehmernutzungsstunden einer Veranstaltung sind das Produkt aus Teilnehmerzahl und durchgeführten Unterrichtseinheiten, die Summierung dieser Werte ergibt die Teilnehmernutzungsstunden des Programmbereichs.
- Die Dispositionsstunden p.a. weisen die Zeitarbeitsstunden pro Jahr aus, die dem Programmbereich für Konzeption, Organisation und Durchführung seiner (Sonder-)Veranstaltungen insgesamt zur Verfügung stehen; ausgehend vom tariflichen Jahresarbeitszeitsoll werden die Unterrichtsstundenverpflichtungen, der Tarifurlaub, der Bildungsurlaubsanspruch sowie die durchschnittlichen Krankentage in Abzug gebracht und die verbleibenden Nettostunden der im Programmbereich tätigen hauptberuflichen pädagogischen Mitarbeiter/innen summiert.
- Die Erlöse, Kosten und Zuschussung pro Veranstaltung, Unterrichtseinheit, TeilnehmerIn sowie Teilnehmernutzungsstunde werden durch Division der Umsatzerlöse, Gesamtkosten und Zuschußbedarf durch die entsprechenden Leistungszahlen ermittelt.
- Der Umsatz des Programmbereichs gibt Auskunft über dessen wirtschaftliche Bedeutung innerhalb der VHS.
- Die Erfolgsquote bei den Unterrichtseinheiten drückt den prozentualen Anteil der durchgeführten an den angebotenen Unterrichtsstunden eines Programmbereichs aus.
- Die Dispositionsdicke resultiert aus der Division von Teilnehmernutzungsstunden durch Dispositionsstunden p.a.; diese Kennzahl veranschaulicht sozusagen den quantifizierbaren „Produktionserfolg“ pro Stunde

Steuerungsinformationen und -ansätze

Die eingangs erhobene Forderung nach Kostentransparenz als Voraussetzung für Bewertungen und Steuerungen wird durch die tabellarischen Übersichten erfüllt. In komprimierter Form erhalten die Selbstverwaltungsgremien und die VHS-Leitung Kennzahlen, die die Kosten den Erlösen bei einzelnen Produktgruppen/Produkten gegenüberstellen, die Vergleiche zwischen den Programmbereichen ermöglichen, den Ressourceneinsatz verdeutlichen, die Zuschussung der jeweiligen Programmbereiche mit öffentlichen Mitteln beziffern. Diese Informationen beinhalten Ansatzpunkte für Steuerungen, sie fördern zugleich auf politischer Ebene die stärkere inhaltliche Auseinandersetzung mit den Zielen und Aufgaben der VHS und bieten dadurch die Chance, Rahmenbedingungen für die Bildungsar-

beit zu schaffen, die ein breites und ausgewogenes Angebotsspektrum in gewohnt ansprechender Qualität gewährleisten.

Die budgetierten Programmbereiche benötigen detailliertere Informationen zur Steuerung, der Programmbereich Sprachen z. B. eine Differenzierung der Produkte Fremdsprachen, Deutsch für AusländerInnen, Alphabetisierung, der Programmbereich Berufliche Bildung – Natur und Umwelt eine Differenzierung der Produkte Umweltkurse, EDV, der Kunstbereich eine gesonderte Darstellung der Studienreisen und Ausstellungen. Zu diesem Zweck werden den Programmbereichen regelmäßig Betriebsabrechnungsbögen zur Verfügung gestellt, die Erlöse und Kosten der dem Bereich zugeordneten Kostenstellen (= Kostenträger) ausweisen. So werden die Kosten und Erlöse der Ausstellungen, Konzerte und Studienreisen von denen der Kunstkurse, des Instrumentalunterrichts usw. getrennt. Sofern durch die Größenordnungen dieser Produktgruppen/Produkte keine verzerrenden Einflüsse bei der Kennzahlenbildung der Programmbereiche auftreten, wird auf eine separate Darstellung an dieser Stelle verzichtet.

Autoren

Dr. Martin Brüggemeier

Professor für BWL/Öffentliches Management an der FHVR Berlin – Modellstudiengang „Öffentliches Dienstleistungsmanagement (Public Management)“ der FHVR und der FHTW Berlin

Wolfgang Klenk

Dipl.-Pädagoge – pädagogischer Mitarbeiter der VHS Stuttgart; freiberuflicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Erwachsenenbildung, Frankfurt/M.

Axel Lotzin

Finanzverwalter und Controller, Volkshochschule der Landeshauptstadt Kiel

Klaus Pehl

Dipl. Mathematiker – Leiter der Abteilung Informationen und Publikation, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Frankfurt/M.

Hans-Joachim Schuldt

Dipl. Volkswirt, Dipl. Sozialökonom – Controller, Amt für Berufliche Bildung und Weiterbildung, Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg; freiberuflicher Organisationsberater

die ist die Zeitschrift für Erwachsenenbildung, die viermal jährlich ein Forum für den Diskurs über pädagogische Fragen und Perspektiven in Theorie und Praxis bietet.

die ist die Zeitschrift für Erwachsenenbildung, die aktuelle Fragen in einem Schwerpunktthema behandelt.

die ist die Zeitschrift für Erwachsenenbildung, die über aktuelle Entwicklungen, Erfahrungen, Angebote und Publikationen informiert.



Themenauswahl

Pädagogische Qualität,
Gewalt und Bildung,
Jugend, Innovation,
Dialoge, Zukunft
Qualifikation, Kursleitung,
Multimedia

**Vier Hefte
im Abonnement
zum Preis von
DM 40,00
+ Versandkosten.
Studentenabo 30%
Rabatt.
Einzelheft DM 15,00.**

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung

Hansaallee 150 · 60320 Frankfurt/M. · Fon 069/95626-130 · Fax -174