

Wirkungen von Evaluation beruflicher Bildung – Frühjahrstagung des Arbeitskreises „Berufliche Bildung“ im April 2009

Michael Kalman

Kalman Consult, Berlin; Mitsprecher des Arbeitskreises „Berufliche Bildung“

Der Arbeitskreis „Berufliche Bildung“ in der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation veranstaltete am 24.04.2009 im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Bonn, seine ganztägige Frühjahrstagung zum Thema „Wirkungen der Evaluation beruflicher Bildung“. Der inhaltlich-thematische Teil der Tagung stand ganz im Zeichen des Mottos der 12. Jahrestagung (2009) der DeGEval, nämlich „Evaluation und Gesellschaft“.

Wie in der DeGEval allgemein üblich, war der Teilnehmendenkreis auch auf der Frühjahrstagung von einer fruchtbaren Heterogenität geprägt. Unter den über 50 Teilnehmenden waren Auftraggebende aus öffentlichen Verwaltungen und Ministerien, Auftragnehmende aus der privaten Wirtschaft, Wissenschaftler(innen) aus Hochschulen und weitere Know-how-Träger(innen). Dies schuf gute Voraussetzungen, unterschiedlichsten Perspektiven zum Tagungsthema Raum zu geben.

Natürlich spielten auch Design- und Methodenfragen von Evaluationsprojekten in den Diskussionen eine Rolle. Diese Binnenperspektive von Evaluationen, so wichtig sie ist, sollte jedoch auch ergänzt werden zugunsten einer Außenperspektive, die danach fragt, welche Handlungskonsequenzen von Evaluationen für die beteiligten Akteurinnen und Akteure ausgehen. Daraus erwachsen Fragen wie:

- Werden die Ergebnisse von Evaluationen durch die relevanten Akteurinnen und Akteure aufgegriffen?
- Führt dies dann auch tatsächlich zur Verbesserung der Programme?
- Sind die Handlungskonsequenzen, wenn sie denn gezogen werden, tatsächlich auf die Evaluationsergebnisse zurückzuführen?
- Oder wären diese Handlungskonsequenzen auch ohne Evaluation gezogen worden?

Kein Zweifel: Diese Fragen sind hochrelevant, berühren sie doch elementare Sinnfragen rund um Evaluationen, aber auch um deren Nutzung. Aus verschiedenen Gründen sind sie manchmal nicht oder jedenfalls nicht immer leicht zu beantworten.

Der weitgefaste Begriff ‚Gesellschaft‘ wurde im Rahmen der Frühjahrstagung in unterschiedlicher Weise konkretisiert. Dabei spielten vor allem Akteurinnen und

Akteure aus dem politisch-administrativen Bereich eine wichtige Rolle. Aus diesem Bereich kommen die meisten Aufträge oder Veranlassungen für Evaluationen – aus welchen Gründen auch immer.

Es spricht vieles dafür, dass mit ‚Evaluation‘ auf der einen Seite und ‚Politik‘ auf der anderen Seite unterschiedliche Systemlogiken aufeinanderprallen. ‚Evaluation‘ bezieht sich auf Rationalität, Aufklärung, Wissenschaftlichkeit, häufig auch auf Nachhaltigkeit. ‚Politik‘ nimmt gerne auch diese oder ähnliche Vokabeln für sich in Anspruch, bezieht sich aber darüber hinaus auch auf das Konzept ‚Macht‘. Zu den Techniken des Machterhalts können dabei auch Maßnahmen mit kurzfristigen (machterhaltenden) Effekten zählen, die sich nicht um Nachhaltigkeit kümmern. Umgekehrt kann Evaluation in der Logik der Politik leicht zur Steigbügelhalterin für Machterhalt und damit zu einer vordergründigen Legitimationslieferantin gemacht werden.

Politik ist – selbst heruntergebrochen auf einzelne Policies – sehr komplex und variablenreich. Evaluationen hingegen haben häufig nur eine geringe, allenfalls mittlere Reichweite. Der Evaluationsgegenstand ist nicht selten nur ein Projekt oder ein Programm, welches in das weitgesteckte, komplexe Feld einer Policy eingepasst ist. Schon die Kontextbezüge zur Policy lassen sich in der Regel von der Evaluation nur unvollständig beschreiben bzw. bewerten. Meistens sind die Budgets und auch die Designanforderungen schmaler.

Mit der Ausbilder-Eignungsverordnung (AEVO) ist eine wichtige rechtliche Grundlage für die Regulierung der Ausbildungsqualität in der Policy Berufsbildungspolitik angesprochen. Das diesem Thema gewidmete Referat trug den Titel „Die Aussetzung und Revision der Ausbilder-Eignungsverordnung (AEVO)“ und wurde arbeitsteilig von *Peter Jablonka* (Forschungsgruppe SALSS, Bonn), *Hans-Joachim Schade* und *Philipp Ulmer* (beide BIBB) gestaltet.

Zum Hintergrund: Im Jahr 2002 begann sich bei den Ausbildungsplätzen die Schere zwischen Angebot und Nachfrage zu öffnen. In diesem Jahr wurden fast 42.000 Ausbildungsplätze weniger angeboten als im Jahr zuvor. Obwohl auch die Nachfrage stark zurückgegangen war, entstand bereits ein leichter Nachfrageüberhang, der sich im Folgejahr 2003 stark ausweitete. 2003 sank das Ausbildungsplatzangebot um weitere fast 15.000 Plätze auf 557.634 ab, mit der Folge, dass über 35.000 Bewerber und Bewerberinnen (zunächst) nicht vermittelt werden konnten. Selbst wenn man die fast 15.000 unbesetzten Ausbildungsplätze abzieht, belief sich der Nachfrageüberhang immer noch auf rund 20.000 Plätze.

Somit entstand ein politischer Handlungsdruck. Daher hat im April 2003 die Bundesregierung im Rahmen der Ausbildungsinitiative „Ausbilden jetzt – Erfolg braucht alle“ eine gemeinsame Erklärung mit Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften mit einer Fülle von Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungssituation verabschiedet. Eine dieser Maßnahmen war die befristete Aussetzung der AEVO bis Juli 2008. Damit wollte man insbesondere den Unternehmen entgegenkommen, da Teile der Wirtschaft die AEVO als bürokratische Hürde bezeichnet hatten. Ziel war es, dadurch mehr Betriebe für eine Ausbildung zu gewinnen und so zusätzliche Ausbildungsplätze zu schaffen – ohne, dass die Qualität der betrieblichen Ausbildung gefährdet werden sollte.

Die Diskussionen auf der Tagung erbrachten fruchtbare praktische Einsichten, ‚wie Politik funktioniert‘. Im Sinne des Ideals einer ‚evidence-based-policy‘, so wurde eingeworfen, hätte man doch im Jahr 2003 zunächst untersuchen sollen, ob

die weitreichende Entscheidung der Aussetzung des etablierten Rechtsinstruments AEVO überhaupt zielführend ist – und ggf. sogar negative Wirkungen entfaltet. Zudem hätte man doch auf Plausibilitätsniveau bereits im Jahr 2003 wissen können, dass die pädagogischen Anforderungen an die Ausbilder(innen) angesichts der Zunahme ‚schwieriger‘ Auszubildender eher zu- als abnehmen würden. Der politische Druck schien jedoch naheulegen, nicht länger zu warten, sondern gleich – nach dem ‚Trial-and-Error‘-Prinzip – zu handeln. Somit wurde die Evidenz dieser Maßnahme nicht ex-ante untersucht.

Immerhin wurde drei Jahre später das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) beauftragt, die Wirkung dieser Aussetzungsmaßnahme zu überprüfen. Hier konnten also Versuche der relevanten politischen Akteurinnen und Akteure besichtigt werden, für einen Teilbereich der Policy ‚Berufsbildungspolitik‘ eine Evidenzbasierung zu erreichen. Von Seiten des BIBB waren *Hans-Joachim Schade* und *Philipp Ulmer* für diesen Auftrag zuständig. *Peter Jablonka* führte repräsentative Erhebungen unter Betrieben und Kammern sowie betriebliche Fallstudien durch. Die Evaluation kam zu folgenden Ergebnissen:

- (1) Es wurden weniger Lehrstellen geschaffen, als erhofft.
- (2) Es gibt Anzeichen für eine (insbesondere längerfristig zu erwartende) Beeinträchtigung der Qualität der Ausbildung.
- (3) Eine Mehrheit der Betriebe steht einer Regelung der Anforderungen an das Ausbildungspersonal – zur Sicherung der Ausbildungsqualität – grundsätzlich positiv gegenüber.

Gestützt auf diese Erkenntnisse und entsprechende Voten von Expert(inn)en und Sozialpartner(inne)n wurde eine Neufassung der AEVO erarbeitet, die zum 1. August 2009 in Kraft tritt. Es spricht also viel für die Annahme, dass die Studie mit zur Wiedereinsetzung der AEVO beitrug. Insofern fußt dieser Vorgang in weit höherem Maße auf einer Evidenzbasierung als die Aussetzung sechs Jahre zuvor. Einen wichtigen Anteil dürfte aber auch die reale Entwicklung auf dem Ausbildungsmarkt gehabt haben. Im Jahre 2007 hatte sich nämlich das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage wieder ausgeglichen. Offen bleibt also die Frage, wie stark die Wiedereinführung der AEVO neben den Ergebnissen der Evaluationsstudie auch auf Kontextfaktoren zurückzuführen ist.

Der langjährige Leiter der Abteilung „Weiterbildungstests“ der Stiftung Warentest in Berlin, *Alfred Töpfer*, referierte zum anderen Thema der Tagung, nämlich dem „Einfluss von Evaluation und Qualitätsmanagement auf die Qualitätsentwicklung beruflicher Weiterbildung“. Töpfer fokussierte vor allem auf die von ihm selbst mitentwickelten Bildungstests, die auf die Ermittlung der tatsächlichen Qualität vor allem von Bildungsveranstaltungen abheben.

Die Stiftung Warentest untersucht Seminare zu unterschiedlichen Themen wie Projektmanagement, KFZ-Servicetechnik, Interkulturelles Training oder Sprachkurse. Unter der Rubrik „Weiterbildungstests“ wurden ferner bisher z.B. bewertet: Weiterbildungsdatenbanken, Existenzgründungsportale, Selbsttestverfahren, Bücher zu Einstellungstestverfahren, die Beratungsqualität von Bildungsträgern sowie von Existenzgründungs- und Weiterbildungsberatungen; schließlich Qualitätsmanagementsysteme im Bildungsbereich.

Am Beispiel der Beratung von Jugendlichen im Übergang von der Schule in Ausbildung/Studium bzw. von Ausbildung in Beschäftigung erläuterte Töpfer die Vorgehensweise eines spezifischen Testverfahrens. Zunächst wurden anhand von Marktrecherchen und vorliegenden Studien Beratungseinrichtungen identifiziert. Dann erfolgte die bundesweite Rekrutierung der Testpersonen. Zu den wichtigsten Erhebungsinstrumenten gehörten ein Fragebogen, der die Beratungsanliegen vor der Beratungsdurchführung identifiziert, dann der Haupterhebungsbogen, der den Beratungsprozess selbst erhebt, schließlich der Fragebogen nach der Beratung, der u.a. ermittelt, ob die jeweiligen Beratungsanliegen erfüllt werden konnten. Das Testdesign trägt in hohem Maße der Tatsache Rechnung, dass die Beratungsbedarfe individuell stark variieren können. Daher wurden vier Beratungsmodelle bzw. -anliegen entwickelt, angefangen von Jugendlichen, die erst mal Orientierung gewinnen möchten bis hin zu Fällen, wo die Berufswahl bereits entschieden ist, jedoch Realisierungsmöglichkeiten nachgefragt werden. Ferner sind diese Beratungsmodelle unterlegt mit sechs verschiedenen Beratungstypen, die als Auswertungsraster nach der Messung eingesetzt werden. Im Ergebnis war der Erfüllungsgrad der Beratung bei denjenigen, die noch am Anfang der Berufsentscheidung stehen und daher Orientierung benötigen, am höchsten. Hingegen wurden schlechte Ergebnisse ermittelt bei Bedarfsträger(inne)n, die bereits ihre Berufsentscheidung getroffen hatten und nunmehr konkrete Realisierungsschritte nachfragten. Bezogen auf den Beratungsakteur ‚Arbeitsagenturen‘ wurde ermittelt, dass rund die Hälfte der Ratsuchenden ratlos zurückgeblieben ist. So wurden die Beratungsanliegen zu wenig berücksichtigt, hat die Zielbestimmung schlecht abgeschnitten, war die Zusammenfassung der Gesprächsergebnisse zu selten, gab es kaum konkrete Handlungsanweisungen, wurden zwar viele Informationen gegeben, aber zu wenig Hilfestellungen. Den Ratsuchenden wird empfohlen, sich vor Inanspruchnahme der Beratung vor allem über die eigene Fragestellung klar zu werden, weil man von der Berufsberatung dann am meisten profitiert, wenn man weiß, was man will.

Insgesamt sollen die Weiterbildungstests den ‚Paradigmenwechsel zur Nachfrageorientierung‘ unterstützen. Dies bezieht sich vor allem auf den Bildungsmarkt, wo Bildungsunternehmen miteinander um Kund(inn)en konkurrieren. Über die publizierten Tests sollen den Verbraucher(inne)n qualifizierte Anhaltspunkte für eigene Bildungsentscheidungen gegeben werden. Dies soll über zwei Wirkungsstränge die anbietenden Bildungsunternehmer(innen) zu Korrektur- und Verbesserungsmaßnahmen zwingen: zum einen über die gestärkte ‚Marktmacht‘ der Verbraucher(innen), die wohl informiert das ‚richtige‘ Bildungsangebot auswählen, zum anderen über den drohenden Imageverlust der Bildungsunternehmen durch die publizierten Testergebnisse. Solche Effekte werden durch eine frühere Meta-Evaluationsstudie auch belegt, wenngleich eingeräumt wurde, dass die Ergebnisse der Bildungstests von Verbraucher(innen)seite noch zu wenig genutzt werden.

Die evaluative Variante ‚Bildungstests‘ setzt also an einem völlig anderen Gegenstand an, als die Evaluationsstudie zur Ausbilder-Eignungsverordnung. Die AEVO-Studie wirkte – obwohl inzwischen auch veröffentlicht – exklusiv in den politisch-administrativen Raum ein und gibt den korporativen Akteur(inn)en der Berufsbildung eine relevante und auch genutzte Entscheidungshilfe. Die Bildungstests wollen hingegen über ihre Veröffentlichung in Fachzeitschriften einzelne Verbraucher(innen) erreichen, deren Nachfrageverhalten dahingehend qualifiziert

werden soll, dass sie nur noch qualitativ hochwertige Bildungsveranstaltungen auswählen.

Beide Referate zeigten letztendlich, dass Evaluationen Wirkungen im politisch-gesellschaftlichen Raum entfalten können. Generell stellt sich aber immer die Frage, wie die Verwendung von Evaluationsergebnissen nachvollzogen werden kann und soll.