

Netzer, Martin

## Viele Köche... Erwachsenenbildung zwischen Kompetenzchaos und Multilevelgovernance

*Magazin erwachsenbildung.at (2013) 18, 10 S.*



Quellenangabe/ Reference:

Netzer, Martin: Viele Köche... Erwachsenenbildung zwischen Kompetenzchaos und Multilevelgovernance - In: Magazin erwachsenbildung.at (2013) 18, 10 S. - URN: urn:nbn:de:0111-opus-73133 - DOI: 10.25656/01:7313

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-73133>

<https://doi.org/10.25656/01:7313>

in Kooperation mit / in cooperation with:

# Meb



Magazin  
erwachsenbildung.at

<http://www.erwachsenbildung.at>

### Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/deed> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

This document is published under following Creative Commons-Licence:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

# Magazin

erwachsenenbildung.at



Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs

[www.erwachsenenbildung.at/magazin](http://www.erwachsenenbildung.at/magazin)

Ausgabe 18, 2013

## Governance

Erwachsenenbildung zwischen  
Selbst- und Fremdsteuerung

## Viele Köche...

Erwachsenenbildung zwischen  
Kompetenzchaos und Multilevelgovernance

Martin Netzer



# Viele Köche...

## Erwachsenenbildung zwischen Kompetenzchaos und Multilevelgovernance

**Martin Netzer**

Netzer, Martin (2013): Viele Köche... Erwachsenenbildung zwischen Kompetenzchaos und Multilevelgovernance.

In: Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs. Ausgabe 18, 2013. Wien.

Online im Internet: <http://www.erwachsenenbildung.at/magazin/13-18/meb13-18.pdf>.

Druck-Version: Books on Demand GmbH: Norderstedt.

Schlagworte: Multilevelgovernance, Finanzierung, Strategie zum lebensbegleitenden Lernen, LLL:2020, Förderung, Politikverflechtung, Föderalismus

### **Kurzzusammenfassung**

Der vorliegende Beitrag gibt einen Einblick in die fragmentierte Konstellation der politischen und administrativen Akteure im Bereich der österreichischen Erwachsenenbildung. Sie spiegeln zugleich die ungelösten verfassungsrechtlichen Fragen und die breite Auffächerung der Finanzierungsstrukturen. Und doch: So komplex die Kompetenzen und die Finanzierung in der österreichischen Erwachsenenbildung auch sind, sie erfüllen gerade deshalb die Voraussetzung, politische Steuerung und administrative Kooperation neu zu denken. Statt als Kompetenzchaos lässt sich die Vielfalt der politikfeldrelevanten Stakeholder nämlich auch als Governance-Form interpretieren. Und die Governance-Perspektive eröffnet die Chance, dass die Interessen tatsächlich aller Anspruchsgruppen aufgegriffen werden. Die im Beitrag unter diesem Gesichtspunkt vorgestellte und diskutierte Strategie LLL:2020 wird in ihrer Umsetzung zeigen, ob und wie Modelle von Multilevelgovernance eine effektive wie effiziente Leistungserbringung der verschiedenen Verwaltungsebenen ermöglichen.

03

# Viele Köche...

## Erwachsenenbildung zwischen Kompetenzchaos und Multilevelgovernance

**Martin Netzer**

**Often all government has to do is to bring the key stakeholders together to solve a problem.**

**David Osborne und Ted Gaebler (1993)**

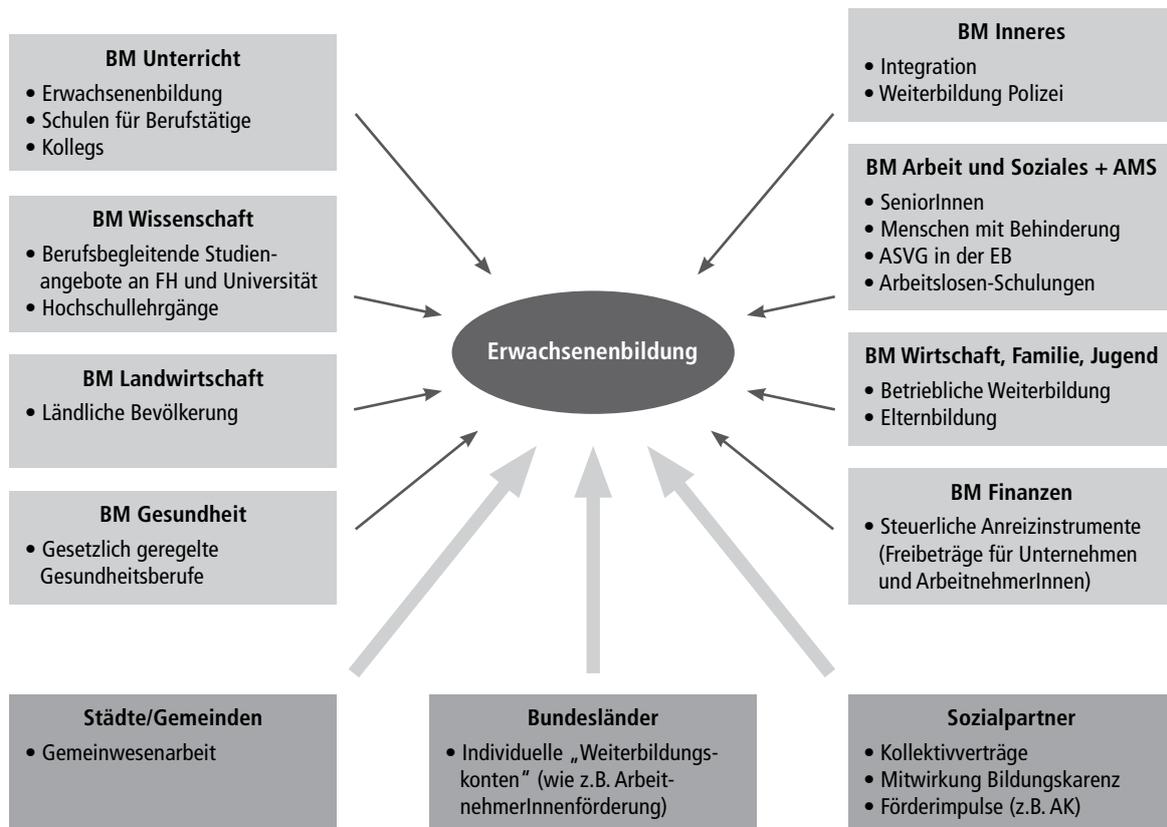
### **Erwachsenenbildung als permanente Ausnahmesituation**

Die österreichische Erwachsenenbildung ist durch eine besondere Situation gekennzeichnet: Kein anderer Bildungsbereich weist eine derartige Vielzahl an mehr oder weniger autonom agierenden Akteuren auf und in keinem anderen Bildungsbereich ist die politische und administrative Zuständigkeit auf so viele unterschiedliche Institutionen aufgeteilt. Allein wenn man die administrative Ebene des Bundes und der Länder heranzieht – d.h., wichtige Akteure wie die KEBÖ und ihre einzelnen Dachverbände, das Ländernetzwerk Weiterbildung u.v.m. einmal weglässt –, ergibt sich ein höchst fragmentiertes Bild (siehe hinten Abb. 1).

Man muss kein/e VerwaltungswissenschaftlerIn oder OrganisationsanalytikerIn sein, um festzustellen: Eine strategisch ausgerichtete Steuerungsstruktur bzw. transparente Kompetenzverteilung sieht anders aus, selbst wenn man in Rechnung stellt, dass Bildungsangelegenheiten besonders komplexe politische Handlungsfelder sind. Die fragmentierte Konstellation der politischen und administrativen Akteure im Bereich der Erwachse-

nenbildung ist bis zu einem gewissen Grad auch ein Spiegelbild der ungelösten verfassungsrechtlichen Fragen in diesem Bereich. In diesem Sinne halten Walter Berka und Roland Winkler in einer rechtswissenschaftlichen Studie, die sich der Frage der gesetzlichen Verankerungsmöglichkeit von Qualitätssicherungssystemen in der österreichischen Erwachsenenbildung widmet, resümierend fest: *„Im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung gibt es keine eigenständige Kompetenz für die Erwachsenen- oder Weiterbildung. Die größte Nähe weist die Erwachsenenbildung zum Kompetenzbestand des ‚Volksbildungswesens‘ auf, wobei die Kompetenzlage in diesem Bereich durch ein weit in die österreichische Verfassungsgeschichte zurückreichendes Provisorium gekennzeichnet ist, das keine tragfähige Grundlage für eine zielgerichtete Gesetzgebung oder Vollziehung darstellt. [...] Es ist letztlich auch dieser kompetenzrechtlichen Situation zuzuschreiben, dass ein expliziter gesetzlicher Auftrag zur Erwachsenenbildung nicht nachweisbar ist, wodurch sich dieser Bildungssektor vor allem vom Schul- und Hochschulbereich unterscheidet, für den es unterschiedlich ausgeformte staatliche Gewährleistungs- und Leistungspflichten gibt [...]“* (Berka/Winkler 2010, S. 9f.).

Abb. 1: Akteure mit strategischer Steuerungsfunktion in der Erwachsenenbildung: Gebietskörperschaften und Körperschaften öffentlichen Rechts



Quelle: eigene Darstellung

## Gemischte Finanzierung – geteilte Verantwortung

Dieser Sonderstatus der Erwachsenenbildung innerhalb des österreichischen Bildungssystems spiegelt sich auch in den Finanzierungsstrukturen wider, wie ein kurzer Blick auf die wesentlichsten Eckdaten zeigt. Während die privaten Bildungsausgaben in den Bereichen Schule und Hochschule in Österreich nämlich traditionell relativ gering ausfallen und unter dem internationalen Durchschnitt liegen,<sup>1</sup> sind im Bereich der Erwachsenenbildung die finanziellen Eigenleistungen der Teilnehmerinnen und

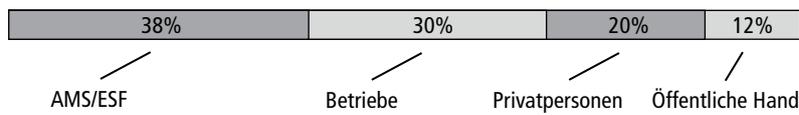
Teilnehmer neben den Finanzierungsbeiträgen der Unternehmen (hier insbesondere im Bereich der beruflichen Weiterbildung) ein wesentlicher Parameter der Finanzierung<sup>2</sup> (siehe hinten Abb. 2).

In absoluten Zahlen stellt sich die Situation damit so dar, dass die öffentlichen und semiöffentlichen Mittel im Bereich Erwachsenenbildung in Höhe von rund 1,2 Mrd. Euro mehr als verdoppelt werden, indem zu den von Bund, Ländern und Gemeinden veranschlagten 293 Mio. Euro und den vom AMS bereitgestellten 903 Mio. Euro zusätzlich 728 Mio. Euro von den Betrieben und weitere 466 Mio. Euro

1 Siehe dazu die vergleichende OECD-Analyse „Bildung auf einen Blick 2012“. Während die privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen aller Bildungsbereiche im Jahr 2009 im OECD-Durchschnitt 16,0 Prozent der Gesamtausgaben für Bildung betragen und im EU-Durchschnitt 10,5 Prozent, beliefen sich die privaten Ausgaben in Österreich nur auf 8,6 Prozent aller Bildungsausgaben (vgl. OECD 2012, S. 309).

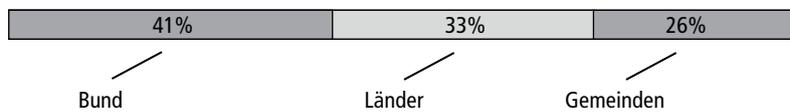
2 Stefan Vogtenhuber stellt in seinem Beitrag zur Ausgabe 17 des „Magazin erwachsenbildung.at“ die Finanzierung von Erwachsenen- und Weiterbildung in Österreich dar und gibt dabei u.a. einen Einblick in die Aufteilung der öffentlichen und privaten Finanzierung von Weiterbildung. Siehe dazu: [http://erwachsenbildung.at/magazin/12-17/meb12-17\\_02\\_vogtenhuber.pdf](http://erwachsenbildung.at/magazin/12-17/meb12-17_02_vogtenhuber.pdf); Anm.d.Red.

Abb. 2: Verteilung der Finanzierungslast in der Erwachsenenbildung



Quelle: Statistik Austria 2011

Abb. 3: Anteile der Gebietskörperschaften an den öffentlichen Ausgaben für Erwachsenenbildung



Quelle: Lassnigg/Vogtenhuber/Osterhaus 2012

aus privaten Mitteln aufgewendet werden, sodass sich ein Gesamtfinanzierungsvolumen von 2,39 Mrd. Euro für die Erwachsenenbildung ergibt.<sup>3</sup> Dieser Betrag entspricht in etwa jenem, der für die österreichischen Universitäten (ohne Fachhochschulen) aufgewendet wird, womit das Finanzierungsvolumen für Erwachsenenbildung zumindest nicht derart inadäquat ist, wie dies im öffentlichen Diskurs immer wieder gegewöhnt wird.

Auch im föderalen Kontext zeigt sich eine ähnliche Ausfächerung der Finanzierungsleistungen. Betrachtet man jenen Anteil am Gesamtfinanzierungsvolumen näher, der von der öffentlichen Hand für die gesetzlich nicht geregelten, d.h. non-formalen Bereiche der Erwachsenenbildung bereitgestellt wird, so ergibt sich folgendes Bild: Im Bezugsjahr 2009 wurden vom Bund rund 78 Mio. Euro für die Erwachsenenbildung bereitgestellt, von den Ländern (inkl. Wien) 62 Mio. Euro und von den Gemeinden insgesamt 48 Mio. Euro.<sup>4</sup> Auch bei den öffentlichen

Ausgaben für die Erwachsenenbildung kann man also in etwa von einer Drittelfinanzierung ausgehen (siehe Abb. 3).

Allerdings setzen sich die öffentlichen Mittel des Bundes, der Länder und der Gemeinden ihrerseits wiederum aus einer Vielzahl an Budgetansätzen zusammen. In den Bundesmitteln sind beispielsweise Fördermittel des Unterrichtsministeriums, des Sozialministeriums, des Landwirtschaftsministeriums und des Innenministeriums enthalten. Ähnlich ist die Situation bei den Ländern, deren Fördervolumen für die Erwachsenenbildung sich aus Mitteln der ArbeitnehmerInnenförderung, aus Budgetpositionen der Kulturabteilungen und der Wissenschaftsabteilungen u.Ä. zusammensetzt.

Es liegt auf der Hand, dass sich daraus weitreichende Fragen für die Steuerungsmöglichkeiten des Gesamtsystems ergeben. Doch sind selbst die Steuerungsmöglichkeiten innerhalb der einzelnen

<sup>3</sup> Bezugszeitraum ist das Jahr 2006 (siehe Statistik Austria 2012).

<sup>4</sup> Die hier verwendeten Budgetzahlen stammen aus einer Studie des Instituts für Höhere Studien (IHS) (siehe Lassnigg/Vogtenhuber/Osterhaus 2012) und weichen von den oben verwendeten Budgetdaten, die von Statistik Austria erstellt wurden, in der Berechnungsmethode geringfügig ab. Der wesentlichste Unterschied liegt darin, dass Statistik Austria die Budgetpositionen der Schulen für Berufstätige den öffentlichen Ausgaben für Erwachsenenbildung zurechnet, das IHS diesen Betrag in Höhe von rund 130 Mio. Euro aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit von den öffentlichen Gesamtausgaben abzieht.

Teilsysteme auf Grund der fragmentierten Strukturen als problematisch zu bezeichnen und fordern Entwicklungsschritte, die die Perspektive einer strategischen Gesamtausrichtung verfolgen, geradezu heraus.

## Kompetenzchaos oder Mehrebenensystem?

So komplex die Kompetenz- und Finanzierungsstrukturen in der österreichischen Erwachsenenbildung auch sind: Sie erfüllen gerade deshalb die Voraussetzung, politische Steuerung und administrative Kooperation neu zu denken und damit eventuell auch für andere (Bildungs-)Politikfelder Orientierung anzubieten. Denn dass traditionelle, verfassungsrechtlich hierarchisch konstruierte Steuerungskonzepte der enormen Dynamik der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung immer weniger gerecht zu werden vermögen, belegen die Kontroversen und Dysfunktionalitäten im Bereich Schule und Hochschule fast schon im Monatsintervall.

Statt als Kompetenzchaos lässt sich die Vielfalt der politikfeldrelevanten Stakeholder im Bereich der Erwachsenenbildung nämlich auch als Governance-Form interpretieren. So heißt es in der Einleitung zu dem von Arthur Benz herausgegebenen Handbuch Governance: „*Governance-Formen sind nicht notwendigerweise entstanden, um bestimmte Zwecke und Funktionen zu erbringen, sondern oftmals auch das Ergebnis der Improvisation, des Experimentierens und der stetigen Modifikation durch die beteiligten Akteure*“ (Benz et al. 2007, S. 19). Begreift man Governance ganz allgemein als „*Koordination von interdependenten Handlungen*“ (Wald/Jansen 2007, S. 93), so bietet das, was in verfassungsrechtlicher und (macht-)politischer Hinsicht höchst problematisch erscheint, eine reelle Chance auf Steuerungsprozesse, die nicht hierarchisch, sondern heterarchisch organisiert und im Hinblick auf die betroffenen Anspruchsgruppen deshalb qualitativ ungleich differenzierter gestaltbar sind. Auf Bundesebene trägt man diesem Potenzial ansatzweise mit der im Juli 2011 von der Bundesregierung beschlossenen Strategie zum lebensbegleitenden

Lernen Rechnung (siehe Republik Österreich 2011), da die unterschiedlichen politischen Handlungsfelder innerhalb dieses strategischen Rahmens erstmals systematisch zueinander in Beziehung gesetzt und auf die Erreichung gemeinsam formulierter Wirkungsziele hin ausgerichtet werden. Im entsprechenden Ministerratsbeschluss heißt es: „*Im Sinne eines ganzheitlichen LLL-Ansatzes werden hier unterschiedliche Politikbereiche wie Bildung, Integration, Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Soziales, Finanzen und Regionales zueinander in Beziehung gesetzt und die Bedeutung einer konzertierten Ausgestaltung dieser unterschiedlichen Politikbereiche sichtbar gemacht, um ein Höchstmaß an Effizienz und Effektivität bei der Förderung des lebensbegleitenden Lernens zu gewährleisten. Die Strategie LLL:2020 ist somit als umfassendes Referenzdokument konzipiert, das den verschiedenen Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereichen Rechnung trägt, aber dennoch gemeinsame Wirkungsziele formuliert, um auf diese Weise einen Institutionen und Verantwortungsgebiete übergreifenden Rahmen für die konzertierte strategische Ausrichtung der einzelnen Maßnahmen zu schaffen*“ (Ministerrat 2011, S. 1f.).

Damit die in den 10 Aktionslinien der Strategie LLL:2020 formulierten 53 Ziele erreicht bzw. die von der Regierung festgelegten 70 Maßnahmen umgesetzt werden können, müssen sich die Akteure anhand der jeweils intendierten Wirkungen immer wieder neu justieren und in wechselnden Rollen und Funktionen zusammentreten. Ein und dasselbe Bundesministerium kann in einer Maßnahme eine federführende Rolle spielen, in der anderen aber lediglich ein Akteur von untergeordneter Bedeutung sein, weshalb herkömmliche hierarchische und kompetenzrechtliche Strukturen bei der Bewältigung dieser Aufgaben nur höchst unzureichend greifen würden.

Angesichts der Vielfalt an strategischen Akteuren auf den unterschiedlichen Handlungsebenen, angesichts der notwendigen Varietät der Teilstrategien, die von den unterschiedlichen Akteuren eingebracht werden, sowie angesichts der dadurch offenkundigen Komplementarität der verschiedenen Kompetenz- und Aufgabenbereiche, die eine Voraussetzung für das Erreichen des Gesamtziels darstellt<sup>5</sup>, kann in

5 Einen hilfreichen Überblick über die wichtigsten Strategie-Modelle bzw. die diesbezügliche internationale Literatur bieten Kuno Schedler und John P. Siegel (vgl. Schedler/Siegel 2005, S. 115-122). Auch auf den Zusammenhang zwischen Gesamtstrategie, Teilstrategie und funktionaler Strategie gehen die beiden Autoren dort näher ein (vgl. ebd., S. 120).

diesem Zusammenhang von Multilevelgovernance in jenem Sinn gesprochen werden, in dem auch Benz diesen Begriff definiert. Multilevelgovernance verweist demzufolge darauf, „*dass sich die Ebenen nicht in einer gestuften Ordnung befinden, in der auf jeder Ebene autonom agiert wird, sondern dass Regieren im Wesentlichen aus der Koordination zwischen Ebenen besteht*“ (Benz 2009, S. 15).

Solche Strukturen, wie sie hier abstrakt umrissen wurden, sind in der Praxis vor allem dort zu finden, wo Kompetenzen föderal ausgestaltet sind. In diesem Sinne gilt auch für die österreichische Erwachsenenbildung, was Fritz Scharpf, Bernd Reissert und Fritz Schnabel bezüglich der spezifischen Herausforderungen an die Problemlösungskompetenz im föderalistischen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland konstatieren: „*Wenn die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in aller Regel ein Zusammenwirken von Gesetzgebung und Verwaltung und von Einnahmepolitik und Ausgabenpolitik erfordert, dann folgt aus der funktionalen Verteilung der Kompetenzen in der Bundesrepublik auch, dass in aller Regel weder der Bund, noch die Länder oder die Gemeinden für sich allein imstande sind, drängende Probleme zu lösen und wichtige Aufgaben im Ganzen zu bearbeiten*“ (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976, S. 19).

Auf Grund dieser „Politikverflechtung“ ist im Zusammenhang mit LLL:2020 jede der relevanten Organisationen aufgerufen, sich strategisch auf das übergeordnete Ziel hin auszurichten und einen spezifischen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten. Eine hierarchische Struktur zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist – auf Grund der verfassungsrechtlich ungelösten Situation, die weiter oben dargelegt wurde – im Bereich der Erwachsenenbildung jedenfalls nicht gegeben, sodass auch die folgende Feststellung von Benz auf das Politikfeld der österreichischen Erwachsenenbildung zutrifft: „*Politische Mehrebenensysteme werden [...] weder von einem Zentrum aus regiert, noch werden öffentliche Aufgaben nach Ebenen getrennt innerhalb von staatlichen Gebietseinheiten erfüllt. Regieren beruht auf dem Zusammenwirken von inter- und intragouvernementalen Strukturen und Prozessen*“ (Benz 2009, S. 15).

## Verhandeln als Governance-Form

Hierarchisch orientierte Modelle lassen sich demgegenüber auch in föderalen Zusammenhängen eher von machiavellistischen Taktiken inspirieren, wie ein entsprechender Hinweis von Kuno Schedler und John P. Siegel zeigt: „*Strategisches Management in der Verwaltung bedeutet auch und sicherlich nicht zuletzt, Unterstützer und Gegner allgemein oder in Bezug auf bestimmte strategische Themenfelder zu erkennen und im Sinne der eigenen Absichten entweder einzusetzen bzw. einzubinden oder zu neutralisieren bzw. sogar zu bekämpfen*“ (Schedler/Siegel 2005, S. 145).

Diesem machtpolitisch orientierten Zugang kann die Governance-Perspektive gegenübergestellt werden, die auf Verhandlungen „*als Modus von sozialer Interaktion zwischen gleichberechtigten Akteuren*“ (Benz 2007, S. 106) abzielt. In diesem Modus werden reale oder potenzielle Konflikte zwischen den Akteuren keineswegs negiert, denn auch in Verhandlungen geht es um „*Konfliktsituationen, die die Aufteilung von Nutzen oder Kosten zwischen Akteuren betreffen oder die sich entsprechend interpretieren lassen*“ (ebd., S. 107). Der entscheidende Unterschied zum Ansatz von Schedler und Siegel liegt darin, dass Konflikte hier nicht in erster Linie als hierarchische Probleme interpretiert werden und auch nicht die Erfolgskriterien für die Durchsetzbarkeit von Einzelinteressen eines bestimmten Akteurs bzw. einer Organisation im Vordergrund stehen, sondern die unterschiedlichen Interessenlagen der Akteure von vornherein gemeinsam in den Blick genommen werden. Die Governance-Perspektive eröffnet somit die Chance, dass die Interessen tatsächlich aller Anspruchsgruppen aufgegriffen und Policy-Modelle nicht von einem oder mehreren mächtigen Akteur/en instrumentell zugeschnitten werden. Benz formuliert den egalitären Anspruch des Governance-Ansatzes mit den Worten: „*Wenn wir ‚Verhandlungen‘ als Governance-Form betrachten, dann ist damit eine Struktur der Interaktion gemeint, in der die verhandelnden Akteure bei allen Unterschieden in ihrer institutionellen Stellung oder Ressourcenausstattung insofern gleichberechtigt sind, als alle die gleichen Kommunikations- und Entscheidungsrechte besitzen*“ (ebd., S. 106).

Im Bereich der österreichischen Erwachsenenbildung mit ihrer Bandbreite an Akteuren, von denen keiner über die Macht bzw. gesetzliche Kompetenz verfügt, seine eigene Position den anderen aufzuoktrojieren, und wo es den Akteuren darüber hinaus in vielen Fällen nicht einmal möglich ist, die von ihnen selbst gesteckten Ziele erfolgreich zu verfolgen, ohne sich bis zu einem gewissen Grad mit einem oder mehreren anderen Akteur/en zu koordinieren, ist ein strikt hierarchischer Lösungsansatz jedenfalls zum Scheitern verurteilt. Die tief sitzende Skepsis gegenüber hierarchiebasierten politischen Steuerungsmodellen in der Erwachsenenbildung hat sich nicht zuletzt in den umfangreichen Beratungen zur Föderalismusreform in Zusammenhang mit dem sogenannten Österreich-Konvent gezeigt, der im Zeitraum zwischen Juni 2003 und Jänner 2005 tagte und dessen Ergebnisse ab März 2005 u.a. in einem „Besonderen Ausschuss“ des Nationalrats beraten wurden. Das auf ExpertInnenebene entwickelte Drei-Säulen-Modell, mit dem auch der Bereich der Erwachsenenbildung eine kompetenzrechtliche Neugestaltung erfahren hätte und mittels dessen im Vergleich zum Status quo effizientere und zugleich transparentere Verwaltungsstrukturen etabliert worden wären, wurde im politischen Diskurs wieder verworfen, weil die Länder durch diese Neuregelung einen Machtverlust befürchteten, obgleich der Vollzug nach wie vor auf Landesebene angesiedelt gewesen wäre (vgl. Österreich-Konvent 2005, S. 110-126). Im föderalen Zusammenspiel der politischen Akteure samt den dahinter stehenden Verwaltungsapparaten, d.h. in der Zusammenarbeit von Bund und Ländern steht eine wirkungsorientierte Ausrichtung der Instrumente auf gemeinsame Zielsetzungen im Bereich der Erwachsenenbildung deshalb noch weitgehend aus. Zwar konnten in jüngster Vergangenheit zwei gemeinsame Vorhaben im Rahmen von Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern gemäß §15a des Bundes-Verfassungsgesetzes bis zur akkordierten Umsetzung vorangetrieben werden<sup>6</sup>, doch entspringen diese Modelle eher einem punktuell entstandenen Handlungsbedarf als einer langfristig ausgerichteten strategischen Konzeption, die den Akteuren

auch ein abgestimmtes antizipatives Vorgehen erlaubt.

Die einzige Möglichkeit, dass sich die unterschiedlichen Akteure an gemeinsamen strategischen Zielsetzungen orientieren und ihren spezifischen Beitrag zur Zielerreichung leisten, besteht aus diesem Grund darin, dass im Verhandlungsweg Einigkeit über diese Ziele hergestellt wird und sich aus der Verfolgung dieses gemeinsamen Ziels für keinen Akteur deutlich größere Vorteile ergeben als für die anderen Akteure bzw. für keinen Akteur gravierendere Nachteile entstehen als für die anderen. Die Verhandlungen als solche können durchaus wieder unterschiedliche Ausformungen annehmen und vom positionsorientierten Verhandlungsmodus über den kompromissorientierten Modus bis hin zum verständigungsorientierten Verhandeln reichen.<sup>7</sup> „In realen Verhandlungen beobachten wir in der Regel eine Kombination dieser Modi des Verhandeln, die je nach Gegenstand, institutioneller Einbindung der Akteure und nach Phasen des Prozesses variieren“ (Benz 2007, S. 111), merkt Benz dazu an.

Allerdings warnt die Governance-Forschung ebenso davor, jeder Verhandlung gleichberechtigte Interaktionsmechanismen zu unterstellen, weil damit zum einen sehr wohl wirksame hierarchische Mechanismen übersehen werden und damit zum anderen auch gar keine optimalen Lösungen erzielt werden können. Demzufolge ist keiner der gängigen Koordinationsmechanismen zwischen autonomen Akteuren – d.h. weder Hierarchie noch Markt, noch Gemeinschaft – für sich genommen unproblematisch. „Leistungsmaxima bzw. das Effizienzmaximum“ (Döhler 2007, S. 52) der sozialen Koordination können nur durch eine Kombination der unterschiedlichen Mechanismen erzielt werden, wie Marian Döhler feststellt. Deshalb warnt Döhler auch davor, dass die Governance-Forschung „zwar die Idee der Vermischung verschiedener Koordinationsmechanismen lebhaft diskutiert, dabei aber eine Vorliebe für hierarchiefreie Varianten aufweist“ (ebd., S. 52).

Aus all den genannten Gründen stellt auch der Modus der Verhandlung alles andere als ein

6 Es handelt sich dabei um die beiden Vereinbarungen gemäß §15a Bundes-Verfassungsgesetz zum kostenfreien Nachholen von Bildungsabschlüssen im Rahmen der Erwachsenenbildung (BGBl. I Nr. 39/2012) und um den gemeinsamen Qualitätsrahmen für Institutionen der Erwachsenenbildung Ö-Cert (BGBl. II Nr. 269/2012).

7 Zu den unterschiedlichen Verhandlungsmechanismen und den Modi des Verhandeln siehe die zusammenfassende Darstellung von Benz (vgl. Benz 2007, S. 110-112).

Patentrezept für die erfolgreiche Koordination der Akteure und effiziente Strategieumsetzung in interdependenten Systemen dar. Benz hält dazu nüchtern fest: „Verhandlungen sind ein ubiquitärer Governance-Mechanismus. Das bedeutet aber nicht, dass sie kollektives Handeln zu einem einfach zu lösenden Problem machen. Sie erfordern die Lösung von Dilemmasituationen, unterliegen einer Dynamik, die die Möglichkeit des Umschlags von einer progressiven in eine regressive Entwicklung impliziert, weisen in der Regel differenzierte und variable Strukturen auf und sind meistens in andere Strukturen und Koordinationsformen eingebettet. Damit hängt der Erfolg oder Misserfolg von Koordination durch Verhandlungen von einer Vielzahl von Faktoren ab“ (Benz 2007, S. 117).

### Vom interministeriellen zum intergouvernementalen Ansatz

Die Schwierigkeit, aus den Zielsetzungen von LLL:2020 verbindliche Inhalte für alle Verwaltungsebenen und Verwaltungsorganisationen abzuleiten, die in Zusammenhang mit der österreichischen Erwachsenenbildung relevant sind, liegt allerdings auf einer weitaus grundsätzlicheren Ebene. Obgleich die LLL-Strategie die unterschiedlichsten Akteurebenen von den relevanten Bundesministerien über die Länder, die Städte und Gemeinden bis hin zu den Sozialpartnern, den Anbietern und den verschiedenen Einrichtungen der Zivilgesellschaft adressiert, hat sich doch nur die Bundesregierung auf die Umsetzung

der in der LLL-Strategie formulierten Zielsetzungen verpflichtet. Damit ist zwar ein formales Einvernehmen zwischen den involvierten Bundesministerien hergestellt. In Bezug auf die anderen umsetzungsrelevanten Akteure verkörpert die Strategie LLL:2020 aber nicht wesentlich mehr als einen Problemaufriss samt Absichtserklärung der Bundesregierung, zur Bewältigung der identifizierten Probleme mit den anderen Akteuren verstärkt zusammenarbeiten und sie gleichberechtigt einbinden zu wollen. Aus Sicht der nicht-bundesstaatlichen Akteure kann ein derartiger Regierungsbeschluss als freundliche Einladung zur Zusammenarbeit verstanden werden, der man je nach Einschätzung der Situation Folge leistet oder nicht, oder als mahnende Aufforderung, in einen intensiveren Koordinationsprozess mit den bundesstaatlichen Stellen einzutreten. Im für den Gesamtprozess ungünstigsten Fall könnte der Regierungsbeschluss sogar so interpretiert werden, dass der Bund damit den Versuch unternimmt, sich eine Koordinationsrolle anzumaßen, die verfassungsrechtlich keinerlei Deckung findet.

Gerade in diesem Punkt helfen aber neuere Modelle der Verwaltungswissenschaften weiter, die – obgleich vorwiegend betriebswirtschaftlich inspiriert – den Ansätzen der Governance-Forschung Rechnung tragen. In der Regel verlaufen Klärungs-, Verständigungs- und Entscheidungsprozess in strategischen Entwicklungsfeldern, die die Komplexität von Mehrebenensystemen erreicht haben, nämlich iterativ und zeitlich ineinandergreifend, wie Schedler und Siegel betonen. „Es überschneiden sich Formulierung

Tab. 1: Phasen und Funktionen von Strategieprozessen

	Strategieformulierung	Strategieumsetzung	Strategieevaluation
<b>Klärung von...</b>	An- und Absichten der Beteiligten	Realisierungschancen, Interesse der Betroffenen, Handlungsspielräume	Informationsgrundlagen, Funktionen der Evaluation
<b>Verständigung bezüglich...</b>	Strategieentwicklung an sich, inhaltliche Schwerpunkte, einzusetzende Ressourcen	Sinn und Zweck der Strategie, Akzeptanz bei den Betroffenen	Bewertung bisher realisierter Strategien, Schlussfolgerungen, „lessons learned“
<b>Entscheidung über...</b>	Themenfelder, Ziele, Strategien, Maßnahmen- und Budgetpläne	Maßnahmen und Budgets	Anpassungsbedarf, Reformulierung der Strategie

Quelle: Schedler/Siegel 2005, S. 181

und Umsetzung, Umsetzung und Evaluation, sowie Evaluation und Reformulierung einer spezifischen Strategie und die Strategien bezüglich verschiedener Themenfelder und Ziele, Organisationen und Akteure“ (Schedler/Siegel 2005, S. 177). Dieser Prozess bietet die Möglichkeit, Governance-Strukturen und ihre Interaktionsmodi kontinuierlich neu auszurichten und somit auch das Commitment zwischen den Akteurebenen permanent zu erneuern und zu vertiefen.

Den Zusammenhang der zeitlichen Phasen der Strategieentwicklung mit den iterativen Klärungs-, Verständigungs- und Entscheidungsschritten fassen

Schedler und Siegel in einer Matrix anschaulich zusammen (siehe Tab. 1 vorne).

Der Prozess zur Umsetzung der Strategie LLL:2020 wird zeigen, inwieweit dieser iterative Modus geeignet ist, die Verbindlichkeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren und Verwaltungsbereichen der Erwachsenenbildung zu erhöhen und damit Multilevel-Governance-Steuerungsmodelle zu implementieren, die im Sinne der Bürgerinnen und Bürger eine ebenso effektive wie effiziente Leistungserbringung der verschiedenen Verwaltungsebenen ermöglichen.

## Literatur

### Verwendete Literatur

**Benz, Arthur (2007):** Verhandlungen. In: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 106-118.

**Benz, Arthur (2009):** Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimanek, Uwe/Simonis, Georg (2007):** Einleitung. In: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-25.

**Döhler, Marian (2007):** Hierarchie. In: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 46-53.

**Ministerrat (2011):** Vortrag an den Ministerrat 108/24. LLL:2020: Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich. Wien.

**OECD (2012):** Bildung auf einen Blick 2012. OECD-Indikatoren. Paris: OECD.

**Osborne, David/Gaebler, Ted (1993):** Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Plume.

**Österreich-Konvent (2005):** Bericht des Österreich-Konvents. Teil 3: Beratungsergebnisse. Wien.

**Scharpf, Fritz/Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976):** Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg: Scriptor.

**Schedler, Kuno/Siegel, John Philipp (2005):** Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

**Wald, Andreas/Jansen, Dorothea (2007):** Netzwerke. In: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 93-105.

### Weiterführende Literatur

**Berka, Walter/Winkler, Roland (2010):** Zur rechtlichen Organisation von Qualitätssicherungsmaßnahmen im Bereich der österreichischen Erwachsenenbildung. Salzburg (unveröffentlichte rechtswissenschaftliche Studie im Auftrag des BMUKK).

**Lassnigg, Lorenz/Vogtenhuber, Stefan/Osterhaus, Ingrid (2012):** Finanzierung von Erwachsenen- und Weiterbildung in Österreich und in ausgewählten Vergleichsländern. Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien. Wien.

**Republik Österreich (2011):** Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich. LLL:2020. Wien: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur. Online im Internet: [http://www.bmukk.gv.at/medienpool/20916/lll-arbeitspapier\\_ebook\\_gross.pdf](http://www.bmukk.gv.at/medienpool/20916/lll-arbeitspapier_ebook_gross.pdf) [Stand: 2012-12-19].

**Statistik Austria (Hrsg.) (2012):** Erwachsenenbildung 2011. Wien.



Foto: K.K.

## Mag. Martin Netzer

Martin.Netzer@bmukk.gv.at  
<http://www.bmukk.gv.at>  
+43 (0)1 53120

Martin Netzer arbeitete als Trainer und Pädagogischer Assistent im Bereich der Erwachsenenbildung, bevor er im Jahr 2000 ins Unterrichtsministerium wechselte, um dort den nationalen Konsultationsprozess zum „Memorandum über lebenslanges Lernen“ der Europäischen Kommission zu betreuen. Nach mehrjähriger Tätigkeit als Referent und Büroleiter der ehem. Bundesministerin Elisabeth Gehrler ist er seit Februar 2007 mit der Funktion des Bereichsleiters für Erwachsenenbildung am Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur betraut.

## Too Many Cooks...

### Adult education between competence chaos and multilevel governance

#### Abstract

This article provides insight into the fragmented constellation of those active in Austrian adult education at a political and administrative level. At the same time, this constellation reflects the unresolved constitutional issues and the broad diversification of funding sources. And yet: though the competences and funding of Austrian adult education are so complex, it is precisely for this reason that they satisfy the requirement of rethinking political control and administrative cooperation. The diversity of stakeholders in the political arena can be interpreted as a form of governance instead of as a chaos of competences. And the governance perspective provides the opportunity for the interests of all groups with a stake to be taken up. The implementation of the national strategy on lifelong learning LLL:2020, the strategy presented and discussed in the article from this point of view, will show whether and how models of multilevel governance allow effective and efficient performance on different administrative levels.

# Impressum/Offenlegung



## Magazin erwachsenenbildung.at

Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs

Gefördert aus Mitteln des ESF und des BMUKK  
Projekträger: Bundesinstitut für Erwachsenenbildung  
Koordination u. Redaktion: Institut EDUCON – Mag. Wilfried Hackl

erscheint 3 x jährlich online, mit Parallelausgabe im Druck

Online: [www.erwachsenenbildung.at/magazin](http://www.erwachsenenbildung.at/magazin)

Herstellung und Verlag der Druck-Version:  
Books on Demand GmbH, Norderstedt

ISSN: 1993-6818 (Online)  
ISSN: 2076-2879 (Druck)  
ISSN-L: 1993-6818  
ISBN: 9783848256983

## Medieninhaber



Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur  
Minoritenplatz 5  
A-1014 Wien



Bundesinstitut für Erwachsenenbildung  
Bürglstein 1-7  
A-5360 St. Wolfgang

## Herausgeber der Ausgabe 18, 2013

Dr. Stefan Vater (Verband Österreichischer Volkshochschulen)

## HerausgeberInnen des Magazin erwachsenenbildung.at

Mag.<sup>a</sup> Regina Rosc (Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur)  
Dr.<sup>in</sup> Margarete Wallmann (Bundesinstitut für Erwachsenenbildung)  
Mag. Wilfried Hackl (Geschäftsführender Hrszg., Institut EDUCON)

## Fachredaktion

Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Elke Gruber (Universität Klagenfurt)  
Dr. Christian Kloyber (Bundesinstitut für Erwachsenenbildung)  
Dr. Lorenz Lassnigg (Institut für höhere Studien)  
Dr. Arthur Schneeberger (Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft)  
Dr. Stefan Vater (Verband Österreichischer Volkshochschulen)  
Ina Zwirger (ORF Radio Ö1)

## Online-Redaktion

Mag.<sup>a</sup> Bianca Friesenbichler (Institut EDUCON)

## Fachlektorat

Mag.<sup>a</sup> Laura R. Rosinger (Textconsult)

## Übersetzung

Übersetzungsbüro Mag.<sup>a</sup> Andrea Kraus

## Satz

Andreas Brandstätter (/andereseiten / grafik.layout)

## Design

Karin Klier (tür 3))) DESIGN)

## Website

wukonig.com | Wukonig & Partner OEG

## Medienlinie

Das „Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs“ enthält Fachbeiträge von AutorInnen aus Wissenschaft und Praxis und wird redaktionell betrieben. Es richtet sich an Personen, die in der Erwachsenenbildung und verwandten Feldern tätig sind, sowie an BildungsforscherInnen und Studierende. Jede Ausgabe widmet sich einem spezifischen Thema. Ziele des Magazin erwachsenenbildung.at sind die Widerspiegelung und Förderung der Auseinandersetzung über Erwachsenenbildung seitens Wissenschaft, Praxis und Bildungspolitik. Weiters soll durch das Magazin der Wissenstransfer aus Forschung und innovativer Projektlandschaft unterstützt werden. Die eingelangten Beiträge werden einem Review der Fachredaktion unterzogen. Zur Veröffentlichung ausgewählte Artikel werden lektoriert und redaktionell bearbeitet. Namentlich ausgewiesene Inhalte entsprechen nicht zwingend der Meinung der HerausgeberInnen oder der Redaktion. Die HerausgeberInnen übernehmen keine Verantwortung für die Inhalte verlinkter Seiten und distanzieren sich insbesondere von rassistischen, sexistischen oder sonstwie diskriminierenden Äußerungen oder rechtswidrigen Inhalten.

Als Online-Medium konzipiert und als solches weitergeführt, ist das Magazin erwachsenenbildung.at beginnend mit der Ausgabe 7/8, 2009 zusätzlich in Druckform erhältlich.

## Urheberrecht und Lizenzierung

Wenn nicht anders angegeben, erscheinen die Artikel des „Magazin erwachsenenbildung.at“ unter der „Creative Commons Lizenz“. BenutzerInnen dürfen den Inhalt zu den folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich aufführen:

- Namensnennung und Quellenverweis. Sie müssen den Namen des/der AutorIn nennen und die Quell-URL angeben.
- Keine kommerzielle Nutzung. Dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung. Der Inhalt darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.
- Nennung der Lizenzbedingungen. Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter die dieser Inhalt fällt, mitteilen.
- Aufhebung. Jede dieser Bedingungen kann nach schriftlicher Einwilligung des Rechtsinhabers aufgehoben werden.

Die gesetzlichen Schranken des Urheberrechts bleiben hiervon unberührt. Nähere Informationen unter [www.creativecommons.at](http://www.creativecommons.at).

Im Falle der Wiederveröffentlichung oder Bereitstellung auf Ihrer Website senden Sie bitte die URL und/oder ein Belegexemplar elektronisch an [redaktion@erwachsenenbildung.at](mailto:redaktion@erwachsenenbildung.at) oder postalisch an die angegebene Kontaktadresse.

## Kontakt und Hersteller

Magazin erwachsenenbildung.at  
Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs  
p.A. Institut EDUCON  
Bürgergasse 8-10  
A-8010 Graz  
[redaktion@erwachsenenbildung.at](mailto:redaktion@erwachsenenbildung.at)  
<http://www.erwachsenenbildung.at/magazin>