

2 Verwaltungstätigkeiten in Weiterbildungseinrichtungen: Begriffe und Vorannahmen zum Gegenstand

Wenn Mitarbeitende in Weiterbildungseinrichtungen über zu viel Verwaltung klagen, so ist nicht eindeutig, worauf das zielt. Ist es ein Thema der Weiterbildung insgesamt, der Einrichtung, der Position und/oder der Rolle? Diese Arbeit setzt an den konkreten, als Verwaltung wahrgenommenen Tätigkeiten an und berücksichtigt verschiedene Berufspositionen. Diese sind in den Kontext ihrer Einrichtung eingebunden und die Einrichtungen wiederum in Makrostrukturen.

Zunächst gilt es, Begriffe und Vorannahmen zu klären. Im Kapitel 2.1 wird die strukturelle Einbettung von Weiterbildungseinrichtungen und ihren Mitarbeitenden in das Weiterbildungsfeld vorgestellt. Dafür wird ein analytischer Rahmen verwendet, der zwischen Makro-, Meso- und Mikroebene unterscheidet. Auf der Mesoebene der Weiterbildungseinrichtungen geht die Arbeit von vier wesentlichen Berufspositionen aus. Um auf der Mikroebene des Mitarbeiters die Analyse weiterzuführen, werden des Weiteren Begriffe aus der Rollentheorie erklärt. Im Kapitel 2.2 werden die Verben „managen“, „organisieren“ und „verwalten“ auf sprachlicher Bedeutungsebene nebeneinander gestellt und Überlappungen festgestellt. Im Kapitel 2.3 wird der Verwaltungsbegriff definiert, um Transparenz für die Untersuchung zu schaffen. Kurze Erläuterungen zu „öffentlichen Aufgaben“, „verwaltungspolitischen Leitbildern“ und „öffentlicher Verwaltung“ und die Nennung der Merkmale von „Bürokratie“ ergänzen das strukturierende Begriffsinstrumentarium dieser Arbeit, weil diese Aspekte für die Interpretation und das Verständnis der Ergebnisse bedeutsam sind.

2.1 Weiterbildungseinrichtungen und ihre Berufspositionen

Weiterbildung⁴ als „Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernen nach Abschluß einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase“ (Deutscher Bildungsrat 1971, S. 197) kann in unterschiedlichen Formen stattfinden. Für diese Arbeit relevant ist ausschließlich fremdorganisierte, non-formale und formale Weiterbildung, weil es um die Arbeit von Mitarbeitenden

4 Weiterbildung und Erwachsenenbildung werden in dieser Arbeit synonym benutzt.

in Weiterbildungseinrichtungen geht. Diese Bildungseinrichtungen, die Weiterbildung als Kerngeschäft betreiben, setzen jedoch nur einen Teil der Weiterbildungsveranstaltungen um.⁵ Das Berichtssystem Weiterbildung ermittelte einen Anteil von 17% an besuchten Weiterbildungsveranstaltungen bei solchen Weiterbildungseinrichtungen; der größte Anteil von Weiterbildungsveranstaltungen wird mit 41% jedoch durch Arbeitgeber durchgeführt (vgl. Rosenblatt, Bilger 2008, S. 103). Da in der vorliegenden Studie außerdem auf öffentlich zugängliche Angebote fokussiert wurde, sind die Ergebnisse einer entsprechenden Anbieterforschung aus dem Jahre 2008 relevant. Diese spricht „von einer Größenordnung von etwa 25.000 Weiterbildungsanbietern in Deutschland“ (Dietrich, Behrendorf 2008, S. 24). Von einer Basis von 18.800 Weiterbildungseinrichtungen ausgehend, errechnete eine Studie einen Umfang von 1,05 Mio. Beschäftigten in der Weiterbildungsbranche, wovon 74% als Honorarkräfte/Selbstständige, weitere 10% ehrenamtlich und nur 14% sozialversicherungspflichtig beschäftigt arbeiten (vgl. WSF Wirtschafts- und Sozialforschung 2005, S. 15).

2.1.1 Handlungsebenen der Weiterbildung

Die Begriffe „didaktische Handlungsebenen“ (vgl. Flechsig 1989), „institutionelle Staffeln“ (Tietgens 1984a, S. 293), „Operationskreise“ (Schäffter 1998; Schäffter 2001; Schäffter 2003a) und „Mehrebenensystem“ (Schrader 2008a) als Ebenenkonzepte⁶ haben dazu geführt, dass die Differenzierung von Handlungsebenen zum Wissensbestand der Erwachsenenbildung gehört. Sie haben systemanalytisch wie empirisch Relevanz (vgl. Schäffter 2001, S. 124; auch Schäffter 2003a, S. 69).

Die vorliegende Arbeit zu „Verwaltung in Weiterbildungseinrichtungen“ nutzt diese Differenzierung und definiert drei Ebenen: Mikro, Meso und Makroebene der Weiterbildung. Ebenen helfen Komplexität zu reduzieren und Beobachtungen (auch theoretisch) zugänglich zu machen (vgl. Flechsig 1989, S. 3; auch bei Schemmann 2009, S. 354f). Die inhaltliche Beschreibung ist im Folgenden teils wörtlich an Schäffter (vgl. Schäffter 2001, S. 123ff) und Schrader (vgl. Schrader 2008a) angelehnt, wobei Schrader einen Fokus auf Akteure legt und Schäffter auf Institutionalisierungsprozesse.

5 Zu Differenzierungen von Formen und Segmenten sowie zur Anbieterforschung siehe Gnahn 2010b und Dollhausen 2010.

6 Sie haben jeweils einen etwas anderen Bedeutungs-, Entstehungs- und Verwendungshorizont, der hier nicht im Einzelnen ausgeführt wird. Grenzziehungen zwischen den Ebenen bzw. die Anzahl der Ebenen sind teils unterschiedlich. Auch in den Verwaltungswissenschaften wird die Differenzierung von Ebenen genutzt (vgl. etwa Benz 2009; Snellen 2006).

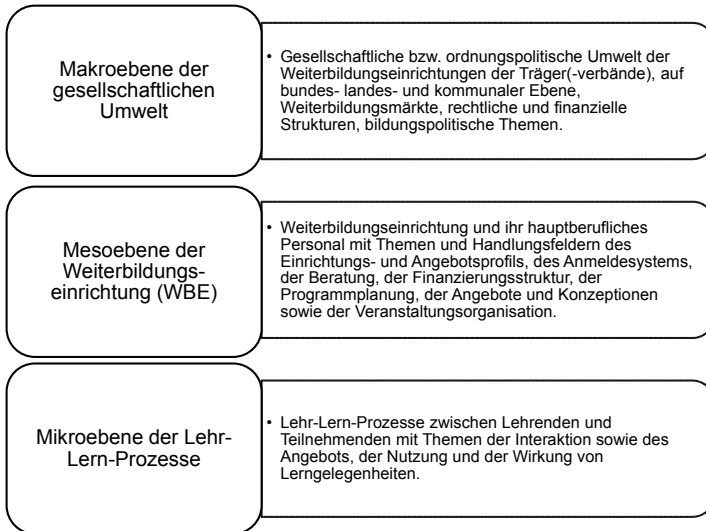


Abbildung 1: Makro-, Meso- und Mikroebene der Weiterbildung

Da diese Arbeit sich auch den handelnden Mitarbeitenden und deren Tätigkeiten eingehend widmet, soll zusätzlich von einer „Mikro-Ebene des Mitarbeiters“ gesprochen werden. Diese Lesart ist in der neo-institutionalistischen Theorie aufzufinden (vgl. Meyer, Hammerschmidt 2006) und wurde z.B. bei der Erforschung von Qualitätsmanagement genutzt (vgl. Hartz, Schrader 2009, S. 324f).

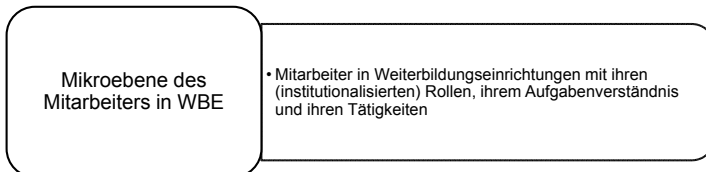


Abbildung 2: Mikro-Ebene des Mitarbeiters in WBE

Damit ist der analytische Rahmen gesetzt, um Forschungsstand und empirische sowie theoretische Ergebnisse zu verorten.

2.1.2 Träger, Weiterbildungseinrichtungen, Organisation und Institution

Vor dem Hintergrund der oben genannten „institutionellen Staffe­lung“ werden „Träger“ und „Einrichtung“ unterschieden. Dies verdeutlicht eine Differenz zwischen der Planung und Durchführung von Weiter­bildungsveranstaltungen durch

die örtliche Weiterbildungseinrichtung einerseits und der Entscheidung sowie rechtlichen und finanziellen Verantwortung für die Weiterbildungsveranstaltungen andererseits (vgl. Tietgens 1984a, S. 293; Zeuner, Faulstich 2009, S. 170; Dollhausen 2010, S. 45f). Die Träger der Einrichtungen, so das Verständnis dieses Begriffes, tragen „die rechtliche und tatsächliche Verantwortung für die Weiterbildungseinrichtung (...) [und schaffen, B.D.] somit die Voraussetzung für die Weiterbildungsarbeit“ (Gnahn 2001, S. 312; auch Gnahn 2010a). Der Begriff Träger wird hier also nicht primär im Sinne des § 21 SGB III (Drittes Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung)⁷ benutzt, der sich auf nicht öffentlich zugängliche Maßnahmen der Arbeitsförderung bezieht, sondern im Sprachgebrauch der Erwachsenenbildungs-/Weiterbildungsforschung. Je nach Angebot oder Angebotsprofil einer Weiterbildungseinrichtung können § 21 SGB III und Sprachgebrauch deckungsgleich sein.

Was wird unter einer „Weiterbildungseinrichtung“ verstanden? Weiterbildungseinrichtungen im Sinne dieser Arbeit sind betriebsförmige (vgl. Schäffter 1998, S. 39) Organisationen, die explizit (vgl. Kade, Nittel, Seitter 1999, S. 130f) Weiterbildung anbieten (vgl. Dollhausen 2010; auch Faulstich 2010). Eine weitere Einschränkung gilt für die Einrichtungen innerhalb dieser Untersuchung: sie haben ein öffentlich zugängliches Angebot und überwiegend sind sie Körperschaften öffentlichen Rechts. Der Begriff „Weiterbildungseinrichtung“ wird in dieser Arbeit deshalb präferiert, weil er den gewählten Zugang zum Gegenstand und den Horizont der empirischen Beobachtungen präziser beschreibt als der allgemeinere Begriff der „Organisation“.

In der Erwachsenenbildung/Weiterbildung wird von der „organisationsbezogenen Wende [im Original fett]“ (Küchler, Schäffter 1997, S. 43; auch Schäffter 2003a) gesprochen⁸, mit der sich auch die erwachsenpädagogische Organisationsforschung entwickelt hat und die sich derzeit etabliert (vgl. Dollhausen, Feld, Seitter 2010b, S. 15). Der Organisationsbegriff ist vielschichtig und wird von unterschiedlichen Fachdisziplinen in Anspruch genommen. Der Begriff kann für diese Arbeit jedoch nicht abschließend definiert werden; es werden aber einige wichtige Vorannahmen artikuliert.

Zunächst erfordert der Organisationsbegriff, ob bzw. wann er eher prozessual oder institutionell (Unterscheidung nach Schreyögg 1999) verstanden wird. Anzutreffen ist in der erwachsenpädagogischen Organisationsforschung

7 Rechtsnormen werden in dieser Arbeit mit Paragraph und Gesetzesname zitiert. Die Belege wurden inhaltlich am 28.12.2013 anhand des Dienstangebots „Gesetze im Internet“ des Bundesministeriums der Justiz und Verbraucherschutz unter der URL <http://www.gesetze-im-internet.de> zuletzt geprüft.

8 Vor der auch der Begriff der „Verwaltung“ und „Organisation“ tendenziell synonym verwendet wurden.

ein z.B. in der Organisationspsychologie und den Wirtschaftswissenschaften gebräuchlicher (institutioneller) Organisationsbegriff (vgl. z.B. Kil 2003, S. 15; Kil 1998, S. 32; Hartz, Schardt 2010, S. 23; Rosenstiel 2000, S. 5f; Schreyögg 1999, S. 9ff). Diese Begriffsverwendung zielt auf das oben dargelegte Verständnis einer Einrichtung. Sofern weiterhin im Rahmen dieser Arbeit von „Organisationsstruktur“ oder von „Organisationseinheit“ die Rede ist, verweisen diese Begriffe auf organisatorische Differenzierung bzw. Arbeitsteilung und organisatorische Integration bzw. Kooperation in den Einrichtungen (vgl. Schreyögg 1999; Kieser, Walgenbach 2010, S. 71; Schulte-Zurhausen 2010, S. 4).

Anregend für diese Arbeit ist zudem die Auffassung, „dass Organisation als ein Zusammenspiel verschiedener Fachkompetenzen [im Original fett hervorgehoben] zu einer komplexen Verknüpfungsstruktur verstanden wird“ (Kühler, Schäffter 1997, S. 60). Offen bleiben soll an dieser Stelle, ob die Autoren dies ausschließlich auf einrichtungsinterne, sich verknüpfende Einheiten (i.e.S. Abteilungen oder Berufspositionen) beziehen. Denn aufgrund Schäffters Rezeption von Weick (Weick 1976) und aufgrund seines Konzepts der „Schlüsselsituation“⁹ kann angenommen werden, dass er nicht nur eine strukturfunktionale Ansicht vertritt (vgl. Schäffter 1987, S. 165). Aus systemtheoretischer Sicht auf Organisationen bzw. Weiterbildungseinrichtungen erscheinen Organisationen im Allgemeinen als Ort struktureller Kopplung von Funktionssystemen (vgl. Tacke 2004; Lieckweg 2001). Weiterbildungsorganisationen im Speziellen erscheinen als „multireferentielle Systeme“ (Dollhausen 2008, S. 23; vgl. Tacke 2004, S. 23) etwa in den Funktionsbezügen zu Wissenschaft, Politik, Recht oder/und Wirtschaft. Schrader geht in Bezug auf die verschiedenen Ebenen davon aus, dass „Erwartungsstrukturen (...) *re-kontextualisiert* werden“ (Schrader 2008a, S. 45, Hervorhebung im Original). Das bedeutet auch, dass auf den verschiedenen Ebenen des Weiterbildungssystems die Bezüge zu Funktionssystemen (handelnd) interpretiert werden.

Mit den bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass der abschließend zu definierende Begriff der „Institution“ sich nicht auf die betriebsförmige Einrichtung beziehen kann. Vielmehr wird der Begriff im neo-institutionalistischen Sinne genutzt. „Eine soziale Regel ist dann eine Institution, wenn sie maßgeblich für ein empirisches Phänomen ist, wenn sie in sozialer Hinsicht für einen oder mehrere Akteure verbindlich ist und wenn sie zeitlich von langer Dauer ist.“ (Senge 2006, S. 44).¹⁰

9 Das Konzept wird im Zusammenhang mit den Ergebnissen in Kapitel 7 aufgegriffen.

10 vgl. auch Senge 2005, S. 120; frühere Rezeption eines sozialwissenschaftlichen Institutionenbegriffs in der Erwachsenenbildung siehe Schäffter 2001, S. 40; aktueller Koch, Schemmann 2009b, S. 7; Schrader 2011, S. 108

2.1.3 Berufspositionen in Weiterbildungseinrichtungen

Da die Arbeit auf die Mitarbeiterebene eingeht, ist über Berufspositionen in Weiterbildungseinrichtungen nachzudenken. Die vorliegende Arbeit geht von vier Berufspositionen aus: den Leitenden (L), den Kursleitenden (KL) bzw. Lehrenden, den hauptamtlich pädagogischen Mitarbeitenden (HPM) und den Verwaltungsmitarbeitenden (VMA). Diese vier Positionen unterscheidet idealtypisch auch das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) als Berufsbilder¹¹.



Abbildung 3: Berufsbilder in der Erwachsenenbildung (Mania, Strauch 2010, S. 76)

Der Überblick in dieser Abbildung vermittelt einen ersten Eindruck von den Aufgaben der vier Positionen. Diese Schwerpunktsetzung soll jedoch nicht verkennen, dass es in den einzelnen Einrichtungen auch andere Positionen¹² gibt, da Einrichtungen unterschiedlich strukturiert sind. Auch in der vorliegenden Untersuchung sind zusätzlich eine Verwaltungsleitung (als Vorgesetzte der Verwal-

11 Hier wird der Begriff der Position benutzt, weil die Rollenerwartungen darauf gerichtet sind (vgl. 2.1.4).

12 Kil zählt für die VHS auf: „Volkhochschulleitende (...) Abteilungs-/Zweigstellenleitende, Fachbereichsleitende (...) Hauptamtlich Pädagogische Mitarbeitende (...) Verwaltungsleitende (...) Verwaltungsmitarbeitende (...), Hausmeister, Aushilfskräfte (...), Reinigungspersonal Mitarbeitende in „Sondermaßnahmen“ (...) WeiterbildungslehrerInnen, Kursleitende“ (Kil 1998, S. 24). Ein (humoristisches) „Who-is-Who“ siehe Hufer, Landscheidt et al. 1992, S. 280-284.

tungsmitarbeitenden) und eine Außenstellenleitung (hier für die dezentrale, nebenberufliche Veranstaltungsorganisation) vertreten.

Welche Beschäftigungsverhältnisse und welche Anteile können für die Positionen angenommen werden? Gemäß der VHS-Statistik aus dem Arbeitsjahr 2011 (vgl. Huntemann, Reichart 2012), kann bei Leitungs- und Verwaltungspersonal sowie bei pädagogischen Mitarbeiter/innen von einem hauptberuflichen Beschäftigungsverhältnis ausgegangen werden. In Volkshochschulen einiger Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein) sind auch Leitende an (eher kleineren aber selbstständigen) Volkshochschulen nebenberuflich tätig. Der Anteil an befristeten Beschäftigungsverhältnissen ist – so die VHS-Statistik – bei pädagogischen Mitarbeitenden im Vergleich zu den Verwaltungsmitarbeitenden höher (vgl. Huntemann, Reichart 2012, Tabelle 2). Dass der Anteil der freiberuflich tätigen Lehrenden/Kursleitenden in der Weiterbildungsbranche mit 74% hoch ist, haben die eingangs angeführten Zahlen bereits belegt (vgl. WSF Wirtschafts- und Sozialforschung 2005, S. 15). Hessische Volkshochschulen beispielsweise meldeten für die VHS-Statistik 2011 insgesamt 11.856 Kursleiter/innen (Personen) und 597 hauptberufliche Stellen, die sich auf Leitungen (35 Stellen), pädagogische Mitarbeitende (258 Stellen) und Verwaltungsmitarbeitende (304 Stellen) verteilen (Huntemann, Reichart 2012, Tabellen 2 und 3).

Gemeinsam setzen die Mitarbeitenden die Schlüsselprozesse der Weiterbildungseinrichtungen um: im Zentrum stehen Prozesse der Programmplanung und Kursumsetzung/-durchführung. In Bezug auf die Zusammenarbeit von hauptberuflichem Personal sind zwei organisationsstrukturelle Modelle in der Literatur beschrieben worden: das „KGSt-Modell“ und das „Arbeitsgruppen-Modell“. Die damit verbundenen, ebenfalls ideal-typischen Organigramme werden hier aufgeführt.

Das KGSt-Modell¹³ (vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung 1973, S. 26) aus dem Gutachten „Volkshochschule“ sieht eine zentrale Verwaltungsabteilung und daneben durch pädagogische Mitarbeitende besetzte, fachthematisch differenzierte Abteilungen vor. Ausgangspunkt für diese Struktur ist der „Verwaltungsgliederungsplan“ (vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung 1968), der bis heute in der Kommunalverwaltung häufig Bestand hat (vgl. Bogumil, Jann 2009, S. 160).

13 KGSt: „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung“, seit dem Jahr 2005 „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement“.

Wenn, wie schon erwähnt, Einrichtungen auch jeweils unterschiedlichste Organisationsstrukturen haben, so können die Modelle als Idealtypen die Ergebnisdarstellung und –interpretation greifbarer machen.

2.1.4 Rollenbegriffe

Um die Thematik „Verwaltung in Weiterbildungseinrichtungen“ auf der Mikro-Ebene des Mitarbeiters zu analysieren, werden der Begriff der „Rolle“ und die damit verbundenen Begriffe „Rollensatz/Rollenpartnerschaft“ und „Teilrollen/Rollenelement“ herangezogen und hier knapp erklärt. Zur organisationssoziologischen Analyse von Weiterbildungseinrichtungen hatte Büschges 1980 – mit dem Hinweis, dass Rolleninhaber Gestaltungsspielräume haben – vorgeschlagen, den Begriff der Rolle und des Rollensystems zu nutzen (vgl. Büschges 1980, S. 291f). Ein Zugang zur Untersuchung von Weiterbildungseinrichtungen mit Hilfe von Rollenbegriffen hat sich jedoch in der Erwachsenenbildung/Weiterbildung nicht durchgesetzt.¹⁵ In der vorliegenden Untersuchung bereichern sie die Analyse und Interpretation der Daten.¹⁶

Soziale Rolle ist ein „Grundbegriff der Soziologie“ (Miebach 2010, S. 39, auch S. 39-66).

„Rolle wird dabei verstanden als ein Bündel normativer Erwartungen, die an den Inhaber einer bestimmten sozialen Position gerichtet sind. Die Position (...) wird in erster Linie über den Beruf bzw. die ausgeübte Tätigkeit festgelegt.“ (Nerdinger, Blickle, Schaper 2008, S. 565; vgl. auch Fischer, Wiswede 2009, S. 517).

Auf den Untersuchungsgegenstand angewendet, geht es darum, mit den vier Berufspositionen verbundene Rollen(-erwartungen) zu analysieren. Dafür wird auch der Rollensatz bzw. die Rollenpartnerschaften genutzt.

15 Wiltrud Gieseke übt 1982 explizit Kritik am rollentheoretischen Ansatz bzw. an einem „statischen Rollenbegriff“ (Gieseke-Schmelzle 1982, S. 239), weil er für die Analyse der beruflichen Sozialisationsprozesse beim Berufseinstieg nicht genügend Raum gebe (vgl. Gieseke-Schmelzle 1982, S. 239f). Am Rollenbegriff hat sich der Streit um das normative und interpretative Paradigma der Soziologie „entzündet“ (Miebach 2010, S. 39, siehe auch S. 24-27). Auch Schäffter kritisierte als Vertreter interpretativer Ansätze in der Organisationsforschung Büschges Beitrag als „Ergänzung des Pädagogischen durch organisations-soziologische Dimensionen“. Dies verstellt den Blick für Erwachsenenbildung als Geflecht organisatorischer Prozesse.“ (Schäffter 1987, S. 168, Hervorhebung im Original).

16 Es besteht dabei nicht der Anspruch, soziologisch wie organisationspsychologisch ausdifferenzierte Konzepte der Rollentheorie vollumfänglich aufzugreifen. Struktur-funktionalistische und interaktionistische Perspektiven (vgl. Fischer, Wiswede 2009, S. 518-522; Miebach 2010, S. 39, S. 48f) werden jedoch berücksichtigt.

Dieses Modell ist ein Schwerpunkt der strukturfunktionalistischen Rollentheorie. Hier geht es um die Beziehungen/Partnerschaften mit anderen Rollen von Bezugspersonen oder Bezugsgruppen einer Position (vgl. Merton 1995, S. 349ff; Miebach 2010, Kapitel 2.1; Esser 2002, Kapitel 7.1). Der Begriff „Rollensatz“ wird wie bei Nerdinger benutzt (vgl. Nerdinger, Blickle, Schaper 2008, S. 30), daher wird er hier lediglich¹⁷ dazu genutzt, um in Rollenpartnerschaften etwaige Erwartungen an die Mitarbeitenden in Weiterbildungseinrichtungen zu lokalisieren. Der Rollensatz nennt die Partner, die „Rollenpartnerschaft“ enthält in dieser Arbeit auch die Inhalte/Themen, wie sie in der Besprechung von Verwaltungstätigkeiten im Hinblick auf die Bezugspositionen des Rollensatzes genannt werden. Dies ist wichtig, weil die Thematik des Verhältnisses von Verwaltung und Pädagogik auch eine auf der Ebene der Mitarbeitenden untereinander ist.

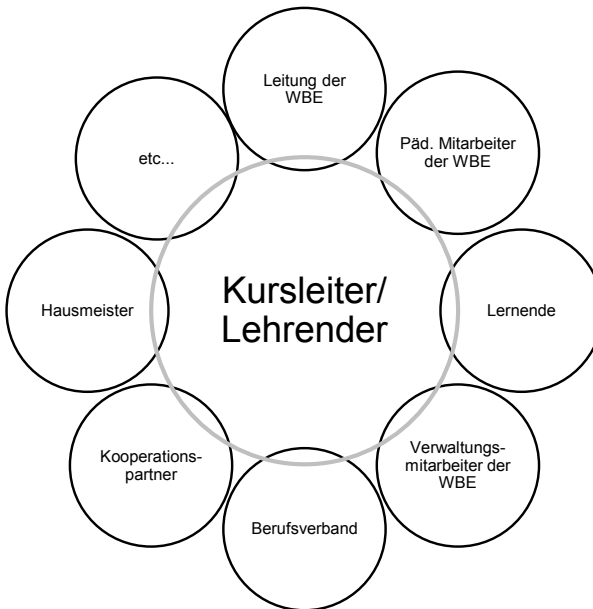


Abbildung 6: Möglicher Rollensatz am Beispiel eines Kursleiters/Lehrenden

Weiterhin wird in dieser Arbeit der Begriff „Teilrolle/Rollenelemente“¹⁸ verwendet, um auszudrücken, dass mit einer Position verschiedene Bündel von Er-

¹⁷ Diese Auffassung reduziert Mertons Modell des Role-Set auf die Rollenpartnerschaften.

¹⁸ Bei Esser „Rollenelemente“ (vgl. Esser 2002, S. 149f). Bei Boudon „Teilrollen“ (vgl. Boudon 1980, S. 60). Es wird in der Literatur auch von mehreren Rollen gesprochen (vgl. Miebach 2010, S. 44; Nonnenmacher 2007, S. 128; Katz, Kahn 1978, S. 197f).

Verwaltung in Weiterbildungseinrichtungen
Vom diffusen Unbehagen zum
professionell-reflektierten Umgang mit
Verwaltungstätigkeiten

Dietsche, B.

2015, X, 210 S. 32 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-09303-7