

Stellungnahme der LAAW-NRW e.V. zum Evaluationsgutachten

„Lernende fördern - Strukturen stützen“ Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes (WbG) Nordrhein-Westfalen Abschlussbericht des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung e.V. (DIE) vom Februar 2011

I. Grundsätzliche Einschätzung der Evaluationsergebnisse

1. In seinen Befunden attestiert das DIE der durch das WbG geförderten Weiterbildung in NRW, dass sie ihren gesetzlichen Auftrag sehr gut erfüllt und sich darüber hinaus den gesellschaftlichen und weiterbildungspolitischen Herausforderungen stellt. Das Zusammenwirken von kommunalen Einrichtungen (VHS) und Einrichtungen in anderer Trägerschaft (WBE-AT) habe sich bewährt, denn es trage dazu bei, dass die große Vielfalt an Zugängen den verschiedenen Personen- und Zielgruppen die Teilnahme an Weiterbildung eröffne. Die Weiterbildung „ist in hohem Maße systemrelevant“, so das DIE in seiner grundsätzlichen Bewertung (S. 30). Damit wird der gesellschaftliche Stellenwert von Weiterbildung für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung klar benannt.
2. Positiv zu bewerten ist, dass die Untersuchung die Aufgabenzuwächse für die Weiterbildung bei rückläufiger Förderung hinsichtlich der Folgen für Einrichtungen und Mitarbeitende thematisiert und die erreichten Belastungsgrenzen, insbesondere für kleine Einrichtungen und Mitarbeitende, aufzeigt. Die Untersuchung unterstreicht die Bedeutung der Hauptamtlichkeit für die Qualität der Bildungsarbeit und die Notwendigkeit von Entlastung und Unterstützung zur Qualitätssicherung (bspw. im Vorschlag, die zu erbringende Unterrichtsleistung in Bezug auf die Stellenförderung für HPM abzusenken, sowie in den Verweisen auf die benötigten Supportleistungen durch das Land, zum Beispiel in Form von Fortbildungen für das pädagogische Personal).
3. Ebenso positiv zu bewerten ist, dass zentrale Entwicklungsaufgaben aufgezeigt werden: Weiterbildungsarbeit mit „bildungsfernen“ und sozial benachteiligten Gruppen, der Ausbau des zweiten Bildungswegs, der Aufbau einer trägerneutralen und flächendeckenden Weiterbildungsberatung, die Bereitstellung von Supportleistungen für Einrichtungen und WeiterbildnerInnen, der Aufbau eines landeseinheitlichen Berichtswesens und die Abstimmung der Weiterbildungspolitik des Landes.

4. Kritisch anzumerken ist, dass die Leistungen der Volkshochschulen in der Studie ausführlich beschrieben und gewürdigt werden, während die Ausführungen zu den Leistungen der Weiterbildungseinrichtungen in anderer Trägerschaft (Bildungswerke und Bildungsstätten) eher unpräzise und blass bleiben. Dabei haben die WBE-AT sowohl mit Blick auf die Entwicklung der Weiterbildung in NRW als auch hinsichtlich der aktuellen Leistungen in den erfassten Angebotssegmenten einen ebenso bedeutsamen Anteil; zum einen als Spezialisten in bestimmten Angebotssegmenten, zum anderen in Hinblick auf bestimmte Zielgruppen. Für Teillandschaften (bspw. für den Bereich eines Regierungsbezirks) hätte der Beitrag der WBE-AT an der gesamten Weiterbildung verdeutlicht werden können.
5. Die Bedeutung einiger Bildungsbereiche für das lebenslange Lernen, bspw. der kulturellen Bildung, wird nicht thematisiert. Insbesondere die Bedeutung der politischen Bildung bleibt unterbelichtet. Zwar wird eingangs mit Verweis auf die europäische Ebene der zentrale Stellenwert von politischer Bildung im Rahmen von Weiterbildung erwähnt: „Sie fördert und unterstützt das politische Bewusstsein und das bürgerschaftliche Engagement der Bevölkerung (Citizenship)“ (S. 28); aber im Abschlussbericht des DIE kommt dies weder in den Befunden noch in den Empfehlungen zum Ausdruck. Dabei stand allein schon aus dem Berichtswesen der Landeszentrale für politische Bildung belastbares Material für eine kritische Würdigung dieser Bildungsarbeit zur Verfügung.

II. Bewertung der zentralen Handlungsempfehlungen

Positiv zu bewerten sind die fünf Leitlinien, die das DIE seinen Vorschlägen zugrunde legt.

Diese lauten:

- Die plurale und vielfältige Trägerlandschaft soll erhalten bleiben.
- Das flächendeckende, wohnortnahe und gemeinwohlorientierte Angebot soll gesichert sein.
- Die Existenzfähigkeit kleiner Einrichtungen soll nicht gefährdet werden.
- Die Hauptberuflichkeit soll als Garant für Kontinuität und Professionalität gestärkt werden.
- Die Einrichtungen sollen ein möglichst hohes Maß an Planungssicherheit erhalten. (S. 306)

Gleichwohl lassen sich diese Leitlinien nicht durchgängig und stringent als maßgebliche Kriterien in den Handlungsempfehlungen wiederfinden. Zudem erscheinen einige Überlegungen nicht hilfreich, wenn es darum gehen soll, mehr Menschen an Weiterbildung zu beteiligen.

1. Gemeinwohlorientierung

Zur Präzisierung des Topos „gemeinwohlorientierte Bildung“ werden, obwohl die bisherige Praxis und kommunikative Klärung des § 11 (2) WbG mit Lob bedacht wird, weitere Kriterien vorgeschlagen. Die geforderte Anpassung des WbG an den Negativkatalog des AWbG ist ein ungeeignetes Kriterium (bspw. mit Blick auf niedrighschwellige Angebote für besonders förderungswürdige Zielgruppen).

2. Förderung von sozial benachteiligten Gruppen und Zweiter Bildungsweg

Zur besonderen Zielgruppenförderung wird das Instrument der Zielvereinbarung vorgeschlagen. Eine allgemeine Verpflichtung für jede Einrichtung auf eine Marge von 20 bis 30% wird der Praxis nicht gerecht. Statt für die gesamte Angebotsförderung eine mehr oder weniger verbindliche Quote festzulegen, die wiederum bei einer entsprechenden Nachweispflicht zu einem enormen Verwaltungsaufwand führen würde, ist zu überlegen, ob nicht ein gezieltes Förderprogramm für ein niedrighschwelliges Angebot, das den Lebenslagen der besonders unterstützungsbedürftigen Zielgruppen und adäquaten Zugangswegen Rechnung trägt (aufsuchende Bildungsarbeit einschließlich aufsuchender Informations- und Beratungsarbeit), eher geeignet ist, den Menschen, die aufgrund von unterschiedlichen Barrieren bislang nicht von Weiterbildung profitieren, den dringend erforderlichen Zugang zu ermöglichen. Ähnlich wie für den zweiten Bildungsweg vorgeschlagen, sollten für diese gesellschaftlich wichtige Aufgabe Sondermittel zur Verfügung gestellt werden, ohne dass diese zu Lasten der regulären WbG-Förderung gehen. Der zweite Bildungsweg besitzt für von Ausschluss bedrohte Menschen eine wichtige Funktion zur Teilhabe. Ihn zu stärken ist deshalb ein wichtiger Beitrag zur gesellschaftlichen Inklusion.

3. Hauptamtlichkeit, Sicherung der Qualität und Fördersystematik

Die Einrichtungen der Weiterbildung zeichnen sich insgesamt aufgrund ihrer langen institutionellen Tradition und ihrer starken hauptamtlichen Struktur durch eine hohe Professionalität aus. Mit der Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen unter dem Gesichtspunkt der Teilnehmendenorientierung hat die Weiterbildung eine zentrale Grundlage für eine langfristige Absicherung von Qualität und Professionalität geschaffen. Eine weitere wichtige Voraussetzung hierfür ist die im WbG verknüpfte Förderung von Personal- und Angebotsförderung. Während für die VHS zur Finanzierung ein Modell vorgeschlagen wird, das weiterhin Personal- und Angebotsförderung unter ausdrücklicher Bezugnahme von Qualitätsstandards in Beziehung setzt, wird dieser Ansatz für die WBE-AT nicht verfolgt.

Stattdessen wird ein Mischsystem aus Sockel- und Leistungsförderung vorgeschlagen. Die Sockelförderung soll dazu beitragen, dass kleine Einrichtungen in ihrer Existenz gesichert werden. Dies ist zu zunächst einmal zu begrüßen. Allerdings soll für das darüber hinausgehende Leistungsspektrum nur nach Durchschnittssätzen für die erbrachten Unterrichtseinheiten gefördert werden. Die Aufhebung der Verknüpfung von Personal- und Maßnahmeförderung für den ausschließlich leistungsbezogenen Förderanteil kann in der Praxis schnell zu Lasten der Qualität der Bildungsarbeit gehen, nämlich dann, wenn die Erbringung von Unterrichtsstunden und/oder Teilnahmetagen nicht mehr an hauptamtlich beschäftigtes Personal gekoppelt wird, wie dies für den VHS-Bereich vorgeschlagen wird. Es ist nicht einsichtig, warum dieses Argument für die WBE-AT nicht gelten soll. Außerdem widerspricht dieser Vorschlag der Leitlinie, dass die Hauptamtlichkeit gefördert werden soll. Hier erwarten wir eine Gleichbehandlung von Volkshochschulen und WBE-AT.

Das vorgeschlagene Berechnungsverfahren zur Förderung der WBE-AT ist für den Teil, der über die Sockelförderung hinausgeht, nicht zumutbar, denn es setzt die WBE-AT einer fragwürdigen Konkurrenz aus, die auf Kosten von Qualität und Zielgruppenorientierung gehen muss und zu einer ruinösen Umverteilung zuungunsten von Einrichtungen gehen wird, die nur über geringe Eigenmittel verfügen. Für die Qualität der Bildungsarbeit entscheidend ist das Niveau der Förderung. Zu Recht verweist die Evaluation auf die prekären Beschäftigungsverhältnisse in weiten Teilen der Weiterbildung. Dies betrifft besonders die Kursleitenden, aber auch Teile der

Hauptamtlichen. Damit hier eine Veränderung möglich wird, bräuchte die Weiterbildung mindestens Fördersätze auf der Grundlage des Jahres 2000.

4. Weiterbildungsberatung

Eine flächendeckende, wohnortnahe und trägerneutrale Weiterbildungsberatung ist wünschenswert. Sie sollte so organisiert sein, dass aufsuchende und mobile Elemente zum festen Bestandteil der Beratungsstruktur gehören. Menschen, die auf Beratungsleistung angewiesen sind, sollten sie dort bekommen, wo sie mit vertrauensvoller Unterstützung rechnen können. Ein auf kommunaler Ebene implementiertes Beratungssystem braucht deshalb weniger eine zentrale Anlaufstelle, sondern vielmehr dezentrale, bereits bekannte und akzeptierte Stellen der Unterstützung. Die Beratungskompetenzen aller Weiterbildungseinrichtungen sind einzubeziehen und entsprechende Leistungen zu honorieren. Die dafür notwendigen Mittel müssten als zusätzliche Förderung bereitgestellt werden. Dies betrifft auch die Kosten für notwendige Qualifizierungen von Fachpersonal. Bereits heute werden von Einrichtungen der anderen Weiterbildung vielfach Beratungsleistungen erbracht, die über das eigene Angebot hinausgehen. Dies geschieht bspw. für Menschen mit sozialen Benachteiligungen.

5. Berichtssystem

Der Aufbau eines landeseinheitlichen und schlanken Berichtssystems ist auch ein Anliegen der Weiterbildung. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass sich die Erhebung von einrichtungsspezifischen und angebotsbezogenen Daten auf grundlegende Informationen beschränkt (Leistungsdaten bspw. analog der im § 11 (2) WbG formulierten Angebotsstruktur). Eine Befragung der Teilnehmenden, bspw. wie vom DIE vorgeschlagen im vierjährigen Rhythmus für einen festgelegten Monat, kann sowohl dem Land als auch den Einrichtungen Aufschluss über die erreichten Milieus und Zielgruppen liefern. Dabei muss bei den Erhebungsverfahren darauf geachtet werden, dass für die Teilnehmenden die Freiwilligkeit und der Datenschutz gewährleistet werden und der Aufwand für die Einrichtungen minimal bleibt.

6. Beiräte, Landesausschuss, Interministerielle Arbeitsgruppe und Landesinstitut

Zur Weiterentwicklung der Weiterbildung schlägt das DIE die Einrichtung von Beiräten und eines Landesausschusses vor. Auf der administrativen Ebene soll eine Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) die praktische Weiterbildungspolitik abstimmen und für die Bereitstellung von Supportleistungen für Einrichtungen und WeiterbildnerInnen soll ein Institut gegründet werden. Damit würden Entscheidungen korrigiert, die vor Jahren zum Wegfall entsprechender Supportleistungen durch das Land führten und zur Folge hatten, dass Einrichtungen einen erheblichen Mehraufwand und zusätzliche Kosten für die Qualifizierung von Fachpersonal übernehmen mussten. Aus Sicht der LAAW sind eine bessere Koordination der Weiterbildung und der Aufbau von Supportstrukturen wünschenswert. Angesichts der knappen Ressourcen sollten Vorschläge zum Tragen kommen, die den Einrichtungen und Akteuren der Weiterbildung tatsächliche Mitsprache ermöglichen, das Einbringen von vorhandenem Know-how fördern und ohne großen bürokratischen Aufwand realisierbar sind.

Der Vorstand der Landesarbeitsgemeinschaft für eine andere Weiterbildung NRW e.V.

Bielefeld, den 11. Mai 2011