NRW-Landesförderung für Weiterbildung

WAS NÜTZT DIE VERFASSUNGSGARANTIE?

Peter Ch. Neu

Spätestens seit der Kürzung der Landesmittel für Erwachsenenbildung im Doppelhaushalt 2004/2005 (vgl. auch das Gespräch S. 26f.) stellt sich den betroffenen Verbänden die Frage: Wann ist die Grenze erreicht, an der die in der Landesverfassung zugesagte Förderung von Erwachsenenbildung eine weitere Absenkung der Mittel verbietet? Peter Ch. Neu spricht in diesem Beitrag aus Sicht der katholischen Erwachsenenbildung des Landes – aber keineswegs auf diesen Sektor eingeengt. Seine als historischer Längsschnitt angelegte Analyse hinterlässt die ernüchternde Erkenntnis, dass Landesförderung wie Verfassungsgarantie Auslaufmodelle sind.

Es gab einmal Zeiten, da betrug die Landesförderung für Erwachsenenbildung noch 25 Prozent. Doch das alte Volkshochschulfinanzierungsgesetz der Jahre 1953 bis 1975 hat sich längst überlebt. Im Jahr 1999, dem letzten Jahr einer vom Land geführten Weiterbildungsstatistik, betrug der Anteil der Landesförderung keine 20 Prozent mehr – jedenfalls was die Gesamtausgaben katholischer Erwachsenenbildung in Höhe von ca. 250 Millionen DM betraf.
Die staatliche Erwachsenen-/Weiterbildungsförderung erfolgt in NRW auf der Grundlage des 1999 durch das »Gesetz zur Modernisierung der Weiterbildung« novellierte »Weiterbildungsgesetz«.
Eine Analyse der Entwicklungen der Landesförderung in den vergangenen Jahren muss an die umfangreichen und profunden Evaluationsergebnisse in der Peers-Begutachtung des Landes aus dem Jahr 1997 erinnern (Landesinstitut für Schule und Weiterbildung 1997).
Hauptforderungen waren damals:

- Koordinierung, wenn nicht gar Zusammenfassung aller Weiterbildungsausgaben in einem Ressort. Dies ist nach Zwischenschritten in dem inzwischen zuständigen Ministerium für Wirtschaft und Arbeit weitgehend erfolgt.
- Eine Art Supervisionsfunktion des Landes u.a. im Hinblick auf »soziale Zielgenauigkeit« der Weiterbildung, Impulse zu größerer Markttransparenz, zur Beratung und Qualitätssicherung im Sinne des Verbraucherschutzes und Entwicklung von möglichst dezentralen regionalen Weiterbildungsstrukturen. Dies scheint im Gefolge der vorrangig angegangenen Kürzungen der Förderung aufgegeben worden zu sein.
- Im Hinblick auf die Finanzen wurden deutsche und internationale Modelle erwogen, insbesondere auch die Umstellung von der Angebots- auf die Nachfrageförderung. Diese wurden aber von den Peers nicht weiter verfolgt und weder von der Landesregierung noch vom Landtag aufgegriffen.
- Die bisherige Fördersumme (250 Mio. DM gesetzliche und sogenannte Ermessensmittel) sollte erhalten und möglichst dynamisiert werden bei folgender Konzentration:
  1. Verschiebung der Förderung zu Gunsten des hauptberuflichen pädagogischen Personals.
  2. Konzentration der Programmförderung auf Schwerpunkte von besonderem öffentlichen Interesse. Beides ist umgesetzt worden.
  3. Vorweg-Abzug kleinerer Summen (immerhin 30 Mio. DM damals) für Innovationen, für den erhöhten Mittelbedarf im zweiten Bildungsweg und zur Entwicklung regionaler Weiterbildungsnetze. Hiervon wurde nur die Förderung des zweiten Bildungswegs aufgegriffen.

1998 erwies sich dann eine – insbesondere die Förderung der Internatseinrichtungen in Frage stellende – Kürzungsabsicht des Finanzministers um 38 bis 54,5 Mio. DM in 2002 als Katalysator zur Novellierung. Von einer Dynamisierung der Weiterbildungsförderung war nicht mehr die Rede. Der entsprechende § 12 des Haushaltsgesetzes für 2000 stärkte im Entwurf die Personalförderung gegenüber der Maßnahmenförderung bei einem eingeschränkten Spektrum an zu fördernden Themenbereichen. Eine politische Zusage erfolgte für ungekürzte Fördermittel des Landes bis zum Ende des Umstellungskorridors mit Jahresende 2004.
In der Ergänzungsvorlage zum Haushalt vom 26.11.1999 wurden die bisher eigenständig ausgewiesenen Mittel zur Förderung von schulabschlussbezogenen Lehrgängen insbesondere an Volkshochschulen (ca. sechs Mio. DM) mit den regulären Mitteln nach dem Weiterbildungsgesetz zusammengefasst. Diese Mittel für die kommunalen Volkshochschulen finden sich dann 2002 bis auf einen Merkposten im Gemeindefinanzierungsgesetz, d.h. als Zweckbindung kommunaler Mittel.
Schon 2002 wurde aus Gründen der Haushaltskonsolidierung eine zehnprozentige Mittelkürzung durch die Landesregierung verfolgt, die nach politischen Interventionen auf zwei Jahre, also auf 2003 und 2004 (2003 minus 5 Prozent und 2004 minus 10 Prozent) gestreckt wurde.

Nach schwierigen Vorbereitungen erblickte der Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 das Licht der Welt mit einer Kürzungsmarge von 15 Prozent in beiden Jahren. Das bedeutet für die Förderung der freien Träger eine Absenkung der Fördersumme um insgesamt sage und schreibe fünf Millionen Euro. Dazu sollen die Ermessensmittel für politische Bildung in 2004 um 20 Prozent und in 2005 um 40 Prozent und die Ermessensmittel der Familienbildung in 2004 halbiert und in 2005 auf Null gesetzt werden.
Bezüglich der Förderung der kommunalen Volkshochschulen, deren Ansätze zwar wieder beim Ministerium für Wirtschaft und Arbeit etatisiert sind, ist aufgrund des Doppelhaushalts die bisherige Förderung über das Mindestangebot hinaus (ca. drei Millionen DM) und die Förderung von schulabschlussbezogenen Lehrgängen entfallen.
Den Hintergrund dazu bildet wohl eine nie veröffentlichte Auswertung des Abschlussberichts zu einem Haushaltsbenchmarking in NRW, das auch die Weiterbildungsförderung einbezog (laut mündlicher Mitteilung aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit eine Kabinettsvorlage aus dem März 2003). Dort war insbesondere für die kommunalen Volkshochschulen eine im Ländervergleich überdurchschnittliche Bezuschussung behauptet worden.
Nach langwierigen Beratungen beließ man den Volkshochschulen die nicht nur sozialpolitisch wichtige Aufgabe des Nachholens von Schulabschlüssen, was aber teuer erkauft wird. Von den bereits um 15 Prozent gekürzten Fördermitteln werden weitere 5 Mio. Euro zweckgebunden dafür vorab zur Verfügung gestellt, und dies nur für Einrichtungen, die bereits 1999 solche Kurse veranstaltet haben. Diese erneute Zweckbindung und interkommunale Umverteilung hält verständlicherweise die Volkshochschulen und ihren Verband derzeit in Atem.
Aber schon steht der nächste Alb vor der Tür: Ohne den Wirksamkeitsdialog im Rahmen der Regionalkonferenzen auszuwerten, wird von der Landesregierung eine erneute Evaluation auf den Weg gebracht – und natürlich waren die betroffenen Träger und Einrichtungen weder informiert noch einbezogen. Im Ausschreibungstext vom 10.11.2003 heißt es: »Die für die nächsten Jahre geplanten Absenkungen des Förderanspruchs um 15 Prozent pro Jahr erfordern eine Evaluation der Wirksamkeit des Weiterbildungsgesetzes und der Optimierungsmöglichkeiten der Weiterbildungsförderung in NRW.« Als konkrete Aufgaben der Evaluation bleiben:

- Prüfung der fachlichen Vorgaben des Weiterbildungsgesetzes
- Prüfung insbesondere, ob und mit welchen Auswirkungen die Aufgaben an Dritte/Kommunalverbände abgegeben werden können
- Prüfung alternativer Förderkonzepte.

»Schon steht der nächste Alb vor der Tür.«

Quintessenzen sind:
1. Weiterbildung wird nicht mehr oder nicht mehr primär als originärer Bestandteil des Bildungsbereichs, sondern als Instrument der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik begriffen.
2. Die geplanten Kürzungen um 15 Prozent werden mit den Mittelkürzungen der Träger zu einem Rückbau der flächendeckenden Weiterbildungsinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen, zur Einschränkung von Angeboten, zur Nichtwiederbesetzung von Stellen und zum Personalabbau sowie in Einzelfällen auch zur Schließung von Einrichtungen und dem Verlust von Arbeitsplätzen führen.
3. Eine entsprechende Kompensation der Einnahmeausfälle durch zusätzliche Auftragsmaßnahmen oder weitere Erhöhungen von Teilnehmerentgelten sind flächendeckend weder vermittel- noch ökonomisch durchsetzbar.
4. Der Ruf nach Standardabbau und Deregulierung (bei den Volkshochschulen Entfall der Pflichtaufgabe) wird erneut und verstärkt aufgegriffen werden.
5. Insgesamt ist ein deutlicher Bedeutungsverlust der Weiterbildung im Landeshaushalt NRW festzustellen, zumal es ihr nicht gelungen ist, im Konzert anderer »weicher« Politikbereiche entsprechende Nachbesserungen in der parlamentarischen Diskussion einzufordern oder gar durchzusetzen.
Zumindest für die Einrichtungen in anderer Trägerschaft stellt sich inzwischen die Frage, wann die Grenze erreicht ist, an der die verfassungsrechtlich zugesagte Förderung von Erwachsenenbildung/Weiterbildung entsprechend Artikel 17 der Landesverfassung NRW eine weitere Absenkung der Förderung des Landes verbietet – wie auch die Frage nach weiteren Zweckbindungen oder gar einer Kommunalisierung der Förderung nicht zuletzt im Lichte dieser Verfassungsgarantie zu beleuchten ist.

Literatur

Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hg.)/Giesecke, W. (Mitarb.) (1997): Evaluation der Weiterbildung – Gutachten. Soest

Abstract
On the occasion of the passing of the North-Rhine-Westphalian budget for 2004/2005 the author takes a close look at the Land's support of adult education. From the viewpoint of a catholic association he draws a dark picture of financial means continuously on the decrease that gives rise to the impression that the constitutionally guaranteed promotion of adult education is a model up for discontinuation.

Peter Ch. Neu ist Geschäftsführer der Landesarbeitsgemeinschaft für kath. Erwachsenenbildung in NRW e. V. mit Sitz in Köln

Kontakt: neu@lag-keb-nrw.de