

Was hat die “ökonomische Wende” bei den Volkshochschulen bewirkt?

Klaus Meisel, Dezember 1998

Vortragsmanuskript, gehalten auf der Jahrestagung des Arbeitskreises großstädtischer Volkshochschulen

Online im Internet URL http://www.die-frankfurt.de/esprid/dokumente/meisel99_01.doc

Über Jahrzehnte hinweg war die Diskussion in der Erwachsenenbildung/Weiterbildung in erster Linie von makro- oder mikrodidaktischen Themen geprägt worden.

Lange nachdem - im Gegensatz zur Programmatik - in der Praxis berufsbildende Angebote durchgeführt wurden, bekannte man sich auch programmatisch dazu. Die Geschichtsschreiber in der Erwachsenenbildung nannten diese Einsicht in die Realität “die realistische Wende”. Heute dominieren Themen wie z.B. Organisationsentwicklung, Personalentwicklung, Qualitätsmanagement, Controlling und Marketing die Debatte.

Nachdem nun auch in den öffentlichen Einrichtungen der Weiterbildung die betriebsförmige Organisationsformen mit immer stärker unternehmerischen Dimensionen nicht mehr ignoriert werden konnten, spricht Schäffter nun von der “organisationsbezogenen Wende”. Es ist schon eine eigenartige Profession, die ihre Entwicklung in Wenden beschreibt. Beide erwähnten Wendungen waren nun keine vollständige Neupositionierungen, sondern bei ihnen handelte es sich um eine nachvollziehende Beschreibung von sich verändernden Aufmerksamkeitspunkten und Umakzentuierungen im beruflichen Handeln der Akteure. Zwischenzeitlich hat sich die Erwachsenenbildung/Weiterbildung zu einer nicht mehr zu übersehenden Teilbranche des Dienstleistungssektors entwickelt, in der nach ernstzunehmenden Schätzungen um die 80 Milliarden DM jährlich umgesetzt werden. Weiterbildung wurde nicht nur zum Standortfaktor, Weiterbildung ist zu einem Wirtschaftsfaktor geworden. Nicht mehr nur in den Ballungszentren bewegen sich eine kaum mehr zu überschauende Menge an kleineren, mittleren und größeren Einrichtungen auf den Weiterbildungsmärkten. Sie konkurrieren untereinander und müssen natürlich auch wirtschaftlich, also ökonomisch arbeiten. In Teamsitzungen oder Leitungsgesprächen wird aktuellerweise intensiv über Controlling, Kostendeckungsbeiträge, Kosten- und Leistungsrechnung, Akquise von Aufträgen, etc. gesprochen. Auch in überregionalen Fortbildungsangeboten finden sie diese Themen immer wieder. Und es liegt deshalb durchaus nahe, von der “ökonomischen Wende” in der Weiterbildung zu sprechen.

Um kein Mißverständnis zu erzeugen: Ich bin sehr wohl der Auffassung, daß die VHS auch in der Vergangenheit wirtschaftlich gearbeitet haben, nur spitzte sich der Wirtschaftlichkeitsdruck gerade in den öffentlichen Einrichtungen in den letzten Jahren erheblich zu. Diekmann vom Deutschen Städtetag meinte 1993 unverblümt, die Volkshochschulen müßten überlegen, wie sie ihre Leistungen “künftig noch effizienter und wirtschaftlicher erbringen und wie der Kostendeckungsbeitrag gesteigert werden kann, ohne die sozialen Aspekte zu vernachlässigen”. Nun erzeugt allein der Städtetag keine “Wende” in der Erwachsenenbildung. Welche Faktoren Einflußvariablen haben nun die ökonomische Wende bewirkt?

In diesem Kreis kann ich mich auf die schlagwortartige Benennung der wichtigsten Ursachenbündel konzentrieren:

- Die oft zitierte vierte Säule des Bildungssystems (zuletzt in der Koalitionsvereinbarung) wurde nie realisiert, was deutlich wird, wenn man sich die Kennzeichen der anderen Säulen des Bildungssystems wie rechtliche Regelungen, Personal, Ausstattung, Gebäude und Finanzierung anschaut. Einerseits – so werden viele denken – daß angesichts des Zustandes der anderen Säulen die Entwicklung gar nicht so schlecht ist. Andererseits fehlt es vielerorts zunehmend an einer notwendigen Planungssicherheit.

- Die Weiterbildung wurde in den letzten beiden Jahrzehnten nach Marktprinzipien entwickelt und gliedert sich in sich überlagernden Teilmärkten auf. Es handelt sich nicht um einen nach gleichen Prinzipien funktionierenden Markt. Innerbetrieblich fehlt es an dem Prinzip Freiwilligkeit. In der AFG geförderten WB konkurrieren Träger bei der Bundesanstalt, nicht bei den Kunden. WB wird z.T. öffentlich gefördert und z.T. privatwirtschaftlich verkauft.
- Auch die Weiterbildung kann sich dem ökonomischen Megatrend nicht entziehen. Gerade die öffentlich geförderten Einrichtungen arbeiten unter erheblichem Kostendruck. Die defizitären öffentlichen Haushalte wirken in Form von Kürzungen, Sperren und Deckelungen.
- Im Zuge der Verwaltungsreform werden die Bewirtschaftungsformen verändert: Produkte werden definiert, Kontrakte abgeschlossen, Budgets zugeteilt, in-house-seminare akquiriert und feinste Controllinginstrumente entwickelt. Der Sprachgebrauch in Dienstzimmern des pädagogischen Personals verändert sich (und das Denken findet in der Regel in Sprache statt).
- Übergreifende gesellschaftliche Veränderungen führen zu einer Veränderung der "Öffentlichkeit" und des "Öffentlichen". Indikatoren sind: öffentliche Aufgaben werden privat erledigt, öffentliche Betriebe werden privatisiert und – vielleicht der bedeutendste Trend – ein öffentlicher gemeinsamer Wertkonsens verschwindet. In der Weiterbildung wandelt sich öffentliche Verantwortung zu öffentlicher Mitverantwortung. Dies muß deshalb betont werden, weil die VHS in ihrem Leitbild mit dem Begriff des "öffentlichen" agieren.

Was hat nun die ökonomische Wende" bewirkt?¹

Bereich Finanzen

Entgegen der in der VHS-Szene verbreiteten Katastrophenszenarien lassen sich auf den ersten Blick keine dramatischen Kürzungen der öffentlichen Zuschüsse feststellen. Nominal gesehen gingen die Zuschüsse von 260 Millionen (1993) auf 250 Millionen zurück. Kürzungen auf der Landesseite wurden z.T. durch Erhöhungen des kommunalen Zuschusses ausgeglichen. Der zweite Blick auf die Zahlen verdeutlicht jedoch, daß es erhebliche Veränderungen gegeben hat:

- Mitzubedenken ist, daß gestiegene Kosten von 5 Jahren aufzufangen waren. (51,1% alle VHS). Darüber hinaus: Verzerrungen in der Statistik
- Der Anteil der öffentlichen Finanzierung ist in dieser Zeit von 65,5% auf 56,5% reduziert worden (45,5% alle VHS).
- Der Anteil des Teilnehmerentgelts an der Gesamtfinanzierung der Einrichtung wurde in diesem Zeitraum von 27,2% auf 31,2% (33,3% auf 38,3% alle VHS) erhöht. Erheblich gestiegen ist der Anteil der sog. anderen Einnahmen. Hier handelt es sich um Projektmittel, Maßnahmenförderung etc. Der Anstieg bei den großstädtischen Einrichtungen beträgt immerhin 5%.

¹ Ich beziehe mich bei der Beantwortung der Frage zunächst auf die harten Daten der VHS-Statistik und eine Auswertung von K. Pehl (Volkshochschulen in Städten ab 200 Tsd. Einwohner im Spiegel der Statistik. DIE Dez. 1999, Online im Internet URL <http://www.die-frankfurt.de/esprid/statist/staedte.htm>)

Bild 1a: Verteilung auf Finanzierungsarten 1993

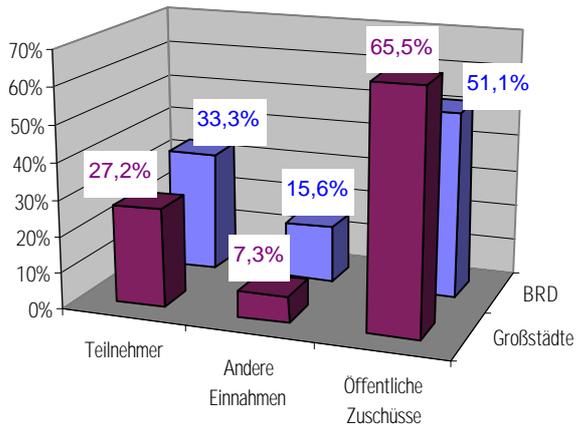
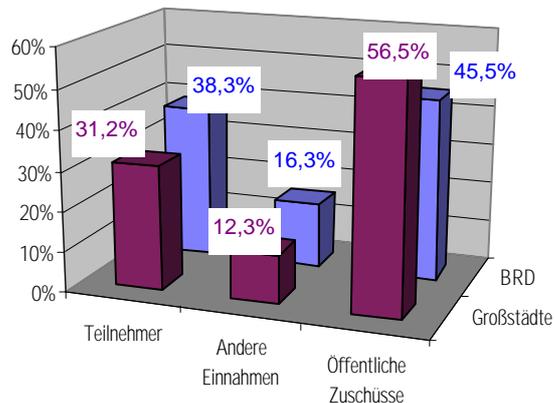


Bild 1b: Verteilung auf Finanzierungsarten 1997



Die Daten belegen also den Trend zur

- Reduktion der öffentlichen Zuschüsse bei gesteigerter Bedeutung der Weiterbildung
- Erhöhung der Teilnehmerentgelte in Zeiten stagnierender und sinkender Einkommen
- Erhöhung der sonstigen Einnahmen aus Auftragsmaßnahmen etc.

Wenn sie wollen spiegelt sich darin die Tendenz des Buchtitels "von der Behörde zum Betrieb". Dramatischer wird es beim Personal

Bereich Personal

Die Fakten sind:

- Das hauptberufliche pädagogische Personal wird in den großstädtischen Einrichtungen
seit 1993 = 1287
auf 1997 = 1034
abgebaut. Die Stellenreduktion beträgt also 158! Ca. 12%
- Tendenziell, aber in abgeschwächter Form findet ein Stellenabbau auch auf der Verwaltungsebene statt
1993 = 1067
1997 = 992
Differenz 75

- Die Zahl der Kursleitenden steigt leicht von 32.000 auf 34.000 Tausend.

Dieser quantitative erhebliche Veränderung zeigt nur das halbe Bild, denn während die Zahl des hauptberuflichen Personals nicht unerheblich zurückgeht, steigt das zu verantwortende Kursangebot innerhalb von 89.900 auf über 96.000 Kurse an. Nimmt man noch die sich inhaltlich und organisatorisch ausdifferenzierten Lernarrangements zur Kenntnis, dann kann dies aber nur unter Bedingungen der Arbeitsverdichtung stattfinden.

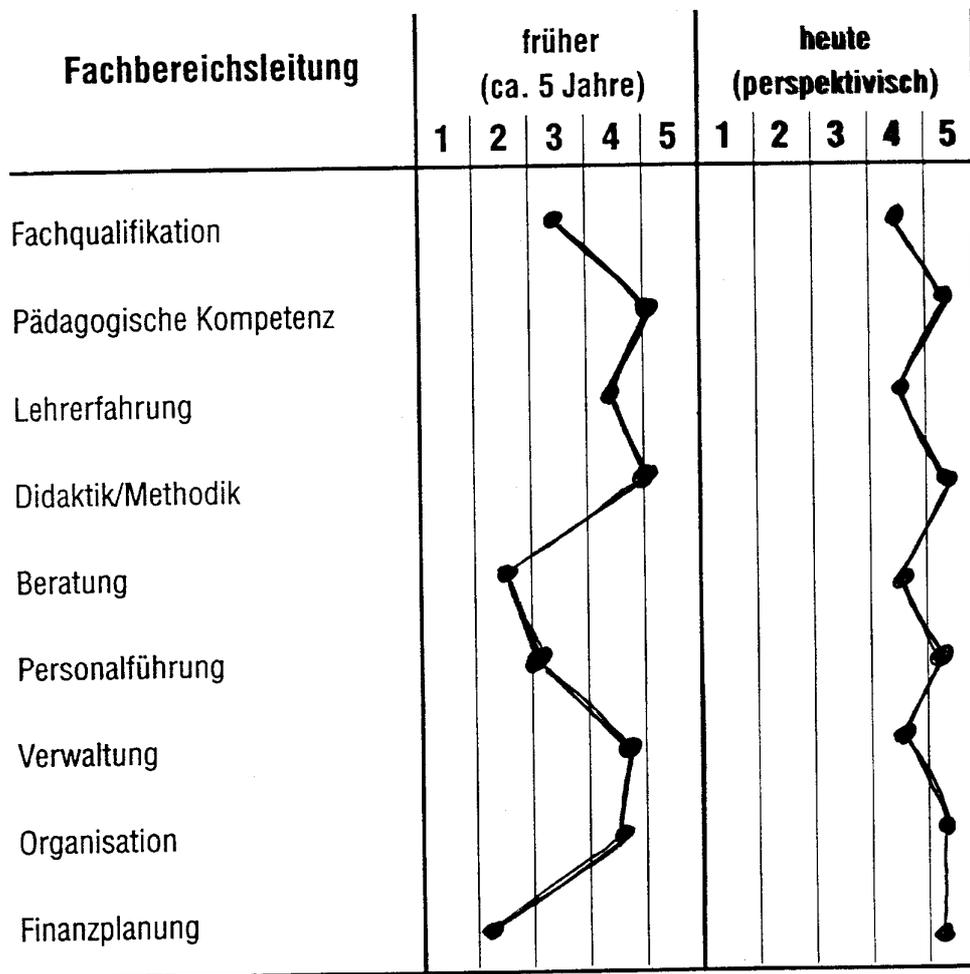
Jahr	Hauptberufl. päd. MitarbeiterInnen	Hauptberufl. VerwaltungsmitarbeiterInnen	Neben-/Freiberufl. KursleiterInnen	Kurse		
				Anzahl	Unterrichtsstunden	Belegungen
1993	1.287	1.067	32.048	89.852	3.435.076	1.332.007
1994	1.234	1.070	31.271	91.209	3.335.965	1.337.863
1995	1.173	1.016	31.723	93.328	3.313.389	1.343.659
1996	1.142	1.025	31.456	93.853	3.182.917	1.334.405
1997	1.134	993	33.594	96.235	3.209.014	1.335.746

Das Personal steht nun aber nicht ausschließlich unter einem quantitativen Mehrbelastungsdruck (der im Einzelfall sicherlich auch leistbar ist). In den letzten 5 Jahren hat im Zuge der Ökonomisierung eine erhebliche Veränderung des Professionsverständnisses stattgefunden. Ich möchte dies an drei Beispielen aus unseren Fortbildungsangeboten verdeutlichen.

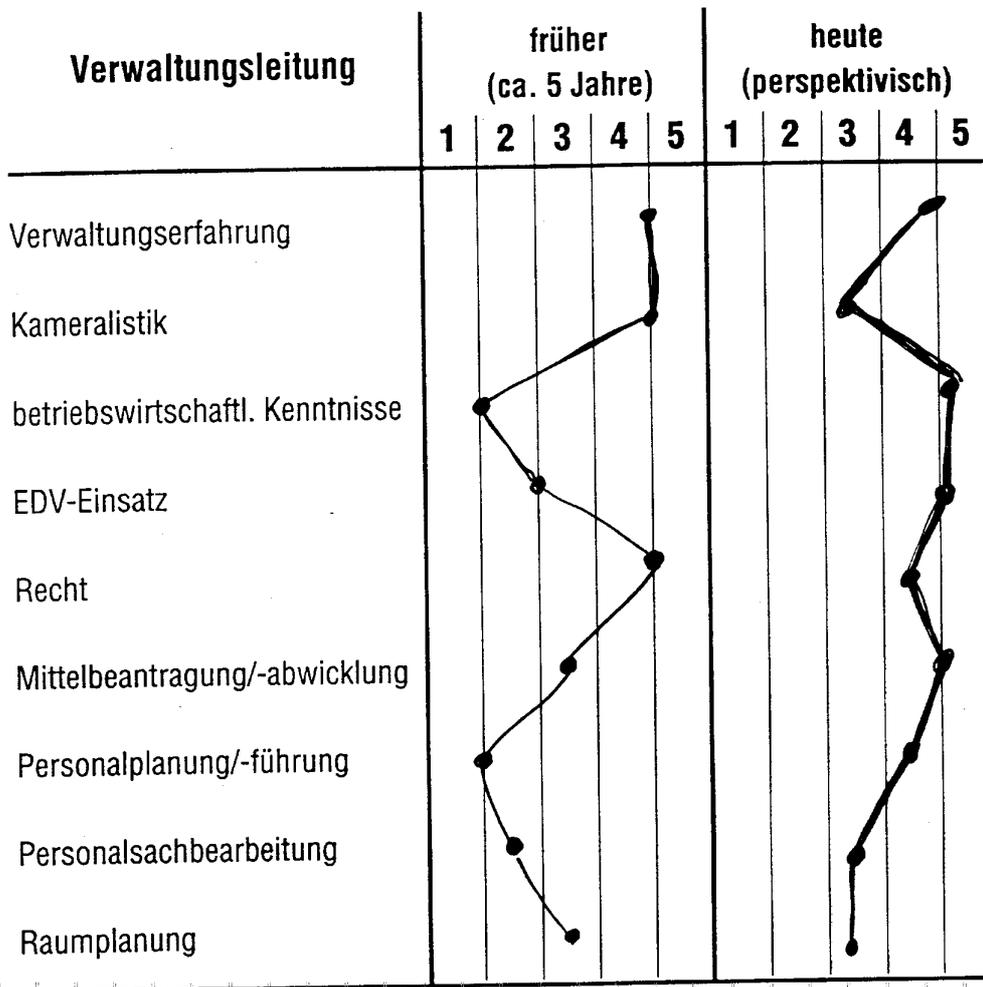
Die Schaubilder geben die Bewertung einer Seminargruppe von 16 leitenden VHS-Mitarbeitern wieder. Da wir mit dieser Methode auch in mehreren anderen Seminaren gearbeitet haben, können sie darauf vertrauen, daß es sich um keine Einzelmeinung handelt.

- Von einer kompetenten Leitung erwartet man heute erwachsenenpädagogische Kompetenz und alle Managementqualifikationen. Der Stellenwert der Fachqualifikation wird als nicht mehr so hoch eingeschätzt.

- Die Fachbereichsleitung sieht sich überall stark gefordert. Überraschend mag hier sein, daß auch vermehrt Verwaltungsarbeit gesehen wird. Ich denke dies liegt an a) begriffliche Konnotationen, b) zusätzliche notwendige Supportleistungen, die zu schaffen sind oder an c) dezentralisierten Verwaltungsaufgaben.



- Die Verwaltungsleitung muß nicht nur dazulernen, sondern auch (in Bezug auf die Kameralistik) umlernen.



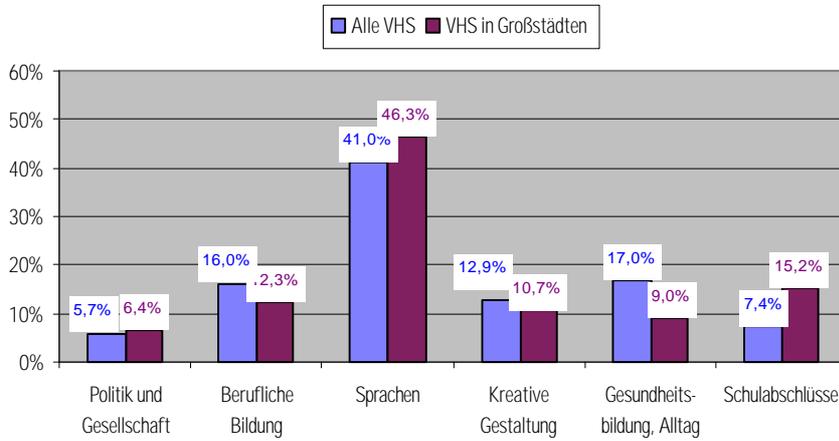
Die Ergebnisse sind sicherlich nicht gänzlich überraschend daß aber die Bedeutung von Erfahrung, Qualifikationsmerkmalen insgesamt für alle Berufsgruppen fast durchgängig als sehr bedeutsam eingeschätzt werden, kann als Ausdruck eines subjektivem Überforderungssyndroms gesehen werden.

Sicherlich: auch in der Vergangenheit war es Aufgabe des Personals, die Weiterbildungsorganisation zu managen. Und ein Großteil der vorhandenen Kompetenzen ist auch unverzichtbar. Aber an alle Berufsgruppen werden erhebliche zusätzliche fachliche Qualifikationen und soziale Kompetenzen gestellt.

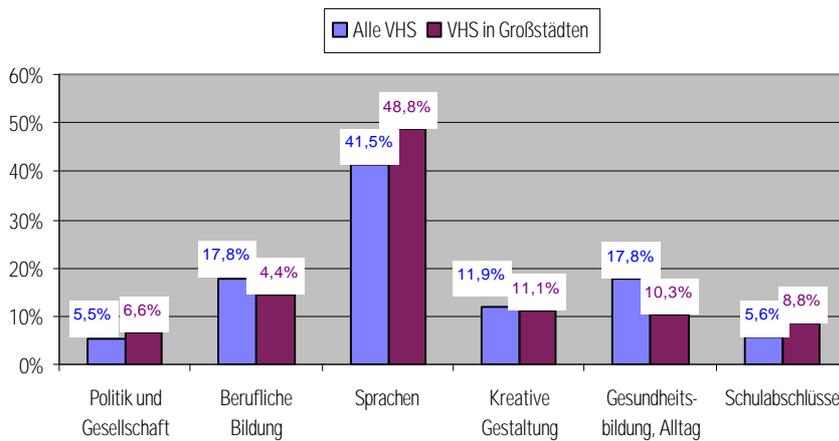
Zum Angebotsprofil

Hier zeigt der grobe Blick keine gravierenden Veränderungen

**Bild 2a: Verteilung der U.-Stunden nach Arbeitsfeldern
1993**



**Bild 2b: Verteilung der U.-Stunden nach Arbeitsfeldern
1997**



- Die berufliche Weiterbildung wurde ausgebaut, die Gesundheitsbildung leicht.
- Der hohe Stellenwert des Sprachangebots wurde noch einmal erhöht.
- Im erheblichem Maße abgebaut wurden die Schulabschlüsse an der Einrichtung.

Gerade der letzterwähnte Punkt fördert die Befürchtung, daß aufgrund der Ökonomisierung des erwachsenenpädagogischen Handelns das Angebot an die sozial benachteiligten Zielgruppen reduziert oder gar gänzlich gestrichen wurde. Die vorliegenden Daten (hier alle VHS) belegen dies aber nicht. Die Anzahl der Kurse für besondere Adressatengruppen und deren Anteil an den Kursen insgesamt ist in den Jahren '93 bis '97 relativ konstant geblieben.

Kurse für besondere Adressaten an VHS		
Adressatengruppe	1993	1997
Ältere Menschen	8.564	10.630
Analphabeten	1.615	2.086
Arbeitslose	1.486	1.475
Ausländer	11.015	11.010
Behinderte	1.620	1.745
Frauen	13.435	13.764
andere Adressatengruppen	12.931	14.170
BRD insgesamt	50.666	54.880
Anteil von Kursen insgesamt	9,9%	10,2%

Lokal sieht es in einigen Einrichtungen schon ganz anders aus. Dort hielt nicht Robin Hood sondern der Sheriff von Nottingham Einzug (???). Vor diesem Hintergrund läßt sich aus meiner Sicht folgende Hypothese formulieren:

Die gestiegenen Entgelte führten anscheinend nicht bislang dazu, daß das Angebot für die staatlich anerkannten Benachteiligtengruppen vermindert wird. Eine Ausnahme bilden die personalintensiven Schulabschlußangebote. Die Ökonomisierung des VHS-Managements hat auch nicht dazu geführt, daß die Breite des Angebots eingeschränkt wird oder sich erhebliche Veränderungen in der Angebotsstruktur ergeben. Eher finden sich strukturelle Veränderungen innerhalb der Programmbereiche: eher einnahmeträchtige werden ausgebaut, eher kostenintensive werden abgebaut. Inwieweit dies – trotz Nachlassregelungen – zu einer prinzipiellen Veränderung des Teilnehmerkreises führt, bedarf der Untersuchung. Praktische Erfahrungen aus einer Reihe von Einrichtungen verweisen darauf, daß sog. Doppelbeleger – oft aus der sog. Mittelschicht – nur noch 1 Angebot belegen.

Weitere Trends

Die Frage, "was denn die ökonomische Wende den VHS" gebracht hat, läßt sich nun nicht allein auf der Grundlage statistischer Trends beantworten. Es gibt darüber hinaus weiteres empirisches Wissen über die damit verbundenen Prozesse auf die ich nun abschließend und in der weiteren Diskussion auf Wunsch auch gerne intensiver eingehen will.

Zunächst – ich sehe eine ganze Reihe von positiven Entwicklungen.

- In zahlreichen Einrichtungen setzt man sich äußerst reflektiert mit den sich verändernden Bedingungen auseinander und wird selbst veränderungswillig. Mir scheint sich die Grundlage der Verwaltungsreform im kleinen zu wiederholen: Daß die Verwaltung oft nicht bürgerfreundlich war, wußte man seit Jahrzehnten; erst der Haushaltskonsolidierungsdruck erzwang die Reform
- Viele Einrichtungen sind deshalb innovativer geworden, weil sie unter den Bedingungen der Märkte ihren Blick mehr nach außen richten und sich fragen, was denn die Menschen brauchen. Ich glaube es hat noch nie so viel Bedarfsforschung im kleinen gegeben wie heute.
- In vielen Einrichtungen haben zielgerichtete Debatten über das tradierte Selbstverständnis stattgefunden und es wurden zukunftsfähige, gleichwohl traditionsbewußte Leitbilder entwickelt.

- Der Service für die Teilnehmenden hat sich vielerorts merklich verbessert und weitere fast schon einrichtungsrevoltierende Entwicklungen (in Bezug auf die "Kundenkontaktzeiten") deuten sich an.
- Immer mehr Einrichtungen befinden sich dabei, systematische Selbstevaluation, zielgerichtete Organisationsentwicklung und ein vernetztes Qualitätsmanagement zu realisieren.
- Für die Organisation und die Beschäftigten bedeuten Dezentralisierungsprozesse die Chance zu mehr Verantwortung und zum Anreichern der Tätigkeitsprofile.
- Neue Qualifikationsanforderungen wurden bewältigt, in vorhandene Qualifikationen integriert und zu einer neuen Professionalität weiterentwickelt.
- Die Selbstdarstellung gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit ist viel professioneller und politischer geworden.
- Reorganisationsmaßnahmen, Aufgabenkritik haben in nicht wenigen Einrichtungen auch zu einer Erhöhung von wirtschaftlichem Handeln geführt.

Insofern kann ich die immer wieder hörbare kritische Einschätzung, die marktförmigen Bedingungen der Erwachsenenbildung würden die gesamte öffentliche Weiterbildung gefährden so pauschal und ausschließlich nicht bestätigen. Aber natürlich gibt es auch eine ganze Reihe von negativen Entwicklungen, die kritisch zu beurteilen sind:

- Es besteht z.T. nur ein gering ausgeprägtes Bewußtsein, daß es sich bei der Diskussion um Erwachsenenpädagogik und die Ökonomie der Erwachsenenbildung um gänzlich unterschiedliche Referenzsysteme, die sich zwar nicht immer widersprechen müssen, die aber auch nicht immer kongruent sind (z.B. Produkt/Angebot, Kunde/Teilnehmer, Kundenorientierung, Teilnehmerorientierung).
- Ein falsch verstandenes Verständnis von Wirtschaftlichkeit (eher im Sinne von Geld einnehmen oder Geld sparen) führt zu einer Entpädagogisierung des beruflichen Handelns. Es gibt Einrichtungen, in denen allein die ökonomischen Kriterien kommuniziert und handlungsleitend sind und keine Verständigung über Ziele und Nutzen mehr stattfindet. Dies liegt in erster Linie an der unreflektierten Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente, die sich an den Prinzipien der Eigenwirtschaftlichkeit und nicht der Gemeinwirtschaftlichkeit orientieren.

Fachbereich	Stadtbereich A				Stadtbereich B			
	Kurse	UStd.	in v. H.	Teiln.	Kurse	UStd.	in v. H.	Teiln.
FA	48	2.152		546	2	104		15
FD	247	12.498		4.259	15	592		262
FF	438	14.086	26	7.573	241	7.104	49	3.841
FS	21	646		339	9	214		192
FG	171	6.661	12	3.212	4	53	0	38
FK	289	8.321	15	5.378	136	4.091	28	2.124
FM	80	3.392		1.443	3	72		34
EDV	142	4.739		2.262	33	860		503
G+U	88	1.422	3	1.539	74	1.357	9	1.118
Beh	22	731		159	4	80		21
Summe	1.546	54.648	44	26.710	521	14.527	86	8.148

- Mangelndes professionelles Selbstbewußtsein führt – und das hat nicht wenige Kollegen überrascht – bei einigen leitungsverantwortlichen zu einem Leitungsverhalten das sich ausschließlich an Kriterien der Ökonomie orientiert. Dies ist dann überraschend, wenn es sich dabei um solche Personen handelt, die in der Vergangenheit, ihre Handlung ausschließlich an dem Kriterium der Emanzipationsförderlichkeit ausrichteten.
- Die Hoffnung auf eine selbsttragende Legitimation der öffentlichen Weiterbildung, die mit dem Hinweis auf den ökonomischen Stellenwert der Weiterbildung als Standort verbunden waren, hat sich nicht erfüllt. Der Ansatz mußte scheitern, weil Bildung sich nicht einseitig am ökonomischen Bedarf orientiert, Nebeneffekte nicht meßbar sind, etc.
- Der ökonomische Druck bringt einige Einrichtungen an den Rand der Handlungsfähigkeit. Die gesamten Ressourcen müssen für die einnahmeträchtigen Bereiche investiert werden. Ausgabenintensive Angebote entfallen, notwendige Innovationen werden vernachlässigt, das Personal arbeitet unter Überlast. Der Teufelskreis höhere Entgelte, eingeschränkter Adressatenkreis und die Frage der Politik, wozu die Einrichtung eigentlich noch Zuschüsse erhält, ist in Gang gesetzt worden.

Nun soll es nicht bei einer Gegenüberstellung von positiven und negativen Folgen der ökonomischen Wende bleiben. Aus meiner Sicht sind folgende Anforderungen an die Profession gestellt:

- Integration von neuen Qualifikations-/Kompetenzanforderungen in die Berufsbilder und Spezialisierungen bei Funktionsträgern: Fortbildung in Sachen Wirtschaftlichkeit für alle, Controlling, Kosten-Leistungsrechnung für einige.
- Repädagogisierung der professionellen Diskussion nach innen und außen. Währendem man sich früher nur eingeschränkt mit Fragen der Organisation und Ökonomie beschäftigt hat, beschäftigten sich viele nur noch damit. Es ist Zeit das angeschlagene Pendel wieder zurückzuholen. Wirtschaftlichkeit beschäftigt sich mit der Zielformulierung und dem Kosten-/Nutzenverhältnis, aber eben nicht nur mit den Kosten. Für die Qualität von Weiterbildung ist die angemessene Verknüpfung von Management und pädagogischer Professionalität erforderlich.
- Einmischen in die weiterbildungspolitische Debatte ist gefordert. Sie hat bereits im Vorwahlkampf begonnen. Auffallend ist, daß sie weitgehend ohne demokratiethoretische Implikationen geführt wird. Als Begründungszusammenhänge dienen prioritär ökonomische und soziale Bezugsebenen. Darüber hinausgehende Sichtweisen über die gesellschaftliche Bedeutung für die Weiterentwicklung der Demokratie in einer sich im ICE-Tempo verändernden Gesellschaft ist erforderlich. Gesprochen werden darf nicht mehr nur über die Kosten sondern den Nutzen – auch für das Gemeinwesen.

Klaus Meisel: Was hat die "ökonomische Wende" bei den Volkshochschulen bewirkt? Vortragsmanuskript, gehalten auf der Jahrestagung des Arbeitskreises großstädtischer Volkshochschulen Dezember 1998 Online im Internet URL http://www.die-frankfurt.de/esprid/dokumente/meisel99_01.doc

Dokument aus dem Internet-Service <http://www.die-frankfurt.de/esprid>
