

Aus einer Evaluierung der  
Entwicklungszusammenarbeit von *dvv international*

# SÜDOSTEUROPA-STRATEGIEN AUF DEM PRÜFSTAND

Susanne Lattke

Über sein Institut für internationale Zusammenarbeit, *dvv international*, leistet der Deutsche Volkshochschul-Verband (DVV) weltweit Unterstützung beim Auf- und Ausbau von Strukturen der Erwachsenenbildung in Entwicklungs- und Transformationsländern. Im Frühjahr 2009 wurde im Auftrag des DVV durch das OstWest Institut für Sozialmanagement e.V. und das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) eine Evaluation des Südosteuropa-Programms durchgeführt, welche die Autorin zum Anlass nimmt, zu zwei Fragestellungen Betrachtungen anzustellen:

(1) Wie kann der Unterschiedlichkeit der Länder Rechnung getragen werden, mit denen Entwicklungszusammenarbeit erfolgt? (2) Auf welchen Ebenen soll sich der Verband engagieren?

Die in den Ländern Südosteuropas (SOE) in der Regel gut ausgebaute, wenngleich ideologisch geprägte Erwachsenenbildung brach nach der demokratischen Wende weitgehend zusammen, die Länder Ex-Jugoslawiens hatten zusätzlich unter den Kriegshandlungen zu leiden. Bei aller Unterschiedlichkeit der Länder war bzw. ist allen eine Reihe grundlegender Herausforderungen gemeinsam:

- **Geringer Stellenwert von Erwachsenenbildung:** Bedeutung und Potenzial von Weiterbildung und lebenslangem Lernen auch für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung wurden lange Zeit sowohl von der Politik wie auch von der breiten Bevölkerung nur wenig wahrgenommen.
- **Marode Infrastruktur:** Bei den noch überlebenden Einrichtungen der Erwachsenenbildung besteht oft erheblicher Modernisierungsbedarf bei Räumlichkeiten und Ausstattung.
- **Professionalisierungsbedarf:** Veralterte Methodik und Lehrmaterialien prägen vielfach die vorhandenen Angebote. Fachkräfte sind nicht

darauf vorbereitet, unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zu agieren und ihre Handlungsoptionen in einem sich nach neuen Spielregeln ordnenden politischen System wahrzunehmen.

- **Bedarf an Angeboten:** Alle SOE-Länder weisen hohe Quoten gering qualifizierter und damit von Arbeitslosigkeit und sozialer Exklusion bedrohter Erwachsener auf. Das vorhandene Angebot deckt den bestehenden Bedarf in den Bereichen Alphabetisierung, »life skills« und grundlegende berufliche Kompetenzen nur in Ansätzen ab. Auch besteht angesichts anhaltender interethnischer und politischer Spannungen Bedarf an Angeboten zur Demokratiebildung und Friedenserziehung.

Seit den frühen 1990er Jahren ist der DVV im Rahmen seiner Entwicklungszusammenarbeit in der SOE-Region aktiv, um diese Herausforderungen aufzugreifen. Über ein breitgefächertes Maßnahmenspektrum verfolgen Projektbüros in derzeit acht Ländern das Ziel, die Erwachsenenbildung dort so

aufzubauen, dass sie in der Lage ist, einen nachhaltigen Beitrag zur Sozialstrukturentwicklung in der Region zu leisten. Die jeweils von einheimischen Fachkräften geleiteten Länderprojekte vernetzen ihre Arbeit im Rahmen des vom DVV koordinierten Regionalprojekts »Erwachsenenbildung in Südosteuropa (EbiS)«. EbiS bildet die Plattform für regelmäßigen Erfahrungsaustausch sowie für länderübergreifende Aktivitätsplanung in der Region.

Im Rahmen der eingangs genannten Evaluierung wurden exemplarisch drei Länder betrachtet – und mit ihnen jeweils unterschiedliche Stadien der Entwicklungszusammenarbeit:

- **Rumänien** als ein Land, in dem die langjährige, seit Anfang der 1990er Jahre bestehende DVV-Förderung nach erfolgtem EU-Beitritt Ende 2009 ausläuft,
- **Serbien** als ein Land, in dem der DVV seit längerer Zeit (2000) tätig ist, das aber über eine weitere Förderperspektive verfügt,
- **Kosovo** als ein Land, in dem ein DVV-Projekt erst seit wenigen Jahren (2005) besteht, aber eine weitere Förderperspektive gegeben ist.

Bei allen drei Ländern ging es darum, die bisher geleistete Arbeit in Hinblick auf die jeweils vom DVV definierten Projektziele zu evaluieren. Bei Rumänien stand die bewertende Rückschau im Vordergrund, verbunden mit den Fragestellungen, wie die Vorbereitung der Projektpartner im Lande auf den EU-Beitritt und das Out-Phasing der Förderarbeit gelang. Bei Serbien und Kosovo ging es neben der Rückschau um die Entwicklung von Perspektiven für die künftige Projektarbeit. Schließlich ging es darum, die Arbeit in der SOE-Region in der Gesamtschau zu betrachten, d.h. insbesondere den gewählten Ansatz der EbiS-Netzwerkarbeit zu beurteilen und Potenziale zu deren Weiterentwicklung aufzuzeigen. Methodisch stützte sich die Evaluation auf das Studium projektrelevanter Dokumente sowie auf Interviews mit Projektmitarbeitern und -partnern im Rahmen viertägiger Projektbesuche in den drei Ländern.

Im Folgenden soll nicht die Frage im Mittelpunkt stehen, inwieweit die DVV-Arbeit in SOE zur Erreichung der selbstgesteckten Ziele beitrug. Dies hat vor allem den Grund, dass sich die »Messbarkeit« des Erfolgs als weitgehend unmöglich erwies: Zunächst beinhalten die Zielformulierungen keine quantitativen Indikatoren, sondern geben allgemeine Richtungen vor: So soll die Arbeit der Länderprojekte dazu beitragen, dass die Erwachsenenbildung als Bestandteil des Bildungssystems öffentlich anerkannt und von den staatlichen Stellen angemessen unterstützt wird; ferner soll der Weiterbildungsbereich in die Lage versetzt werden, über zeitgemäße, qualitativ gute Bildungsangebote Angehörige von benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu einer Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lebenssituation zu befähigen (vgl. IIZ/DVV 2006). Somit sind die Ziele eher offen formuliert. Andererseits fehlt es auf der Ergebnisseite bislang weitgehend an systematischen Datenerhebungen und Wirkungsanalysen. Hinzu kommt, dass die SOE-Arbeit des DVV gekennzeichnet ist durch eine Vielzahl meist kleinteiliger Maßnahmen, mit denen zwar erfolgreich zahlreiche Impulse gesetzt, innovative Ansätze gefördert und Zielgruppen unterstützt werden, was aber eine Bewertung der Wirkung in der Gesamtschau erschwert. Was bei der Evaluation beurteilt werden konnte, war somit vor allem die inhaltliche Passung der Aktivitäten zu den Zielen, nicht aber – zumindest nicht in systematischer Weise, sondern nur punktuell – der Impact dieser Arbeit. Eine der Schlussfolgerungen der Evaluation aber war es, Aspekten der Wirkungsanalyse, verbunden mit kohärenter Strategiebildung und Prioritätensetzung, in Zukunft verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. Von den Fragen und Grundsatzentscheidungen, die sich bei einer solchen Strategieplanung auftun, sollen zwei vor dem Hintergrund der bisherigen SOE-Erfahrung im Folgenden näher betrachtet werden. Zum einen geht es um das Prinzip eines länderübergreifenden gesamt-südosteu-

ropäischen Ansatzes; zum anderen um die Frage, auf welcher Ebene (oder auf welchen Ebenen) die Unterstützungsarbeit ansetzen soll.

---

### Südosteuropa – »in Vielfalt geeint«?

---

Das SOE-Programm umfasst mit dem Balkan eine Region, die zwar vielfach – von außen – als Einheit wahrgenommen wird, die aber bei näherer Betrachtung durch unterschiedliche historische Traditionen sowie eine extreme ethnische, sprachliche und kulturelle Diversität sowohl innerhalb wie zwischen den einzelnen Ländern gekennzeichnet ist. Hinzu kommt, dass diese Diversität

oft nicht die Form eines friedlichen Zusammenlebens annimmt, sondern eine explosive Mischung latenter und sich zuweilen aggressiv entladender Konflikte bildet.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach Grenzen und Möglichkeiten länderübergreifender Strategien bei der Entwicklungszusammenarbeit. Der vom DVV gewählte dezentrale Ansatz, bei dem in den einzelnen Ländern Projektbüros unter lokaler Leitung ihre Arbeit weitgehend eigenständig planen und gestalten, entspricht somit nicht nur dem verfolgten Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit; er trägt auch dem Umstand Rechnung, dass Strategien individuell für jedes Land zu erarbeiten sind und Einheitslösungen

## Aktivitäten von *dvv international*

Seit mehr als vierzig Jahren unterstützt *dvv international* Initiativen, Partner und Strukturen der Erwachsenenbildung in Afrika, Asien, Lateinamerika und Europa. Nach den wichtigsten Zuwendungsgebern gliedert sich die derzeitige Arbeit des Instituts wie folgt:

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung:** In Afrika konnte die Arbeit durch neue Projektbüros in Mali, Mosambik und Marokko begonnen werden. In Asien wird mit dem Aufbau eines Regionalbüros in Laos die Steuerung der Projekte in Kambodscha, Indonesien und Philippinen integriert. In Lateinamerika wird die Arbeit auf Kuba und Honduras ausgebaut und durch Ecuador und Peru ergänzt. In Osteuropa kommt Moldawien hinzu, Belarus und Ukraine werden verstärkt. Durchführbarkeitsstudien, Evaluierungen und Monitoring-Berichte bildeten die Grundlagen für diese Entscheidungen.

**Europäische Kommission:** Hier ist es inzwischen gelungen, diverse Budgetlinien für eine Vielzahl von Projekten zu nutzen, die an Strukturen in Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Tadschikistan und Russland arbeiten.

Das **Auswärtige Amt** fördert die Alphabetisierung in Afghanistan. Über die **Niederländische Königliche Botschaft** in Addis Ababa wird das **Integrated Women's Empowerment Project** in Äthiopien gefördert.

Alle diese Projektansätze verlangen die Kooperation mit Ministerien, Nicht-Regierungsorganisationen und Fachinstitutionen, die mit Erwachsenenbildung befasst sind. Für die regionale und globale Kooperation sind der Internationale Erwachsenenbildungsrat, der Europäische oder auch der Asiatisch-Pazifische Verband für Erwachsenenbildung bedeutsam. Auf zwei **internationale Prozesse** sei noch verwiesen, die für *dvv international* zentral sind: **Education for All** hat mit der Zeitschiene 2015 sechs Ziele formuliert, von denen mindestens zwei für die Jugend- und Erwachsenenbildung bedeutsam sind (Lernangebote für alle Menschen lebenslang; Halbierung der Analphabetenrate), zumal sie mit Zusagen zu deren Förderung durch die nationalen Regierungen und internationalen Geberorganisationen verbunden wurden (dazu: [www.unesco.org/en/efareport](http://www.unesco.org/en/efareport)). Der zweite Prozess ist **CONFINTEA**, die Serie der UNESCO-Weltkonferenzen, deren sechste seit 1949 Ende 2009 in Belem durchgeführt wird, nachdem die regionalen Vorbereitungskonferenzen abgeschlossen und vorzüglich auf [www.unesco.org/en/confinteavi](http://www.unesco.org/en/confinteavi) dokumentiert sind.

*Heribert Hinzen (dvv international)*

keine realistische Option darstellen. Gleichzeitig erscheint es angesichts der durchaus vorhandenen kulturellen Gemeinsamkeiten und nicht zuletzt vor dem Hintergrund des zusammenwachsenden Europa wenig sinnvoll, einzelne Länderinteressen nur isoliert zu bearbeiten. Die Europäische Union ist eine Zielperspektive, die letztlich alle Länder der Region betrifft (bzw. betraf), auch wenn sich die Annäherungsprozesse in unterschiedlichen Stadien befinden.

Länderübergreifender kollegialer Austausch, gegenseitige Unterstützung und Beratung und die Planung und Durchführung gemeinsamer Projekte bieten sich daher als begleitende Maßnahmen neben den länderspezifischen Programmen an. Das zu diesem Zweck gebildete EbiS-Netzwerk bildet den institutionellen Rahmen für solche Aktivitäten. Die Arbeit in diesem Netzwerk ist durch Offenheit und kollegiale Akzeptanz geprägt. Gleichwohl forderte auch hier die komplexe Ausgangslage ihren Tribut in Form erswerter Aushandlungsprozesse: »Because of the differences among the countries, combined with political tensions, it wasn't easy to define common ground and sharable preconditions for the project work«, konstatiert z.B. die serbische Vertreterin (Popovic 2008, S. 95).

Dass sich die Anstrengungen lohnen und der Austausch im Netzwerk Früchte trägt, zeigt der erfolgreiche Erfahrungstransfer bei einzelnen Vorhaben. So wurde in Montenegro mit großem Erfolg ein Second-Chance-Projekt (»Integration through Adult Literacy and Vocational Training«) durchgeführt, das auf den Ergebnissen einschlägiger Vorgängerprojekte in Bulgarien und Serbien aufbauen konnte.

Eine weitere Strategie im EbiS-Netzwerk ist die Planung und Durchführung gemeinsamer Regionalprojekte, in die alle Länder eingebunden sind. Hierzu gehören z.B. die Einführung international anerkannter Zertifikatssysteme in Bereichen wie IKT und Business Skills, die Erprobung und Verbreitung innovativer Methoden für eine konstruktive

Auseinandersetzung mit der Geschichte der Region oder eine konzertierte Lobby-Aktion aus Anlass des CONFINTEA-Vorbereitungsprozesses. So verschieden wie die bearbeiteten Themen stellen sich im Ergebnis auch die Erfahrungen mit den Regionalprojekten in den einzelnen Ländern dar. So gelang z.B. die Etablierung der Zertifikate in Ländern mit entschieden pro-europäischer Orientierung wie Rumänien weit besser als etwa in Serbien, wo nationalistische Abschottungstendenzen noch bis in jüngste Zeit erhebliches Gewicht hatten und nach wie vor nicht als überwunden gelten können. In solchen Erfahrungen werden die Grenzen pauschaler Lösungsansätze sichtbar. Deutlich wird, dass solche Initiativen einen beträchtlich erhöhten Abstimmungs- und Planungsaufwand erfordern, sollen sie auf die Bedarfe aller beteiligten Länder passen.

Angesichts der vorhandenen Synergie-, Beratungs- und Transferpotenziale erscheint die strategische Grundsatzentscheidung für eine regionale Vernetzung der SOE-Arbeit trotz solcher Einschränkungen gleichwohl alternativlos.

### Auf welchen Ebenen ansetzen?

So vielfältig wie die Handlungsbedarfe in der Region sind konsequenterweise die möglichen Ansatzpunkte für die Unterstützungsarbeit. Angesichts beschränkter verfügbarer Budgets stellt sich notwendigerweise die Frage der Priorisierung. Neben der Wahl bestimmter thematischer Schwerpunkte gilt es, eine Grundsatzentscheidung zu treffen: Auf welcher Ebene – Mikro-, Meso-, Makroebene – soll die Arbeit ansetzen, und in welchem Umfang jeweils? Soll man sich darauf konzentrieren, die unmittelbare Durchführung von Bildungsprogrammen für benachteiligte Zielgruppen zu fördern? Mit solchen Maßnahmen auf der Mikroebene lassen sich in der Regel am besten kurzfristig sichtbare Effekte erzielen und eine Verbesserung der Lebenssituation der Programm-Teilnehmenden erwirken.

Die Reichweite der Maßnahmen über den unmittelbaren Teilnehmendenkreis hinaus bleibt dagegen meistens gering. Soll man alternativ den Schwerpunkt auf Maßnahmen des »Capacity Building« bei einheimischen Schlüsselakteuren legen? Der Impakt von Professionalisierungsmaßnahmen auf der Mesoebene entfaltet sich eher mittel- bis langfristig, kann aber – im gelungenen Fall – eine das lokale und regionale (oder gar darüber hinausreichende) Umfeld prägende Dimension erreichen.

Welcher Stellenwert soll schließlich der Lobbyarbeit auf Politikebene zukommen? Hier ergeben sich die größten Chancen zur Gestaltung des Bildungssystems, welches letztendlich Handlungsspielraum und -optionen für die Akteure der Erwachsenenbildung absteckt. Um deren verbesserte öffentliche Anerkennung zu erreichen, ist Lobbyarbeit unumgänglich, die Erfolgsaussichten dagegen sind ungewiss und von politischen Konjunkturlagen abhängig. Dies zeigt das serbische Beispiel, wo über Jahre hinweg trotz anhaltender Lobbyarbeit die Aufgeschlossenen des Bildungsministeriums für das Thema Erwachsenenbildung auf geringstem Niveau stagnierte (immerhin konnte die Einrichtung einer dauerhaften Fachreferentenstelle im Ministerium erreicht werden). Mit dem Sieg des proeuropäischen Lagers bei den letzten Parlamentswahlen im Mai 2008 und zugleich unterstützt von internationalen Dynamiken wie dem im gleichen Zeitraum auf Hochtouren laufenden CONFINTEA-Vorbereitungsprozess konnte dagegen in kurzer Zeit eine Reihe wichtiger Entwicklungen angestoßen werden, die bis zum Frühjahr 2009 u.a. zur Verabschiedung eines Aktionsplans zur Erwachsenenbildung führten (DIE berichtete in H. 3, S. 16).

Die Entscheidung für bzw. vor allem gegen einen dieser Ansatzpunkte fällt schwer. Dem Argument einer notwendigen Konzentration von Ressourcen zur Maximierung der Effekte stehen andere Erwägungen entgegen, die für einen gemischten Ansatz sprechen: So birgt das parallele Ansetzen auf

verschiedenen Ebenen zwar die Gefahr der Verzettelung, kann aber auch die Reichweite der Fördermaßnahmen in ihrer Gesamtheit verbessern, insbesondere wenn es gelingt, die Maßnahmen auf den unterschiedlichen Ebenen miteinander zu verzahnen, etwa wenn ein gefördertes innovatives Bildungsangebot in das formale, öffentlich geförderte Bildungssystem überführt werden kann. Entsprechende Bestrebungen werden in Serbien mit Blick auf ein bereits erfolgreich pilotiertes funktionales Grundbildungsprogramm derzeit unternommen.

Ferner mag eine Konzentration der Arbeit auf die Makroebene höheres strukturbildendes Potenzial beinhalten. Zugleich würde dabei aber der notwendige Kontakt zur Praxis verlorengehen. Die praktischen Interventionen auf Mikro- und Mesoebene sind von erheblicher Bedeutung, da sie nicht nur den betroffenen Teilnehmenden und Einrichtungen konkreten Nutzen verschaffen, sondern auch Projektmitarbeitern einen unmittelbaren Einblick in die akuten Bedarfslagen der Praxis ermöglichen und die Vernetzung und Akzeptanz der Projektarbeit im Feld verbessern. Als Schlussfolgerung ergibt sich, dass eine notwendige Konzentration und Priorisierung nicht zum Wegfall einer der drei Ebenen führen, dass aber bei der Entscheidung für bestimmte Einzelmaßnahmen eine stärkere Verzahnung der Ebenen angestrebt werden sollte. Die besonderen Schwierigkeiten bei der Erzielung nachhaltiger Ergebnisse auf der Strukturebene sind evident. Sie werden etwa in Rumänien deutlich, wo der DVV auf ein langjähriges Förderengagement insbesondere im Bereich des »Capacity Building« zurückblickt. Eine vor allem in den ersten Jahren intensive Fortbildungstätigkeit von Lehr- und Leitungspersonal in den traditionellen rumänischen Einrichtungen der allgemeinen Erwachsenenbildung wurde ergänzt durch Initiativen zur Netzwerkbildung. Zwei wichtige Trägernetzwerke – der Nationale Verband der Volkshochschulen (rd. 100 Mitglieder) sowie der Verband der heute 19 regi-

onalen Erwachsenenbildungs-Zentren – konnten gegründet werden. Nicht zu übersehen ist freilich, dass diese Netzwerke bis heute von geringer politischer Durchschlagskraft sind. Während die Professionalisierung der Fachkräfte – auch im Sinne einer Heranführung an europäische Standards – als entscheidend für die Revitalisierung und Modernisierung der Weiterbildungsarbeit in den Aufbaujahren gesehen werden kann und konkrete Erfolge dieser Arbeit in Gestalt einzelner sehr erfolgreich in ihrem regionalen Umfeld agierender Einrichtungen auch heute noch greifbar sind, muss auch konstatiert werden, dass landesweit im Weiterbildungsbe- reich bislang kein starkes, sich selbst organisierendes Netzwerk entstanden ist, das in der Lage und willens wäre, in der nahen Zukunft eine systemprägende Rolle auf der nationalen Ebene auszuüben. Individuelle und konkurrierende Interessen und das Fehlen einer ausreichenden Zahl geeigneter »proaktiver« Akteure sind hier hemmende Faktoren.

Ähnliches gilt für die anderen bei der Evaluation betrachteten Länder. Da diese sich in einem »früheren« Entwicklungsstadium des Aufbaus der Erwachsenenbildung befinden, ist dies wenig verwunderlich. Prognostisch dürfte aber auch hier gelten, dass der Aufbau starker, landesweit untereinander vernetzter, strategisch agierender und gemeinsame Interessen wahrnehmender Akteure zwar als Leitziel fungieren sollte, dass dessen Verwirklichung aber zu den anspruchsvollsten und voraussetzungsreichsten Aufgaben in der Entwicklungszusammenarbeit zählt. Ein langer Atem ist hier in jedem Fall erforderlich. Ein verbessertes strategisches Vorgehen (das auch eine detaillierte Analyse bisheriger Erfahrungen in anderen Ländern beinhalten sollte) kann die Erfolgsaussichten möglicherweise erhöhen. Aber auch für die Entwicklungszusammenarbeit gilt: Nicht alles in der Arbeit mit Menschen ist mach- und planbar – und Erwachsenenbildner sollten dies am besten wissen.

## Literatur

IIZ/DVV (2006): Erwachsenenbildung in Südosteuropa. Ziele, Konzeption, Vorgehensweisen. Bericht zur Tätigkeit 2000 bis 2006. Mit dem Arbeitsplan bis 2009. Bonn

Popovic, K. (2008): International Projects and Comparative Adult Education: The Example of EBIS. In: Reischmann, J./Bron Jr., M. (ed.): Comparative adult education 2008. Experiences and examples. Frankfurt a.M. u.a., S. 91–103

## Abstract

*Südosteuropäische Länder werden beim Aufbau von Strukturen des Bildungssystems seitens »westlicher« Institutionen unterstützt. Zu den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit im Feld der Erwachsenenbildung gehört dvv international, das Institut für internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes. Der Beitrag reflektiert strategische Entscheidungen dieser Arbeit aus dem Blickwinkel einer Evaluation der Arbeit in Rumänien, Serbien und dem Kosovo. Es zeigt sich, dass es richtig ist, der Unterschiedlichkeit der Länder Rechnung zu tragen, indem länderspezifische Projektbüros betrieben werden. Zugleich muss aber auch, gerade im Blick auf die Perspektive des EU-Beitritts, vernetzt agiert werden. Es dürfte auch alternativlos sein, Lobbyarbeit auf der politischen Ebene mit Aktivitäten auf der Meso- (z.B. Professionalitätsentwicklung) und der Mikroebene (z.B. Zielgruppenarbeit) zu verknüpfen. Abschließend widmet sich der Beitrag den besonderen Schwierigkeiten bei der Erzielung nachhaltiger Ergebnisse.*



Susanne Lattke ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Erwachsenenbildung (DIE).

Kontakt: lattke@die-bonn.de