Finanzierung politischer Bildung

HART(Z)E ZEITEN IN DER FÖRDERPOLITIK

Bettina Metten-Jäckel

In Zeiten von Bildungsgutscheinen und Ich-AGs stehen die Zeichen auf Sturm, wenn es um die öffentliche Finanzierung politischer Bildung in Deutschland geht. Die Autorin, angetreten, die Auswirkungen jüngster Gesetzesänderungen auf die politische Bildung zu ermitteln, fand bei ihren Recherchen bei Praktikern heraus, dass die Leiden der Träger und Einrichtungen nicht neu sind. Viele Einrichtungen der politischen Bildung, gerade sehr kleine, stehen vor dem Aus. Dies bestätigen auch zwei in den Text eingespielte Statements von *Klaus-Peter Hufer* und *Monika Engel*. Grund genug, die Rahmenbedingungen und Veränderungen der Finanzierung differenziert nach Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene darzustellen. Metten-Jäckels Schwerpunkt liegt dabei auf Nordrhein-Westfalen.

Überall wird gespart. Das ist sicherlich nichts Neues, hat aber für den Bereich der politischen Bildung eine besondere Bedeutung. Weniger umstritten als die Frage, was politische Bildung eigentlich sei, erscheint die Feststellung, dass jene trotz aller Marketingüberlegungen – und von Einzelangeboten abgesehen – nicht marktgängig ist. Politische Bildung ist von finanzieller Förderung in öffentlicher Verantwortung abhängig. Gefördert wird auf Bundes- und Landesebene, durch Kommunen und Stiftungen. Daher beeinflussen Änderungen von Gesetzen und Durchführungsbestimmungen aller Ebenen die Arbeit in Struktur (und Inhalt). Das macht es nicht leichter, die gegenwärtigen Förderstrukturen und Finanzierungswege politischer Bildung in Deutschland darzustellen. Um die Effekte, die der Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Feld und die Änderungen der Landschaft durch aktuelle Vorgaben, Vorschläge und gesetzliche Regelungen besser einschätzen zu können, habe ich im Vorfeld Gespräche mit in der politischen Bildung tätigen pädagogischen Mitarbeiter(inne)n geführt. Die Aussagen unterschieden sich – zwangsläufig – von Bundesland zu Bundesland, bedingt durch die jeweiligen Weiterbildungsgesetze, doch bestehen an einigen Stellen Übereinstimmungen, die ich im Folgenden vorstellen möchte.

Im zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 ist festgelegt, dass »Arbeitnehmer, bei denen das Arbeitsamt die Notwendigkeit einer Weiterbildung dem Grunde nach festgestellt hat, einen Bildungsgutschein [erhalten]. Damit können die Arbeitnehmer im Regelfall frei unter zugelassenen Bildungsmaßnahmen und Trägern wählen.« Mit der Einführung dieser Maßnahme sollen »Eigenverantwortung und Gestaltungsspielraum von Weiterbildungswilligen« vergrößert und der »Wettbewerb zwischen den Bildungsträgern« gestärkt werden. Mithin könnte das neue Gesetz auch für die Anbieter politischer Bildung eine Möglichkeit bieten, neue Teilnehmer für sich zu gewinnen.

»Bildungsgutscheine verschieben das Verhältnis von Angebot und Nachfrage«

Die Ausgabe der Scheine, die regional begrenzt gelten und mit denen bestimmte Bildungsziele definiert werden, erledigt (noch) der zuständige Arbeitsberater, der eigentlich über eine Liste zugelassener Bildungsanbieter verfügen sollte. Zukünftig soll diese Aufgabe von noch zu gründenden Zertifizierungsagenturen übernommen werden. Die Gutscheine sollen längerfristig für »mehr Vielfalt und Wettbewerb auf dem Bildungsmarkt sorgen.« Wer dieses Ziel mit der Realität des Weiterbildungsmarktes vergleicht, darf zweifeln, denn alleine in der Großstadt Essen garantieren etwa 230 Anbieter bereits ein abwechslungsreiches Angebot, während in sehr dünn besiedelten Gebieten kaum neue Träger Fuß fassen können. Mit den Bildungsgutscheinen verschiebt sich das Verhältnis von Angebot und Nachfrage; die Träger werden ihr Angebot zukünftig auf Eingliederungsquoten ausrichten müssen, was bedeutet, das Bildungsangebot auf den Bedarf der regionalen Wirtschaft auszurichten. Es muss sich erst noch zeigen, ob dieser neben Qualifizierung darin besteht, »sich zum Denken des eigenen Kop-

fes zu bedienen«, was Bundespräsident Johannes Rau beim Festakt zum 50-jährigen Bestehen der Bundeszentrale für politische Bildung am 23. November 2002 in Berlin als ein Ziel politischer Bildung definierte.

Die zentrale Adresse für die Förderung politischer Bildung auf Bundesebene ist die Bundeszentrale für politische Bildung, zu deren Partnern ca. 300 anerkannte Bildungsträger gehören. Die Abhängigkeit von der Finanzierung durch die Bundeszentrale ist sehr unterschiedlich: Einige Träger sind existentiell abhängig, andere könnten auch darauf verzichten. Nun könnte sich ja durch das Gutscheinsystem eine neue Nische für kleinere Träger erschließen. Aber: Das Angebot beruflicher Weiterbildung schließt eine Förderung durch die Bundeszentrale generell aus. Die Modernisierung der Bundeszentrale für politische Bildung hat den Strukturkonservatismus der Förderung nicht erreicht.

»Modernisierung der Bundeszentrale hat den Strukturkonservatismus der Förderung nicht erreicht«

Was ist von der Bundespolitik im Hinblick auf die Finanzierung politischer Bildung zu erwarten? Unter dem Titel »Bildung, Forschung, Innovation – der Zukunft Gestalt geben« stellte Edelgard Bulmahn Leitlinien vor (Pressemitteilung des BMBF vom 18.12. 2002). Mit dem Programm »Zukunft Bildung und Betreuung« sollen die »Weichen für die Erneuerung des Bildungssystems gestellt« werden (www.bmbf.de), so die Ministerin. Für den Bereich Erwachsenenbildung beschränkt sich das Statement auf die »umfassende Novellierung des Berufsbildungsrechtes« und das Versprechen, dass »die Qualität der beruflichen Weiterbildung gesichert und in Modulen aufgebaut« werden soll. Ziel des Regierungsprogramms für »beste Bildung« (Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 22. 10.2002, S. 29) ist es, »in Deutschland die hohe Qualifikation, Kreativität und Leistungsbereitschaft der Menschen in Innovationen und wirtschaftliches Wachstum« (ebd., S. 2) umzusetzen. Klaus-Peter Hufers Diagnose der Wandlung von Bildung zu Qualifizierung (vgl. den Kasten unten) findet hier ihre Bestätigung. Da es in der politischen Bildung nicht ursächlich darum geht, beruflich verwertbare Bescheinigungen oder Zertifikate zu erwerben, und sich finanzielle Förderung in öffentlicher Verantwortung nicht mehr als Basis der Planungssicherheit darstellen könnte, sieht die Zukunft der politischen Bildung als eigenständiger Bereich unter diesen Leitlinien nicht rosig aus.

Faktisch hat die Kürzung der finanziellen Zuwendungen bundesweit Folgen für das Angebot politischer Bildung. Das Exempel Kinder- und Jugendplan des Bundes verdeutlicht Tendenzen, die von einigen in der politischen Bildung Tätigen so bestätigt wurden. Die Förderung für Bildungsreferenten ist weggebrochen, es gilt ein Festsatz – nur für Veranstaltungen. Der Bereich Zielgruppen kann unter diesen Bedingungen wegen des hohen konzeptionellen Aufwandes nicht mehr adäquat bearbeitet werden. Die Vorgabe, statt mindestens 70 nun ab 135 Teilnehmertagen zu fördern, veranlasst die Bildungsanbieter, sehr kurzfristig nach neuen »Kunden« zu suchen. Hier bieten die Schulen einen »neuen Markt«, der rasch mit Honorarkräften erschlos-

Politische Bildung? Nein danke!

Politische Bildung: War da mal was? Wenn man einmal annimmt, dass die politische Diskussion Stimmungen und Tendenzen in der Gesellschaft aufgreift und diese dann in Regelungen und Gesetze überführt, dann stellt sich diese Frage. Über vieles wird geredet im Zeitalter des Neoliberalismus, nur nicht über politische Bildung. Wo die Zeichen auf Entregelung gesetzt sind, dann wirkt ein Bemühen, sich um das »allgemein Verbindliche« zu kümmern, wie ein verlassenes Fossil einer achtlos abgeschüttelten Sozialstaatsromantik. Angesichts der allen Ernstes zum Programm gewordenen Ich-AG wirkt der Solidaritätsgedanke politischer Bildung wie der letzte Gruß eines verglühenden Kometen. Wenn Bildungspolitiker zu Qualifizierungsministern, Modernisierungsprozesse zum Selbstzweck werden, wenn der Paradigmenwechsel auch in der Bildung verkündet wird, dann stört politische Bildung. Dafür ist sie zu zögerlich, zu behutsam, zu abwägend und rettungslos moralisch. Sie will die Menschenrechte verteidigen und nicht den Dow-Jones-Index steigern, will eine bessere und keine effektivere Gesellschaft. Wenn man meint, politische Bildung mit der Forderung nach Sozialkompetenzen im Boot zu halten, dann wirkt das so, als würde man einem im Meer ums Überleben Schwimmenden einen Rettungsring zuwerfen, um dann mit dem Container-Schiff davon zu dampfen. Was soll das Sonntagspathos vom Bürgersinn, wenn – beispielsweise – die zwölf weiteren bildungspolitischen Ziele auf EU-Ebene nichts anders sind als ein Fitnessprogramm für die Informationsgesellschaft, in der jede und jeder bestmögliche eigene Ressourcen nutzen und seinen »Unternehmergeist« entwickeln soll? Politische Bildung? Nein danke! Nein danke? Nicht ganz, denn politische Bildner und Bildnerinnen wissen, dass es in gesellschaftlichen Entwicklungen eine Dialektik gibt. Wenn alles abgebaut wird, muss auch wieder etwas aufgebaut werden.

Klaus-Peter Hufer, Dr. rer. pol., Fachbereichsleiter an der Kreisvolkshochschule Viersen, Privatdozent

sen werden kann. Nachhaltige Bildung ist unter diesen Umständen nicht möglich; etwa ein Drittel der Stellen könnte – nach Prognose einiger Praktiker – wegfallen, an einigen Stellen wird ab 2004 eine Selbstfinanzierung der Hauptberuflichen Pädagogischen Mitarbeiter angestrebt.

Auf Landesebene rückt die Arbeit der Landeszentralen für politische Bildung in den Blick. Angesichts der desolaten Haushaltslage achten die Landesrechnungshöfe vermehrt auf deren Aktivitäten, denn aus Sicht der Rechnungshöfe macht die Arbeit der Landeszentralen nur Sinn, wenn inhaltliche Steuerung stattfindet. Langfristig gesehen könnten diese (Eingriffe) zu einem Trend der ministerialen Verwaltung politischer Bildung führen, der so nicht gewollt ist. Auch die weithin übliche Umstellung von Ermessensmitteln auf Projektförderung (siehe nebenstehendes Statement von Monika Engel) geht an die Substanz politischer Bildung, die in der Konzeption eigentlich auf Nachhaltigkeit angelegt ist und nicht allein in Krisenzeiten (in Projektform) als Feuerwehr für sozialpolitische Probleme genutzt werden sollte.

Politische Bildung aktuell

Um es vorweg zu sagen: Die Notwendigkeit von politischer Bildung wird bislang in allen offiziellen politischen Stellungnahmen nicht in Frage gestellt.
Noch relativ neu sind allerdings Diskussionen um andere Präsentationsmöglichkeiten und eine Forderung nach größerer »Kundenorientierung« politischer Bildungsangebote. Und es ist seit einigen Jahren die Tendenz zu beobachten, eine mehr projektbezogene Förderung politischer Bildung gegenüber einer langfristigen Finanzierung von Einrichtungen vorzunehmen.
Gleichzeitig ist in der Folge der immer noch angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt eine größere Gewichtung bei Qualifizierungsmaßnahmen in der Weiterbildung zu verzeichnen. Vor diesem Hintergrund ist es nur logisch und konsequent, eine Fokussierung auf die Verbindung von politischer und beruflicher Bildung vorzunehmen, wie es durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW formuliert wurde.
Werden die letzten zehn Jahre in der Entwicklung der öffentlich verantworteten Weiterbildung betrachtet, so sind es nicht die jüngsten Regelungen und inhaltlichen Überlegungen, die politische Bildung grundsätzlich verändern. Vielmehr sind kontinuierliche Veränderungsprozesse in den Einrichtungen zu betrachten. Die sogenannten Ermessensmittel der Landeszentrale für politische Bildung z. B. sind um mehr als die Hälfte zurückgegangen. Und fast alle Volkshochschulen als kommunale Einrichtungen haben die Konsolidierung der städtischen Haushalte mitzutragen in Form von geringeren Mittelzuweisungen. Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, in welcher Bandbreite immer noch politische Bildung stattfindet.
Monika Engel, Referat Politische Bildung beim Landesverband der Volkshochschulen von Nordrhein-Westfalen e. V.

»Umstellung von Ermessensmitteln auf Projektförderung geht an die Substanz«

In Nordrhein-Westfalen – dieses Bundesland dient als Beispiel, da die meisten Rückmeldungen von Praktikern aus diesem bevölkerungsreichsten Bundesland kamen – rücken die berufliche Bildung und die Integration der politischen Bildung in die allgemeine und beruflich/betriebliche unter dem Titel »Lernort Betrieb« in das Zentrum der Diskussion. So formulierte Staatssekretär Fischer vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie in der 26. Sitzung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung (30.10.2002, Ausschussprotokoll, S. 5): »Die Absicht des [Weiterbildungs-]Gesetzes ist es, allgemeine, berufliche und politische Bildung näher zusammenzubringen und das Denken in voneinander getrennten Sachbereichen zu überwinden.« Im Entwurf des »Rahmenkonzepts für das Politikfeld Aus- und Weiterbildung im Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie« der Gruppe 41 (auch bekannt als »Matzdorf-Papier«) wird ein »Aufeinander-Zugehen« gefordert. Dort heißt es (S. 16): »Betriebe und Beschäftigte müssen sich über ihre konkreten Weiterbildungs- und Entwicklungsbedarfe klar werden und Ressourcen (Zeit und Geld) zur Verfügung stellen«. Das Konzept verdeutlicht, dass »angesichts knapper finanzieller Ressourcen [...] Prioritäten gesetzt werden müssen und nicht alle sinnvollen Vorhaben realisiert werden können« (ebd., S. 2).

Ob Betriebe überhaupt Interesse daran haben, politische Bildung – eigenständig oder integriert – für ihre Mitarbeiter anzubieten, ist offen. Bedarf wurde bislang nicht formuliert. Der Leiter Aus- und Weiterbildung eines internationalen Konzerns äußerte dazu in einem von der Verfasserin geführten Experteninterview: »Unsere Politik ist: Keine Politik im Betrieb!« Und das ist keine Einzelmeinung.
Die angedachte Entgrenzung der Angebote gestaltet sich in einer ausdifferenzierten Trägerlandschaft eher schwierig. Nach Aussage des Staatssekretärs ist es gewollt, die Pluralität des Angebots und »ein deutlich sichtbares eigenes Profil der Träger« (o. g. Ausschussprotokoll, S. 3) zu erhalten; ein schwieriges Unterfangen angesichts der finanziellen und inhaltlichen Vorgaben. Denn für 2003 wurden die

Landesfördermittel für die Weiterbildung um fünf Prozent gekürzt, obwohl Minister Schartau noch 2001, seinerzeit zuständig für die Bereiche Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie, versprochen hatte, »den Einrichtungen mit einem sicheren finanziellen Fundament zu helfen, sich auf die neuen Vorgaben einzustellen. Sie wissen: Die dazu vorgesehene Übergangsfrist dauert bis Ende 2004.«

»Etliche Ein-Mann-Bildungswerke mussten bereits schließen«

Die Kürzung der Landesmittel hat bisweilen harte Folgen für nichtkommunale Bildungsanbieter. Gerade, wenn keine finanzstarken Träger im Hintergrund vorhanden sind, wie zum Beispiel bei den Mitgliedseinrichtungen der Landesarbeitsgemeinschaft für eine andere Weiterbildung (LAAW), hat das Zurückfahren der Landesmittel direkte Folgen, da im Bereich der politischen Bildung die Einnahmen über den Landeshaushalt bei mehr als 50 Prozent liegen. Während Staatssekretär Fischer zur Anhebung von Teilnehmerbeiträgen rät (o. g. Ausschussprotokoll, S. 2), sieht die Praxis keinen Spielraum mehr: »An eine Erhöhung der Teilnahmegebühren kann nicht gedacht werden, die Teilnehmenden bleiben schlicht zu Hause, was dem angestrebten Ziel, gerade diese Menschen für Bildung zu gewinnen, diametral entgegenliefe« (Stellungnahme der LAAW, vgl. www.laaw-nrw.de/landeshaushalt_2003.pdf). Viele der finanzschwachen Träger können die Kürzungen nur auffangen, indem sie im personellen Bereich einsparen, was zu Lasten der Professionalität geht. Die mit dem nordrhein-westfälischen Weiterbildungsgesetz angestrebte Stärkung der Hauptberuflichkeit kann so nicht erreicht werden.

Im kommunalen Bereich müssen die nordrhein-westfälischen Volkshochschulen zusätzlich zu den Kürzungen auf Landesebene mit denen des städtischen Haushalts zurechtkommen. Das trifft die politische Bildung umso mehr, als mit der Novellierung des Weiterbildungsgesetzes Veranstaltungen wie etwa zur sozialen und interkulturellen Kompetenz, aber auch andere im sogenannten Bereich der sozialen Verpflichtungen dort stark zugenommen haben. Parallel dazu wurden in etlichen Volkshochschulen die Erlassregelung für Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose zurückgenommen oder in eine Ermäßigungsregelung überführt und die Erhöhung der Honorare für Dozierende meist auf kommende Jahre verschoben. Ein Ausgleich durch Erhöhung der Teilnehmerentgelte ist kaum möglich, betragen diese doch im Bundesdurchschnitt bereits 39,2 Prozent an den Gesamteinnahmen der Volkshochschulen (vgl. Pehl/Reitz 2002, S. 16). In Nordrhein-Westfalen sind Volkshochschulen durch das Weiterbildungsgesetz des Landes einerseits verpflichtet, in einem umfassenden Angebot auch politische Bildung anzubieten, andererseits gleichzeitig angehalten, berufliche Weiterbildung für sich zu erschließen. Dieses Projekt ist personal- und kostenintensiv und erfordert Mischfinanzierungen. Um es mit den Worten eines SPD-Landtagsabgeordneten zu sagen (Interview der Verfasserin vom April 2000): »Das heißt, mit 30 Teilnehmern in rhythmischer Gymnastik verdiene ich das Geld, das ich brauche, um politische Bildung machen zu können. So ist das ja immer.« Eine weitere Kürzung des Landeshaushaltes in den Folgejahren ist nicht auszuschließen; von einer Bestandsgarantie kann also nicht gesprochen werden, zumal eine Änderung der finanziellen Lage der Kommunen nicht in Sicht ist.

Nach Auskunft einiger Praktiker zeigt sich in der politischen Bildung ein leichter Rückgang der Teilnehmerzahlen, verursacht durch die Tendenz, Bildungsveranstaltungen nach dem Nutzen, der regionalen Erreichbarkeit und den ausgegebenen, beruflich verwertbaren Zertifikaten auszusuchen. Durch Mehrarbeit im Bereich der Veranstaltungswerbung versuchen die pädagogischen Mitarbeiter(innen), den Rückgang zu kompensieren. Zum Mehraufwand im Marketingbereich addiert sich zunehmend der Aufwand in Netzwerken, Kooperationen und der Erschließung neuer Themen- bzw. Arbeitsfelder. Etliche Ein-Mann- (bzw. Eine-Frau-) Bildungswerke mussten bereits schließen. Und ob die politische Bildung gesteigerte Erwartungen an ein (neu zu verabschiedendes) Zuwanderungsgesetz mit Integrationskursen hegen sollte, bleibt abzuwarten.

Literatur

Pehl, K./Reitz, G: (2002): Volkshochschulstatistik. Arbeitsjahr 2001. Bielefeld

Abstract
Federal law as envisaged in the so-called Hartz paper provides for the introduction of education vouchers. Is political education concerned? Against this background, the author explores funding structures of political education on the federal as well as on the Länder plane, of municipalities and foundations. Her verdict is disenchanting: many institutions of political education, especially the very small ones, are facing their end. This is corroborated by two statements of experts from the field of practice inserted into the article.

Bettina Metten-Jäckel promoviert bei Prof. Klaus Ahlheim über »Explizite und implizite politische Bildung: Bildungsintentionen und Planungspraxis in Einrichtungen der Weiterbildung und Betrieben«.

Kontakt: metten-jaeckel@die-bonn.de