Peter Faulstich/Erik Haberzeth

Recht und Politik

Studientexte für Erwachsenenbildung

Eine Buchreihe des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung (DIE)

Bei der gelben Reihe des DIE handelt es sich um didaktisch strukturierte Bestandsaufnahmen zu Kernthemen der Erwachsenenbildung. Die Studientexte vermitteln fachliches Begründungswissen vor dem Hintergrund des wissenschaftlichen Forschungsstands und einer reflektierten Praxis. Sie eignen sich als Ausbildungsliteratur im Studium und als Begleitmaterial in Fortbildungen. Sie sind als Selbstlernmaterialien konzipiert und ermöglichen somit Studierenden, Neueinsteiger/inne/n im Handlungsfeld ebenso wie erfahreneren Fachkräften die selbstständige Erschließung des Themas.

Wissenschaftliche Betreuung der Reihe am DIE: Christiane Jäger

Bisher in der Reihe Studientexte für Erwachsenenbildung erschienene Titel:

Dieter Gnahs
Kompetenzen – Erwerb, Erfassung, Instrumente
Bielefeld 2007, ISBN 978-3-7639-1944-4

Claudia de Witt, Thomas Czerwionka
Mediendidaktik
Bielefeld 2007, ISBN 978-3-7639-1914-7

Horst Siebert
Lernmotivation und Bildungsbeteiligung
Bielefeld 2006, ISBN 978-3-7639-1931-4

Stefanie Hartz, Klaus Meisel
Qualitätsmanagement
2. akt. und überarbeitete Auflage,
Bielefeld 2006, ISBN 978-3-7639-1917-8

Horst Siebert
Theorien für die Praxis
2. Auflage, Bielefeld 2006, ISBN 978-3-7639-1928-4

Ingeborg Schüssler, Christian M. Thurnes
Lernkulturen in der Weiterbildung
Bielefeld 2005, ISBN 978-3-7639-1845-4

Katja Friedrich, Klaus Meisel,
Hans-Joachim Schuldt
Wirtschaftlichkeit
in Weiterbildungseinrichtungen
3. akt. und überarbeitete Auflage,
Bielefeld 2005, ISBN 978-3-7639-1899-7

Ingrid Schöll
Marketing in der öffentlichen Weiterbildung
3. akt. und überarbeitete Auflage,
Bielefeld 2005, ISBN 978-3-7639-1875-1

Antje von Rein, Carla Sievers
Öffentlichkeitsarbeit und Corporate Identity
an Volkshochschulen
3. akt. und überarbeitete Auflage,
Bielefeld 2005, ISBN 978-3-7639-1896-6

Weitere Informationen zur Reihe unter
www.die-bonn.de/st

Bestellungen unter
www.wbv.de

Studientexte für Erwachsenenbildung

Peter Faulstich/Erik Haberzeth

Recht und Politik

wbv DIE

Herausgebende Institution
Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) ist eine Einrichtung der Leibniz-Gemeinschaft und wird von Bund und Ländern gemeinsam gefördert. Das DIE vermittelt zwischen Wissenschaft und Praxis der Erwachsenenbildung und unterstützt sie durch Serviceleistungen.

Lektorat: Christiane Jäger/Christiane Barth

Wie gefällt Ihnen diese Veröffentlichung? Wenn Sie möchten, können Sie dem DIE unter **www.die-bonn.de** ein Feedback zukommen lassen. Geben Sie einfach den Webkey **42/0021** ein. Von Ihrer Einschätzung profitieren künftige Interessent/inn/en.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Verlag:
W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG
Postfach 10 06 33
33506 Bielefeld
Telefon: (0521) 9 11 01-11
Telefax: (0521) 9 11 01-19
E-Mail: service@wbv.de
Internet: www.wbv.de

Bestell-Nr.: 42/0021

© 2007 W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld
Satz+Grafiken: Grafisches Büro Horst Engels, Bad Vilbel
Herstellung: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld
ISBN 978-3-7639-1949-9

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Inhalt

Vorbemerkungen 7

1. Einführung und Ziele 9
2. Regulationsprobleme der Weiterbildung 14
   2.1 Probleme und Defizite des Lernbereichs Weiterbildung 14
   2.2 Gestaltungsoptionen und -leitlinien 19
   2.3 Zur Rolle von Politik und Recht 21

3. Systemregulation der Weiterbildung 25
   3.1 „Mittlere Systematisierung" als orientierendes Gesamtkonzept 26
   3.2 Markt- und Staatsversagen – öffentliche Verantwortung für die Weiterbildung 28
   3.3 Gestaltungsbereiche in öffentlicher Verantwortung 33
   3.4 Politische Akteure in der Weiterbildungspolitik 37
   3.4.1 Interessengruppen und Verbände 37
   3.4.2 Politische Parteien 40
   3.4.3 Politik in Bund und Ländern 42

4. Verfassungsrechtliche Grundlagen 45
   4.1 Recht auf (Weiter-)Bildung 46
   4.2 Föderalismus und „vertikale Desintegration" 50
   4.3 „Horizontale Desintegration" zwischen allgemeiner und beruflicher Weiterbildung 55
   4.4 Steuerungsbereiche durch Recht 57

5. Weiterbildungsrecht: Aufsplitterung der Zuständigkeiten und Bereiche 61
   5.1 Bundesrechtliche Regelungen 61
   5.1.1 Berufsbildungsgesetz 62
   5.1.2 Hochschulrahmengesetz und wissenschaftliche Weiterbildung 66
   5.1.3 Teilnehmerschutz durch das Fernunterrichtsschutzgesetz 67
   5.1.4 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz 68
   5.1.5 Arbeitsförderung nach Sozialgesetzbuch III 69
   5.1.6 Grundsicherung für Arbeitssuchende nach Sozialgesetzbuch II 79
   5.2 Länderrechtliche Regelungen 81

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

5.2.1 Weiterbildungsgesetze der Länder ... 86
5.2.2 Impulse der Weiterbildungsgesetze auf die Erwachsenenbildung im Vergleich ... 89
5.2.3 Bildungsfreistellungsgesetze ... 108
5.3 Kommunale/Regionale Regelungen ... 112
5.4 Tarifliche und betriebliche Vereinbarungen ... 112

6. Impulse aus Europa für die Weiterbildung ... 116
6.1 Rechtliche Grundlagen der europäischen Bildungspolitik ... 116
6.2 Bildungspolitische Förderprogramme ... 120

7. Perspektiven ... 123

Glossar ... 127

Annotierte Literatur ... 132

Literatur ... 135

Stichwortverzeichnis ... 141

Autoren ... 144

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Vorbemerkungen

Der Weiterbildungsbereich ist nicht nur rein quantitativ – gemessen an Anbietern, Angebot, und Teilnehmenden – in den letzten 30 Jahren erheblich gewachsen. Auch hinsichtlich seiner gesellschaftlichen Funktion wird er auf nationaler und europäischer Ebene als ein Lernfeld mit wachsender Bedeutung wahrgenommen. Trotz seines zentralen Stellenwerts weist er auf Systemebene jedoch nur einen recht geringen Strukturierungsgrad auf. Weiterbildung unterliegt den Gestaltungslogiken so unterschiedlicher Politikfelder wie Bildung und Kultur, Arbeit und Beschäftigung, Wirtschaft und Strukturförderung. Die Gesetzgebungskompetenz zur Weiterbildung ist entsprechend der föderalen Struktur zwischen Bund und Ländern aufgeteilt und führt neben den Ländergesetzen zu einer Vielzahl weiterer Rechtsvorschriften auf Bundesebene. Hinzu kommen Bestimmungen in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen zur Qualifizierung von Mitarbeiter/inne/n sowie last but not least Rahmenverträge und -richtlinien der EU, die zunehmend an Einfluss gewinnen. Dies zusammengenommen hat dazu geführt, dass sich Weiterbildung als äußerst vielschichtiger und zerfaserter Bildungsbereich präsentiert: Weiterbildung ist zwar – ganz im Sinne einer Strategie lebenslangen Lernens – in vielen gesellschaftlichen Bereichen verankert, sie wird allerdings in der Binnenperspektive der jeweiligen Politikfelder und Rechtsbereiche mitunter als eher randständig wahrgenommen.

Dieser Studientext rückt rechtliche und politische Rahmenbedingungen der Weiterbildung nun in den Mittelpunkt der Betrachtung. Anliegen der Autoren ist es, einen Überblick über einen im Verhältnis zu Schule und Hochschule nur mittelmäßig systematisierten Bildungsbereich zu geben und vor diesem Hintergrund Gestaltungsnotwendigkeiten und -optionen von Recht und Politik aufzuzeigen. Dabei stellen sie Recht und Politik nicht als unvereinbare Gegensätze einer bildungs- und gesellschaftswissenschaftlich orientierten Perspektive gegenüber. Vielmehr weisen sie stets auch auf die Relevanz von Rechtsnormen und politischem Handeln für die Gestaltung des Lernens Erwachsener im gesellschaftlichen Kontext hin. Die Autoren leisten so einen wichtigen Beitrag, zentrale Eckpfeiler dieses im Detail schwer überschaubaren Bildungsbereichs begreifbar zu machen.

Mit seinen Studientexten verfolgt das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) das Ziel, Grundlagen- und Strukturwissen zu zentralen Themen der Weiterbildung zu vermitteln, und damit einen Beitrag zur Professionalisierung

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

zu leisten. Lagen bislang die Schwerpunkte der behandelten Themen auf der Organisationsebene oder im Bereich Lehren und Lernen, wird mit diesem Band nun die Systemebene in den Blick genommen. Politik und Recht zählen dabei – neben Finanzierungsfragen – zu den zentralen Strukturelementen, die die Weiterbildungsrealität bestimmen. Diese in ihrer Entwicklung zu begleiten, ist eine Aufgabe, die das DIE seit langem verfolgt. So wurde bereits in der 1968 von der Pädagogischen Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschulverbandes (PAS) aufgelegten Loseblattsammlung „Handbuch für die Praxis der VHS-Leiter und -Mitarbeiter" die Entstehung und Entwicklung von Rechtsstrukturen der Weiterbildung seit Beginn der 1970er Jahren dokumentiert. Aktuell liefert das von Nuissl/Krug herausgegebene Praxishandbuch WeiterbildungsRecht eine themenbezogene Darstellung und der Online-Service Ökonomie und Recht bietet über die Website des DIE einen schnellen Zugriff auf einschlägige Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Mit Blick auf die europäische Bildungspolitik ist zudem die Zusammenstellung von Bechtel/Lattke/Nuissl in der DIE-Reihe Länderporträts Weiterbildung zu erwähnen.

Neben diesen Dokumentationen und Zusammenstellungen, die allesamt das Ziel verfolgen die Transparenz zu den strukturellen Rahmenbedingungen zu verbessern, beteiligt sich das Institut auch aktiv an der Gestaltung des Weiterbildungsbereichs. Gefragt ist dabei die Expertise des DIE im Kontext parlamentarischer Beratungen oder im Rahmen von Sachverständigengremien. Auch mit diesem Studientext gestaltet das DIE ein Stück Weiterbildungslandschaft mit, indem bewusst ein Thema aufgegriffen wird, das in der Ausbildung und Qualifizierung von Fachkräften allzu häufig zu kurz kommt.

An dieser Stelle sei ganz besonders herzlich Peter Faulstich gedankt, der diesen Studientext in Angriff genommen und nach schwerer Krankheit zusammen mit Co-Autor Erik Haberzeth fertiggestellt hat.

Christiane Jäger
Deutsches Institut für Erwachsenenbildung

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

1. Einführung und Ziele

Sich Wissen über die Themen Recht und Politik der Weiterbildung anzueignen ist kein einfaches Unterfangen. Zunächst muss man feststellen, dass es kein einheitliches Weiterbildungsrecht gibt, so wie es etwa ein Berufsbildungsrecht des Bundes gibt, das zusammenhängend und umfassend die Weiterbildung reguliert und alle weiterbildungsrelevanten Aspekte wie Organisation, Finanzierung, Teilnahme, Curriculum, Qualität oder Zertifizierung regelt. Vielmehr sind die gesetzlichen Bestimmungen, die Weiterbildungsaktivitäten regeln, hochgradig zersplittert.

Das Staatsmodell des **Föderalismus** (Bundesstaat) bedingt in der Bundesrepublik Deutschland, dass die Zuständigkeiten und Aufgaben bei Gesetzgebung und Verwaltung zwischen dem Bund und den Ländern verteilt sind. Ihre Zuständigkeit auf dem Gebiet der Kultur (Kulturhoheit) – und damit auch der Bildung – haben die meisten Bundesländer durch Weiterbildungsgesetze ausgefüllt, die die allgemeine Weiterbildung regeln. Trotz dieser **Kulturhoheit der Länder** gibt es bundesweite Gesetze und gesetzesähnliche Regelungen vor allem aus dem Arbeits- und Sozialrecht, die auch für die Weiterbildung bedeutsam sind, hauptsächlich auf dem Gebiet der beruflichen Bildung. Hinzu kommen tarifrechtliche Regelungen sowie betriebliche Vereinbarungen, die vorrangig für den Bereich der beruflichen Weiterbildung von Belang sind. Schließlich greift das europäische Recht zunehmend in die Gestaltung der Weiterbildung auch in Deutschland ein. Zu nennen wäre auch noch eine völkerrechtliche Ebene, die über nationale und internationale Gruppen hinausgeht und einen noch weiter gesteckten Geltungsbereich beansprucht. Das **Recht der Weiterbildung** ist damit nicht in einer Rechtsquelle niedergelegt, sondern bewegt sich zwischen den verschiedensten Quellen, die außerdem immer wieder Veränderungen unterliegen. Der Gegenstandsbereich „Recht der Weiterbildung“ ist also komplex und von daher nicht leicht zugänglich. Dies erschwert es, sich ein grundlegendes Wissen darüber anzueignen.

Genau wie die rechtlichen Belange ist auch die dahinterstehende **Weiterbildungspolitik** ein komplexes Thema, weil die programmatischen Positionen der unterschiedlichen politischen Akteure und die theoretischen Konzepte in diesem wie auch in anderen Politikfeldern kontrovers sind. Um die Kontroversen zu verstehen, kommt man nicht umhin, sich zunächst der Probleme und **Defizite des Lernbereichs** Weiterbildung zu vergewissern, die überhaupt erst die Legi-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

timation für politische Interventionen liefern. Damit aber öffnet sich ein weites und diffuses Feld, ist doch die Weiterbildung insgesamt durch eine überaus vielfältige Struktur der Institutionen, Anbieter und Angebote gekennzeichnet, die nicht einfach zu überblicken ist. Defizite bestehen etwa in der Hinsicht, dass Weiterbildung durch eine Unübersichtlichkeit und Intransparenz der Anbieter und Angebote gekennzeichnet ist. Zudem wirkt Weiterbildung sozial selektiv: Bildungsangebote erreichen vorwiegend Menschen mit höherem sozialen Status und höherer Formalbildung.

An diesen Problemen und Defiziten entzünden sich politische Kontoversen und sie provozieren politische Interventionen und Entscheidungen. Die Kontroversen betreffen immer noch primär die Debatte um **staatliche Steuerung** versus **marktförmige Regulierung**: Soll der Staat im Sinne einer modellhaft gedachten Marktwirtschaft grundsätzlich nicht eingreifen (z. B. finanzielle Förderung von Angeboten) und ausschließlich einige Rahmenbedingungen absichern (z. B. Qualitätsstandards)? Verpflichtet das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip nicht zu weitreichenden staatlichen Interventionen, um soziale Gerechtigkeit und gleiche Lebenschancen zu sichern? Wie weit sollte dann der Staat eingreifen? Und in welchem Maß kann er angesichts finanzieller Schwierigkeiten überhaupt tätig werden? Damit hängen die Fragen nach der Verantwortungsverteilung zwischen dem Staat, den Unternehmen und den Lernenden sowie nach der Aufbringung von Ressourcen, also „Lernzeiten“ und „Lerngeldern“ zusammen.

In Anbetracht der Probleme und Defizite des Lernbereichs Weiterbildung ist es die Aufgabe von Weiterbildungspolitik, die negativen Konsequenzen eben dieser zu begrenzen, um den wachsenden Lerninteressen und -notwendigkeiten angemessen begegnen zu können. Allerdings ist der Weiterbildungsbereich durch eine weitgehende **Politikzurückhaltung** gekennzeichnet. Politische, juristische und besonders finanzielle Umsetzungsbemühungen sind schwach geblieben, was angesichts der weitreichenden programmatischen Entwürfe im Kontext der Formel vom „lebenslangen Lernen“ verwundern mag. Finanzielle Zuschüsse und Zuwendungen werden zurückgefahren. Initiativen, die eine einheitliche rechtliche Rahmenordnung für Weiterbildung zu verwirklichen versuchen, werden nicht aufgegriffen. Diese Zurückhaltung könnte fatale negative Konsequenzen nach sich ziehen sowohl für die Realisierung von individuellen Lerninteressen und -notwendigkeiten als auch für die nachweisbare Leistungserbringung von Weiterbildung für andere, „härtere“ Politikfelder wie Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik oder Technologieentwicklung.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Von daher ist es notwendig, sich auf den Kern des Politischen zu besinnen, nämlich diejenigen Regelungen des Zusammenlebens zu erzeugen und zu sichern, die für die ganze Gesellschaft verbindlich gelten sollen. Eine solche Art gesamtgesellschaftlicher Verbindlichkeit stellen rechtliche Regelungen dar. Aus ihnen resultieren Ansprüche und Pflichten – verletzt man sie, drohen Sanktionen. **Recht** entsteht aus Machtkämpfen und Interessenkonflikten zwischen unterschiedlichen politischen Akteuren, vornehmlich den zentralen Instanzen des politischen Systems – Regierungen und Parlamenten –, den Parteien sowie den großen gesellschaftlichen Interessengruppen und Verbänden (z. B. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden). Die im Recht festgelegten Normen sind somit das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen den verschiedenen Akteuren. Allerdings müssen die gesamtgesellschaftlichen Verbindlichkeiten und damit auch die rechtlichen Regelungen grundsätzlich dem Gemeinwohl der Gesellschaft dienen oder dies zumindest beanspruchen. Sie erhalten ihre Legitimation aus einer umfassenden Idee von Gerechtigkeit.

Sich Wissen über Recht und Politik der Weiterbildung anzueignen kann – neben der Komplexität der Themen – aber auch durch eigene Vorbehalte erschwert werden bzw. an diesen scheitern. Rechtliche und politische Probleme erscheinen dem Personal im Weiterbildungsbereich zuweilen als weit entfernt vom eigenen beruflichen Handeln und den dabei gegebenen Handlungsmöglichkeiten. Doch wird das alltägliche **berufliche Handeln** durch die strukturellen und institutionellen Prämissen beeinflusst, die durch rechtliche Regelungen, Interessenkonstellationen und Machtverhältnisse gegeben sind. Eine Auseinandersetzung mit rechtlichen und politischen Fragen trägt also dazu bei, sich des eigenen Handlungsrahmens zu vergewissern. Die Leitfrage kann dabei sein: Welche politischen und juristischen Faktoren beeinflussen die Strukturen und Institutionen des Lernens in der Weiterbildung, in denen ich tätig bin? Es geht dann für Lehrende, Planende und Beratende in der Weiterbildung und solche, die es werden wollen darum, ihr eigenes Selbstverständnis in Bezug auf Recht und Politik der Weiterbildung zu klären sowie darauf aufbauend Handlungsmöglichkeiten einzuschätzen und zu entwickeln.

Zum **Aufbau des Studientextes**: Im folgenden zweiten Kapitel werden zunächst Probleme und Defizite des Lernbereichs Weiterbildung skizziert, denn erst solche, die bereits vorhanden sind oder zumindest drohen, liefern Rechtfertigungen für politische Interventionen. Aufgezeigt werden danach weiterbildungspolitische Gestaltungsoptionen, die ergriffen werden können bzw. sollten, um die negativen Konsequenzen der Defizite zu begrenzen und die

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

unabweisbaren Leistungen von Weiterbildung für Individuum und Gesellschaft zu sichern und auszubauen. Im dritten Kapitel geht es also um die Regulierung des Weiterbildungsfelds. Angesichts von Markt- und Staatsversagen wird die Notwendigkeit einer öffentlichen Verantwortung für die Weiterbildung betont. Gestaltungsbereiche in einer solchen Verantwortung werden benannt. **Öffentliche Verantwortung** meint, dass Bildung nicht dem Belieben der privaten Sphäre (Individuen, Familie etc.) überlassen bleibt, sondern in der öffentlichen Sphäre verantwortet wird, um z. B. die wenig marktgängigen Angebote der politischen Bildung zu sichern. Das Kapitel schließt mit einer Durchsicht aktueller **politischer Programme** im Hinblick auf Weiterbildung. Dabei zeigt sich, dass die Politik in Bund und Ländern eher durch einen Rückzug aus der öffentlichen Verantwortung geprägt ist. In den Kapiteln 4, 5 und 6 werden die zentralen Rechtsfragen behandelt. Zunächst geht es vor allem um verfassungsrechtliche Grundlagen, insbesondere um die Frage nach der Möglichkeit, ein Grundrecht auf Weiterbildung juristisch zu begründen (Kap. 4), das dann wiederum durch ein „Recht der Weiterbildung" auszufüllen wäre. Kapitel 5 befasst sich schwerpunktmäßig mit den einschlägigen Rechtsnormen auf Bundes- und Landesebene sowie ergänzend mit kommunalen/regionalen Regelungen und tarifrechtlichen und betrieblichen Vereinbarungen. Die Europäische Union wird zunehmend zu einem zentralen Akteur der Bildungspolitik. Von daher ist es schließlich notwendig, die rechtlichen Grundlagen zu benennen, auf denen die Aktivitäten der EU im Bildungsbereich basieren, insbesondere die einschlägigen EU-Verträge. Außerdem wird mit den bildungspolitischen EU-Förderprogrammen ein zentrales Instrument der Bildungspolitik betrachtet (Kap. 6). Das Schlusskapitel 7 bilanziert politische und rechtliche Fragen der Weiterbildung, wobei auch die zentrale Frage nach Lernzeiten in perspektivischer Hinsicht aufgegriffen wird.

Der Studientext richtet sich an Personen, die in der Erwachsenenbildung beruflich tätig sind und an Studierende der Bildungswissenschaften insbesondere mit dem Schwerpunkt Erwachsenenbildung bzw. Weiterbildung. Für den Studientext lassen sich die folgenden **Lehr-/Lernziele** formulieren:

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Lehr-/Lernziele des Studientextes

- Vermittelt wird ein Einblick, in welcher Weise rechtliche und politische Rahmenbedingungen den Weiterbildungsbereich prägen.
- Eingeschätzt werden soll, welche unterschiedlichen Mechanismen der Systemregulierung denkbar und wirksam sind.
- Eine Übersicht von Positionen und Programmen der unterschiedlichen weiterbildungspolitischen Akteure soll zur eigenen Positionsbestimmung anregen.
- Eine Zusammenstellung einschlägiger rechtlicher Regelungen auf Europa-, Bundes- und Landesebene sowie in kommunalen/regionalen und tarifrechtlichen/betrieblichen Kontexten soll die Orientierung im Feld erleichtern.
- Erkannt und eingeschätzt werden sollen die unterschiedlichen Bezugskontexte und Logiken der Rechtsbestimmungen zur Weiterbildung und deren Relevanz für Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Weiterbildungssystems.
- Das Konzept einer öffentlich verantworteten Weiterbildung soll vermittelt werden, um Gestaltungsbereiche einer solchen Verantwortung benennen zu können.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

2. Regulationsprobleme der Weiterbildung

Weiterbildungspolitik wäre nicht notwendig, stünde alles zum Besten oder regelte sich von selbst. Erst bestehende oder drohende Defizite in der Weiterbildung liefern die Legitimation für politische Intervention. Die bestehende Weiterbildungssituation wird in vielerlei Hinsicht kritisiert. So macht es die existierende Vielzahl von Anbietern und Angeboten und deren Vielfalt den Weiterbildungsinteressierten schwer, ein Mindestmaß an Übersicht zu gewinnen, um „ihren" Weg und Ort in diesem System zu finden. Angesichts dieser Unübersichtlichkeit und einer daraus resultierenden Intransparenz bleiben „passende" bzw. überhaupt vorhandene Weiterbildungsmöglichkeiten teilweise ungenutzt.

Erschwerend kommt hinzu, dass das System von Weiterbildungsinformation und -beratung wenig ausgebaut ist. Auch wenn also ein breiter Konsens darüber besteht, dass lebenslanges Lernen immer notwendiger wird, fehlen angemessene Strukturen in der Weiterbildung, um den wachsenden Lerninteressen und -notwendigkeiten zu begegnen. Die vorhandenen Probleme und Defizite (vgl. Kap. 2.1) werden dabei immer wieder zum Anstoß gezielter Weiterbildungspolitik, wobei sich politischen Gestaltungsabsichten eine ganze Reihe von Gestaltungs- bzw. Regulationsoptionen eröffnen (vgl. Kap. 2.2). Der Frage, welche Rolle dabei Rechtsnormen spielen, wird in Kapitel 2.3 nachgegangen.

2.1 Probleme und Defizite des Lernbereichs Weiterbildung

Weiterbildung hat in den letzten Jahrzehnten enorm expandiert. Sie hat sich zu einem eigenständigen, zunehmend wichtiger werdenden **Teil des Bildungssystems** entwickelt. Während noch in den 1960er Jahren die Notwendigkeit und der Stellenwert dieses Lernbereichs vielfach infrage gestellt wurden, hat sich die Erwartungshaltung vor allem im beruflichen Bereich umgekehrt. Wer heute nicht an Weiterbildung teilnimmt, muss sein Fernbleiben oder seine Verweigerung begründen. Weiterbildung wird eben als Chance und Beleg für Kompetenz- und Persönlichkeitsentfaltung interpretiert. Unternehmen schicken Mitarbeiter/innen in Trainings, um für bessere Arbeitsabläufe zu sorgen und sich damit im Wettbewerb besser zu behaupten. Volkswirtschaftlich wird in den letzten Jahren vor allem auch **EU-weit** im Rahmen der sogenannten „Lissabon-Strategie" zunehmend die Rolle von Weiterbildung als „Schlüsselfaktor" für das Potenzial eines Landes herausgestellt, „herausragende Leistungen und

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Innovationen hervorzubringen und im Wettbewerb zu bestehen“ (Amtsblatt EU 2006, S. 1).

Bis in die 1970er Jahre trug Erwachsenenbildung viele Merkmale des Sporadischen und Zufälligen. Teilnahmezahlen, Institutionen, Ressourcen und Personal waren im Vergleich zum Entwicklungsniveau von Schule und Hochschule fast vernachlässigbare Randphänomene. Dies hat sich entschieden geändert. Zwar ist die Weiterbildung in den 1970er bis 1990er Jahren keineswegs so stark gewachsen, wie es zunächst vermutet und postuliert worden war. Langfristig ist aber in der Bundesrepublik Deutschland ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen. So stieg z. B. die **Teilnahme an Weiterbildung** laut der alle drei Jahre durchgeführten Repräsentativbefragung von Infratest Sozialforschung zur Weiterbildungssituation in Deutschland (Berichtssystem Weiterbildung – BSW) von zunächst 23 Prozent der 16 bis 64-Jährigen im ersten Erhebungsjahr 1979, auf den Höchststand von 48 Prozent in 1997 und liegt mittlerweile bei 41 Prozent im Jahr 2003 (vgl. BMBF 2006). Obwohl nach den Zahlen der letzten beiden Erhebungen die Weiterbildungswelle abebbt, hat sich langfristig gesehen für Deutschland eine relativ hohe Weiterbildungsbeteiligung etabliert – relativ auch deshalb, weil im EU-weiten Vergleich die Teilnahme in Deutschland nur schwach bis mittelmäßig ausprägt ist. Bislang allerdings kehren Einbrüche z. B. durch den Rückgang der Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit zumindest den langfristigen Trend zum Umfangswachstum nicht um.

Mit dieser langfristigen Expansion der Weiterbildung werden gleichzeitig aber auch **Probleme und Defizite** der Weiterbildungssituation und -entwicklung deutlich, die immer wieder zum Anstoß gezielter Weiterbildungspolitik werden (vgl. Faulstich/Vespermann 2002; Nuissl/Schlutz 2001).

Fragmentierung der Lernorte und Lernwege und Partialisierung der Lernziele und -inhalte: Da die Teilnahmezahlen und finanziellen Aufwendungen in der Weiterbildung kontinuierlich gewachsen sind, hat sich eine gewissermaßen naturwüchsige Vielfalt von Institutionen sehr unterschiedlicher Größen herausgebildet. Bundesweit gibt es schätzungsweise über 30.000 Bildungsanbieter, die sich unterschiedlichen, aber dennoch überschneidenden Institutionensegmenten zuordnen lassen. Es gibt Träger und Einrichtungen, die sich hauptsächlich an einem öffentlichen Auftrag orientieren (z. B. Volkshochschulen). Andere wiederum, wie die gewerkschaftlichen oder kirchlichen Bildungseinrichtungen, nehmen partielle Funktionen für gesellschaftliche Großgruppen wahr. Kommerzielle Unternehmen, die Weiterbildung mit Gewinninteresse anbieten,

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

bilden eine dritte Gruppe (z. B. Sprachschulen, Anbieter für Managerseminare). Ein vierte große Gruppe stellt schließlich die betriebliche Weiterbildung in Unternehmen dar. Auch die bestehende **Angebotsstruktur** der Weiterbildung ist also hochgradig differenziert und erfüllt unterschiedlichste Teilfunktionen (z. B. Schaffung von Aufmerksamkeit für wenig beachtete gesellschaftliche Probleme, Stärkung der Arbeitnehmerinteressen, berufliche Funktionsfähigkeit). Das Weiterbildungssystem ist aber auch extrem segmentiert. Aufgrund der getrennten rechtlichen Zuständigkeit von Bund und Ländern – der Bund ist für die berufliche, die Länder für die allgemeine Weiterbildung zuständig – besteht eine Desintegration von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung. So werden allgemeinbildende und berufliche Inhalte förderrechtlich voneinander getrennt, obwohl die Bildungswirklichkeit diese Trennung schon lange überwunden hat. Allgemeinbildende Angebote z. B. von Volkshochschulen werden auch beruflich genutzt, berufliche Bildung kann in ihren Wirkungen auch über die Arbeitssituation hinausgehen.

Intransparenz der Lernmöglichkeiten: Die skizzierte Vielzahl von Anbietern und Angeboten und deren Vielfalt macht es den an Weiterbildung Interessierten schwer, einen Überblick über die vorhandenen Weiterbildungsmöglichkeiten zu gewinnen. Es ist schwierig, ein den individuellen Bedarfen angemessenes Angebot zu finden und einen sinnvoll abgestimmten Lernweg zu entwickeln. Es besteht die Gefahr, dass viele Lernaktivitäten bruchstückhaft bleiben. Diese Unübersichtlichkeit der Weiterbildungsmöglichkeiten kann – neben vielen anderen Faktoren wie mangelnde finanzielle Möglichkeiten oder starke zeitliche Belastung z. B. bei Frauen durch Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung – teilnahme- und lernverhindernd wirken (vgl. z. B. Gnahs 2001 oder jüngere Untersuchungen von Schröder/Schiel/Aust 2004 und Baethge/Baethge-Kinsky 2004).

Qualitätsdefizite, fehlende Mindeststandards und Kontrollverfahren: Durch den von der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Förderung beruflicher Weiterbildung angestoßenen Zertifizierungsprozess für Institutionen und Angebote im Kontext der SGB III-Reform hat die Qualitätsdiskussion in der Weiterbildung neuen Schwung erhalten. Es geht dabei erstens um **Verbraucherschutz** und zweitens um politisch akzentuierte Umverteilung von Ressourcen, die staatlicherseits zur Verfügung gestellt werden. Allerdings sind weder Kriterien, noch Methoden, noch Adressaten der Evaluation und Qualität hinreichend konsensuell geklärt und abgesichert. Erst schrittweise präzisiert sich diese Diskussion in Richtung auf systematische und vergleichbare Verfahren der Begutachtung von Trägern

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

und Einrichtungen, von Durchführung und Erfolg (vgl. Faulstich/Gnahs/Sauter 2003). Dabei sind nicht nur die Kriterien problematisch, sondern es muss auch ein transparenter Prozess der Qualitätssicherung institutionalisiert werden.

Marginale Professionalität: Der Expansionsprozess der Weiterbildung hat dazu geführt, dass eine erhebliche Zahl von Personen ihr Haupteinkommen in der Weiterbildung verdient. Allerdings werden die Arbeitstätigkeiten in vielen Fällen nicht in einer Hauptberuflichkeit ausgeübt, sondern von Honorarkräften bzw. nebenberuflichen und ehrenamtlichen Personen erbracht. So hat etwa eine BMBF-Studie zur beruflichen und sozialen Lage von Lehrenden in der Weiterbildung gezeigt (vgl. BMBF 2004), dass in den in die Befragung einbezogenen Volkshochschulen, Einrichtungen der katholischen Erwachsenenbildung und Privatschulen für berufliche Weiterbildung der Anteil fest Angestellter bei nur sechs Prozent liegt, während 90 Prozent auf Honorarbasis und vier Prozent ehrenamtlich tätig sind. Dabei verfügen 28 Prozent der befragten Personen über keinen pädagogischen Bildungsabschluss, lediglich 39 Prozent verfügen über ein abgeschlossenes pädagogisches Studium, davon 21 Prozent ein Lehramtsstudium. Diese Situation mit dem Vorrang ungesicherter Beschäftigungsverhältnisse und mangelnder pädagogischer Ausbildung wirft Fragen nach der Qualität der Angebote auf, da es bspw. den Lehrenden an andragogischem didaktischen Wissen als Grundlage erwachsenenpädagogischer Professionalität mitunter mangelt.

Unklarheit bei Stellenwert und Anrechenbarkeit von Zertifikaten: Abschlussbezogenheit ist für Weiterbildung nur in Teilbereichen umgesetzt. Viele Kurse und Programme werden nicht zertifiziert. Wo den Lernerfolg bestätigende Abschlüsse vergeben werden – besonders in der berufsbezogenen Weiterbildung –, sind deren Stellenwert und Anrechenbarkeit oft nicht geregelt. Insofern besteht eine Verwendbarkeitslücke bezogen auf Anrechenbarkeit von Zertifikaten.

Die skizzierten **Strukturdefizite** in der Weiterbildung beeinträchtigen den Zugang für Weiterbildungsinteressierte. Dies ist u. a. ein Grund dafür, dass bildungspolitische Ziele wie gleiche Beteiligung der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, ein die gesellschaftlichen Bedürfnisse deckendes Angebot und insgesamt die Förderung lebenslanges Lernens, noch nicht zufriedenstellend umgesetzt worden sind. Es lassen sich „Lücken" in der Weiterbildung identifizieren:

Beteiligungslücken: Anhaltspunkte für „Beteiligungslücken" in der Weiterbildung werden von Daten belegt, welche Ungleichheiten der Teilnahme von verschie-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

denen Bevölkerungsgruppen aufzeigen. Der Einfluss sozialer Faktoren auf die Weiterbildungsteilnahme wird z. B. durch das Berichtssystem Weiterbildung (BSW), immer wieder bestätigt (vgl. BMBF 2006). Demnach nehmen jüngere Personen häufiger an Weiterbildung teil als ältere. Mit steigender Schulbildung und beruflicher Qualifikation nimmt auch die Weiterbildungsbeteiligung zu. Weiterhin zeigt sich der Einfluss der Stellung im Beschäftigungssystem: Beamte weisen eine deutlich höhere Weiterbildungsaktivität auf als bspw. ungelernte Arbeiter. Schließlich gibt es deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Branchen, Betrieben unterschiedlicher Größe und auch zwischen Regionen. Die Umfrageergebnisse belegen auch, dass sich die Geschlechterdifferenz in den Teilnahmequoten teilweise angeglichen hat. So beträgt die Differenz der Weiterbildungsbeteiligung insgesamt nur noch zwei Prozentpunkte (Männer 42 %, Frauen 40 %) (BMBF 2006, S. 121). Geblieben ist aber der Geschlechterunterschied bei beruflicher Weiterbildung (Männer 28 %, Frauen 24 %) (ebd.).

Förderungslücken: Maßnahmen zum Ausgleich unterschiedlicher Beteiligung waren bislang wenig erfolgreich. Dem Gefälle der bestehenden Weiterbildungsbeteiligung wird nicht etwa durch ein Gegengefälle der Förderung begegnet, vielmehr herrscht eine legitimatorische Adressatenpolitik zugunsten verschiedener, (aber) eng definierter „Problemgruppen" des Arbeitsmarktes vor (z. B. Arbeitslose, Migrant/inn/en). Zugleich gibt es ausgebaute Nutzungsmöglichkeiten für Personen in beruflich hohen Positionen in Unternehmen. Es wird eine systematische Lücke der Weiterbildung für diejenigen geschaffen, die nicht ohnehin weiterbildungsaktiv sind oder die sozial nicht sehr deutlich benachteiligt sind. So verstärkt eine „Förderungslücke" die Disparitäten.

Angebotslücken: Neben der aufgeführten „Beteiligungslücke" einerseits gibt es andererseits auch Lücken in der Angebotsstruktur. Es ist keineswegs so, dass für alle gesellschaftlichen Bedürfnisse auch entsprechende Programme und Kurse bereitgestellt werden. Außerdem sind Supportstrukturen für Lernende wie Beratungsangebote oder Kinderbetreuungsangebote unzureichend ausgebaut, die Weiterbildungsbeteiligung ermöglichen bzw. erhöhen könnten (zu Gründen der Nichtteilnahme vgl. u. a. Schröder/Schiel/Aust 2004). Trotz der Vielfalt der Anlässe, für die jeweils besondere, zweckgerichtete Weiterbildungsangebote geschaffen worden sind, gibt es kein realisiertes „System lebenslangen Lernens". Nur in Ausnahmefällen ist es möglich, durch Weiterbildung vorangegangene Bildungsbiografien zu beeinflussen und neue Berufswege einzuschlagen.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

2.2 Gestaltungsoptionen und -leitlinien

Die beschriebenen Leistungsdefizite und Systemlücken in der Weiterbildung bilden immer wieder Anstöße für gezielte Weiterbildungspolitik. Den politischen Gestaltungsabsichten bieten sich eine ganze Reihe von Optionen, die sich an spezifischen Leitlinien orientieren können.

Zugangssicherung und Beteiligung: Weiterbildung ist – wie oben gezeigt – sozial selektiv. Weiterbildungsangebote erreichen vorwiegend Menschen mit höherem sozialen Status und höherer Formalbildung. Je deutlicher Weiterbildung aber zur notwendigen Voraussetzung der gesellschaftlichen Teilhabe wird, desto wichtiger wird es, allen sozialen Gruppen einen Zugang zu ermöglichen. Dabei müssen vor allem auch Wege gefunden werden, wie die Weiterbildungskosten nicht allein zur individuellen Belastung werden können, zumal Bildung über einen individuellen **Nutzen** hinaus auch einen gesellschaftlichen hat (z. B. Erhalt volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, Bestandteil einer funktionierenden Mitbestimmung und von Demokratiebestrebungen). Wenn Weiterbildung also auch Gegenstand öffentlichen Interesses ist, müssen Regulationsmechanismen in öffentlicher Verantwortung gefunden werden, die sicherstellen, dass die Teilhabemöglichkeiten nicht nur von privaten Ressourcen abhängen.

Beratung, Information, Support: Ein Hemmnis der Weiterbildungsbeteiligung ist die Unübersichtlichkeit der Anbieter, Angebote und möglichen Lernwege. Angesichts dieser Intransparenz der Weiterbildungsmöglichkeiten ist es notwendig, ein System von Weiterbildungsinformation (z. B. Datenbanken, Broschüren, Auskunft) und -beratung auszubauen. Primäres Ziel von Bildungsberatung ist es, gute und geeignete Lernmöglichkeiten herauszufinden. Darüber hinaus sind weitere Supportstrukturen auszubauen, auch solche unterstützenden Strukturen für Weiterbildungsinteressierte wie z. B. Kinderbetreuungsangebote, die auch die Weiterbildungsbeteiligung von erwerbstätigen Müttern erhöhen könnten, oder lernförderliche Arbeitsplatzbedingungen mit z. B. Rückzugsmöglichkeiten zum Lernen und Zugang zu Lern- und Informationsmitteln.

Evaluation und Qualitätssicherung: Die Qualität von Weiterbildung muss im Interesse der Adressat/inn/en und Teilnehmenden gesichert werden. Die überschwappende Diskussion über „Qualität" in der Weiterbildung kann dazu genutzt werden, entsprechende Verfahren auf den Weg zu bringen. Einen systematischen Überblick über die vielschichtige Qualitätsfrage und unterschiedliche Qualitätsmanagementkonzepte geben z. B. Hartz/Meisel (2004).

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Personalförderung: Obwohl die Qualität der Erwachsenenbildung stark von der beruflichen Professionalität abhängt, ist dieser Bereich unterentwickelt. Dies gilt sowohl für die Berufsmöglichkeiten als auch für die Ausbildung und Rekrutierung des Personals. Eines der größten Risiken der aktuellen Kürzungspolitik ist die Zerschlagung vorhandener Beschäftigtenstrukturen mit fatalen Konsequenzen für die Qualität der Angebote: Hauptberuflichkeit, die eher ausgebaut werden müsste, wird eingeschränkt bei gleichzeitiger Zunahme von Honorartätigkeit. Zudem muss angesichts steigender beruflicher Anforderungen die Aus- und Weiterbildung von Erwachsenenbildnern verbessert und verstärkt werden.

Modularisierung und Zertifizierung: Mit der Betonung „lebenslangen Lernens" wird die Verkürzung von Bildung auf Schule durchbrochen. Davon ausgehend ist es notwendig, durch eine Modularisierung von Lehrangeboten ein abgestimmtes System von Erstausbildung und Weiterbildung zu installieren. Eine solche Verzahnung von Bildungsbereichen lässt Zertifikate und Abschlüsse auch in der Weiterbildung immer wichtiger werden. Diese sollen jeweils einen definierten, vom Lerner erfolgreich bewältigten Zwischenschritt in einem modularisierten System dokumentieren (zum Thema Zertifikate vgl. Vespermann 2005; REPORT 4/2003).

Funktions- und Systemintegration: Vor allem auch aufgrund der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern – der Bund ist für die berufliche, die Länder für die allgemeine Weiterbildung zuständig (vgl. Kap. 4 und 5) – besteht eine Desintegration von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung. Sie setzt sich fort in finanziellen und curricularen Unterschieden. So werden von der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des SGB III grundsätzlich nur Weiterbildungsmaßnahmen gefördert, die beruflich verwertbare Inhalte behandeln, wobei der Schwerpunkt auf der zügigen beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen liegt. Nicht berufsbezogene bzw. umfassender bildende Inhalte werden von der Förderung explizit ausgeschlossen. Diese Trennung von allgemeiner und beruflicher Bildung stellt eines der wesentlichen Strukturdefizite des Erwachsenenbildungsbereichs dar, zeigt sich doch, dass die sich dem Individuum und der Gesellschaft stellenden umfassenden Bildungsaufgaben so nicht zu bewältigen sind. Insofern kommt es darauf an, ein integratives Systems der Erwachsenenbildung zu schaffen. Dabei müssen die Aufgaben politischer Bildung gesichert werden.

Institutionenstruktur und selbstbestimmtes Lernen: Lernen Erwachsener findet in vielfältigen Kontexten statt, in Bildungsinstitutionen, am Arbeitsplatz, in der

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Freizeit, im Lebenszusammenhang. Durch ein „Auswandern" von Erwachsenenbildungsaufgaben aus den traditionellen Institutionen droht allerdings ein weiterer Zerfaserungsprozess, der aufgefangen werden muss, um Teilnahmemöglichkeiten zu sichern. Die Weiterbildungseinrichtungen haben die unverzichtbare Aufgabe, Lernen zu unterstützen. Dabei erfordert Lernen immer schon Eigenaktivität und -initiative der Lernenden. Lernarrangements sind so zu gestalten, dass die Lernenden wesentliche Entscheidungen über Ziele, Inhalte, Methoden und Organisation verstärkt selbst fällen können – eine Selbstbestimmung des Lernens ist zu stärken.

Ausgehend von diesen strategischen, langfristig wahrzunehmenden **Gestaltungsoptionen** ist es die Aufgabe von Weiterbildungspolitik, die Reichweite der Probleme und Defizite zu begrenzen, um den wachsenden Lerninteressen und -notwendigkeiten angemessen zu begegnen. Tabelle 1 stellt zusammenfassend den Problemen und Defiziten des Lernbereichs Weiterbildung die genannten politischen Gestaltungsoptionen gegenüber, ohne damit suggerieren zu wollen, die Lösung sei so schon gefunden. Denn grundsätzlich ist die Frage zu stellen, welche Gestaltungsmöglichkeiten durch „Recht und Politik der Weiterbildung" gegeben sind, die im folgenden Kapitel 2.3 wenigstens kurz aufgegriffen werden soll.

Tabelle 1: Strukturdefizite und Gestaltungsoptionen

Strukturdefizite	Gestaltungsoptionen
Fragmentierung	Systemintegration
Partialisierung	Funktionsintegration
Intransparenz	Beratung/Information/Support
Qualitätsdefizite	Evaluation und Qualitätssicherung
Marginale Professionalität	Personalförderung
Verwendbarkeitslücke	Zertifizierung
Soziale Selektivität	Zugangssicherung

2.3 Zur Rolle von Politik und Recht

Politisches Handeln „erzeugt diejenigen Regelungen des Zusammenlebens, die für die ganze Gesellschaft verbindlich gelten sollen" (Meyer 2006, S. 47), also alle binden und/oder allen im jeweiligen Handlungsfeld zugute kommen sollen (am Gemeinwohl orientiert). Keine Gesellschaft könnte wohl ohne ein Mindestmaß solcher Regelungen bestehen. In Gesellschaften der Gegenwart sind dies **Rechtsnormen** (Gesetze, Verordnungen und Regelungen) und Programme,

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

die in öffentlich rechtlich genau festgelegten Institutionen (v. a. Regierungen und Parlamenten; vgl. Kap. 3.4) und Verfahren erzeugt werden. Wie dicht das Netz solcher Regelungen und Leistungen ist, ist je nach Gesellschaft und Bereich sehr unterschiedlich. In der Weiterbildung ist das Netz der rechtlichen Regelungen sehr weitmaschig und diffus.

Demnach ist der eigentliche Kern und somit gesellschaftlicher Zweck von **Politik** die Herstellung verbindlicher Regelungen. Zentrales Medium der Politik ist Macht, die allein die Durchsetzung von Verbindlichkeiten zu sichern vermag. Dabei müssen **Macht und Gemeinwohl** keine Gegensätze sein. Entscheidungen, die dem Gemeinwohl dienen sollen, benötigen in der Regel eine Macht, welche die Durchsetzbarkeit und Verbindlichkeit gewährleistet. Und politische Verbindlichkeitsansprüche werden kaum öffentlich vertreten, wenn sie nicht wenigstens den Anspruch erheben, dem Gemeinwohl zu dienen. Ob dies tatsächlich der Fall ist, ist eine andere Frage. Sowohl bei Macht als auch Gemeinwohl geht es um Entscheidungen, die für alle Mitglieder einer Gesellschaft Gültigkeit besitzen sollen. Dies ist eine Gemeinsamkeit, die charakteristisch für das Politische ist (vgl. Meyer 2006).

Gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeiten finden vor allem Ausdruck in Rechtsnormen, deren Verletzung sanktioniert werden kann. Dies ist der Bereich, mit dem sich der Studientext befasst. Gesetze, Verordnungen und Vorschriften entstehen aus Machtkämpfen und Interessenkonflikten zwischen den **politischen Akteuren**, insbesondere den Instanzen des politischen Systems – Regierungen und Parlamenten –, den Parteien und den großen gesellschaftlichen Interessengruppen (z. B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände). Recht ist zur Norm gewordene Macht. Mit rechtlichen Regelungen werden gesellschaftliche Machtkämpfe und Interessenkonflikte temporär stillgestellt. Gleichzeitig aber müssen sich Gesetze an Prinzipien der Moral messen lassen. Sie erhalten ihre Legitimation aus einer umfassenden Idee von Gerechtigkeit und müssen am Gemeinwohl orientiert sein.

Abstrakt kann **Recht** als eine herrschaftsgestützte Ordnung der Verhältnisse zwischen Individuen und Institutionen gefasst werden. Rechtsnormen sind in der Regel deduktiv aufgebaut: Wenn die Voraussetzungen A, B und C erfüllt sind, dann soll die Rechtsfolge R als Konsequenz eintreten. Zu unterscheiden sind also Rechtstatbestände und ihre konsequenten Rechtsfolgen. Im Unterschied zu Moral oder zur Sitte sieht das Recht vor, dass Sanktionen erfolgen, wenn die Regeln nicht eingehalten werden. Rechtliche Regelungen stellen demnach

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeiten und Ansprüche her. Welche Verbindlichkeiten in der Weiterbildung über Recht hergestellt werden, wird vor allem in den Kapiteln 4, 5 und 6 behandelt.

Mit den rechtlichen Regelungen zur Weiterbildung werden u. a. auch Rahmenbedingungen für die Teilnahme geschaffen. **Rechtsansprüche** in der Weiterbildung bleiben aber folgenlos, wenn den Individuen keine Ressourcen, vor allem keine Zeit und kein Geld zur Verfügung stehen, um ihre rechtlichen Ansprüche zu verwirklichen. Von daher muss neben der juristischen Rahmung und Absicherung eine ressourcielle Förderung durch den Staat treten. „Lernzeiten" und „Lerngelder" werden damit zu entscheidenden Fragen der Weiterbildungsbeteiligung (vgl. Kap. 7).

Es ist – wie gesagt – die **Aufgabe der Politik**, Probleme und Defizite des Weiterbildungssystems zu begrenzen, um den wachsenden Lerninteressen und -notwendigkeiten angemessen zu begegnen. Allerdings ist Politik für die Weiterbildung gekennzeichnet durch ein Auseinanderklaffen von Anspruch und Realität. Zwar gibt es schon über Jahrzehnte hinweg von nahezu allen politischen Akteuren weitreichende programmatische Entwürfe besonders im Kontext der Formel vom „lebenslangen Lernen" und auch die reale Entwicklung der Weiterbildung ist langfristig durch eine erhebliche Expansion und steigende Relevanz gekennzeichnet. Dennoch sind politische, juristische und besonders finanzielle Umsetzungsbemühungen bislang schwach geblieben – so dass von einer Politikzurückhaltung oder einem **Politikverzicht** gesprochen werden kann. Dies hat jedoch deutlich negative Folgen sowohl für die Realisierung von individuellen Lerninteressen und -notwendigkeiten als auch für den nachweisbaren Nutzen von Weiterbildung für andere, „härtere" Politikfelder wie Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Umweltpolitik oder Technologieentwicklung. Von daher wäre es für die politischen Akteure naheliegend, auf diese Leistungen hinzuweisen und Strategien anzuwenden, die ihr eigenes Vorgehen und ihre Folgen thematisieren und mitbedenken.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Zur Reflexion

- **Was sind die aus Ihrer Sicht zentralen Strukturdefizite und „Lücken“ des Lernbereichs Weiterbildung?**
- **Welche politischen Gestaltungsoptionen wurden vorgestellt, um die Reichweite der Probleme zu begrenzen?**
- **Überlegen Sie: Was können rechtliche Regelungen leisten, um die Reichweite der Probleme zu begrenzen? Wo liegen z. B. in Bezug auf die Realisierung individueller Rechtsansprüche Grenzen?**

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

3. Systemregulation der Weiterbildung

Die skizzierten Leistungs- und Strukturdefizite sind kennzeichnend für das erreichte Zwischenstadium in einem Prozess, in dem sich Weiterbildung als besonderes Teilsystem im Gesamtbildungssystem herausbildet. Diese besondere Gestalt bzw. Verfasstheit der Weiterbildung lässt sich als **„mittlere Systematisierung“** beschreiben (vgl. Faulstich/Teichler/Bojanowski u. a. 1991). Gemeint ist damit: Mit der Verlagerung von Lernaktivitäten aus primären gesellschaftlichen Institutionen wie Betrieben und Familien unterscheidet sich das Lernen Erwachsener gegenüber anderen gesellschaftlichen Tätigkeiten, und es entsteht ein spezifisches Teilsystem der Bildung für Erwachsene. Dieses System ist allerdings nicht in einer solch hochgradigen Weise strukturiert wie Schule und Hochschule z. B.

- in Bezug auf die Festlegung von Lehrinhalten und -zielen,
- der Neutralität gegenüber gesellschaftspolitischen Teilinteressen oder
- einer Distanz von Lernen und Praxis,

Es weist allenfalls einen „mittleren“ Grad der Strukturiertheit auf. So wurde der Weiterbildungsbereich zwar inzwischen ansatzweise rechtlich erschlossen, es gibt aber **kein einheitliches Weiterbildungsrecht**, so wie es bspw. für den Ausbildungsbereich ein Berufsbildungsrecht des Bundes gibt. Dieser vergleichsweise geringe Grad der Systematisierung in z. B. juristischer, finanzieller, curricularer und auch personeller Hinsicht ist wiederum mitverantwortlich dafür, dass Weiterbildung besonders flexibel und schnell auf die sich wandelnden Lerninteressen und -bedarfe reagieren kann.

Um die Leistungen der Weiterbildung für Individuum und Gesellschaft dauerhaft zu sichern und auszubauen, sind **reflexive Strategien** zu entwickeln, also Strategien, die ihr eigenes Vorgehen und ihre Folgen thematisieren und mitbedenken, um den Systematisierungsgrad weiter zu erhöhen, ohne allerdings ihre besondere Flexibilität zu gefährden. Auftretende Probleme können jedoch weder automatisch durch eine marktmäßige Regulierung noch direkt durch staatliche Steuerung gelöst werden. Vielmehr geht es um eine Stabilisierung und Weiterentwicklung eines Niveaus „mittlerer Systematisierung“, welches in einer Mittellage liegt zwischen einer im Kern marktmäßig regulierten Ökonomie und dem Sozialstaatsprinzip, also dem staatlichen Auftrag, soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten (vgl. Kap. 3.1). Hier stellen sich **Aufgaben in öffentlicher Verantwortung** (vgl. Kap. 3.2) für die Weiterbildung in unterschied-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

lichen Gestaltungsbereichen (vgl. Kap. 3.3). Politische Akteure sind vor allem die Instanzen des politischen Systems – Regierungen, Verwaltungen und Parlamente –, die Parteien sowie die großen gesellschaftlichen Interessengruppen und Verbände. Eine Durchsicht der politischen Verlautbarung von Bund und Ländern zeigt, dass eher ein Rückzug aus öffentlicher Verantwortung feststellbar ist (vgl. Kap. 3.4).

3.1 „Mittlere Systematisierung" als orientierendes Gesamtkonzept

Der Begriff der „mittleren Systematisierung" der Weiterbildung dient in erster Linie dazu, die entwickelte Gestalt des Weiterbildungssystems fassbar zu machen. Langfristig ist die gesellschaftliche Entwicklung durch eine Herausverlagerung von Lernaktivitäten aus primären gesellschaftlichen Institutionen wie Betrieb und Familie gekennzeichnet. Auch das Lernen Erwachsener hebt sich gegenüber anderen gesellschaftlichen Tätigkeiten ab und es entsteht ein spezifisches Teilsystem der Bildung für Erwachsene.

Weiterbildung erhält ein immer größeres Gewicht für die Weitergabe gesellschaftlichen Wissens über zunehmend technologiebasierte Produktions- und Reproduktionsprozesse und hochgradig sensible Kommunikationsprobleme. Allerdings hat Weiterbildung im Vergleich zu Schule und Hochschule nicht den gleichen **Strukturierungsgrad** entwickelt etwa im Hinblick auf die Institutionenstruktur, die Definition von Lernzielen und -inhalten, die Nutzung von Ressourcen und den Einsatz des Personals. Weiterbildung nimmt die verschiedenen Anforderungen und Bedürfnisse von Teilnehmenden auf und reagiert mit besonderer Flexibilität und Aktualität auf sich neu entwickelnde gesellschaftliche Bedarfe. Daraus entsteht – verglichen mit anderen Bildungsbereichen – ein größeres Maß von Vielfalt, institutioneller Flexibilität und die Möglichkeit, unterschiedliche Interessen und Optionen von Lernenden aufzunehmen. Damit verbunden ist eine Offenheit gegenüber pluralen Zwecksetzungen und Kombinationen von Mittelaufbringungen.

Weiterbildung stellt so gesehen ein „weiches System" dar. Die **Institutionalisierung des Lernens** Erwachsener in dafür explizit vorgesehenen Erwachsenenbildungseinrichtungen wird immer wieder gebrochen durch tendenzielle Zurückverlagerungen in den Bereich der Erstausbildung, des Lernens am Arbeitsplatz oder in Institutionen der Kultur- und Sozialarbeit. Daraus ergibt sich ein typisches Hin-und-her-Schwingen der Grenzen des Partialsystems. Beispiele sind:

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

- die Informationstechnik, welche zunächst in der Weiterbildung als Thema aufgenommen worden ist, bevor sie in die Curricula von Berufsschulen und Hochschulen eingedrungen ist oder in betrieblichen Anwendungen am Arbeitsplatz geübt wird;
- die Elternbildung, die zum Weiterbildungsangebot wurde, weil Erziehungswissen nicht mehr selbstverständlich in den Familien weitergegeben wird.

Der geringe Strukturierungsgrad der Weiterbildung ist auch Resultat von unterschiedlichen **Interessen- und Machtkonstellationen**, die auf verschiedenen Ebenen sichtbar werden. Widerstreitende Interessen und Absichten beziehen sich dabei auf:

- die Finanzquellen: Gebühren versus Zuschüsse,
- die curriculare Struktur: Programme versus „offene Angebote“,
- die Personalstruktur: Hauptberuflichkeit versus Nebenberuflichkeit und Ehrenamtlichkeit,
- die interne Dynamik: Spontaneität versus Kontinuität,
- die interne Struktur: Partialität versus Universalität, wie z. B. ein spezifisches gegenüber einem breitem Weiterbildungsangebot.

Darüber hinaus soll mit dem Begriff der **„mittleren Systematisierung“** auch zum Ausdruck gebracht werden, dass Weiterbildung auch auf Dauer nicht das Maß von Systematisierung erhalten soll, wie sich dies im Bereich der Schulen und Hochschulen entwickelt hat. Die institutionelle und curriculare Flexibilität, d. h. die Möglichkeit unterschiedliche Interessen von Staat und Individuum aufzunehmen (aktuelle Beispiele: Integrationskurse, VHS-Kurse zur sogenannten Riester-Rente) etc. soll erhalten bleiben. Betrachtet man allerdings noch einmal die Strukturdefizite und Lücken des Lernbereichs Weiterbildung, so ist dennoch eine stärkere Systematisierung der Weiterbildung anzustreben, um ihre unabweisbaren Leistungen für Individuum und Gesellschaft dauerhaft zu sichern. Dabei geht es – wie im nächsten Kapitel zu zeigen sein wird – um einen Grad der Systematisierung in der Mittellage zwischen einer im Kern marktmäßig regulierten Ökonomie und dem Sozialstaatsprinzip, also dem staatlichen Auftrag, soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

3.2 Markt- und Staatsversagen – öffentliche Verantwortung für die Weiterbildung

Mit dem Begriff **Marktwirtschaft** wird eine Wirtschaftsordnung bezeichnet, in der die Produktion und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen über Angebot und Nachfrage geregelt werden. Der Markt ist der Ort, um Güter und Dienstleistungen anzubieten und nachzufragen. Zentral ist die Rolle des Staates in der Marktwirtschaft: In einer modellhaft gedachten Marktwirtschaft gibt es grundsätzlich keine staatlichen Eingriffe. Der Staat garantiert lediglich den Schutz des Privateigentums mittels rechtlicher Regelungen. Eine vollkommene Marktlösung z. B. in Finanzierungsfragen würde bedeuten, dass sich der Staat aus der Finanzierung der Weiterbildung heraushält und allenfalls z. B. die Qualität der Angebote durch Kontrollen sichert. Den Volkshochschulen würde dann eine zentrale Finanzierungsquelle wegbrechen.

In der Bundesrepublik Deutschland wird das Prinzip der **sozialen Marktwirtschaft** verfolgt, welches sich mit der Sozialstaatsgarantie auch im Grundgesetz niederschlägt. Der Sozialstaat ist bestrebt, soziale Unterschiede zwischen den Mitgliedern teilweise auszugleichen, um die Lebenschancen anzugleichen und um z. B. die Teilhabe an Bildung zu sichern. Das **Sozialstaatsprinzip** ist ein dynamisches Prinzip, dessen Ausgestaltung immer wieder neu geregelt werden muss abhängig von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen und dem gesellschaftlichen Bewusstsein. Im Zentrum der Sozialpolitik stehen die sozialen Sicherungssysteme (Krankenversicherung, Pflegeversicherung etc.). In einem weiteren Sinn umfassen sie aber auch Maßnahmen der Bildungspolitik, z. B. die finanzielle Unterstützung für Weiterbildungsinteressierte.

Derzeit wird die Weiterbildung im Rahmen von **Deregulationsstrategien** zunehmend marktförmig strukturiert. Die gerade in der Weiterbildung verbreiteten Stichworte „mehr Markt – weniger Staat“, „Privatisierung“ oder „Kommerzialisierung“ signalisieren eine solche Tendenz. Dabei ist schon mit Blick auf die Teilnehmenden eine ausschließlich nach Marktkriterien funktionierende Regulation des Gesamtbereichs Weiterbildung kaum realistisch. Der wesentliche Grund dafür ist, dass Weiterbildung wie Bildung kein „normales“ Gut ist wie etwa ein Fernsehapparat. Grundsätzlich ist es möglich, vor dem Kauf eines Fernsehapparats den zu erwartenden **Nutzen und die Qualität** einzuschätzen. Nach einer Anschaffung stellt sich in der Regel der erwartete Nutzen auch unmittelbar ein. Bildung hingegen ist kein in diesem Sinn „abgeschlossenes“ Gut (vgl. Nagel 2002, S. 243). Es ist mit einer hohen Unsicherheit behaftet.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Zunächst haben die Teilnehmenden selbst einen unverzichtbaren Anteil am Gelingen von Bildung; Lernen kann man schließlich nur selbst. So stellt sich auch der Erfolg einer Bildungsmaßnahme in der Regel nicht unmittelbar nach Abschluss der Maßnahme ein. Und inwieweit sich eine Investition in Bildung auch langfristig tatsächlich lohnt, ob sie also den erwarteten Nutzen hat, ist kaum zu berechnen.

Nicht zurechenbare Erträge und Kosten und unabsehbare externe Effekte (z. B. Veränderungen der Arbeitsanforderungen) könnten zu problematischen Defiziten führen (vgl. Kap. 2.1) wie z. B. dazu, dass Weiterbildung zu wenig nachgefragt wird, weil der Nutzen nicht abgeschätzt werden kann, oder dass ausschließlich kurzfristig verwertbares Spezialwissen nachgefragt wird. Resultat einer rein marktmäßigen Regulierung wäre eine strukturell bedingte Unterinvestition in die Weiterbildung. Die dadurch bedingten Lücken im Weiterbildungssystem können geradezu als Paradebeispiel für **Marktversagen** herangezogen werden.

Unter Nutzenaspekten ist Weiterbildung insofern kollektives Gut, als Nutznießer nicht nur unmittelbar die Teilnehmenden, sondern ebenso die Unternehmen und die Gesellschaft sein können.

Aspekte von Marktversagen
- Kurzfristigkeit der Planungshorizonte,
- fehlende Information über die Konsequenzen,
- Beschränktheit individueller Kosten-Nutzen-Kalküle,
- Vernachlässigung sozialer Aspekte,
- Unterversorgung mit Kompetenzen,
- fehlende Bildungsangebote.

Als Konsequenz aus dem Marktversagen nun zu fordern, dass der Staat überall ordnend, kontrollierend und steuernd eingreifen müsse, wäre nicht zielführend. Auch staatliche Eingriffe sind keineswegs Allheilmittel. Der Weiterbildungsbereich ist auch ein Paradebeispiel für eine bezogen auf die Verarbeitungskapazität staatlicher Politik bestehende Überkomplexität der spezifischen Möglichkeits- und Machbarkeitshorizonte. Notwendig kommt es zu **Steuerungsdefiziten**, die zum Beispiel verursacht sind durch unzureichende Information und daraus resultierendem fehlenden Sachverstand, durch die Ungeklärtheit der Zuständigkeiten, durch den Ressortegoismus der beteiligten Verwaltungen und durch die Ebenenverflechtungen der Europa-, Bundes-, Länder- und Kommunalbehörden. Neben diesen Informations- und Organisationsproblemen ergibt sich angesichts der Finanzkrise des Staates ein zwingendes Umsetzungsdefizit, weil die „öf-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

fentliche Hand“ nicht mehr über die Ressourcen verfügt, umfassende Ziele zu realisieren; die öffentlichen Mittel werden knapper. Dies verweist zusätzlich auf ein Prioritätenproblem: Wenn staatliche Ressourcen nur noch für bestimmte Angebote (bspw. grundlegende oder als Pflichtangebote ausgewiesene) aufgewendet werden können, gilt es entsprechende Bedarfe festzustellen, um daran orientiert eine Angebotsstruktur zu fördern. In Anbetracht des angesprochenen Steuerungs- und Umsetzungsdefizits handelt es sich um eine Omnipotenzillusion, wenn seit nunmehr über 30 Jahren von einem **Staatsversagen** bei der Erfüllung seiner Aufgaben gesprochen wird.

Damit wird die Diskussion über „Staatsaufgaben“ (vgl. Grimm 1996) vor neue Fragen gestellt. Bezogen auf die Weiterbildung betrifft dies die drei zentralen **Staatsfunktionen** (vgl. Mayntz 1987).

- Die Ordnungsfunktion lässt sich nicht in lückenlose juristische Regeln umsetzen, ohne die notwendige Flexibilität und Dynamik der Programme zu gefährden.
- Die Leistungsfunktion einer Wohlfahrtssicherung in der Weiterbildung ist angesichts der Finanzkrise des Staates nicht durchzuhalten.
- Eine Gestaltungsfunktion ist angesichts fehlender Durchsetzungsmöglichkeiten aufgrund divergierender Interessen und Machtverhältnisse mit dem Risiko eines Steuerungsversagens behaftet.

Insgesamt betrachtet sind die beiden grundsätzlichen Regulationsmodelle Markt und Staat hinsichtlich der zentralen Aufgaben der „Ordnung“, „Wohlfahrtssicherung“ und „Gestaltung“ mit erheblichen Risiken behaftet, die zusammenfassend in Tabelle 2 dargestellt werden.

Angesichts der Gleichzeitigkeit von Marktversagen und Staatsversagen ist es deshalb naheliegend, sich aus der Alternative „Markt versus Staat“ zu befreien. Die Polarität vereinfacht das Problem des regulativen Handlungsbedarfs angesichts der Strukturdefizite unzureichend; beides wären Totaloptionen für unzulässig vereinfachende Ordnungsvorstellungen. **Komplexere Organisationsstrukturen** können offenere Perspektiven erschließen, welche der Systemkomplexität der Weiterbildung angemessen sind. Dazu ist es zunächst notwendig, den Staat als eine spezifische Form des politischen Systems zu begreifen, die Souveränität nach außen und hierarchische Überordnung der Staatsgewalt über alle gesellschaftlichen Kräfte im Inneren voraussetzt (vgl. Scharpf 1991, S. 621). In vielen politischen Teilbereichen sind aber mittlerweile die Initiative und die Trägerschaft kollektiven Handelns vom Staat auf Akteure der Gesellschaft über-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Tabelle 2: Regulationsprobleme

Modell / Funktionsbereich	Markt	Staat
Ordnung	• Fehlende Informationen über Anbieter, Angebote und Kosten • Fehlende Angebote für Bildungsbedarf • Mangelnder Verbraucherschutz und Qualitätsdefizite • Konsum- und Nachfrageeffekte	• Überkomplexität des Weiterbildungsbereichs und daraus resultierende begrenzte staatliche „Machbarkeit" einer angemessenen Weiterbildungsordnung • Gefährdung der Flexibilität der Weiterbildung durch rechtliche Regelungen
Wohlfahrtssicherung	• Unterinvestition in die Weiterbildung angesichts der „Unsicherheit" von Bildungsnutzen • Investition in ausschließlich kurzfristig verwertbares Spezialwissen	• Problem der Finanzierbarkeit von Weiterbildung angesichts der staatlichen Finanzkrise • Ressourcenknappheit
Gestaltung	• Schwer einschätzbarer Nutzen von Weiterbildung • Unabsehbare „externe" Effekte (z. B. Veränderungen der Arbeitsanforderungen) • Kurzfristigkeit der Planungshorizonte	• Informationsdefizite • Ungeklärtheit der Zuständigkeiten • Prioritätenkonflikte

gegangen. Die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen begründet eine doppelte Sonderstellung der Politik, zum einen als Problemadressat und zum anderen als Steuerungs- bzw. Regulationsinstanz.

Für die Weiterbildung wurden Marktbeschränktheit und Nichtstaatlichkeit mit dem Begriff der **öffentlichen Verantwortung** aufgelöst, der vom Deutschen Bildungsrat im Jahr 1970 explizit eingeführt wurde:

> *„Die Verwirklichung der bildungsbezogenen Grundrechte im Sozialstaat kann nicht den jeweiligen freien Bildungsangeboten überlassen bleiben. Deshalb besteht eine öffentliche Verantwortung für das gesamte Bildungswesen unabhängig von der öffentlichen oder privaten Trägerschaft" (Deutscher Bildungsrat 1970, S. 260).*

Damit wurde ein Begriff in die Diskussion über die institutionelle und organisatorische Basis des Weiterbildungssystems eingeführt, welcher der juristischen Deutungssphäre zunächst als fremd, unscharf und relativ erscheinen musste

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

(vgl. Bocklet 1975). Es geht um die Anerkennung der Erwachsenenbildung als öffentliche, also nicht ausschließlich private, aber auch nicht unmittelbar staatliche Aufgabe (vgl. Brinckmann/Grimmer 1974, S. 73). In der verfassungsrechtlichen Diskussion wurde herausgearbeitet:

> *„Bildung und Weiterbildung sind Voraussetzung für freie Entfaltung der Person, für Freiheit der Meinungsbildung und Meinungsäußerung, für Teilnahme an Kommunikationsprozessen, für freie Wahl und damit auch Erhaltung von Beruf und Arbeitsplatz, für Freiheit und Wahl der Arbeitsstätte. In diesem Sinne beinhalten insbesondere die in den Artikeln 2 GG (freie Entfaltung der Person), Artikel 5 GG (Freiheit der Meinungsbildung und -äußerung), Artikel 12 GG (Berufsfreiheit) verbürgten Freiheitsrechte auch als Bedingungen und Bestandteil den Anspruch auf Bildung und Weiterbildung" (ebd., S. 76).*

> *„Die Verbürgung der Freiheitsrechte durch das Grundgesetz beinhaltet dann aber auch als eine ihrer Geltungsbedingungen entsprechend Artikel 1 Abs. 3 GG einen ‚Teilhabeanspruch', einen ‚Verschaffungsanspruch', so lange und so weit die Ausstattung mit Freiheitsmitteln, d. h. mit Mitteln zur eigenverantwortlichen, freien Selbstentfaltung der Person und zur Teilhabe an der Gesellschaft sowie zur Mitbestimmung der konkreten Ordnung der staatlich erfassten Gesellschaft unterschiedlich ist" (ebd., S. 75).*

20 Jahre später schlussfolgert Ingo Richter:

> *„Öffentliche Verantwortung soll heißen, daß bestimmte gesellschaftliche Prozesse ..., nicht dem Belieben der Individuen, der Familien und sonstigen Primärgruppen überlassen bleibt, also der privaten Sphäre, sondern in gesellschaftlich organisierten Verfahren, also in einer öffentlichen Sphäre, verantwortet wird" (Richter 1994, S. 1).*

Welche gesellschaftlichen Aktivitäten der privaten und welche der öffentlichen Sphäre zuzuordnen sind, ist keine feststehende Größe, sondern immer wieder neu auszuhandeln. Öffentliche Verantwortung für die Weiterbildung kann – wie sich unten zeigen wird – z. B. bedeuten,

- verbindliche rechtliche Regelungen zu erlassen,
- Angebote finanziell zu fördern, die ohne öffentliche Hilfen nicht gesichert wären, oder
- Sorge für Mindeststandards der Qualität zu tragen.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Es schieben sich intermediäre Institutionen zwischen Markt und Staat: In der neueren Regulationstheorie sind **Netzwerke** als dritte Form „gesellschaftlich organisierter Verfahren durch Kooperation neben die traditionellen Mechanismen von staatlicher Macht und marktmäßigem Austausch" getreten (vgl. Faulstich/Zeuner 2000). Netzwerke erscheinen als eine Möglichkeit der Gestaltung gesellschaftlicher Ordnung angesichts einer Vielfalt von Möglichkeiten: Als Regulationsmechanismus wird dabei weder auf egoistische Kalküle in Marktbeziehungen noch auf verinnerlichte Wertbezüge sozialer Normen abgestellt, sondern auf gemeinschaftsbildende Handlungsformen wie Bekanntheit, Vertrauen und geteilten kulturellen Kontext gesetzt. Die Logik der Netzwerke ist die von Aushandlung und Kompromiss. Allerdings kann es angesichts der Problemkomplexität im Weiterbildungsbereich auch zu einer Anspruchsüberlastung kommen: Abstimmungsbedarf einer großen Zahl von Akteuren, daraus resultierend steigender Zeitbedarf, fehlende Kontinuität, wachsende Koordinationsprobleme, zunehmender Verhandlungsaufwand, Fortbestehen von Macht und Hierarchie, Leugnen oder Verschieben von Konflikten u. a. können nach Marktversagen und Staatsversagen zu **„Netzwerkversagen"** führen. Die Grundmerkmale von Politik – Macht und Herrschaft, Interessen und Konflikte – sind keineswegs aufgehoben, sondern nur verlagert.

In Anbetracht von Markt- und Staatsversagen und der Möglichkeit von Netzwerkversagen in der Weiterbildung ergeben sich Aufgaben in öffentlicher Verantwortung in unterschiedlichen Gestaltungsbereichen.

3.3 Gestaltungsbereiche in öffentlicher Verantwortung

Der Staat ist ein Agent, um öffentliche Verantwortung zu verwirklichen. Allerdings heißt öffentliche Verantwortung keineswegs sofort staatliche Trägerschaft oder staatlicher Mitteleinsatz. Neben dem Staat als dem Hauptträger öffentlicher Verantwortung soll hier insbesondere auf die großen gesellschaftlichen **Interessengruppen** und Verbände wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Kirchen sowie die berufsständischen Körperschaften (Kammern), die Aufgaben der berufsständischen Selbstverwaltung wahrnehmen (z. B. Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer), hingewiesen werden.

Als **Gestaltungsbereiche** in öffentlicher Verantwortung sind vor allem zu nennen (vgl. Faulstich 2002):

- **Juristische Rahmensetzung und Absicherung:** Durch rechtliche Regelungen müssen die Handlungsspielräume der Akteure in der Weiterbil-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

dung definiert werden. Betroffen sind vor allem Zugangsmöglichkeiten, Berechtigungen durch Zertifizierung und Lernzeitansprüche. Strittig ist dabei, ob entsprechende Konzepte nur Rahmenbedingungen setzen und einer Aufsichtspflicht genügen, oder ob sie auch gestalterisch in Richtung auf eine curriculare und institutionelle Integration einwirken sollen.

- **Finanzielle Förderung:** Wenn Weiterbildung als kollektives Gut begriffen wird, gibt es ein Gemeinwohlinteresse, das den Einsatz öffentlicher Mittel in dem Bereich rechtfertigt. Zudem muss gerade dann, wenn Weiterbildung zur Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe wird, die Finanzierung gesichert werden, um Zugang zu gewährleisten. Strittig ist dabei, inwieweit Weiterbildungsangebote privat und inwieweit sie öffentlich zu finanzieren sind.
- **Infrastrukturelle Unterstützung:** Weitgehender Konsens besteht darüber, dass es notwendig ist, über die unmittelbare Angebotsbereitstellung hinaus unterstützende Supportstrukturen (vgl. Faulstich/Faulstich-Wieland/Nuissl u. a. 1992) zu fördern, welche Entscheidungsträgern, Trägern und Einrichtungen, Lehrenden und Teilnehmenden zugute kommen. Strittig ist, ob es nur darum geht, die Transparenz eines als funktionierend unterstellten Marktes zu erhöhen, oder ob dabei auch Entwicklungsarbeiten in Richtung auf einen höheren Systematisierungsgrad erfolgen können.
- **Institutionelle Gewährleistung:** Gerade auch angesichts der bestehenden Angebotslücken (vgl. Kap. 2.1) und bestehender Teilhaberrechte besteht öffentliche Verantwortung auch darin, Grundstrukturen eines zugänglichen Weiterbildungssystems zu sichern. Strittig bleibt, inwieweit auch staatliche Trägerschaft dafür zu sorgen hat, dass ein „Grundangebot" gesichert wird.

Insgesamt ist also strittig, wie die Reichweite öffentlicher Verantwortung bezogen auf die aufgeführten Gestaltungsfelder gesetzt werden soll und vor allem, welche **Rolle staatlichem Handeln** dabei zukommt. Eine Begründung für staatliches Handeln in der Weiterbildung kann bildungspolitisch ausgehen von den vielfach diagnostizierten Disparitäten und Benachteiligungen (vgl. Kap. 2.1). Alle diese Aspekte sprechen auch für eine Auflösung bisher gesicherter Abschottungen und ein Zusammenwachsen bisher noch getrennter Bereiche der Erwachsenenbildung, nicht zuletzt von allgemeiner und beruflicher Bildung.

Aus einer solchen Sicht bleibt staatliches Handeln auch in der Weiterbildung weiter steuernd, kann aber nicht riskieren, durch globalen Mitteleinsatz und umfassende Ordnungsvorstellungen in die Schwierigkeit manövriert zu werden,

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

alles bezahlen und verantworten zu sollen. Dies bedeutet nicht einen Rückzug aus öffentlicher Verantwortung, sondern eine Form zu finden, die den Anforderungen des besonderen Bereichs Weiterbildung gerecht wird. Eine solche Form besteht in einer eher **indirekten Politik**, der es weniger um direkte, instrumentelle Eingriffe in die Weiterbildung geht (z. B. einzelne Seminare oder Programme zu finanzieren, Gebühren durch Zuschüsse zu reduzieren oder vollständig zu übernehmen). Vielmehr geht es darum, die Rahmenbedingungen von Weiterbildung zu verbessern, um Weiterbildungsteilhabe sicherzustellen und individuelle Entfaltung durch Bildung zu ermöglichen, so z. B. durch die Festlegung von Lernzeitansprüchen, die Bereitstellung von Kinderbetreuungsangeboten, die Sicherung von Qualitätsstandards etc. Für eine solche Politik kommt es darauf an, öffentliche Formen der Diskussion anzustoßen und Strukturen für die Herstellung und Sicherung kollektiver Güter, wie dies die Weiterbildung zumindest teilweise ist, zu etablieren. Dies kann sich auf die vier oben genannten Gestaltungsbereiche beziehen.

Wenn diese Gestaltungsbereiche hervorgehoben werden, muss gleichzeitig vor Machbarkeitsillusionen gewarnt werden. Linearitätsmodelle von gesellschaftlicher Entwicklung gestützt auf Fortschrittsgläubigkeit, die in der Weiterbildung z. B. zur stärkeren Strukturierung des Partialsystems tendieren würden, werden konterkariert durch gegenläufige Prozesse von **Deinstitutionalisierung**. Erwachsenenbildung wandert aus den Bildungsinstitutionen aus und privatisiert sich zunehmend in Formen von „Selbstlernen“. Interventionsstrategien, die sich an einer einfachen Ziel-Mittel-Relation orientierten, brechen an der Komplexität sozialer Systeme und erzeugen kontraintendierte Effekte. Politische Illusionen – man könne z. B. eine verbesserte Attraktivität der Lernangebote erzwingen – und der didaktische Lehr-Lern-Kurzschluss – was gelehrt wird, wird auch gelernt – müssen aufgegeben werden. Insgesamt wird **Reflexivität** zum angemessenen Interpretations- und Interventionsmuster. Entsprechend kann Erwachsenenbildungswissenschaft immer weniger das Versprechen einlösen, Praktiker/inne/n handhabbare Rezepte zu liefern. Vielmehr wird der alte Spruch von der Brauchbarkeit einer „guten“ Theorie aktuell. Nachdenken über die Praxis erhält selbst praktische Relevanz. Die gesellschaftlichen Grundströmungen – Bevölkerungsentwicklung, Umweltfragen, technische Probleme, Organisation und Qualifikation der Arbeit, Zeitstrukturen, Wertewandel und Partizipationschancen – setzen immer neue Rahmenbedingungen für die Erwachsenenbildung. „Unübersichtlichkeit“ ist nicht zufällig ein Modebegriff der aktuellen Diskussion. Erwachsenenbildung ist insgesamt einbezogen in den Prozess der Reflexivität der Moderne.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Dies alles zeigt **Grenzen politischer und juristischer Gestaltbarkeit** auf. Systemtheoretisch betrachtet ist es notwendig, die Komplexität des sozialen Systems Weiterbildung, das eben nicht funktioniert nach einem Maschinen-Modell, bei allen politischen und juristischen Gestaltungsansätzen zu berücksichtigen.

Prinzipien der Systemregulation

- Um ein System zu verändern, muss man seine Struktur verändern.
  → Um die Leistungserbringung der Weiterbildung für Individuum und Gesellschaft zu sichern und zu erhöhen reicht es nicht aus, in einzelnen Bereichen kurzfristig Projekte zu fördern. Notwendig sind z. B. rechtliche Regelungen, die strukturbildend wirken, indem sie dauerhaft Ansprüche (z. B. Lernzeiten) sichern und Pflichten z. B. in Bezug auf Qualität setzen.
- Scheinbar minimale Eingriffe können die ganze Komplexität des Systems provozieren. Zudem liegen Ursachen und Wirkungen oft weit voneinander entfernt.
  → Staatliche Eingriffe in die Finanzierung der Weiterbildung (z. B. Förderung beruflicher Weiterbildung) wirken sich auf die Trägerlandschaft und die Programmstruktur aus. Eine Zurücknahme von finanziellen Zuschüssen und Zuwendungen kann zu einer Zunahme besonders „marktgängiger" Angebote führen. Gesetzliche Regelungen zur Personalstruktur in Weiterbildungseinrichtungen können das gesamte Weiterbildungssystem verändern, z. B. im Hinblick auf die Qualität und Kontinuität der Angebote.
- Reflexive Systeme erzeugen Rückkopplungen, die prinzipiell unbeherrschbar werden können.
  → Es ist z. B. nicht absehbar, welche Mitnahmeeffekte entstehen, also die Inanspruchnahme von finanzieller Förderung für Maßnahmen, die ohnehin stattgefunden hätten, wenn z. B. Umschulungsmaßnahmen in Betrieben gefördert werden.
- Die Effekte von Interventionen sind nicht voraussehbar, langfristig und manchmal gegenläufig.
  → So fallen bspw. für die Lernenden Weiterbildungskosten kurzfristig an und sind berechenbar. Der Nutzen von Weiterbildung ist nur schwer einschätzbar und erfolgt oft erst langfristig oder bleibt gar aus.

Erst einbezogen in ein diese Prinzipien aufnehmendes reflexives Politikmodell kann das Scheitern punktueller Eingriffe vermieden und die Wahrscheinlichkeit des Gelingens bei der Gestaltung des Weiterbildungsbereichs erhöht werden. Deshalb muss sich ein angemessener Begriff von Politik auch für die Weiterbildung rückbesinnen auf deren Kern, nämlich das Herstellen gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen, die aus Interessenkonflikten einer Vielzahl von Akteuren resultieren.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

3.4 Politische Akteure in der Weiterbildungspolitik

Politische Akteure in der Weiterbildung sind vor allem die Instanzen des politischen Systems – Regierungen, Verwaltungen und Parlamente –, politische Parteien sowie die großen gesellschaftlichen Interessengruppen und ihre Verbände. Die **Hauptkonfliktlinien** beziehen sich erstens immer noch

- auf die – eigentlich überholte – ordnungspolitische Debatte um Marktmäßigkeit oder Staatlichkeit,
- auf die Verantwortungsverteilung zwischen Staat, Unternehmen und Lernenden und
- auf die Aufbringung der Ressourcen – also Lernzeiten (vgl. Faulstich 2002) und Lerngelder (vgl. Faulstich/Bayer 2005).

Zwischen den Positionen der politischen Akteure werden allerdings in der Programmatik größere Differenzen aufgebaut als sie in der konkreten Politik wirksam werden. Möglicherweise werden die Ziele eben deshalb so hoch gesteckt, damit sie letztlich nicht umgesetzt werden müssen. Kennzeichnend ist im Weiterbildungsbereich eine weitgehende **Gestaltungszurückhaltung**: Im Bund beschränkt sich die Entwicklungsstrategie weitgehend auf Projektförderung. Mit dem Aktionsprogramm „Lebensbegleitendes Lernen für alle" des BMBF (2001) ist bspw. eine Bündelung der Aktivitäten erfolgt. Die Länder halten sich mit eigenen Initiativen zunehmend zurück. Die Parteien betreiben vorwiegend symbolische Politik. Die Tarifparteien haben mit Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen Ersatzlösungen versucht. Eine Durchsicht der politischen Verlautbarungen von Bund und Ländern zeigt auch, dass eher ein Rückzug aus öffentlicher Verantwortung feststellbar ist.

3.4.1 Interessengruppen und Verbände

Als Hauptkonfliktkonstellation stehen sich die Interessengruppen der Arbeitgeber (Arbeitgeber-/Unternehmerverbände) und der Arbeitnehmer (Gewerkschaften) gegenüber. Weiterbildungsmöglichkeiten sind zum Gegenstand von Verteilungsauseinandersetzungen geworden. In den Beschlüssen des Kuratoriums der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB) einerseits und des Bundeskongresses des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) andererseits lassen sich die **Grundpositionen der Weiterbildungspolitik** einander gegenüberstellen.

In Verbindung mit dem Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes 1969 haben die Spitzenorganisationen der Wirtschaft eine zentrale Koordinierungseinrichtung gegründet mit dem Auftrag, die Arbeitgeberinteressen abzustimmen

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

und gemeinsame Positionen zu entwickeln und zu artikulieren. Eine zentrale Aufgabe des KWB ist z. B. die Koordination der Ordnungsverfahren in der Aus- und Weiterbildung.

Das Hauptaugenmerk der **Unternehmerverbände** liegt auf der berufsbezogenen Weiterbildung einschließlich der Kompetenz- und Personalentwicklung. Entsprechend hat das Kuratorium im November 1999 „Grundpositionen der Wirtschaft zur beruflichen Weiterbildung" unter dem Titel „Weiterbildung ausbauen und nutzen" beschlossen. Darin wird u. a. gefordert:

> ***Rahmenbedingungen verbessern – Eigenverantwortung stärken***
> *„Die kontinuierliche Aktualisierung und Weiterentwicklung beruflicher Qualifikationen wird angesichts schneller technischer und wirtschaftlicher Veränderungen immer wichtiger. Die berufliche Weiterbildung kann ihre Aufgabe nur erfüllen, wenn sie rasch und praxisnah reagieren kann. Ein Weiterbildungsrahmengesetz – wie von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag vorgesehen – würde die unbedingt erforderlichen Freiräume und Gestaltungsmöglichkeiten der Betriebe beschneiden. …*
> *Damit sich die Unternehmen auch in Zukunft umfassend in der beruflichen Weiterbildung engagieren, müssen folgende Prinzipien gewahrt bleiben:*
> - *Eigenverantwortung der Unternehmen für Erhalt und Weiterentwicklung der Qualifikationen ihrer Mitarbeiter und für die Gestaltung der betrieblichen Weiterbildung*
> - *Verantwortung des Einzelnen, Weiterbildungschancen wahrzunehmen, und die Bereitschaft zu Eigenleistungen*
> - *Selbstregulierung des Weiterbildungsmarktes durch freie Konkurrenz der Träger und Angebote über- und außerbetrieblicher Weiterbildung*
> - *Orientierung staatlicher Aufgaben am Subsidiaritätsprinzip.*
>
> *Staatliche Weiterbildungspolitik sollte sich zum einen auf die Verbesserung der Weiterbildungsvoraussetzungen und -motivation, zum anderen auf die arbeitsmarktbezogene Förderung von Arbeitslosen konzentrieren. Staatliche Regulierungsbestrebungen in der beruflichen Weiterbildung lähmen die Flexibilität und Effizienz und führen zu Fehlsteuerungen in der Bildungsarbeit der Wirtschaft insgesamt.*
>
> *Für erfolgreiche Qualifizierungsstrategien der Unternehmen ist von entscheidender Bedeutung, dass die Weiterbildung von staatlichen Eingriffen wie auch von tarifvertraglichen Vereinbarungen frei bleibt. …"*

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Die Hauptleitlinie der Unternehmerverbände liegt demgemäß auf der Autonomie der Unternehmensentscheidung und im Vertrauen auf eine Regulation über den Markt. „Mehr Markt in der Weiterbildung" ist die zentrale Devise.

Konträr dazu betonen die Gewerkschaften das **Marktversagen** im Bildungsbereich und setzen auf politische Steuerung. Die großen **Gewerkschaften** Industriegewerkschaft Metall (IGM) und die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) sind dabei eigenständig in der Weiterbildungspolitik aktiv. Weiterbildung ist für beide Gewerkschaften ein wichtiges Politikfeld: „Mehr und bessere Weiterbildung für alle – Das ist die neue soziale Frage" (IGM/ver.di 2006). Die Devise ist dabei „Bildung ist keine Ware" (ebd.). Die Koordination der Aktivitäten obliegt dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB). Im „Beschluss des 18. ordentlichen DGB-Kongresses zur Bildungspolitik" vom 14. August 2006 heißt es:

> *„Die Wiederaufnahme einer gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern auch für die Weiterbildung nach Artikel 91 b GG ist notwendig. Dazu ist eine Budgetplanung nötig sowie eine Verknüpfung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten mit einem Gesamtkonzept lebensbegleitenden Lernens. Außerdem müssen Regelungen zum Bildungsurlaub weiterentwickelt und stärker beworben werden.*
>
> *Der DGB begrüßt die in den Koalitionsvereinbarungen vorgeschlagenen bundeseinheitlichen Rahmenbedingungen für die Weiterbildung. Der DGB erwartet ein Bundesrahmengesetz für die Weiterbildung mit Regelungen für Mindeststandards der Angebote. Ein solches Gesetz muss Anforderungen an die Qualität formulieren und die Transparenz erhöhen. Der DGB erwartet daher auch*
> - *die Fortführung der Stiftung Bildungstest, die die Qualität privater Weiterbildungsangebote überprüft, finanziert durch Bund und Länder*
> - *und einen Ausbau der Akkreditierungsverfahren im Weiterbildungsbereich.*
>
> *Der Zugang zur Weiterbildung und die Finanzierung sind durch sich ergänzende Instrumente zu sichern. Ein solcher Rahmen muss beinhalten:*
> - *ein Zuschuss-/Darlehenssystem zur finanziellen Unterstützung beim Nachholen schulischer (Haupt- und Realschule) und beruflicher Bildungsabschlüsse im Sinne eines „Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes",*
> - *eine Ausweitung des Bildungskreditprogramms auf bisher nicht öffentlich geförderte nichtschulische und nicht-hochschulische Bildungsmaßnahmen,*
> - *mittelfristig einen Ausbau des Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes, das Hochschulabschlüsse und Weiterbildungsmodule einbezieht,*

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

- *gesetzliche Regelungen zu Lernzeitkonten und zur Insolvenzsicherung von Lernzeitguthaben in den Betrieben,*
- *Erhalt des Arbeitslosengeldanspruches bei beruflicher Weiterbildung.*

Bildungsförderung ist langfristig die beste Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. …"

Die Beschlusslagen zur Weiterbildung von Unternehmerverbänden einerseits und Gewerkschaften andererseits spiegeln die ordnungspolitischen Grundmuster von marktförmiger Steuerung einerseits und staatlicher Regulierung andererseits wider. Oder anders: „Mehr Markt in der Weiterbildung" versus „Bildung ist keine Ware".

3.4.2 Politische Parteien

Die weiterbildungspolitischen Programme und Stellungnahmen der **Parteien** nehmen die Grundpositionen der Verbände auf, sind aber insgesamt vorsichtiger mit Umsetzungsforderungen, die in Regierungsverantwortung gegebenenfalls realisiert werden müssten. Die Entschiedenheit der Forderungen wechselt auch je nachdem, ob sich die jeweilige Partei in der Regierung oder in der Opposition befindet.

Noch vor der „Großen Koalition" verfasste die **CDU** als Oppositionspartei am 20. November 2000 in Stuttgart „Bildungspolitische Leitsätze" unter dem Titel „Aufbruch in die lernende Gesellschaft". Darin heißt es:

„V. Die lernende Gesellschaft bauen, die Weiterbildung ausbauen
42. Weiterbildung ist eine Wachstumsbranche. In den letzten fünfzehn Jahren hat sich die Zahl der Menschen, die Weiterbildungsangebote wahrnehmen, verdoppelt. Nahezu die Hälfte aller erwachsenen Deutschen bildet sich aktiv weiter.
Verstärkte private und öffentliche Investitionen in die Weiterbildung – auch auf dem Land – sind für die lernende Gesellschaft der Zukunft unverzichtbar.
Wir wollen keine zusätzliche staatliche Reglementierung, sondern mehr Anreize und bessere Rahmenbedingungen für den Weiterbildungsmarkt. …
Deutschland verfügt vor allem durch das Engagement der Länder, der Kommunen, der Kirchen, der freien Träger und der Sozialpartner über ein flächendeckendes Netz der Weiterbildung. Die CDU bekennt sich zum Prinzip der Subsidiarität in der Weiterbildung.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

43. Lebenslanges Lernen wird für die individuellen Lebenschancen immer wichtiger. Es besteht dabei die Gefahr, dass sozial Schwache und sogenannte „Lernschwache" von der Weiterbildung ausgeschlossen bleiben.
Allgemeine Teilhabe am lebenslangen Lernen wird deshalb zunehmend zu einer Frage des sozialen Ausgleichs. Wir wollen keine staatlich verordnete Weiterbildungspflicht, sondern Motivation und Chancen zum lebenslangen Lernen für alle. …

45. Der Weiterbildungsmarkt braucht Transparenz und Qualitätsstandards. Öffentliche Förderung und Anreizsysteme zur vermehrten Nutzung von Weiterbildungsangeboten müssen mit Verbraucherschutz verbunden werden.

Die CDU ist für eine Organisation der Weiterbildung im Ordnungsrahmen der Ökologischen und Sozialen Marktwirtschaft. Deshalb wollen wir nicht vorrangig in Institutionen investieren, sondern die Bürgerinnen und Bürger so unterstützen, dass sie Lern- und Beratungsmöglichkeiten ihrer Wahl nachfragen und damit die Institutionen zu mehr Flexibilität und Innovation herausfordern.
Die Bildungsinstitutionen müssen konsequent auf das Leitbild der lernenden Gesellschaft ausgerichtet werden. Sie müssen Brücken bauen zum lebenslangen Lernen."

Gegenüber dem starken Marktbezug setzt die **SPD** auf ein „korporatistisches Modell" der Zusammenarbeit zwischen Staat und Interessengruppen. Im Diskussionspapier „Weiterbildung fördern – alle Leistungspotentiale ausschöpfen" der AG Bildung und Forschung der SPD-Bundestagsfraktion vom Januar 2005 heißt es:

„Ausgangspunkt aller Überlegungen der Expertenkommission ist die Feststellung, dass die Förderung und Finanzierung von Weiterbildung eine Aufgabe ist, bei der alle Teile der Gesellschaft gefragt sind. Diese Einsicht muss ein leitendes Prinzip bei der Umsetzung von Reformen zur Förderung von Weiterbildung und Lebensbegleitendem Lernen sein. Weiterbildung ist und bleibt – wie alle Bildung – ein öffentliches Gut. Aber auch die Unternehmen als wichtigste Profiteure von Weiterbildung müssen ihr Engagement im Bereich der Weiterbildung intensivieren. Und auch von jedem Einzelnen ist im Rahmen seiner Möglichkeiten zu erwarten, dass er sich an der Finanzierung seiner eigenen Weiterbildung beteiligt."

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Als Verantwortung der Politik wird benannt:

> *„Bund, Länder und Kommunen sind im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten für die Gewährleistung einer Grundversorgung mit Bildung verantwortlich. Das gilt auch und in zunehmendem Maße für das Erwachsenenalter."*

3.4.3 Politik in Bund und Ländern

Nach der Bundestagswahl vom September 2005 haben sich die an der Regierung beteiligten Parteien CDU/CSU und SPD auf einen Koalitionsvertrag geeinigt. Der Sache nach wurden Formelkompromisse gesucht. Im **Koalitionsvertrag** heißt es:

> ***„3.5 Lebenslanges Lernen: Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung – Wachstumspotential der Weiterbildung nutzen***
>
> *Der schnelle technologische Fortschritt in der Wissensgesellschaft erfordert es, berufliche Fähigkeiten und berufliches Wissen auch nach der Erstausbildung zu erhalten, anzupassen und zu erweitern. Weiterbildung ist mehr als ein Bildungsprinzip. Lebensbegleitende Weiterbildung sichert Qualifikation und schützt damit vor dem Verlust des Arbeitsplatzes. …*
> *Wir wollen mittelfristig die Weiterbildung zur 4. Säule des Bildungssystems machen und mit bundeseinheitlichen Rahmenbedingungen eine Weiterbildung mit System etablieren. …*
> *Wir werden die Vielzahl der bestehenden Weiterbildungsangebote durch die Optimierung der Bildungsberatung transparenter machen. Wir werden die Qualitätssicherung von Weiterbildungsangeboten ausweiten.*
> *An der Finanzierung von Weiterbildung müssen sich die Allgemeinheit, die Wirtschaft und der Einzelne in angemessener Weise beteiligen. Durch Bildungssparen wollen wir ein neues Finanzierungsinstrument entwickeln und dazu das Vermögensbildungsgesetz novellieren. Dies geschieht haushaltsneutral."*

Eine solche offizielle Programmatik wird aber höchstens teilweise in Regierungspolitik umgesetzt. Es werden zwar mit Recht („bundeseinheitlichen Rahmenbedingungen") und Finanzen die beiden Hauptgestaltungsbereiche einer angemessenen Weiterbildungspolitik aufgegriffen, die Formel lässt aber den Zeitpunkt und die Art und Weise der Umsetzung offen. Die Bundespolitik für die Weiterbildung ist nach der Föderalismus-Reform 2006, welche Bundeszuständigkeiten abgebaut hat, weiter auf dem Rückzug.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Traditionell kommt den Bundesländern aufgrund ihrer **Kulturhoheit** ein starkes Gestaltungspotenzial für die Weiterbildung zu. Insofern ist es sinnvoll, das Augenmerk auf die Landespolitiken zu richten, wie sie sich landesspezifisch herausgebildet hat. In den letzten Jahren hat sich die Weiterbildung in den einzelnen Bundesländern differenziert entwickelt (vgl. hierzu auch Kap. 5.2.2). Je nach Gesetzeslage, Finanzsituation, Institutionenspektrum und Professionalisierungsgrad ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Dies erschwert die Chancen von Entwicklungsstrategien, die an der wachsenden Bedeutung der Weiterbildung für ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklung sowie persönliche Entfaltung festhalten und eine entsprechende Gestaltung anstreben. Die **Weiterbildungspolitik der Länder** hebt den weitgehenden und fortbestehenden Politikverzicht des Bundes nicht auf, sondern verlängert diesen. Zwar gibt es zahlreiche Initiativen, diese setzen aber ebenfalls stark auf Modellversuche und Projektansätze. Zunehmend werden dafür Europa-Mittel genutzt. Strukturpolitik in Richtung auf einen stärkeren Grad an Systematisierung oder eine Förderung strukturbildender Projekte sind höchstens in Ansätzen feststellbar – dies gilt etwa für die Netzwerk- und Verbundprojekte.

Insgesamt ist in den Ländern finanzielle Zurückhaltung oder sogar Kürzungspolitik und ein Rückzug aus öffentlicher Verantwortung feststellbar. Zwar werden permanent neue Programme angestrengt, neue Konzepte entworfen, neue Modelle angepriesen und neue Projekte aufgelegt. Gemeinsam ist aber die Angst, Initiativen könnten auf Dauer ausgabewirksam werden. Weiterbildung wird weiter auf den Markt gedrängt. Einige **generelle Tendenzen** lassen sich benennen (vgl. Faulstich/Vespermann 2002):

- **Entstaatlichung:** Die Finanzkrise des Staates hat in den letzten Jahren zu einem Rückzug des Staates aus der Verantwortung für die Gestaltung des Weiterbildungsbereichs geführt. Am Beispiel Hessen und Nordrhein-Westfalen wird weiter unten gezeigt (vgl. Kap. 5.2.2), dass trotz einer hohen politischen Bedeutungszuweisung die öffentlichen Zuschüsse und Zuwendungen in den letzten Jahren heruntergefahren wurden. Dieser Rückgang wirkt sich auch auf die Personalstruktur der Weiterbildungsinstitutionen aus. Hauptberuflichkeit wird weiter eingeschränkt, Honorarkräfte bilden das personelle Rückgrat des Weiterbildungssektors.
- **Kommerzialisierung:** Der Rückgang der Landeszuschüsse führt dazu, dass Bildungsinstitutionen zunehmend ihre Programme und Kurse unter einem wirtschaftlichen Gesichtspunkt betrachten müssen. Fragen der Vermarktung und der Ertragsperspektive treten mehr und mehr in den

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Vordergrund. Das Angebotsspektrum verschiebt sich auf Marktgängigkeit und orientiert sich zunehmend an kaufkräftiger Nachfrage.

- **Diversifizierung:** Die Konzentration auf die öffentlich anerkannten Träger der Weiterbildung, d. h. vor allem die Volkshochschulen, löst sich auf. Sie werden zu einer Institution unter anderen in einem breiten Spektrum von Anbietern. Öffentliche Mittel fließen an eine Vielfalt von Trägern, die partiellen Interessen dienen.
- **Ökonomisierung:** Weiterbildung wird den Regulationsmechanismen des dominanten neoliberalen Denkens unterworfen. Sowohl die Systemregulation über den Markt als auch die resultierende interne Verbetriebswirtschaftlichung leugnen politische Gestaltungsmöglichkeiten.

Statt öffentlicher Verantwortung und Gestaltung geht es hauptsächlich um eine „aktivierende Politik", die ressourcielle Intervention durch symbolische Animation ersetzt: Man kürzt die Weiterbildungsmittel und beschränkt sich vorwiegend auf politische Programmatiken zum lebenslangen Lernen. Dreh- und Angelpunkte einer angemessenen Weiterbildungspolitik sind über Modelle und Projekte hinaus die Gestaltungsbereiche Recht (vgl. Kap. 4, 5 und 6) und Finanzen.

Zur Reflexion

- **Was zeichnet die besondere Gestalt der Weiterbildung im Vergleich zu Schule und Hochschule aus? Welche Vorzüge und welche Nachteile sind damit verbunden?**
- **Was ist mit öffentlicher Verantwortung für die Weiterbildung gemeint? Welche Gestaltungsbereiche in einer solchen Verantwortung sind denkbar?**
- **Rekapitulieren Sie die Positionen der zentralen Akteure der Weiterbildungspolitik.**

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

4. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Auf bildungspolitischer Ebene lässt sich ein **„Recht auf Weiterbildung“** im Kontext lebenslangen Lernens durchaus begründen. Abgehoben wird dabei vor allem auf Überlegungen, den Menschen durch Weiterbildung berufliche und politische Teilhabe in einer dynamischen und durch Modernisierungskrisen gekennzeichneten Gesellschaft zu ermöglichen (vgl. Wittpoth 1997). Juristisch ist die Frage nach einem Grundrecht auf Weiterbildung sehr viel schwerer zu beantworten. Entsprechende Begründungsversuche werden national auf der Ebene der Grundrechte geführt, wie sie im Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland von 1949 geregelt sind. Zentrale Bezugspunkte der Auslegung sind vor allem Art. 12 Abs. 1 (Berufsfreiheit) und Art. 2 Abs. 1 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit). Die juristische Exegese zeigt, dass zwar ein Recht auf Weiterbildung nur schwer ableitbar ist, sich dennoch Elemente der Weiterbildungsteilhabe verfassungsrechtlich begründen lassen (vgl. Kap. 4.1), die dann wiederum durch ein „Recht der Weiterbildung“, durch Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen auszufüllen sind (im Detail: Kap. 5).

Die Entwicklung eines **„Rechts der Weiterbildung“** (vgl. Richter 1993) hat zwei wesentliche Anstöße erhalten: Zum einen hat die Bedeutung der Weiterbildung ständig zugenommen. Die Gründe liegen in der wachsenden Dynamik des technologischen, ökonomischen und demografischen Wandels. Daraus resultiert zum anderen eine Verschiebung zwischen den Bildungsbereichen. Der Weiterbildung fallen umfassende Bildungsaufgaben zu, wobei sie nicht auf eine nachholende Funktion beschränkt sein soll, vielmehr sollen Lernzeiten und -inhalte über die gesamte Bildungslaufbahn verteilt werden (vgl. Wittpoth 1997, S. 6). Insgesamt kann daraus eine Tendenz zur „Herstellung eines systematischen Zusammenhanges zwischen den verschiedenen Bereichen der Weiterbildung“ (ebd., S. 12) und somit eine stärkere juristische Systematisierung begründet werden. Besonders im Hinblick auf die europäische Integration sind „deutsche Zustände“ funktionaler und institutioneller Zersplitterung der Weiterbildung dysfunktional.

Als zentraler Bezugspunkt für die juristische Exegese im Hinblick auf rechtliche Fragen in der Weiterbildung gelten die in Art. 20 GG festgelegten **Verfassungsgrundsätze**, die einen demokratischen und sozialen Bundesstaat festlegen. Soziale Gerechtigkeit als zentrales Ziel des Sozialstaates lässt sich allerdings nicht ein für allemal verbindlich bestimmen. Ihre Ausgestaltung hängt beispielsweise

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

von der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ab. Der Gesetzgeber ist damit verpflichtet, dies immer wieder neu zu regeln. Kontrovers ist dabei die Frage nach der Reichweite von Staatspflichten auf dem Gebiet der Weiterbildung (vgl. grundlegend dazu: Bubenzer 1983). Jenseits von Zeitgeistströmungen sollte die entscheidende Frage sein, „mit welchen Institutionen ein Staat so in Fassung zu bringen ist, daß er glaubhaft und auf Dauer als demokratisches, der sozialen Gerechtigkeit und den Grundrechten verpflichtetes Gemeinwesen in Erscheinung und Wirkung treten kann“ (ebd., Vorwort, erste Seite).

Mit Blick auf das Recht fällt vor allem eine besondere Ordnung der Weiterbildung in Deutschland auf, die durch eine „doppelte Desintegration“ gekennzeichnet ist: Durch den Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland als föderaler Bundesstaat und der damit vorgegebenen Regelungsebenen gibt es eine vertikale Desintegration (vgl. Kap. 4.2). Durch die Trennung der Zuständigkeitsbereiche wird die spezifische Tradition der horizontalen Desintegration zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung juristisch verfestigt (Kapitel 4.3), obwohl die Lernwirklichkeit diese schon längst überwunden hat. Zur Vorbereitung der Diskussion der wichtigsten Rechtsfragen werden schließlich in Kapitel 4.4 zentrale Bereiche, die durch Recht gesteuert werden, vorgestellt.

4.1 Recht auf (Weiter-)Bildung

Schon die Frankfurter Reichsverfassung von 1849 hatte in § 155 formuliert, dass für die Bildung der deutschen Jugend überall durch öffentliche Schulen genügend gesorgt werden sollte. In der Weimarer Reichsverfassung von 1919 erstreckte sich das staatliche Versorgungs- und Förderungsgebot nach Art. 148 Abs. 4 auch auf das Volksbildungswesen: „Das Volksbildungswesen, einschließlich der Volkshochschulen, soll von Reich, Ländern und Gemeinden gefördert werden.“ Ein darüber hinausgehendes **„Bürgerrecht auf Bildung“** wurde in bildungspolitischen Programmatiken der 1960er und 1970er Jahre zum Beispiel von Ralf Dahrendorf (1965) wirkungsvoll formuliert und vom Deutschen Bildungsrat im „Strukturplan für das Bildungswesen“ von 1970 aufgenommen: „Allen Staatsbürgern soll es möglich sein, den gleichen Anspruch auf Bildung in verschiedenen Formen und auf verschiedenen Anspruchsebenen zu realisieren. Schule, Berufsbildung und Weiterbildung stehen damit vor neuen Aufgaben“ (Deutscher Bildungsrat 1970, S. 30).

Als verfassungsrechtlicher Grundsatz bleibt ein **„Grundrecht auf Bildung“** allerdings im Grundgesetz (GG) von 1949 „freilich vage“ (Richter 1993, S. 19)

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

und umstritten. In einem solchen verfassungsrechtlichen Anspruch käme ein verändertes Verhältnis von Staat und Bürgern im Bereich des Bildungswesens zum Ausdruck. Den Bürgern würde ein Anspruch auf Bildung – und Weiterbildung – eingeräumt und dem Staat die Pflicht auferlegt, diesen einzulösen.

Die Diskussion über ein Recht auf Bildung lässt sich nur ansatzweise skizzieren. Bernhard Nagel folgert etwa in einer weitreichenden Auslegung: „Ein Grundrecht auf Bildung lässt sich für den Bereich der Schule und Hochschule sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung aus Art. 12 Abs. 1 GG ableiten" (Nagel 2004, S. 9).

In Art. 12 Abs. 1 GG wird allen Deutschen die **Berufsfreiheit** gewährt, d. h. sowohl die Freiheit der Berufswahl als auch die Freiheit der Berufsausübung. Er lautet: „Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden."

Den Stellenwert der Berufsfreiheit in der modernen arbeitsteiligen Gesellschaft hat das Bundesverfassungsgericht im **„Mitbestimmungsurteil"** vom 1. März 1979 (BVerfGE S. 50, S. 290, S. 362) festgelegt:

> *„Art. 12 Abs. 1 GG schützt die Freiheit des Bürgers in einem für die moderne arbeitsteilige Gesellschaft besonders wichtigen Bereich: Er gewährleistet dem Einzelnen das Recht, jede Arbeit, für die er sich geeignet glaubt, als ‚Beruf' zu ergreifen, d. h. zur Grundlage seiner Lebensführung zu machen. In dieser Deutung reicht Art. 12 Abs. 1 GG weiter als die – von ihm freilich umfaßte – Gewerbefreiheit. Darüber hinaus unterscheidet er sich jedoch von ihr durch seinen personalen Grundzug: Der ‚Beruf' wird in seiner Beziehung zur Persönlichkeit des Menschen im ganzen verstanden, die sich erst darin voll ausformt und vollendet, daß der Einzelne sich einer Tätigkeit widmet, die für ihn Lebensaufgabe und Lebensgrundlage ist und durch die er zugleich seinen Beitrag zur gesellschaftlichen Gesamtleistung erbringt. Das Grundrecht gewinnt so Bedeutung für alle sozialen Schichten; die Arbeit als ‚Beruf' hat für alle gleichen Wert und gleiche Würde."*

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes ist also die Berufsfreiheit zunächst ein Freiheitsrecht, das den Einzelnen vor der Beschränkung seiner beruflichen Betätigung durch den Staat schützen soll. Wenn demgemäß Art. 12 Abs. 1 GG in erster Linie ein Abwehrrecht gegen den Staat ist, kann Berufsfreiheit nicht unmittelbar als „soziales Recht" im Sinne eines Leistungsanspruchs verstanden

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

werden, wobei Art. 12 Abs. 1 GG insbesondere kein „Recht auf Arbeit“ garantiert. Der Staat kann den Einzelnen unterstützen, seine berufliche Freiheit zu entfalten. Das Grundgesetz gewährt aber im Einzelfall keinen Anspruch auf bestimmte Arbeitsplätze.

Art. 12 Abs. 1 GG umfasst auch das Recht, die Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Rechtsprechung bestimmt die Ausbildungsstätte als „eine Einrichtung, die ein Bewerber durchlaufen haben muss, um nach Ablegung der nur über diese Einrichtung erreichbaren Prüfung Berufe ergreifen zu können, welche die durch die Prüfung erlangte Qualität voraussetzen“. Die Berufsfreiheit bezieht sich lediglich auf die berufsbezogene Ausbildung, die der Ausübung eines Berufs vorausgeht. Darunter fällt nicht die Ausbildung in allgemeinbildenden Schulen und ein allgemeinbildendes Studium, also beispielsweise der Besuch von Vorlesungen im Rahmen des Seniorenstudiums ohne berufliche Zweckbestimmung.

Alles in allem lässt sich aus der Stellung des Art. 12 und der benannten Einschränkungen nur schwer ein **Recht auf Weiterbildung** begründen. Ingo Richter folgert entsprechend:

> *„Ausdrücklich gewährt das Grundgesetz kein ‚Grundrecht auf Bildung‘, also auch kein ‚Grundrecht auf Weiterbildung‘ in dem Sinne, daß der Einzelne gegenüber dem Staat einen Anspruch auf Weiterbildung hätte, d. h. auf die Organisation und Finanzierung von Weiterbildungsangeboten, die den individuellen Ansprüchen und Fähigkeiten entsprechen. Ein solches ‚Recht auf Weiterbildung‘ ist der Verfassung fremd“ (Richter 1993, S. 45).*

Doch bedeutet dies nicht, dass keine Ansprüche bestehen: „Dennoch kann man von ‚Grundrechten auf Bildung‘ sprechen, und zwar i. S. eines ‚Minimumgrundrechts‘, eines Zugangsrechts, eines Entfaltungsrechts und eines Partizipationsgrundrechts“ (ebd., S. 46).

Dieses von Richter angeführte **Minimumgrundrecht** auf Bildung kann aus einer der Sozial- und Demokratiestaatlichkeit verpflichteten Auslegung des Art. 2. Abs. 1 GG geschlossen werden: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“ Demzufolge hat jeder einen Anspruch darauf, die grundlegenden Fähigkeiten zu erwerben, die zur Persönlichkeitsentfaltung für ein Leben in der Gemeinschaft unerlässlich sind. Dazu gehört eine Grundbildung.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Das **Zugangsrecht** sichert, dass Bildungseinrichtungen jedem nach den gleichen Grundsätzen offenstehen. Dies gilt zunächst für öffentliche Einrichtungen wie Hochschulen und Volkshochschulen. Unter der Voraussetzung, dass der Staat den privaten Trägern Vorteile gewährt wie Zuschüsse gilt dieses Recht auch gegenüber solchen Trägern.

Ein **Entfaltungsrecht** bedeutet, dass der Staat das Bildungswesen so gestalten muss, dass die Individuen in den Bildungsinstitutionen nach Maßgabe ihrer Fähigkeiten ihre Bildungsinteressen entfalten können. Der Staat ist demnach verpflichtet, Lernmöglichkeiten zu schaffen, ohne allerdings – in dieser Interpretation – gleichzeitig dem Einzelnen Anspruchsrechte einzuräumen, wie dies beim „Minimumgrundrecht" oder dem „Zugangsrecht" der Fall ist. Schließlich bedeutet das **Partizipationsrecht**, dass in den Bildungseinrichtungen der Grundsatz der Beteilung der Lernenden gelten soll (vgl. ebd., S. 46 ff.).

Die Grundgesetzauslegung Richters begründet insgesamt eine öffentliche Verantwortung für den Weiterbildungsbereich, allerdings vertritt er eine eher zurückhaltende Interpretation des Sozialstaatspostulats, also des staatlichen Auftrags, soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten (Grundlage: Art. 20, 28 GG) und daraus ableitbarer sozialer Grundrechte (zur weiteren Diskussion: Füssel 2002). Demgegenüber hatte z. B. frühzeitig Wolfgang Abendroth aus Art. 20 GG eine viel expansivere Auffassung des **Sozialstaatsprinzips** vorgelegt (Abendroth 1967, S. 109–138) und daraus die Anforderung an den demokratischen Staat zur inhaltlichen Gestaltung der sozialen Ordnung geschlossen. Soziale Grundrechte unterscheiden sich von Freiheits- und Grundrechten dadurch, dass sie Ansprüche von Bürgern begründen und vom Staat fordern, Eingriffe vorzunehmen. Das Grundgesetz sichert kaum solche Grundrechte (z. B. Anspruch der Mutter auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft, Art. 6 Abs. 4). Jedoch wird vom Staat soziales Handeln gefordert. So garantiert bspw. die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3) Arbeitnehmer/inne/n, dass sie ihre Stellung im Arbeitsleben durch Bildung von Gewerkschaften verbessern können. Aus der Verpflichtung aller staatlicher Gewalt, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen (Art. 1) folgt, dass der Staat allen Bürgern das materielle Existenzminimum sichern muss. Ein Grundrecht auf Bildung würde den Bürgern einen Anspruch auf Bildung einräumen und dem Staat die Pflicht auferlegen, diesen einzulösen.

Festzuhalten bleibt: Zur Frage, ob sich ein **Recht auf Weiterbildung** verfassungsrechtlich begründen lässt, bestehen unterschiedliche Rechtsauffassungen, die sich vor allem dadurch unterscheiden, inwieweit Eingriffe vom Staat und Ansprü-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

che von Bürgern begründet werden. Gleichwohl scheint Konsens hinsichtlich der Auffassung zu bestehen, dass „Grundrechte auf Bildung“ bzw. Elemente der Weiterbildungsteilhabe (Zugangs-, Entfaltungs- und Partizipationsrecht) verfassungsrechtlich begründbar und entsprechend durch ein Weiterbildungsrecht auszufüllen sind. Allerdings wird dies für die Weiterbildung nur begrenzt gewährleistet (vgl. Kap. 4.2).

4.2 Föderalismus und „vertikale Desintegration“

Rechtlich ist eine Hierarchie der Entscheidungs- und Zuständigkeitsebenen festgelegt. Es gibt eine Rangordnung der Rechtsnormen von „oben“ nach „unten“. Uneinheitlich ist dabei der Geltungsbereich des Europäische Rechtsrahmens und die Regelungen der Europäischen Gemeinschaft, die als supranationales Recht einige der nationalen Hoheitsrechte übernehmen, gleichzeitig aber auch begrenzt sind.

Die oberste Rechtsnorm für die Bundesrepublik Deutschland besteht im **Grundgesetz** vom 23. Mai 1949. Es enthält die wichtigsten Regeln über den Aufbau der Republik, die Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern und einen Grundrechtsteil. Seit dem 3. Oktober 1990 gilt das Grundgesetz auch für das Gebiet der ehemaligen DDR.

Das Grundgesetz regelt die Grundrechte (Art. 1–19) und die sogenannten grundrechtsgleichen Rechte (Art. 20 Abs. 4, Art. 33, 38, 101, 103, 104) sowie Grundstrukturen des Staatsorganisationsrechts, das sich gliedert in die Aufzählung allgemeiner Grundsätze (Art. 20 bis 29, 34), in das Binnenorganisationsrecht der Bundesrepublik Deutschland (Art. 38 bis 69), in dem die Kompetenzen der einzelnen Bundesorgane untereinander abgrenzt werden und die Regelungen über das Verhältnis zwischen Bund und Ländern getroffen werden.

Das Grundgesetz enthält keine unmittelbare Regelung zur Weiterbildung. Dennoch kann man – wie in Kapitel 4.1 gezeigt – aus dem Demokratiegebot, dem Sozialstaatspostulat und dem Gleichheitsgrundsatz eine **Verantwortung des Staates** für die Weiterbildung ableiten (vgl. Bubenzer 1983; Richter 1993). Neben der Frage nach einem Recht auf Weiterbildung resultiert aus den Bestimmungen des Grundgesetzes das Problem einer vertikalen Desintegration als Folge eines föderalen Pluralismus in Deutschland, d. h. einer Zersplitterung der gesetzlichen Bestimmungen, die Weiterbildungsaktivitäten regulieren aufgrund der geteilten Zuständigkeit von Bund und Ländern.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Im zweiten Abschnitt „Der Bund und die Länder“ des Grundgesetzes werden die **Verfassungsgrundsätze** genannt: Demokratie, Republik, Sozialstaat und Bundesstaat sowie Gesetzmäßigkeit der Staatsorgane und Gewaltenteilung (Rechtsstaat). Die zentrale Regelung des Staatsziels und -aufbaus im Grundgesetz ist: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG).

Das Grundgesetz schreibt die bundesstaatliche Ordnung (Föderalismus), also die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Bund und Länder, zwingend vor. **Föderalismus** meint ein staatliches Organisationsprinzip, nach dem einzelne Gliederstaaten (Länder) einen Bundesstaat oder in lockerer Form einen Staatenbund bzw. eine Konföderation bilden. Die Gliedstaaten (Länder, Bundesländer o. Ä.) geben ihre Souveränität auf, behalten allerdings ihre Staatlichkeit als Gebietskörperschaft. Die Länder haben Selbstbestimmungsrechte in ihren Kompetenzbereichen, in der Bundesrepublik Deutschland z. B. in den Bereichen Bildung und Polizei. Zuständigkeiten und Aufgaben von Bund und Ländern bei Gesetzgebung und Verwaltung sind im Grundgesetz geregelt.

Das Grundgesetz gibt den Ländern eine starke Stellung. Art. 30 zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern lautet: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt“ (Art. 30 GG).

Die **Länder** sind Staaten mit eigenen Verfassungen und Institutionen des parlamentarischen Regierungssystems. Gleichzeitig bindet das Grundgesetz die Länder an die auch für den Bund geltenden Staatsziele: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“ (Art. 28 Abs. 1 GG).

Aus der Kompetenzregelung des genannten Art. 30 GG, nach der für Gegenstände, die nicht ausdrücklich als Kompetenztitel dem Bund zugewiesen werden, die Bundesländer zuständig sind, ergibt sich u. a. die **Kulturhoheit der Länder**. Damit ist die primäre Zuständigkeit der Länder für die Gesetzgebung und Verwaltung auf dem Gebiet der Kultur gemeint, also insbesondere für das Schul- und Hochschulwesen, Bildung, Rundfunk, Fernsehen und Kunst. Die Kulturhoheit ermöglicht es den Ländern, eigene Wege etwa in der Erwachsenenbildung zu gehen, um regionalen kulturellen Besonderheiten gerecht werden zu können.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Für die berufliche Weiterbildung hingegen hat der Bund die Zuständigkeit. Dies bietet sich an, weil z. B. gewährleistet sein muss, dass eine in Bayern in einem Beruf ausgebildete Person auch in einem anderen Bundesland diesen Beruf ausüben darf.

Unterhalb des Grundgesetzes stehen einzelne **Gesetze des Bundes**, die jeweils Teilbereiche regulieren. Sie werden in einem im Grundgesetz geregelten Gesetzgebungsverfahren von Bundestag und Bundesrat verabschiedet und dann ausgefertigt und verkündet. Für die Berufsbildung sind weitreichende Regelungen seit 1969 im Berufsbildungsgesetz (BBiG) getroffen worden. Für die wissenschaftliche Weiterbildung an Hochschulen ist die Zuständigkeit des Bundes immer wieder umstritten, 1976 im Hochschulrahmengesetz (HRG) juristisch normiert, aber 2006 durch die Föderalismus-Reform wieder relativiert worden. Für die berufliche Weiterbildung, soweit sie durch die Bundesagentur (bis 2003 Bundesanstalt) für Arbeit veranlasst wird, sind im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) – später eingegliedert in das Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) – ebenfalls 1969 bundesweit geltende Rechtsgrundlagen geschaffen worden. Nachrangig hinter den förmlichen Gesetzen sind Rechtsverordnungen des Bundes und Satzungen, die von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts erlassen werden, z. B. zum BAFöG oder zum SGB III. Sie bedürfen einer in den Gesetzen enthaltenen Ermächtigungsgrundlage. So wird bspw. nach § 87 Verordnungsermächtigung des SGB III das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dazu ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrats bedarf, z. B. die Voraussetzungen für die Zulassung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung festzulegen.

Die Nichtexistenz eines vereinheitlichenden Weiterbildungsrechts ist immer wieder Anlass für die Forderung, zumindest eine **bundesgesetzliche Rahmenordnung für die Weiterbildung** zu schaffen. Zuerst wurde diese Vorstellung von dem Bildungsökonomen Friedrich Edding in den 1980er Jahren ausführlicher begründet (vgl. z. B. Edding 1988). In Anträgen der SPD – als Oppositionspartei im Bundestag – wurde diese Vorstellung aufgenommen. Die Parteien allerdings, die jeweils die Regierung bildeten, rückten von einer Bundesgesetzgebung für die Weiterbildung immer wieder ab. Weiter getragen wird das Konzept von der „Bundesinitiative zur Weiterbildung“ der Gewerkschaften GEW, IGM und ver.di (vgl. Bayer 2000). „Vorschläge für Bundesregelungen in der beruflichen Weiterbildung“ wurden von einem Kreis von Gewerkschaftern und Wissenschaftlern vorgelegt (vgl. Faulstich 2002). Angeknüpft wird dabei

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

an die Bundeszuständigkeit für das Arbeits- und Berufsrecht, also auch für die berufliche Weiterbildung. Ein **Bundesgesetz für die berufliche Weiterbildung** wird als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer aktiven staatlichen Weiterbildungspolitik angesehen. Zur Begründung heißt es:

> *„Für lebenslanges Lernen als selbstverständlichen und kalkulierbaren Teil von Biografien fehlen institutionelle, finanzielle, zeitliche und organisatorische Voraussetzungen. Zukunftsweisend ist deshalb nur ein Gesamtkonzept, das ein Recht auf Weiterbildung sichert, Lernzeitansprüche sowie ausreichende Finanzierung vorsieht und das geeignet ist, mehr Verbindlichkeit, Verlässlichkeit und Planungssicherheit für alle Beteiligten herzustellen" (Faulstich 2002, S. 187).*

Regelungen werden für unterschiedliche Bereiche gefordert wie Zugang, Lernformen und Institutionen, Qualitätssicherung, Finanzierung oder Lernzeiten. So soll beispielsweise ein Recht auf Weiterbildung durch **Lernzeitansprüche** gesichert werden. Ähnlich wie bereits in einigen Bundsländern durch Gesetz geregelt, sollen bundesweit einheitlich Erwerbstätige gegenüber ihrem Arbeitgeber einen Freistellungsanspruch von mindestens fünf Tagen pro Jahr erhalten. Weiterhin sollen Angebote ab einem Umfang von 35 Stunden Lernzeit zertifiziert werden. Diese Zertifikate werden von anerkannten Trägern und Anbietern ausgestellt, deren Vergleichbarkeit auch mit Abschlüssen der Erstausbildung soll durch Ausschüsse geprüft und gewährleistet werden.

Ein Bundesrahmengesetz zur Weiterbildung würde eine **Grundgesetzänderung** erfordern, die nach der Föderalismus-Reform 2006 sehr unwahrscheinlich geworden ist. Langfristig wird die Diskussion aber fortdauern, da der Bedeutungszuwachs von Weiterbildung auf erhöhte Systematik und Transparenz, also auch auf ein vereinheitlichendes Weiterbildungsgesetz drängt. Allerdings gibt es auch hier gegenläufige Tendenzen. So lehnen verschiedene politische Akteure bundeseinheitliche gesetzliche Regelungen ab (vgl. Kap. 3.4).

Die Regulierung der allgemeinen Weiterbildung obliegt – wie gesehen – den Ländern. Ihre Zuständigkeit haben die meisten Bundesländer durch **Weiterbildungsgesetze** ausgefüllt, welche diesen Bereich regeln (vgl. Kap. 5.2.1). Da der Bund seine Zuständigkeit für das Arbeitsrecht in diesem Bereich nicht ausgeschöpft hat, haben die meisten Bundesländer **Bildungsfreistellungsgesetze** erlassen (vgl. Kap. 5.2.3). Diese könnten durch ein Bundesgesetz aufgehoben werden (s. o.).

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Außer den staatlichen Gesetzen bestehen in den Handlungsfeldern des Weiterbildungssystems noch weitere Rechtsmaterien. Dies sind zum einen tarifrechtliche Abkommen, bspw. zu Freistellungsregelungen, zum anderen einzelvertragliche Absprachen, z. B. Leistungsanforderung im Fernunterricht oder Qualitätsstandards für Weiterbildungskurse und -programme.

Es lässt sich festhalten: Es gibt **kein einheitliches Weiterbildungsrecht** so wie es ein Berufsbildungsrecht und Hochschulrecht gibt (vgl. Richter 1993, 2006). Es fehlt ein Bundesrahmengesetz zur Weiterbildung (vgl. Faulstich 2002), vielmehr regeln verschiedenste Gesetze auf Bundes- sowie auf Landesebene jeweils Teilbereiche (vgl. Tab. 3). Dabei werden Fragen der Aus- und Weiterbildung auf Bundesebene vor allem über das Arbeits- und Sozialrecht geregelt, auf Länderebene über das Recht des Bildungswesens, das der Kulturhoheit der Länder untersteht (vgl. Wittpoth 1997). Hinzu kommt, dass die Gestaltung der Weiterbildung in Deutschland zunehmend durch europäische Rahmenrichtlinien beeinflusst wird (vgl. Kap. 6).

Tabelle 3: Gesetzliche Grundlagen der Weiterbildung

Bund	Länder
Arbeits- und Wirtschaftsrecht: (außerschulische, berufliche Weiterbildung) • Berufsbildungsgesetz (BBiG) • Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz • (ABFG) • Handwerksordnung (HwO) • Sozialgesetzbuch (SGB) II u. III • Fernunterrichtsschutzgesetz • (FernUSG) • Betriebsverfassungsgesetz • (BetrVG) • Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) • Hochschulrahmengesetz (HRG) **Weitere Rechtsgrundlagen:** • Gewerbe- und Verwaltungsrecht • Beamtenrecht • Soldatengesetz • Tarifrecht: Tarifverträge der Sozialpartner	**Recht des Bildungswesens: (Weiterbildung in Weiterbildungseinrichtungen, Schulen und Fachschulen)** • Schul-/Fachschulgesetze • Weiterbildungs-/Erwachsenenbildungsgesetze • Bildungsfreistellungsgesetze • Fachhochschul-/Hochschulgesetze • Landespersonalvertretungsgesetze

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

4.3 „Horizontale Desintegration" zwischen allgemeiner und beruflicher Weiterbildung

Die juristische Trennung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern ist der Hauptgrund für eine weitere Besonderheit der deutschen Weiterbildungsordnung, und zwar die **institutionelle Desintegration** von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung.

Die Zuständigkeitstrennung – dem Bund obliegt das Arbeitsrecht (Art. 74 Art. 1 Nr. 12 GG), die Länder haben die Hoheit auf dem Gebiet der Kultur – verfestigt die für die deutsche Bildungstradition ohnehin schon spezifische Spaltung zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung, die immer noch das gravierendste Strukturproblem des Bildungswesens in Deutschland ist. Beim Streit um die „Integration", so wie er in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren entbrannte, ging es im Kern darum, einen Bildungsbegriff stark zu machen, der sich auf Selbstbestimmung und Emanzipation auch in der Arbeitswelt bezieht. Dadurch wurden starke, noch andauernde Konflikte provoziert. Spätestens mit der Veröffentlichung des **Strukturplans des Deutschen Bildungsrats** im Jahr 1970 sind Annäherung und Zusammenführung „sogenannter allgemeiner und beruflicher Bildungswege" (Deutscher Bildungsrat 1970, S. 17) zu Hauptzielen der Reform geworden. Sie fordern curricular die Verbindung der Bildungsinhalte ebenso wie organisatorisch die Zusammenfassung von Bildungseinrichtungen unter der Leitlinie von Arbeitsbezug.

Erstaunlicherweise setzte sich dann seit den 1980er und 1990er Jahren immer mehr die Position durch, das in der deutschen Bildungsgeschichte traditionelle Schisma von Allgemeinbildung und Berufsbildung angesichts realer Tendenzen in der Arbeitswelt für überholt zu erklären. Mit Konzepten wie „Schlüsselqualifikationen" und „Kompetenzen" sollte dieser alte Bruch geheilt werden. Schlüsselqualifikationen sollen grundlegende Kenntnisse und Fähigkeiten bezeichnen, von denen angenommen wird, dass sie zur Bewältigung unterschiedlicher Situationen geeignet sind, eben nicht nur beruflicher, sondern auch allgemeiner in z. B. Politik, Familie und Freizeit. Schlüsselqualifizierung würde so berufs- als auch allgemeinbildend sein. Vom Kompetenzlernen, also der Förderung einer umfassenden Handlungskompetenz (fachlich, sozial, methodisch, personal) wird angenommen, dass sie die berufliche Weiterbildung in eine Nähe zur Bildung bringt. Durch eine solche umfassende Förderung der Persönlichkeit intendiere sie Ähnliches, und zwar die Ausbildung aller menschlichen Kräfte. Umstandslos wird von einer Konvergenz von ökonomischer und pädagogischer Vernunft

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

geredet. Damit wäre unter der Hand ein zentrales Postulat der Bildungsreform eingelöst, ohne dass es die Beteiligten so richtig gemerkt haben.

Die **grundlegenden Strukturdefizite** des Bildungswesens in Deutschland werden durch die aktuelle Krise wieder neu und schärfer ausgeleuchtet. Ein Hauptmerkmal bleibt die Desintegration allgemeiner und beruflicher Bildung auf verschiedenen Ebenen:

- Erstens geht es um ein Problem der Curricula, d. h. um die Reichweite von Zielen, Inhalten und Methoden des Lernens zwischen ökonomischer Verwertung und personaler Aneignung.
- Zweitens ist aber auch die Organisation des Lernens auf verschiedene Zuständigkeiten aufgeteilt: Schulen, Betriebe und Bildungsträger.
- Drittens geht es um die Anteile verschiedener Lernorte, seien es Arbeitsplätze, Lerninseln, Lehrwerkstätten, Trainingszentren, Unterrichtsstätten u. Ä.
- Davon ist viertens auch die Entscheidungszuständigkeit berührt, nämlich wie weit Planung, Durchführung und Auswertung beeinflusst werden können von den Lernenden selbst, von Unternehmen, Interessenorganisationen und Verbänden, öffentlichen Gremien oder staatlichen Instanzen.
- Juristisch, fünftens, spiegelt sich die Desintegration wider in der Zuständigkeit für verschiedene Rechtsbereiche, so z. B. des Bundes für das Arbeitsrecht gegenüber der Kulturhoheit der Länder.
- Damit sind dann sechstens auch entsprechende Entscheidungszuständigkeiten über Ressourcen verbunden.

Ein diese Probleme lösendes, konsistentes **Integrationsmodell** als umfassendes System „Lebenslangen Lernens“ gibt es in Deutschland nicht. Vielmehr ersetzen die Debatten um das lebenslange Lernen die Umsetzung einer grundlegenden Neuordnung „Lebensentfaltender Bildung“ (vgl. Faulstich 2003). Aus den gestaffelten Zuständigkeitsebenen und den unterschiedlichen Rechtsbereichen resultiert für die Weiterbildung eine diffuse juristische Struktur. Das hat dazu geführt, dass die Forderung nach einer einheitlichen bundesgesetzlichen Regelung aufgestellt worden ist (s. o., vgl. Faulstich 2002). Gefordert wird eine Stärkung der öffentlichen Verantwortung.

Um gleiche **Rahmenbedingungen** herzustellen, ist es notwendig, dass der Bund die ihm zustehenden Kompetenzen wahrnimmt, um Schwerpunkte und Vorgaben für Aktivitäten auf Landes- und Gemeindeebene sowie

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Anregungen für tarifliche und betriebsverfassungsrechtliche Ansätze festzulegen. Es ist für die Nutzungsmöglichkeiten von Weiterbildung sinnvoll, mindestens einen Rahmenbereich in gesetzlichen Regelungen des Bundes zusammenzufassen.

Angesichts der bestehenden Kompetenzen und der Unwahrscheinlichkeit einer Grundgesetzänderung kann an der Bundeszuständigkeit für die berufliche Bildung angeknüpft werden. Eine sinnvolle Modernisierung verbindet die Festlegung von Rahmenbedingungen mit einer Dezentralisierung der Entscheidungen und der Erhöhung der Wahlmöglichkeiten für die Einzelnen.

4.4 Steuerungsbereiche durch Recht

Die juristischen Normen legen Anforderungen und Fördervoraussetzungen fest. Sie formulieren Programmatik, Anforderungen an die Organisationen, Finanzierungsprinzipien und Qualitätsstandards. Damit sollen Impulse an die Weiterbildungsträger und an die Adressat/inn/en gegeben werden.

Steuerungsbereiche durch Recht
- Programmatik
- Organisation
- Finanzen
- Qualität

Die Gesetze – z. B. die **Weiterbildungsgesetze der Länder** – geben Zielsetzungen vor, denen Weiterbildung dienen soll. Zumeist ist diese Programmatik weich formuliert und Ausdruck eines allgemeinen Konsenses. Es ist der Versuch, vorab auf die Aktivitäten Einfluss zu nehmen.

Gleichzeitig werden Anforderungen an die Institutionen und ihre Organisation gestellt. Es werden Kooperationsanforderungen erhoben, Mitarbeit in Gremien wie z. B. in Beiräten oder Netzwerken gefordert, Beteiligung an Weiterbildungsentwicklung beansprucht. Außerdem werden die Voraussetzungen für öffentlich verantwortete Weiterbildungsinstitutionen (wie die Volkshochschulen) oder -programme (wie Integrationsprogramme für Migrant/inn/en) geklärt.

Zentrales Steuerungsinstrument zur Durchsetzung der Programmatik und Organisation in der Weiterbildung sind die Finanzen und die gesetzlich festgelegten **Förderbedingungen** – z. B. im SGB III oder den Weiterbildungsgesetzen der

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Länder. Dabei fließen monetäre Ressourcen entweder an die Institutionen (teils gebunden an spezielle Programme oder für das Personal) oder aber an die Lernenden – wie es z. B. durch Bildungsgutscheine versucht wird. Allerdings wird das Steuerungspotenzial durch Finanzen angesichts staatlicher Mittelknappheit zunehmend geringer.

Dies ist Indikator für eine veränderte Struktur im Verhältnis von Politik und Gesellschaft. Der Appell, an Individuen oder auch Organisationen, „sich selbst zu steuern" und zu überprüfen, also Qualität der eigenen Leistungen zu sichern, ist eingelassen in vielfältige Programme neoliberaler Gouvernementalität, wie man – im Anschluss an eine Vorlesung von Foucault – die Hineinverlagerung der Macht in die Mentalität des „Selbst" der Beherrschten kennzeichnen kann (Bröckling 2000). Auf den verschiedenen Ebenen der Lernprozess-, Programm-, Träger- und Systemqualität durchdringt ein **neuer Regulationstyp** die Weiterbildung. Statt vorlaufender intervenierender Vorgaben greifen nachträgliche evaluative Bewertungen als Qualitätssicherung.

Es geht um **Kontrollversuche** angesichts des Unkontrollierbaren, für die die einzige Chance darin zu bestehen scheint, dass Akteure und Organisationen sich selbst kontrollieren, indem sie externe Zwänge internalisieren. Der dominierenden Marktmäßigkeit entspricht ein Rückzug des Staates. Die Qualitätsdiskussion hat unter anderem deshalb Konjunktur, weil planende Gestaltung angesichts der Finanzkrise des Staates bei steigender Problemkomplexität kaum noch möglich ist, trotzdem aber gleichzeitig der Versuch unternommen wird, Macht zu behalten.

„Evaluierende Politik" setzt auf Selbstregulationspotenziale der Organisationen sowohl in der Entwicklungspolitik, der Umweltpolitik oder eben auch in der Bildungspolitik. Evaluation wird als genereller Regulationstyp etabliert. Der Übergang zu der neuen Regulationslogik durchzieht alle Politik-Bereiche von der Entwicklungs- bis zur Hochschulpolitik (vgl. Stockmann 2004). Dabei erhalten Qualitätsdiskussion und Evaluationsdebatte mehrfache Funktionen: Zum einen geht es um Effizienz des Mitteleinsatzes, zum anderen geht es um Legitimationen gegenüber externen Interessen. Es könnte aber auch möglich sein, in einer dritten Variante, die Debatte um **Qualitätssicherung** konstruktiv zur Weiterentwicklung der Weiterbildungsleistungen zu nutzen. Es finden sich Kombinationen interner und externer Evaluationskonzepte, wobei sich trotz der Vielfalt einige wenige Grundtypen identifizieren lassen: Die Ansätze bewegen sich in einem Dreieck von ISO 9000 ff., EFQM und Selbstevaluation

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

(Faulstich/Gnahs/Sauter 2003). Vor- und Nachteile dieser Modelle können benannt werden:

- Die Normenreihe **DIN EN ISO 9000 ff.** sichert eine Verbindlichkeit der Qualitätssicherung und betont die Verfahrensstandardisierung; gleichzeitig ist sie „inhaltsleer" und spart deshalb „Produktqualität" aus.
- Das von vielen Weiterbildungseinrichtungen als Alternative genutzte Modell der **„European Foundation for Quality Management" (EFQM)** bezieht die neun Bereiche Führung, Mitarbeiter/innen, Politik und Strategie, Partnerschaften und Ressourcen, Prozesse, Mitarbeiterergebnisse, Kundenergebnisse, gesellschaftsbezogene Ergebnisse, Schlüsselleistungen ein. Dies macht das Verfahren aufwendig und „hochschwellig"; gleichzeitig ist die – in Ansätzen immerhin vorhandene – Bewertungsstrategie durch Gewichtung der neun Elemente „unterkomplex".
- **Selbstevaluation** – als drittes Qualitätskonzept – kann die Einrichtungsentwicklung und Mitarbeiterbeteiligung fördern, indem Qualitätsmanagement als Ansatz für Personal- und Organisationsentwicklung genutzt wird. Allerdings sind die verschiedenen Verfahren wenig standardisiert, übertragbar und nachvollziehbar. Entsprechend muss ein integriertes Qualitätssicherungsmodell die Vor- und Nachteile vorliegender Ansätze berücksichtigen und eine Weiterentwicklung anstoßen.

Qualitätssicherungssysteme in der Weiterbildung

- Betriebliches Weiterbildungscontrolling
- Qualitätsmanagement
- Qualitätswettbewerbe und Benchmarking (EFQM)
- Zertifizierung z. B. nach ISO oder LQW 2
- Qualitätsstandards der Bundesagentur für Arbeit
- Öffentliche Regelung und Anerkennung
- Qualitätsverbünde und Standards

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Zur Reflexion

- **Welche Elemente der Weiterbildungsteilhabe („Grundrechte auf Weiterbildung“) lassen sich nach Richter verfassungsrechtlich begründen? Sind sie alle gleichermaßen realisiert?**
- **Aus den Bestimmungen des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland resultiert das Problem einer „vertikalen Desintegration“ in der Weiterbildung. Was ist damit gemeint?**
- **Was ist demgegenüber mit horizontaler Desintegration gemeint und inwiefern hängt sie mit der vertikalen Desintegration zusammen?**
- **Welche rechtlichen Steuerungsbereiche wurden vorgestellt? Wie schätzen Sie die damit verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten ein?**

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

5. Weiterbildungsrecht: Aufsplitterung der Zuständigkeiten und Bereiche

Nach dem Föderalismus-Prinzip des Grundgesetzes (vgl. Kap. 4) sind die Zuständigkeiten und Aufgaben bei Gesetzgebung und Verwaltung zwischen Bund und Ländern verteilt. Dies hat zur Folge, dass die gesetzlichen Bestimmungen, die Weiterbildungsaktivitäten regulieren, hochgradig zersplittert sind. Ihre Zuständigkeit auf dem Gebiet der Kultur und damit auch der Bildung haben die meisten Bundesländer durch Weiterbildungsgesetze ausgefüllt, welche die allgemeine Weiterbildung regeln. Trotz der Kulturhoheit der Länder gibt es Bundesgesetze und gesetzesähnliche Regelungen, die für die Weiterbildung bedeutsam sind. Hinzu kommen tarifrechtliche Regelungen sowie betriebliche Vereinbarungen, die vorrangig für den Bereich der beruflichen Weiterbildung von Belang sind.

Die wichtigsten, für die Weiterbildung relevanten Bestimmungen auf **Bundesebene** finden sich in den folgenden Gesetzen:

- Berufsbildungsgesetz (BBiG),
- Hochschulrahmengesetz (HRG),
- Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG),
- Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG),
- Sozialgesetzbuch, Drittes Buch (SGB III) – Arbeitsförderung,
- Sozialgesetzbuch, Zweites Buch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Auf **Landesebene** (allerdings nicht in allen Bundesländern) sind insbesondere die Förderung der allgemeinen Weiterbildung in den Erwachsenenbildungsgesetzen sowie die Freistellung für die Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen bei Fortzahlung der Bezüge durch die Bildungsurlaubs- bzw. Arbeitnehmerfreistellungsgesetze geregelt. Die folgenden Kapitel geben einen Überblick über die Regelungsbereiche der unterschiedlichen Gesetze auf den verschiedenen Ebenen.

5.1 Bundesrechtliche Regelungen

Die Zuordnung der beruflichen Weiterbildung zum Arbeits- und Berufsrecht gibt dem Bund weitreichende Zuständigkeiten. Das Berufsbildungsgesetz (BBiG) regelt die berufliche Fortbildung und Umschulung. Die Verankerung der beruflichen

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Weiterbildung, vor allem der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, im Sozialgesetzbuch III und II als Instrument staatlicher Intervention macht diese zum Teil der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die individuelle Förderung wird durch das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) unterstützt.

5.1.1 Berufsbildungsgesetz

Das Berufsbildungsgesetz war in seiner ersten Fassung vom 1. September 1969 als Resultat der lang anhaltenden Reformdebatte und Konflikte zur Lehrlingsausbildung in Kraft getreten. Zuletzt geändert wurde es am 23. März 2005. Das Berufsbildungsgesetz regelt die Gesamtheit der Berufsbildung von der Vorbereitung über die Ausbildung bis zur Weiterführung in Fortbildung und Umschulung (entsprechende Regelungen für das Handwerk sind in der Handwerksordnung (HandwO 2. Teil: Berufsbildung im Handwerk, §§ 21–44 b, zuletzt geändert 9/2005, getroffen). Der Begriff „Weiterbildung" findet sich im BBiG jedoch nicht explizit.

> ***§ 1 Ziele und Begriffe der Berufsbildung***
> *(1) Berufsbildung im Sinne dieses Gesetzes sind die Berufsausbildungsvorbereitung, die Berufsausbildung, die berufliche Fortbildung und die berufliche Umschulung.*

Das Berufsbildungsgesetz gilt nicht für die berufliche Weiterbildung insgesamt, sondern nur für die Sonderformen der **Fortbildung und Umschulung**.

> ***§ 1 Ziele und Begriffe der Berufsbildung***
> *(4) Die berufliche Fortbildung soll es ermöglichen, die berufliche Handlungsfähigkeit zu erhalten und anzupassen oder zu erweitern und beruflich aufzusteigen.*
>
> *(5) Die berufliche Umschulung soll zu einer anderen beruflichen Tätigkeit befähigen.*

In der beruflichen Fortbildung regelt das Berufsbildungsgesetz lediglich die **Prüfungen in Fortbildungsordnungen**. Seit Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes 1969 ist der Regelungsbedarf in der Weiterbildung zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften umstritten. Der Bundesausschuss für Berufsbildung hat 1976 immerhin „Empfehlungen über Kriterien und Verfahren für den Erlass von Fortbildungsordnungen und deren Gliederung" abgegeben. Im Rahmen der Reform des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 2005 wurde diese Regelung aufgenommen:

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

§ 53 Fortbildungsordnung

(1) Als Grundlage für eine einheitliche berufliche Fortbildung kann das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit oder dem sonst zuständigen Fachministerium nach Anhörung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Fortbildungsabschlüsse anerkennen und hierfür Prüfungsregelungen erlassen (Fortbildungsordnung).

(2) Die Fortbildungsordnung hat festzulegen
1. die Bezeichnung des Fortbildungsabschlusses,
2. das Ziel, den Inhalt und die Anforderungen der Prüfung,
3. die Zulassungsvoraussetzungen sowie
4. das Prüfungsverfahren.

(3) Abweichend von Absatz 1 werden Fortbildungsordnungen in Berufen der Landwirtschaft, einschließlich der ländlichen Hauswirtschaft, durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, Fortbildungsordnungen in Berufen der Hauswirtschaft durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung erlassen.

Wenn der Bund von dieser Kompetenz nicht Gebrauch macht, können die „zuständigen Stellen" (in der Regel die Kammern) entsprechende Vorschriften erlassen:

§ 54 Fortbildungsprüfungsregelungen der zuständigen Stellen

Soweit Rechtsverordnungen nach § 53 nicht erlassen sind, kann die zuständige Stelle Fortbildungsprüfungsregelungen erlassen. Die zuständige Stelle regelt die Bezeichnung des Fortbildungsabschlusses, Ziel, Inhalt und Anforderungen der Prüfungen, die Zulassungsvoraussetzungen sowie das Prüfungsverfahren.

Die Zahl der geprüften Fortbildungsberufe ist begrenzt. Beispiele sind vier Fortbildungsordnungen, die das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) zum 1. August 2006 erlassen hat. Sie bieten Abschlüsse als

- geprüfte Betriebswirtin oder geprüfter Betriebswirt,
- Controllerin oder Controller,
- Handelsassistentin oder Handelsassistent im Einzelhandel sowie
- Schließ- und Sicherungstechnikerin oder -techniker an.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Die Fortbildungen richten sich an Absolvent/inn/en einschlägiger Berufsausbildungen, aber auch an Praktiker/innen mit Berufserfahrung. Mit den vier neu anerkannten beruflichen Fortbildungen gibt es insgesamt 75 vom Bund nach dem Berufsbildungsgesetz geregelte **Fortbildungsabschlüsse** (Stand: August 2006). Die Zahl der durch die „zuständigen Stellen" anerkannten Fortbildungsordnungen ist wesentlich höher. Immerhin kommt das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) zu recht hohen Angaben (unter Einbezug der Meisterfortbildung). Demnach haben ca. zwölf Prozent der Erwerbsbevölkerung einen Fortbildungsberuf. Im Jahr 2005 gab es 2.837 regionale Fortbildungsregelungen der zuständigen Stellen für 608 Fortbildungsberufe und 193 bundeseinheitlich geregelte Fortbildungsberufe, davon 151 Meisterregelungen (vgl. BIBB 2006, Stand: 31. Dezember 2005). Der Berufsbildungsbericht 2006 weist aus, dass insgesamt 125.174 Personen an solchen Prüfungen teilgenommen haben. Davon entfällt ein Großteil auf die Industrie- und Handelskammern (vgl. Tab. 4).

Entsprechenden Regelungen wie für die Fortbildung finden sich im Berufsbildungsgesetz auch für die **Umschulung**:

> ***§ 58 Umschulungsordnung***
> *Als Grundlage für eine geordnete und einheitliche berufliche Umschulung kann das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit oder dem sonst zuständigen Fachministerium nach Anhörung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,*
> *1. die Bezeichnung des Umschulungsabschlusses,*
> *2. das Ziel, den Inhalt, die Art und Dauer der Umschulung,*
> *3. die Anforderungen der Umschulungsprüfung und die Zulassungsvoraussetzungen sowie*
> *4. das Prüfungsverfahren der Umschulung*
> *unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse der beruflichen Erwachsenenbildung bestimmen (Umschulungsordnung).*
>
> ***§ 59 Umschulungsprüfungsregelungen der zuständigen Stellen***
> *Soweit Rechtsverordnungen nach § 58 nicht erlassen sind, kann die zuständige Stelle Umschulungsprüfungsregelungen erlassen. Die zuständige Stelle regelt die Bezeichnung des Umschulungsabschlusses, Ziel, Inhalt und Anforderungen der Prüfungen, die Zulassungsvoraussetzungen sowie das Prüfungsverfahren unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse beruflicher Erwachsenenbildung.*

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Tabelle 4: Teilnehmende an Prüfungen der beruflichen Weiterbildung im Jahr 2006

I. Kaufmännisch	Teilnehmende insgesamt	Prüfung bestanden	
		absolut	in Prozent
Betriebswirt/ Betriebswirtin*)	4.567	2.944	64,46 %
Fachkaufmann/Fachkauffrau	13.356	8.073	60,44 %
Fachwirt/Fachwirtin	17.716	11.967	67,55 %
Sonstige kfm. Fortbildungspr.	3.805	2.742	72,06 %
Kfm. Gesamt	39.444	25.726	65,22 %
*) inkl. Techn. Betriebswirt			

II. Industriell-technisch	Teilnehmende insgesamt	Prüfungen bestanden	
		absolut	in Prozent
Industriemeister	9.163	7.334	80,04 %
Fachmeister	2.102	1.493	71,03 %
Sonstige Fortbildungspr.	2.896	2.347	81,04 %
Industriell-Technisch gesamt	14.161	11.174	78,91 %

III. IT und Medien	Teilnehmende insgesamt	Prüfungen bestanden	
		absolut	in Prozent
IT und Medien gesamt	1.290	971	75,27 %

IV. Querschnittsthemen	Teilnehmende gesamt	Prüfungen bestanden	
		absolut	in Prozent
Fremdsprachen	3.951	2.744	69,45 %
Schreibtechnik	1.591	1.361	85,54 %
Sonstige	1.387	999	72,03 %
Querschnittsthemen gesamt	6.929	5.104	73,66 %

Insgesamt	61.824	42.975	69,51 %

(Quelle: Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Bildungsstatistiken zur Aus- und Weiterbildung, www.dihk.de)

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Bemerkenswert ist, dass in § 62 Abs. 1 didaktische Anforderungen bezogen auf besondere Erfordernisse der beruflichen Erwachsenenbildung gestellt werden:

> ***§ 62 Umschulungsmaßnahmen; Umschulungsprüfungen***
> *(1) Maßnahmen der beruflichen Umschulung müssen nach Inhalt, Art, Ziel und Dauer den besonderen Erfordernissen der beruflichen Erwachsenenbildung entsprechen.*

Insgesamt zeigt sich: Das Berufsbildungsgesetz bietet keine umfassende Regelung der beruflichen Weiterbildung. Das gilt besonders auch für Formen der Eingliederung in das Erwerbsleben unterhalb von Prüfungen.

5.1.2 Hochschulrahmengesetz und wissenschaftliche Weiterbildung

Die wissenschaftliche Weiterbildung spielt eine begrenzte aber durch ihre **Innovationspotenziale** wichtige Rolle im Weiterbildungsbereich. Soweit sie von Hochschulen angeboten wird, wird sie im Bereich des Bundes durch konkurrierende Gesetzgebung wesentlich durch das Hochschulrahmengesetz (HRG) – das durch die Föderalismus-Reform im Jahr 2006 eingeschränkt worden ist, aber bis zu einer Neuregelung in Kraft bleibt – sowie durch das Dienstrecht und das Nebentätigkeitsrecht bestimmt (vgl. Graeßner 2006). Mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes) im Jahr 1998 wurde der wissenschaftlichen Weiterbildung eine wesentliche Aufwertung zugewiesen. Sollten die Hochschulen nach § 21 HRG alter Fassung von 1976 lediglich Möglichkeiten der Weiterbildung entwickeln und anbieten, so wurde die wissenschaftliche Weiterbildung nach der Novellierung als Kernaufgabe der Hochschulen neben Forschung, Lehre und Studium bestimmt:

> ***§ 2 Aufgaben***
> *(1) Die Hochschulen dienen entsprechend ihrer Aufgabenstellung der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat. Sie bereiten auf berufliche Tätigkeiten vor, die die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden oder die Fähigkeit zu künstlerischer Gestaltung erfordern.*

Mit dem **Bologna-Prozess** und der Reorganisation der Studiengänge nach dem Bachelor/Master-Modell wird die wissenschaftliche Weiterbildung an Bedeutung zunehmen. Zugleich wird ihre Verzahnung mit anderen Weiterbildungsangeboten – besonders der beruflichen Weiterbildung – verstärkt werden.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

5.1.3 Teilnehmerschutz durch das Fernunterrichtsschutzgesetz

Qualitätssicherung für eine spezifische Form der Weiterbildung ist Ziel des Gesetzes zum Schutz der Teilnehmenden am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetzes – FernUSG) von 1977, das zuletzt durch das Berufsbildungsreformgesetz vom 23. März 2005 geändert wurde. Demnach ist der Anwendungsbereich des Gesetzes begrenzt, da die Schutzfunktion nur dann greift, wenn Wissen auf vertraglicher Basis gegen Entgelt vermittelt wird, Lehrende und Lernende überwiegend räumlich getrennt sind und der Lernerfolg überwacht wird (vgl. Lange 2006). Fernunterricht mit Lehrbriefen oder schriftlichen Studienmaterialien fällt hierunter ebenso wie E-Learning.

> ***§ 1 Anwendungsbereich***
> *(1) Fernunterricht im Sinne dieses Gesetzes ist die auf vertraglicher Grundlage erfolgende, entgeltliche Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten, bei der*
> 1. *der Lehrende und der Lernende ausschließlich oder überwiegend räumlich getrennt sind und*
> 2. *der Lehrende oder sein Beauftragter den Lernerfolg überwachen.*

Das Gesetz bestimmt, dass Fernlehrgänge und wesentliche Änderungen bereits zugelassener Lehrgänge einer **staatlichen Zulassung** bedürfen (§ 12 FernUSG). Ausgenommen sind Fernlehrgänge, „die nach Inhalt und Ziel ausschließlich der Freizeitgestaltung oder der Unterhaltung dienen". In § 12 Abs. 2 findet sich eine Reihe von Kriterien, die einer Zulassung entgegenstehen. Zuständige Behörde für die Erteilung von Zulassungen ist die Staatliche Zentralstelle für Fernunterricht (ZFU) in Köln. Bei der Überprüfung durch die ZFU wird besonderer Wert darauf gelegt, dass die Lehrgänge so gestaltet sind, dass das angestrebte Lehrgangsziel erreichbar ist.

Ferner bestimmt das Gesetz für die Anbieter umfassende Informations- und Vertragspflichten im Verhältnis zu ihren „Kunden", den Teilnehmenden an Fernunterricht. Es legt ein Qualitätssicherungssystem in Form **staatlichen Verbraucherschutzes** fest. Der Schutzcharakter drückt sich vor allem in den Bestimmungen zum Vertragsinhalt aus:

> ***§ 2 Rechte und Pflichten der Vertragschließenden***
> *(1) Durch den Fernunterrichtsvertrag verpflichtet sich der Veranstalter von Fernunterricht (Veranstalter), das Fernlehrmaterial einschließlich der vorgesehenen Arbeitsmittel in den vereinbarten Zeitabständen zu liefern, den Lernerfolg zu überwachen, insbesondere die eingesandten Arbeiten innerhalb angemessener*

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Zeit sorgfältig zu korrigieren, und dem Teilnehmer am Fernunterricht (Teilnehmer) diejenigen Anleitungen zu geben, die er erkennbar benötigt.

Daneben gibt es u. a. noch Regelungen zur Vergütung von Nebenleistungen (§ 2 Abs. 4), zu verbotenen Vereinbarungen (§ 2 Abs. 5) und zu den Mindestvertragsinhalten (§ 3 Abs. 2). Weiter werden den Teilnehmenden ein Widerrufsrecht (§ 4) eingeräumt sowie weitreichende Kündigungsmöglichkeiten zugestanden (§ 5).

Die **Zahl der Anbieter** und Fernlehrgänge wächst stetig. Inzwischen gibt es über 350 Anbieter mit über 2.000 zugelassenen Fernlehrgängen (Stand: 30. April 2007, www.zfu.de). Laut der Fernunterrichtsstatistik des Statistischen Bundesamtes haben im Jahr 2005 196.253 Menschen in Deutschland an einem Fernunterrichtslehrgang teilgenommen (vgl. Bundesamt für Statistik 2006).

5.1.4 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz

Das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) greift den Steuerungsbereich Finanzen durch individuelle Förderung der Weiterbildungsteilnehmenden auf. Das AFBG wurde 1996 zur Neuregelung der Aufstiegsförderung beschlossen. Es verfolgt das Ziel, Teilnehmende an Maßnahmen der beruflichen Aufstiegsfortbildung finanziell zu unterstützen. Das Gesetz ist ein Förderinstrument für die berufliche Fortbildung grundsätzlich in allen Berufsbereichen, und zwar unabhängig davon, in welcher Form sie durchgeführt wird (Vollzeit/Teilzeit/schulisch/außerschulisch/Präsenz/Fernunterricht). Die Weiterbildung muss mindestens 400 Unterrichtsstunden umfassen. Gefördert werden Prüfungsabschlüsse, die über dem Abschluss einer Facharbeiter-, Gesellen- und Gehilfenprüfung oder eines Berufsfachschulabschlusses liegen. Da viele Teilnehmende die Angebote zur Vorbereitung auf die Meisterprüfung nutzen, hat sich der Name **„Meister-BAföG“** verbreitet. Nicht gefördert werden Fortbildungsabschlüsse, die oberhalb der Meisterebene liegen, zum Beispiel Hochschulabschlüsse.

§ 1 Ziel der Förderung

Ziel der individuellen Förderung nach diesem Gesetz ist es, Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Maßnahmen der beruflichen Aufstiegsfortbildung durch Beiträge zu den Kosten der Maßnahme und zum Lebensunterhalt finanziell zu unterstützen. Leistungen zum Lebensunterhalt werden gewährt, soweit die dafür erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen.

Dies soll die finanzielle Unterstützung zu anerkannten Fortbildungsprüfungen (Handwerks- und Industriemeister, Betriebswirte, Fachwirte, Fachkaufleute, Or-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

ganisationsprogrammierer oder Wirtschaftsinformatiker) sowie einige Abschlüsse im Gesundheitswesen sichern. Wer sich berufsbegleitend fortbildet, kann ein **Darlehen** zur Deckung der Lehrgangs- und Prüfungsgebühren beantragen. Bei Vollzeitfortbildung erhalten Alleinstehende zusätzlich einen einkommens- und vermögensabhängigen monatlichen Unterhaltsbeitrag (im Internet finden sich unter www.meister-bafoeg.info weitere Informationen und die Antragsformulare.)

Seit 1997 machten pro Jahr rund 50.000 Personen von der Förderung Gebrauch. Die **Teilnahmezahlen** blieben allerdings weit hinter den Erwartungen zurück, weil das Förderinstrument mit zu geringer Unterhaltsleistung und mit der Darlehensfinanzierung von Lehrgangs- und Prüfungsgebühren einen hohen Schuldenberg aufwirft. Zum 1. Januar 2002 trat eine am 15. November 2001 beschlossene Novelle in Kraft, welche den Kreis der Geförderten, Zuschussfähigkeit, Förderumfang und Freibeträge erweitert. Dies hat zu einem erheblichen Anstieg der Anträge geführt. Im Jahr 2005 erhielten in Deutschland 141.000 Personen „Meister-BAföG", also Leistungen nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG). 32 Prozent der Geförderten waren Frauen. Ihre Zahl erhöhte sich gegenüber dem Jahr 2004 um zehn Prozent auf rund 45.000. Im Jahr 2005 wurden 96.000 Männer gefördert, rund vier Prozent mehr als im Jahr 2004. An Förderleistungen wurden im Jahr 2005 insgesamt 393 Millionen Euro bewilligt (vgl. Pressemitteilung vom 28. Juni 2006 des BMBF).

5.1.5 Arbeitsförderung nach Sozialgesetzbuch III

Der Einbezug beruflicher Weiterbildung in die Arbeitsförderung ist Zielsetzung des Sozialgesetzbuches (SGB) III, dessen Vorläufer – das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) – gleichzeitig mit dem Berufsbildungsgesetz im Jahr 1969 verabschiedet worden war. Die im Rahmen der SGB III-Förderung aktivierten **Ressourcen** sind wesentlich höher als alle Landesmittel. Von 1970 bis 2000 wurden insgesamt ca. 200 Milliarden DM von der Bundesanstalt für Arbeit über die Landesarbeitsämter aufgewendet. Dies hat die Institutionen- und Programmstruktur umgewälzt und das Hauptgewicht organisierter Weiterbildung zu beruflicher Qualifikation verschoben.

Mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wurden Fortbildung und Umschulung zu Instrumenten **präventiver Arbeitsmarktpolitik**. Ziel war es, vorbeugend durch Maßnahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik einen hohen Beschäftigungsstand zu erzielen und aufrechtzuerhalten, die Beschäftigungsstruktur zu verbessern und das Wirtschaftswachstum zu fördern (§ 1 AFG). Außerdem ging es darum, die Flexibilität der Arbeitnehmer/innen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen, Arbeits-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

losigkeit aufgrund von Strukturveränderungen vorzubeugen, Zielgruppen wie Frauen, Ältere und Behinderte besonders zu fördern und die Struktur einzelner Wirtschaftszweige zu verbessern (§ 2 AFG). Seit seiner Verabschiedung hat das AFG zahlreiche Konsolidierungen und Reformen erfahren. Die präventiven Maßnahmen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit wurden zunehmend eingeschränkt und durch reaktive Maßnahmen angesichts einer stetig ansteigenden Arbeitslosenzahl ersetzt, wobei diese Angebote eher den Charakter von „Warteschleifen" hatten, d. h. Arbeitslose wurden durch Weiterbildungsprogramme geschleust, ohne dass dies tatsächlich zu einer Erhöhung ihrer **Vermittlungschancen** auf dem Arbeitsmarkt führte. Dieses Problem stellte sich insbesondere für ältere Erwerbslose und Langzeitarbeitslose, aber auch für junge Erwachsene, die nach Abschluss der Ausbildung an der sogenannten „zweiten Schwelle" keinen Arbeitsplatz im Ausbildungsberuf finden konnten und an Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen teilnahmen. Besonders offenkundig wurde diese „Pufferfunktion" beruflicher Weiterbildung in den ersten zehn Jahren nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, deren dramatische Folgen für die Erwerbsstruktur in den neuen Bundesländern durch enorme Weiterbildungsinvestitionen abgefedert bzw. kaschiert wurden.

Seit der Verabschiedung des AFG im Jahr 1969 hat sich in der Bundesrepublik Deutschland ein breiter beruflicher Weiterbildungsbereich auch außerhalb der Unternehmen etabliert. In den 1990er Jahren führte die Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen durch die Arbeitsämter zu einer verstärkten Etablierung kleinerer, auch privater Anbieter, die sich hauptsächlich über Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) trugen – nach 1989 auch in den neuen Bundesländern. Entsprechend hart wurden diese Weiterbildungsanbieter von den Veränderungen und einschneidenden Kürzungen nach den Bestimmungen des Arbeitsförderungsreformgesetzes (AFRG) von 1997 und des SGB III von 1998 getroffen. Einbrüche sowohl im Angebot als auch bei der Beschäftigung des Weiterbildungspersonals blieben nicht aus, mit der Folge zunehmender Erwerbslosigkeit auch unter den in der Weiterbildung Beschäftigten bei gleichzeitiger Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse in diesem Bereich.

Mit der Reform des AFG wurde die Arbeitsförderung in das Sozialgesetzbuch integriert und ist seit dem 1. Januar 1998 im Dritten Buch geregelt. Das **Sozialgesetzbuch** umfasst nach einem allgemeinen Teil (SGB I) die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), die Arbeitsförderung (SGB III), Vorschriften für die Sozialversicherung (SGB IV), Krankenversicherung (SGB V), Rentenversicherung (SGB VI), Unfallversicherung (SGB VII), Kinder- und Jugendhilfe (VIII), Rehabili-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

tation (SGB IX), Sozialverwaltung (SGB X), Pflegeversicherung (SGB XI) und die Sozialhilfe (SGB XII). Die **Arbeitsförderung** und damit auch die berufliche Weiterbildung werden damit Teil einer integrierten sozialpolitischen Gesetzgebung.

Bereits drei Jahre nach Inkrafttreten des SGB III wurden mit der Verabschiedung des so genannten **Job-AQTIV-Gesetzes** zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 10. Dezember 2001 wesentliche Teile des SGB III und angrenzender Gesetze modifiziert. Das Akronym „AQTIV" steht für Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln, was zum Leitprinzip der Arbeitsförderung wurde, denn mit dem Job-AQTIV-Gesetz sollte die eher reaktive Ausrichtung der Arbeitsförderung durch stärker **präventive Ansätze**, insbesondere im Bereich der Vermittlung und Beratung ersetzt werden. In strukturschwachen Regionen – besonders in den „neuen Ländern" – und für Langzeitarbeitslose wurden öffentlich geförderte, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für begrenzte Zeit geschaffen.

Durch die verstärkte Prävention sollten Maßnahmen und Aktivitäten der Arbeitsämter bereits vor Eintritt von Arbeitslosigkeit greifen (vgl. Gerntke/Schmitthenner 2002). Die berufliche Weiterbildung und die aktive Qualifikationspolitik haben damit einen höheren Stellenwert gegenüber der Förderung von Niedriglöhnen und Lohnersatzleistungen erhalten. Allerdings wird gleichzeitig der Vermittlung von Arbeitssuchenden in den Arbeitsmarkt Vorrang eingeräumt, so dass kurzfristige Vermittlungserfolge zu Lasten einer nachhaltigen Sicherung qualifizierter Arbeitskräfte gehen. Trainingsmaßnahmen und Mobilitätshilfen werden verstärkt; zusätzliche Anreize für die berufliche Weiterbildung von Geringqualifizierten und Älteren wurden eingeführt und Teilzeitweiterbildung ermöglicht. Durch die Einführung der **Job-Rotation** können Betriebe die einem/einer beschäftigten Arbeitnehmer/in berufliche Weiterbildung ermöglichen das Arbeitsentgelt für eine Vertretung erhalten.

In der Regierungsperiode der Koalition zwischen SPD und Grünen wurde der bisher weitreichendste Umbau des Sozialstaates durchgesetzt. Durch die nach der Arbeit der Hartz-Kommission am 23. Dezember 2002 verabschiedeten „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", kurz **„Hartz-Gesetze"** wurden gravierende Änderungen des SGB III beschlossen und das SGB II wurde eingeführt. Mit dem „Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Hartz I), das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, wurde die Finanzierung auf Bildungsgutscheine umgestellt und ein Verfahren der Qualitätssicherung auf sogenannte fachkundige Stellen übertragen.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

In der aktuell geltenden Fassung des Gesetzes vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I, S. 2748) lautet die Zielsetzung des SGB III:

> ***§ 1 Ziele der Arbeitsförderung***
> *(1) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie sind insbesondere darauf auszurichten, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Dabei ist die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.*
>
> *(2) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere*
> 1. *den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,*
> 2. *die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,*
> 3. *die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern,*
> 4. *unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und*
> 5. *zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.*
>
> *(3) Die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit können Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele treffen. ...*

Besonders im „Sechsten Abschnitt: Förderung der beruflichen Weiterbildung" erfolgten erhebliche Veränderungen. Die **Zielsetzung** ist stark eingeschränkt, wenn man sie mit der ersten Fassung des AFG vergleicht, nach der es vor allem auch um eine Förderung der Aufstiegsfortbildung ging.

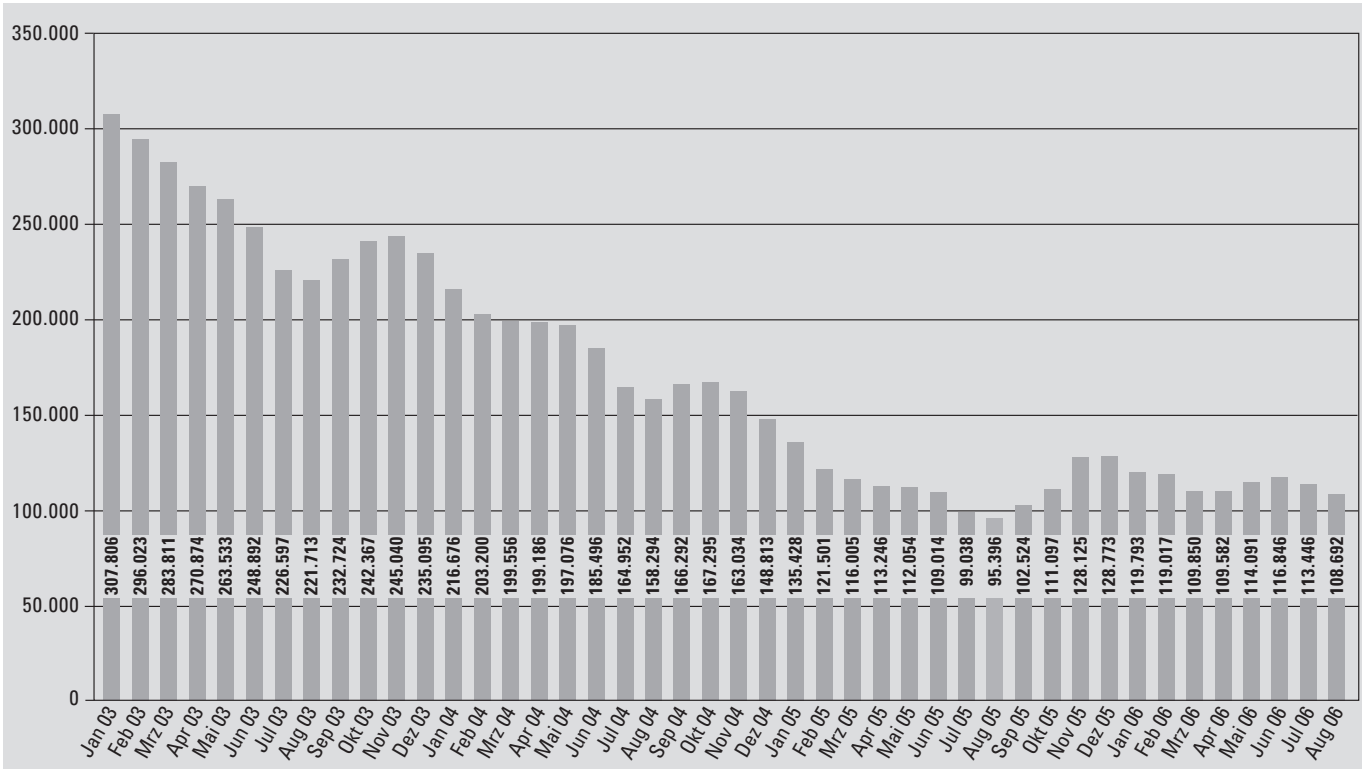
> ***§ 77 Grundsatz***
> *(1) Arbeitnehmer können bei beruflicher Weiterbildung durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden, wenn*
> 1. *die Weiterbildung notwendig ist, um sie bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern, eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder weil bei ihnen wegen fehlenden Berufsabschlusses die Notwendigkeit der Weiterbildung anerkannt ist,*

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

2. *vor Beginn der Teilnahme eine Beratung durch die Agentur für Arbeit erfolgt ist und*
3. *die Maßnahme und der Träger der Maßnahme für die Förderung zugelassen sind. …*

Zudem lässt sich anhand der regelmäßig von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Zahlen seit dem Jahr 2003 ein deutlicher **Rückgang** bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung feststellen. Absehbar ist angesichts der Priorität kurzfristiger Vermittlung eine deutliche Einschränkung, die sich bereits seit 2003 in der Geschäftspolitik und im Haushalt der Bundesagentur zeigte und sich fortsetzt mit auf ein Drittel reduzierten Teilnahmezahlen (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1: Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) – Teilnehmerbestand* 2003 bis August 2006



* ab 2005 kumuliert aus SGB III und SGB II

(Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Grafik Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e.V.; www.bildungsverband-online.de)

Mit § 77 Abs. 3 wurde das Instrument der **Bildungsgutscheine** neu eingeführt. Demnach wird dem/der Arbeitnehmer/in das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung bescheinigt (Bildungsgutschein).

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

„Der Bildungsgutschein kann zeitlich befristet sowie regional und auf bestimmte Bildungsziele beschränkt werden. Der vom Arbeitnehmer ausgewählte Träger hat der Agentur für Arbeit den Bildungsgutschein vor Beginn der Maßnahme vorzulegen."

Die §§ 79–83 regeln die anrechungsfähigen Kosten und in den §§ 84–86 werden Anforderungen an Träger und Maßnahmen hinsichtlich der Qualität neu gefasst.

§ 84 Anforderungen an Träger

Zugelassen für die Förderung sind Träger, bei denen eine fachkundige Stelle festgestellt hat, dass

1. *der Träger der Maßnahme die erforderliche Leistungsfähigkeit besitzt,*
2. *der Träger in der Lage ist, durch eigene Vermittlungsbemühungen die Eingliederung von Teilnehmern zu unterstützen,*
3. *Aus- und Fortbildung sowie Berufserfahrung des Leiters und der Lehrkräfte eine erfolgreiche berufliche Weiterbildung erwarten lassen und*
4. *der Träger ein System zur Sicherung der Qualität anwendet.*

Außer der **Träger-** wird eine **Maßnahmequalität** gefordert.

§ 85 Anforderungen an Maßnahmen

(1) Zugelassen für die Förderung sind Maßnahmen, bei denen eine fachkundige Stelle festgestellt hat, dass die Maßnahme

1. *nach Gestaltung der Inhalte der Maßnahme sowie der Methoden und Materialien ihrer Vermittlung eine erfolgreiche berufliche Bildung erwarten lässt und nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig ist,*
2. *angemessene Teilnahmebedingungen bietet,*
3. *mit einem Zeugnis abschließt, das Auskunft über den Inhalt des vermittelten Lehrstoffs gibt,*
4. *nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant und durchgeführt wird, insbesondere die Kosten und die Dauer angemessen sind.*

Sofern es dem Wiedereingliederungserfolg förderlich ist, sollen Maßnahmen nach Möglichkeit betriebliche Lernphasen vorsehen.

(2) Die Dauer der Maßnahme ist angemessen, wenn sie sich auf den für das Erreichen des Bildungsziels erforderlichen Umfang beschränkt. Die Dauer einer

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Vollzeitmaßnahme, die zu einem Abschluss in einem allgemein anerkannten Ausbildungsberuf führt, ist angemessen, wenn sie gegenüber einer entsprechenden Berufsausbildung um mindestens ein Drittel der Ausbildungszeit verkürzt ist. Ist eine Verkürzung um mindestens ein Drittel der Ausbildungszeit auf Grund bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen ausgeschlossen, so ist die Förderung eines Maßnahmeteils von bis zu zwei Dritteln der Maßnahme nicht ausgeschlossen, wenn bereits zu Beginn der Maßnahme die Finanzierung für die gesamte Dauer der Maßnahme gesichert ist.

(3) Zugelassen werden kann eine Maßnahme nur, wenn sie das Ziel hat,

1. *berufliche Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten zu erhalten, zu erweitern, der technischen Entwicklung anzupassen oder einen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen,*
2. *einen beruflichen Abschluss zu vermitteln oder*
3. *zu einer anderen beruflichen Tätigkeit zu befähigen. ...*

(4) Ausgeschlossen von der Zulassung sind Maßnahmen, wenn überwiegend

1. *Wissen vermittelt wird, das dem von allgemeinbildenden Schulen angestrebten Bildungsziel oder den berufsqualifizierenden Studiengängen an Hochschulen oder ähnlichen Bildungsstätten entspricht oder*
2. *nicht berufsbezogene Inhalte vermittelt werden. …*

Bezogen auf die Qualitätssicherung gibt es Widersprüchlichkeiten der Zuständigkeit: Einerseits wird die Bundesagentur für Arbeit (BA) in ihrer Rolle gegenüber den Weiterbildungsträgern gestärkt, andererseits wird die Kontrolle weitgehend **fachkundigen Stellen** (§ 87 SGB III) als Zertifizierungsagenturen übertragen.

§ 86 Qualitätsprüfung

Die Agentur für Arbeit hat durch geeignete Maßnahmen die Durchführung der Maßnahme zu überwachen sowie den Erfolg zu beobachten. Sie kann insbesondere

1. *von dem Träger der Maßnahme und den Teilnehmern Auskunft über den Verlauf der Maßnahme und den Eingliederungserfolg verlangen und*
2. *die Einhaltung der Voraussetzungen, die für die Zulassung des Trägers und der Maßnahme erfüllt sein müssen, durch Einsicht in alle die Maßnahme betreffenden Unterlagen des Trägers prüfen.*

Die Agentur für Arbeit ist berechtigt, zu diesem Zwecke Grundstücke, Geschäfts- und Unterrichtsräume des Trägers während der Geschäfts- oder Unterrichtszeit

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

zu betreten. Wird die Maßnahme bei einem Dritten durchgeführt, ist die Agentur für Arbeit berechtigt, die Grundstücke, Geschäfts- und Unterrichtsräume des Dritten während dieser Zeit zu betreten. Stellt die Agentur für Arbeit bei der Prüfung der Maßnahme hinreichende Anhaltspunkte für Verstöße gegen datenschutzrechtliche Vorschriften fest, soll sie die zuständige Kontrollbehörde für den Datenschutz hiervon unterrichten.

(2) Die Agentur für Arbeit kann vom Träger die Beseitigung festgestellter Mängel innerhalb angemessener Frist verlangen. Kommt der Träger diesem Verlangen nicht nach, hat die Agentur für Arbeit schwerwiegende und kurzfristig nicht behebbare Mängel festgestellt, werden die in Absatz 1 genannten Auskünfte nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig erteilt oder die Prüfungen oder das Betreten der Grundstücke, Geschäfts- und Unterrichtsräume durch die Agentur für Arbeit nicht geduldet, kann die Agentur für Arbeit die Geltung des Bildungsgutscheins für diesen Träger ausschließen und die Entscheidung über die Förderung insoweit aufheben.

(3) Die Agentur für Arbeit und der Träger der Maßnahme erstellen nach Ablauf der Maßnahme gemeinsam eine Bilanz, die Aufschluss über die Eingliederung der Teilnehmer und die Wirksamkeit der Maßnahme gibt.

(4) Die Agentur für Arbeit teilt der fachkundigen Stelle die nach den Absätzen 1 bis 3 gewonnenen Erkenntnisse mit.

§ 87 Verordnungsermächtigung
Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Voraussetzungen für die Anerkennung als fachkundige Stelle und für die Zulassung von Trägern und Maßnahmen festzulegen, die Erhebung von Gebühren für die Anerkennung vorzusehen, die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Gebührensätze zu bestimmen und das Verfahren für die Anerkennung als fachkundige Stelle sowie die Zulassung von Trägern und Maßnahmen zu regeln.

Diese Ermächtigung ist durch die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) erlassene **Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung** (AZWV) ausgefüllt worden, die zum 1. Juli 2004 in Kraft getreten ist. Sie führt zu einem zweistufigen Qualitätssicherungsverfahren analog den in der Wirtschaft, aber auch in den Hochschulen verbreiteten Akkreditierungs- und Zertifizierungs-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

verfahren. Die Zulassung von Bildungsträgern und -maßnahmen erfolgt durch private, fachkundige Stellen (Zertifizierungsstellen), die wiederum zentral über die Anerkennungsstelle bei der Bundesagentur zugelassen und registriert sind. Mit diesem Ansatz soll einerseits ein Mindestniveau qualitätssichernder Maßnahmen bei den einzelnen Bildungsträgern sichergestellt, zum anderen aber auch mehr Wettbewerb und Transparenz erzielt werden. Es soll eine Marktregulation verstärkt greifen.

Zusammenfassend lassen sich die Entwicklungen im Bereich Arbeitsförderung grob in fünf Phasen einteilen, in denen zunächst ein „präventiver", dann „kurativer", ein gewichtiger werdender „sozialpolitischer", ein sich beschränkender „arbeitsmarktpolitischer" und zuletzt ein reduzierter „vermittlungsorientierter" Ansatz vorherrschen (vgl. Tab. 5).

Tabelle 5: Ansätze und Funktionserwartungen der Arbeitsförderung

Ansatz	Bildung	Arbeitsmarkt	Zielgruppen	Bezug Arbeitsamt-Teilnehmer
präventiv	Aufstiegsfort-bildung/ anerkannte Abschlüsse	Verhinderung von Arbeitslosigkeit	beschäftigte Fachkräfte	finanzielle Unterstützung zur Selbsthilfe in Eigenverantwortung
kurativ	Anpassungsfort-bildung/ Motivationskurse	Entlastung des Arbeitsmarktes/ Abbau von Arbeitslosigkeit	Problemgruppen des Arbeitsmarktes	zur Teilnahme motivieren
sozialpolitisch/ sozialintegrativ	Nachqualifizie-rung/marktwirt-schaftliche Orientierung	Transformation vom Plan zum Markt, Entlastung des Arbeitsmarktes	Beschäftigte/ Arbeitslose im Beitrittsgebiet (vorwiegend)	beraten, betreuen sozialisieren
arbeitsmarkt-politisch	arbeitsmarktnahe Qualifizierung	Wiedereinglie-derung	Arbeitslose	Zuweisung zu notwendigen Maßnahmen
vermittlungs-stützend	betriebsnahe Qualifizierung	rasche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt	leistungsfähige Erwerbslose	Unterstützung der Eigeninitiative

(Quelle: Faulstich/Gnahs/Sauter 2004, S. 19)

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

In der **präventiven Phase** entwickelte die Förderungsinstanz „Bundesanstalt" zunächst kein explizites Qualitätssicherungsverfahren; sie nutzte jedoch die vorhandenen Input- und Output-Elemente wie Seriosität der Anbieter (insbesondere Handwerkskammern/Industrie- und Handelskammern und Schulen), die Standards der Weiterbildungsprüfungen nach BBiG/HwO bzw. nach den gesetzlichen Regelungen für Fachschulen, die individuellen Leistungsnachweise in Weiterbildungsprüfungen und den Erfolg der Absolvent/inn/en am Arbeitsmarkt.

Der **kurative Ansatz** machte aufgrund der Expansion der Maßnahme-Aktivitäten auch explizite Qualitätssicherungsaktivitäten nötig. Mit Unterstützung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) wurden nacheinander zwei Instrumente entwickelt und angewendet. Seit Anfang 1976 wurden im „Instrumentarium zur Begutachtung von Erwachsenenbildungsmaßnahmen gemäß § 34 AFG" mit einer Checkliste die wichtigsten qualitätsrelevanten Faktoren von Maßnahmen und Trägern transparent gemacht (vgl. Adler 1977). Übernommen wurde das schon vorliegende Konzept der „Edding-Kommission" (Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung 1974) und primär auf „Inputqualität", wie z. B. Dauer, Lehrplan, Unterrichtsmethode und Qualifikation des Personals abgestellt. Daneben wurde seit 1983 der Wiedereingliederungserfolg durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) verfolgt. Diese Strategien wurden angesichts offensichtlicher Effizienzmängel weiterentwickelt und kombiniert und führten 1989 zu den Qualitätsstandards für Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, durch die die Qualität der ausufernden Auftragsmaßnahmen gesichert werden sollte. Neben der Maßnahme- und Trägerqualität wurden auch Anforderungen an den Erfolg der Maßnahmen sowie an die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Bildungsträgern formuliert.

Im Transformationsprozess der deutschen Wiedervereinigung wurde im **sozialpolitischen Ansatz** der quantitativen Expansion auf Kosten der Qualität der Vorzug gegeben. Weiterbildung wurde ohne Rücksicht auf ihre spezifischen Ziele und qualitativen Ansprüche zusammen mit den anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, wie z. B. Arbeitsbeschaffung oder Kurzarbeit, überwiegend zur sozialen Abfederung von Struktur- und Beschäftigungsproblemen in den ostdeutschen Bundesländern genutzt. Insofern wurde Weiterbildung als Instrument für sozialpolitische Ziele missbraucht und damit diskreditiert. Die ohnehin schwache Qualitätssicherung geriet damit außer Kontrolle und beschränkte sich weitgehend darauf, die zunehmende Anzahl der offensicht-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

lichen und skandalisierten Missbrauchsfälle bei den Bildungsträgern (Stichwort: „Schwarze Schafe") mit administrativen Mitteln zu bekämpfen.

Im Rahmen des **arbeitsmarktpolitischen Ansatzes**, in dem arbeitsmarktnahe Qualifikationen im Vordergrund stehen, gewinnt angesichts weiterer Konsolidierungs- und Kürzungsbemühungen die Diskussion um Qualitätssicherung erneut an Bedeutung. Der neu entwickelte „Anforderungskatalog an Bildungsträger und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung" verbindet die vorherige inputorientierte Strategie mit der Diskussion um die Einführung neuer Qualitätsmanagementsysteme nach ISO 9000 ff. Damit soll ein Anstoß zur eigenverantwortlichen Festigung und Weiterentwicklung der trägerinternen Qualitätssicherung gegeben werden. In dem Anforderungskatalog werden die Anbieter u. a. zu einer Erfolgsdokumentation (Abschlussergebnisse und Wiedereingliederungserfolg während der ersten sechs Monate nach Maßnahmeabschluss) und zu einer Abbruchanalyse verpflichtet.

Der am **Vermittlungserfolg orientierte Ansatz** will in den Bestimmungen, wie sie durch das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (**Hartz I**) ins SGB III Eingang gefunden haben, zwei Dinge miteinander kombinieren: die Zulassung von Anbietern und Maßnahmen (Stichwörter sind hier Akkreditierung, Zertifizierung und Qualitätssicherung) einerseits und eine „nachfragebezogene" Maßnahmeauswahl (Stichwort: Bildungsgutschein) andererseits.

Mittlerweile ist die **Qualitätssicherung** selbstverständliches Thema in der Weiterbildung geworden. Es geht nicht mehr darum ob, sondern wie Qualitätssicherungsstrategien eingesetzt werden sollen. Es wurden in der seit einem Vierteljahrhundert andauernden Qualitätsdiskussion unterschiedliche Konzepte input-, output-, prozess- und nachfrageorientierter Qualitätsmodelle entwickelt. Es finden sich Kombinationen interner und externer Evaluationskonzepte, wobei sich trotz der Vielfalt einige wenige Grundtypen identifizieren lassen: Die Ansätze bewegen sich in einem Dreieck von ISO 9000 ff., EFQM und Selbstevaluation.

5.1.6 Grundsicherung für Arbeitssuchende nach Sozialgesetzbuch II

Das Sozialgesetzbuch, Zweites Buch (SGB II) als wesentliches Element des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt **(Hartz IV)** regelt die Grundsicherung für Arbeitssuchende in der Bundesrepublik Deutschland. Es gilt seit dem 1. Januar 2005, wurde seither allerdings mehrfach überarbeitet und ergänzt. **Leistungen** erhalten erwerbsfähige, hilfsbedürftige Personen über

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

15 und unter 65 Jahren sowie Personen, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Vor seinem Inkrafttreten erhielten Arbeitslose bis zu zwei Jahren Arbeitslosengeld und anschließend zeitlich unbegrenzt Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III. Mit dem neuen Gesetz wurde das bisherige Arbeitslosengeld auf eine Laufzeit von max. 12 bzw. 18 Monaten für über 54-Jährige reduziert und zum Arbeitslosengeld I. Wer keine Ansprüche auf Letzteres (mehr) hat, erhält Arbeitslosengeld II nach dem SGB II, das aus einer Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entstand, und fällt damit aus dem Berechtigtenkreis des SGB III.

Für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende sind die **Agenturen für Arbeit** und die kommunalen Behörden zuständig. Die Grundsicherung „soll erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können“ (§ 1 Abs. 1 SGB II). Sie umfasst Leistungen in zwei Bereichen:

> *§ 1 Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende*
> *(2) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst Leistungen*
> *1. zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit und*
> *2. zur Sicherung des Lebensunterhalts.*

In Kapitel 3 Abschnitt 1 werden „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ genannt. Neben dem **Grundsatz des Forderns** (§ 2) wird hier der **Grundsatz des Förderns** eingeführt. Jeder Hilfebedürftige soll einen persönlichen Ansprechpartner zur Seite gestellt bekommen.

> ***§ 14 Grundsatz des Förderns***
> *Die Träger der Leistungen nach diesem Buch unterstützen erwerbsfähige Hilfebedürftige umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit. Die Agentur für Arbeit soll einen persönlichen Ansprechpartner für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden benennen. Die Träger der Leistungen nach diesem Buch erbringen unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen.*

Im Gesetz sind eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen, um Arbeitsuchende in Arbeit zu bringen. Darunter finden sich Maßnahmen zur beruflichen Wei-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

terbildung (Bildungsgutschein) und kurzfristige Trainingsmaßnahmen. § 16 Abs. 1 nennt diese Leistungen zur Eingliederung in Arbeit unter Verweis auf das SGB III (vgl. Kap. 5.1.5).

Die **Statistik** der Bundesagentur für Arbeit zur Förderung der beruflichen Weiterbildung zeigt, dass es im Mai 2007 insgesamt 25.835 Eintritte in Maßnahmen gegeben hat, wobei 15.874 in den Rechtskreis SGB III fallen, 9.961 in den des SGB II. Deutlich wird auch, dass die Förderung nach dem SGB II gegenüber 2005 deutlich zugenommen hat (vgl. www.bildungsverband-online.de). Was die Eingliederungsmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik anbelangt, werden die Mittel (2006: 3,84 Mrd. Euro) zu einem erheblichen Teil für Ein-Euro-Jobs verwendet (36 Prozent), wohingegen auf die berufliche Weiterbildung 9,8 (377,6 Mio. Euro) und auf kurzfristige Trainingsmaßnahmen 4,3 Prozent fallen. Auch bei den Teilnehmerzahlen (Zeitraum Januar bis September 2006) überwiegen die Ein-Euro-Jobs (35,4 %), gefolgt von kurzfristigen Trainingsmaßnahmen (20,6 %). Lediglich 4,5 Prozent der Langzeitarbeitslosen können an beruflicher Weiterbildung teilnehmen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2007). Der Anteil dieses Instruments an allen Eintritten bleibt damit verhältnismäßig gering.

Zur Reflexion

- **In welchen Gesetzen finden sich für die Weiterbildung relevante Bestimmungen auf Bundesebene? Fallen Ihnen darüber hinaus weitere hier nicht behandelte Regelungen ein?**
- **Versuchen Sie in wenigen Worten zu beschreiben, was in den einzelnen Gesetzen jeweils geregelt wird.**
- **Zusammenfassend lassen sich die Entwicklungen im Bereich der Arbeitsförderung grob in fünf Phasen einteilen (Kap. 5.1.5). Versuchen Sie, die einzelnen Phasen zu skizzieren und aus Sicht der Weiterbildung zu bewerten.**

5.2 Länderrechtliche Regelungen

Obwohl einige **Länderverfassungen** eine Förderung der Erwachsenenbildung anstreben, wurde dies zunächst nicht verwirklicht. Unmittelbar wirksam ist die im Grundgesetz von 1949 festgelegte Zuständigkeit der Länder für den Bereich der allgemeinen Weiterbildung (Art. 30 i. V. m. Art. 70 GG). Allerdings wurde dies – mit Ausnahme des „Gesetzes über die Zuschussgewährung an Volkshochschulen

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

und entsprechende Weiterbildungseinrichtungen“ von 1953 in Nordrhein-Westfalen – zunächst nicht umgesetzt.

Erst **Mitte der 1960er Jahre** wurde die öffentliche Diskussion über landesgesetzliche Regelungen für die Erwachsenenbildung durch Gutachten und Empfehlungen verstärkt und angeregt. Zu nennen sind z. B. das Gutachten „Zur Situation und Aufgabe der deutschen Erwachsenenbildung“ (1960) vom Deutschen Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen oder die „Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Erwachsenenbildung und zum Büchereiwesen“ (1964). Daraus resultierten Gesetzesinitiativen in Niedersachsen am 22. Februar 1967 (Regierungsvorlage), in Saarland am 25. September 1967 (SPD-Fraktion) und in Hessen am 01. Juli 1969 (SPD-Fraktion).

Als **erstes Landesgesetz** wurde das „Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung“ am 18. Dezember 1969 in Niedersachsen verabschiedet. Bis 1975 folgten die Bundesländer Saarland, Hessen, Bremen, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. 1990 erhielt Schleswig-Holstein ein Gesetz. In den Jahren 1992 bis 1994 wurden in den „neuen“ Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen und 1998 in Sachsen Weiterbildungsgesetze verabschiedet. Lediglich in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg wurden bisher keine eigenständigen Gesetze zur Weiterbildung erlassen. Parallel zu den Weiterbildungsgesetzen wurden von den Ländern **Bildungsfreistellungsgesetze** verabschiedet, die eine bezahlte Freistellung von der Arbeit für Bildungszwecke vorsehen. Die ersten Gesetze traten Mitte der 1970er Jahre in Bremen, Hamburg und Niedersachsen in Kraft. Erst zehn Jahre danach folgten entsprechende Regelungen in Hessen und Nordrhein-Westfalen; dann in den 1990er Jahren in Berlin, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und später dann auch in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. In Brandenburg sind die Regelungen zur Bildungsfreistellung Bestandteil des brandenburgischen Weiterbildungsgesetzes. Bis heute haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen keine Bildungsfreistellungsgesetze (vgl. Kap. 5.2.3). Lesenswert zur **Gesetzgebung zur Weiterbildung** ist die „Vergleichende Darstellung aus den alten Bundesländern“ von Rohlmann (1991). Eine aktuelle Übersicht der länderrechtlichen Regelungen zur Weiterbildung ist beim Deutschen Bildungsserver (www.bildungsserver.de/zeigen.html?seite=876) oder mit kurzen Annotationen beim Deutschen Institut für Erwachsenenbildung (www.die-bonn.de/service/oekonomie_recht/recht_laender.asp) zu finden (vgl. auch Tab. 6.)

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Tabelle 6: Rechtliche Regelungen der Länder (Stand August 2007)

Land	Ordnungspolitische Grundlagen (Gesetze, Verordnungen)
BW	• Art. 22 Landesverfassung: „Die Erwachsenenbildung ist vom Staat, den Gemeinden und den Landkreisen zu fördern." • Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des Bibliothekswesens (WBG) v. 11.12.1970 i.d.F. v. 20.3.1980, zuletzt geändert durch Verordnung v. 17.7.1997 • Verordnung der Landesregierung zur Durchführung des WBG v. 27.4.1984, zuletzt geändert durch Gesetz v. 18.12.1995 • keine Bildungsfreistellung
BAY	• Art. 139 Landesverfassung: „Die Erwachsenenbildung ist durch Volkshochschulen und sonstigen mit öffentlichen Mitteln unterstützte Einrichtungen zu fördern." • Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung (EbFög) v. 1.9.1974 • keine Bildungsfreistellung
BE	• kein Weiterbildungsgesetz • § 123 des „Berliner Schulgesetzes" v. 26.1.2004 – zuletzt geändert durch Gesetz v. 30.3.2006 – enthält Bestimmungen über die Einrichtung, Aufgaben und Funktion von Volkshochschulen • Berliner Bildungsurlaubsgesetz (BiUrlG) v. 24.10.1990 • Ausführungsvorschriften über die Anerkennung von Bildungsveranstaltungen nach dem Berliner Bildungsurlaubsgesetz (AV BiUrlG) v. 3.9.1991 • Honorarverordnung (VHS) • Entgeldverordnung (VHS)
BR	• Art. 29 Landesverfassung: „Recht auf Bildung", „gleichen Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen" für jeden. Art. 33: „Die Weiterbildung von Erwachsenen ist durch das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände zu fördern" (Abs. 1), „Das Recht auf Errichtung von Weiterbildungseinrichtungen in freier Trägerschaft ist gewährleistet" (Abs. 1), „Jeder hat das Recht auf Freistellung zur beruflichen, kulturellen oder politischen Weiterbildung" (Abs. 2). • Brandenburgisches Weiterbildungsgesetz – (BbgWBG) v. 15.12.1993, zuletzt geändert durch Gesetz v. 24.5.2004: (das Weiterbildungsgesetz enthält auch Bestimmungen zur Bildungsfreistellung) • Verordnung zur Grundversorgung und Förderung nach dem Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz (Weiterbildungsverordnung WBV) v. 24.11.2003 • Verordnung über die Anerkennung von Weiterbildungsveranstaltungen zur Bildungsfreistellung nach dem Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz v. 21.1.2005
HB	• Art. 35 Landesverfassung: „Allen Erwachsenen ist durch öffentliche Einrichtungen die Möglichkeit zur Erwachsenenbildung zu geben." • Gesetz über die Weiterbildung im Lande Bremen v. 26.3.1974, zuletzt geändert durch Gesetz v. 18.6.1996 • Richtlinien zur Durchführung des Gesetzes über die Weiterbildung im Lande Bremen v. 1.1.1997, i.d.F. v. 4.9.2003 • Bremisches Bildungsurlaubsgesetz (BUG) v. 18.12.1974, zuletzt geändert durch Gesetz 18.6.1996 • Verordnung über die Anerkennung von Bildungsveranstaltungen nach dem BUG v. 24.1.1983 i.d.F. v. 1.2.1994
HH	• Kein Weiterbildungsgesetz • Bildungsurlaubsgesetz v. 21.1.1974 i.d.F. v. 16.4.1991 • Verordnung über die Anerkennung von Bildungsveranstaltungen v. 9.4.1974, zuletzt geändert am 18.2.1997

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

HE	• Hessisches Weiterbildungsgesetz (HWBG) v. 25.8.2001 i.d.F. v. 26.6.2006 (ersetzt: Gesetz zur Förderung von Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Erwachsenenbildungsgesetz – EBG) i.d.F. v. 9.8.1978, und Gesetz über Volkshochschulen i.d.F. v. 21.5.1981) • Hessisches Gesetz über den Anspruch auf Bildungsurlaub v. 16.10.1984 i.d.F. v. 28.7.1998, zuletzt geändert durch Gesetz v. 25.8.2001 • Hessisches Schulgesetz i.d.F. v. 15.5.1997 • Verordnung über die Anerkennung von Trägern für die Durchführung von Bildungsveranstaltungen und von Bildungsveranstaltungen v. 1.2.1999
MV	• Landesverfassung: Art. 8 Gebot zur Chancengleichheit im Bildungswesen; Art. 16 Abs. 4 Förderung v. Einrichtungen der Jugend- und Erwachsenenbildung • Weiterbildungsgesetz (WBG-M-V) v. 28.4.1994, zuletzt geändert durch Gesetz v. 17.7.1995 • Landesverordnung über die Anerkennung von Einrichtungen der Weiterbildung nach dem Weiterbildungsgesetz (Weiterbildungsanerkennungsverordnung - AVOWBG-M-V) v. 12.9.1995 • Landesverordnung über die Zuständigkeiten für die Durchführung des Weiterbildungsgesetzes (Weiterbildungszuständigkeitsverordnung - ZuVOWBG-M-V) v. 4.4.1995 • Richtlinien zur Förderung nach dem Weiterbildungsgesetz (Weiterbildungsförderrichtlinien – FörWBG) v. 17.7.1995 • Richtlinien zur Förderung des lebensbegleitenden Lernens, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung v. 7.10.2004 • Bildungsfreistellungsgesetz v. 16.5.2001 • Verordnung zur Durchführung des Bildungsfreistellungsgesetzes (BfGDVO M-V) v. 18.5.2001, zuletzt geändert am 18.10.2002
NI	• Niedersächsisches Erwachsenenbildungsgesetz (NEBG) v. 17.12.1999 (zuerst 1970, novelliert 1984 und 1996), zuletzt geändert durch Gesetz v. 23.11.2004 • Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetzes (DVO NEBG) v. 25.11.2005 • Niedersächsisches Bildungsurlaubsgesetz v. 17.12.1999 (zuerst 1975) • Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Bildungsurlaubsgesetzes (DVO-NBildUG) v. 26.3.1991, zuletzt geändert durch Verordnung v. 17.4.1997 • Niedersächsisches Schulgesetz • Niedersächsisches Hochschulgesetz
NW	• Art. 17 Landesverfassung: „Die Erwachsenenbildung ist zu fördern. Als Träger von Einrichtungen der Erwachsenenbildung werden neben Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden auch andere Träger, wie die Kirchen und freie Vereinigungen, anerkannt." • Weiterbildungsgesetz (WbG) v. 14.4.2000 (ersetzt nach dem „Ersten Gesetz zur Modernisierung der Weiterbildung v. 19.10.1999 das „Erste Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung" v. 13.7.1974), zuletzt geändert durch Gesetz v. 15.2.2005 • Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz v. 6.11.1984, zuletzt geändert durch Gesetz v. 28.3.2000)
RP	• Art. 37 Landesverfassung: „Das Volksbildungswesen einschließlich der Volksbüchereien und Volkshochschulen soll von Staat und Gemeinden gefördert werden. Die Errichtung privater oder kirchlicher Volksbildungseinrichtungen ist gestattet." • Weiterbildungsgesetz v. 17.11.1995 (zuerst 1975 „Landesgesetz zur Neuordnung und Förderung der Weiterbildung in Rheinland-Pfalz", Novellierung 30.3.1995), zuletzt geändert durch Gesetz v. 16.12.2002 • Landesverordnung zur Durchführung des Weiterbildungsgesetzes (WBGDVO) v. 5.2.1996, zuletzt geändert durch Gesetz v.12.10.1999 • Landesgesetz über die Freistellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für Zwecke der Weiterbildung (Bildungsfreistellungsgesetz) v. 30.3.1993 i.d.F. v. 17.11.1995, zuletzt geändert durch Gesetz v. 16.12.2002 • Landesverordnung zur Durchführung des Bildungsfreistellungsgesetzes (BFGDVO) v. 8.6.1993, zuletzt geändert durch Verordnung v. 23.3.2001

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

SL	• Art. 32 Landesverfassung: „Staat und Gemeinde fördern das Volksbildungswesen, einschließlich der Volksbüchereien und Volkshochschulen." • „Weiterbildungs- und Bildungsfreistellungsgesetz" v. 15.9.1994 (Zusammenfassung von Erwachsenenbildungsgesetz v. 8.4.1970 und Bildungsurlaubsgesetz v. 1.4.1990) • Verordnung über die staatliche Anerkennung von beruflichen und politischen Bildungsveranstaltungen v. 24.7.1995 • Verordnung über die Bewertungskriterien der Bildungsarbeit in anerkannten Einrichtungen der allgemeinen Weiterbildung v. 24.7.1995 • Verordnung über den Stellenschlüssel für die anerkannten Einrichtungen und Landesorganisationen der allgemeinen Weiterbildung v. 24.7.1995, zuletzt geändert am 9.10.2003 • Verordnung über die staatliche Anerkennung von Landesorganisationen der allgemeinen oder beruflichen Weiterbildung v. 17.7.1990 • Verordnung über die staatliche Anerkennung von Einrichtungen der allgemeinen oder beruflichen Weiterbildung v. 17.7.1990
FSA	• Verfassung des Freistaates Sachsen (Art. 108 Erwachsenenbildung) • Weiterbildungsgesetz (WBG) v. 29.06.1998, i.d.F. v. 23.5.2004 • Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Förderung der Weiterbildung v. 20.2.1997 • Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Urlaub der Beamten und Richter im Freistaat Sachsen (Sächsische Urlaubsverordnung - SächsUrlVO) v. 1.2.1993 • Förderungsrichtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten für die Aus- und Weiterbildung im land-, forst- und hauswirtschaftlichen Bereich (Berufsbildungsförderungsrichtlinie) v. 1.4.1994 • keine Bildungsfreistellung
LSA	• Art. 30 Landesverfassung (Träger von Einrichtungen der Berufsausbildung und der Erwachsenenbildung) • Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung im Lande Sachsen-Anhalt v. 25.5.1992 • Erwachsenenbildungs-Verordnung (EB-VO) v. 10.5.2000, zuletzt geändert am 7.3.2001 • Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen gemäß §§ 6 und 7 des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung im Lande Sachsen-Anhalt, RdErl. des MK v. 7.6.2001 • Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung im Lande Sachsen-Anhalt (VV-EBG) RdErl. des MK v. 4.2.1998 • Richtlinie für die Anerkennung der Förderungsfähigkeit von Heimvolkshochschulen gem. Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung im Lande Sachsen-Anhalt – RL HVHS RdErl. des MK v. 10.11.1994 • Gesetz zur Freistellung von der Arbeit für Maßnahmen der Weiterbildung (Bildungsfreistellungsgesetz) v. 4.3.1998 • Verordnung zur Durchführung des Bildungsfreistellungsgesetzes (Bildungsfreistellungsverordnung) v. 24.6.1998, zuletzt geändert durch Gesetz v. 17.12.2003 • Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 5.5.2004, zuletzt geändert durch Gesetz v. 18.11.205 • Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Qualifizierung von Beschäftigten mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Landes Sachsen-Anhalt • RdErl. des MS vom 12.2.2001
SH	• Art. 9 Abs. 3 Landesverfassung: „Die Förderung der Kultur einschließlich des Sports, der Erwachsenenbildung, des Büchereiwesens und der Volkshochschulen ist Aufgabe des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände." • Bildungsfreistellungs- und Qualifizierungsgesetz für das Land Schleswig Holstein (BFQG) v. 7.6.1990 • Landesverordnung über die Anerkennung von Weiterbildungsveranstaltungen für die Bildungsfreistellung (BiFVO) v. 2.7.1990, zuletzt geändert durch Landesverordnung v. 16.9.2003 • Landesverordnung über die Anerkennung von Trägern und Einrichtungen der Weiterbildung (TrAVO) v. 2.7.1990

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

TH	• Landesverfassung: Art. 20 Recht auf Bildung; Art. 29 Förderung der Erwachsenenbildung; Art. 36 Maßnahmen der Wirtschafts- und Arbeitsförderung, der beruflichen Weiterbildung und Umschulung • Thüringer Erwachsenenbildungsgesetz (ThEBG) v. 23.4.1992, i.d.F. v. 23.12.2005 Regelungen zur Anerkennung von Einrichtungen der Erwachsenenbildung • Verordnung zur Durchführung des Thüringer Erwachsenenbildungsgesetzes (ThürEBGDVO) v. 19.10.2006 • Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen des Freistaates Thüringen und der Europäischen Union zur Förderung der Berufsvorbereitung und Fortbildung v. 1.8.2000 • keine Bildungsfreistellung

5.2.1 Weiterbildungsgesetze der Länder

Neben den bundesweit wirkenden Impulsen – z. B. durch das Berufsbildungsgesetz und das SGB III – sind es vor allem die Ländergesetze zur Erwachsenenbildung bzw. Weiterbildung, welche zunächst Anfang der 1970er Jahre eine Expansion angestoßen und die Strukturen der Weiterbildung auf Länderebene geprägt haben. Die Landesgesetze zur Erwachsenenbildung geben Impulse hinsichtlich der institutionellen, der finanziellen und der personellen Strukturen, die weiter auf das Angebotsstruktur und die Teilnahmechancen wirken (vgl. Kuhlenkamp 1997, 1999). **Regelungsbereiche** sind vor allem (vgl. Rohlmann 1999):

- Aufgabenstellung und Einordnung der Erwachsenenbildung im Bildungswesen,
- Stellung, Abgrenzung und Anerkennung der Träger und Einrichtungen der Weiterbildung,
- Förderung und Unterstützung der Träger und Einrichtungen,
- Abstimmung und Kooperation der Institutionen.

Diese Aspekte haben in den Landesgesetzen verschiedene Regelungen gefunden. Es finden sich auch Unterschiede bei der Gestaltungsreichweite im Spektrum von Festschreibung und Entwicklung (vgl. Faulstich/Vespermann 2002), wie sich am Beispiel der **Zuschussgewährung** verdeutlichen lässt. So ergeben sich Unterschiede

- bei der Bemessungsgrundlage,
- bei der Zeitgebundenheit (entweder nach aktuellen Kostengerüsten oder als nachträgliche Bezuschussung erbrachter Leistungen),
- bei der Höhe der Förderung von Personal- und Sachkosten,
- bei der Gewichtung von Themen, Arbeitsformen u. a. innerhalb der Sachkosten,
- beim Umfang der zusätzlichen Mittel für Bauten, Lehr- und Lernmittel, Projekte und Modellvorhaben.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

In der Regel erfolgt Weiterbildungsförderung nach dem Zuschussprinzip. Finanzielle Förderung wird zum laufenden Betrieb gewährleistet z. B. in Form von Förderpauschalen, Personalkostenzuschüssen, anteiliger Förderung von geleisteten Unterrichtsstunden etc. Bei staatlich anerkannten Einrichtungen werden oftmals Pauschalen zur Bereitstellung von Grundangeboten gezahlt. Darüber hinaus werden Investitionszuschüsse für Neu- und Umbauten gewährt. Zudem gibt es inhaltliche und zielgruppenspezifische Förderungsarten wie z. B. die **Projektförderung**.

In den meisten Gesetzen sind Vorschriften zu **Förderbedingungen** enthalten. Eine Zuschussgewährung wird in allen Ländern von der Anerkennung der Träger und Einrichtungen nach festgelegten Voraussetzungen abhängig gemacht. Dies sichert den anerkannten Institutionen eine Komplementärfinanzierung zu den eigenen Aufwendungen, die aus Trägerressourcen, Teilnahmebeiträgen oder anderen Zuschussquellen aufgebracht werden. In der Regel sind nur bestimmte Aufwendungen zuschussfähig. Eine Ausnahme ist das Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung in Bayern (EbFöG), das einen Gesamtbetrag als „Zuschüsse zum Betrieb" an die anerkannten Landesorganisationen verteilt nach einem Schlüssel „aus dem Zahlenverhältnis der innerhalb der Landesorganisation und der Träger auf Landesebene im zweiten Kalenderjahr vor dem laufenden Haushaltjahr geleisteten Teilnehmerdoppelstunden" (Art. 9 Abs. 1 EbFöG). Der Mitteleinsatz bleibt den Trägern überlassen.

Im Weiterbildungsgesetz für Hessen wird die **Pflichtstundenzahl** als Ausgangspunkt für die Förderunggenommen.

> ***§ 12 HWBG (Zuweisungen des Landes)***
> *(1) Die Träger der öffentlichen Einrichtungen haben Anspruch auf Bezuschussung der ihnen im Rahmen des Pflichtangebots entstehenden Kosten für Unterrichtsstunden. Das Nähere wird in einer Vereinbarung zwischen dem Land und den Trägern der öffentlichen Einrichtungen geregelt. Der Abschluss der Vereinbarung ist eine Voraussetzung für eine Förderung durch das Land.*
> *(2) Das Land fördert 200.000 Unterrichtsstunden ab dem Haushaltsjahr 2002 nach Maßgabe der jeweiligen Haushaltsgesetze.*

In fast allen anderen Erwachsenenbildungsgesetzen, besonders in Bremen und Nordrhein-Westfalen, liegt ein Schwerpunkt auf der finanziellen **Förderung des hauptberuflichen Personals**. Für Bremen lautet die entsprechende Vorschrift:

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

§ 5 WBG (Institutionelle Förderung)
(1) Das Land Bremen kann anerkannten Einrichtungen der Weiterbildung als institutionelle Förderung Zuschüsse zu den Personalkosten für die hauptberuflichen pädagogischen Mitarbeiter und die hauptberuflichen Verwaltungskräfte bis zur Höhe von 100 v. H. gewähren.

§ 8 WBG (Förderungsbedingungen)
(1) Grundlage für die Bemessung der institutionellen Förderung zur Bezuschussung von Personalkosten können nur Unterrichtsstunden sein, die in Veranstaltungen nach diesem Gesetz erbracht werden.
(2) Die Förderung von Personalkosten nach Absatz 1 soll nicht mehr als 50 v. H. der Gesamtförderung nach diesem Gesetz erreichen.

Relativiert wird die Zuschussgewährung, wenn die Personalkostenzuschüsse nur als Pauschale oder als anteilige Beteiligung, nicht jedoch in voller Höhe gezahlt werden. Daneben sind zumeist auch Aufwendungen für die Durchführungen der Bildungsveranstaltungen als Sachkosten zuschussfähig. Außerdem ist meistens noch eine „Sonstige Förderung" als Zuwendung für Investitionen, Projekte oder Modellvorhaben vorgesehen.

In allen Gesetzen richtet sich mittlerweile der **Umfang der finanziellen Leistungen** nach dem jährlichen Landeshaushalt. In früheren Fassungen in Hessen, Nordrhein-Westfalen oder Niedersachen waren Rechtsansprüche nicht nur deklamatorisch benannt, sondern faktisch gehandhabt worden. Nach der Rezession 1975/76 und mit einer zweiten Gesetzesänderung 1981 wurden z. B. in Hessen die Ansprüche aufgehoben und die Förderung in den „Rahmen der verfügbaren Haushaltmittel" zurückgenommen. Ähnliches gilt für Nordrhein-Westfalen. Im „Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung im Lande Nordrhein-Westfalen" vom 19. Dezember 1979 erfolgte eine Dynamisierung der Zuschusshöhe und ein Begrenzung der Steigerungsrate. Im „Gesetz zur Haushaltsfinanzierung" vom 16. Dezember 1981 wurden Leistungsansprüche den Finanzierungsdefiziten des Landeshaushalts angepasst.

Mittlerweile ist in nahezu allen Landeshaushalten eine **Einschränkung der Mittel** zur Zuschussgewährung erfolgt. Nach einem deutlichen Anstieg nach 1970 ist der Gesamtumfang der zur Durchführung aller Landesgesetze zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel seit den 1990er Jahren rückläufig und liegt bei deutlich unter 300 Mio. Euro (vgl. Kuhlenkamp 2005). Berücksichtigt

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

man die Preissteigerungsraten, ist sogar ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen. Die insgesamt begrenzte finanzielle Ausstattung erhält zusätzliche Diskontinuitäten durch fortschreitende Verschlechterung oder Aussetzung der Zuschussregelungen.

5.2.2 Impulse der Weiterbildungsgesetze auf die Erwachsenenbildung im Vergleich

Die Wirkungen der Weiterbildungsgesetze differieren von Land zu Land, da sehr unterschiedliche Regelungen festgelegt wurden und verschiedene Ausgangsbedingungen gegeben sind. Sie sind schwer zu belegen, da empirische Daten nicht oder jedenfalls nicht über längere Zeitreihen erhoben worden sind. Einige Hinweise zu den Effekten der Gesetze lassen sich durch einen Vergleich der in unterschiedlichen **Länderstudien** ermittelten Daten für Hessen (Faulstich/Teichler/Bojanowski u. a. 1991; Faulstich/Gnahs 2005) und Schleswig-Holstein (Faulstich/Teichler/Döring 1996; Faulstich/Vespermann/Zeuner 2000) sowie aus dem Evaluationsprozess in Nordrhein-Westfalen (Gieseke u. a./LSW 1997; Landesinstitut für Qualifizierung [LfQ] 2004) ableiten. Außerdem liegt das Material der Strukturkommission Weiterbildung des Senats der Freien Hansestadt **Bremen** vor. In einer kompilierten Expertise wurden Länderberichte für alle 16 Bundesländer im Überblick zusammengefasst (vgl. Faulstich/Vespermann 2002).

Nimmt man die Wirkungen der Weiterbildungsgesetze im Verlauf der letzten 25 Jahre in den Blick, so lassen sich einige Grundzüge in den **Entwicklungsverläufen** herausarbeiten:

- zunächst eine erhebliche Steigerung des Aktivitätsniveaus in der Weiterbildung,
- eine systematisierende Herausbildung einer transparenteren Struktur der Weiterbildung,
- dann aber ein Nachlassen der aktivierenden und strukturierenden Impulse,
- ein deutlich sich durchsetzender Vorrang der „beruflichen“ Weiterbildung,
- der Einbezug von Qualitätsaspekten als neue Regulationsstrategie,
- eine Konzentration auf Innovationsprojekte als punktuelle Impulse.

Diese Entwicklungsverläufe werden bei fast allen Weiterbildungsgesetzen wirksam, am deutlichsten gerade da, wo zunächst eine hohe Wirksamkeit erzielt wurde: z. B. in Hessen, Nordrhein-Westfalen, aber auch bei einem „Spätkommer“ in der gesetzlichen Regelung: in Schleswig-Holstein.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Die Frage dabei ist letztlich, inwieweit die Landesgesetze **strukturierende Impulse** gegeben haben, um die Lernmöglichkeiten in der Weiterbildung zu verbessern. Geprüft werden kann die Entwicklung hinsichtlich der folgenden Aspekte:

- Mittelaufwand,
- Institutionenstruktur,
- Personalstruktur,
- Angebots- und Teilnahmestrukturen sowie
- Transparenz und
- Qualität.

Das Beispiel Hessen

Die gewachsene Diskrepanz zwischen Bedeutungszuweisung und Ressourcensicherung, zwischen Postulat und Realität hat für die politischen Akteure in der Weiterbildung eine Legitimationslücke erzeugt. Auf diese paradoxe Konstellation von Expansionsdrang und Kürzungsinteressen wurde zunächst mit der Zwischenschaltung wissenschaftlicher Beratung reagiert. Vor diesem Hintergrund konnten die Gutachten für den Hessischen Landtag Ansätze einer empirisch fundierten Durchdringung der Erwachsenenbildung auf der Ebene eines Bundeslandes liefern (Faulstich/Teichler/Bojanowski u. a. 1991; zusammenfassend: Faulstich/Gnahs 2005).

Die Materialien der Gutachten lassen einige Rückschlüsse auf die Wirkungen der Landesgesetze zu. In Hessen war bereits 1970 das „Gesetz über die Volkshochschulen" (Volkshochschulgesetz) und ergänzend 1974 das „Gesetz zur Förderung der Einrichtungen der Erwachsenbildung" (Erwachsenenbildungsgesetz) verabschiedet worden (vgl. zum Folgenden Dröll 1999 b).

Das **(alte) Volkshochschulgesetz** schrieb die Errichtung von Volkshochschulen für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern als kommunale Pflichtaufgabe (§ 5 a.F.) vor. Entsprechend wurden hessenweit 33 Volkshochschulen gegründet. Diese wenden sich „an alle Erwachsenen und Heranwachsenden, die ihr Wissen und ihre Bildung erweitern wollen und durch Weiterlernen eine ständige Auseinandersetzung mit den Veränderungen auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens erstreben" (§ 1 a.F.). Es existierte ein Rechtsanspruch auf Förderung der Volkshochschulen durch das Land (§ 6 a.F.).

Das **(alte) Erwachsenenbildungsgesetz** bestimmte, dass das Land Bildungseinrichtungen durch Zuschüsse fördert, wenn sie ausschließlich Erwachsenenbildung

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

durchführen, für jedermann offen sind, kontinuierlich arbeiten, hauptamtlich geleitet werden, zur Offenlegung bereit sind und einer „Anerkannten Landesorganisation“ (getragen durch Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Kirchen u. a.) angehören. Einrichtungen, die der Gewinnerzielung dienen, werden nicht gefördert (§ 4 a.F.).

Beide Gesetze wurden mit dem Weiterbildungsgesetz vom 25. August 2001 (HWBG) novelliert und zusammengefasst. Geringfügig geändert wurde am 26. Juni 2006 das „Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des lebensbegleitenden Lernens im Lande Hessen (Hessisches Weiterbildungsgesetz – HWBG)“ beschlossen.

Die Gesetzesregelung hatte bezogen auf Mittelaufbringung bis 1980 zur Folge, dass die **Zuschüsse des Landes** von rund 4 Millionen im Jahr 1970 auf über 23 Millionen bis zum Jahr 1980 verfünffacht wurden. Auch nach zwischenzeitlichen Kürzungen besonders 1981 ist der Zuwendungsumfang zunächst wieder gewachsen (Faulstich/Teichler/Bojanowski u. a. 1991, S. 173; Faulstich/Gnahs 2005). Bis 1995 wendete das Land jährlich etwa 30 Millionen DM aus dem Erwachsenenbildungsetat des Kultusministeriums auf, bis 1999 noch 24 Millionen DM jährlich und seit 2000 nur noch 17 Millionen DM. Die Zuschüsse haben sich stabilisiert auf einem Niveau von ca. 10 Millionen Euro. Dies entspricht 0,3–0,4 Prozent des Gesamtetats des Kultusministeriums.

Parallel zu diesen Einschnitten liefen Gesetzesänderungen – das Weiterbildungsgesetz vom 25. August 2001 (HWBG) wurde erneut geändert am 26. Juni 2006 –, die die unterschiedliche Behandlung von Volkshochschulen und anderen anerkannten Trägern aufhob und gleichzeitig die Verpflichtungen des Landes deutlich zurücknahm.

Konsequenterweise haben sich entsprechend die Anteile der Zuschüsse des Landes, der Kommunen und der Teilnahmeentgelte massiv verschoben. Während die Landeszuschüsse von einem Viertel auf weniger als ein Zehntel zurückgingen, stiegen zunächst die **kommunalen Zuschüsse** und dann auch die **Teilnahmeentgelte**. Im Jahr 2000 wurden gerade noch 6,9 Prozent der Gesamtkosten der hessischen Volkshochschulen vom Land getragen.

In den Reaktionen auf das Gutachten von 1991 differierten die Akzente der Stellungnahmen deutlich in den unterschiedlichen Anschauungen darüber, welchen Beitrag die öffentliche Hand, die Unternehmen und die Teilnehmenden zu den

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Kosten der Weiterbildung leisten sollten. Aus der Vielzahl der Stellungnahmen erscheinen zentrale **Kritikpunkte** nach wie vor berechtigt:

- Unterausstattung der Erwachsenenbildung: Trotz der insgesamt fast unbestrittenen Einschätzung, dass die Bedeutung von Weiterbildung wächst, ist der Anstieg der Ausgabenanteile der öffentlichen Haushalte für die Erwachsenenbildung dem nicht gefolgt und begrenzt.
- Intransparenz der Mittelströme: In den Haushaltsplänen der verschiedenen Ministerien sind unter verschiedensten Ansätzen Mittel für Weiterbildung verborgen.
- Diskontinuität der Förderung: Haushaltskrisen – wie z. B. 1976 und 1981 in Hessen – gehen direkt zu Lasten der Erwachsenenbildung. Die Förderung wird unmittelbar eingeschränkt.
- Festschreibung überholter Trennungslinien: Durch die verschiedenen Förderungsinstrumente zwischen allgemeiner und beruflicher Weiterbildung entsteht eine Dominanz von Verwertbarkeit auf Kosten der Entfaltungschance der Individuen.
- Unzureichende Chancengleichheit: Die Selektivität der Weiterbildungsbeteiligung wird durch das bestehende Finanzsystem nicht beseitigt, sondern verstärkt. Zielgruppenbezogene Angebote geraten unter Druck und Benachteiligungen verfestigen sich.

Die **Institutionenstruktur** zeigt eine „plurale" Trägerlandschaft in Hessen. Eine wichtige Rolle spielen die 33 Volkshochschulen, die durch die „Sonderbehandlung" im „Volkshochschulgesetz" begründet mit einem öffentlichen Auftrag „besser gestellt" waren. Diese Besserstellung wurde durch das HWBG ausgeglichen. Die übliche Unterscheidung in Träger (Gewerkschaften, Kirchen, Kammern etc.) findet sich auch in Hessen. Im Bereich „kommerzieller" Anbieter ist ein erheblicher Zuwachs erfolgt. Wie differenziert sich die Institutionenstruktur entwickelt hat, zeigt u. a. eine Regionalstudie für Frankfurt (vgl. Dröll 1999 a).

Ein zunehmender Rückgang öffentlicher Förderung hat unmittelbare Auswirkungen auf die **Personalstruktur** in der Weiterbildung. Wiederum am Beispiel Frankfurt ist diese Entwicklung bestätigt (ebd., S. 316). Schon das Weiterbildungsgutachten für den Hessischen Landtag (Faulstich/Teichler/Bojanowski u. a. 1991) dokumentierte für das Jahr 1989 33.380 „nebenberufliche" und 4.276 „hauptberufliche" Mitarbeiter/innen an Weiterbildungseinrichtungen in Hessen, mithin ein Verhältnis von 8:1. Honorarkräfte sind das personelle Rückgrat des Weiterbildungssektors. Die Masse des Veranstaltungen wird durch „Nebenberufler/innen" erbracht, während die „Hauptberufler/innen"

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

vor allem disponierende Aufgaben ausüben. Da Mehrfachbeschäftigungen bei den Honorarkräften verbreitet sind und diese oft keinen anderen Arbeitsplatz haben, resultiert für diese oft faktische „Hauptberuflichkeit" ohne entsprechende arbeits- und sozialrechtliche Absicherung.

Die zunehmende öffentliche Finanzkrise hat unmittelbare Auswirkungen auf die thematische Profilierung der **Angebots- und Teilnahmestrukturen**. Sie führte insofern zu Einschränkungen, als im HWBG von 2001 für die Angebotsseite nur mehr eine Grundversorgung als Pflichtausgabe definiert wird:

> ***§ 10 HWBG (Grundversorgung und Pflichtangebot)***
> *(2) Zum Pflichtangebot der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft zählen in der Regel Lehrveranstaltungen der politischen Bildung, der Alphabetisierung, der arbeitswelt- und berufsbezogenen Weiterbildung, der kompensatorischen Grundbildung, der abschluss- und schulabschlussbezogenen Bildung, Angebote zur lebensgestaltenden Bildung und zu Existenzfragen einschließlich des Bereichs der sozialen und interkulturellen Beziehungen sowie Angebote zur Förderung von Schlüsselqualifikationen mit den Komponenten Sprachen-, Kultur- und Medienkompetenz. Zum Pflichtangebot gehören auch Bildungsangebote im Bereich der Eltern-, Familien- und Frauenbildung sowie für das Ehrenamt. Darüber hinaus zählen Angebote der Gesundheitsbildung dann zum Pflichtangebot, wenn sie im Bereich der Gesundheitsvorsorge der Primärprävention und dem Arbeitsschutz dienen und mindestens zur Hälfte der maßnahmenbezogenen Kosten durch Teilnahmebeiträge und/oder Drittmittel gedeckt sind.*

Das Land beteiligt sich an den Kosten für die Maßnahmen der Weiterbildung im Rahmen des Pflichtangebots. Im Weiterbildungsgesetz ist die „Pflichtstundenzahl" Ausgangspunkt für die Förderung.

> ***§ 12 HWBG (Zuweisungen des Landes)***
> *(1) Die Träger der öffentlichen Einrichtungen haben Anspruch auf Bezuschussung der ihnen im Rahmen des Pflichtangebots entstehenden Kosten für Unterrichtsstunden. Das Nähere wird in einer einheitlichen Vereinbarung zwischen dem Land und den Trägern der öffentlichen Einrichtungen geregelt. Der Abschluss der Vereinbarung ist eine Voraussetzung für eine Förderung durch das Land.*
>
> *(2) Das Land fördert 200.000 Unterrichtsstunden ab dem Haushaltsjahr 2002 nach Maßgabe der jeweiligen Haushaltsgesetze.*

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Eigene hessische Initiativen zur **Transparenz und Qualität** der Weiterbildungsangebote über die gesetzlichen Anerkennungsverfahren für die Weiterbildungsträger hinaus sind durch den „Verein Weiterbildung Hessen“ aufgenommen worden. Die Institutionen entwickeln eigene Aktivitäten. Einige Anbieter haben sich nach ISO Norm zertifizieren lassen. Im Projekt VHS-Qualitätsringe (1999–2001) wurden Ansätze gemeinsamer Qualitätsstrategien verfolgt. Eine gezielte Zertifizierungsstrategie für Institutionen und Programme orientiert sich an dem Modell der Lernerorientierten Qualitätstestierung (LQW 2).

Allerdings sind schon durch das Weiterbildungsgesetz (HWBG) im vorgeschriebenen **Anerkennungsverfahren** formale Qualitätsstandards festgelegt.

> *§ 15 HWBG (Anerkennung von landesweiten Organisationen in freier Trägerschaft)*
> *(1) Eine landesweite Organisation von Einrichtungen der Weiterbildung in freier Trägerschaft wird auf Antrag vom Hessischen Kultusministerium nach Anhörung des Landeskuratoriums für Weiterbildung als förderungsberechtigt anerkannt, wenn sie folgende Bedingungen erfüllt:*
> 1. *Sie wird von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer gemeinnützigen juristischen Person des Privatrechts getragen.*
> 2. *Ihre Mitgliedsorganisationen sind in allen drei hessischen Regierungsbezirken vertreten.*
> 3. *Das Bildungsangebot deckt mindestens drei Bereiche des Pflichtkatalogs im Sinne des § 10 Abs. 2 ab.*
> 4. *Ihre Mitgliedsorganisationen haben drei Jahre lang Weiterbildungsleistungen nach § 10 Abs. 2 im Umfang von mindestens 2.800 Stunden jährlich erbracht.*
> 5. *Sie und ihre Mitgliedsorganisationen verpflichten sich zur Zusammenarbeit nach § 4.*
> 6. *Sie und ihre Mitgliedsorganisationen legen ihre Lernziele, Organisations- und Arbeitsformen, Personalausstattung, Teilnehmerzahl und Finanzierung gegenüber dem Lande offen und bieten die Gewähr für die ordnungsgemäße Verwendung der Förderungsmittel.*

Mindeststandards der **Trägerqualität** als Vorraussetzung für Finanzzuschüsse sind somit:

- öffentlich-rechtlicher oder gemeinnütziger Status,
- überregionales Angebot,
- themenübergreifende Angebote im Spektrum des Pflichtkatalogs,
- Kontinuität und Mindestumfang der Angebote,

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

- Kooperationspflicht und
- Offenlegung der Weiterbildungsaktivitäten.

Das oben in § 15 genannte **Landeskuratorium für Weiterbildung** ist ein wesentlicher Teil der auf dem HWBG basierenden Koordinations-, Unterstützungs- und Entwicklungsstrukturen, die den geförderten Einrichtungen eine bessere Aufgabenerfüllung ermöglichen sollen. Das Landeskuratorium, welches – neben anderen Aufgaben – die Landesregierung in Weiterbildungsfragen beraten soll, wird nach § 22 HWBG vom Hessischen Kultusministerium berufen. Die Mitglieder des Kuratoriums decken alle relevanten Bereiche der Weiterbildung ab. Einen Schwerpunkt der Aktivitäten bildet die Durchführung von Weiterbildungskonferenzen, die alle zwei Jahre durchgeführt werden und zu der die an der Ausführung des Gesetzes Beteiligten eingeladen werden. Auf diesen Veranstaltungen findet ein reger Meinungs- und Erfahrungsaustausch statt. Das Landeskuratorium hat sich so zur Kooperationsinstanz und zur Informationsdrehscheibe entwickelt, von der alle Einrichtungen profitieren.

Beratungsangebote sind insgesamt wenig entwickelt. Eine besondere Tradition hat für das Rhein-Main-Gebiet die Walter-Kolb-Stiftung (www.walter-kolb-stiftung.de), die als neutrale, trägerunabhängige Beratungsinstanz ihre Dienste anbietet und ihre Informationen schriftlich, telefonisch, per Internet oder im persönlichen Gespräch weitergibt. Sie berät alle Weiterbildungsinteressierten; dazu gehören auch Bildungsinstitutionen und Firmen. Die Angebote umfassen Bildungs- und Karriereplanung, Beratung bei der Existenzgründung sowie bei drohender oder tatsächlicher Arbeitslosigkeit. Die Stiftung unterhält eine eigene Datenbank und erhöht damit die Transparenz hinsichtlich der Angebote des Weiterbildungsmarktes.

Ein Spezifikum der neueren Entwicklungen in Hessen ist die strategische Bereitstellung eines **Innovationspools**.

> ***§ 19 Innovationspool***
> *(1) Das Land richtet im Rahmen des jeweiligen Haushaltsplanes einen Innovationspool ein. Der Innovationspool hat ein Volumen von mindestens 2,5 v. H. des staatlichen Fördervolumens für die Weiterbildung im Sinne dieses Gesetzes.*
>
> *(2) Zweck des Innovationspools ist es, die Entwicklung der hessischen Weiterbildung, die Qualitätsentwicklung an den Weiterbildungseinrichtungen und ihre Zusammenarbeit gezielt zu fördern sowie die Beteiligung von Weiterbildungs-*

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

einrichtungen aus Hessen an Programmen des Bundes und der Europäischen Union zu erleichtern.

(3) Das Hessische Kultusministerium vergibt die entsprechenden Mittel. In der Regel werden Projekte ausgeschrieben, um die sich Einrichtungen der Weiterbildung trägerübergreifend bewerben können.

Damit hat sich das Kultusministerium eine Verfügungsmasse gesichert, um gezielt und punktuell gestaltend eingreifen zu können. Allerdings ist der Umfang begrenzt.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Die **Wirkung der Landesgesetze** in Hessen hat zunächst einen starken Schub der Weiterbildungsentwicklung angestoßen. Die öffentliche Förderung wurde aber kontinuierlich zurückgenommen und dem Landeshaushalt angepasst, was einem Rückzug des Landes gleichkam. Es ist – im Rückblick – versäumt worden, den Stellenwert der Weiterbildungsleistungen für andere Politikbereiche wie Arbeits- und Sozialpolitik deutlich zu machen und zu belegen.

Das Beispiel Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen besteht eine lange Tradition **öffentlicher Verantwortung** für die Erwachsenenbildung. Schon im Artikel 17 der Landesverfassung ist dies festgehalten:

„Die Erwachsenenbildung ist zu fördern. Als Träger von Einrichtungen der Erwachsenenbildung werden neben Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden auch andere Träger, wie die Kirchen und freie Vereinigungen, anerkannt."

Frühzeitig wurde zunächst durch das Gesetz über die Zuschussgewährung an Volkshochschulen von 1953 die Weiterbildung (auch nicht-kommunale Einrichtungen) gefördert. Durch das „Erste Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung" (WbG) von 1974 (zuletzt geändert 15. Februar 2005) war zunächst ein umfassender ordnungs- und förderpolitischer Rahmen geschaffen worden. Wesentlich ist u. a.:

- § 1 WbG räumt jedem und jeder ein **Recht auf Weiterbildung** ein, d. h. „zur freien Entfaltung der Persönlichkeit und zur freien Wahl des Berufs erforderliche Kenntnisse und Qualifikationen zu erwerben und zu vertiefen".
- Der Gesamtbereich Weiterbildung wird als gleichberechtigter Teil des

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Bildungswesens anerkannt (§ 2 Abs. 1 WbG).

- Die Sicherstellung eines bedarfsdeckenden Angebots an Lehrveranstaltungen soll durch Einrichtungen des Landes, der Kreise, kreisfreien Städte sowie anderer Träger gewährleistet werden (§ 4 Abs. 1 WbG).
- Eine inputorientierte institutionelle und infrastrukturelle Förderung und **Stärkung von Hauptamtlichkeit** des pädagogischen Personals.

Wenngleich diese Vorschriften nach wie vor Gültigkeit besitzen, erfolgten im **Entwicklungsverlauf** massive Eingriffe besonders bezogen auf Planungsansätze und Sicherung der strukturellen Grundlagen. § 12 WbG „Entwicklungsplanung" wurde gestrichen, nachdem die Kommunen dazu verpflichtet wurden, eine Planung für ihr Gebiet bezogen auf unterschiedliche Aspekte wie Trägerstruktur, Programmanforderungen und Angebotsbedarfe zu erstellen und Perspektiven für die weitere Entwicklung aufzuzeigen. § 8 Abs. 1, der die Einrichtung und Unterhaltung eines Landesinstituts für Weiterbildung bestimmte, wurde gestrichen mit der Folge, dass das Landesinstitut für Qualifizierung NRW im Jahr 2006 aufgelöst und in das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales eingegliedert wurde.

Das Gesetz in der Fassung von 1974 hat hohe **Finanzanforderungen** erzeugt und wurde deshalb schon bald zurückgefahren. Bereits im „Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung im Lande Nordrhein-Westfalen" vom 19. Dezember 1979 erfolgte eine Dynamisierung der Zuschusshöhe und eine Begrenzung der Steigerungsrate. Im „Gesetz zur Haushaltsfinanzierung" vom 16. Dezember 1981 wurden Leistungsansprüche den Finanzdefiziten des Landeshaushalts angepasst.

Dies hat sich fortgesetzt und im „Gesetz zur Modernisierung der Weiterbildung" vom 19. September 1999 eine weitere Stufe erreicht (vgl. zum Folgenden Hüser 2002). Schon in der Koalitionsvereinbarung von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom Jahr 1995 war als Grundlage für weitere politische Entscheidungen eine umfassende **Evaluation der Weiterbildung** unter Beteiligung der Träger und Betroffenen vorgesehen. Kern war ein Verfahren mit einem Gutachten „Evaluation der Weiterbildung" (Gieseke u. a./LSW 1997). Die Diskussion in der Folgezeit war gekennzeichnet durch intensive und kontroverse Debatten. Auslöser waren insbesondere

- Vorhaben der Landesregierung, im Rahmen eines Modernisierungsgesetzes zu einem deutlichen Abbau von „Standards" auch in der Weiterbildung zu gelangen,

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

- Pläne des Finanzministeriums, die Landesförderung in Teilbereichen der Weiterbildung deutlich einzuschränken.

Mit der **Neustrukturierung der Weiterbildung** im Rahmen des „Gesetzes zur Modernisierung der Weiterbildung" (19. Oktober 1999) wurden zentrale Strukturaspekte geändert:

- *Die bisherige Untergliederung der Weiterbildung in Sachbereiche wird durch eine allgemeine, übergreifende Beschreibung des Gesamtbereichs der Weiterbildung ersetzt. „Das Bildungsangebot der Einrichtungen der Weiterbildung umfasst Inhalte, die die Entfaltung der Persönlichkeit fördern, die Fähigkeit zur Mitgestaltung des demokratischen Gemeinwesens stärken und die Anforderungen der Arbeitswelt bewältigen helfen. Es umfasst die Bereiche der allgemeinen, politischen, beruflichen und kulturellen Weiterbildung und schließt den Erwerb von Schulabschlüssen und Eltern- und Familienbildung ein" (§ 3 WbG).*
- *Gefördert werden sollen vorrangig Angebote, die im „öffentlichen Interesse" liegen. Die Förderungskonzentration durch das Land bezieht sich auf Lehrveranstaltungen der politischen Bildung, der arbeitswelt- und berufsbezogenen Weiterbildung, der kompensatorischen Grundbildung, der abschluss- und schulabschlussbezogenen Bildung, Angebote zur lebensgestaltenden Bildung und zu Existenzfragen einschließlich des Bereichs der sozialen und interkulturellen Beziehungen sowie Angebote zur Förderung von Schlüsselqualifikationen mit den Komponenten Sprachen und Medienkompetenz. Zur Grundversorgung gehören auch Bildungsangebote, wie sie im Kinder- und Jugendhilfegesetz der Familienbildung zugewiesen sind (§ 11 Abs. 2 WbG).*
- *Durch die Erhöhung der Förderung des hauptberuflichen pädagogischen Personals soll eine stärkere Professionalität gestützt werden. Die gestiegenen Kosten werden durch eine Verringerung der Angebotsförderung gegenfinanziert.*
- *Die Kommunen sind auch weiterhin für die Sicherung eines Pflichtangebots und zur Unterhaltung von Einrichtungen der Weiterbildung verantwortlich. Sie können sie jedoch in Zukunft auch in einer Rechtsform des privaten Rechts führen (§ 10 WbG).*
- *Die für die Anerkennung als Weiterbildungseinrichtung vorgeschriebene Mindestgröße wird angehoben von 600 auf 2.800 durchgeführte Unterrichtsstunden (bzw. 2.600 durchgeführte Teilnehmertage) (§§ 15 und 22 WbG).*
- *Einrichtungen der Weiterbildung, die Schulen, insbesondere Schulen des Zweiten Bildungswesens, die Hochschulen und die Einrichtungen der beruf-*

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

lichen Aus- und Weiterbildung arbeiten aufgrund eines Kooperationsgebots zusammen (§ 5 WbG).

- *Als neue Instrumente sieht das Gesetz (§ 21 WbG) Regionalkonferenzen und einen Wirksamkeitsdialog vor: Zur Unterstützung der Neustrukturierung der Weiterbildung in der Region findet mindestens jährlich eine Regionalkonferenz statt. Sie dient der Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes und soll die Weiterbildungsangebote und deren Förderung sichern. Der „Wirksamkeitsdialog" soll in einer konsensorientierten Arbeitsweise helfen, die sich örtlich oder regional aus der Neustrukturierung der Weiterbildung ergebenden Fragen zu lösen. Dazu gehören insbesondere Fragen der eigenverantwortlichen Qualitätssicherung und des Teilnehmerschutzes.*

Auf der Grundlage des Gesetzes von 1974 gab es zunächst eine erhebliche Ausweitung des Weiterbildungsangebots, insbesondere in den ersten Jahren nach Inkrafttreten. Mit Blick auf die **Institutionenstruktur** ist eine hohe Weiterbildungsdichte entstanden. Neben 139 kommunalen Volkshochschulen existieren 259 Weiterbildungseinrichtungen in anderer Trägerschaft (Stand: Juli 2004, LfQ 2004, S. 42). Neben den kirchlichen und gewerkschaftlichen Einrichtungen gibt es eine Vielzahl weiterer Institutionen (z. B. des Landessportbundes, der Arbeiterwohlfahrt, des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes). Zu erwähnen sind besonders die große Anzahl der Einrichtungen der politischen Bildung und solche der Eltern- und Familienbildung in jeweils unterschiedlicher Trägerschaft. Allerdings ist in den letzten Jahren ein deutlicher Rückgang der Einrichtungen in freier Trägerschaft feststellbar. Im Jahr 1995 waren 407, 2001 noch 370 Einrichtungen verzeichnet. Grund dafür ist, dass es seit dem Inkrafttreten des neuen Weiterbildungsgesetzes zu vielen Kooperationen und Fusionen von Einrichtungen gekommen ist. Im LfQ-Bericht (2004) wird jedoch darauf verwiesen, dass die Kooperationen vielfach formal stattfinden, um die geforderte Mindestgröße für Förderung zu erzielen. Inhaltliche Kooperationen, die einer zersplitterten Weiterbildungslandschaft entgegentreten würden, würden eher selten stattfinden. Obwohl für Nordrhein-Westfalen dennoch nach wie vor eine breite Trägerlandschaft kennzeichnend sowie eine Vielfalt der Weiterbildungseinrichtungen vorfindbar ist, besteht gerade bei weiteren finanziellen Kürzungen die Gefahr, dass die bisherige Vielfalt eingeschränkt wird (vgl. LfQ 2004, S. 52).

Hinsichtlich der **Zuschüsse und Zuweisungen** durch das Land lässt sich aktuell konstatieren, dass die Förderung nach dem Weiterbildungsgesetz seit 2003 (bis 2005) rückläufig ist, nachdem sie in den Jahren zuvor stabil war (vgl. ebd.,

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

S. 32 ff.). Betrachtet man bspw. die Finanzierungsanteile an der Gesamtfinanzierung der Volkshochschulen, zeigt sich ein prozentualer Rückgang des landesbezogenen Anteils von 27 Prozent 1990 auf 23 Prozent 2002. Dabei ist auch der kommunale Finanzierungsanteil zurückgegangen. Der Rückgang öffentlicher Zuschüsse konnte durch höhere Teilnehmerbeiträge im Wesentlichen kompensiert werden. Dabei sind von den Kürzungen der Landesmittel die Einrichtungen je nach Trägerschaft unterschiedlich stark betroffen, da je nach Verband deutliche Unterschiede in der Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln feststellbar sind (z. B.: VHS: 28 %, freie Träger: bis zu 80 %).

Ein Schwerpunkt der Novellierung des Weiterbildungsgesetzes war die Absicherung der **Personalstruktur** besonders des hauptberuflichen pädagogischen Personals durch eine Anhebung der Förderpauschale. Sie ist notwendig, weil ihr für die Qualität und zukünftige Entwicklung der Weiterbildung entscheidende Bedeutung zukommt. „Die Hauptberuflichkeit vor allem des disponierend-pädagogisch tätigen Personals ist bislang schon ein Qualitätsmerkmal der nordrhein-westfälischen Weiterbildung, aber auch ein zentrales Entwicklungspotenzial“ (Gieseke u. a./LSW 1997, S. 191).

Die thematische Differenzierung der **Angebots- und Teilnahmestrukturen** bei den Einrichtungen umfasst etwa 20 Prozent in der beruflichen Bildung, aber nur zwei Prozent in der politischen Bildung, zehn Prozent im Bereich freizeitorientierte und kreativitätsfördernde Bildung, ungefähr 22 Prozent in der Eltern- und Familienbildung, rund 14 Prozent im Bereich nichtberufliche, abschlussbezogene Bildung und schließlich knapp 30 Prozent in der personenbezogenen Bildung (vgl. Hüser 2002).

Nach wie vor gibt es einen Mangel hinsichtlich Transparenz und Qualität. Dabei waren schon im „Ersten Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen“ (1974) Elemente von Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung enthalten. Durch das **Anerkennungsverfahren** in § 15 des Weiterbildungsgesetzes werden Anforderungen an die Träger- und Einrichtungsqualität geregelt. Die Anerkennung wird von den fünf Bezirksregierungen (für die Einrichtungen der Eltern- und Familienbildung von den zwei Landesjugendämtern) unter folgenden Voraussetzungen ausgesprochen:

- Art und Umfang der Tätigkeit müssen auf Dauer gewährleistet sein,
- ein Mindestangebot von 2.800 Unterrichtsstunden ist vorzuhalten,
- der Zweck darf ausschließlich Weiterbildung sein,
- das Angebot darf nicht vorrangig Zwecken einzelner Betriebe dienen,

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

- das Angebot darf nicht der Gewinnerzielung dienen,
- die Einrichtungen verpflichten sich, den Bezirksregierungen/Landesjugendämtern Auskunft über die Lehrveranstaltung zu erteilen,
- die Einrichtungen/Träger verpflichten sich zur Zusammenarbeit gemäß Kooperationsgebot in § 5 WbG,
- sie erklären die Bereitschaft zur Kontrolle des Finanzgebarens durch die Bezirksregierungen/Landesjugendämter,
- sie übernehmen die Gewähr für die ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Das „Erste Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung" von 1974 hat insgesamt zunächst einen starken Impuls zur **Weiterbildungsentwicklung** gegeben. Auch wenn dies spätestens 1981 zurückgenommen wurde, war der Anstoß weiter wirksam: die Grundprinzipien – Recht auf Weiterbildung, Festlegung eines Gesamtbereichs Weiterbildung als gleichberechtigten Teil des Bildungswesens, Sicherstellung eines bedarfsdeckenden Angebots – wirkten fort. Insofern bewegte sich, das kann der **Wirkung des Weiterbildungsgesetzes** zugerechnet werden, die folgende Stagnation auf hohem Niveau.

Das Beispiel Schleswig-Holstein

Während in Hessen und Nordrhein-Westfalen gesetzliche Regelungen der Weiterbildung zu einem Zeitpunkt erfolgten als Haushaltmittel des Landes noch leichter verfügbar waren, wurde in Schleswig-Holstein eine entsprechende Initiative erst umgesetzt als die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte schon manifest war. Die Diskussion über Weiterbildung in Schleswig-Holstein wurde intensiviert durch einen Beschluss des Landtages vom 7. Dezember 1988, in dem die Landesregierung aufgefordert wurde, eine Kommission Weiterbildung zu berufen. Mit der Ausarbeitung der Bestandsaufnahme wurde am 6. Dezember 1988 eine beim Ministerpräsidenten eingesetzte Interministerielle Arbeitsgruppe Weiterbildung (IAW) unter Federführung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Energie beauftragt. Parallel liefen die Beratungen zum Bildungsfreistellungs- und Qualifizierungsgesetz (BFQG), das am 1. Juli 1990 in Kraft trat (vgl. zum Folgenden Cremer 2002). Mit dem BFQG hat das Land eine entwicklungs- und ordnungspolitische Grundlage erhalten.

- Das BFQG sichert ein **Recht auf Weiterbildung** und umfasst die allgemeine, politische und berufliche Bildung. Ein integrativer Bildungsansatz wird besonders benannt.
- Das BFQG regelt die Freistellung von der Arbeit unter Lohnfortzah-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

lung zur Teilnahme an anerkannten Veranstaltungen **(Bildungsfreistellung).**

- Das BFQG öffnete zunächst Möglichkeiten der finanziellen Förderung. § 16 BFQG, die nachhaltigste Finanzierungsregelung (Förderung von staatlich anerkannten Trägern und Einrichtungen der Weiterbildung) wurde allerdings bereits mit dem Haushaltsbegleitgesetz von 1994 gestrichen. Fördermöglichkeiten ergeben sich nach §§ 17 und 18 des Gesetzes für besondere Zielgruppen und Projekte.
- Das BFQG regelt – umgesetzt in den Landesverordnungen über die Anerkennung von Weiterbildungsveranstaltungen für die Bildungsfreistellung (BiFVO) und über die **Anerkennung** von Trägern und Einrichtungen der Weiterbildung (TrAVO) vom 2. Juli 1990 (zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. September 2003) – Verfahren, die dem Teilnahmeschutz und der Qualitätssicherung dienen.
- Das Gesetz fördert die **Koordinierung in der Weiterbildung**. Die „Kommission Weiterbildung" ist ein landesweites Koordinierungsgremium. Daneben sollen regionale Beratungsgremien eingerichtet werden.

Im Oktober 1991 hat die „Kommission Weiterbildung" ein „Thesenpapier zum Landesentwicklungsplan Weiterbildung" vorgelegt, in dem auch die Vergabe eines Gutachtens angeregt wurde (vgl. Faulstich/Teichler/Döring 1996). Die in diesem Rahmen durchgeführte Weiterbildungsumfrage beschreibt für Schleswig-Holstein ein dichtes Netz von einer großen Zahl kleinerer und mittlerer Einrichtungen. Erfasst wurden insgesamt 327 Institutionen, ca. 25.000 Kurse mit 325.00 Teilnehmenden, sowie 20.500 Einzelveranstaltungen mit mehr als 200.000 Teilnehmenden.

Die **Institutionenstruktur** ist geprägt durch über hundert kleine, oft nebenberuflich oder ehrenamtlich geführte Volkshochschulen. Hinzukommen – angestoßen durch die Expansion der Weiterbildung insgesamt – in den letzten 20 Jahren gegründete private Institutionen. „Die Trägerlandschaft in Schleswig-Holstein ist gekennzeichnet von großer Vielfalt und Vielzahl, hoher Differenzierung und Spezialisierung" (Cremer 2002, S. 319). Schätzungsweise gibt es im Land etwa 350 Weiterbildungseinrichtungen: freie Träger, Bildungsinstitutionen der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Kirchen und Stiftungen, öffentliche und öffentlich verantwortete sowie private Bildungseinrichtungen.

Zu den spezifischen Einrichtungen gehören die 164 Volkshochschulen. Sie liefern mit ihrem flächendeckenden und offen zugänglichen Angebot eine **Grund-**

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

versorgung allgemeiner, beruflicher und politischer Weiterbildung. Die allgemeinbildenden und politischen Weiterbildungsangebote werden ergänzt durch die Tagungsstätten in der Tradition der Heimvolkshochschulen (Nordseeakademie Leck, Akademie Sankelmark, Europäische Akademie Schleswig-Holstein, Internationale Bildungsstätte Jugendhof Scheersberg, Evangelisch-Lutherische Landvolkshochschule Koppelsberg, Nordkolleg Rendsburg, Ostseeakademie Lübeck-Travemünde, Heimvolkshochschule Jarplund) und die Einrichtungen der parteinahen Stiftungen.

Bezogen auf die **Personalstruktur** verfügten nur wenige Institutionen über einen Personalstamm, der eine Ausdifferenzierung nach Funktionen möglich macht (Faulstich/Teichler/Döring 1996, S. 84). Für die hauptberuflich geleiteten und kommunalen Volkshochschulen gelten Mindestanforderungen und die entsprechenden Beschäftigungsbedingungen der öffentlichen Hand. Bisher werden 40 Volkshochschulen hauptberuflich geleitet, 124 werden nebenberuflich/ehrenamtlich geführt. Staatlich anerkannte Träger und Einrichtungen müssen hinsichtlich ihrer Personalstruktur Mindestanforderungen (zumindest eine hauptberufliche Person bzw. entsprechende Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse, mit einschlägiger pädagogischer Qualifikation mit überwiegend pädagogisch konzeptionellen Aufgaben) erfüllen. Verglichen z. B. mit Nordrhein-Westfalen verfügt Schleswig-Holstein über einen geringen Grad hauptberuflicher Beschäftigungsverhältnisse – wobei zusätzlich im Verlauf der vergangenen Jahre ein Abbau zugunsten von Honorarkräften zu beobachten ist.

Für die **Angebots- und Teilnahmestruktur** wird im BFQG ein integrativer Bildungsansatz besonders hervorgehoben. Durch die Zusammenarbeit der verschiedenen Bildungsträger in den in Schleswig-Holstein besonders geförderten Weiterbildungsverbünden wird dies insofern aufgegriffen, als dass durch eine institutionelle Annäherung ein gegenseitiger Lernprozess in Gang kommen kann. Die Abgrenzung der Weiterbildungsbereiche wird thematisch zunehmend fließend. De facto allerdings sind durch die Aufwendungen der europäischen Programme, des SGB III und des „Arbeitsmarktprogramms Arbeit für Schleswig-Holstein 2000 (ASH 2000)“ Schwerpunkte im beruflichen Weiterbildungsbereich und der Förderung bestimmter Zielgruppen gelegt worden. Das betrifft vorrangig Angebote für Frauen.

In Schleswig-Holstein erfolgt die finanzielle **Förderung** der Weiterbildung und ein entsprechender Mittelaufwand durch das Land nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes ohne Festlegung im „Bildungsfreistellungs- und Qualifi-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

zierungsgesetz für das Land Schleswig Holstein". Die ursprünglich im Gesetz vorgesehene Finanzierungsregelung zur Förderung von staatlich anerkannten Trägern und Einrichtungen wurde bereits mit dem Haushaltsbegleitgesetz von 1994 wieder gestrichen.

Ein Teil der Landesmittel im Weiterbildungsbereich wird durch **Projektförderung** vergeben. Die Förderstruktur der institutionellen Weiterbildung unterliegt der Aushandlung von Regionen und Verbänden, was sich durch Verschiebungen der Zuwendungsstrukturen belegen lässt (ebd., S. 88). Die Mittelempfänger wie Volkshochschulen, Tagungsstätten, politische Bildungsträger und ihre Institutionen- bzw. projektbezogene Förderung werden im jeweiligen Haushaltsgesetz namentlich ausgewiesen (Cremer 2002, S. 322). Entsprechend der jährlichen Haushaltsgesetze schwanken die Förderungen und sind über fast alle Einzelpläne der verschiedenen Ministerien verteilt, 2000 schätzungsweise 68 Millionen DM (ebd., S. 322).

Die **Förderstruktur** im Land Schleswig-Holstein ist nur im Kontext der historisch entstandenen Trägerstruktur zu verstehen. Traditionell spielen kleine kommunale Volkshochschulen in dem Flächenland eine große Rolle. Entsprechend haben die Kommunen einen im Bundesvergleich erheblichen Anteil an der Volkshochschulförderung. Die größte Bedeutung mit über 50 Prozent haben Teilnahmeentgelte bei fast allen Anbietern, auch bei den Volkshochschulen (Faulstich/Teichler/Döring 1996, S. 90). Das Land konzentriert sich hauptsächlich auf übergreifende Support-Angebote in den Regionen, auf Netzwerke und Projektförderung.

Überblickt man den Finanzmix der Weiterbildungsfinanzierung in Schleswig-Holstein, so ist eine erhebliche Intransparenz nicht zu leugnen. Vielfach resultieren Mittelflüsse aus spezifischen (regionalen) zeitlich befristeten politischen Initiativen und nicht aus langfristigen Entwicklungsperspektiven (ebd., S. 97). Die Weiterbildungsentwicklung in Schleswig-Holstein steht dabei in einer Ambivalenz: Zwar kann sie mit den Heimvolkshochschulen auf eine alte Tradition zurückblicken – immer wieder genannt wird die 1842 in Rendsburg gegründete „Pflanzstätte für Ständedeputierte und Communevorsteher". Nach 1945 bis in die 1980er Jahre wurden jedoch keine weitreichenden politischen Strukturinitiativen mehr gestartet. Im Unterschied zu Hessen und Nordrhein-Westfalen unterblieben bis 1990 strukturierende Impulse durch einen gesetzlichen Rahmen. Die Entwicklung erfolgte „naturwüchsig".

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Die Debatte um **Transparenz und Qualität** in der Weiterbildung erhielt auch in Schleswig-Holstein vor dem Kontext der Etablierung der ISO-Normreihe einen neuen Schub. Das Wirtschaftsministerium förderte zunächst eine probeweise Umsetzung der ISO-Norm bei einer Weiterbildungseinrichtung. Nach bisherigen Erfahrungen ist eine Zertifizierung nach ISO-Normen nicht das geeignete Instrument zur Qualitätsentwicklung des gesamten Angebotsspektrums (Cremer 2002, S. 326).

Im Rahmen der staatlichen **Anerkennung** von Trägern und Einrichtungen, wie es das schleswig-holsteinische BFQG vorsieht, ist ein umfangreicher Kriterienkatalog zur Beschreibung von **Qualitätsstandards** in der Weiterbildung erarbeitet worden. Qualitätsindikatoren sind u. a.:

- die personelle und sächliche Ausstattung,
- unterrichtsbezogene Angaben,
- teilnehmendenbezogene Informationen,
- allgemeine Teilnahmebedingungen,
- besondere Qualitätsstandards für abschlussbezogene Maßnahmen.

Bei der staatlichen Anerkennung wirkt die „Kommission Weiterbildung" durch einen Ausschuss beratend mit. Die Kommission hat Empfehlungen und eine „Checkliste für Weiterbildungsinteressierte" entwickelt (Melms 2002, S. 340).

Auf Initiative des Landes sind in Schleswig-Holstein flächendeckend Weiterbildungsverbünde initiiert worden. Die Mitarbeit in den Verbünden wird zunehmend von der Entwicklung von Qualitätssicherungssystemen abhängig gemacht.

Die **Wirkung des BQFG** zeigt, dass juristische Normen durchaus Konsequenzen haben, auch wenn nicht unmittelbar finanzielle Ressourcen dahinterstehen. Durch die Festlegung eines Rechts auf Weiterbildung wurde die Bedeutung dieses Bildungsbereichs unterstrichen. Weiterbildung ist in Schleswig-Holstein noch stärker als in anderen Bundesländern – auch durch die vorrangige ressortielle Verortung beim Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr – einbezogen in übergreifende Politikfelder. Dies erhöht ihr Gewicht, verstärkt aber gleichzeitig ihre Funktionalität. Aus Sicht der allgemeinen Weiterbildung besteht die Gefahr, dass persönliche Entfaltungsinteressen ökonomischen Verwertungsinteressen untergeordnet werden.

Immerhin ist durch die von Schleswig-Holstein stark geförderte Entwicklung von Weiterbildungsverbünden eine Integration von allgemeiner und beruflicher

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Bildung, wie sie sich auch in Formeln wie Kompetenzentwicklung niederschlägt, verbessert. Gerade die Verbünde zeigen, dass eine **strukturbildende Projektförderung** möglich ist und Transparenz und Qualität der Lernmöglichkeiten verbessern kann.

Vergleich: Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein

Es gibt im Vergleich der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein deutliche Unterschiede in der Entwicklung. Man kann am Beispiel Hessen zeigen, dass das Volkshochschul- und das Erwachsenenbildungsgesetz zunächst durch eine **hohe Verbindlichkeit** bei den Landeszuschüssen eine starke **Expansion** erzeugt haben. Das gilt auch für das „Erste Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung" von 1974 in Nordrhein-Westfalen. Allerdings sind diese Wirkungen nicht direkt und ausschließlich der Tatsache juristischer Normierung zuzurechnen, sondern einer politisch zunächst breit getragenen Priorität der Weiterbildung. Als diese zerbrach, wurden auch die Gesetze geändert und die Förderung zurückgefahren bzw. den Haushaltsstrukturgesetzen unterworfen.

Über die finanziellen Aspekte hinaus haben Weiterbildungsgesetze aber belegbar weitere Wirkungen. Wieder im Vergleich Hessen – Schleswig-Holstein ergeben sich Konsequenzen für **Institutionen- und Personalstruktur**. In Hessen hat das Erwachsenenbildungsgesetz unmittelbar bewirkt, dass Landesorganisationen der Träger entstanden. Dies hat durch Zusammenfassung den Institutionalisierungsgrad erhöht und Trägergruppen entstehen lassen. Durch die Beteilung am Landeskuratorium konnte auch eine Koordination der Weiterbildungspolitik erfolgen. In Schleswig-Holstein bestehen demgegenüber bezogen auf das bevölkerungsmäßig kleine und flächenmäßig große Bundesland viele Träger und Einrichtungen. Hinsichtlich des Professionalisierungsgrades gemessen am Anteil hauptberuflichen Personals ist in Hessen und besonders in Nordrhein-Westfalen, wo dies explizit Strategie war, ein höheres Niveau erreicht worden.

Die rechtlichen Regelungen der Ländergesetze wurden in den 1980er Jahren zunehmend in ihren zunächst positiven Effekten zurückgenommen. Die Wirkungsgeschichte lässt sich beschreiben als „Stagnation und Abschwächung ihrer strukturierenden Impulse" (Kuhlenkamp 1997, S. 195).

Zweifellos sind im Verlauf der Geltung der Weiterbildungsgesetze höhere Kontinuität und stärkere Absicherung der finanziellen Ressourcen erreicht worden.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Dies ist der Institutionen-, Programm- und Personalstruktur der Weiterbildung zugute gekommen. Die **rechtlichen Strukturimpulse** haben zur institutionellen Profilierung und Konturierung geführt. Durch die Zuschussgewährung wurde zunächst eine beträchtliche Angebotserweiterung ermöglicht.

Allerdings schwächt sich mittlerweile das juristische und finanzielle Potenzial dieser strukturierenden Impulse ab. Bundesweit finden wir weitgehend überschneidende **Entwicklungstendenzen**:

- Ressourcenverknappung: Die zunächst erheblichen Aktivitätsimpulse wurden angesichts der staatlichen Finanzknappheit zurückgenommen.
- Institutionenverlagerung: Öffentliche Trägerschaft von Weiterbildungseinrichtungen geht zurück oder wird zumindest in andere Rechtsformen überführt. Kommerzielle Weiterbildungsträger nehmen zu.
- Entprofessionalisierung: Die öffentlich geförderte Weiterbildung bleibt mit hauptberuflichem Personal unterausgestattet. Die Zahl der selbstständig Lehrenden wächst.
- Programmverschiebung: Die Expansion „beruflicher" Weiterbildung verschiebt insgesamt das Angebotsspektrum und die Teilnahmestrukturen. „Politische Bildung" wird weiter marginalisiert.
- Qualitätssicherung: An die Stelle ressourcieller Ex-ante-Steuerung tritt zunehmend eine evaluierende Ex-post-Regulierung. „Zertifizierung" wird zum dominanten Regulationsmechanismus.

Insgesamt besteht in den Ländern finanzielle Zurückhaltung oder sogar Kürzungspolitik und ein **Rückzug aus öffentlicher Verantwortung.** Zwar werden permanent neue Programme angestrengt, neue Konzepte entworfen, neue Modelle angepriesen und neue Projekte aufgelegt (vgl. Faulstich/Vespermann 2002). Gemeinsam ist aber die Befürchtung, Initiativen könnten auf Dauer ausgabewirksam werden. Punktuelle Gestaltungsmöglichkeiten sollen durch Innovationspools gesichert werden.

Übergreifend gibt es einen **Wechsel des Regulationstyps.** An die Stelle intervenierender Planung, wie sie in den 1970er Jahren versucht wurde und welche entsprechende Ressourcen bereitstellen musste, tritt eine reflexive Regulationsstrategie, welche auf zertifizierende Qualitätsevaluation von Netzwerken multipler Akteure setzt. Ein solches Verfahren war zwar in den Weiterbildungsgesetzen über die Trägeranerkennung schon angelegt; es wird nun aber zur dominanten politischen Strategie gegenüber dem Weiterbildungsbereich. In

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

den novellierten juristischen Rahmensetzungen werden finanzielle Förderungen zurückgefahren und demgegenüber Qualitätskontrolle gestärkt.

Bei aller Einschränkung ihrer Wirksamkeit kann trotzdem eine zwar relativierte, aber positive Bilanz der Förderung der Weiterbildung durch die Landesgesetze gezogen werden.

> *„Die Gesetze haben erreicht, dass eine gewisse Kontinuität in der Planung und Unterbreitung von Bildungsangeboten eingetreten ist. Sie haben allerdings nicht verhindern können, dass der Umfang der jährlichen finanziellen Förderung der konjunkturellen Entwicklung prozyklisch angepasst wurde" (Rohlmann 1999, S. 415).*

5.2.3 Bildungsfreistellungsgesetze

Neben den finanziellen werden die zeitlichen Ressourcen für die Weiterbildung immer wichtiger. Bereits 1974 hat sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich zur Einführung bezahlten „Urlaubs" für Bildungszwecke verpflichtet, und zwar im **Übereinkommen 140** der Internationalen Arbeitsorganisation über den bezahlten Bildungsurlaub. Allerdings wurde der Bund bislang nicht tätig, um diese Verpflichtung umzusetzen, so dass inzwischen zwölf Bundesländer von ihrer Gesetzgebungskompetenz nach dem Grundgesetz Gebrauch machten und Landesgesetze über den Bildungsurlaub erlassen haben. Keine Gesetze zur Bildungsfreistellung gibt es in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen (vgl. auch Tab. 6). Vor allem die Verabschiedung der Gesetze in Hessen und Nordrhein-Westfalen 1984 provozierten scharfe Auseinandersetzungen zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden. Letztere erhoben Verfassungsbeschwerde gegen die Gesetze. Das Bundesverfassungsgericht rechtfertigte allerdings die den Arbeitgebern auferlegten Freistellungs- und Fortzahlungsverpflichtungen für politische und berufliche Weiterbildung. Diese Entscheidung gab der weiteren Gesetzgebung auftrieb (vgl. Düwell 1995).

Dennoch sind bislang verglichen mit der Forderung nach „lebenslangem Lernen" nur marginale **Lernzeitansprüche** gesetzlich fixiert. Im „Bildungsurlaub" werden Arbeitnehmer/innen für Bildungszwecke von Arbeit bezahlt freigestellt. In der Fassung des Arbeitnehmerweiterbildungsgesetzes (AWbG) für NRW lauten die Grundsätze:

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

§ 1 AwbG (Grundsätze)

(1) Arbeitnehmerweiterbildung erfolgt über die Freistellung von der Arbeit zum Zwecke der beruflichen und politischen Weiterbildung in anerkannten Bildungsveranstaltungen bei Fortzahlung des Arbeitsentgelts.

(2) Arbeitnehmerweiterbildung dient der beruflichen und der politischen Weiterbildung sowie deren Verbindung.

(3) Berufliche Arbeitnehmerweiterbildung fördert die berufsbezogene Handlungskompetenz der Beschäftigten und verbessert deren berufliche Mobilität. Sie ist nicht auf die bisher ausgeübte Tätigkeit beschränkt. Bildungsinhalte, die sich nicht unmittelbar auf eine ausgeübte berufliche Tätigkeit beziehen, sind eingeschlossen, wenn sie in der beruflichen Tätigkeit zumindest zu einem mittelbar wirkenden Vorteil des Arbeitgebers verwendet werden können.

(4) Politische Arbeitnehmerweiterbildung verbessert das Verständnis der Beschäftigten für gesellschaftliche, soziale und politische Zusammenhänge und fördert damit die in einem demokratischen Gemeinwesen anzustrebende Mitsprache und Mitverantwortung in Staat, Gesellschaft und Beruf.

Bildungsfreistellung erfolgt in der Regel für „anerkannte" Veranstaltungen. Die zuständigen Landesbehörden haben auf der Ebene von Rechtsverordnungen **Anerkennungsvoraussetzungen** festgelegt. Dabei gibt es meist Einzelanerkennungsverfahren für die einzelne Bildungsurlaubsveranstaltung. In einzelnen Bundesländern greift daneben oder zusätzlich ein Verfahren der Trägeranerkennung. Die Freistellungskosten werden von den Unternehmen getragen. Für die Durchführungskosten werden in der Regel, außer für Modellprojekte, keine zusätzlichen öffentlichen Mittel bereitgestellt. Eine veränderte Kompromisslinie ist im Bildungsfreistellungsgesetz vom 16. Mai 2001 in Mecklenburg-Vorpommern angelegt, nach dem die Arbeitgeber die Freistellungskosten vom Landesversorgungsamt erstattet bekommen können.

Der Rechtsanspruch auf bezahlte Freistellung von der Arbeit für Arbeitnehmer/innen der privaten Wirtschaft und des öffentlichen Dienstes richtet sich nach den rechtlichen Bestimmungen des Landes, in dem schwerpunktmäßig ihr Arbeits- bzw. Ausbildungsverhältnis besteht. Der **Anspruch** umfasst meist fünf bezahlte Arbeitstage im Jahr. Die Arbeitnehmer/innen können Zeitpunkt und Inhalt der Weiterbildungsveranstaltung frei wählen. Die Arbeitgeber müssen rechtzeitig informiert werden (in der Regel mindestens vier bis acht Wochen

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

vor Beginn der Veranstaltung) und können nur ablehnen, wenn zwingende betriebliche oder dienstliche Belange entgegenstehen. Ablehnungsgründe sind je nach landgesetzlicher Bestimmung:

- Überschreitung einer bestimmten Freistellungsquote im Betrieb,
- betriebliche Engpässe aufgrund des Urlaubsanspruchs anderer Arbeitnehmer/innen.

Diese Regelungen sind insbesondere für Kleinbetriebe von Belang, für die es zudem teilweise weitere Sonderreglungen gibt. Rechtliche Bestimmungen mit dem Ziel, die **Akzeptanz auf Arbeitgeberseite zu stärken**, fanden u. a. Eingang in die Neuregelung der saarländischen Bildungsfreistellung im Jahr 2004. Dort wurde der Anspruch zwar auf sechs Tage im Jahr erhöht, allerdings muss der/die Anspruchnehmer/in i. d. R. für die Hälfte des Freistellungsumfangs arbeitsfreie Zeit einbringen, d. h. arbeitsfreie Samstage, Freizeitausgleich, der dem Arbeitnehmer aufgrund geleisteter Überstunden zusteht, unbezahlter Urlaub oder tariflich, einzelvertraglich oder betrieblich vereinbarter Urlaub, der den gesetzlichen Mindesturlaub überschreitet (§ 23 SWBG). Zudem kann in Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten betriebliche Weiterbildung auf den Freistellungsanspruch angerechnet werden. Eine ebenfalls arbeitgeberfreundliche Regelung für Klein- und Mittelbetriebe enthält das rheinland-pfälzische Bildungsfreistellungsgesetz. Gemäß § 8 Landesvorordnung zur Durchführung des Bildungsfreistellungsgesetzes erstattet das Land Arbeitgebern, die weniger als 50 Personen beschäftigen, auf Antrag einen pauschalisierten Anteil des für den Zeitraum der Bildungsfreistellung fortzuzahlenden Arbeitsentgelts (derzeit 53,50 Euro pro Tag).

Trotz dieses gesetzlich festgeschriebenen Anspruchs lassen fast 99 von 100 Berechtigten ihren Bildungsurlaub verfallen. Die aktuell auf Grundlage der amtlichen Länderstatistiken ermittelten **Teilnahmequoten** liegen zwischen 0,1 und 5,0 Prozent (Jäger 2007) – eine bescheidene Quote angesichts der im Bildungsgesamtplan 1973 erwarteten 15 Prozent.

Diese Quoten sind langfristig fast gleichbleibend, eher sogar sinkend. Neben der regionalen, durch die Ländergesetzgebung und durch regionale Strukturen bedingten Ungleichheit der Beteiligung wirken sozialstrukturelle Differenzen (vgl. Wagner 1995):

- mehr Personen mit höherem Bildungsabschluss nehmen teil;
- Frauen sind weit unterrepräsentiert; ihr Anteil steigt aber bei höherer Erwerbsquote;

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

- der Arbeiteranteil sinkt; überrepräsentiert sind Beschäftigte aus dem öffentlichen Dienst und den Bereichen Handel und Dienstleistung;
- der Ausländeranteil ist gering;
- Beschäftigte aus Großbetrieben nehmen deutlich stärker teil.

Trotz dieser nüchternen Teilnahmestatistiken weist Siebert (2006) auf die positiven Auswirkungen hin, die mit der Einführung des Bildungsurlaubs für die Weiterbildung insgesamt erreicht werden konnten:

- Durch die bundesweite Diskussion um Bildungsurlaub konnten Arbeitgeber, Arbeitnehmer und auch viele Politiker für die Notwendigkeit lebenslangen Lernens sensibilisiert werden.
- Viele Erwachsene hatten die Möglichkeit im Rahmen von Bildungsurlaub entschulte Angebotsformen kennenzulernen und dadurch motivierende Lernerfahrungen zu machen.
- In vielen Bildungsurlaubsseminaren konnten teilnehmer-erfahrungsorientierte Lehr-Lernarrangements erprobt werden (vgl. Siebert 2006, S. 25)

Nicht zuletzt hat sich der Bildungsurlaub durch die darin festgelegten **Lernzeitansprüche** zu einem relevanten Feld der Erwachsenenbildung entwickelt.

Zur Reflexion

- **In welcher Hinsicht können die Weiterbildungsgesetze der Länder Einfluss auf die Professionalitätsentwicklung entfalten? Anhand welcher Kriterien lässt sich diese Einflussnahme beschreiben?**
- **Stimmen Sie der Aussage zu, dass sich der Staat zunehmend aus der öffentlichen Verantwortung für Weiterbildung zurückzieht? Begründen Sie ihre Meinung.**
- **Was könnten Gründe für die geringe Inanspruchnahme des Rechts auf individuelle Bildungsfreistellung sein?**

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

5.3 Kommunale/Regionale Regelungen

Kulturpolitik, zu der in der Aufgabensystematik die Erwachsenenbildung gerechnet wird, ist gleichzeitig dasjenige Politikfeld, in dem die **Autonomie der Kommunen** besonders zur Geltung kommt. Den Kommunen, d. h. den Gebietskörperschaften, die unter Aufsicht der Länder stehen, wird im Grundgesetz das Recht garantiert „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. … Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ (Art. 28 Abs. 2 GG).

Im Unterschied zu den zahlreichen Pflicht- und Auftragsangelegenheiten ist die Kulturpolitik als freiwillige Leistung besonders kürzungsgefährdet. Gleichwohl haben viele Kommunen versucht, ihre Kulturhaushalte vor Kürzungen zu bewahren, um ihr Profil zu sichern. Deutlich ist, dass die Kommunen trotz Finanzknappheit an der Mitfinanzierung der von ihnen getragen Volkshochschulen verglichen mit sinkenden Landeszuschüssen stärker festgehalten haben.

Hohes Engagement zeigen die Kommunen nicht nur bei der **Förderung** der Volkshochschulen. Besonders in der Förderung der Museen, Bibliotheken und Theater liegt das Hauptgewicht des Beitrags der Kommunen zur allgemeinen Weiterbildung im Rahmen der Kulturpolitik. Dieser Hinweis greift auf eine Tradition von Erwachsenenbildung zurück, welche ein breites Spektrum von kulturellen Institutionen umfasste. Perspektiven, in welchen die Veranstaltungsanbieter immer mehr zu kulturellen Lernzentren werden könnten, würden auch einen anderen Blick auf kommunale Weiterbildungspolitik erfordern. Weiterbildung wird in vielen Kommunen auch als Teil der Wirtschaftsförderung einbezogen. Deshalb gibt es eine unüberschaubare Vielfalt einzelner Programme.

5.4 Tarifliche und betriebliche Vereinbarungen

Je weniger die zuständigen politischen Instanzen die juristischen und finanziellen Rahmenbedingungen gestalten, desto mehr greifen Vereinbarungen zwischen den Interessenorganisationen. In Tarifverträgen und durch Betriebsvereinbarungen gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen, welche die Verteilung des Ressourcenaufwands an Geld und Zeit für Weiterbildung fixieren. In diesen Regelungen werden Interessenkonstellationen institutionalisiert und für die betrieblichen und tariflichen Akteure überschaubar und verlässlich gemacht (vgl. zusammenfassend Breisig 1997).

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Die Zahl der Regelungen zur Qualifikation ist erheblich: Bereits 1977 belegte eine Auswertung 204 **Tarifverträge**, die eine Regelung zur Bildungsfreistellung enthalten (vgl. WSI-Tarifarchiv 1977, 2000). Diese Größenordnung kann auch aktuell noch als gültig unterstellt werden.

Zentraler Regelungsaspekt aus Sicht der Beschäftigten sind **Lernzeiten**. Tarifverträge folgen im noch dominanten Modell meist der Faustformel, nach der betrieblich veranlasste Weiterbildung als Arbeitszeit gilt.

> *„Die Zeit der Qualifizierungsmaßnahme sowie die innerhalb der vereinbarten individuellen regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit liegende Reisezeit gelten als Arbeitszeit; das Monatsentgeld wird fortgezahlt" (z. B. § 3.3.7 der Metall- und Elektroindustrie Südwürttemberg-Hohenzollern und § 3.3.6 Metallindustrie Nordwürttemberg/Nordbaden, beide im: Lohn- und Gehaltsrahmentarifvertrag „Qualifizierung der Beschäftigten") (vgl. Bahnmüller/Bispinck/Schmidt 1991, 1993).*

Im „Tarifvertrag für die Fortbildung und Umschulung in der Druckindustrie" vom 7. Mai 1990 lautet die entsprechende Formel: „Die Zeit der Fortbildungsmaßnahmen sowie die innerhalb der vereinbarten regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit liegende Reisezeit gelten als Arbeitszeit."

Ein anderes Modell ist der Tarifvertrag zur Weiterqualifizierung zwischen der Deutschen Shell AG und der IG Chemie-Papier-Keramik von 1988. Danach werden Freizeiten der Beschäftigten aus der damals tariflich anstehenden Arbeitszeitverkürzung, aus Zusatzfreischichten, abzufeiernden Überstunden oder Gleitzeiten verrechnet.

Wirksamkeit und Reichweite der Tarifverträge werden unterschiedlich eingeschätzt (Bahnmüller/Bispinck/Schmidt 1991, 1993; Bahnmüller/Fischbach 2006; Bahnmüller/Jentgens 2006; Seitz 1997). Zumindest scheint ihr Potenzial mit Blick auf eine flächendeckende Verankerung von Lernzeiten für Weiterbildung noch nicht ausgeschöpft zu sein.

Betriebsvereinbarungen bieten einen offeneren Rahmen und flexiblere Handhabungsmöglichkeiten als die meisten vorliegenden Tarifverträge. Die Regelungsaspekte streuen breit: Sie können die Vielfalt der Qualifizierungsmaßnahmen mit ihren unterschiedlichsten Zielsetzungen, Kostenanteilen und Zeitaufwendungen berücksichtigen. Beim Abschluss von Betriebsvereinbarungen gibt es notwendigerweise und unvermeidbar Interessenkonflikte zwischen Unternehmensführung

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

und Beschäftigten. Dies betrifft zum einen Bedarfsfragen und Teilnahmeansprüche, zum anderen die Aufbringung der Ressourcen für die Kosten und die Zeit.

Besonders die Frage der Lernzeiten (vgl. Faulstich 2002) wird zunehmend als Verteilungsproblem aufgegriffen. In der Realität der betrieblichen Qualifizierung haben sich **Mischformen** herausgebildet, welche Zeiten und Kosten zwischen Unternehmen und Beschäftigten aufteilen, neue Interessenkonstellationen anerkennen und neue Konsenschancen ausloten. Es entwickeln sich Formen des Timesharing und des Finanzsplitting (vgl. Faulstich/Schmidt-Lauff 2000), wobei die Aufbringung der Ressourcen Bargaining-Prozessen unterliegt.

Die Umsetzung von Qualifizierungsprogrammen erfolgt immer erst in der konkreten betrieblichen Realität. Dabei kann es kein Standardmodell geben, das als Schnittmuster für Unternehmen unterschiedlichster Größe, Branchen und Gewinnlage gleichzeitig gelten könnte. Für die Ebene der Betriebsvereinbarungen erfasst eine Dokumentation der Hans-Böckler-Stiftung 287 betriebliche Vereinbarungen, in denen auch Weiterbildung geregelt ist (Heidemann 1999). Davon sind allerdings nur 73 originäre, spezifisch für Weiterbildung abgeschlossene Vereinbarungen (ebd., S. 87). Qualifikation taucht meist im Zusammenhang mit anderen **Regelungsanlässen** auf, so z. B mit:

- Entgelt- und Vergütungsregelungen,
- Leistungsbedingungen,
- Arbeitszeiten,
- Beschäftigungssicherung,
- Familien-/Frauenförderung,
- Betriebs-/Arbeitsorganisation,
- Personal-/Kompetenzentwicklung,
- Arbeits- und Umweltschutz,
- betriebliche Aus- und Weiterbildung.

Bezogen auf Weiterbildung ergeben sich in den betrieblichen und tariflichen Vereinbarungen verschiedene **Regelungsaspekte**:

- Bildungsplanung,
- Bedarfsermittlung,
- Personalausgleich,
- Information/Beratung,
- Lernzeitumfang und Lernzeitlage,
- Zugänge (auch für bestimmte Personengruppen),

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

- Kostenträgerschaft,
- Durchführungsformen,
- Berechtigungen,
- Nachteilsausgleich bei Betriebs- oder Unternehmensänderungen.

Für die Nutzung von Weiterbildungsmöglichkeiten sind konkrete arbeitspolitische betriebliche Konstellationen ausschlaggebend. Eine entscheidende Rolle spielen dabei die im Betrieb herrschenden Verständigungskultur (Konsens- und Konfliktformen) zwischen Unternehmensleitung und Mitarbeitervertretungen, sowie Gestaltungschancen und Präferenzen der Beschäftigten.

Zur Reflexion

- **Wie beurteilen Sie die rechtlichen Rahmenbedingungen auf den unterschiedlichen Ebenen (Bund, Länder, Tarif- und Betriebsvereinbarungen) mit Blick auf eine politische Gesamtstrategie lebenslangen Lernens?**
- **Versuchen Sie eine Zuordnung der rechtlichen Bestimmungen: Welche Gesetze/Vereinbarungen beziehen sich eher auf das Individuum (die Lernenden) und welche eher auf die Institutionen und Strukturen der Weiterbildung?**
- **Wo sehen Sie Überschneidungen und Anknüpfungspunkte, wo sehen Sie Gegensätze in den Regelungen?**
- **Zeigen Sie anhand der beschriebenen Rechtsnormen auf, in welcher Weise Gesetze durch politische Interessen beeinflusst werden können. Nennen Sie drei Beispiele.**

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

6. Impulse aus Europa für die Weiterbildung

Die Bildungspolitik gewinnt in der Europäischen Union (EU) zunehmend an Bedeutung und somit wächst auch ihr Einfluss auf die nationale Bildungspolitik. Gerade auch im Zuge der **Lissabon-Strategie** hat die europäische Bildungszusammenarbeit eine neue Dynamik entfaltet (vgl. Fahle 2006, S. 3). Im März 2000 verabschiedeten die europäischen Staats- und Regierungschefs in Lissabon ein Programm, das zum Ziel hat, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zur wettbewerbsfähigsten Gemeinschaft der Welt sowie zu einem Vorbild für einen nachhaltigen ökonomischen, sozialen und ökologischen Fortschritt zu machen. Das Bildungssystem soll seinen Beitrag leisten, um diese Ziele zu erreichen.

In diesem Kapitel werden einige rechtliche Grundlagen skizziert, auf denen die Aktivitäten der EU im Bildungsbereich basieren, insbesondere die einschlägigen EU-Verträge und deren Relevanz für die Gestaltung der Weiterbildung. Zudem wird ein Blick geworfen auf die bildungspolitischen EU-Förderprogramme, Instrumente, deren sich die EU bedient, um ihrem „subsidiären Bildungsauftrag" nachzukommen (Bechtel/Lattke 2005, S. 30). Die Darstellung kann hier nur knapp und ausschnitthaft erfolgen (vgl. weiterführend Bechtel/Lattke 2005; Bechtel/Lattke/Nuissl 2005; Fahle 2006).

6.1 Rechtliche Grundlagen der europäischen Bildungspolitik

Die Europäische Union wird zunehmend zu einem zentralen Akteur der Bildungspolitik. Seit dem **Maastrichter Vertrag**, der seit dem 1. November 1993 in Kraft ist, sind die allgemeine Bildung (Art. 126 EGV – Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) und die berufliche Bildung (Art. 127) in die Zuständigkeit der Gemeinschaft einbezogen. Bildung ist damit explizit zu einem Politikfeld der EU geworden. Der Vertrag von Amsterdam und der derzeit gültige Vertrag von Nizza haben zu keinen entscheidenden Veränderungen der beiden bildungspolitischen Artikel geführt (nunmehr Art. 149 und 150 statt Art. 126 und 127). Der **europäische Verfassungsvertrag**, dessen Ratifizierungsprozess an den Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden scheiterte, hätte die Bestimmungen der Verträge für den Bildungsbereich ohne Änderung fortgeschrieben (vgl. Fahle 2006, S. 9 ff.). Der sogenannte Reformvertrag, dessen Grundzüge bei einer Tagung des Europäischen Rats am 21. und 22. Juni 2007 in Brüssel beschlossen wurden, soll den abgelehnten Verfassungsvertrag ersetzen.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Seit dem Maastrichter Vertrag sind die Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten klarer verteilt. Dabei kommt der EU ein „subsidiärer Bildungsauftrag“ zu (vgl. Bechtel/Lattke 2005), wie er in den beiden Artikeln 149 und 150 festgeschrieben ist.

> ***Artikel 149***
> *(1) Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedsstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedsstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.*

> ***Artikel 150***
> *(1) Die Gemeinschaft führt eine Politik der beruflichen Bildung, welche die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedsstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt.*

Demnach hat die EU eine stark eingeschränkte Kompetenz in der allgemeinen und beruflichen Bildung. Es gilt das **Subsidiaritätsprinzip**, welches grundsätzlich bedeutet, dass die übergeordnete Ebene nur dann eingreifen darf, wenn die einzelnen Regionen und Nationen die notwendigen Leistungen nicht erbringen. Direkte Eingriffe der EU in die Bildungssysteme der jeweiligen Länder sind durch die Vertragsbestimmungen prinzipiell ausgeschlossen. Die Verantwortung für die Gestaltung des Bildungssystems und für die Lehrinhalte obliegt den Mitgliedsstaaten. Der Handlungsspielraum der EU ist darauf beschränkt, die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten zu fördern und deren Tätigkeiten zu unterstützen und zu ergänzen. Weiterhin ist es der EU verboten, die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten zu harmonisieren. Sie darf lediglich (Förder-)Maßnahmen erlassen (Art. 149 und 150 jeweils Abs. 4). Von daher wird es auch in absehbarer Zeit keine unmittelbaren Eingriffe der europäischen Politik in das deutsche Bildungssystem geben (vgl. Fahle 2006, S. 4). So sprechen auch Bechtel und Lattke in Bezug auf das europäische Bildungsrecht von einem „Soft Law“, da die EU im Bildungsbereich keine Rechtsvorschriften erlassen kann, denen eine rechtliche Verbindlichkeit zukommt. In diesem Sinne sind die Vorschriften „weich“. Aufgrund dieser Beschränkung bedient sich die EU anderer Instrumente wie v. a. bildungspolitischer **Förderprogramme** (Sokrates-, Leonardo-Programm, Programm lebenslanges Lernen), um ihrem

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Bildungsauftrag nachzukommen (vgl. Bechtel/Lattke 2005) und die dazu dienen, übergreifende Projekte und Aktivitäten in Europa im Bereich der Bildung zu verwirklichen.

Neben der Zuständigkeitsverteilung sind in den Artikeln 149 und 150 die **Ziele der EU** im Bildungsbereich festgehalten. Für die allgemeine Weiterbildung heißt es:

> ***Artikel 149***
> *(2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft hat folgende Ziele:*
> - *Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedsstaaten;*
> - *Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten;*
> - *Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen;*
> - *Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme im Rahmen der Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten;*
> - *Förderung des Ausbaus des Jugendaustauschs und des Austauschs sozialpädagogischer Betreuer;*
> - *Förderung der Entwicklung der Fernlehre.*

Ziele im Bereich der beruflichen Bildung sind u. a. „die Erleichterung der Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse“ durch Umschulung und berufliche Bildung, die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen sowie eine Verbesserung der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung, um eine berufliche Eingliederung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern (Art. 150 Abs. 2). Die Zielsetzungen der Verträge wiederum schlagen sich in den speziellen Aktionen und Programmen der EU nieder.

Neben den eben skizzierten Bestimmungen der europäischen Verträge ist die Weiterbildung in Deutschland weiterhin durch Rechtssetzung in Bezug auf die Vollendung des Binnenmarktes (freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapital- und Zahlungsverkehr, Freizügigkeit der Arbeitnehmer) betroffen, also durch Vertragsbestimmungen, die wirtschafts- und sozialpolitisch und nicht bildungspolitisch motiviert sind (vgl. Fahle 2006, S. 9). So leitet sich etwa aus den Bestimmungen zur **Freizügigkeit von Arbeitnehmer/inne/n** innerhalb der EU (Art. 39 ff. EGV), womit das Recht der freien Wahl des Arbeitsplatzes im gesamten Gemeinschaftsgebiet gemeint ist, das Recht auf Zugang zum Bildungssystem

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

(allgemein- und berufsbildende Schulen und Umschulungseinrichtungen) für Personen ab, die aus anderen Mitgliedsstaaten kommen. Weiterbildung unterliegt weiterhin den **Vertragsbestimmungen über Dienstleistungen** (Art. 49 ff. EGV), soweit sie gegen Entgelt erbracht wird. Grundsätzlich ist es damit möglich, Weiterbildung als Dienstleistung in anderen Mitgliedsstaaten anzubieten (vgl. Fahle 2006, S. 13).

Schließlich wird die Weiterbildung in Deutschland noch durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) betroffen, auch wenn es keine europäische Rechtsprechung im Bildungsbereich gibt. Bekannt geworden ist etwa der Fall Gravier (1985), in dem es um die Zulässigkeit von Zusatzgebühren für Studierende aus anderen EU-Staaten ging. Seitdem wird allen Bürgern der EU, die zum Zweck des Qualifikationserwerbs in einen anderen Mitgliedsstaat gehen, ein **Ausbildungsrecht** zugestanden, unabhängig von ihrem beruflichen Status (vgl. Bechtel/Lattke 2005, S. 50 f.).

Nicht nur im europäischen Kontext, sondern international von Bedeutung für den „Weiterbildungsmarkt" ist das General Agreement on Trade in Services **(GATS)** der Welthandelsorganisation (WTO). Dieses internationale Abkommen regelt den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen mit dem Ziel, den weltweiten Dienstleistungsmarkt auch im Bildungsbereich zu liberalisieren. Im Grundsatz gilt GATS schon seit 1995: Alle Handelspartner sollen gleich sein, ausländische Unternehmen sollen nicht diskriminiert werden und der Markt soll allen offenstehen. Seit 2000 läuft die neue Verhandlungsrunde, deren Entscheidungen die Weiterbildung in Deutschland massiv verändern könnten. Ein wesentlicher Punkt der Verhandlungen ist die Forderung einiger Nationen, die staatliche Finanzierung der Weiterbildung GATS-konform zu gestalten (vgl. Haslinger/Scherrer 2004). Derzeit gibt es einen **Subventionsvorbehalt**, d. h. die EU-Staaten behalten sich das Recht auf staatliche Unterstützung von Dienstleistungen vor. Fällt dieser Vorbehalt, wäre dies das Ende der staatlichen Praxis, nur bestimmte Bildungseinrichtungen finanziell zu unterstützen. Die Aufgabe des Subventionsvorbehalts bei der Finanzierung von Schulen und Hochschulen wird für eher unwahrscheinlich gehalten, nicht aber im Bereich der Weiterbildung. Dies hätte aber drastische Konsequenzen für die öffentlich geförderten Einrichtungen. Beispielsweise dürfte ein Wegfall des Subventionsanteils an der Volkshochschulfinanzierung dazu führen, dass das Angebot primär an Marktgängigkeit und Profitinteressen ausgerichtet wird. Eine weitere Unterinvestition in der allgemeinen Weiterbildung könnte die Folge sein (zu den Folgen von GATS für die Weiterbildung vgl. Scherrer 2003; Haslinger/Scherrer 2004).

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

6.2 Bildungspolitische Förderprogramme

Wie gezeigt, verfügt die EU über einen subsidiären Bildungsauftrag, der es ihr nicht erlaubt, direkt in die Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten einzugreifen, sondern der es ihr lediglich ermöglicht, die Zusammenarbeit der Staaten untereinander zu fördern und die nationalen Maßnahmen zu unterstützen und zu ergänzen. Von daher wird die EU vor allem auf einer förderungspolitischen Ebene aktiv, wodurch sie übergreifende Projekte und Aktivitäten zu Fragen der Bildung in Europa realisieren will (vgl. Bechtel/Lattke/Nuissl 2005, S. 80 ff.; Fahle 2006, S. 58 ff.).

Die Anteile der EU an der **Weiterbildungsförderung** sind in den letzten Jahren erheblich gewachsen. Es werden immer wieder neue Programme aufgelegt, die allerdings hauptsächlich Schule, Hochschule und Berufsbildung betreffen. Aber auch die Weiterbildung wurde in den vergangenen Jahren wenigstens teilweise förderungspolitisch erschlossen. Angesichts der Vielfalt der europäischen Fonds, Programme und Aktionen fällt es schwer, einen Überblick zu behalten. Allerdings gibt es seit einigen Jahren Initiativen, die Programme zusammenzuführen und übersichtlichere Strukturen zu schaffen.

1994/1995 wurden die seit Mitte der 1980er Jahre begonnenen Programme in die beiden großen Programme Leonardo und Sokrates überführt, wobei Ersteres die berufliche, Letzteres die allgemeine Weiterbildung betrifft. Die jeweils zweite Phase dieser Programme dauerte bis 2006. Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft fand im Mai 2007 die Auftaktveranstaltung zu den neuen EU-Programmen statt. Sie sind für eine Laufzeit von sechs Jahren (2007 bis 2013) aufgelegt und sollen mit einem Budget von fast 7 Milliarden Euro „den europäischen Austausch von Lehrenden und Lernenden aller Altersstufen sowie die Zusammenarbeit von Bildungseinrichtungen fördern“. In den neuen Programmen wurden die bis 2006 getrennten **Programme** und bisherigen Sokrates-Aktionen wie folgt zusammengefasst:

- Leonardo da Vinci (berufliche Bildung),
- Comenius (Schulbildung),
- Erasmus (Hochschulbildung) und
- Grundtvig (Erwachsenenbildung).

Ergänzt wird diese Struktur von einem Programmteil, bei dem vor allem die Bereiche Fremdsprachen, IKT und politische Zusammenarbeit sowie die Verbreitung von Ergebnissen gefördert werden.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Die **Aktion Grundtvig** betrifft die allgemeine Weiterbildung und das lebenslange Lernen. 2006 hat sich das **Budget** auf 31 Mio. Euro belaufen. Unter Erwachsenenbildung werden „alle Formen des nicht berufsbezogenen Lernens im Erwachsenenalter ob formal, nicht formal oder informell" verstanden. Ziel ist u. a., Erwachsenen die Möglichkeit zu geben, ihr Wissen und ihre Kompetenzen auszubauen. Unterstützt werden sollen vor allem Menschen aus gesellschaftlichen Rand- bzw. Risikogruppen. Zudem soll ein Beitrag zur Professionalisierung und Internationalisierung der Erwachsenenbildung geleistet werden. Themen sind bspw. interkulturelle Bildung, Lernen im Alter, Sprachenlernen, Verbesserung des Managements von Erwachsenenbildung, Familien- und Elternbildung. Dabei umfasst Grundtvig z. B. die Förderung von Mobilität von Beschäftigten in der Erwachsenenbildung und Lernpartnerschaften zum Personalaustausch und zum Austausch von Erfahrungen zu erfolgreicher Praxis.

Die **Aktion Leonardo** ist der beruflichen Aus- und Weiterbildung vorbehalten. Ein großer Anteil der Mittel wird für Mobilitätsprojekte eingesetzt. Zielgruppen sind Personen in der beruflichen Erstausbildung, junge Arbeitnehmer/innen sowie Fachleute der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Die **EU-Aktionsprogramme** beruhen auf einer Reihe von Prinzipien, die für die Akteure in der Weiterbildung wichtig sind (Fahle 2006, S. 58 f.). In der Regel wird keine dauerhafte Finanzierung von Projekten und Aktivitäten gewährt, es wird nur ein Teil der Gesamtkosten eines Projekts übernommen (höchstens 75 %), Infrastrukturkosten werden nicht oder nur sehr begrenzt getragen; gefördert werden meist nur grenzüberschreitende Projekte, die einen europäischen Mehrwert nachweisen; in der Regel können nur Einrichtungen Anträge stellen und die Nachhaltigkeit steht mehr und mehr im Mittelpunkt. Informationen zum neuen „Programm für lebenslanges Lernen" und speziell zu den Fördermöglichkeiten sind bei den Nationalen Agenturen erhältlich:

- Schule: Nationale Agentur für EU-Programme im Schulbereich beim Pädagogischen Austauschdienst (PAD) der Kultusministerkonferenz (www.kmk-pad.org),
- Hochschule: Nationale Agentur für die EU-Hochschulprogramme im Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) (www.eu.daad.de/eu/index.html),
- berufliche und allgemeine Bildung, Erwachsenenbildung: Nationale Agentur Bildung für Europa beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (www.na-bibb.de/home).

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Die Förderprogramme stellen eines der wichtigsten Instrumente der EU in der Bildungspolitik dar. Durch sie sowie durch langfristige politische Strategien, insbesondere den Lissabon-Prozess, versucht die EU Einfluss auf die nationalen Bildungssysteme zu nehmen und eine größere **Angleichung der nationalen Bildungspolitiken** zu erreichen. Rechtliche Verbindlichkeit kommt den Regelungen, Programmen und Aktionen der EU in der Bildungspolitik zwar meist nicht zu, die Mitgliedsstaaten gehen eine politische Selbstverpflichtung ein. Über den Vergleich von Zahlen, z. B. zur Weiterbildungsteilnahme, kann dennoch politischer Druck auf die einzelnen Staaten ausgeübt werden (vgl. Bechtel/ Lattke 2005). Weiterbildungspolitisch brisant ist z. B. die im internationalen Vergleich schwache bis mittelmäßige Position der Weiterbildungsteilnahme in Deutschland. Dies ist auch der Unterausstattung mit Ressourcen geschuldet. Im Vergleich der EU- bzw. der OECD-Länder lässt sich die Weiterbildungsbeteiligung durch stärkere Steuerfinanzierung (z. B. in Dänemark) bzw. gesetzlich vorgeschriebene Weiterbildungsfonds (z. B. in Frankreich; vgl. Drexel 2006) in positiverer Weise beeinflussen, als dies in Deutschland mit einem intransparenten Finanzmix möglich ist.

Zur Reflexion

- **Seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 kommt der EU ein „subsidiärer Bildungsauftrag" zu. Über welchen Handlungsspielraum verfügt die EU, um auf die Weiterbildung in Deutschland Einfluss zu nehmen? Welche Grenzen sind der Union gesetzt?**

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

7. Perspektiven

Zusammenfassend werden im Folgenden zunächst einige der Erörterungen zu den Themen Recht und Politik der Weiterbildung kurz rekapituliert. Daran schließt sich eine kritische Einschätzung der bisherigen politischen Bemühungen an, lebenslanges Lernens umzusetzen. Kern der Kritik ist, dass es an einer angemessenen **Strukturpolitik für die Weiterbildung** mangelt. Plädiert wird für eine Stärkung der öffentlichen Verantwortung für die Weiterbildung.

Die **Weiterbildungsbeteiligung** hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich ausgedehnt von 23 Prozent im Jahre 1979 auf 41 Prozent im Jahre 2003, wobei allerdings die Beteiligungsquote seit 1997 wieder um sieben Prozent gefallen ist (vgl. BMBF 2006). Die langfristig gestiegene Quote zeigt, dass Lernen zum Zwecke der Weiterbildung auf dem Weg ist, zu einem festen Bestandteil von Biografien zu werden. Trotz dieses expansiven Trends ist die Weiterbildungssituation und -entwicklung in Deutschland durch erhebliche Probleme und Defizite gekennzeichnet. Besonders augenfällig und problematisch sind die bestehenden Ungleichheiten bei der Weiterbildungsbeteiligung. Weiterbildungsangebote erreichen vorwiegend Menschen mit höherem sozialen Status und höherer Formalbildung. Während zum Beispiel Führungskräfte in Unternehmen von Weiterbildung erheblich profitieren, haben andere Teile der Belegschaft geringe Zugangschancen zum betrieblichen Lernen. Für sie entsteht ein großer individueller Druck, Weiterbildung als private „Bringschuld" zu leisten, um beruflich nicht ins Hintertreffen zu geraten oder ihren Arbeitsplatz zu gefährden. Die Last der zu erbringenden Ressourcen Geld und Zeit muss dann vor allem von den Individuen getragen werden. Weitere Probleme sind u. a. die Intransparenz bei Anbietern, Angebot und Kosten, Qualitätsdefizite und unzureichende Qualitätsstandards, eine mangelnde Professionalisierung andragogischer Tätigkeiten sowie eine Unklarheit beim Stellenwert und der Anrechenbarkeit von Zertifikaten und Abschlüssen.

Die Probleme und Defizite sind kennzeichnend für den bestehenden, vergleichsweise geringen **Systematisierungsgrad** der Weiterbildung im Hinblick auf rechtliche, finanzielle, organisatorische, curriculare und professionelle Aspekte. Gemessen am Postulat, lebenslanges Lernens für alle zu realisieren, kann die Weiterbildungsstruktur als stark defizitär bezeichnet werden. Die Aufgabe von Weiterbildungspolitik wäre es dann, die Reichweite der Defizite zu begrenzen. Allerdings ist das Politikfeld Weiterbildung durch eine **Gestal-**

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

tungszurückhaltung geprägt. Finanzielle Zuschüsse und Zuwendungen werden zurückgefahren. Initiativen, die eine einheitliche rechtliche Rahmenordnung für Weiterbildung zu verwirklichen versuchen, werden nicht aufgegriffen. Die Verantwortung für das Lernen wird dem Individuum übertragen, wozu auch das Aufbringen der Ressourcen Geld und Zeit für Weiterbildung gehört. Wenn man also überprüft, was gemessen an der hochgesteckten Programmatik „lebenslangen Lernens" umgesetzt worden ist, findet man halbherzige Schritte, die zum Teil auch noch in die falsche Richtung gehen. Kurz gesagt: Gemessen an der Megaprogrammatik lebenslangen Lernens zeigt sich eine regressive Taktik. Es dominiert eine Verschiebung des Politikmodells von einer realen, d. h. finanziell abgesicherten und strukturell wirksamen hin zu einer nur verbal gestützten, **symbolischen Politik.** Der politische Gestaltungsverzicht der Instanzen des politischen Systems (Regierungen, Verwaltungen und Parlamente) wälzt wesentliche Fragen der Weiterbildung auf Tarif- und dann auf Betriebspolitik ab. Die Konflikte vor allem um Geld und Zeit verschieben sich so aus dem öffentlich-politischen in den verteilungs- und arbeitspolitischen Raum. Tarif- und Betriebsvereinbarungen entwickeln sich dann zu Innovationsinstrumenten in der beruflichen Weiterbildung.

Gegenüber staatlicher Verantwortung und Gestaltung dominiert das Prinzip der **Marktsteuerung** in der Weiterbildung. Von einem Weiterbildungsmarkt mit Konkurrenz und Wettbewerb und ohne staatliche Eingriffe wird erwartet, dass eine bedarfsgerechte Versorgung mit qualitativ hochwertigen Angeboten gewährleistet wird. Dabei können doch gerade die Probleme, Defizite und Lücken in der Weiterbildung als Musterbeispiele für ein Marktversagen herangezogen werden. Bildung ist eben kein „normales" Gut u. a. in dem Sinne, dass sich der **Nutzen** und die **Qualität** unmittelbar einschätzen lassen – Bildung ist mit einer hohen Unsicherheit behaftet. Nicht zurechenbare Erträge und Kosten und unabsehbare externe Effekte wie z. B. Veränderungen der Arbeitsanforderungen können zu problematischen Defiziten führen, was insbesondere auch für die gesellschaftlichen Interessen hinsichtlich der Notwendigkeit umfassender Bildung für demokratische Teilhabe und ökonomisches Wachstum gilt. Resultat einer vollständig marktmäßigen Regulierung wäre eine strukturell bedingte Unterinvestition in die Weiterbildung.

Da aber Nutznießer von Weiterbildung nicht nur die Individuen, sondern auch Unternehmen und die Gesellschaft sind, ist Weiterbildung als ein kollektives Gut zu begreifen. Von daher sollte Weiterbildung nicht nur dem Belieben der Individuen, der Familien oder anderer Primärgruppen überlassen bleiben, also

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

der privaten Sphäre. Vielmehr sollte sie in einer öffentlichen Sphäre verantwortet werden. **Öffentliche Verantwortung** für die Weiterbildung kann bedeuten, verbindliche rechtliche Regelungen zu erlassen, die den Betroffenen Ansprüche sichern und Pflichten setzen, Angebote finanziell zu fördern, die ohne öffentliche Hilfe nicht gesichert wären, Sorge für Mindeststandards der Qualität zu tragen oder Lernzeitansprüche zu schaffen, um es nicht ausschließlich den Individuen zu überlassen, die Ressource Lernzeit aufzubringen.

Ein Blick auf die **Rechtsstruktur** der Weiterbildung zeigt allerdings, dass die rechtlichen Regelungen hochgradig zersplittert sind. Weiterbildung in Deutschland ist nicht einheitlich und zusammenhängend geregelt; es besteht eine gering ausgeprägte systematische Rechtsstruktur. Maßgeblich sind vor allem die länderrechtlichen Regelungen, aber auch auf Bundesebene finden sich Vorschriften, die für die Weiterbildung von Belang sind. Insgesamt gesehen sorgt aber das Recht der Weiterbildung für wenig Struktur, d. h. es sichert wenig rechtliche Ansprüche und schreibt wenig Pflichten vor. Initiativen für eine bundeseinheitliche Rahmenregelung, die darauf zielt, Bedingungen und Mittel sicherzustellen, um Zugänge zu Weiterbildung zu ermöglichen, werden von politischer Seite nicht aufgegriffen.

Mit den rechtlichen Regelungen zur Weiterbildung werden allerdings „nur" Rahmenbedingungen der Teilnahme geschaffen. Inwieweit diese genutzt werden können, hängt wesentlich auch von den **Ressourcen** ab, die den Lernenden zur Verfügung stehen. Dabei geht es nicht nur um einen finanziellen, sondern auch um einen zeitlichen Aufwand. Für Lerntätigkeiten müssen zeitliche Budgets aufgebracht werden. Ein wesentlicher Grund für die Nicht-Nutzung von Weiterbildungsmöglichkeiten sind mangelnde zeitliche Freiräume bei zunehmender Arbeitsdichte. Eine gesellschaftliche Diskussion über **Lernzeitansprüche** ist allerdings erst im Entstehen. Aktuell erscheinen Lernzeiten eher gefährdet. Weiterbildungsetats werden gerade in konjunkturell schwierigen Phasen gekürzt. Bei einem weiter bestehenden Lerndruck besteht die Gefahr, dass Weiterbildung in die Freizeit verschoben und ausschließlich als „Bringschuld" des Einzelnen aufgefasst wird.

Für die Umsetzung von Lernzeitansprüchen und andere relevante Bereiche müssen angemessene Strukturen in der Weiterbildung geschaffen werden, die Ansprüche dauerhaft sichern. Jedoch gibt es für eine Strukturentwicklung des deutschen Weiterbildungssystems hin zum „lebenslangen Lernen" in der bildungspolitischen Diskussion keine perspektivisch geklärte Implementations-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

strategie. Angesichts der Situation im Weiterbildungsbereich besteht ein hoher Handlungsbedarf sowohl für die Unternehmen als auch für die Verbände, die Weiterbildungsinstitutionen, die Kommunen, die Länder bis hin zur Bundes- und Europaebene. Die bestehende Diffusität und Intransparenz der Weiterbildung macht es notwendig, rechtliche Instrumente **systematisierender Regulationen** zu entwickeln, wenn die Leistungen von Weiterbildung für ökonomisches Wachstum und Arbeitsmarkt, Demokratie und individuelle Entfaltung gesichert werden sollen.

Die Weiterentwicklung der Weiterbildung wird davon abhängen, ob über die zahlreichen Projekte, Programme und Modellversuche hinaus strukturpolitische Rahmensetzungen geklärt werden. Wenn man über singuläre Projekte und einzelne Modellversuche hinaus eine langfristig nachhaltige Entwicklung des Weiterbildungssystems in Gang setzen will, muss eine entsprechende **Strukturpolitik für die Weiterbildung** entwickelt und abgesichert werden.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Glossar

Föderalismus
Das Grundgesetz schreibt die bundesstaatliche Ordnung (Föderalismus), also die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Bund und Länder, zwingend vor (Art. 20 Abs. 1 „Bundesstaat"; Art. 79 Abs. 3 Unzulässigkeit einer Änderung der bundesstaatlichen Ordnung; Präambel). Die Bundesländer sind Staaten mit eigenen Verfassungen und Institutionen des parlamentarischen Regierungssystems (Parlament, Regierung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit). Gleichzeitig bindet das Grundgesetz die Länder an die auch für den Bund geltenden Staatsziele (Art. 28 Abs. 1 „Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates"). Zuständigkeiten und Aufgaben von Bund und Ländern bei Gesetzgebung und Verwaltung sind im Grundgesetz geregelt (Art. 30; Art. 70 ff.). Die Länder haben weitgehende Selbstbestimmungsrechte in ihren Kompetenzbereichen, z. B. in den Bereichen Kultur, Bildung und Polizei. Durch die Föderalismus-Reform ist die Stellung der Länder im Bildungs- und Kulturbereich gestärkt worden.

Horizontale Desintegration
Die geteilte Zuständigkeit von Bund und Recht für die Weiterbildung stabilisiert eine Besonderheit der deutschen Weiterbildungsordnung: und zwar die Trennung von beruflicher und allgemeiner Weiterbildung, die als horizontale Desintegration bezeichnet wird. Förderrechtlich werden berufliche und allgemeinbildende Inhalte voneinander getrennt. Beispiel: Von der Bundesagentur für Arbeit werden im Rahmen des SGB III grundsätzlich nur Weiterbildungsmaßnahmen gefördert, die beruflich verwertbare Inhalte behandeln. Nicht berufsbezogene bzw. umfassender bildende Inhalte werden von der Förderung explizit ausgeschlossen.

Kulturhoheit
Im Grundgesetz sind die Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundes und der Länder bei Gesetzgebung und Verwaltung geregelt (Art. 30; Art. 70 ff.). Der Begriff Kulturhoheit bezeichnet die primäre Gesetzgebungszuständigkeit der Länder auf dem Gebiet der Kultur v. a. für das Schul-, Hochschul- und sonstige Bildungswesen. Die Kulturhoheit der Länder ergibt sich aus der eingeschränkten Regelungskompetenz, die das Grundgesetz dem Bund einräumt und der grundsätzlichen Zuweisung staatlicher Aufgaben an die Länder durch Art. 30 GG.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Lernzeit
Lernaktivitäten hängen von zwei zentralen Ressourcen ab: Geld und Zeit. Im Kontext lebenslangen Lernens müssen Zeitanteile (wie auch Geldanteile) des gesellschaftlichen Reichtums für Weiterbildungsbemühungen kontinuierlich aktiviert werden. Dies betrifft Individuen, Organisationen (z. B. Unternehmen) und öffentliche Förderung. Es müssen zeitliche Budgets aufgebracht werden. Je nach Gegenstand und Anlass gibt es unterschiedliche Interessen der Akteure; entsprechend unterscheidet sich die Bereitschaft, Zeitressourcen aufzubringen. Eine gesellschaftliche Diskussion über Lernzeitansprüche wird immer wichtiger. So finden sich zunehmend in Betriebs- und Tarifvereinbarungen Festlegungen von Lernzeitansprüchen. Lernzeiten sind aber auch immer wieder gefährdet; Weiterbildungsetats werden gekürzt. Bei weiter bestehendem Lerndruck besteht die Gefahr, dass Weiterbildung in die Freizeit verschoben wird.

Mittlere Systematisierung der Weiterbildung
Begriff zur Kennzeichnung der besonderen Gestalt der Weiterbildung. Gegenüber anderen Bereichen des Bildungssystems wie Schule und Hochschule ist die Weiterbildung gering formalisiert und wenig geordnet. Sie weist im Vergleich allenfalls einen „mittleren" Grad der Systematisierung auf. Dies betrifft die Aspekte Recht, Institutionen und Aktivitäten, Zugang, Finanzierung, Curriculum und Personal. Es gibt einschlägige Gesetze, aber es gibt kein einheitliches Weiterbildungsrecht, so wie es etwa ein Berufsbildungsrecht des Bundes gibt, das zusammenhängend und umfassend die berufliche Weiterbildung reguliert.

Öffentliche Verantwortung
Öffentliche Verantwortung bezogen auf die Weiterbildung soll heißen, dass sie nicht dem Belieben der Individuen, Familien und sonstigen Primärgruppen überlassen bleibt, sondern in gesellschaftlich organisierten Verfahren, also in einer öffentlichen Sphäre, verantwortet wird (vgl. Richter 1994). Weiterbildung ist demnach als öffentliche, also nicht ausschließlich private, aber auch nicht unmittelbar staatliche Aufgabe anzuerkennen. Dies kann zum Beispiel bedeuten, verbindliche rechtliche Regelungen mit Ansprüchen und Pflichten zu erlassen, Angebote finanziell zu fördern, die ohne öffentliche Hilfe nicht gesichert wären, oder Sorge für Mindeststandards der Qualität zu tragen. Träger öffentlicher Verantwortung sind neben dem Staat insbesondere die großen gesellschaftlichen Machtgruppen und Verbände wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Kirchen sowie die berufsständischen Körperschaften (z. B. Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer).

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Politik

Politisches Handeln erzeugt Regelungen des Zusammenlebens, die für alle verbindlich gelten sollen. In Gesellschaften der Gegenwart sind dies Gesetze, Verordnungen und Regelungen, Leistungen und öffentliche Programme, die in öffentlich-rechtlich festgelegten Institutionen (v. a. Regierungen und Parlamenten) und Verfahren gebildet werden. Das Netz solcher Regelungen und Leistungen ist je nach Gesellschaft und Bereich sehr unterschiedlich. Gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeiten finden vor allem Ausdruck in Recht, in Gesetzen und Verordnungen, deren Verletzung sanktioniert werden kann. Zentrales Medium der Politik ist Macht, die allein die Durchsetzung von Verbindlichkeiten zu sichern vermag.

Recht

Recht muss von Gerechtigkeit, Moral oder Sitte unterschieden werden. Diese Prinzipien müssen keineswegs gleichlaufend sein; sie können sogar gegeneinander stehen. Im Unterschied zu den anderen Prinzipien sieht das Recht Sanktionen vor, wenn die Regeln nicht eingehalten werden. Recht kann als eine herrschaftsgestützte Ordnung der Verhältnisse zwischen Individuen und Institutionen gefasst werden. Ziel ist es, das Zusammenleben in einer Gesellschaft verbindlich und auf Dauer zu regeln und soziale Konflikte zu vermeiden bzw. stillzustellen. Unterschieden wird gemeinhin zwischen objektivem und subjektivem Recht. Als objektives Recht wird ein System zeitlich und räumlich tatsächlich geltender und garantierter Rechtsnormen bezeichnet (Rechtsordnung). Es handelt sich um in der Regel staatlich erzwingbares, d. h. mit legitimer Zwangsgewalt versehenes Recht. Demgegenüber wird als subjektives Recht der Anspruch bezeichnet, der für einen Berechtigten aus dem objektiven Recht erwächst. Zu unterscheiden sind weiterhin unterschiedliche Geltungsbereiche: Völkerrecht, internationales und europäisches Recht, Nationalrecht (Bundes- und Länderrecht), rechtliche Normen der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften (Gemeinden, Landkreise) und der berufsständischen Körperschaften (Kammern). Die Begründung von Rechtsnormen ist historisch entwickelt. Nach dem Zerfall einer gott- bzw. naturgegebenen Ordnung müssen neue Steuerungsprinzipien des gesellschaftlichen Zusammenlebens entwickelt werden. Dabei gilt die Einsicht, dass es um historisch entwickelte und sich entwickelnde Aushandlungsverhältnisse zwischen sozialen Gruppen geht.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Sozialstaatsprinzip
Sozialstaatlichkeit ist eines der zentralen Staatsstrukturprinzipien der Bundesrepublik Deutschland. Ziel ist es, soziale Gerechtigkeit, Sicherheit und Gleichheit zu anzustreben (Art. 20 Abs. 1 GG „sozialer Bundesstaat", Art. 28 „sozialer Rechtsstaat"). Es geht um das Bestreben, mit den Mitteln der Sozialpolitik die Lebensbedingungen anzugleichen und gerade für sozial Benachteiligte zu verbessern. Das Sozialstaatsprinzip ist ein dynamisches Prinzip, dessen Ausgestaltung immer wieder neu geregelt werden muss abhängig von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen und dem gesellschaftlichen Bewusstsein. Im Zentrum der Sozialpolitik stehen die sozialen Sicherungssysteme (Krankenversicherung, Pflegeversicherung etc.). In einem weiteren Sinne werden aber auch z. B. Maßnahmen der Bildungspolitik umfasst, z. B. finanzielle Unterstützung für Weiterbildungsinteressierte.

Supportstrukturen
Begriff zur Bezeichnung institutionalisierter unterstützender Vorleistungen für Weiterbildungsteilnahme. Solche Leistungen können sich direkt auf die Vorbereitung und Begleitung von Lernprozessen beziehen wie auch außerhalb des direkten Lernprozesses greifen und sich dabei entweder an potenzielle Abnehmer (individuell Teilnehmende oder auch Gruppen), an das Weiterbildungspersonal oder an Weiterbildungsinstitutionen richten. Aufgaben können sein: Information über Weiterbildungsangebote, Beratung von Teilnehmenden und potenziell Teilnehmenden, Qualitätssicherung der Angebote, Curriculumentwicklung, Qualifizierung des Weiterbildungspersonals, Unterstützung der Weiterbildungsinstitutionen in Management und Steuerung und Management von Infrastrukturen der Weiterbildung. Diese Unterstützungsleistungen können in den seltensten Fällen von einer einzigen Institution angeboten werden. Aktuelle Entwicklungen gehen daher in eine andere Richtung. Über Netzwerke oder Weiterbildungsverbünde wird versucht, möglichst viele dieser Leistungen in Kooperation auf regionaler Ebene anzubieten.

Systemregulation
Bezeichnet die Herstellung gesellschaftlicher Ordnung im sozialen und wirtschaftlichen Bereich mittels staatlicher Gebote, Verbote, Verordnungen, Normsetzungen und finanzieller Bezuschussung einerseits oder mittels marktwirtschaftlicher Abstimmung über den Austausch von Finanzen andererseits. Daraus ergibt sich das für die Bundesrepublik Deutschland zentrale Prinzip der gemischtwirtschaftlichen Ordnung in einem Sozialstaat.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Transformation des Staates (Staatsfunktionen)
Die Aufgaben und Funktionen des Staates haben sich verändert: „In den vergangenen drei Jahrzehnten haben Globalisierung, Privatisierung oder Individualisierung eine neue Dynamik in Gang gesetzt. Unsere Arbeitshypothese lautet: Die Staatskonstellation des goldenen Zeitalters löst sich nicht einfach auf, sie zerfasert vielmehr“ (Leibfried/Zürn 2006, S. 13). Zerfaserung wird als eine Veränderung von vier Konstellationen gefasst: Der Ressourceneinsatz wird immer wieder neu hinterfragt (1). Die Rechtsstaatlichkeit internationalisiert sich und das Nationalrecht wird in ein Geflecht inter- bzw. subnationaler Formen überführt (2). Die Legitimation des Staates wird weiterhin auf der nationalen Ebene hergestellt, teilweise gehen Grundlagen aber schleichend in eine postnationale Konstellation über (3). Der Interventionsstaat wandelt sich von der kollektiven Daseinsvorsorge hin zu einer stärker kommerzialisierten und privatisierten Eigenleistung (4). Dies bedeutet bezogen auf (a) das Ressourcenproblem: Welche Anteile gesellschaftlichen Reichtums werden abgeschöpft und wofür werden diese eingesetzt (ist es z. B. sinnvoll, Ressourcen für Weiterbildung umzuverteilen, statt diese vollständig dem Markt zu überlassen?), (b) das Rechtsproblem: Wie sind Verfahren zu regeln oder ergeben sich nicht zwangsläufig Mitnahmeeffekte, z. B. bei Umschulungsmaßnahmen in Betrieben?, (c) das Legitimationsproblem: Wie sind öffentliche Aktivitäten – z. B. in der Weiterbildung – zu rechtfertigen und welche Aufgaben soll dabei der Staat übernehmen?, (d) das Wohlfahrtsproblem: Sind Umverteilungseffekte überhaupt erwünscht? Oder ist nicht der Sozialstaat, der auch für Beteiligung in Weiterbildungsaktivitäten sorgt, up to date? Um diese Fragen geht es in den Auseinandersetzungen um Gerechtigkeit – auch in der Weiterbildung –, wenn nach Teilhabemöglichkeiten verschiedener Gruppen gefragt wird.

Vertikale Desintegration
Im Grundgesetz ist für die Bundesrepublik Deutschland die bundesstaatliche Ordnung (Föderalismus) vorgeschrieben. Aus dieser Bestimmung des Grundgesetzes resultiert das Problem der „vertikalen Desintegration“ in der Weiterbildung. Gemeint ist damit: Weiterbildung in Deutschland ist nicht einheitlich und zusammenhängend geregelt; es gibt kein einheitliches, eben integriertes Weiterbildungsrecht. Vielmehr sind aufgrund der geteilten Zuständigkeit von Bund und Ländern – der Bund ist über das Arbeitsrecht für die berufliche, die Länder über die Kulturhoheit für die allgemeine Weiterbildung zuständig – die gesetzlichen Bestimmungen, die Weiterbildungsaktivitäten regulieren, hochgradig zersplittert.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Annotierte Literatur

Recht der Weiterbildung

Krug, P./Nuissl E. (Hrsg.) (2007): Praxishandbuch WeiterbildungsRecht. München

Ausgehend von Handlungsfeldern der Weiterbildung werden in elf Beiträgen die im jeweiligen Kontext relevanten Rechtsvorschriften erläutert. Die Bandbreite reicht von Fragen der Weiterbildungsförderung, des Management und Controlling in Einrichtungen und der Qualitätssicherung, der Rechtsstellung von Teilnehmenden und dem Personal in der Weiterbildung bis hin zur Anerkennung von Abschlüssen und Zertifikaten. In einem eigenen Beitrag werden rechtlich relevante Sachverhalte in der beruflichen und wissenschaftlichen Weiterbildung dargestellt. Gerahmt werden die Beiträge in diesem Loseblattwerk durch einen Beitrag zum Rechtssystem und einem zu Bestimmungen auf europäischer Ebene. Die dem Werk beiliegende CD enthält alle einschlägigen Rechtsvorschriften im Wortlaut einschließlich der Richtlinien zu den Förderprogrammen von Bund, Ländern und EU (vgl. www.die-bonn.de/service/oekonomie_recht/literatur.asp).

Richter, I. (1993): Recht der Weiterbildung. Baden-Baden

Dem Autor dieses Bandes gelingt eine rechtlich fundierte und gut verständliche Darstellung zum Recht der Weiterbildung, wie es sich 1993 darstellte. Er konzipiert ein „Recht auf Weiterbildung" und begründet die öffentliche Verantwortung für die Qualität der Weiterbildung. Dafür versucht er rechtliche Gestaltungsformen zu finden. Detailliert werden verfassungsrechtliche Grundlagen und rechtliche Gestaltungsprinzipien des Weiterbildungsrechts behandelt. Das Recht auf Förderung der beruflichen Bildung gemäß Arbeitsförderungsgesetz wird erläutert. Der Autor stellt Formen von Koordination und Kooperation im Bereich der Weiterbildung nach derzeitigem Recht dar und unterbreitet einen Vorschlag, Kooperation und Koordination in der Weiterbildung durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zu begründen (vgl. www.fachportal-paedagogik.de/fis_bildung/suche/fis_set.html?FId=343175).

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Weiterbildung und Politik

Dröll, H. (1999): Weiterbildungspolitik. Bad Heilbrunn
Der Band bietet einen Überblick über „Politische Positionen zum vierten Bildungssektor" und benennt die Akteure der Weiterbildungsdiskussion sowie deren wesentlichen Aspekte (inhaltlicher, rechtlicher, ökonomischer oder sozialpolitischer Art). Neben grundsätzlichen Streitpunkten, die sich primär auf die Frage nach dem Verhältnis von öffentlicher Verantwortung und Marktorientierung sowie auf die Frage nach funktionaler oder personaler Weiterbildung beziehen, werden aktuelle „Streitpunkte" wie Qualität, Zertifizierung, Selbststeuerung oder Forschung benannt, an denen sich die Diskussion konkret entfaltet.

Wittpoth, J. (1997): Recht, Politik und Struktur der Weiterbildung. Baltmannsweiler
Ausgehend von einem Bedeutungszuwachs des quartären Sektors unseres Bildungssystems und der gleichzeitig zunehmenden Unübersichtlichkeit durch ein buntes Spektrum von Akteuren und Institutionen versucht dieses Buch eine zusammenfassende Darstellung gesellschaftlicher und rechtlicher Voraussetzungen, wesentlicher struktureller Merkmale sowie politischer Positionen zur Gestaltung des quartären Bildungssektors. In einer Vorstellung verschiedener Blickwinkel auf die Situation und möglicher Perspektiven lebenslangen Lernens geht es vor allem um die Forderung nach einem Bürgerrecht auf Bildung und Möglichkeiten seiner rechtlichen Absicherung. Dann wird die Struktur des quartären Sektors vor allem auf Institutionenebene dargestellt. Die anfangs diskutierten rechtlichen Bedingungen von Weiterbildung werden abschließend bezogen auf die Frage nach öffentlicher Verantwortung in der Weiterbildung (vgl. www.fachportal-paedagogik.de/fis_bildung/suche/fis_set.html?FId=469879)

Öffentliche Verantwortung

Faulstich, P./Bayer, M. (Hrsg.) (2005): Lerngelder. Hamburg
Die in diesem Band veröffentlichten Beiträge gehen auf eine Initiative von GEW, IG Metall und ver.di zu einer bundeseinheitlichen gesetzlichen Regelung in der beruflichen Weiterbildung zurück. Der Band bietet eine Auseinandersetzung mit der Frage nach öffentlicher Verantwortung in der Weiterbildung. Verschiedene Modelle der Finanzierung von Weiterbildung werden dargestellt und diskutiert: Neben Bildungsgutscheinen und Lernzeitkonten wird – auch mit Blick auf die europäischen Nachbarn Frankreich und Niederlande – vor allem die Möglich-

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

keit von Bildungsfonds als Finanzierungsmöglichkeit befürwortet. Die Autoren begründen so die Notwendigkeit öffentlicher Verantwortung.

Lernzeiten

Faulstich, P. (Hrsg.) (2002): Lernzeiten. Hamburg
Die Teilhabe an Weiterbildung ist heute zu einer neuen sozialen Frage geworden. Um lebenslanges Lernen und das Recht auf Weiterbildung in die Realität umzusetzen, müssen Voraussetzungen und Lernmöglichkeiten geschaffen werden. Darüber hinaus müssen breite Teilnahmemöglichkeiten und Berechtigungen für alle hergestellt werden, um den Ausschluss und die damit verbundene Beschränkung der Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten des Einzelnen zu verhindern. In dem Buch werden die durch die Initiative von GEW, IGM und ver.di angestoßenen bundesgesetzlichen Regelungen in der Weiterbildung (Betriebsvereinbarungen, Tarifverträge, Bildungsurlaub) dokumentiert und diskutiert (vgl. http://mail.die-bonn.de/webopac/index.asp)

Europäischer Kontext

Bechtel, M./Lattke, S./Nuissl, E. (2005): Portrait Weiterbildung Europäische Union. Bielefeld
Der Band präsentiert die Europäische Union als Akteurin der Bildungspolitik. Zusammengestellt werden Institutionen, Instrumente und politische Leitlinien der Europäischen Union, die sich auf die Weiterbildung beziehen. Dargestellt werden: Akteure der europäischen Weiterbildungspolitik und ihre Instrumente, die historische Entwicklung, die rechtlichen Grundlagen, Politikfelder, Förderprogramme, Lehre und Forschung und Trends und Perspektiven. In einem Anhang werden unter anderem Informationen über zentrale Dokumente, Sekundärliteratur, Institutionen und Netzwerke gegeben. Sichtbar gemacht wird damit die Systematik der zukünftigen europäischen Weiterbildungspolitik.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Literatur

Abendroth, W. (1967): Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Neuwied

Adler, S. (1977): Instrumentarium zur Begutachtung beruflicher Erwachsenenbildungsmaßnahmen gemäß § 34 AFG: Bericht über die Entwicklung praxisorientierter Hilfen für die Bewertung von beruflichen Erwachsenenbildungsangeboten. HannoverAmtsblatt der Europäischen Union. C 79, 01.04.2006. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_079/c_07920060401de00010019.pdf (Stand: 31.07.2007)

Baethge, M./Baethge-Kinsky, V. (2004): Der ungleiche Kampf um das lebenslange Lernen. Münster

Bahnmüller, R./Bispinck, R./Schmidt, W. (1991): Weiterbildung durch Tarifvertrag. Am Beispiel der betrieblichen Umsetzung des Lohn- und Gehaltsrahmentarifvertrages der Metallindustrie in Nordwürttemberg/Nordbaden. In: WSI-Mitteilungen, H. 3, S. 171–180

Bahnmüller, R./Bispinck, R./Schmidt, W. (1993): Betriebliche Weiterbildung und Tarifvertrag. Eine Studie über Probleme qualitativer Tarifpolitik in der Metallindustrie. München u. a.

Bahnmüller, R./Fischbach, S. (2006): Qualifizierung und Tarifvertrag. Befunde aus der Metallindustrie Baden-Württembergs. Hamburg

Bahnmüller, R./Jentgens, B. (2006): Weiterbildung durch Tariffonds – Erfahrungen und Befunde aus der westdeutschen Textil- und Bekleidungsindustrie. Hamburg

Bardeleben, R. v. u. a. (1996): Individuelle Kosten und individueller Nutzen beruflicher Weiterbildung. Bielefeld

Bayer, M. (2000): Initiative für ein Bundesrahmengesetz Weiterbildung. In: BLK (Hrsg.): Erster Kongress des Forum Bildung. Bonn, S. 798–805

Bayer, M. (2002): Bundesgesetzinitiative zur Weiterbildung – Anstöße und Verlauf. In: Faulstich, P. (Hrsg.): a.a.O., S. 164–186

Bechtel, M./Lattke, S. (2005): Überwiegend „Soft Law". In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung, H. 3, S. 30–32

Bechtel, M./Lattke, S./Nuissl, E. (2005): Porträt Weiterbildung Europäische Union. Bielefeld

BIBB (Hrsg.) (1991): Checkliste Qualität beruflicher Weiterbildung. Berlin/Bonn

BIBB (Hrsg.) (2006): Geschäftsbericht 2005. Bonn

BMBF (2001): Lebensbegleitendes Lernen für alle. URL: www.bmbf.de/pub/aktionsprogramm_lebensbegleitendes_lernen_fuer_alle.pdf (Stand: 10.07.2007)

BMBF (2004): Berufliche und soziale Lage von Lehrenden in der Weiterbildung. Bericht zur Pilotstudie. Bonn/Berlin

BMBF (2006): Berichtssystem Weiterbildung IX. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn/Berlin

BMBW (1985): Thesen zur Weiterbildung. Bonn

BMBW (Hrsg.) (1993): Berichtssystem Weiterbildung 1991. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in den alten und neuen Bundesländern. Bonn

Bockemühl, C. (1977): Zur politischen und gesellschaftlichen Funktion der Erwachsenenbildung. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, H. 3, S. 188–203

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Bocklet, R. (1975): Öffentliche Verantwortung und Kooperation – Kriterien zur Organisation der Weiterbildung. In: Deutscher Bildungsrat (Hrsg.): Umrisse und Perspektiven der Weiterbildung. Stuttgart, S. 109–145

Breisig, T. (1997): Personalentwicklung und Qualifizierung als Handlungsfeld des Betriebsrats. Baden-Baden

Brinckmann, H./Grimmer, K. (1974): Rechtsfragen der Weiterbildung, der Information und der Bildungsstatistik. In: Deutscher Bildungsrat (Hrsg.): Weiterbildungsinformationssystem. Stuttgart, S. 67–170

Bröckling, U. (2000): Gouvernementalität der Gegenwart: Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt a.M.

Bubenzer, R. (1983): Grundlagen der Staatspflichten auf dem Gebiet der Weiterbildung. Frankfurt a.M.

Bundesagentur für Arbeit (2007): SGB II. Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Jahresbericht 2006. Nürnberg

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2006): Bildung im Zahlenspiegel. Wiesbaden

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (1993): Förderung der beruflichen Weiterbildung. Bericht über die Teilnahme an beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung (jährlich). Nürnberg

Bundesausschuss für Berufsbildung (1976): Empfehlung über Kriterien und Verfahren für den Erlaß von Fortbildungsordnungen und deren Gliederung. Bonn. URL: www.bibb.de/dokumente/pdf/empfehlung_036_-_erla__von_fortbildungsordnungen_123.pdf. (Stand: 31.07.2007)

Bund-Länder-Kommission (2005): Bildungsfinanzbericht 2003/2004. Bonn

CDU-Bundestagsfraktion (2000): Aufbruch in die lernende Gesellschaft. Berlin. URL: www.cdu.de/doc/pdfc/ba20112000_aufbruch_in_die_lernende_gesellschaft.pdf. (Stand: 08.08.2007)

Cremer, C.-M. (2002): Schleswig-Holstein. In: Faulstich, P./Vespermann, P.: a.a.O., S. 315–333

Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen (Hrsg.) (1960): Zur Situation und Aufgabe der deutschen Erwachsenenbildung. Stuttgart

Deutscher Bildungsrat (1970): Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart

Deutscher Bundestag (1989): 11. Wahlperiode: Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000". Drucksache 11/5349 vom 14.09.1989. Bonn

Deutscher Bundestag (1990): Schlußbericht der Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000". Anhangsband Bundestagsdrucksache 11/7820 vom 05.09.1990. Bonn

Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.) (1994): Berufs- und Weiterbildung 1993/94. Bonn

Drexel, I. (2006): Die Alternative zur Individualisierung des Weiterbildungsaufwands: Pflichtausgaben der Betriebe und Umlagefonds – das Beispiel Frankreich. In: BIBB (Hrsg.): Kosten, Nutzen, Finanzierung beruflicher Weiterbildung. Ergebnisse der BIBB-Fachtagung vom 02.–03.06.2005 in Bonn. Bielefeld, S. 113–131

Dröll, H. (1999 a): Weiterbildung als Ware. Ein lokaler Weiterbildungsmarkt – das Beispiel Frankfurt. Schwalbach/Ts.

Dröll, H. (1999 b): Weiterbildungspolitik. Bad Heilbrunn

Düwell, F. J. (1995): Freistellung für die politische und berufliche Weiterbildung – ein Überblick über die Rechtssprechung. Beiträge und Ergebnisse einer Fachtagung „Bildungsurlaub zwischen Rechtssprechung und Pädagogik" im Frühjahr 1995. Werkhefte für politische Bildung und Arbeitnehmerweiterbildung, H. 3

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Edding, F. (1988): Eine Bundesrahmenordnung für die Weiterbildung? In: Streitsache: Mehr Markt in der Weiterbildung. Köln, S. 22–34

Fahle, K. (2006): Europäische Union. In: Krug, P./Nuissl, E. (Hrsg.): Praxishandbuch WeiterbildungsRecht. Loseblattwerk. München, 11.0, S. 1–88

Faulstich, P. (1993): Qualität, Organisation und Systemstrukturen in der Erwachsenenbildung. In: Hessische Blätter für Volksbildung, H. 2, S. 97–102

Faulstich, P. (1994): Erwachsenenbildung nach der Jahrtausendwende. In: Fischer, A./Hartmann, G. (Hrsg.): In Bewegung – Dimensionen der Veränderung von Aus- und Weiterbildung. Bielefeld, S. 120–133

Faulstich, P. (Hrsg.) (2002): Lernzeiten. Hamburg

Faulstich, P. (2003): Weiterbildung. In: Cortina, K. u. a. (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Reinbek, S. 625–660

Faulstich, P./Bayer, M. (Hrsg.) (2005): Lerngelder. Hamburg

Faulstich, P./Faulstich-Wieland, H./Nuissl, E. u. a. (1992): Weiterbildung für die 90er Jahre. Gutachten über zukunftsorientierte Angebote, Organisationsformen und Institutionen. Weinheim

Faulstich, P./Gnahs, D. (2005): Weiterbildungsbericht Hessen. Lebensbegleitendes Lernen: Weiterbildungsstrukturen und -trends. Frankfurt a.M.

Faulstich, P./Gnahs, D./Sauter, E. (2003): Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung. Ein Gestaltungsvorschlag. Gutachten im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Berlin u. a.

Faulstich, P./Gnahs, D./Sauter, E. (2004): Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung. Bonn. URL: http://library.fes.de/pdf-files/asfo/02584.pdf (Stand: 10.07.2007)

Faulstich, P./Schmidt-Lauff, S. (2000): Lernchancen durch Time-Sharing. In: Personalwirtschaft, H. 10, S. 74–78

Faulstich, P./Teichler, U./Bojanowski, A. u. a. (1991): Bestand und Perspektiven der Weiterbildung – Das Beispiel Hessen. Weinheim

Faulstich, P./Teichler, U./Döring, O. (1996): Bestand und Entwicklungsrichtungen der Weiterbildung in Schleswig-Holstein. Weinheim

Faulstich, P./Vespermann, P. (2002): Weiterbildung in den Bundesländern. Weinheim

Faulstich, P./Vespermann, P./Zeuner, C. (2000): Evaluation des Konzepts zur Verbesserung der Weiterbildungsinfrastruktur in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht. Im Auftrag des Landesministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. Hamburg

Faulstich, P./Zeuner, C. (2000): Lebensbegleitendes Lernen in Netzwerken. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung, H. 3, S. 18–20

Friebel, H. u. a. (1993): Weiterbildungsmarkt und Lebenszusammenhang. Bad Heilbrunn

Füssel, P. (2002): Recht der Weiterbildung – Recht auf Weiterbildung. In: Faulstich, P. (Hrsg.): a.a.O, S. 31–46

Gerntke, A./Schmitthenner, H. (2002): Alles klar durch Job-AQTIV. In: Faulstich, P. (Hrsg.): a.a.O., S. 68–75

Gieseke, W. u. a./LSW (Hrsg.) (1997): Die Evaluation der Weiterbildung. Gutachten. Bönen

Gnahs, D. (2001): Evaluation des Weiterbildungssystems der Stadt Braunschweig. In: Nuissl, E./Schlutz, E. (Hrsg.): a.a.O., S. 91–101

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Graeßner, G. (2006): Wissenschaftliche Weiterbildung. In: Nuissl, E./Krug, P. (Hrsg.): Praxishandbuch WeiterbildungsRecht. Loseblattwerk. München, 10.0, S. 1–82

Grimm, D. (Hrsg.) (1996): Staatsaufgaben. Frankfurt a.M.

Grundlagen der Weiterbildung e. V. (Hrsg.) (1981 ff.): Grundlagen der Weiterbildung. Recht. Loseblattwerk. Neuwied

Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) (1986): Weiterbildung im Arbeitnehmerinteresse. Düsseldorf

Hartz, S./Meisel, K. (2004): Qualitätsmanagement. Bielefeld

Haslinger, S./Scherrer, C. (2004): Weiterbildung im internationalen Handelsregime. In: Grundlagen der Weiterbildung-Zeitschrift, H. 4, S. 156–158

Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung (1990): Positionspapier zur Kooperation in der Weiterbildung. Bonn

Heidemann, W. (1999): Dokumentation betrieblicher Vereinbarungen – Auswertung zur Weiterbildung. In: Projektgruppe Lernzeit (Hrsg.): Zukunftswerkstatt „Zeitpolitik und Lernchancen". Universität Duisburg, S. 87–92

Hüser, H. W. (2002): Nordrhein-Westfalen. In: Faulstich, P./Vespermann, P.: a.a.O., S. 229–246

IGM/ver.di (2006): „Mehr und bessere Weiterbildung für alle – Das ist die neue soziale Frage". Berlin

Jäger, C. (2007): Bildungsfreistellung: Individueller Rechtsanspruch im Kontext Lebenslangen Lernens. In: Außerschulische Bildung, H. 2, S. 174–179

Jansen, L./Länge, T. W. (2000): Bildungsurlaub – Instrument zur Lösung von Lernzeitproblemen und zur Förderung lebensbegleitenden Lernens? In: Hessische Blätter für Volksbildung, H. 2, S. 145–153

Kasparek, P./Koop, W. (1991): Zur Wirksamkeit von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 2, S. 317–332

Klein, B. u. a./LfQ (Hrsg.) (2004): Evaluation der Wirksamkeit des Weiterbildungsgesetzes NRW – Lebenswelt- und Arbeitsmarktbezug in einem korrespondierenden Modell Lebensbegleitenden Lernens. Gutachten. Soest

Knoll, J. H. (1976): Institutionen der Erwachsenenbildung. Selbststudienmaterialien der Pädagogischen Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschulverbandes. Frankfurt a.M.: PAS/DVV

Knoll, J. H. (1989): Situation und Stand der Weiterbildung und Weiterbildungsdiskussion. In: Grundlagen der Weiterbildung e. V. (Hrsg.): Grundlagen der Weiterbildung. Praxishilfen. Loseblattwerk. Neuwied, 1.10.10, S. 1–23

Krug, P. (1988): Für den Vorrang öffentlich verfaßter Weiterbildung. In: Bildung und Erziehung, H. 1, S. 25–30

Krug, P. (2006): Qualität in der Weiterbildung. In: Krug, P./Nuissl, E. (Hrsg.): Praxishandbuch WeiterbildungsRecht. Loseblattwerk. München, 6.0, S. 1–124

Krug, P./Nuissl, E. (2007): Praxishandbuch WeiterbildungsRecht. Loseblattwerk. München

Kuhlenkamp, D. (1984): Die Weiterbildungsgesetze der Länder. Analysen, Dokumente, Materialien. Frankfurt a.M.: PAS/DVV

Kuhlenkamp, D. (1997): Weiterbildungsgesetze als Garanten von Weiterbildungschancen. In: Nuissl, E. u. a. (Hrsg.): Pluralisierung des Lehrens und Lernens. Bad Heilbrunn, S. 181–202

Kuhlenkamp, D. (1999): Tendenzen in der Gesetzesentwicklung auf Länderebene. In: Arnold, R./Gieseke, W. (Hrsg.): Die Weiterbildungsgesellschaft, Bd. 2. Bildungspolitische Konsequenzen. Neuwied u. a., S. 158–176

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Kuhlenkamp, D. (2005): Weiterbildungspolitik zwischen Bundesländern und Kommunen. In: Hessische Blätter für Volksbildung, H. 2, S. 115–123

Kultusministerkonferenz der Länder (1964): Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Erwachsenenbildung und zum Büchereiwesen vom 16.–17.01.1964. Bonn

Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (Hrsg.) (1980): Grundposition der Wirtschaft zur beruflichen Weiterbildung. Bonn

Kuwan, H./Gnahs, D./Seusing, B. (1991): Weiterbildungsstatistik in Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 2, S. 277–290

Lange, V. (2006): Fernunterricht. In: Nuissl, E./Krug, P. (Hrsg.): Praxishandbuch WeiterbildungsRecht. Loseblattwerk. München, 8.0, S. 1–38

Landesinstitut für Qualifizierung (LfQ) (Hrsg.) (2004): Evaluation der Wirksamkeit des Weiterbildungsgesetzes NRW. Lebenswelt- und Arbeitsmarktbezug in einem korrespondierenden Modell Lebensbegleitenden Lernens. Soest

Leibfried, S./Zürn, M. (2006): Transformation des Staates? Frankfurt a.M.

Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden, S. 89–110

Melms, B. (2002): Relevanz rechtlicher Regelungen für die Qualitätssicherung in der Weiterbildung auf Ebene der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M.

Meyer, T. (2006): Was ist Politik? Wiesbaden

Nagel, B. (2002): Mehr Markt oder mehr Staat? In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, H. 2, S. 241–260

Nagel, B. (2004): Das Rechtssystem der Weiterbildung. In: Nuissl, E./Krug, P. (Hrsg.): Praxishandbuch WeiterbildungsRecht. Loseblattwerk. München, 1.0, S. 1–82

Nuissl, E./Schlutz, E. (Hrsg.) (2001): Systemevaluation und Politikberatung. Gutachten und Analysen zum Weiterbildungssystem. Bielefeld

Picht, G./Edding, F. u. a. (Hrsg.) (1972): Leitlinien der Erwachsenenbildung. Braunschweig

REPORT (2003): Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung. Zertifikate. H. 4

Richter, I. (1970): Öffentliche Verantwortung für die berufliche Bildung. Stuttgart

Richter, I. (1993): Recht der Weiterbildung. Baden-Baden

Richter, I. (1994): Bildung in öffentlicher Verantwortung. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, H. 3, Beilage

Richter, I. (2006): Recht im Bildungssystem. Eine Einführung. Stuttgart

Rohlmann, R. (1991): Gesetzgebung zur Weiterbildung. Vergleichende Darstellung aus den alten Bundesländern. Bonn

Rohlmann, R. (1999): Weiterbildungsgesetze der Länder. In: Tippelt, R. (Hrsg.): Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung. Opladen, S. 402–417

Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (Hrsg.) (1974): Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung. Abschlußbericht. Bielefeld

Scharpf, F. W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift, H. 4, S. 621–634

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Scherrer, C. (2003): Bildung als Handelsware? Die neue GATS-Verhandlungsrunde. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, H. 1, S. 86–100

Schrick, G. (Hrsg.) (1994): Standortfaktor Weiterbildung. Eschborn

Schröder, H./Schiel, S./Aust, F. (2004): Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung. Motive, Beweggründe, Hindernisse. Bielefeld

Schulenberg, W. (1979): Soziale Lage und Weiterentwicklung. Braunschweig

Seitz, B. (1997): Tarifierung von Weiterbildung. Eine Problemanalyse in der Deutschen Metallindustrie. Opladen

Siebert, H. (2006): Lernmotivation und Bildungsbeteiligung. Bielefeld

SPD-Bundestagsfraktion (2005): Weiterbildung fördern – alle Leistungspotentiale ausschöpfen. Berlin. URL: www.ernst-dieter-rossmann.de/Bildung/DiskussionspapierWeiterbildung0105.pdf. (Stand: 08.08.2007)

Stockmann, R. (2004): Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen

Tippelt, R. (Hrsg.) (1994): Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung. Opladen

Vespermann, P. (2005): Zertifikat und System: eine mehrstufige empirische Exploration im IT-Weiterbildungsbereich. Münster

Wagner, A. (1995): Teilnahme am Bildungsurlaub. Daten und Tendenzen. Düsseldorf

Weiß, R. (2001): Weiterbildung in Eigenverantwortung. Köln

Willke, H. (1992): Ironie des Staates. Frankfurt a.M.

Wilms, D. (1985): Aufgaben der Weiterbildung aus der Sicht des Bundes. In: Volkshochschule im Westen, H. 5, S. 251–253

Wittpoth, J. (1997): Recht, Politik und Struktur der Weiterbildung. Bartmannsweiler

WSI-Tarifarchiv (1977): Tarifvertragliche Regelungen über Bildungsurlaub. Düsseldorf

WSI-Tarifarchiv (2000): Qualifizierung und Weiterbildung in Tarifverträgen. Düsseldorf

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Stichwortverzeichnis

A

Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV) 76
Anerkennungsverfahren 87, 94, 98, 100, 105
Angebotsstruktur 16, 18, 93, 97, 100, 103
Arbeitnehmerfreizügigkeit 118
Arbeitsförderung Siehe Sozialgesetzbuch (SGB) III
Arbeitsförderungsgesetz (AFG) 69
Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) 62, 68 f.

B

Bürgerrecht auf Bildung 46
Berufsbildungsgesetz (BBiG) 61 ff.
Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) 45, 47 f.
Betriebsvereinbarungen 112 ff.
Bildungsfreistellung 53, 102
- Anerkennungsverfahren 102, 109
- Anspruch 109
- tarifrechtliche 112

Bildungsfreistellungsgesetze 53, 82, 108 ff.
Bildungsgutschein 58, 71, 73, 81
Bildungsurlaub Siehe Bildungsfreistellungsgesetze
Bundesrahmengesetz zur Weiterbildung 52 ff., 125
Bundesrecht 52, 61 ff.

D

Deinstitutionalisierung 35
Desintegration
- horizontale 16, 20, 46, 55 ff., 127
- vertikale 46, 50 ff., 131
- von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung Siehe horizontale D.

E

Entfaltungsrecht 49
EU-Programme 117, 120 ff.
Europäischer Verfassungsvertrag 116
Evaluation 19, 97

F

Fachkundige Stellen (§ 87 SGB III) 71, 75 ff.
Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG) 67 f.
Fortbildungsabschlüsse 63 f., 69
Fortbildungsordnung 62 f.
Föderalismus 50 ff., 61, 127
Föderalismus-Reform 42, 53, 66, 127
Förderung 23, 34, 57, 73, 87, 97 f., 102 ff., 112
Förderungslücken 18

G

GATS 119
Gestaltungsoptionen 19 ff.
Gewerkschaften 39, 52
Grundgesetz (GG) 32, 45, 49, 50 ff., 111
Grundsicherung für Arbeitssuchende Siehe Sozialgesetzbuch (SGB) II
Grundversorgung 93, 98, 103

H

Handwerksordnung (HandwO) 62
Hartz-Gesetze 71, 79
Hochschulrahmengesetz (HRG) 52, 66 f.

I

Innovationspool (Hessen) 95
Institutionelle Gewährleistung 34
Institutionenstruktur 15, 20, 92, 99, 102, 106
Interessengruppen 11, 22, 33, 37 ff.

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

J

Job-AQTIV-Gesetz 71
Job-Rotation 71

K

Kommunale Selbstverwaltung 112
Kulturhoheit der Länder
9, 43, 51, 54, 56, 127

L

Länderrecht 61, 81 ff.
Lernzeit(ansprüche) 34, 40, 45, 53,
108, 111, 113, 125, 128, 134
Lissabon-Strategie 14, 116

M

Maastrichter Vertrag 116 f.
Maßnahmequalität (§ 85 SGB III) 74 f.
Marktversagen 28 ff., 39, 124
Marktwirtschaft (soziale) 28
Meister-BAföG 68 f.
Minimumgrundrecht 48
Mitbestimmungsurteil (BVerfG) 47
Mittlere Systematisierung 25 ff., 128

N

Netzwerke 33, 104
Netzwerkversagen 33
Nutzen von Weiterbildung
19, 23, 28 f., 36, 124

O

Öffentliche Verantwortung 12, 28,
31 ff., 37, 43, 49, 56, 96, 107,
123, 125, 128, 133

P

Partizipationsrecht 49
Personalstruktur 20, 27, 43, 70, 92,
97, 100, 103, 106 f.
Pflichtangebot 30, 93, 98
Politik 14, 21 ff., 31, 33, 35 f., 42 ff.,
58, 129, 133
der EU 116
der Länder 12, 42 f.
des Bundes 12, 42
evaluierende 58
Politikverzicht 23
Politische Akteure 9, 22 f., 26, 37, 53
Politische Parteien 37, 40 f., 52
Professionalität 17, 20, 98, 106
Projektförderung 37, 87, 104, 106

Q

Qualität 16, 28, 94, 100, 105, 124
Qualitätssicherung 17, 19, 58 f., 67,
75, 79, 107

R

Recht 11, 21 ff., 46, 57 ff., 129
Recht auf Weiterbildung
45 ff., 53, 96, 101, 105
Recht der Weiterbildung Siehe Weiter-
bildungsrecht
Reflexivität 35, 107
Regulationsprobleme 14 ff., 26 ff.
Regulationstyp 58, 107

S

Soziale Grundrechte 49
Sozialgesetzbuch 70
Sozialgesetzbuch (SGB) II 62, 71, 79 ff.
Sozialgesetzbuch (SGB) III
20, 52, 62, 69 ff., 81
Sozialstaatsprinzip
25, 27 f., 49 f., 130
Staatsfunktionen 30, 131
Staatsversagen 28 ff.
Strukturdefizite 14, 17, 25, 27, 56
Strukturplan des Deutschen Bildungsrats
55
Subsidiaritätsprinzip 117
Subventionsvorbehalt 119
Supportstrukturen 130
Systemregulation 25 ff., 36, 44, 130
durch Recht 57, 107, 126

T

Tarifverträge 37, 113
Teilnahme 15, 18, 23, 93, 100, 103,
110, 123, 125
Teilnahmeentgelte 91, 104

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Trägerqualität (§ 84 SGB III)
74, 78, 94, 100

U

Umschulung 62, 64, 66, 69 f., 118
Unternehmerverbände 38

V

Verbraucherschutz 16, 67
Verfassungsgrundsätze (Art. 20 Abs. 1 GG) 51
Verfassungsrecht 45

W

Weiterbildungsgesetze der Länder
53, 57, 61, 82 ff.
Entwicklungsverläufe 89, 97, 107
Hessen 84, 90 ff.
Nordrhein-Westfalen 84, 96 ff.
Schleswig-Holstein 85, 101 ff.
Wirkungen 89, 96, 101, 105
Weiterbildungsrecht
25, 50, 54, 61 ff., 132

Z

Zertifikate 17, 20, 53
Zugangsrecht 49
Zuschussgewährung
86, 88, 91, 93, 99

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf

Autoren

Prof. Dr. Peter Faulstich, geb. 1946 in Frankfurt a.M., Dipl.-Ing. (1971 TU Berlin), Promotion in Bildungsökonomie (Dr. phil. 1975 TU Berlin), Habilitation in Erziehungswissenschaft (1977 TU Berlin), seit 1995 Professor für Erziehungswissenschaft mit dem Schwerpunkt Erwachsenenbildung an der Universität Hamburg; 1992 bis 1995 Professor für Berufspädagogik an der Gesamthochschule/Universität Kassel, vorher langjähriger Leiter der Kontaktstelle für wissenschaftliche Weiterbildung und des Zentrums für Wissenschaftstransfer an der Universität Kassel; Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für wissenschaftliche Weiterbildung und Fernstudium (DGWF); Arbeitsschwerpunkte sind Lernen Erwachsener, Bildungspolitik, wissenschaftliche Weiterbildung, berufliche/betriebliche Weiterbildung, politische Erwachsenenbildung, kulturelle Erwachsenenbildung. Veröffentlichungen u. a.: Weiterbildung – Begründung lebensentfaltender Bildung, München 2003; Lernwiderstände. Anlässe für Vermittlung und Beratung, Hamburg 2006; Öffentliche Wissenschaft – Neue Perspektiven der Vermittlung in der wissenschaftlichen Weiterbildung, Bielefeld 2006; zus. mit H. Faulstich-Wieland: BA-Studium Erziehungswissenschaft, Reinbek 2006. E-Mail: faulstich@erzwiss.uni-hamburg.de

Erik Haberzeth, geb. 1975 in Bayreuth, Dipl.-Päd. mit Schwerpunkt Andragogik und zusätzlichem Fach Arbeits- und Sozialrecht (2004 Otto-Friedrich-Universität Bamberg), seit 2005 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsbereich Erwachsenenbildung der Universität Hamburg, vorher Mitarbeit in verschiedenen Forschungsprojekten der bfz Bildungsforschung/Forschungsinstitut Betriebliche Bildung in Nürnberg. Arbeitsschwerpunkte sind Didaktik der Erwachsenenbildung, Lernen Erwachsener, Weiterbildungs-Evaluation, Umgang mit wissenschaftlichem Wissen in der Erwachsenenbildung.
E-Mail: haberzeth@erzwiss.uni-hamburg.de

Online: http://www.die-bonn.de/doks/2009-weiterbildungsgesetzgebung-01.pdf