

Roman Jaich

Finanzierung der gesetzlich geregelten Erwachsenenbildung durch die Bundesländer

Online-Erstveröffentlichung (Februar 2015) in der Reihe **DIE Aktuell** des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen e.V. (DIE)

Reviewstatus: arbeitsbereichsinterne Qualitätskontrolle

vorgeschlagene Zitation: Jaich, R. (2015). *Finanzierung der gesetzlich geregelten Erwachsenenbildung durch die Bundesländer*.

Abgerufen von www.die-bonn.de/doks/2015-finanzierung-01.pdf

Finanzierung der gesetzlich geregelten Erwachsenenbildung durch die Bundesländer

Die allgemeine Erwachsenenbildung fristet im Segment der Weiterbildung ein Schattendasein. Während die betriebliche Weiterbildung, die Weiterbildung von Erwerbslosen oder die Aufstiegsfortbildung im Rahmen der Diskussion über die Förderung des lebenslangen Lernens sowie über den demografischen Wandel und dem daraus resultierenden Fachkräftemangel an Aufmerksamkeit gewonnen haben, spielt die allgemeine Erwachsenenbildung, deren Förderung im Wesentlichen durch die Länder und Kommunen erfolgt, in diesen Diskussionen nur eine untergeordnete Rolle.

Aus diesem Grund hat die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) die Max-Träger-Stiftung beauftragt, ein Gutachten zu vergeben, in dem eine Bestandsaufnahme zur aktuellen Finanzierung der allgemeinen Erwachsenenbildung durch die Bundesländer vorgenommen wird. Die erhobenen Zahlen werden ins Verhältnis zu den Bildungsausgaben der Länder und der erwachsenen Bevölkerung gesetzt. Als „Messlatte“ diente die Forderung der GEW nach einem Prozent der Bildungsetats für die allgemeine Erwachsenenbildung.

DIE Aktuell ist ein Online-Publikationsformat des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für lebenslanges Lernen e.V. Es liefert rasch und kompakt versachlichende Informationen und/oder Positionierungen des Hauses zu aktuellen Feldentwicklungen in der Weiterbildung. DIE Aktuell richtet sich an ein breites Fachpublikum, insbesondere auch an die Presse.

Dr. Roman Jaich
arbeitet im Transferprojekt „weiter bilden“ und ist als Bildungsforscher mit Fragen der Bildungsfinanzierung befasst.

Kontakt: roman.jaich@verdi.de
Tel.: 030/6956-2830

Lektorat: Theresa Maas
Kontakt: maas@die-bonn.de

Online veröffentlicht am: 15. Februar 2015
Stand Informationen: Oktober 2014

Abdruck, auch auszugsweise, unter Angabe der Quelle erwünscht, Belegexemplar erbeten.
Dieses Dokument wird unter folgender creative-commons-Lizenz veröffentlicht:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Finanzierung der gesetzlich geregelten Erwachsenenbildung durch die Bundesländer

Roman Jaich

Die allgemeine Erwachsenenbildung fristet im Segment der Weiterbildung ein Schattendasein. Während die betriebliche Weiterbildung, die Weiterbildung von Erwerbslosen oder die Aufstiegsfortbildung im Rahmen der Diskussion über die Förderung des lebenslangen Lernens sowie über den demografischen Wandel und dem daraus resultierenden Fachkräftemangel an Aufmerksamkeit gewonnen haben, spielt die allgemeine Erwachsenenbildung, deren Förderung im Wesentlichen durch die Länder und Kommunen erfolgt, in diesen Diskussionen nur eine untergeordnete Rolle. Ein Gutachten im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) soll Aufschluss über die aktuelle Finanzierung der allgemeinen Erwachsenenbildung durch die Bundesländer geben.

1. Einleitung

Die Empfehlung der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens zur Förderung des allgemeinen, politischen und kulturellen Lernens in ihrem Schlussbericht vor gut zehn Jahren hat aufseiten der Politik nur wenig Beachtung gefunden. Darin formuliert die Expertenkommission ihre Forderung wie folgt:

Die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung als kommunale Pflichtaufgabe soll mittels einer institutionellen Sockelfinanzierung durch die Länder und Gemeinden mit einem zu vereinbarenden Prozentsatz des jährlichen Haushalts als Untergrenze erfolgen (2004, S. 199).

Um die Diskussion über die finanzielle Ausstattung der allgemeinen Erwachsenenbildung zu beleben und mit validen Daten führen zu können, hat die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) die Max-Träger-Stiftung beauftragt, ein Gutachten zu vergeben, in dem eine Bestandsaufnahme zur aktuellen Finanzierung der allgemeinen Erwachsenenbildung durch die Bundesländer vorgenommen wird. Hierfür wurden in allen Bundesländern die Haushaltsansätze für die allgemeine Erwachsenenbildung für das Jahr 2014 ermittelt und ins Verhältnis zu den Bildungsausgaben insgesamt in den jeweiligen Bundesländern gesetzt.

2. Definition des Untersuchungsgegenstands

Weiterbildung wird von der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens als „die Fortsetzung oder Wiederaufnahme von formalem, nicht-formalem und/oder informellem Lernen allgemeiner oder beruflicher Inhalte nach Abschluss einer ersten berufsqualifizierenden Ausbildung“ (2002, S. 56) verstanden. Die Expertenkommission bezieht sich dabei auf eine Definition des Deutschen Bildungsrates, der auf eine Integration der verschiedenen Bereiche des Lernens von Erwachsenen abzielte (2002, S. 54). Diese Integration ist bis heute nicht gelungen, auch wenn es Überlappungen zwischen den Bereichen gibt.

Im Allgemeinen bestehen die Bereiche aber unvermittelt nebeneinander, was insbesondere auf die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, Verantwortlichkeiten und Finanzierungsquellen zurückzuführen ist (Nagel, 2013, S. 4).

Im Fokus des Gutachtens der GEW steht die Finanzierung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung durch die Bundesländer. Daher ist es sinnvoll, auf den „vormaligen“ Begriff „Erwachsenenbildung“ abzustellen, umfasst dieser doch ausschließlich die allgemeine, politische und kulturelle Weiterbildung und schließt berufliche Weiterbildung aus. Entsprechend werden auch manche Landesregelungen zu diesem Gegenstand als „Erwachsenenbildungsgesetze“ bezeichnet, z.B. das niedersächsische Erwachsenenbildungsgesetz. In diesem wird der Untersuchungsgegenstand – die allgemeine Erwachsenenbildung – definiert, wie er auch dem Gutachten der GEW zugrunde gelegt wird:

Erwachsenenbildung soll allen erwachsenen Menschen (...) die Chance bieten, sich die für die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Mitgestaltung der Gesellschaft erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten anzueignen.^[1]

3. Kontext

Die Finanzen der öffentlichen Hand für den Bereich der allgemeinen Erwachsenenbildung wurden seit den 1980er Jahren systematisch reduziert. Diese Entwicklung verlief nicht durchgängig, sondern in Brüchen, und unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland (vgl. Faulstich & Vespermann, 2002). Dies nachzuweisen ist jedoch schwierig, denn es gelingt kaum, vergleichbares Zahlenmaterial zur Finanzierung der Erwachsenenbildung aller Bundesländer über einen längeren Zeitraum zu erhalten. Faulstich/Vespermann schreiben in diesem Zusammenhang von finanzieller Intransparenz und einem Zuständigkeitsgewirr:

Die Finanzierung von Weiterbildung ist wenig transparent und beinhaltet eine ganze Reihe von Finanzierungsquellen und -arten. Einige Klarheit wird nur in wenigen Bereichen wie bspw. bei den Volkshochschulen erreicht (Faulstich & Vespermann, 2002a, S. 26).

Daten – wenn auch nicht vergleichbare – liegen für einzelne Bundesländer vor. Beispielhaft seien hier Entwicklungen in einzelnen Bundesländern referiert:

- **Hessen**

Die Entwicklung in Hessen wird von Dröll als verheerend beschrieben:

Bis 1995 wendete das Land jährlich 30 Millionen DM aus dem außerschulischen Erwachsenenbildungsetat des Kultusministeriums auf, bis 1999 noch 24 Millionen DM jährlich und seit 2000 nur noch 17 Millionen DM. Diese 17 Millionen DM entsprachen 0,34 % des Gesamtetats des Kultusministeriums. Im Jahre 2000 wurden gerade noch 7 % der Gesamtkosten der hessischen Volkshochschulen vom Land getragen (2002, S. 190).

[1] § 1 Abs. 2 Niedersächsisches Erwachsenenbildungsgesetz (NEBG) vom 17. Dezember 1999 (Nds. GVBl. S. 430), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. November 2004 (Nds. GVBl. S. 50, URL: www.aewb-nds.de/index.php?id=landesfoerderung&no_cache=1&download=NEBG_NEU.pdf&did=124)

- *Baden-Württemberg*

Ähnliches wird in dem Gutachten „Evaluation der Wirksamkeit des Weiterbildungsgesetzes NRW“ für die Entwicklung in Baden-Württemberg beschrieben:

Die Fördermittel wurden seit Mitte der 90er Jahre immer stärker zurückgefahren. Der Zuschuss pro Unterrichtseinheit lag damals bei knapp 6 € pro USt und ist mittlerweile auf 3,80 € abgesenkt worden (Landesinstitut für Qualifizierung NRW, 2004, S. 104).

- *Nordrhein-Westfalen*

Die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen wird wie folgt skizziert: „Seit 2003 ist die Förderung nach dem WbG NRW rückläufig“ (Landesinstitut für Qualifizierung NRW, 2004, S. 31). Eine ähnliche Einschätzung findet sich in der Studie zur nordrhein-westfälischen Bildungspolitik (DGB Bezirk Nordrhein-Westfalen/GEW Nordrhein-Westfalen, 2010, S. 28ff.).

- *Niedersachsen*

Schließlich der Befund für Niedersachsen:

Während das Land Niedersachsen Anfang der 90er Jahre auf der Grundlage des Erwachsenenbildungsgesetzes 138 Mio. DM für Erwachsenenbildung zur Verfügung stellte, waren es im Jahre 2004 noch rund 46,6 Mio. € (Landesinstitut für Qualifizierung NRW, 2004, S. 109).

Vor diesem Hintergrund verstärkt sich die Dringlichkeit für die Forderung nach einem Prozent der Bildungsetats der Bundesländer für Erwachsenenbildung, wie sie von Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern im Bochumer Memorandum für Nordrhein-Westfalen erhoben wurde (DGB Bezirk Nordrhein-Westfalen/GEW Nordrhein-Westfalen, 2010, S. 38).

4. Abgrenzung des Gegenstandes

Besagter Definition von Erwachsenenbildung folgend sind die Haushaltsansätze im Rahmen der Weiterbildungs- bzw. Erwachsenenbildungsgesetze der Länder sowie analoger Verordnungen der Weg, über den die jeweiligen Erwachsenenbildungsbudgets ermittelt wurden. Hinzu kamen die Haushaltsansätze für die politische Bildung sowie für Familienbildung. Daraus folgt, dass eine Reihe von Haushaltsansätzen, durch welche eine Förderung der Weiterbildung erfolgt, nicht berücksichtigt wird. Dazu gehören z.B.

- die Förderung der beruflichen Weiterbildung,
- die projektförmige Förderung insbesondere durch ESF-Programme,
- Programme, in deren Rahmen Weiterbildung durchgeführt wird, dies aber nicht Intention des Programms ist (z.B. die Förderung von Bürgerarbeit oder Gleichstellung bzw. Ausgleichserstattung an Unternehmen für die Bildungsfreistellung von Beschäftigten nach den Bildungsfreistellungsgesetzen der Länder).

Die Haushaltsansätze für Erwachsenenbildung der Bundesländer wurden jenen für Bildung insgesamt gegenüber gestellt. Bei den Bildungsausgaben der Länder wurden die Haushaltsansätze für Schulen, Hochschulen und Weiterbildung berücksichtigt sowie die Versorgungsausgaben der Länder für pensionierte Beamte und kalkulatorische Sozialbeiträge aus diesen Bereichen. Haushaltsansätze für die ministerielle Verwaltung sowie allgemeine Bewilligungen und Forschungsaufwendungen wurden nicht berücksichtigt.

Das für die Bundesländer ermittelte Erwachsenenbildungsbudget wurde ins Verhältnis zur erwachsenen Bevölkerung (18 bis 65 Jahre und älter) des jeweiligen Bundeslandes gesetzt. Der Ermittlung dieser Ausgaben wurden Daten des Statistischen Bundesamtes zur Bevölkerung aus dem Jahr 2011 zugrunde gelegt (2013, S. 32). Bevölkerungsdaten jüngeren Datums lassen sich entweder nicht nach Alter oder nicht nach Bundesland differenzieren.

Trotz genauer Durchsicht aller Haushaltspläne für Erwachsenenbildung der Bundesländer kann es sein, dass „versteckte“ Haushaltsansätze für Erwachsenenbildung nicht identifiziert werden konnten. Entsprechend sind die anschließend präsentierten Daten mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren und allenfalls als Näherungen aufzufassen.

5. Ergebnisse

Die Ausgaben der Bundesländer für die Erwachsenenbildung weisen erhebliche Unterschiede auf. Sie reichen von unter vier Millionen Euro bis zu über 100 Millionen Euro. Dabei spielt die Größe des Bundeslandes – genauer die Einwohnerzahl – eine bedeutende Rolle. Dies ist jedoch nicht die alleinige Einflussgröße, wie die Ausgaben der Länder für Erwachsenenbildung pro Erwachsenem belegen. Diese schwanken ebenfalls erheblich zwischen unter zwei Euro und fast zehn Euro. Im Mittel liegen sie ungewichtet bei 4,45 Euro und mit dem Bevölkerungsanteil gewichtet bei 4,65 Euro pro Erwachsenem.

Übersicht Bundesländer				
Land	Erwachsenenbildungsbudget in €	Bildungsbudget in €	Anteil Landesmittel Erwachsenenbildung am Bildungsbudget in %	Landesmittel für Erwachsenenbildung pro Erwachsenen in €
Baden-Württemberg	22.277.500	12.116.860.100	0,18	2,50
Bayern	32.409.200	15.043.782.200	0,22	3,10
Berlin	16.297.446	4.971.124.500	0,33	5,45
Brandenburg	4.223.200	1.543.249.900	0,27	1,96
Bremen	4.289.560	544.546.950	0,79	7,64
Hamburg	14.980.000	3.276.067.000	0,46	9,83
Hessen	12.348.100	7.746.197.900	0,16	2,43
Mecklenburg-Vorpommern	5.646.100	1.210.572.500	0,47	3,99
Niedersachsen	51.377.000	8.770.543.000	0,59	7,84
Nordrhein-Westfalen	114.234.800	20.883.107.500	0,55	7,70
Rheinland-Pfalz	11.596.800	5.800.842.200	0,20	3,36
Saarland	3.802.400	1.035.943.400	0,37	4,40
Sachsen	8.253.000	3.721.245.700	0,22	2,31
Thüringen	8.829.700	1.994.646.400	0,44	4,58
insgesamt	319.463.246	93.191.382.890²		71,2

Übersicht Bundesländer				
Land	Erwachsenenbildungsbudget in €	Bildungsbudget in €	Anteil Landesmittel Erwachsenenbildung am Bildungsbudget in %	Landesmittel für Erwachsenenbildung pro Erwachsenen in €
Sachsen-Anhalt	4.801.640	1.806.574.840	0,27	2,38
Schleswig-Holstein	4.096.800	2.726.078.800	0,15	1,73
Thüringen	8.829.700	1.994.646.400	0,44	4,58
insgesamt	319.463.246	93.191.382.890²		71,2

Tabelle 1: Übersicht Bundesländer

Auffällig ist, dass bei einer Betrachtung der erwachsenenbildungsbezogenen Anteile am Bildungsbudget und der Ausgaben für Erwachsenenbildung pro Erwachsenen eine ähnliche Struktur erkennbar wird: Länder mit einem höheren Anteil am Bildungsbudget weisen meist auch höhere Ausgaben pro Erwachsenen auf und anders herum. Ausreißer sind die beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg mit mittleren Werten beim Anteil am Bildungsbudget, aber höheren Ausgaben pro Erwachsenen.

Hinsichtlich der erwachsenenbildungsbezogenen Anteile an den Bildungsbudgets zeigen sich zudem sehr große Unterschiede, die verschiedene Ursachen haben.

- **Historische Entwicklung**

Die unterschiedliche historische Entwicklung der Bundesländer bezüglich der gesetzlichen Regelung von Erwachsenenbildung kann eine Pfadabhängigkeit zur Folge haben. So erreichen Länder, in denen Erwachsenenbildung schon sehr früh gesetzlich geregelt wurde, häufig auch heute höhere finanzielle Quoten, wie z.B. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.

- **Finanzierungsstrukturen von Erwachsenenbildung**

Die Finanzierungsstrukturen in den Ländern, insbesondere die Anteile der Landes- und kommunalen Mittel für die Erwachsenenbildung, können zu unterschiedlichen Länderbudgets führen. In der Volkshochschul-Statistik werden die Finanzierungsanteile von Ländern und Kommunen für die Volkshochschulen ausgewiesen; die aktuelle Statistik liefert Zahlen für das Jahr 2012 (vgl. Huntemann & Reichart, 2013, S. 21). Dort zeigt sich, dass die Finanzierungsanteile für die Volkshochschulen sehr unterschiedlich sind. So beträgt der kommunale Finanzierungsanteil in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg aufgrund der alleinigen Finanzierung durch die Länder null Prozent. Aber auch in den Flächenstaaten ist der kommunale Anteil an der Finanzierung der Volkshochschulen sehr unterschiedlich. Es gibt Länder mit sehr niedrigen kommunalen Anteilen, wie z.B. Niedersachsen mit einem Anteil von 16,9 Prozent, und Länder mit hohen kommunalen Anteilen, wie z.B. Brandenburg, Bremen und Sachsen-Anhalt mit Anteilen über 40 Prozent. Allerdings ist zu beachten, dass die Volkshochschulen nur einen Teilbereich der Erwachsenenbildung der Länder darstellen. Daher weisen die in der VHS-Statistik präsentierten Daten andere Werte auf als die in der Studie ermittelten Zahlen.

- **Organisation von Bildungsprozessen**

Schließlich kann die landesspezifische Organisation von Bildungsprozessen zu Unterschieden führen. Wird z.B. der zweite Bildungsweg, d.h. der Erwerb von schulischen Abschlüssen nach Eintritt ins Berufsleben, die im Regelschulwesen nicht erworben wurden, an staatlichen Schulen angeboten, fällt er nicht unter die Erwachsenenbildung. Wird er an Einrichtungen der öffentlich geförderten Erwachsenenbildung durchgeführt, ist er der Erwachsenenbildung zuzurechnen.

Alle Bundesländer sind weit davon entfernt, ein Prozent ihres Bildungsbudgets in die Erwachsenenbildung zu investieren. Im Bundesdurchschnitt beträgt der Anteil der Erwachsenenbildung am Bildungsbudget 0,34 Prozent, also ca. ein Drittel der Zielgröße von einem Prozent. Zur Erreichung der Zielgröße müssten somit über 600 Millionen Euro zusätzlich in Erwachsenenbildung investiert werden.

Notwendig sind diese zusätzlichen Mittel, um verschiedene Missstände in der allgemeinen Erwachsenenbildung anzugehen: die Reduzierung der Teilnahmegebühren auf ein vertretbares Maß, die Ausweitung des Angebots an allgemeiner Erwachsenenbildung sowie die Verbesserung der Qualität, wozu auch angemessene Vergütungen für die Lehrkräfte gehören.

Literatur

- DGB Bezirk Nordrhein-Westfalen/GEW Nordrhein-Westfalen (2010). *Bildungspolitik in NRW 2005–2010. Die soziale Spaltung im Bildungssystem wächst. Daten und Fakten zum Ende der Legislaturperiode.* Abgerufen von www.gew-nrw.de/uploads/tx_files/Memo_2010_Text_01.pdf
- Dröll, H. (2002). *Hessen.* In Faulstich, P. & Vespermann, P. (Hrsg.), *Weiterbildung in den Bundesländern. Materialien und Analysen zur Situation. Strukturen und Perspektiven* (S. 182–198). Weinheim/München: Juventa.
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (Hrsg.) (2002). *Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens.* Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (Hrsg.) (2004). *Der Weg in die Zukunft.* Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Faulstich, P. & Vespermann, P. (Hrsg.) (2002). *Weiterbildung in den Bundesländern. Materialien und Analysen zur Situation. Strukturen und Perspektiven.* Weinheim/München: Juventa.
- Faulstich, P. & Vespermann, P. (2002a). *Strukturen und Perspektiven der Weiterbildung.* In Dies. (Hrsg.), *Weiterbildung in den Bundesländern. Materialien und Analysen zur Situation. Strukturen und Perspektiven* (S. 15–65). Weinheim/München: Juventa.
- Huntemann, H. & Reichart, E. (2013). *Volkshochschul-Statistik. 51. Folge, Arbeitsjahr 2012.* Abgerufen von www.die-bonn.de/doks/2013-volkshochschule-statistik-01.pdf
- Landesinstitut für Qualifizierung NRW (Hrsg.) (2004). *Evaluation der Wirksamkeit des Weiterbildungsgesetzes NRW. Lebenswelt- und Arbeitsmarktbezug in einem korrespondierenden Modell Lebensbegleitenden Lernens.* Gutachten. Abgerufen von www.netzwerk-weiterbildung.info/upload/m42caaa7ed05ed_verweis1.pdf
- Nagel, B. (2013). *Das Rechtssystem in der Weiterbildung.* In Krug, P. & Nuissl, E. (Hrsg.), *Praxishandbuch Weiterbildungsrecht* (S. 1–122). Köln: Luchterhand.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2013). *Statistisches Jahrbuch 2013, Bd. 2: Bevölkerung, Familien, Lebensformen.* Abgerufen von www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Bevoelkerung.pdf