Detlef Kuhlenkamp

Weiterbildung als Teil öffentlicher Wohlfahrt?

1. Vorbemerkung

Im Folgenden gehe ich der Frage nach, ob – und wenn ja – in welcher Weise Weiterbildung als ein Teil öffentlicher Wohlfahrt gelten kann, d.h. Teil einer Gesellschaftsstrategie und eines gesellschaftlichen Systems ist, der allen Gesellschaftsmitgliedern ein möglichst hohes Maß an sozialer, ökonomischer und politischer Beteiligung zu sichern versucht und damit ihnen Lebenschancen in möglichst weitgehender Unabhängigkeit von ihren individuellen Marktchancen eröffnen will. Ich werde mich dabei gegen die Versuchung zur Wehr setzen, darzustellen, was ich für eine weiterbildungspolitisch sinnvolle oder gar „richtige" Strategie halte. Mir geht es hier um die Analyse empirisch belegbarer Sachverhalte.

2. Wohlfahrt, Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat

Der Begriff der Wohlfahrt wird teilweise mit Wohltätigkeit verknüpft; einen anderen Bedeutungsgehalt erhält Wohlfahrt, wenn sie – wie in älteren Wohlfahrtstheorien – mit individuellem und gesellschaftlichem Wohlstand gleichgesetzt wird. In der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg schälten sich immer mehr Lebensstandard und schließlich Lebensqualität als Maßstäbe für Wohlfahrt heraus. Lebensstandard bezieht sich zumeist auf die Versorgung privater Haushalte mit Verbrauchs- und Gebrauchsgütern sowie mit Dienstleistungen unterschiedlicher Art. In der engeren Auslegung des Begriffs werden ausschließlich käuflich erworbene Güter im Sinne des privaten Konsums einbezogen, in seiner weiteren jedoch auch Güter, die kollektive, insbesondere staatliche Einrichtungen bereitstellen, beispielsweise von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen bis zu Verkehrswegen (vgl. Glatzer 2001, S. 436f.).

Der Begriff der Lebensqualität umfasst ein sehr viel breiteres Spektrum als der des Lebensstandards; „es handelt sich um einen mehrdimensionalen Wohlfahrtbegriff, der im emphatischen Sinne gute „objektive" Lebensbedingungen und hohes „subjektives" Wohlbefinden beinhaltet und neben der individuellen Bedürfnisbefriedigung auch die kollektive Wohlfahrt mit einbezieht" (ebd., S. 437). Das heißt, Lebensqualität als das inzwischen aussagekräftigste und im Alltagsbewusstsein der Menschen stark verankerte Kriterium für Wohlfahrt beinhaltet eine objektive Dimension von messbaren Größen der allgemeinen ökonomischen und politischen Lage sowie eine subjektive, die emotionale und kognitive Gefühlszustände und Lebensbefindlichkeiten umfasst, sowie die kognitive Bewertung spezifischer Lebensumstände: z.B. die Zufriedenheit mit dem Einkommen und der Gesundheit. Schließlich bilden auch Zukunftshoffnun-

gen und -erwartungen, Einschätzungen von Lebenschancen sowie die Teilhabe an kollektiven, nicht nur individuell zu sichernden Gütern eine bedeutsame Dimension der wahrgenommenen Lebensqualität.

Da gesellschaftliche und vielfach auch individuelle Wohlfahrt nur kollektiv zu erhalten und zu mehren sind, wurde das Gemeinwesen – und insbesondere der Staat – zum Adressaten der Wohlfahrterwartungen. In den meisten europäischen Staaten entstanden Gesetze und Maßnahmen, um die sozialen Folgekosten von Industrialisierung und Verstädterung zu begrenzen und Destabilisierungen des Staates von innen zu vermeiden. Gerechtigkeit als reale Teilhabechance an Wohlstand, immateriellen Gütern und sozialer Sicherheit wurde zu einem wichtigen Thema von Staat und Gesellschaft. Dabei führte die vergleichsweise lange Periode wirtschaftlicher Prosperität nach dem zweiten Weltkrieg in den westlichen Industrieländern nicht nur zu einem beträchtlichen Ausbau der sozialen Sicherungssysteme, sondern auch der Dienstleistungseinrichtungen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens: Der moderne Wohlfahrtsstaat entstand. Dieser ist in seiner ökonomischen Verfasstheit privatwirtschaftlich organisiert und steht unter dem politischen Anspruch, zunehmend für die soziale Sicherheit und die Chancengleichheit seiner Bürger zu sorgen.

Die verfassungsrechtliche Ausprägung des Wohlfahrtsstaates wird international vorwiegend als „Welfare State“, in Deutschland hingegen als Sozialstaat bezeichnet; entsprechend dem Postulat von Art. 20 (1): „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Es gibt sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie diese Sozialstaatsklausel in Art. 20 (1) GG angemessen auszufüllen sei, jedoch besteht weitgehender Konsens darüber, dass der Sozialstaat nicht nur – wie der Rechtsstaat – die Grundrechte seiner Bürger zu garantieren habe, sondern auch für deren Verwirklichung sorgen, soziale Ungleichheit beseitigen und alles in seiner Macht stehende tun müsse, um jedem seiner Bürger die *Wahrnehmung* seines Rechts auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit Art. (2) (1) zu ermöglichen, oder – in der Sprache des Bundesverfassungsgerichts in Auslegung von Art. 20 (1) GG – er hat die Pflicht, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte sozialen Ordnung zu sorgen“ (zit. nach Pilz 1978, S. 46).

Wenn hier von „öffentlicher“ Wohlfahrt gesprochen wird, dann wird „öffentlich“ gebraucht im Sinne von staatlich, staatlich beaufsichtigt und staatlich gefördert mit der Funktion, staatliches oder staatlich beaufsichtigtes Handeln komplementär zu ergänzen oder kompensatorisch zu ersetzen.

3. Zu den Leistungen und den Funktionen von Sozialstaatspolitik

Kodifiziert sind die sozialstaatlichen Regelungen vor allem im Sozialgesetzbuch der Bundesrepublik. Es postuliert im ersten Buch § 1 (1): „Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen

einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten“ (Sozialgesetzbuch 2000, S. 2). Sein Einsatz erstreckt sich nicht nur auf Sozialversicherung, Sozialhilfe und gesetzliche Krankenversicherung, sondern auch auf Bildungs- und Arbeitsförderung:
„Wer an einer Ausbildung teilnimmt, die seiner Neigung, Eignung und Leistung entspricht, hat ein Recht auf individuelle Förderung seiner Ausbildung, wenn ihm die hierfür erforderlichen Mittel nicht anderweitig zur Verfügung stehen“ (§3 (1)).
„Wer am Arbeitsleben teilnimmt oder teilnehmen will, hat ein Recht auf

1. Beratung bei der Wahl des Bildungswegs und des Berufs,
2. individuelle Förderung seiner beruflichen Weiterbildung,
3. Hilfe zur Erlangung und Erhaltung eines angemessenen Arbeitsplatzes und
4. wirtschaftliche Sicherung bei Arbeitslosigkeit und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers“ (§3 (2)) (ebd., S. 3).

Der deutsche Sozialversicherungsstaat finanziert sich zu einem großen Teil über Sozialversicherungsbeiträge und ist damit stark lohnarbeitszentriert, wobei zusätzlich in einigen Versicherungszweigen ein variabler Bundeszuschuss existiert. In den 1990er Jahren wird das deutsche Sozialbudget zu rund zwei Dritteln aus Versicherungsbeiträgen und zu rund einem Drittel aus dem Steueraufkommen des Staates und der Gemeinden finanziert (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2002). Das soziale Versicherungsprinzip bewirkt, dass für die Versicherten ein Rechtsanspruch auf die maßgeblich nach dem sozialen Äquivalenzprinzip berechneten Leistungen besteht. Damit entsteht eine starke finanzielle Abhängigkeit des Sozialversicherungsstaats von der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Als zusätzliche Finanzierungsquelle ist in den neunziger Jahren eine zunehmende finanzielle Eigenbeteiligung der Nutzer sozialstaatlicher Leistungen zu beobachten. Als ein Beispiel dieser Entwicklung kann der Anstieg der Gesundheitsausgaben in den neunziger Jahren gelten (vgl. Abb. 1).

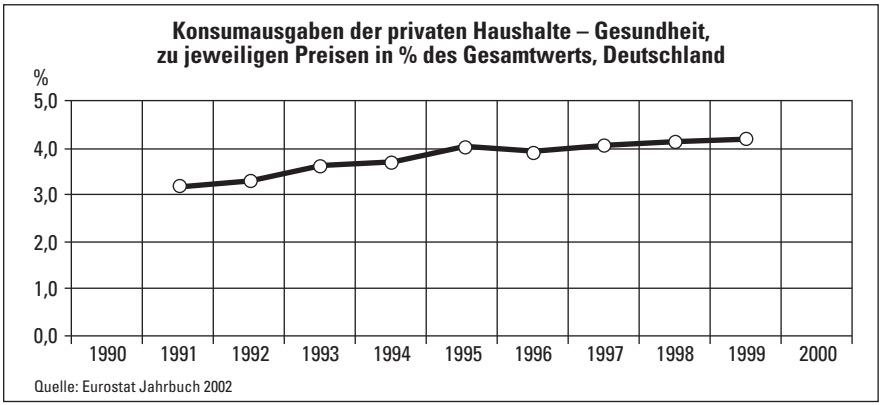


Abb. 1

Der moderne Wohlfahrtsstaat nutzt zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität Interventionsinstrumente der Konjunktur-, Investitions-, Steuer-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik. Zugunsten der politischen Stabilität versucht er vor allem, mit Hilfe von Sozial-, Bildungs- und Informationspolitik Legitimation und Akzeptanz des Gesamtsystems sowie die Leistungsmotivation der Gesellschaftsmitglieder zu stärken. Aus der in der parlamentarischen Demokratie notwendigen Rückkoppelung staatlicher Aktivitäten an die Zustimmung der Wählerbasis folgt für den Staat der Zwang, auf Massenbedürfnisse zumindest so weit zu reagieren, dass ein notwendiges Maß an politischer Loyalität erhalten bleibt. Die Perspektive von Vollbeschäftigung und stabiler, möglichst auszubauender sozialer Leistungen spielt dabei eine große Rolle. Bei Wahrung der strukturellen Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft werden im modernen Wohlfahrtsstaat auch die Belange der privaten Wohlfahrt zum Gegenstand politischer Verantwortung (vgl. Kaufmann 1996, S. 21).

Die politisch stabilisierenden Wirkungen einer ausgebauten Sozialpolitik als Kern wohlfahrtsstaatlicher Politik machen diese populär. Sie ist eine wichtige Quelle der Legitimation des demokratischen Staates. Allerdings löst der Wohlfahrtsstaat nicht nur Probleme, er schafft auch welche. Die Summe der Versicherungsleistungen schwächt die Nettoeinkommen der Beschäftigten, stärkt aber sozialpolitisch die Arbeitsplatzinhaber und ihre Interessenverbände, die gemeinsam mit kooperationsbereiten Arbeitgebern Tarifabschlüsse beispielsweise zu Ungunsten der Arbeitslosen – oder im öffentlichen Dienst – zu Ungunsten der öffentlichen Hände abschließen können. Der aus der Notwendigkeit, bei Parlamentswahlen politische Zustimmung zu erhalten, entstehende Druck, den Wohlfahrtsstaat möglichst weiter auszubauen, führt teilweise dazu, dass die daraus entstehenden Kosten auf zukünftige Generationen verschoben werden. Schließlich begrenzt der Ausbau der Sozialpolitik die politischen und finanziellen Spielräume der öffentlichen Hände, bei gegebener gesamtwirtschaftlicher Abgabequote andere ausgabenintensive Politikfelder angemessen auszustatten. „Der Spielraum für Bildung beispielsweise wird durch eine sehr starke Sozialpolitik nachhaltig vermindert. Für ausgabenintensive bildungspolitische Innovationen schrumpft der Spielraum gegen Null – vor allem in Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland, die sich einerseits einen sehr weit ausgebauten Sozialstaat leisten, andererseits aber eine nur durchschnittliche Staatsquote haben und somit den Spielraum für nicht sozialpolitische Daseinsvorsorge besonders einengen“ (Schmidt 2001, S. 48).

4. Zu den staatlichen Schutzmechanismen gegenüber den Folgen von Industrialisierung, Freihandel und Globalisierung

Eine gesellschaftspolitische Analyse wohlfahrtsstaatlicher Politik, die den ökonomischen Sektor ausspart, übersieht leicht eine ihrer wichtigsten Funktionen, die aus dem Satz des Ökonomen Schumpeter deutlich wird: „Motocars are travelling faster then they otherwise would, *because* they are provided with brakes.” (1950) (zitiert nach Rieger/Leibfried 2001, S. 15). Dieser Satz bringt zum Ausdruck, „dass die allgemeine

Transformation der Industriegesellschaften zu Wohlfahrtsstaaten die Entstehungsbedingungen für eine stabile und nachhaltige Weltmarktintegration entscheidend mitgestaltet hat. In der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg konnte der Wohlfahrtsstaat die sozialen Funktionen des Protektionismus, Sicherung von Beschäftigung und Einkommen, übernehmen und eröffnete dadurch der nationalen Handelspolitik ganz neue Möglichkeiten einer Nutzung der Vorteile einer internationalen Arbeitsteilung" (ebd., S. 25). Das heißt, wohlfahrtsstaatliche Politik schützt nicht nur die Gesellschaft vor unerwünschten Folgen ökonomischer Prozesse, sondern auch ökonomische Entwicklung vor den nationalen politischen Barrieren gegenüber den von ihr ausgehenden politischen Risiken.

Diese Risiken sind angesichts der zunehmenden ökonomischen, finanziellen und kulturellen Globalisierung deutlich gewachsen. Da Produkte tendenziell weltweit vertrieben werden können, spitzt sich der internationale Wettbewerb zu und zwingt zu technologischem Fortschritt sowie Minimierung der Produktionskosten. Daraus folgt ein Druck zu Rationalisierungsinvestitionen und Arbeitsplatzabbau oder zu Produktionsverlagerungen in Länder mit geringeren Arbeitskosten. Reduktion der Arbeitskosten bedeutet jedoch nicht nur die Verminderung der Zahl der Beschäftigten auf das für notwendig erachtete Minimum, sondern auch die Problematisierung der Lohnnebenkosten, woraus folgt, „daß von der Lohnfortzahlung bis zur Berufsausbildung, von den direkt firmenbezogenen Leistungen bis zu den versicherungsabhängigen Anrechten Einschränkungen wahrscheinlich sind, die Beschäftigte wie Nichtbeschäftigte treffen" (Dahrendorf 1998, S. 47).

5. Bildung und Weiterbildung innerhalb sozialstaatlicher Regelungen

Für den modernen Staat sind der Einbezug von Bildungsprozessen und die Verantwortlichkeit für deren Institutionalisierung eine wichtige Voraussetzung für seine Funktionsfähigkeit. Schon der britische Nationalökonom Adam Smith beschrieb 1776 in seinem Buch „Der Wohlstand der Nationen" „die Fähigkeiten, die sich alle Einwohner oder Mitglieder der Gesellschaft erworben haben und mit Nutzen verwerten" als einen wichtigen Teil des „Anlagevermögens" eines Staates (S. 232) und empfahl, „in einer entwickelten und kommerzialisierten Gesellschaft sollte sich die Öffentlichkeit vielleicht mehr um die Erziehung des einfachen Volkes kümmern als um die der oberen Schicht" (S. 664). Daneben ist das Bildungswesen auch ein Ort prägender Sozialisation. Soziale Kompetenzen, Werthaltungen und Verhaltensmuster werden zu einem großen Teil durch die Institutionen des Bildungswesens vermittelt. Insofern sind sie auf die Funktionsfähigkeit des Staates und des Beschäftigungssystems, die Reproduktion der Gesellschaft insgesamt wie auch die Lebenschancen der Individuen bezogen und für den Staat ein bedeutsames Politikfeld.

Tendenziell erfüllt Weiterbildung die gleichen gesellschaftspolitischen Funktionen wie das Bildungssystem insgesamt, wenn auch in gegenüber der Erstausbildung abge-

schwächter Form, weil diese allein schon durch Lernpflicht, lange Lernzeiten und Vollzeit-Lernorganisation die für staatliche Interessen bedeutsamere Sozialisations- und Qualifizierungsinstanz darstellt. Dies erklärt vor allem, warum der Staat der Bundesrepublik sich lange mit strukturierenden Impulsen gegenüber der Weiterbildung zurückhielt und diese erst vergleichsweise spät als eine staatliche Aufgabe aufgriff.

Dieses änderte sich 1970, als der Deutsche Bildungsrat mit seinem „Strukturplan für das Bildungswesen" der konzeptionellen Diskussion über die Weiterbildung eine neue Akzentsetzung verlieh. Weiterbildung wurde in bis dahin bildungspolitisch nicht gekannter Deutlichkeit als gesellschaftlich notwendige Fortsetzung von Schule und beruflicher Ausbildung definiert. Die Mehrzahl der alten Bundesländer verabschiedete Landesgesetze zur Erwachsenenbildung/Weiterbildung, die eine – wenn auch in der Höhe bald eingeschränkte – kontinuierliche staatliche Zuschussgewährung vorsahen. Aufgrund des 1969 verabschiedeten Arbeitsförderungsgesetzes des Bundes förderte die Bundesanstalt für Arbeit vergleichsweise großzügig die berufliche Fortbildung und Umschulung, und 1976 wurde den Hochschulen durch das Hochschulrahmengesetz die Beteiligung an der Weiterbildung zur Pflichtaufgabe gemacht. Weiterbildung schien auf dem Wege zu einem „ergänzenden nachschulischen Bildungsbereich" zu sein; wie der Strukturplan gefordert hatte.

In den achtziger Jahren änderte sich der Tenor der weiterbildungspolitischen Erklärungen. Parallel zum starken Anstieg der Arbeitslosenzahlen wurde die berufliche Qualifizierung zur primären Zielsetzung der Weiterbildung erklärt. In den neunziger Jahren verstärkten sich noch einmal die politischen Erwartungen und Anforderungen an die Weiterbildung, durch Ausweitung der beruflichen Weiterbildung zur Lösung der manifesten Arbeitsmarktprobleme beizutragen. Obwohl sich zunehmend die Einsicht durchsetzte, dass das strukturelle Ungleichgewicht vom Arbeitsplatzangebot und Arbeitsplatznachfrage durch Qualifizierungsprozesse nicht auszugleichen ist, blieb doch das politische Vertrauen in die Brücken- und die Ersatzfunktion beruflicher Weiterbildung als vor allem arbeitsmarktpolitische Intervention für lange Zeit bestehen (vgl. Kuhlenkamp 1999). Doch äußerte 1994 die Kultusministerkonferenz der Länder die Erwartung, „dass nicht nur die technisch-ökonomische Entwicklung in Industrie und Handel die Weiterbildungsinhalte und -ziele bestimmt, sondern auch die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Entfaltung der menschlich-sozialen Fähigkeiten in den Lernprozess einbezogen werden" (Kultusministerkonferenz 1994, S. 110). Diese und andere Erwartungen werden durch eine Fülle von internationalen Dokumenten und Erklärungen zum „lebenslangen Lernen" gestützt, die teilweise die Weiterbildung zu dessen wichtigstem Garanten angesichts zahlreicher gesellschaftlicher Transformationsprobleme benennen.

Dies wird umso verständlicher, wenn man sich die potentiellen wohlfahrtsstaatlichen Funktionen der Weiterbildung vor Augen hält. Zwar unterscheiden sich Impulse und Zielsetzungen von Bildungs- und Sozialpolitik durchaus. Zielt Bildungspolitik vorwiegend auf die Vermittlung gesellschaftlich für notwendig erachteter Kompetenzen, Qua-

lifikationen, Normen, Kulturtechniken, Legitimationen und Loyalitäten, so intendiert Sozialpolitik vorwiegend Hilfe in Notlagen, Absicherung gegenüber sozialen Risiken, Minderung und Aufhebung von Benachteiligungen und Abbau sozialer Ungerechtigkeit (vgl. Kuhlenkamp 1983). Beiden geht es jedoch auch um „Statuserzeugung und Statusreparatur“ (Allmendinger 1999, S. 36). Ihre unterschiedlichen Ansätze können mit der folgenden Gegenüberstellung schematisch verdeutlicht werden:

Bildungspolitik	**Sozialpolitik**
Verändernde Gestaltung der Bedingungen zukünftiger Marktprozesse	Reaktive Beeinflussung von Marktergebnissen
Statuserzeugend	Statuserhaltend
Prospektiv	Retrospektiv
Vorgreifende Qualifizierung durch Dienstleistungen	Kompensation durch Geldtransfer
Jugend	Alter

Quelle: Allmendinger 1999, S. 36

„Doch diese Unterschiede verschwimmen heutzutage ebenso wie die zwischen Prävention und Kompensation. Wenngleich hier die Bildungspolitik eher den Part der Prävention, die Sozialpolitik jenen der Kompensation spielte, finden wir doch heute zunehmend beide Merkmale in beiden Systemen verankert: So bei der „Arbeitsförderung“ in der Sozialpolitik ab dem Arbeitsförderungsgesetz seit 1969, bei welchem das Qualifikationsmoment zu der „Einkommensüberbrückung“ bei Arbeitslosigkeit hinzukommt, oder in der Bildungspolitik, so wenn der Ausbildung in den „Warteschleifen“ vor dem Arbeitsmarkt Kompensationsfunktion zukommt“ (ebd.).

6. Aktuelle Entwicklungslinien der Weiterbildung

Angesichts der zahlreichen rhetorischen Bekundungen und politischen Absichtserklärungen zugunsten der Weiterbildung müssen die aktuellen Entwicklungslinien und quantitativen Daten der Weiterbildung sehr überraschen. So zeigt das „Berichtssystem Weiterbildung“ für das Jahr 2000 gegenüber 1997 zum ersten Mal seit 1985 einen Rückgang der Beteiligungsquote an der Weiterbildung an. Äußerte 1997 ein repräsentativer Anteil von 48% der erwachsenen Bevölkerung in der Bundesrepublik, er habe im vergangenen Jahr an einer Weiterbildungsveranstaltung teilgenommen, so waren dies im Jahr 2000 43%. Dieser Rückgang betrifft nicht nur die allgemeine, sondern auch – wenngleich in geringerem Umfang – die berufliche Weiterbildung (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2001). Dass dieser Rückgang nicht einer eventu-

ellen methodischen Schwäche des Erhebungsinstruments „Berichtssystem Weiterbildung“ geschuldet sein kann, zeigt die Betrachtung der Beteiligungszahlen von Erwerbspersonen an der beruflichen Weiterbildung nach der Erhebung des Mikrozensus. Die

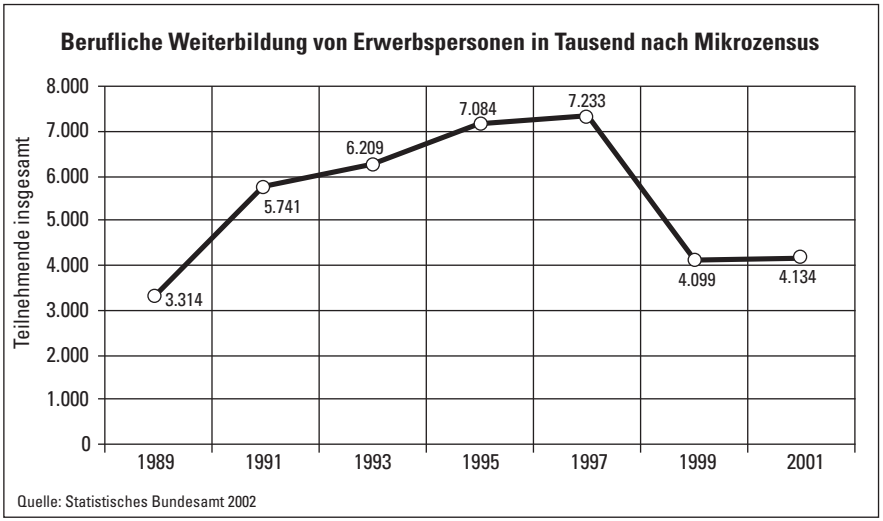


Abb. 2

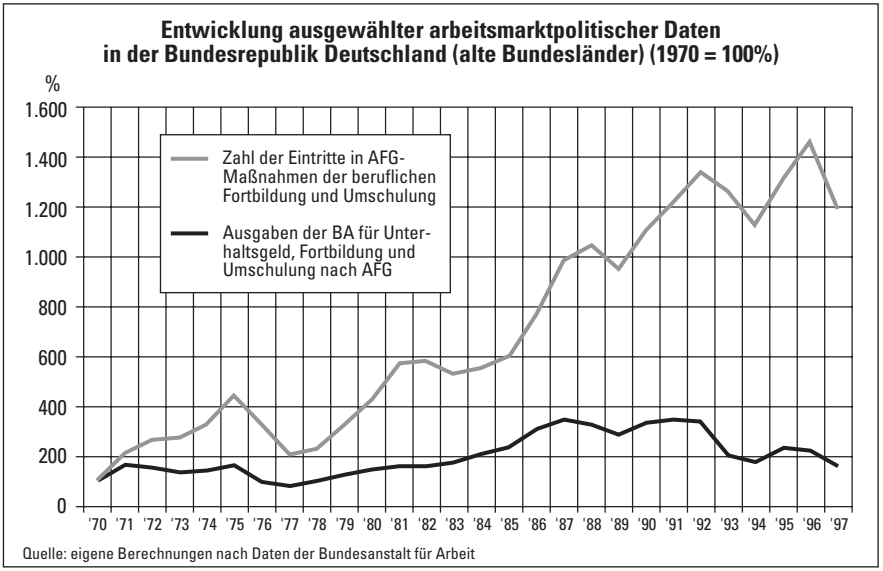


Abb. 3

Beteiligungszahlen weisen nach kontinuierlichen Steigerungen einen starken Rückgang von 1997 zu 1999 auf, der sich 2001 bestätigt (Statistisches Bundesamt 2002) (vgl. Abb. 2).
Auch die Zahlen der Eintritte in nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) oder dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) von der Arbeitsverwaltung geförderte Maßnahmen weisen für die neunziger Jahre deutliche Rückgänge auf (vgl. Abb. 3 und Abb. 4).

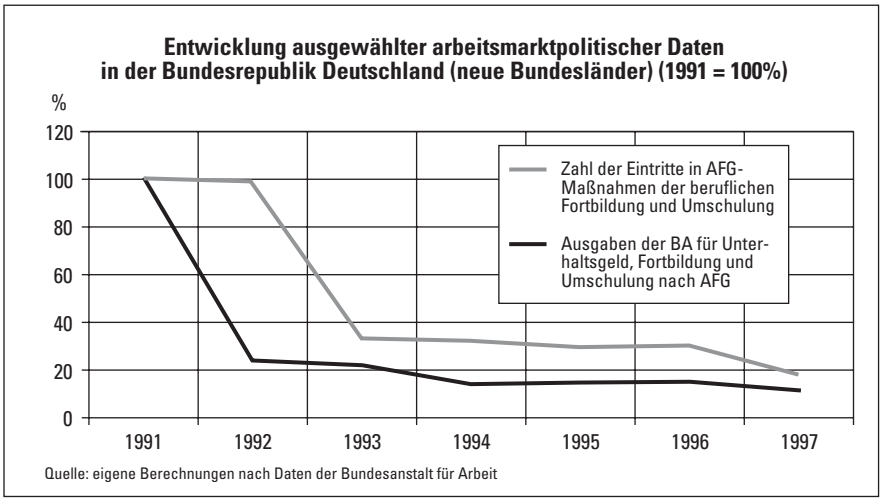


Abb. 4

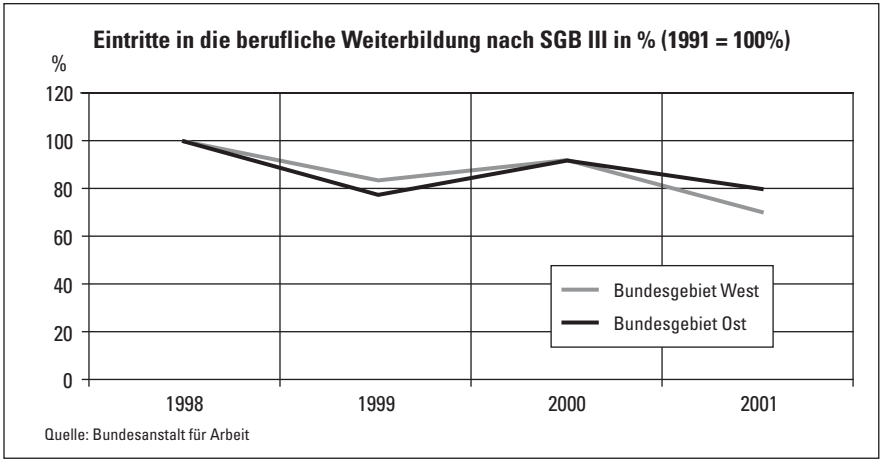


Abb. 5

Der massive Rückgang der Eintritte in AFG-geförderte Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung in den neuen Bundesländern zwischen 1991 und 1993 ist ein Indiz dafür, dass direkt nach der deutschen Vereinigung ein Großteil dieser Maßnahmen eher sozialpolitischen als qualifikatorischen Charakter hatte und vorwiegend der Entlastung des Arbeitsmarktes diente.

Da sich nach der Umwandlung des AFG in das SGB III ab 1998 die statistischen Erhebungsmethoden der Bundesanstalt für Arbeit änderten, ist die weiterbildungsrelevante Entwicklung des SGB III der letzten Jahre in der Abb. 5 gesondert dargestellt worden. Auch hier zeigt sich ein Rückgang der Beteiligungen sowohl in den östlichen als auch in den westlichen Bundesländern.

Bestätigt wird diese Entwicklung von den Erhebungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg, die im so genannten IAB-Betriebs-Panel zwar noch Steigerungen der Beteiligungsraten an betrieblicher Weiterbildung in der Erhebung von 1999 gegenüber 1997 aufweisen, jedoch 2001 nicht nur in der Gesamtbeteiligung, sondern auch in allen Qualifikationsgruppen einen Rückgang gegenüber 1999 zeigen (vgl. Bellmann/Gewiese 2002) (vgl. Abb. 6).

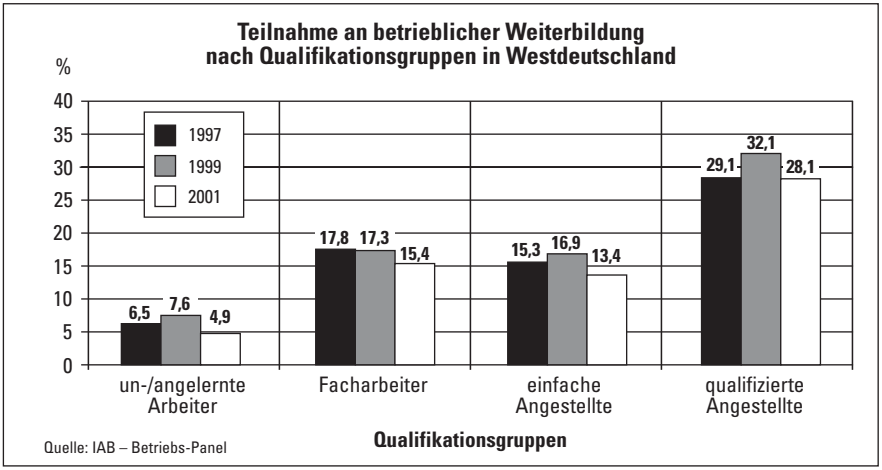


Abb. 6

Der Eindruck der Ergebnisse des IAB-Betriebs-Panels wird durch die zweite Europäische Erhebung zur beruflichen Weiterbildung CVTS2 (Second Continuing Vocational Training Survey) eher bestätigt als widerlegt (vgl. Egner 2002). Im Kontext der 25 europäischen Länder, in denen diese Untersuchung stattfand, scheint die betriebliche Weiterbildung in Deutschland im Vergleich zu der in anderen Ländern von 1993 bis 1999 eher zurückgegangen als ausgeweitet worden zu sein (vgl. Grünewald/Moraal 2002).

Auch die Anzahl der Belegungen und Unterrichtsstunden der Volkshochschulen in Deutschland ist im Jahr 2001 gegenüber 2000 zurückgegangen.
Auch die Landeszuschüsse nach den Weiterbildungsgesetzen der Länder – nur Berlin und Hamburg verfügen nicht über ein Weiterbildungsgesetz – weisen in den neunziger Jahren eine rückläufige Tendenz auf.

Alte Bundesländer 1991 – 2001 (ohne Schleswig-Holstein)
1991 = 100%

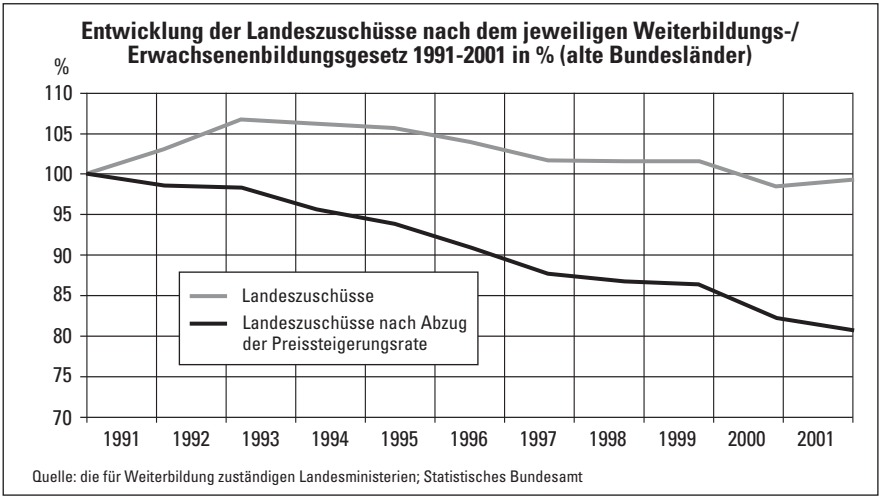
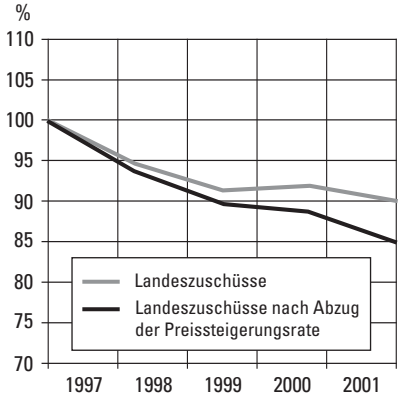


Abb. 7

Neue Bundesländer 1997 – 2001
1997 = 100%, weil es erst ab 1997 eine institutionelle Förderung auf gesetzlicher Basis in allen neuen Bundesländern gibt
1997 in Sachsen noch auf Richtlinienbasis (vgl. Abb. 8)

Zwar handelt es sich bei den im Jahr 2001 unter DM 0,5 Mrd. liegenden staatlichen Zuschüssen für die Weiterbildung nur um die Haushaltsmittel, die in den Ländern zur Umsetzung der mit den Weiterbildungsgesetzen verbundenen Zielsetzungen zur Verfügung stehen. Daneben erhält die Weiterbildung nicht unerhebliche Finanzmittel aus anderen Ressorts, die den Intentionen anderer Politikfelder folgen. So ist es in den Bundesländern vielfache politische Praxis, dass Wirtschaftsministerien die berufliche Qualifizierung als Teil von Wirtschaftsförderungsprogrammen neben Unternehmensberatungen, Schulungen für Existenzgründer, Technologietransfer, Beteiligung an Messen und Ausstellungen sowie beruflicher Weiterbildung und Beratung als Instrument der Wirtschaftsförderung sowie Beratung durch Verbraucherzentralen finanziell unterstützen (vgl. Deutscher Wirtschaftsdienst 2002). Die finanzielle Ausstattung der Wei-

Entwicklung der Landeszuschüsse nach dem jeweiligen Weiterbildungs-/ Erwachsenenbildungsgesetz 1997-2001 in % (neue Bundesländer)



Quelle: die für Weiterbildung zuständigen Landesministerien; Statistisches Bundesamt

Abb. 8

terbildungsgesetze stellt jedoch die materielle Grundlage der spezifisch weiterbildungspolitischen Strukturierungen durch die Länder dar. Da sie eine strukturelle Förderung und Stützung des Weiterbildungsbereichs darstellen, können sie als wohlfahrtsstaatlicher Kern der öffentlichen Förderung des Erwachsenenlernens verstanden werden.

7. Weiterbildung im Verhältnis zu anderen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen

Die Weiterbildung in der Bundesrepublik bietet in den letzten Jahren das Bild einer insgesamt abnehmenden Tendenz bei Beteiligung und finanzieller Ausstattung. Dieses Bild zeigt sich in einem politischen Kontext, in dem Bildungspolitik und Bildungsfinanzierung in Deutschland keine Priorität einnehmen. Die öffentlichen Bildungsausgaben liegen in Deutschland im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) unter dem Durchschnitt der Staaten der Europäischen Union (vgl. Abb. 9); zudem ist der prozentuale Anteil aller öffentlichen und privaten Bildungsausgaben am BIP in Deutschland von 1998 gegenüber 1995 gesunken und lag 1998 unter dem Durchschnitt aller OECD-Staaten (OECD 2001, S. 74).

Daneben ist der staatliche Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP in Deutschland in den neunziger Jahren kontinuierlich zurückgegangen, (vgl. Abb. 10) während die Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln zur Finanzierung der Sozialleistungen im gleichen Zeitraum ständig angestiegen sind, (vgl. Abb. 11) obwohl der Anteil der Sozialbeiträge am BIP in Deutschland im Jahre 2000 der höchste von allen Staaten der Europäischen Union war (vgl. Abb. 12).

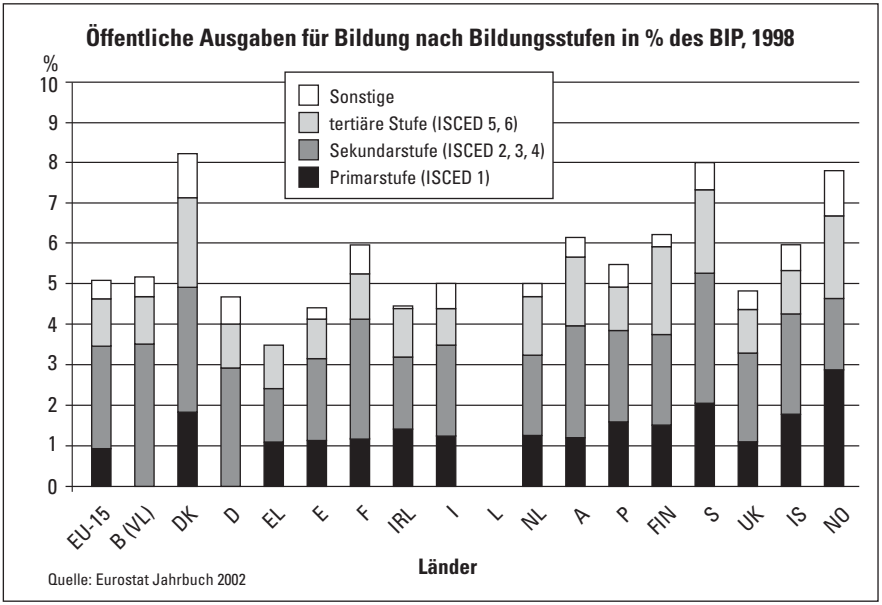


Abb. 9

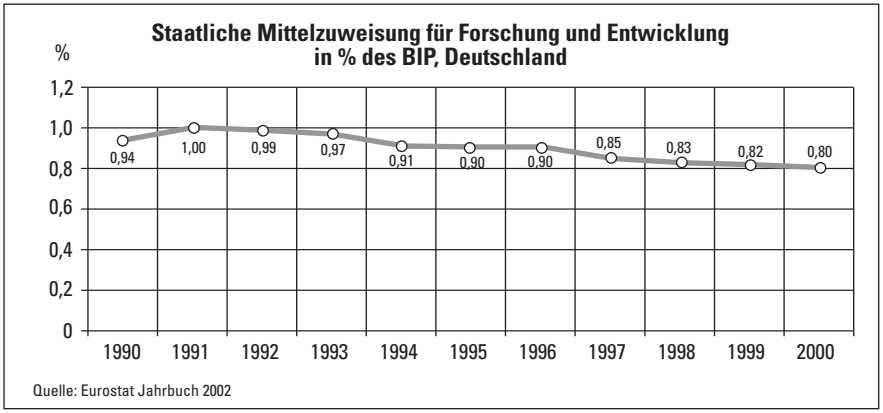


Abb. 10

Natürlich besteht zwischen dem kontinuierlichen Anstieg der öffentlichen Ausgaben für Sozialleistungen sowie der Versicherungsbeiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und dem Rückgang des Anteils der Bildungsausgaben am BIP kein direkter kausaler Zusammenhang. Jedoch spricht einiges für die weiter oben zitierte These,

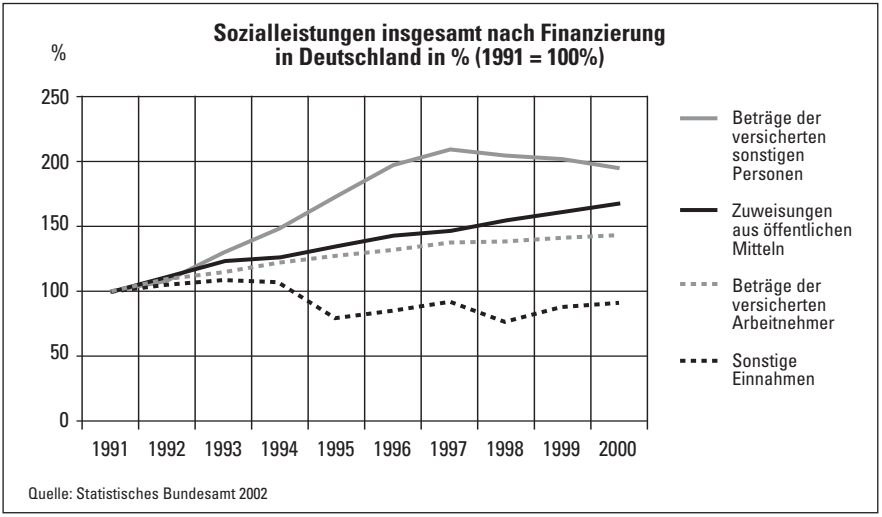


Abb. 11

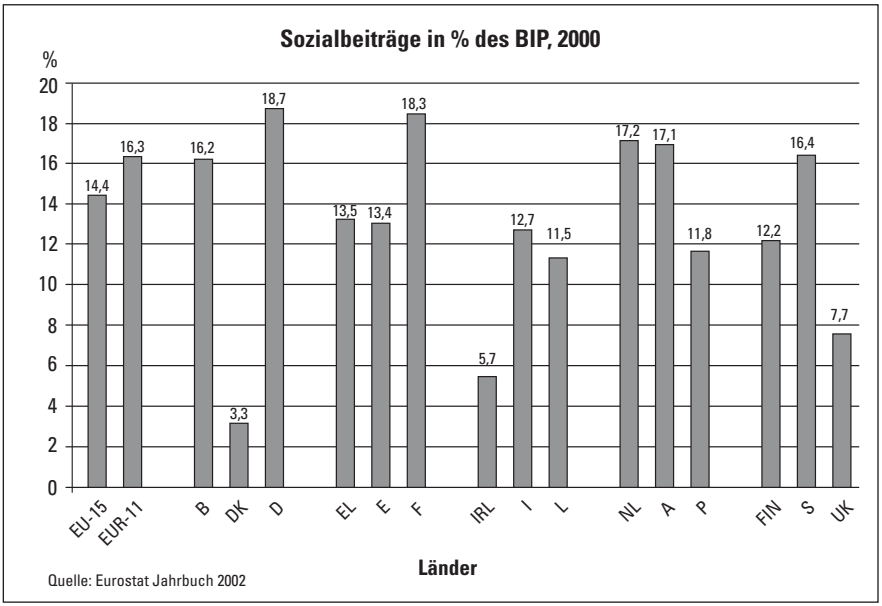


Abb. 12

eine starke Sozialpolitik vermindere in Deutschland den Spielraum für Bildungsausgaben (Schmidt 2001, S. 48).

„Die Bildungsausgaben in Deutschland stehen [...] in direkter und besonders harter Konkurrenz um knappe, überwiegend steuerfinanzierte Haushaltsmittel der Länder. Hinzu kommt die Konkurrenz mit landespolitisch wichtigen bodenständigen Politikfeldern, vor allem mit Polizei und Sicherheit, Landwirtschaft, regionaler Wirtschaftsförderung und sozialpolitischen Aufgaben der Länder und Kommunen. Konkurrenz besteht zudem zwischen Bildungsausgaben und den Finanzmitteln, die für Zins und Tilgung der Staatsschulden anfallen. Und ferner gerät die Bildungsfinanzierung in Gefahr, unter die Räder der Finanzierung der Sozialpolitik zu geraten, die mit 27 Prozent des Sozialproduktes das rund Sechsfache der Bildungsausgaben konsumiert – eine Lücke zwischen Sozial- und Bildungspolitik, die in Deutschland besonders groß ist“ (Schmidt 2002, S. 16). Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass der Anteil der privaten Bildungsausgaben in *den* Ländern vergleichsweise hoch ist, in denen die staatlichen Bildungsausgaben eher niedrig sind. Dies gilt auch für die Bundesrepublik. Hier „umfassen sie 1,2 Prozent des Sozialprodukts, also mehr als ein Viertel der öffentlichen Bildungsausgaben“ (ebd., S. 7). Dies nützt insbesondere nicht nur der betrieblichen Ausbildung und der betrieblichen Weiterbildung, sondern allem Anschein nach auch der Weiterbildung generell. Ein Indiz dafür ist der in den neunziger Jahren deutlich gestiegene Finanzierungsanteil durch Teilnehmendengebühren bei den Volkshochschulen in Deutschland bei gleichzeitigem Rückgang der Finanzierungsanteile von Kommunen und Länder (vgl. Abb. 13).

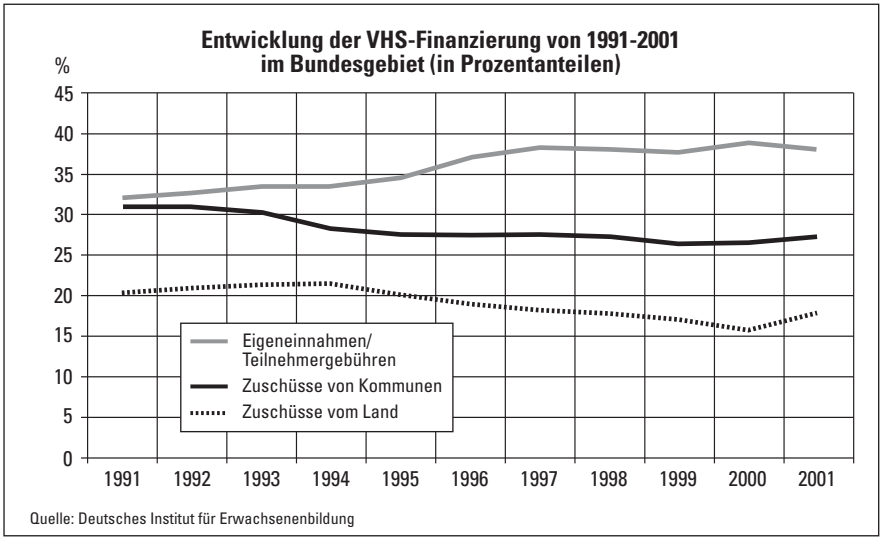


Abb. 13

Weiterbildung präsentiert sich nach den neunziger Jahren mit einem kleiner gewordenen Sektor, der als Teil öffentlicher Wohlfahrt gelten kann, und mit größer gewordenen privat finanzierten Anteilen. Kleiner geworden ist jedoch auch ihr bildungspolitischer Kern. Weiterbildung erhält – wie bereits weiter oben erwähnt – seit längerem nicht

unerhebliche Finanzmittel aus anderen Ressorts, die deren spezifischen politischen Intentionen folgen. Wirtschaftsministerien, Arbeits- und Sozialministerien, Gesundheitsministerien und Landwirtschaftsministerien bedienen sich der Weiterbildung als politisches Interventionsinstrument, ohne dass diese sich an weiterbildungspolitischen und -spezifischen Kriterien orientieren. Der Sachverhalt, dass Weiterbildung zum Interventionsinstrument zahlreicher unterschiedlicher Politikfelder geworden ist, lässt sich – positiv gewendet – als erfolgreiche politische Erweiterung über den Bereich der bildungspolitischen Wirksamkeit hinaus verstehen. Politikerweiterung, Interventionserweiterung, Förderungserweiterung und Institutionserweiterung lassen sich als Ergebnis der als Diffusion der Weiterbildung zu bezeichnenden Entwicklung verbuchen.

Diese Entwicklung hat aber als negative Kehrseite Weiterbildung als öffentlich strukturierten Bildungsbereich geschwächt. Gemessen an den Forderungen des „Strukturplans" von 1970 und den Erstfassungen der Weiterbildungsgesetze der siebziger Jahre muss die Institutionalisierung der Weiterbildung als eigenständiger und gleichberechtigter vierter Bereich des Bildungswesens als gescheitert angesehen werden. Die bildungspolitisch inspirierten und geförderten Angebotsstrukturen der Weiterbildung, die auch Weiterbildungsnachfrage hervorrufen, sind geschwächt worden. Weiterbildung ist als Bildungsbereich weniger identifizierbar geworden. Ihre gesellschaftspolitische Funktion ist – auch unter ihrer Mitwirkung – partiell von der bildungspolitischen zur arbeitsmarkt- und sozialpolitischen hin verschoben worden. Auf den Gebieten von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist Weiterbildung aber nur begrenzt erfolgreich. Als Interventionsform der Arbeitsmarktpolitik kann sie das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Arbeitsplatzangebot und Arbeitsplatznachfrage nur partiell verdecken, jedoch nicht aufheben. In den letzten Jahren haben sich das Schwergewicht der Arbeitsmarktpolitik und die Prioritäten der Bundesanstalt für Arbeit deutlich von der beruflichen Weiterbildung zu Beratung und möglichst schnellen Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt hin verschoben. Dies zeigte sich mit der Verabschiedung des „Arbeitsförderungs-Reformgesetzes" von 1997, des „Job-AQTIV-Gesetzes" im Jahre 2001 und Ende 2002 mit der gesetzlichen Umsetzung der Empfehlungen der „Hartz-Kommission" im SGB III. Auf dem Felde der Sozialpolitik hat Weiterbildung als eher „weiche" Intervention gegenüber den „harten" – weil mit direkten finanziellen Leistungen operierenden – Interventionen von Gesundheitspolitik, sozialer Sicherung und Sozialhilfe naturgemäß eine schwache Stellung.

Bei Abwägung aller politischen Konkurrenzen und bei Berücksichtigung der Ressourcenknappheit wohlfahrtsstaatlicher Politik ist zu vermuten, dass – ungeachtet aller rhetorischen Unterstützung – Weiterbildung eher weiter an den Rand wohlfahrtsstaatlicher Politik geraten, als stärker zu einem Teil öffentlicher Wohlfahrt werden wird.

Literatur

Allmendinger, J.: Bildungsarmut: Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik. In: „Soziale Welt" 50: I, 1999, S. 35–50

Bellmann, L./Gewiese, T.: Konzeption des IAB-Betriebspanels und Anwendungen in der Berufsbildungsforschung. In: „Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis", H. 3., 2002, S. 37–41

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 2001. Bonn 2002

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berichtssystem Weiterbildung 2000, Erste Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn 2001

Dahrendorf, R.: Anmerkungen zur Globalisierung. In: Becker, U. (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt/Main 1998, S. 41–54

Deutscher Bildungsrat (Hrsg.): Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart 1970

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung: VHS-Statistik (erscheint jährlich)

Deutscher Wirtschaftsdienst: Förderdatenbank Aus- und Weiterbildung, CD-Rom, Stand 12/2002, Köln 1999ff.

Dingeldey, I.: Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich. In: WSI – Mitteilungen, H.3, 2002, S. 154–160

Egner, U.: Berufliche Weiterbildung in Unternehmen (CVTS2). (Hrsg. Statistisches Bundesamt), Wiesbaden 2002

Eurostat: Jahrbuch 2002. (Hrsg. Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaften), Luxemburg 2002

Glatzer, W.: Lebensstandart und Lebensqualität. In: Schäfers, B./Zapf, W. (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. 2. Aufl., Opladen 2001, S. 436–446

Grünewald, U./Moraal, D.: Betriebliche Weiterbildung in Deutschland – fit für Europa? Ergebnisse der zweiten europäischen Weiterbildungserhebung. In: „Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis“, H. 3., 2002, S. 18–23

Jochem, S.: Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat. In: Schmidt, M.G. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen 2001, S. 193–226

Kaufmann, F.-X.: Diskurse über Staatsaufgaben. In: Grimm, D. (Hrsg.): Staatsaufgaben, Frankfurt/Main 1996, S. 15–41

Kuhlenkamp, D.: Weiterbildung als Politikfeld – Ausgewählte Entwicklungslinien seit 1970. In: Arnold, R./Gieseke, W./Nuissl E. (Hrsg.): Erwachsenenpädagogik – Zur Konstitution eines Faches. Hohengehren 1999, S. 142–158

Kuhlenkamp, D.: Weiterbildung zwischen Bildungs- und Sozialpolitik. Grenzen und Kongruenzen. In: Schlutz, E. (Hrsg.): Erwachsenenbildung zwischen Schule und sozialer Arbeit, Bad Heilbrunn/Obb. 1983, S. 29–48

OECD: Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2001, Paris 2001

Pilz, F.: Das sozialstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland. München 1978

Rieger, E./Leibfried, St.: Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Sozialstaats. Frankfurt/Main 2001

Schmidt, M.G.: Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik: Ein internationaler Vergleich. In: Ders. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen 2001, S. 33–53

Schmidt, M.G.: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich. In: „Politische Vierteljahresschrift“, 43. Jg. (2002), H. 1, S. 3–19

Smith, A.: Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen (1776). München 1983

Sozialgesetzbuch, 26. Aufl., München 2000

Weiß, R.: Weiterbildung in Eigenverantwortung. Ergebnisse einer telefonischen Befragung. (Hrsg. Institut der Deutschen Wirtschaft), Köln 2001