

Trennt das Weiterbildungsrecht allgemeine und berufliche Weiterbildung?

Der Beitrag geht der Frage nach, ob und in welcher Weise das geltende Recht zur Weiterbildung in Deutschland allgemeine und berufliche Weiterbildung voneinander trennt. Die Betrachtung der historischen Entwicklungslinie zeigt, dass dies in den 1970er und 80er Jahren, vor allem in der Phase der sogenannten Qualifizierungsoffensive, durchaus der Fall war. In der Gegenwart hingegen hat das Weiterbildungsrecht größtenteils seine strukturierende Wirkung durch die starke Verminderung der durch die Gesetze verteilten Ressourcen und durch Zuständigkeitsverluste aufgrund von „Auswanderung“ der Weiterbildungsförderung in andere Politikfelder verloren. „Nicht die rechtliche Situation der Weiterbildung ist ihr Hauptproblem“ so lautet das Resümee des Beitrags, „sondern deren politische Realisierung beziehungsweise Nichtrealisierung“.

1. Ausgangslage

Der Strukturplan für das Bildungswesen des deutschen Bildungsrats erklärte:

Für die Gesamtsituation der Weiterbildung ist die traditionelle Trennung von allgemeiner und beruflicher Bildung bestimmend. Die Regelung der staatlichen Förderung vollzieht sich auf der Grundlage dieser Trennung, so daß die berufliche Weiterbildung (als Fortbildung und Umschulung) und die nichtberufliche (als Erwachsenenbildung) isoliert nebeneinander geplant, organisiert und gefördert werden. (Deutscher Bildungsrat 1970, S. 198 f.)

War diese Einschätzung damals oder später zutreffend und ist sie dies heute noch?

Bei Verabschiedung des Strukturplans durch die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrats im Jahre 1970 fanden dessen Autoren als gesetzliche Grundlagen der Weiterbildung zum einen das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) des Bundes von 1969 vor, das als eine Reaktion auf die erste wirtschaftliche Rezession in der Bundesrepublik 1966/67 zu verstehen ist. Zielsetzung des Arbeitsförderungsgesetzes war bei seiner Verabschiedung, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und durch die Verbesserung von beruflicher Beweglichkeit und Qualifikation arbeitsmarktpolitische Probleme zu vermindern. Innerhalb dieses Rahmens regelt das AFG als Teil einer präventiven Arbeitsmarktpolitik auch die Förderung der beruflichen Fortbildung, Umschulung, Einarbeitung und Rehabilitation. Das Arbeitsförderungsgesetz sollte nicht erst dann eingreifen, wenn Arbeitslosigkeit eingetreten ist, sondern durch „Maßnahmen“ der beruflichen Fortbildung und Umschulung, die „unter Berücksichtigung von Lage und

Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig“ sind, (§ 34 Abs. 1 Nr. 4 AFG) Arbeitslosigkeit vorsorglich verhindern.

Die Autoren des Strukturplans fanden auch 1969 in Nordrhein-Westfalen ein seit 1953 bestehendes „Gesetz über die Zuschußgewährung an Volkshochschulen und entsprechende Volksbildungseinrichtungen“ vor, das sich auf die Regelung der Zuschussgewährung beschränkte und die 1970 verkündeten Landesgesetze zur Erwachsenenbildung in Niedersachsen, Hessen und im Saarland, die anders als das Volkshochschulgesetz in Nordrhein-Westfalen strukturierende Gesetze sind oder waren. Sie strukturieren zum einen durch rechtliche Definitionen, die sich auf Aufgaben, Ziele, Institutionen und Angebote der Weiterbildung beziehen, und zum anderen mit Hilfe der finanziellen Förderung, die nicht eine komplette Bildungsfinanzierung durch den Staat darstellt, sondern als eine komplementäre Zuschussgewährung durch die öffentliche Hand anzusehen ist, von deren Zuschussimpulsen jedoch ebenfalls eine strukturierende Wirkung auf Institutionen und Angebote der Weiterbildung ausgeht.

Als erstes der strukturierenden Weiterbildungsgesetze wurde am 18.12.1969 das Niedersächsische „Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung“ verabschiedet. Es schließt keine Angebote der Weiterbildung von der Förderung aus, sondern postuliert vielmehr: „Den Inhalt der Erwachsenenbildung bestimmen die Bildungsbedürfnisse der Erwachsenen.“ (§ 1 Abs. 1 EBG) Das „Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung“ im Saarland von 1970 definiert zur Erwachsenenbildung in § 1 Abs. 1 Satz 2 EBG: „Sie wird in ihrem Inhalt durch die Bildungsbedürfnisse der Erwachsenen und der Gesellschaft bestimmt.“ Das Hessische Volkshochschulgesetz von 1970 sieht Zuschüsse für die Träger von Volkshochschulen vor, und zwar für die anerkannten Kosten des hauptberuflichen Personals und Zuschüsse zu den notwendigen Aufwendungen für die anerkannten Lehrgebiete, die neben allgemeinbildenden auch mögliche berufliche Inhalte wie Mathematik, Naturwissenschaften und Technik, Verwaltung und kaufmännische Praxis sowie Sprachenimplizieren. Jedoch schlossen und schließen die Landesgesetze zur Weiterbildung und die zu ihrer Durchführung beschlossenen Bestimmungen die Förderung von Veranstaltungen aus, wenn sie aus anderen Mitteln des Bundes- oder Landeshaushalts gefördert werden. Damit verhält sich die finanzielle Landesförderung der Weiterbildung subsidiär, das heißt nachrangig, gegenüber der Förderung von Maßnahmen nach dem AFG des Bundes.

2. Wirksamkeit von Arbeitsförderungsgesetz und Weiterbildungsgesetzen der Länder

Aufstiegsfortbildung und Umschulungsmaßnahmen von einer beruflichen Tätigkeit in eine andere prägten die ersten Jahre der Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung nach dem AFG. Die Wirksamkeit des AFG für den Weiterbildungsbereich wurde seit Mitte der 1970er Jahre jedoch von der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit bestimmt. Die berufliche Fortbildung und Umschulung nach dem AFG wandelte sich von einem vorwiegend präventiven zu einem vorwiegend kurativen arbeitsmarktpolitischen In-

strument mit der primären Aufgabe, Arbeitslosigkeit zu beseitigen oder deren Folgen wenigstens zu mildern. Dies wurde finanziell besonders bedeutsam durch die im Herbst 1985 von Bundesregierung, Bundesanstalt für Arbeit, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden propagierte sogenannte „Qualifizierungsoffensive“. Nach der Verabschiedung des „Arbeitsförderungsreformgesetzes“ 1997 und seiner Einpassung in das Sozialrecht als „Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung (SGB III)“ 1998 heißt es nicht mehr wie in § 1 des früheren AFG, dass „ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird“, sondern jetzt soll der „Ausgleich am Arbeitsmarkt“ vor allem durch Beratung, zügige Besetzung offener Stellen und verbesserte Möglichkeiten für benachteiligte Arbeitssuchende für eine Erwerbstätigkeit „unterstützt“ werden.

Im Unterschied zu AFG und SGB III legen fast alle Landesgesetze zur Weiterbildung das Schwergewicht auf die finanzielle Förderung des hauptberuflichen Personals bei den staatlich anerkannten Weiterbildungseinrichtungen. Relativiert wird die Zuschussgewährung für das hauptberufliche Personal allerdings durch den Sachverhalt, dass in den meisten Bundesländern die Personalkostenzuschüsse als Pauschale oder als anteiliger Zuschuss gezahlt werden. Neben den Zuschüssen zu den Kosten für das hauptberufliche Personal werden zumeist auch Zuwendungen zu den Kosten der Bildungsveranstaltungen gezahlt, die in Abhängigkeit vom veranstalteten Unterrichtsvolumen entweder aufgrund eines Pauschalbetrags pro Unterrichtsstunde oder eines bestimmten Prozentsatzes der förderungsberechtigten Kosten ermittelt werden. Die Strukturierungsfunktion und die politische Reichweite der Weiterbildungsgesetze waren von Anfang an nicht sehr stark, wenn auch die Verabschiedung der Ländergesetze zur Weiterbildung im Vergleich zum status ante einen starken Eingriff mit strukturierenden Funktionen bedeutete. Staatliche Weiterbildungspolitik ist jedoch nur sehr partiell wirksam geworden, und die Ländergesetze zur Weiterbildung stützen seit längerem eher einen vor bereits zwanzig Jahren erreichten status quo, als wirksame Interventionsinstrumente staatlicher Politik zu sein.

3. Aktuelle Situation

Die rechtliche Situation der Weiterbildung hat sich inzwischen über das SGB III und die Weiterbildungsgesetze hinaus erweitert: Als Landesgesetze sind – teilweise zeitlich parallel – die Bildungsurlobs- oder Freistellungsgesetze hinzugekommen. Als Bundesgesetz ist einschlägig vor allem das 1996 verabschiedete „Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung“ (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz – AFBG), das nach einer Neufassung vom 10.1.2002 gegenwärtig in der Fassung vom 29.12.2003 in Kraft ist. Gefördert wird nach diesem Gesetz mit Zuschüssen und Darlehen zur Finanzierung des Lebensunterhalts sowie der Lehrgangs- und Prüfungsgebühren die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen in Vollzeit- oder Teilzeitform, die einen anerkannten Berufsabschluss oder eine entsprechende berufliche Qualifikation voraus-

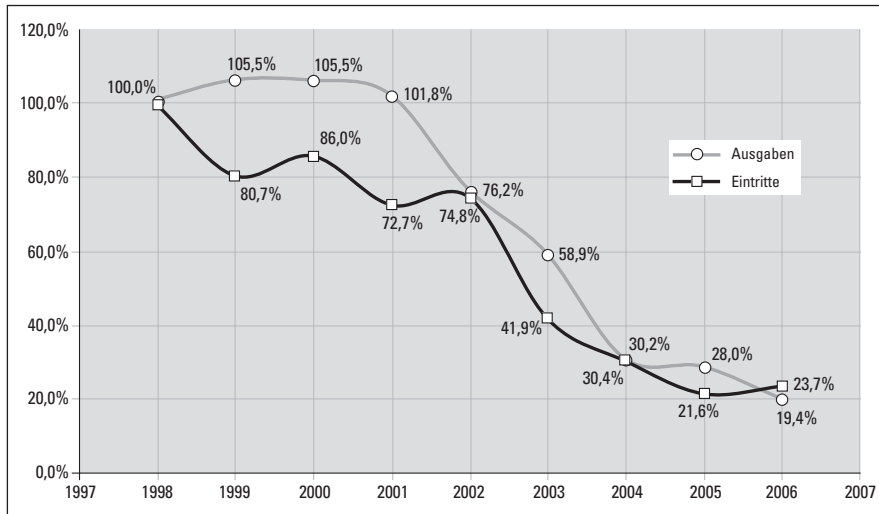
setzen und auf anerkannte Fortbildungsprüfungen vorbereiten; das Gesetz wird salopp als „Meister-BAföG“ bezeichnet. Bedeutsam für die Weiterbildung wurden darüber hinaus das seit dem 1.1.2005 wirksame Sozialgesetzbuch II (SGB II) („Grundsicherung für Arbeitssuchende“) und das ebenfalls am 1.1.2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz, das Integrationskurse mit 630 Unterrichtseinheiten vorsieht.

Unter den rechtlichen Bestimmungen des Primärrechts der Europäischen Union sind vor allem die Art. 146 und 160 des „Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ in der Fassung vom 26.2.2001 bedeutsam. Art. 146 sieht die Errichtung des „Europäischen Sozialfonds“ (ESF) vor, „dessen Ziel es ist, innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern“. Art. 160 gilt der Einrichtung des „Fonds für regionale Entwicklung“.

Jedoch erfolgten diese rechtlichen Erweiterungen bei weiterer Wirksamkeit des SGB III und der Ländergesetze zur Weiterbildung. Die aktuelle Entwicklung des SGB III ist gekennzeichnet durch den Rückzug der Bundesagentur für Arbeit aus der beruflichen Weiterbildung nach dem SGB III als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mit den Hartz-Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2003/2004 wurden die Fördermöglichkeiten nach dem SGB III deutlich eingeschränkt, so dass sich sagen lässt, dass die Bundesagentur für Arbeit quasi vom Feld der beruflichen Weiterbildung ging. Die Bundesagentur flankiert ihren Rückzug aus der beruflichen Weiterbildung mit zusätzlichen rechtlichen Strukturierungen. Das am 1.1.2003 in Kraft getretene „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I) sieht statt der früheren Vermittlung von „Maßnahmen“ der beruflichen Weiterbildung durch die Arbeitsverwaltung die Ausgabe von Bildungsgutscheinen für Weiterbildungsangebote vor, deren Inhaber als Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte dann das für den jeweiligen Gutschein anerkannte Bildungsangebot bei einer anerkannten Weiterbildungseinrichtung suchen und buchen müssen. Deren Wahlmöglichkeiten werden jedoch durch die Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit stark eingeschränkt, die eine Zulassung von Bildungsmaßnahmen nur noch dann vorsieht, wenn eine mindestens 70-prozentige Reintegration der Teilnehmenden in ein Beschäftigungsverhältnis innerhalb von sechs Monaten nach Ende der Maßnahme prognostiziert werden kann (vgl. BA-Rundbrief Geschäftsanweisung 57/2003, S. 3). Abbildung 1 vermag den starken Rückgang der Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesagentur verdeutlichen.

Die Weiterbildungsgesetze der Länder verloren auf doppelte Weise an strukturierendem Einfluss: durch die Verminderung der mit ihnen verteilten Ressourcen einerseits und durch einen Zuständigkeitsverlust andererseits, verursacht durch die partielle Auswanderung der Weiterbildungsförderung in andere Politikfelder. Die Abschwächung der finanziellen Strukturierung durch die Weiterbildungsgesetze der Länder ist

Abbildung 1: Vergleich der Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für die Förderung der beruflichen Weiterbildung mit Eintritten in die Maßnahmen (1998=100%)



(Eigene Berechnung nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit, www.arbeitsagentur.de)

bereits während der 1990er Jahre zu beobachten. Seit 1994 war die Gesamtheit der Weiterbildungszuschüsse nach Ländergesetzen in den alten, seit 1998 auch in den neuen Bundesländern rückläufig. Zwar strukturieren Weiterbildungsgesetze nicht nur durch die Zuschussgewährung, sondern auch durch rechtliche Normensetzungen. Jedoch lässt sich nicht übersehen, dass die Verminderung der finanziellen Ressourcen die Realisierung der politischen Ziele der Ländergesetze zur Weiterbildung geschwächt hat. Je schmaler die materielle Grundlage der Weiterbildungsgesetze wird, desto mehr werden deren weiterbildungspolitischen Ziele zur zahnlosen Programmatik ohne Durchsetzungskraft. Teile der Weiterbildungsförderung der Länder sind in die Zuständigkeit anderer Politikfelder gewandert, deren Förderungen jedoch auch deren Intentionen folgen. Das „Auswandern“ von Weiterbildungsförderung, das als „Diffusion der Weiterbildung“ beschrieben werden kann, hat partiell zum Verzicht auf die Strukturierungsziele der Weiterbildungsgesetze geführt.

Seit dem 1.1.2005 besteht das Zuwanderungsgesetz, das auf Bundesebene staatliche Integrationsangebote für Zuwanderer einheitlich gesetzlich regelt. Kern dieser Integrationsangebote ist der Integrationskurs mit 630 Unterrichtseinheiten, der aus einem Sprachkurs und einem Orientierungskurs besteht. Ziel des Sprachkurses ist der Erwerb „ausreichender“ Sprachkenntnisse, Ziel des Orientierungskurses ist die Vermittlung von Grundkenntnissen zur Rechtsordnung, Geschichte und Kultur in Deutschland. Die Zahl der neuen Kursteilnehmenden ging von 130.728 im Jahre 2005 im Jahr 2006 auf 117.954 zurück. Sind das Aufstiegsberufsförderungsgesetz und – größtenteils – der Sozialfonds sowie der Regionalfonds der EU rechtliche und finanzielle Förderinstrumente

der beruflichen Weiterbildung, so zielt das Zuwanderungsgesetz auf die Förderung der allgemeinen Weiterbildung von Menschen mit Migrationshintergrund.

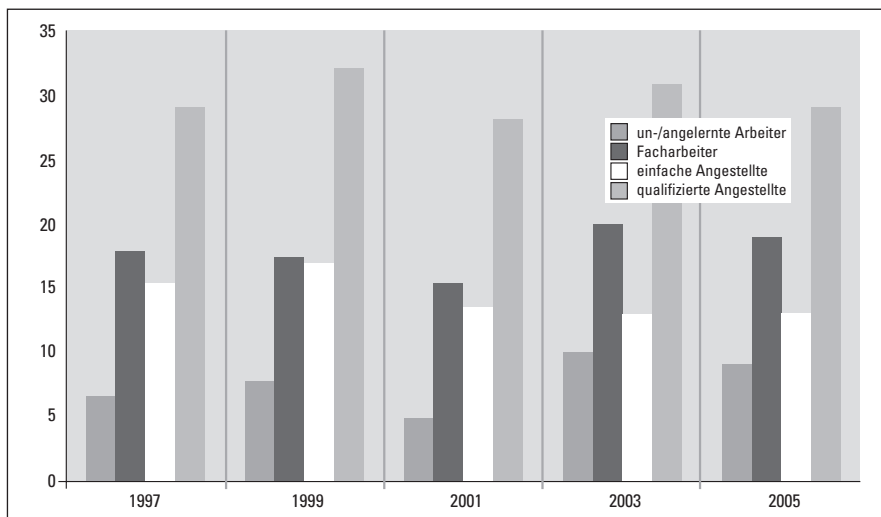
Wirksam werden sowohl zugunsten der beruflichen als auch der allgemeinen Weiterbildung können hingegen das SGB II des Bundes als auch die Bildungsurlaubs- und Freistellungsgesetze der Länder. Das SGB II zielt vorrangig auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und sieht als Leistungen zum Erhalt, Verbesserung oder Wiederherstellung der Erwerbstätigkeit auch Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen vor, die sich nach den Regelungen des SGB III richten müssen, nicht jedoch nach den zusätzlichen Geschäftsbedingungen der Bundesagentur für Arbeit, da sie in der großen Mehrzahl von den Arbeitsgemeinschaften aus den Agenturen für Arbeit sowie den kreisfreien Städten und Kreisen verantwortet werden. Zwar sollen die Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen nach dem SGB II der beruflichen Weiterbildung dienen, jedoch zielen sie oft mit allgemeinbildenden Inhalten und Zielsetzungen darauf, die Teilnahmefähigkeit an beruflicher Weiterbildung herzustellen oder zu verbessern. Gingen die Ausgaben der Bundesagentur für die berufliche Weiterbildung auch im Jahre 2006 gegenüber 2005 deutlich zurück, so stiegen die – steuerfinanzierten – Ausgaben für die Weiterbildung nach dem SGB II wie auch die Eintritte und der Bestand an Teilnehmenden im Jahre 2006 gegenüber 2005 deutlich an. Allerdings stagnieren Ausgaben und Eintritte nach dem SGB II im ersten Quartal 2007 (Bundesagentur für Arbeit 2007, Statistik-Service). Die bildungspolitischen Erwartungen an den Bildungsurlaub richteten sich bei seiner Einführung vor allem darauf, zur Orientierung, Urteilsbildung und Qualifizierung der abhängig Beschäftigten beizutragen und somit die generellen bildungspolitischen Funktionen der Weiterbildung inhaltlich, didaktisch und adressatenspezifisch zu erweitern. Das Problem des Bildungsurlaubs ist bis heute seine geringe Nutzung durch die anspruchsberechtigten Arbeitnehmer/innen geblieben (vgl. Jäger 2007). Die Angebotsstruktur der Weiterbildung konnte dadurch nicht verändert werden.

4. Wirksamkeit anderer Bedingungsfaktoren

Das seit 1979 im Drei-Jahres-Rhythmus erhobene „Berichtssystem Weiterbildung“ zeigte für das Jahr 2000 gegenüber 1997 zum ersten Mal seit 1985 einen Rückgang der Beteiligungsquote an der Weiterbildung an (von 48 % im Jahr 1997 auf 43 % im Jahr 2000). Dieser Rückgang setzte sich in der Erhebung über das Jahr 2003 auf 41 % fort und betrifft nicht nur die Beteiligung an allgemeiner, sondern auch an beruflicher Weiterbildung. (vgl. BMBF 2006). Er bedeutet in der quantitativen Umrechnung einen derart hohen Volumenrückgang, dass er sich nicht nur aus den Förderrückgängen der Bundesagentur für Arbeit und der Weiterbildungsgesetze der Länder erklären lässt. Vielmehr scheinen noch weitere Faktoren wirksam zu werden, die hier allerdings nicht umfassend dargestellt werden können. Dies zeigen beispielsweise die Erhebungen der Firma Lünendonk über „Führende Anbieter beruflicher Weiterbildung in Deutschland“ der Jahre 2003, 2004 und 2005, die jeweils ein Jahr später veröffentlicht wurden. In

diese Studien gingen im Jahre 2003 die Daten von 53 Anbietern mit einem Umsatzvolumen von 1.457.820 EUR und 2005 von 68 Anbietern mit einem Umsatz von 1.571.000 EUR ein. In allen drei Jahren wurde von den befragten Anbietern von 13 möglichen Behinderungsfaktoren an erster Stelle „Zurückhaltung der Kunden“ genannt. Diese scheint stark konjunkturell bedingt zu sein (Lünendonk 2004 und 2006). Für die Beschäftigungsinstanzen scheint die Investition von Weiterbildungsaufwendungen in qualifizierte Arbeitnehmer/innen mit gutem Bildungsabschluss die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass das Interesse der betrieblichen Nutzung gesicherter ist als bei Bildungsinvestitionen in sogenannte „Jedermannsarbeitsmärkte“ mit eher unqualifizierten Arbeitskräften. Dies macht verständlich, dass nicht nur der Zusammenhang gilt, dass je höher das Bildungsniveau ist, desto größer die Chancen sind, sich weiterzubilden, sondern auch, je qualifizierter die berufliche Tätigkeit ist, desto wahrscheinlicher ist die Teilhabe an beruflicher Weiterbildung (vgl. Abb. 2).

Abbildung 2: Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung nach Qualifikationsgruppen in Westdeutschland (in Prozent)

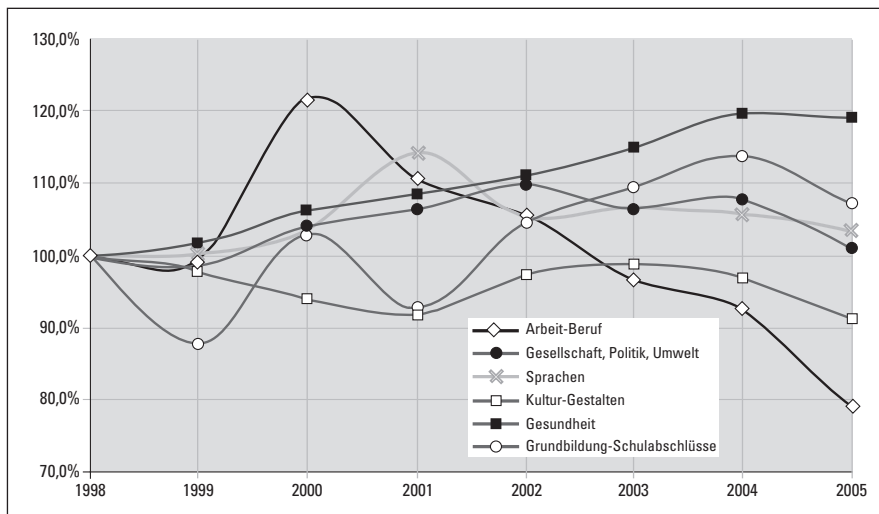


(Quelle: IAB-Betriebspanel 2005)

Bei den Volkshochschulen bildete die berufliche Weiterbildung noch nie einen besonderen Programmschwerpunkt. Aber auch dort ist die Entwicklung von Kursen, Unterrichtsstunden und Belegungen des Themenkreises „Arbeit-Beruf“ von 2000 bis 2005 deutlich rückläufig (vgl. Abb. 3). Die Belegungen im Jahre 2005 liegen nur knapp über der Hälfte der Belegungen des Jahres 2000, während der Durchschnittswert der Belegungen aller anderen VHS-Angebotsbereiche – obwohl in den letzten Jahren leicht rückläufig – sich im Jahre 2005 auf dem Stand des Jahres 2000 befindet (eigene

Berechnungen nach Pehl/Reichart/Zabal 2006). Der starke Rückgang der beruflichen Weiterbildung bei den Volkshochschulen scheint zumindest teilweise vom Rückgang der öffentlichen Förderung nach den Weiterbildungsgesetzen der Länder und durch die Bundesagentur für Arbeit induziert zu sein. Volkshochschulen gelten zu Recht vor allem als Institutionen der allgemeinen Weiterbildung. Unter allgemeiner Weiterbildung wird in der Regel Grundbildung (u. a. Alphabetisierung, Schulabschlüsse), Kommunikations- und Schlüsselkompetenzen (einschließlich Fremdsprachen), Allgemeinwissen und Alltagskompetenzen sowie vielfach auch politische Weiterbildung verstanden (vgl. Schlutz 2001, S. 14). Die Dynamik von Angeboten und Beteiligungen an der allgemeinen Weiterbildung der Volkshochschulen bestätigt die in einer umfangreichen Programmanalyse festgestellte Verschiebung der Angebote vom Bildungswissen hin zu solchen von Alltagswissen und -kompetenzen. (Körper u. a. 1995) Auffällig ist das starke Anwachsen der Gesundheitsbildung, das weitgehend von den Teilnehmenden selbst jenseits einer öffentlichen Förderung finanziert worden ist. Die Dynamik der Angebotsentwicklung bei der allgemeinen Weiterbildung ist auch als „Kurssturz der klassischen Wissensvermittlung“ (ebd., S. 121) bezeichnet worden, der sich in der Gesundheitsbildung beispielsweise an dem starken Zuwachs von Veranstaltungen zu Bewegung/Körpererfahrung und Entspannung/Meditation zeigen lässt. Die Beteiligung an der allgemeinen Weiterbildung hängt stark von den sozialen Milieus der Teilnehmenden ab; dies gilt sowohl für die Teilnahme an Angeboten der Grundbildung und der Schulabschlüsse als auch an denen der Sprachen-, Kreativitäts- und Gesundheitsbildung.

Abbildung 3: Entwicklung der Angebote der VHS (1998=100%)



(Eigene Berechnungen nach Angaben der Volkshochschulstatistik; www.die-bonn.de/publikationen/online-texte/index.asp, Stand: 9.10.2007)

5. Entwicklungstendenzen

Wie ist die Ausgangsfrage dieses Beitrags nun zu beantworten? Eine strukturierende Wirksamkeit auf die Weiterbildung insgesamt in der Bundesrepublik und ihre Personal-, Angebots- und Beteiligungsstrukturen haben von den bestehenden Rechtsregelungen nur die Weiterbildungsgesetze der Länder und das AFG/SGB III des Bundes ausgeübt. Die Weiterbildungsgesetze der Länder haben mit ihrer bevorzugten Förderung der Personalstruktur zweifellos zu einer Infrastrukturförderung geführt, die sowohl der allgemeinen als auch der beruflichen Weiterbildung zugute gekommen ist. Jedoch haben vor allem die Verminderung der institutionellen Förderung sowie die Segmentierung eigener Länderzuständigkeiten und Interventionen zum Bedeutungsverlust landespolitischer Strukturierungen geführt. Die oft beschworene öffentliche Verantwortung für die Weiterbildung hat sich zunehmend in eine private Verantwortung verwandelt.

Bei Verabschiedung des Strukturplans konnte das Weiterbildungsrecht allgemeine und berufliche Weiterbildung trennen, musste dies jedoch nicht, denn die mit der Verabschiedung der Weiterbildungsgesetze der Länder begonnene Infrastrukturförderung des Weiterbildungsbereichs führte zu einer deutlichen Vermehrung des hauptberuflichen, sich zunehmend einen Expertenstatus erarbeitenden Weiterbildungspersonals. In den 1980er Jahren, als die finanzielle Förderung nach den Ländergesetzen insgesamt stagnierte – teilweise sogar schon vermindert wurde – führten die großen finanziellen Ressourcen, mit denen die damalige Bundesanstalt für Arbeit insbesondere während der sogenannten Qualifizierungsoffensive ab Mitte der 1980er Jahre die berufliche Weiterbildung förderte, zu einem starken Sog bei den Weiterbildungsorganisationen, sich mithilfe der finanziellen Ressourcen nach dem AFG ihre institutionellen und personellen finanziellen Aufwendungen zumindest teilweise zu refinanzieren. Nach der deutschen Vereinigung versuchten Bundesanstalt und Bundesregierung mit hohen Investitionen in die berufliche Weiterbildung vor allem in den neuen Bundesländern den Strukturbruch von Arbeitsmarkt und Wirtschaftssystem abzumildern. Zwar führten die auch in den neuen Bundesländern verabschiedeten Weiterbildungsgesetze zum Aufbau einer – wenn auch recht schwachen – beruflichen Personalstruktur in der Weiterbildung, jedoch stellten sie nur einen kleinen Bruchteil der finanziellen Ressourcen dar, die in die berufliche Weiterbildung in den neuen Ländern flossen. Das heißt, in den 1980er und 90er Jahren haben die strukturellen Schwächen des Weiterbildungsbereichs und die hohen finanziellen Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit durchaus zu einer Teilung von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung geführt.

Inzwischen können aufgrund der geschrumpften Länderzuschüsse für die Weiterbildung sowohl die Länder als auch die Bundesagentur für Arbeit aufgrund ihres massiven Förderungsrückgangs gegenüber einem rhetorisch weiterhin beschworenen Bildungsbereich Weiterbildung als „Kaiser ohne Land“ angesehen werden. Nicht die rechtliche Situation der Weiterbildung ist ihr Hauptproblem, sondern deren politische Realisierung beziehungsweise Nichtrealisierung. Die strukturierenden Impulse des Weiterbildungsrechts sind derart schwach geworden, dass für die aktuelle Situation

der Weiterbildung die Ausgangsfrage dieses Beitrags verneint werden muss – und zwar aufgrund mangelnder Reichweite und bestehender Strukturierungsschwäche der bislang wichtigsten rechtlichen Weiterbildungsregelungen.

Angebote und Beteiligungen der Weiterbildung strukturieren sich stärker nach nicht-rechtlichen Faktoren: in der beruflichen Weiterbildung sind dies vor allem die Qualität der Erstausbildung, der Qualifizierungsgrad der ausgeübten Tätigkeit, die Größe des jeweiligen Betriebs, der Beschäftigungsstatus, das Beschäftigungsverhältnis, Wirtschaftskonjunktur und Arbeitsmarktzustand, drohende oder eingetretene Arbeitslosigkeit, regionale Struktur von Wirtschaft und Beschäftigung sowie gegebene Förderungsfähigkeit nach dem europäischen Sozialfonds oder Regionalfonds zu Gunsten der vielfach beschworenen employability. In der allgemeinen Weiterbildung sind ebenfalls Art der Erstausbildung und der beruflichen Qualifizierung sowie der ausgeübten Tätigkeit bedeutsame Faktoren, daneben jedoch auch die Zugehörigkeit zu einem bestimmten sozialen Milieu und die dort geltende Bedeutsamkeit von Allgemeinbildung, kreativer Eigentätigkeit und Gesundheitsvorsorge. Soziodemografische und ökonomische Bedingungen sowie die von ihnen ausgehenden Impulse sind als strukturierende Faktoren gegenüber der Weiterbildung umso bedeutsamer geworden, je stärker die bestehenden rechtlichen Regelungen ihre Strukturierungsfähigkeit einbüßten.

Seit 2005 lassen sich jedoch aktuelle rechtlich induzierte Ansätze des Zusammenwirkens von allgemeiner und beruflicher Bildung beobachten, die auf das SGB II zurückgehen. Als Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sieht das SGB II auch Bildungsmaßnahmen vor; allerdings fördern die Arbeitsgemeinschaften von Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Trägern zumeist kurzfristige Trainingsmaßnahmen, die auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, auf die Vorbereitung von Praktika oder auf die Teilnahme an einer längerfristigen Weiterbildung zielen. Inzwischen gibt es in den meisten Bundesländern Ergänzungsprogramme, die mit Landes- oder ESF-Mitteln Erwerbslose, die Leistungen nach dem SGB II erhalten, sozial integrieren, ihre Beschäftigungsfähigkeit erhalten oder wiederherstellen und die Chancen auf eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erhöhen sollen. Diese Programme zielen zwar auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, sie beinhalten jedoch vielfach Inhalte, die allgemeinbildende Kompetenzen, soziale Stabilisierung und weitergehende Qualifizierungsfähigkeit verstärken sollen.

Betreffen diese Programme des Zusammenwirkens von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung eher die unterprivilegierten gesellschaftlichen Milieus, so ist dieses Zusammenwirken den oberen bürgerlichen Milieus weitgehend vertraut und Teil deren beruflicher Tätigkeit. So stellte der Bericht der „Kommission Weiterbildung“ in Baden-Württemberg 1984 zwar vor allem die berufliche Weiterbildung in den Mittelpunkt und begründete dies mit der „zentralen Bedeutung der Erwerbsarbeit für den Menschen“ und der „technologischen und ökonomischen Situation“. Zwar habe auch die berufliche Weiterbildung gegenübergestellte allgemeine Weiterbildung – zu der auch die politische gezählt wird – ihre Bedeutsamkeit, dies jedoch vor allem, weil sie „in

vielen Fällen und zunehmend eine Voraussetzung für eine qualifizierte Berufsausübung“ sei. (Kommission Weiterbildung 1984, S. 10). Allgemeine Weiterbildung wird zum Teil der beruflichen. Als Beispiel dafür können Kurse wie „Mitarbeiterführung durch kompetente Selbstführung“ gelten (Müller 2006). Dies gilt auch für einen Teil der Weiterbildungsangebote der beruflichen und betrieblichen Weiterbildung, die von gewerblichen Instituten und freiberuflichen Trainern angeboten werden und die sich eindeutig nicht nach förderrechtlichen Bestimmungen strukturieren, wie beispielsweise die drei Wachstumsthemen des Zeitraums 2000 bis 2006 Konfliktmanagement, Coaching und Projekt-/Prozessmanagement (vgl. Graf 2007, S. 12–31).

Die oberen bürgerlichen Milieus und die unterprivilegierten Volksmilieus scheiden weitgehend als „pressure groups“ zu Gunsten von Weiterbildungspolitik aus, da die oberen bürgerlichen Milieus nicht Bildungsaktivitäten als Instrumente des sozialen Aufstiegs und der sozialen Distinktion brauchen, und die unterprivilegierten Milieus sich bildungsdistanziert und -resigniert verhalten, ihre Beteiligung an Bildungsangeboten nach dem SGB II deshalb auch weitgehend unter der Androhung von Verminderung oder gar Entzug des Arbeitslosengelds II erfolgt. Dies gilt zusätzlich für einen Teil der Arbeitnehmersmilieus, der aufgrund seiner Lebensphase oder individuellen Lebenssituation ebenfalls nicht bildungspolitisch interessiert oder gar engagiert ist. Das heißt, im Unterschied beispielsweise zur Gesundheitspolitik, von der sich alle Gesellschaftsangehörigen betroffen fühlen, und der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik mit ihren direkten ökonomischen Folgen können Bildungspolitik und Weiterbildung nur auf einen Teil der Bevölkerung mit politischer Unterstützung bauen. Diese scheint jedoch unabdingbar zu sein, soll angesichts der geringen Reichweite weiterbildungsrechtlicher Regelungen die Bedeutsamkeit der Weiterbildung nicht weiter marginalisiert zu werden.

Literatur

- Agentur für Erwachsenen- und Weiterbildung des Landes Niedersachsen (2007): Arbeitsergebnisse (Unterrichtsstunden) nach Einrichtungen und Arten der Bildungsmaßnahmen für 2005 (kommunale Einrichtungen/Landeseinrichtungen)
- Bellmann, L. u. a. (2006): Personalbewegungen und Fachkräfterekrutierung. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels, Nr. 11
- Bundesagentur für Arbeit (2007): Dokumente des Statistik-Service, erstellt am 16.05.2007
- Bundesagentur für Arbeit (2004): Arbeitsstatistik 2003 – Jahreszahlen. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit Nürnberg, 15.9.2004, 52. Jg.
- Bundesagentur für Arbeit (2003): BA-Rundbrief Geschäftsanweisung 57/2003. Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (1970 ff.): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (2006): Berichtssystem Weiterbildung IX. Integrierter Gesamtbericht. Bonn/Berlin
- Deutscher Bildungsrat (Hrsg.) (1970): Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart

- Graf, J. (2007): Weiterbildungsszene Deutschland 2007. Studie über den deutschen Weiterbildungsmarkt. Bonn
- Jäger, Ch. (2007): Bildungsfreistellung: Individueller Rechtsanspruch im Kontext lebenslangen Lernens. In: Außerschulische Bildung, H. 2, S. 174–179
- Kommission Weiterbildung (1984): Weiterbildung. Herausforderung und Chance. Bericht im Auftrag der Landesregierung von Baden-Württemberg. Stuttgart
- Körber, K. u. a. (1995): Das Weiterbildungsangebot im Lande Bremen. Strukturen und Entwicklungen in einer städtischen Region. Bremen
- Lünendonk GmbH (2004): Lünendonk-Studie 2004. „Führende Anbieter beruflicher Weiterbildung in Deutschland“. Bad Wörishofen
- Lünendonk GmbH (2006): Lünendonk-Studie 2006. „Führende Anbieter beruflicher Weiterbildung in Deutschland“. Bad Wörishofen
- Müller, G. F. (2006): Mitarbeiterführung durch kompetente Selbstführung. In: ZfM. Zeitschrift für Management, H. 1, S. 8–22
- Pehl, K. u. a. (1998–2006): Volkshochschul-Statistik. Frankfurt a. M./Bonn
- Schlutz, E. (2001): Allgemeinbildung – allgemeine Bildung. In: Arnold, R./ Nolda, S./ Nuissl E. (Hrsg.): Wörterbuch Erwachsenenpädagogik. Bad Heilbrunn, S. 14
- Werner, D. (2006): Trends und Kosten der betrieblichen Weiterbildung – Ergebnisse der IW-Weiterbildungserhebung 2005. In: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, (Vorabdruck) H. 1, S. 1–19. URL: www.iwkoeln.de/data/pdf/content/trends01_06_2.pdf (Stand: 15.10.2007)