

Weiterbildungsrecht der Länder und SGB III

AMBIVALENTE (DE-)REGULIERUNG

Detlef Kuhlenkamp

Der Wert eines Gesetzes misst sich an seiner Reichweite und seiner Regelungstiefe. Wie sind in dieser Hinsicht die Rechtsgrundlagen der Weiterbildung einzuschätzen? Es zeichnet sich ab, dass ein bedeutendes Feld von Weiterbildung durch einschlägige Gesetze überhaupt nicht mehr erreicht wird und so eine faktische Deregulierung erfolgt. Diesem Reichweitenverlust steht eine wachsende Regelungstiefe derjenigen Gesetze gegenüber, die den Weiterbildungsbereich tangieren und vor kurzem novelliert wurden. Auf diesen ambivalenten und doch nicht widersprüchlichen Zusammenhang macht der Autor anhand der Weiterbildungsgesetze der Länder und des SGB III aufmerksam.

Die Weiterbildungsgesetze der Länder verlieren derzeit auf doppelte Weise an strukturierendem Einfluss: durch die Verminderung der in ihnen verteilten Ressourcen einerseits und durch einen Zuständigkeitsverlust andererseits, verursacht durch die partielle »Auswanderung« der Weiterbildungsförderung in andere Politikfelder. Die Abschwächung der finanziellen Strukturierungen durch die Weiterbildungsgesetze der Länder ist 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 (vgl. Kuhlenkamp 2003). Dabei hatten der gesellschaftliche Strukturwandel und die aus der deutschen Vereinigung hervorgehenden Anforderungen auf einen weiteren Bedeutungszuwachs der Weiterbildung schließen lassen, der den quantitativen Wachstumsprozess der beiden Jahrzehnte zuvor hätte fortsetzen können. 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 weiterbildungspolitische Ziele zur zahnlosen Programmatik ohne Durchsetzungskraft. Die schrumpfenden Länderzuschüsse für die Weiterbildung bringen die Länder in die Gefahr, gegenüber dem von ihnen rhetorisch weiterhin beschworenen Bildungsbereich Weiterbildung zu einem »Kaiser ohne Land« zu werden.

Gesetze eines »Kaisers ohne Land«

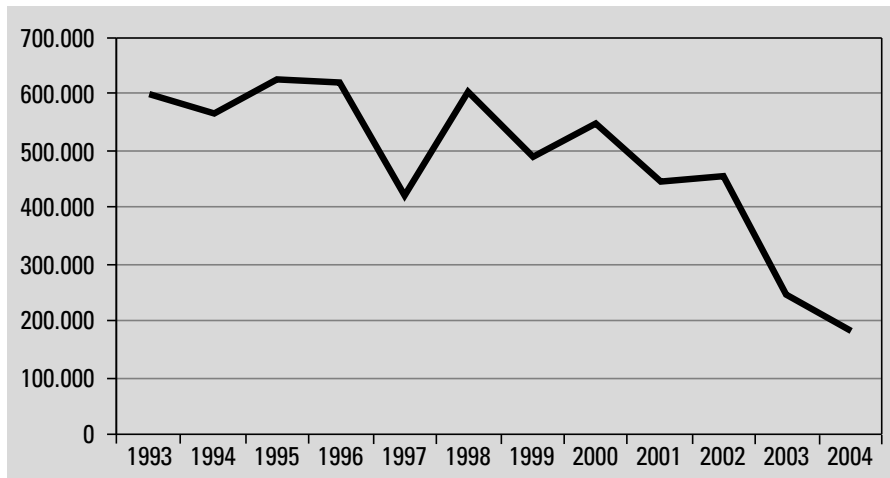
Ein zunehmend größerer Anteil des Weiterbildungsangebots findet außerhalb von Länderzuständigkeiten statt, weshalb aus dem Bedeutungsverlust der Länderfinanzierung auch ein Bedeutungsverlust landespolitischer Strukturierungen folgt. Ein Indiz dafür ist der Rückgang des Finanzierungsan-

teils der Länder an den Volkshochschulen. Deutlich stieg hingegen der Anteil der Eigeneinnahmen und Teilnehmendengebühren an der VHS-Finanzierung im Bundesgebiet (vgl. Kuhlenkamp 2005). Das heißt, die oft beschworene »öffentliche Verantwortung« für die Weiterbildung verwandelt sich zunehmend in eine private Verantwortung. Teile der Weiterbildungsförderung sind in die Zuständigkeit anderer Politikfelder gewandert, deren Förderungen jedoch auch deren Intentionen folgen. So ist es in den Bundesländern übliche Praxis, dass Wirtschaftsministerien die berufliche Qualifizierung als Teil von Wirtschaftsprogrammen sowie Arbeits- und Sozialministerien die Weiterbildung sozial- und bildungsbenachteiligter Bevölkerungsgruppen fördern sowie Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Arbeits- und Sozialministerien komplementär Qualifizierungsvorhaben aus dem Sozialfonds und dem Regionalfonds der Europäischen Union. Das »Auswandern« von Weiterbildungsförderung, das als »Diffusion der Weiterbildung« beschrieben werden kann, hat partiell zum Verzicht auf die Strukturierungsziele der Weiterbildungsgesetze geführt.

Auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung haben rechtliche und politische Strukturierungen eine Deregulierung erfahren, weil die dafür zuständige Instanz, die Bundesagentur für Arbeit, quasi »vom Feld ging«. Mit den sogenannten Hartz-Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2003/2004 wurden die Fördermöglichkeiten nach SGB III deutlich eingeschränkt.

Als Teil einer aktiven Arbeitsmarktpolitik hat die Arbeitsverwaltung nach dem früheren »Arbeitsförderungs-gesetz« (AFG) des Bundes, das 1998 als »Sozialgesetzbuch III. Buch – Arbeitsförderung (SGB III)« in das Sozialrecht eingegliedert wurde, seit 1970 die berufliche Fortbildung massiv gefördert. Die starke Ausrichtung von AFG sowie SGB III und deren Durchführung an arbeitsmarkt-, sozial- und wirtschaftspolitischen Zielen machte sie zu einem

Abbildung 1: Eintritte in die AFG- und SGB-III-geförderte berufliche Weiterbildung im Bundesgebiet



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2004): Arbeitsmarkt 2003; arbeitsagentur.de (Statistik)

ambivalenten Strukturierungsinstrument der Weiterbildung. Sie haben einerseits dem Weiterbildungsbereich beträchtliche Ressourcenströme zugeführt. Andererseits bedeutete das starke Sich-Einlassen des Weiterbildungsbereichs auf die Ressourcen der Bundesagentur mit deren spezifischen politischen Zielvorgaben eine Abschwächung seiner auf Bildung bezogenen Angebote und Leistungen zu Gunsten von Arbeitsmarkt, Wirtschaftsstruktur und Sozialarbeit. Die SGB-III-geförderte berufliche Weiterbildung schien dabei aber insgesamt weite bildungspolitischen Zielsetzungen näher zu sein als viele komplementär von den Ländern geförderte Programme der Europäischen Union.

Die Zahl der Eintritte in diese von der Arbeitsverwaltung geförderten »Maßnahmen« ging in den 1990er Jahren deutlich zurück und verschärfte sich dramatisch durch den Rückzug der Bundesagentur aus der beruflichen Weiterbildung als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach Inkrafttreten der sogenannten Hartz-Gesetze. So sank im Bundesgebiet die Zahl der Eintritte im Jahre 2003 gegenüber 2002 um 46 Prozent und im Jahre 2004 gegenüber 2003 noch einmal um knapp 28 Prozent (vgl. Abb. 1). Die Eintrittszahlen von Januar 2005 liegen

gar um 69,9 Prozent unter denen des Vorjahresmonats.

Der Rückzug der Bundesagentur aus der beruflichen Weiterbildung geht mit zusätzlichen rechtlichen Strukturierungen einher. 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 Maßnahmenende prognostiziert werden kann (vgl. BA-Rundbrief Geschäftsanweisung 57/2003, S. 3).

Über die Zulassung von Trägern und Maßnahmen zur Förderung sollen eigentlich externe fachkundige Stellen,

d. h. akkreditierte Zertifizierungsagenturen entscheiden. Damit soll einerseits die Arbeitsverwaltung entlastet und andererseits die Objektivität von Zulassungs- und Förderentscheidungen sowie der Ausgabe von Gutscheinen vergrößert werden. Das Verfahren regelt eine »Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung – AZW« des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (vorgesehen nach § 87 SGB III). Sie wurde aber erst am 16. Juni 2004 erlassen, während das novellierte SGB III bereits seit 1.1.2003 in Kraft war.

Die Bundesagentur für Arbeit ist so zu einer Anerkennungs- und Prüfinstanz in bis dahin nicht gekanntem Ausmaß geworden. Denn nach § 15 AZW nehmen »die innerhalb der Bundesagentur für Arbeit zuständigen Stellen die Aufgaben von fachkundigen Stellen weiterhin« bis zum 31.12. 2005 wahr, sofern nicht Zertifizierungsstellen nach dieser Verordnung tätig werden, deren erste nach Mitteilung der Bundesagentur »voraussichtlich« im ersten Quartal 2005 anerkannt werden. Das heißt, zumindest für den Zeitraum vom 1.1.2003 bis zum 31.12.2005 hat die Bundesagentur eine Prüfungs-, Anerkennungs-, Bewertungs- und Zuteilungskompetenz übertragen bekommen, die sich umgekehrt proportional zum außerordentlich verringerten Volumen der von ihr geförderten beruflichen Weiterbildung verhält.

Ähnlich wie die Hartz-Gesetze haben auch die Länder auf die abnehmende Reichweite ihrer weiterbildungsrechtlichen Regelungen mit zunehmender Regelungsverdichtung und dem Versuch größerer Zielgenauigkeit reagiert. Für das Weiterbildungsrecht der Länder lässt sich diese Tendenz an den in den beiden letzten Jahren vorgenommenen Novellierungen in Bremen, Niedersachsen und Thüringen zeigen. Die im Jahre 2003 novellierten »Richtlinien zur Durchführung des Bremischen Weiterbildungsgesetzes« gehen bei Anerkennung und Förderung von sogenannten »Berechnungseinheiten« aus,

die sich aus der Multiplikation der Faktoren fünf, drei und eins mit der Unterrichtsstundenzahl in bestimmten Weiterbildungsangebotsbereichen ergeben. Damit wird die Realisierung von Programmangeboten mit unterschiedlicher Gewichtung honoriert. Außerdem wird zwischen institutioneller Förderung als Zuschussgewährung zu den Personalkosten und einer Programmförderung als Zuschussgewährung zu den Kosten von Bildungsmaßnahmen unterschieden. Weiterhin ist eine Einzelförderung für Modell- und Schwerpunktmaßnahmen sowie für besondere Zielgruppen vorgesehen. Die Erfüllung der für die staatliche Anerkennung geforderten Bedingungen muss alle drei Jahre durch ein unabhängiges Gutachten bestätigt werden, dessen Kosten von der jeweiligen Einrichtung getragen werden müssen.

Auch die Novellierung des »Niedersächsischen Erwachsenen-Bildungsgesetzes« vom 23.11.2004 setzt die bis dahin in Niedersachsen geltende Förderphilosophie fort, verstärkt jedoch die staatliche Strukturierung. Auch das niedersächsische Gesetz fordert von den staatlich geförderten Weiterbildungseinrichtungen, dass sie »ihre Bildungsarbeit alle vier Jahre durch Dritte evaluieren« lassen und die Ergebnisse dokumentieren (§ 10 (2)) sowie laufend Qualitätssicherungsmaßnahmen durchführen (§3 (1)). Die Gesamtansätze der förderungsberechtigten Einrichtungen werden in eine Grund- und eine Leistungsförderung unterteilt. Bei den Landeseinrichtungen umfassen die beiden Förderungsarten jeweils 50 Prozent ihres jeweiligen Gesamtansatzes. Bei den Volkshochschulen beträgt die Grundförderung hingegen 30 Prozent und die Leistungsförderung 70 Prozent des für sie vorgesehenen Gesamtansatzes. Die Grundförderung der Volkshochschulen wird noch einmal in der Weise unterteilt und gewichtet, dass sie nach den Einwohnerzahlen zum 31. Dezember des vorvergangenen Kalenderjahres aufgeteilt und zur Förderung des ländlichen Raums mit einem Faktor von 1,1 bis 3,5 gewichtet wird (§ 6 (3)).

Die anteilmäßige geringere Grundförderung der Volkshochschulen im Verhältnis zu den Landeseinrichtungen kann als Versuch des Landes verstanden werden, den Kommunen und Landkreisen einen stärkeren Anteil der Infrastrukturkosten der von ihnen getragenen Volkshochschulen zuzuschreiben und so Einsparungen im Landeshaushalt zu erreichen. Es ist zu erwarten, dass die neue Durchführungsverordnung zum novellierten Gesetz noch weitere differenzierte Regelungen und Strukturierungen enthält; sie war jedoch im Mai 2005 noch nicht erlassen. Das »Thüringer Erwachsenen-Bildungsgesetz« vom 25.8.2003 und die dazu erlassene »Erwachsenen-Bildungsförderungsverordnung« sehen nicht ganz so dezidierte staatliche Strukturierungen vor. Auch nach diesem Gesetz sind jedoch die geförderten Einrichtungen verpflichtet, »ihre Bildungsarbeit durch Dritte evaluieren zu lassen und die Ergebnisse zu dokumentieren« (§ 9 (2)). Von der Gesamtförderung der anerkannten Einrichtungen erhalten die Volkshochschulen 57 Prozent und die Heimvolkshochschulen sowie Einrichtungen in anderer Trägerschaft 43 Prozent. Fordert das Bremische Gesetz, dass die Förderung der Personalkosten im Rahmen der institutionellen Förderung nicht mehr als 50 Prozent der Gesamtförderung erreichen soll, so sehen die thüringischen Regelungen vor, dass bei den Volkshochschulen der Zuschuss zu Personalausgaben mindestens 55 Prozent und bei den anderen Einrichtung mindestens 50 Prozent der jeweiligen jährlichen Gesamtfördersumme betragen muss.

So lässt sich an der Praxis der Länder wie auch der Bundesagentur für Arbeit deutlich beobachten, dass der Weiterbildungsbereich sowohl Deregulierungen durch Reichweitenverlust rechtlicher und finanzieller Bestimmungen als auch Regulierungen durch zunehmende Regelungstiefe der ihn betreffenden Strukturierungen unterliegt. Beide Tendenzen müssen sich nicht widersprechen. Im Falle der Bundes-

agentur für Arbeit scheinen sich ihre Auswirkungen zu kumulieren. Die verschärften Prüf-, Bewilligungs- und Bewertungsbedingungen erleichtern den fortschreitenden finanziellen Rückzug der Bundesagentur aus der beruflichen Weiterbildung. Aus der Distanz betrachtet ist die Deregulierungstendenz durch Reichweitenverlust rechtlicher Regelungen sehr viel größer und wirksamer als die Regulierungstendenz durch Regelungsverdichtung, denn diese wirkt sich nur innerhalb einer kleiner werdenden Binnenstruktur der Weiterbildung aus.

Literatur

Kuhlenkamp, D. (2003): Von der Strukturierung zur Marginalisierung. Zur Entwicklung der Weiterbildungsgesetze der Länder. In: HBV, H. 2, S. 127–138

ders. (2005): Weiterbildungspolitik zwischen Bundesländern und Kommunen. In: HBV, H. 2.

Abstract

Large parts of adult education are not being reached through relevant laws at all anymore. Thus a factual deregulation is the consequence. This loss of scope faces a growing provision profundity of those laws that are tangent to the adult education area and that have been revised lately. The author draws attention to this ambivalent context by means of the most important legal basis of adult education: the adult education laws of the German states and the social statute book III (SGB III).



Dr. Detlef Kuhlenkamp ist Professor für Weiterbildung am Institut für Erwachsenen-Bildungsforschung (IfEB) der Universität Bremen.

Kontakt: kuhlenkamp@uni-bremen.de