

Weiterbildung - Kein Benachteiligtenprogramm: Verteilungsprinzipien in der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung 1949-2010

Ehmann, Christoph

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

W. Bertelsmann Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ehmann, C. (2011). Weiterbildung - Kein Benachteiligtenprogramm: Verteilungsprinzipien in der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung 1949-2010. *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, 18(2), 40-44. <https://doi.org/10.3278/DIE1102W040>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>



Weiterbildung - Kein Benachteiligtenprogramm

Verteilungsprinzipien in der öffentlichen
Weiterbildungsfinanzierung 1949-2010

von: Ehmann, Christoph

DOI: 10.3278/DIE1102W040

aus: **DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung 02/2011**
Bildung und Gerechtigkeit

Erscheinungsjahr: 2011
Seiten 40 - 44

Öffentlich finanzierte Erwachsenenbildung hat nur selten zur Mehrung von Bildungsgerechtigkeit beigetragen. Oft genug profitierten jene, die ohnehin schon breit an Bildung und Beruf teilhatten. Dies zeigt der Autor in einem Durchgriff durch die deutsche Nachkriegsgeschichte der Weiterbildung, innerhalb derer er mehrere Konjunkturen der Mittelverteilung identifiziert. Zunächst adressierte die Erwachsenenbildung Bildungsbeflissene, bevor im Zuge der »realistischen Wende« sozialpolitisch motiviert das Lernen der Arbeitnehmer in den Blick geriet. Die Förderung durch die Arbeitsagentur wird auf der Folie bildungsökonomischen Nutzenkalküls vorgestellt. Dass sich kein Bundesrahmengesetz zur Weiterbildung durchsetzen konnte, wird im Blick auf die Gerechtigkeitsfrage als endgültiger Gestaltungsverzicht gewertet.

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:



Creative Commons Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland Lizenz
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>

Zitiervorschlag

Ehmann, C.: Weiterbildung - Kein Benachteiligtenprogramm. Verteilungsprinzipien in der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung 1949-2010. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung 2/2011. Bildung und Gerechtigkeit, S. 40-44, Bielefeld 2011. DOI: 10.3278/

Verteilungsprinzipien in der öffentlichen
Weiterbildungsfinanzierung 1949–2010

WEITERBILDUNG – KEIN BENACHTEILIGTEN- PROGRAMM

Christoph Ehmann

In der Debatte um Bildungsgerechtigkeit hat die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit einen prominenten Platz. Wer profitiert von öffentlicher Mittelverteilung, und wie werden so mittelbar Lebens- und Teilhabechancen verteilt? Christoph Ehmann, ehemaliger Kultus-Staatssekretär in Mecklenburg-Vorpommern und Experte für Bildungsfinanzierung, zeigt in einem Husarenritt durch die Nachkriegsgeschichte der deutschen Weiterbildung, zu welchem Zweck in welchen Phasen öffentliche Mittel in die Weiterbildung flossen: keineswegs nur korrigierend zu ungünstigen Startbedingungen, sondern oft genug diejenigen stärkend, die ohnehin schon über erfolgreiche Bildungsbiografien verfügten.

Als nach Ende des Zweiten Weltkriegs die Zuständigkeit für den Bereich der Erwachsenenbildung einschließlich der Volkshochschulen in den westlichen Besatzungszonen auf die Länder übergegangen war, wurde die Finanzierung von Einrichtungen der Erwachsenenbildung aus öffentlichen Mitteln zur Selbstverständlichkeit. In Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland erhielt die Förderung des Volksbildungswesens, der Erwachsenenbildung oder der Volkshochschulen Verfassungsrang. Mit Ausnahme von Berlin und Hamburg verabschiedeten alle Länderparlamente in den 1950er bis 1970er Jahren, nach 1990 auch die ostdeutschen Länder Gesetze, auf deren Grundlage die Finanzierung dieser Einrichtungen nach im Wesentlichen gleichartigen Kriterien geregelt wurde.

Während sich die länder- und kommunal-finanzierten Erwachsenenbildungseinrichtungen vornehmlich allgemeinbildenden, kulturellen und politischen Themen sowie dem Sprachunterricht widmeten, kam es durch das Engagement des Bundes zu Beginn der 1970er Jahre zu einer grundlegenden Verschiebung im Themenspektrum der aus öffentlichen Mitteln geförderten Weiterbildung: Dank der auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) zunächst großzügigen Finanzierung durch die Bundesanstalt für Arbeit (heute: Bundesagentur für Arbeit) floss in die berufliche Weiterbildung ein Vielfaches der Mittel, die den Volkshochschulen und ähnlichen Erwachsenenbildungseinrichtungen zur Verfügung gestellt wurden. Zudem bemühten sich die Betriebe, vertreten durch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln, nachzuweisen, dass sie den größten

Teil der in der Weiterbildung geleisteten Aufwendungen tätigten.

Während bis dahin der Erwachsenenbildungsbegriff in der Regel auf traditionelle Kursangebote zur allgemeinen, kulturellen und politischen Bildung angewandt wurde, »zerfaserte« er in den 1970er und 1980er Jahren zum einen thematisch in Frauenbildung, Gesundheitsbildung, Umweltbildung, Sexuaufklärung etc, zum anderen organisatorisch in On-the-Job-Training, Arbeitsplatzzeiweisung, Messebesuche, Literaturstudium etc. In dieser extensiven Bedeutung wurde Weiterbildung zum umsatzstärksten Bildungssektor.

»Zerfaserung«

Die »Zerfaserung« förderte Überlegungen zur Qualitätssicherung. Jedoch scheiterten bislang alle Bemühungen, den Weiterbildungssektor ähnlich gesetzlich zu regeln wie den Hochschul- und den Schulbereich. Die noch in den 1970er Jahren bestehende Hoffnung, die Weiterbildung zur »vierten Säule« des Bildungssystems auf- und ausbauen zu können, verlor mit Beginn des 3. Jahrtausend an Realitätsgehalt.

Während sich die Besatzungsmächte nach 1945 um eine Förderung des demokratischen, vor allem aber auch des antifaschistischen Denkens in der deutschen Bevölkerung bemühten, stand das Bildungsbürgertum in allen Bildungsbereichen der »reeducation« äußerst skeptisch bis ablehnend gegenüber. Exemplarisch dafür war das Buch »Der Fragebogen« von Ernst von Salomon, Rathenau-Attentäter und nach 1945 Cheflektor des Rowohlt-Verlags. Dass die deutsche Universität »im Kern gesund« die NS-Zeit überlebt habe, gehörte bald zum Standardrepertoire der Universitätsrepräsentanten. »Arbeiterfakultäten«, wie sie in der DDR gebildet wurden, waren nicht geplant. Der Arbeiterkinderanteil an der Universität Göttingen betrug 1946 weniger als ein Prozent. Man fand das

in Ordnung. Auch die Verlängerung der gemeinsamen Schulzeit konnte sich nur in Berlin und – kurzzeitig – in Hamburg durchsetzen.

»Stolz, nur eine Minderheit
zu erreichen«

Auch die Erwachsenenbildner widersetzen sich dem angeblichen »Kulturverfall« und der »Vermassung« (Eduard Weitsch). »Viele von ihnen waren stolz, nur eine ›kleine Zahl‹, eine ›aktive Minderheit‹ zu erreichen. Erstaunlich aus heutiger Sicht ist das große Interesse an philosophischen Themen, Buchstudienkreisen und anderen literarischen Veranstaltungen, die auf ein großes kulturelles Nachholbedürfnis nicht nur der Intellektuellen verweisen« (Siebert 2010, S. 64f.). An einer Auseinandersetzung mit der jüngsten Vergangenheit bestand hingegen weniger Interesse, an »Bildung für alle« ebenso wenig. Eine Ausnahme bildete die Entscheidung der Gewerkschaften, die Arbeitnehmerbildung in die demokratische Struktur der Volkshochschulen einzupassen und eine Kooperation zur beruflichen, politischen und allgemeinen Bildung unter dem Dach von »Arbeit und Leben« zu schaffen (1948). Der Versuch, mit den Bauernverbänden zu einem vergleichbaren Abschluss zu kommen, scheiterte. Die anderen gesellschaftlichen Großorganisationen, insbesondere die Kirchen, wollten sich ebenfalls nicht von den Volkshochschulen vereinnahmen lassen. Der noch heute die Erwachsenenbildung prägende Pluralismus der Anbieter war geboren. Er diente jedoch weit mehr der Mitgliederwerbung und -bindung als der allgemeinen Bildungsförderung.

Mit oder ohne gesetzliche Grundlage: Die Erwachsenenbildung war in den späten 1950er Jahren zu einem anerkannten Bestandteil des Bildungsgeschehens geworden. Das bedeutete auch, dass die Leitungen der Bildungseinrichtungen endlich professionell arbeiten, vor allem aber auch entspre-

chend ausgebildet werden sollten. So kam es ab Mitte der 1960er Jahre zur Einrichtung von Lehrstühlen, die sich schwerpunktmäßig mit Erwachsenenbildung beschäftigten. Die Absolvent/inn/en waren nachhaltig von der Studentenbewegung geprägt und forderten die Rückbesinnung auf die Ideale der Arbeiterbewegung und eine emanzipatorische politische Bildung (vgl. ebd., S. 68).

Ein Realitätsbezug deutete sich nicht bloß in einem verstärkten Bezug zur Berufswelt (»realistische Wende«) an, sondern vor allem in konkreten sozialpolitisch motivierten Forderungen nach gesicherter Finanzierung, nach Bildungsurlauben für Arbeitnehmer und nach einer Systematisierung der Lernangebote.

Die »realistische Wende« –
mehr Bodenhaftung

Eine gesicherte Finanzierung konnte man sich nur auf der Grundlage von Weiterbildungsgesetzen der Länder vorstellen. Zwar erreichten die Gesetze, dass die kommunale Volkshochschule eine allgemein verbreitete Einrichtung wurde. Doch die Vorstellung, per Gesetz eine gesicherte Finanzierung zu erreichen, basierte auf einem Mangel an Verständnis für politische Mechanismen. Denn ein mit Mehrheit beschlossenes Gesetz kann selbstverständlich auch mit Mehrheit geändert werden, zur Not sogar durch einen kleinen Zusatz zum jährlichen Haushaltsgesetz. Umso mehr wunderten sich dann auch viele Erwachsenenbildner, als die Parlamente mal wieder von ihrem Entscheidungsrecht Gebrauch machten – und in den letzten Jahrzehnten vor allem die Landeszuschüsse für die Erwachsenenbildung kürzten.

Seit 1961 forderte »Arbeit und Leben« einen mehrwöchigen Bildungsurlaub jährlich für alle Arbeitnehmer. Doch erst 1968 wurde das erste Bildungsurlaubsgesetz (in Berlin) verabschiedet, das

unter 25-jährigen Auszubildenden und Arbeitnehmer/inne/n eine 14-tägige Arbeitsfreistellung zur Teilnahme an Veranstaltungen der politischen Bildung gewährte. Als dann nach dem Antritt der sozialliberalen Bundesregierung 1969 erkennbar wurde, dass es trotz des auch von der Bundesrepublik ratifizierten Abkommens 140 der ILO ein bundesweites Bildungsurlaubsgesetz nicht geben würde – die Zuständigkeit des Bundes dafür war gegeben –, verabschiedeten 1974 zuerst Hamburg, dann auch Bremen und Niedersachsen Bildungsurlaubsgesetze. Der Anspruch auf Bildungsurlaub bestand zwar für alle Arbeitnehmer/innen, betrug jedoch nur fünf Tage pro Jahr. Mit kurzem Abstand folgten die anderen Bundesländer – außer Baden-Württemberg und Bayern (und nach 1990 Sachsen und Thüringen). Einige Arbeitgeberverbände bekämpften die Bildungsurlaubregelungen sehr aktiv, besonders in NRW. Der Streit wurde schließlich bis zum Bundesverfassungsgericht getragen, das in seiner Entscheidung vom 15.12.1987 die Verfassungsmäßigkeit der Bildungsurlaubsgesetzgebung anerkannte.

Sind die sozialpolitischen Ziele erreicht worden? Die Nutzung des Bildungsurlaubs durch Arbeitnehmer beträgt heute zwischen ein und zwei, in Bremen fünf Prozent. Als Teilnehmer/innen sind sowohl Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes als auch Personen mit überdurchschnittlichen Schul- und Berufsqualifikationen überrepräsentiert. Dies ist nur ein Beleg dafür, dass Weiterbildung von jenen genutzt wird, die gut qualifiziert sind und positive Bildungserfahrungen haben. Ein »Benachteiligtenprogramm« – wie erhofft – konnte der Bildungsurlaub nicht werden. Daneben hatten die Tarifvertragsparteien in den 1970er Jahren bereits eigenständig über 200 Tarifvereinbarungen zur Freistellung für Bildungszwecke geschlossen.

Der dritte Aspekt der »realistischen Wende« war die planmäßige Gestaltung

von Lernangeboten. Zwar hatte auch zuvor der Sprachunterricht in der Volkshochschule in Lehrgangsform stattgefunden. Aber nun wurden sämtliche Angebote systematisiert und zu »Kursangeboten« von i.d.R. einsemestriger Dauer. Damit holten die westdeutschen Volkshochschulen eine Entwicklung nach, die in den DDR-Einrichtungen bereits ein Jahrzehnt zuvor umgesetzt worden war.

Dennoch waren die Volkshochschulen und andere Einrichtungen der Erwachsenenbildung weit davon entfernt, Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung geworden zu sein. Soweit sollte der »Realismus« denn doch nicht gehen. Zwar hatte der Deutsche Bildungsrat im »Strukturplan« 1970 vorgeschlagen, die bislang getrennten Bereiche der Erwachsenenbildung, der Fortbildung und der Umschulung unter den gemeinsamen Begriff »Weiterbildung« in einem Organisationsbereich, der »vierten Säule« des Bildungssystems zusammenzuführen. Doch diese Umbenennung bewirkte lediglich, dass nunmehr eine Aufteilung in allgemeine, berufliche, kulturelle und politische Weiterbildung und ihre sehr unterschiedliche öffentliche Förderung üblich wurden.

Auf der Suche nach dem Nutzen

Bildung im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Vorteilen zu sehen, war in Deutschland Anfang der 1960er Jahre ungewohnt. Bildungsökonomie war eine nicht bekannte Wissenschaft, bevor Friedrich Edding mit seiner Arbeit »Bildung und Wirtschaft. Ansätze zu einer Ökonomie des Bildungswesens« (Frankfurt a.M. 1960) einen Zusammenhang von durchschnittlichem Bildungsniveau der Bevölkerung und Wirtschaftserfolg der Gesellschaft nachwies.

Was war geschehen? Die 1950er Jahre waren geprägt von einer vergangenheitsbezogenen Bildungspolitik: Es sollte möglichst so sein wie vor 1933,

dann würde alles gut. Die 1960er Jahre aber boten ein ganz anderes Bild: Veränderungen der Wirtschaftsstruktur – Rückgang der Bergbaus, Veränderungen in der Schiffbauindustrie, Abwanderung der Textil- und Schuhindustrie, Zunahme der Automatisierung, etc. – führten zum Nachdenken über die notwendigen Qualifikationen für eine dauerhafte Erwerbstätigkeit. Rund ein Viertel der Erwerbstätigen verfügte in den 1960er Jahren nicht über einen Berufsabschluss – und war dennoch beschäftigt. Obwohl die Weiterbeschäftigung ehemaliger Bergleute und Stahlarbeiter in anderen Beschäftigungsbereichen nahezu mühelos gelang – trotz Anwerbung von Gastarbeitern und der Stilllegung ganzer Wirtschaftsbereiche lag die Arbeitslosigkeit in den 1960er Jahren weit unter vier Prozent – glaubte man, nur durch organisierte »Weiterbildung« (Fortbildung und Umschulung) den wirtschaftlichen Umbruch sozial abgefedert gestalten zu können.

Was geschah tatsächlich? Ich habe mir Mitte der 1960er Jahre angesehen, was qualifizierte Hauer lernen mussten, um z.B. bei Rockwool Säureschutz oder Siemens Telefonbau erfolgreich arbeiten zu können. Was dort mit ihnen geschah, war eine »Arbeitseinweisung«: Sie lernten innerhalb von maximal sechs Monaten, was zu tun war. Warum benötigten sie eine so kurze Zeit- anstatt drei Jahren Berufsausbildung? Weil sie bereits gelernt hatten, in einem Betrieb zu arbeiten, und ihnen das Verhalten in der Arbeitswelt vertraut war. Sie hatten gelernt, sich in der Arbeitswelt zurecht zu finden, sich mit Hilfe ihrer Gewerkschaften und Betriebsräte zu behaupten und aktiv am Wirtschaftsleben teilzunehmen.

Doch ebendies, dass berufliche Bildung auch Persönlichkeitsbildung ist, hatten die auf den gymnasialen Bildungskanon fixierten Bildungsbürger nicht wahrnehmen wollen oder können. Die Lehrplanreformen der 1960er und frühen 1970er Jahre hatten vor allem darin bestanden, all jene Fächer aus den

Lehrplänen der Realschulen und vieler mehrjähriger Fachschulen zu entfernen oder doch in ihrer Wertigkeit herabzusetzen, die vermuten ließen, beruflich verwertbare Kompetenzen zu vermitteln (vgl. Deutscher Bildungsrat 1975).

Berufliche Bildung als Persönlichkeitsbildung

Zum Zentrum der Schulphobie entwickelte sich die Bundesanstalt für Arbeit. Ihr standen dank des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) Mittel in mehrfacher Höhe dessen, was den traditionellen Erwachsenenbildungseinrichtungen und Fachschulen seitens der Länder und Gemeinden zufließte, zur Verfügung. Und nun zeigten die Arbeitsberater und Arbeitsvermittler in den Arbeitsämtern, angestoßen von den Vertretern der Arbeitgeberverbände und Industrieergewerkschaften in den Verwaltungsräten eben jener Arbeitsämter, vor allem aber im Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit, dass sie ganz genau und sehr viel besser wussten, nicht nur welche Qualifikationen benötigt wurden, sondern auch mit welchen Methoden und in welchen Zeiträumen und zu welchen Kosten sie vermittelt werden könnten oder sollten.

Vor allem aber wussten sie ganz genau, dass es vor allem kommerziell arbeitende Firmen sein müssten, die dies konnten. Dazu trug ohne Zweifel bei, dass keiner der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter Beamter war – wie die Lehrer. Und gegen Beamte hatte man schon aus Prinzip zu sein. Während noch in der ersten Hälfte der 1970er Jahre die Vermittlung beruflicher Qualifikationen jenen übertragen worden war, die dies seit Jahren taten, den Berufsschulen und Fachschulen (und ihren beamteten Lehrkräften), sollten nun die Einrichtungen der Kammern und Gewerkschaften, aber vor allem auch Vereine, in denen sich z.B. berufsunerfahrene arbeitslose Lehrer zusammengefunden hatten und die zu Gehältern knapp über dem Arbeitslo-

sengeld zu unterrichten bereit waren, die Vermittlung moderner, zukunftsweisender Qualifikationen übernehmen. Wenn die Arbeitslosen schon wenig Geld bekamen, sollten es ihre Weiterbildungner auch – eine seltsame Logik.

»Der Teilnehmer – ein besonders schwieriger Kandidat«

Jahrelang bemühte sich das Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB), Qualitätsstandards für die Weiterbildungseinrichtungen und ihre Angebote festzulegen und den Mitarbeiter/inne/n in den Arbeitsverwaltungen Checklisten zur Prüfung solcher Einrichtungen und deren Angebote nahe zu bringen – weitgehend vergeblich. Der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit änderte, kaum war die Druckerschwärze auf einem Erlass getrocknet, schon wieder die Förderkriterien. So sollten einmal besonders Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshindernissen in Weiterbildungsmaßnahmen gebracht werden, kurz danach vor allem jene, die sich möglichst rasch wieder in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln ließen. Mal galten Hauptschulabschlussmaßnahmen als wichtig, mal sollten sich darum die Schulministerien kümmern. Einen besonderen Flop leistete sich die Arbeitsverwaltung mit der Regelung, Arbeitslose erst in Weiterbildungsmaßnahmen einzuweisen, wenn sich in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt nicht hatte erreichen lassen. Weiterbildungsteilnehmer/innen waren damit als besonders schwierige Kandidaten gelabelt mit dem Ergebnis, dass selbst längerfristig Arbeitslose, die nicht an Weiterbildung teilgenommen hatten, größere Chancen der Reintegration in den Arbeitsmarkt hatten. Die endgültige Entprofessionalisierung schließlich wurde dadurch bewirkt, dass die gesamte Finanzierung auf eine zeitlich begrenzte Projektfinanzierung umgestellt wurde, was die Gewinnung qualifizierter Mitarbeiter für die Unterweisung von Problemgruppen selbst

seriösen Einrichtungen nahezu unmöglich machte.

Dass unter solchen Bedingungen eine Erfolgsmessung von Weiterbildungssträgern und Weiterbildungsmaßnahmen nahezu unmöglich wurde, ist unmittelbar einsichtig. Deshalb unterblieb sie denn auch weitgehend, mit dem Erfolg, dass die Vergabe von Maßnahmen seitens der Arbeitsverwaltung nahezu ausschließlich am Preis orientiert wurde: Der billigste Anbieter erhält meist den Zuschlag. Und das galt insbesondere für Kurse, in denen eher schultypische Inhalte vermittelt werden sollen, z.B. Hauptschulabschlusskurse. Für die sozial Schwächsten ist das Billigste gut genug.

Die Pläne der frühen 1970er Jahre (Bildungsgesamtplan), die Weiterbildung zu einer »vierten Säule« des Bildungssystems auszugestalten, sind später immer wieder aufgenommen worden. So hat die Bundestagsfraktion der SPD in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren mehrere Anläufe unternommen, ein »Weiterbildungsrahmengesetz« in die Diskussion zu bringen. Erfolg hatte sie damit nicht. Und faktisch hatten sich die Länder längst aus der Weiterbildungsförderung zurückgezogen. Sichtbarster Ausdruck: verminderte Landeszuschüsse an die Volkshochschulen. Der Rückgang wurde mehr und mehr durch erhöhte Zuschüsse der Kommunen, steigende Teilnahmebeiträge und Förderprogramme des Bundes und der EU und die Bewerbung um Projekte der Arbeitsverwaltung aufgefangen. Die so hoch gehaltene Zuständigkeit der Länder im Bildungsbereich fand in der Weiterbildung keinen sichtbaren Ausdruck mehr.

Ein Bundesrahmengesetz bleibt Theorie

Die Zweifel an einer Bereitschaft des Bundes, ein Weiterbildungsrahmengesetz zu verabschieden, verdichteten sich; die Weiterbildungsförderung wurde weiter abgebaut. Der Bundes-

anstalt für Arbeit wurde die Förderung der »zweckmäßigen Fortbildung« (z.B. vom Facharbeiter zum Meister oder Techniker) auf Grundlage des AFG, die klassische Möglichkeit der Förderung eines beruflichen Aufstiegs, untersagt. An seine Stelle trat Jahre später ein »Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz«, kurz Meister-Bafög genannt. Für mehrere Jahre war die Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung unterbrochen worden; zudem war die Finanzierung weit weniger ausreichend als die alte AFG-Förderung.

Der Wille zu einer solchen bundesgesetzlichen Verankerung der Weiterbildung war aber auch in der rot-grünen Koalition nicht besonders ausgeprägt. So forderten Gewerkschaften, voran die GEW und die IG Metall, unterstützt von einer großen Zahl prominenter Weiterbildungner, doch wenigstens »rechtliche Rahmenbedingungen« für die Weiterbildung zu setzen. Aber auch dieser Vorstoß scheiterte. Es gelang lediglich, 2002 eine »Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens« einzusetzen, die an die vorhandenen Finanzierungen und Gesetzgebungen anknüpfende Vorschläge erarbeiten sollte, also möglichst nichts Neues. Die Kommission unter dem Vorsitz des Bielefelder Bildungsökonom Timmermann konnte sich in ihrer Arbeitsweise partiell an den Deutschen Bildungsrat anlehnen, d.h. an unabhängige Wissenschaftler Aufträge z.B. zur Ermittlung der privaten Aufwendungen für Weiterbildung, der Gründe für die Nichtteilnahme an Weiterbildung, der indirekten staatlichen Förderung der Weiterbildung durch Steuernachlässe etc. vergeben. Die beiden genannten Untersuchungen gehören zu den herausragenden neueren Arbeiten, weil sie bislang unbearbeitete und von Vermutungen bestimmte Felder erhellt haben. Auch der Zwischenbericht der Kommission, der die bereits existierenden vielfältigen Förderungen und Finanzierungen erstmals umfassend systematisierte, ist nicht nur lesenswert, sondern nicht weil sie schlecht sind, im Gegen-

teil, sondern weil sie von der Politik im Wesentlichen unbeachtet gelassen wurden (vgl. Heft 2/2004 dieser Zeitschrift). Mit Recht hat die Kommission auf die Empfehlung der Auteilung von »Bildungsgutscheinen« verzichtet, da es bislang keine Beispiele dafür gibt, dass diese Förderungsform jene erreicht, die der Förderung am dringendsten bedürfen.

Mit dem Verzicht auf eine bundesgesetzliche Gestaltung des gesamten Weiterbildungssektors steht dessen weiterer Kommerzialisierung kein Hindernis mehr im Wege. Das AFG hatte erstmals in Deutschland gezeigt, dass man mit der Vermittlung von Bildung richtig Geld machen kann. Nur im Nachhilfesektor werden ähnliche Summen verdient – allerdings nicht von den Lehrkräften, das hat dieser Bereich mit der Weiterbildung durchaus gemeinsam.

Am Anfang der Debatte über die Entwicklung des Weiterbildungssektors, also in den 1960er und frühen 1970er Jahren, stand die Vorstellung, man könnte in allen Bildungsbereichen – vom Kindergarten bis zur Weiterbildung – das Lernen gebührenfrei halten: eine nicht erfüllte Hoffnung. Vielmehr verläuft die Entwicklung in die genau entgegengesetzte Richtung: Kita-Beiträge sind nur in wenigen Bundesländern gesunken. Dafür hat die Zahl der gebührenpflichtigen Privatschulen zu- und die Lehr- und Lernmittelfreiheit abgenommen. Studiengebühren werden üblich, spätestens für die Masterstudiengänge. Die Eigenbeiträge für die Weiterbildungsteilnahme sind erheblich.

Dass diese Entwicklung ohne Einfluss auf die Bildungsinhalte bleiben wird, insbesondere die Stellung der »nutzlosen Fächer« in Schulen, Hochschulen und in der Weiterbildung, an denen sich nicht nur einst das Bildungsniveau messen ließ, sondern die die Innovationsfähigkeit und Kreativität und damit den Erfolg von Forschung und Entwicklung in Deutschland wesentlich beförderten, wird wohl kaum jemand ernsthaft behaupten wollen.

Die Organisation und die Finanzierung der Weiterbildung tragen zur Mehrung der Bildungsgerechtigkeit in Deutschland nicht bei. Weiterbildung bringt jenen etwas, die etwas gelernt haben; die Förderung des Nachholens der durch andere oder selbst verschuldeten Versäumnisse in der Bildung ist politisch nicht mehr beabsichtigt. Es bedarf großer Anstrengung, damit Weiterbildung nicht auch in Zukunft zur tieferen Spaltung der Gesellschaft beiträgt.

Literatur

Deutscher Bildungsrat (1975): Bericht '75. Bonn

Siebert, H. (2010): Erwachsenenbildung in der Bundesrepublik Deutschland – Alte Bundesländer und neue Bundesländer. In: Tippelt., R./ von Hippel, A. (Hg.). Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung. 4. Aufl., S. 59–85

Abstract

Öffentlich finanzierte Erwachsenenbildung hat nur selten zur Mehrung von Bildungsgerechtigkeit beigetragen. Oft genug profitierten jene, die ohnehin schon breit an Bildung und Beruf teilhatten. Dies zeigt der Autor in einem Durchgriff durch die deutsche Nachkriegsgeschichte der Weiterbildung, innerhalb derer er mehrere Konjunkturen der Mittelverteilung identifiziert. Zunächst adressierte die Erwachsenenbildung Bildungsbeflissene, bevor im Zuge der »realistischen Wende« sozialpolitisch motiviert das Lernen der Arbeitnehmer in den Blick geriet. Die Förderung durch die Arbeitsagentur wird auf der Folie bildungsökonomischen Nutzenkalküls vorgestellt. Dass sich kein Bundesrahmengesetz zur Weiterbildung durchsetzen konnte, wird im Blick auf die Gerechtigkeitsfrage als endgültiger Gestaltungsverzicht gewertet.



Prof. Dr. Christoph Ehmann lehrt Recht und Finanzierung der Weiterbildung an der Philipps-Universität Marburg.

Kontakt: christoph-ehmann@t-online.de