Zeitschrift für Erwachsenenenbildung in Deutschland Ausgabe 1/2022

Hessische Blätter für Volksbildung

Recht und Finanzierung der Weiterbildung

Erwachsenenenbildung

vhs Hessischer Volkshochschulverband

wbv

weiter bilden

DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung

Kritische Lebensereignisse



Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE) (Hg.)

Kritische Lebensereignisse

weiter bilden 4/2021

Die neue Ausgabe von „weiter bilden“ blickt exemplarisch auf unterschiedliche Lebensereignisse und fragt: Wie können Erwachsenenbildung und Weiterbildung bei der Bearbeitung von Krisen unterstützen?

wbv.de/weiter-bilden

56 S., 15,90 € (D)
Auch als E-Journal

Zeitschrift für Erwachsenenenbildung in Deutschland Ausgabe 1/2022

Hessische Blätter für Volksbildung

Recht und Finanzierung der Weiterbildung

wbv

Hessische Blätter für Volksbildung. Zeitschrift für Erwachsenenbildung in Deutschland
72. Jahrgang 2022

Herausgeber: Hessischer Volkshochschulverband e. V., Winterbachstraße 38, 60320 Frankfurt am Main, Tel.: (0 69) 56 00 08-27 (Verbandsvorsitzende: Heike Habermann, Offenbach/Main; Verbandsdirektor: Dr. Christoph Köck, Frankfurt am Main). Die Herausgabe der hbv wird durch den Hessischen Volkshochschulverband e. V., den Deutschen Volkshochschul-Verband e. V. und den Sächsischen Volkshochschulverband e. V. finanziell unterstützt.

Vorsitz der Redaktionskonferenz: Prof. Dr. Bernd Käpplinger, Prof. Dr. Steffi Robak

Die Mitglieder der Redaktionskonferenz: Dr. Martin Dust, Hannover; Dr. Ralph Egler, Borna; Dr. Birte Egloff, Frankfurt/M.; Dr. Christiane Ehses, Frankfurt/M.; Prof. Dr. Julia Franz, Bamberg; Dr. Timm C. Feld, Wetzlar; Prof. Dr. Bernd Käpplinger, Gießen; Jürgen Küfner, Dresden; Prof. Dr. Sebastian Lerch, Mainz; Prof. Dr. Steffi Robak, Hannover; Prof. Dr. Sabine Schmidt-Lauff, Hamburg

Redaktion des Schwerpunktthemas: Prof. Dr. Bernd Käpplinger, Dr. Ralph Egler, Jürgen Küfner

Review: Die Hessischen Blätter handhaben ein double-blind Peer-Review. Alle theoretisch-konzeptionellen und empirischen Beiträge, die für den Thementeil eingereicht werden, durchlaufen ein anonymisiertes Begutachtungsverfahren. Die Redaktion behält sich die endgültige Entscheidung vor. Die mit Namen oder Signum gezeichneten Beiträge geben die Meinung der Verfassenden und nicht unbedingt die der Redaktion oder des Herausgebers wieder. Keine Gewähr für unverlangt eingesandte Manuskripte.

Die hbv entsprechen dem „Code of Conduct“ und den „Best Practice Guidelines for Journal Editors“, herausgegeben von COPE Commitee on Publication Ethics.

Anzeigen: sales friendly Verlagsdienstleistungen, Bettina Roos, Pfaffenweg 15, 53227, Bonn, Tel. (02 28) 9 78 98-0,E-Mail: info@sales-friedly.de

Erscheinungsweise: Jährlich 4 Ausgaben (März, Juni, September, Dezember)

Bezugsbedingungen: Preis der Einzelausgabe 19,90 €, Preis für das Jahresabonnement (4 Ausgaben) 49,00 €, ermäßigtes Abonnement für Studierende mit -Nachweis: 40,00 €. (Das Abonnement beinhaltet den kostenlosen Zugang zum E-Paper auf wbv-journals.de). Alle Preise jeweils zzgl. Versandkosten.
Das Abonnement läuft bis auf Widerruf, zumindest jedoch für 12 Monate. Die Kündigungsfrist beträgt sechs Wochen vor Ablauf der Vertragslaufzeit.

2022 wbv Publikation
ein Geschäftsbereich der
wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld

Gesamtherstellung:
wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld
wbv.de

Umschlagdesign: Christine Lange, Berlin

Satz & Koordination: Andrea Vath

Bestellnummer: HBV2201
ISSN (Print): 0018-103 X
DOI: 10.3278/HBV2201W

Printed in Germany

Diese Publikation ist frei verfügbar zum Download unter wbv-open-access.de

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/



Für alle in diesem Werk verwendeten Warennamen sowie Firmen- und Markenbezeichnungen können Schutzrechte bestehen, auch wenn diese nicht als solche gekennzeichnet sind. Deren Verwendung in diesem Werk berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei verfügbar seien.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Inhalt

Bernd Käpplinger, Ralph Egler, Jürgen Küfner
Editorial 5

Prolog

Peter Küspert
Verankerung der Volkshochschulen in der bayerischen Verfassung 9

Wissenschaft

Ekkehard Nuissl
Weiterbildungsrecht 18

Lena Heidemann
Das Recht auf Bildungsfreistellung 32

Christiane Schiersmann
Weiterbildungsberatung im Kontext der Nationalen Weiterbildungsstrategie 43

Clinton Enoch, Tim Stanik
Rechtliche und konzeptionelle Grundlagen der Beratungen der Bundesagentur für Arbeit 54

Andreas Fejes, Per Andersson
The world's highest participation rate in adult education? 65

Praxis

Klaus Hebborn
Moderne Volkshochschulen – zentraler Bestandteil kommunaler Infrastruktur für Bildung 76

Celia Sokolowsky, Ingrid Schöll
Bewährtes für die Zukunft neu aufgestellt: das novellierte Weiterbildungsgesetz in Nordrhein-Westfalen 82

Gerhard Bisovsky
Die bildungspolitische Bedeutung des Europäischen Sozialfonds für die Erwachsenenbildung 93

Service
Nachrufe – Berichte 105

Hessischer Volkshochschulverband e. V. (hvv) (Hrsg.)
Hessische Blätter für Volksbildung (HBV) – 2022 (1)
DOI: 10.3278/HBV2201W001
ISSN: 0018–103X wbv.de/hbv hessische-blaetter.de

CC BY SA

Editorial

Recht und Finanzierung der Weiterbildung

Bernd Käpplinger, Ralph Egler, Jürgen Küfner

„Lebenslanges Lernen wird endlich als Recht verankert" (Palicha 2021). So war ein Gastbeitrag von Manjiri Palicha als neuer Volkshochschulleitung in Berlin-Mitte überschrieben. Dies beschreibt die Berliner Situation relativ gut, da seit August 2021 Berlin als vorletztes Bundesland diesen Schritt vollzogen hat. Nur noch Hamburg scheint in Weiterbildungsfragen weiterhin eine „gesetzlose Zone" zu sein. Dies ist so jedoch natürlich nicht zutreffend und würde dem hanseatischen Stadtstaat unrecht tun, da eine Vielzahl an Gesetzen und Regelungen die Weiterbildung auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene regulieren. Es sei hier nur u. a. an die Gesetze zu Bildungsurlaub, -freistellung oder -zeit gedacht. Im Dezember 2021 wurden zudem Pläne des alten und neuen Arbeitsministers Heil bekannt, dass der Bund nach österreichischem Vorbild Weiterbildungsauszeiten in Zukunft finanzieren wolle (vgl. [ala] & dpa 2021). Es bewegt sich also so manches durchaus positiv in Rechtsfragen rund um die Weiterbildung, welche ihrer gewachsenen Bedeutung langsam besser gerecht wird. Allerdings tauchen auch immer wieder Befürchtungen auf, dass neue Steuerregelungen zur Umsatzsteuerpflicht, die nur auf den ersten Blick primär von der Ebene der Erwachsenenbildung (EB) kommen, sich zum Nachteil der EB auswirken könnten (vgl. Wiarda 2019). Alles in allem ist es sehr wichtig, sich mit Rechtsfragen in der EB und Weiterbildung näher zu befassen, wobei hier auch nüchtern gesagt werden kann, dass man die Bedeutung des Rechts auch nicht überschätzen sollte. Der Artikel zu den Volkshochschulen in der Weimarer Verfassung 1919 ist ein gutes historisches Beispiel dafür, dass allein eine solche Verankerung noch nichts absichern kann, da viele der 1918 bis 1920 gegründeten Volkshochschulen am Ende der 1920er Jahre und umso drastischer mit der Machtübernahme der Nazis 1933 aufhörten, in ihrer bisherigen Form zu existieren.

Vor diesem Hintergrund haben wir uns u. a. als Herausgeber*innenteam konzeptionell dafür entschieden, kein Heftthema allein zum Recht der Weiterbildung zu machen, sondern uns auch mit Finanzierungsfragen in der Weiterbildung zu befassen. Diese Facette der öffentlich-gesetzlichen Förderung der Weiterbildung ist mindestens ähnlich wichtig wie Rechtsfragen. Leider stellt es sich gerade hier so dar, dass

die einmal angestrebte vierte Säule Weiterbildung im Bildungssystem sich noch nicht in einer adäquaten Finanzierung zeigt. Für die Erwachsenenbildung wird seit einigen Jahren von Gewerkschaften als Ziel gefordert, dass ein Prozent des gesamten Bildungsetats der Länder in sie fließt, da alle Bundesländer deutlich unter dieser Marge liegen (vgl. Jaich 2015, S. 6). Was könnte man in der EB bewegen, wenn man nur ansatzweise die Mittel erhalten würde, die in Schulen, Berufsschulen und Hochschulen fließen? Angesichts der spärlichen Mittel muss man sehr beeindruckt sein, was trotzdem bislang geleistet wurde und wird, was bei Evaluationen und Wirkungsanalysen bedauerlicherweise manchmal vergessen wird. Der kürzlich leider verstorbene Weiterbildungsforscher Rolf Dobischat hat zudem mit seinen Mitstreitenden 2019 aufgezeigt, dass die Weiterbildungsfinanzierung im Vergleich zu den anderen Bildungsbereichen in den letzten Dekaden relativ zurückgefallen ist (vgl. Dobischat et al. 2019). Zugespitzt kann man sagen, dass die Finanzierung einen Lackmustest darstellt, wie ernst die vielen Sonntagsreden der Politik und Sozialpartner*innen zu nehmen sind, wo die hohe Bedeutung des lebenslangen Lernens auch im Erwachsenenalter unisono betont wird. Angesichts der Coronakrise werden sich wahrscheinlich schon bald finanzielle Fragen in Kommunen, in Ländern und auf Bundesebene stellen, wo mit Bezug auf EB und Weiterbildung sehr darauf geachtet werden muss, dass anderen Bildungsbereichen nicht noch mehr Priorität eingeräumt wird. Unser Anliegen ist es an dieser Stelle, Forschung und Praxis weiter dazu zu motivieren, sich mit Fragen des Rechts und der Finanzierung näher zu befassen und sich hier argumentativ für die nächsten harten Verhandlungsrunden zu stärken. Dabei bietet die Vielfalt der Rechtsbereiche und Finanzierungsformen auch viele Chancen. So gibt es zahlreiche Ansatzpunkte, wo man Regelungen nutzen kann und auf weitere Regelungen dringen könnte. Insofern sehen wir das vorliegende Themenheft als einen Steinbruch, der vielfältige Anregungen bietet.

Den Prolog liefert Peter Küspert als ehemaliger Präsident des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zu der Verankerung der Volkshochschulen in der bayerischen Verfassung. Sein Text basiert auf einem Impulsreferat bei dem 75. Jubiläum des Bayerischen Volkshochschulverbandes am 22. April 2021. Die aktuelle Bedeutung der Institution Volkshochschule und die fortwirkende Gültigkeit ihrer Leitideen werden verfassungsrechtlich und gesellschaftspolitisch diskutiert.

Zum Weiterbildungsrecht liefert Ekkehard Nuissl (ehemals DIE Bonn) einen Überblick, welche Rechtstatbestände in Deutschland für die Weiterbildung relevant sind. Seine Übersicht ist gegliedert nach den Geltungsbereichen und folgt hauptsächlich regionalen Kriterien. Der Beitrag widmet sich den rechtlichen Instrumenten auf Bundes-, Landes- und EU-Ebene sowie sektoralen Bestimmungen wie etwa dem Tarifrecht. Die Rechtsnormen werden eingeführt und nach Geltungsbereich, Umfang und für die Weiterbildung wesentlichen Merkmalen skizziert.

Mehr in die Tiefe und das Spezielle geht der Beitrag von Lena Heidemann von der Universität Hannover zum Recht auf Bildungsfreistellung. Das individuelle Recht auf Bildung im Erwachsenenalter wird in Deutschland bislang über die Bildungsurlaubs-/Bildungszeit-/Bildungsfreistellungsgesetze vieler Länder als Freistellung von

der Arbeit abgesichert. Der Beitrag widmet sich diesem Recht als ein Instrument zur Realisierung lebensbegleitender Bildung. Es werden die Genese und der Status quo des Rechtsanspruchs skizziert, aktuelle rechtliche Grundlagen sowie ausgewählte Regelungsaspekte der Gesetze unter Berücksichtigung ihrer Relevanz für die Teilhabe an Weiterbildung zusammengefasst.

Christiane Schiersmann von der Universität Heidelberg greift ebenfalls spezielle finanzielle Aspekte der Weiterbildungsberatung vor dem Hintergrund der Nationalen Weiterbildungsstrategie (NWS) auf. In dem Beitrag wird die Weiterbildungsberatung als Handlungsfeld der NWS unter finanziellen und strukturellen Aspekten analysiert. Dazu werden als Vergleich auch die Empfehlungen des Innovationskreises Weiterbildung herangezogen. Es werden Aspekte der Vernetzung, der Qualifizierungsberatung und niedrigschwelliger Beratungsangebote beleuchtet. Zudem werden Fragen der Qualität und Professionalität sowie der Forschung thematisiert, die im Umsetzungsbericht der NWS unterbelichtet sind.

Rechtliche und konzeptionelle Grundlagen der Beratungen der Bundesagentur für Arbeit greifen Clinton Enoch und Tim Stanik von Hochschule der BA in Schwerin auf. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat den gesetzlichen Auftrag, berufsbezogene Beratungen sowohl für Personen im als auch außerhalb des Arbeitslosengeldbezugs anzubieten. Zur Umsetzung der in den Sozialgesetzbüchern verankerten Aufträge werden die Beratungen zielgruppenspezifisch differenziert und sollen auf der dafür eigens entwickelten Beratungskonzeption basieren. Der Beitrag skizziert die rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen der Beratungen der BA und zeigt auf Basis ausgewählter Forschungsbefunde und gesetzlicher Veränderungen Forschungsdesiderate auf.

Schweden hat eine der höchsten Teilnahmequoten an der EB weltweit. Um die Bedingungen für eine solch hohe Beteiligung zu verstehen, beschreibt der Artikel von Andreas Fejes und Per Andersson (Uni Linköping, Schweden) das schwedische EB-System, seine Komponenten, seine Hauptfunktionen und Vorschriften. Die Beschreibung umfasst die Geschichte und den gegenwärtigen Stand der formalen kommunalen EB sowie der nicht-formalen populären EB in Volkshochschulen und Studienvereinigungen. Als Forschungsfrage wird verfolgt: Wie können die hohen Teilnahmequoten an der EB in Schweden erklärt werden? Als Erklärung verweisen die Autoren u. a. auf das hohe Engagement des Staates sowie Gesetze und Vorschriften, welche Erwachsenen die Teilnahme erleichtern.

Die Beiträge aus der Praxis eröffnet Klaus Hebborn vom Deutschen Städtetag, der moderne Volkshochschulen als zentrale Bestandteile kommunaler Infrastruktur für Bildung hervorhebt. Gleichzeitig sieht er massiven Unterstützungs- und Finanzierungsbedarf der öffentlichen Hände.

Am 1. Januar 2022 trat die Novellierung des Weiterbildungsgesetzes (WbG) von Nordrhein-Westfalen in Kraft. Celia Sokolowsky und Ingrid Schöll (vhs-Landesverband NRW und vhs Bonn) sehen nach längerer Diskussion zwischen Politik, Verbänden und Mitgliedseinrichtungen Bewährtes für die Zukunft neu aufgestellt. Der Beitrag beschreibt die Kernelemente der Novelle vor dem Hintergrund der Geschichte

der Weiterbildungsgesetzgebung und -förderung in NRW sowie die Herausforderungen, die durch Querschnittsfragestellungen wie beispielsweise Digitalisierung, Bildung für nachhaltige Entwicklung und Bildungsberatung gegeben sind.

Das Heftthema rundet Gerhard Bisovsky vom Bundesverband der Österreichischen Volkshochschulen ab. Er diskutiert die bildungspolitische Bedeutung des Europäischen Sozialfonds (esf) für die Erwachsenenbildung am Beispiel der österreichischen Volkshochschulen. Für die Volkshochschulen sei wichtig, dass genuine Volkshochschulthemen durch die esf-Programme unterstützt werden.

Besonders gefreut hat uns, dass nach anfänglichen „Rekrutierungsproblemen" bei den Beiträgen ein so reichhaltiges und vielfältiges Heft entstanden ist, was aber sicherlich noch so manche Seite des Rechts und der Finanzierung der Weiterbildung ungenannt lässt. Vielleicht stellen diese Leerstellen aber auch einen guten Impuls für weitere Beiträge und Themenhefte in dieser und anderen Fachzeitschriften der EB und Weiterbildung dar? Dies würde uns freuen, da noch so viel mehr zu sagen wäre zu diesen Themen.

Literatur

[ala] & dpa (2021, 11. Dezember). *Heil kündigt staatlich geförderte Auszeiten für Weiterbildung an*. Der Spiegel online. https://www.spiegel.de/politik/deutschland/hubertus-heil-kuendigt-staatlich-gefoerderte-auszeiten-fuer-weiterbildung-an-a-6d19e8c8-f428-46f0-b0fc-27e4ed764019

Dobischat, R.; Münk, D. & Rosendahl, A. (2019, März). *Weiterbildungsfinanzierung 1995–2015 – Aktueller Stand, Entwicklung, Problemlagen und Perspektiven*. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/weiterbildungsfinanzierung-in-deutschland-1995-2015

Jaich, R. (2015): *Finanzierung der gesetzlich geregelten Erwachsenenbildung durch die Bundesländer*. www.die-bonn.de/doks/2015-finanzierung-01.pdf

Palicha, M. (2021, 30. Juli): *Lebenslanges Lernen wird endlich als Recht verankert*. Tagesspiegel.de. https://www.tagesspiegel.de/politik/berlin-bekommt-gesetz-zur-erwachsenenbildung-lebenslanges-lernen-wird-endlich-als-recht-verankert/27464952.html

Wiarda, J. M. (2019, 5. September): *Die Bundesregierung will eine Umsatzsteuerpflicht für Volkshochschulkurse einführen* [Blogeintrag]. https://www.jmwiarda.de/2019/09/05/absurde-steuerpläne/

Hessischer Volkshochschulverband e. V. (hvv) (Hrsg.)
Hessische Blätter für Volksbildung (HBV) – 2022 (1)
DOI: 10.3278/HBV2201W002
ISSN: 0018–103X wbv.de/hbv hessische-blaetter.de

CC BY SA

Verankerung der Volkshochschulen in der bayerischen Verfassung

Peter Küspert

Zusammenfassung

Der Beitrag basiert auf einem Impulsreferat des bis September 2021 amtierenden Präsidenten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs beim 75. Jubiläum des Bayerischen Volkshochschulverbandes am 22. April 2021. Die aktuelle Bedeutung der Institution Volkshochschule und die fortwirkende Gültigkeit ihrer Leitideen werden verfassungsrechtlich und gesellschaftspolitisch diskutiert.

Stichwörter: Volkshochschulen; Bayern; Landesverfassung; Volkshochschulverband

Abstract

The article is based on a keynote speech by the President of the BavarianConstitutional Court (in office until September 2021) at the 75th anniversaryof the Bavarian Adult Education Association on 22 April 2021. The currentsignificance of the institution of the Adult Education Centre and thecontinuing validity of its guiding ideas are discussed in constitutional andsocio-political terms.

Keywords: Adult Education Centres; Bavaria; State Constitution; Adult Education Association

1 Einleitung

Darf man feiern, in der Pandemie? Die Antwort muss wohl lauten: Ja, aber eben anders als sonst! Vor allem darf man sich feiern lassen! Das 75. Jubiläum des Bayerischen Volkshochschulverbandes mag vielleicht anders ausfallen als ursprünglich geplant. Als Vertreter einer Institution, deren wichtigstes Arbeitsmittel heuer ebenfalls 75 Jahre alt wird und die als Verfassungsgerichtshof selbst vor eben diesem Jubiläum im nächsten Jahr steht, sage ich: Es wäre jammerschade und eigentlich unverzeihlich, solche besonderen Fixpunkte in der Geschichte einer Institution oder der dahinterste-

henden Idee sang- und klanglos verstreichen zu lassen, ohne die Chance der Selbstvergewisserung über die aktuelle Bedeutung der Institution und die fortwirkende Gültigkeit der Idee zu nutzen.

Und weil es immer auch Menschen sind, die als Repräsentantinnen und Repräsentanten die Institution und die Idee pflegen, gratuliere ich stellvertretend für alle Verantwortlichen des Verbands Ihnen, verehrte Frau Präsidentin Stamm, zu diesem Jubiläum. Es ist schön, dass ich bei der Geburtstagsfeier und Auftaktveranstaltung dabei sein darf!

Mir ist die Aufgabe gestellt, mit einem Impulsvortrag zum Thema der Podiumsdiskussion hinzuleiten: „Wunsch und Wirklichkeit. Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Volkshochschulen in Bayern".

Erlauben Sie, dass ich mich als Präsident des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs mehr mit der verfassungsrechtlichen „Wunschvorstellung" als mit der praktischen Umsetzung in der „Wirklichkeit" beschäftigen möchte, einfach weil ich von dieser Praxis weniger weiß. Meine Ausführungen sollen aber keineswegs – wie man es Verfassungsrechtlerinnen und Verfassungsrechtlern manchmal zu Unrecht unterstellt – abstrakt-theoretisch bleiben und sie sollten – so jedenfalls meine Wunschvorstellung – schon gar nicht langweilig sein! Ich möchte mich auch deshalb nicht auf die Darlegung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Erwachsenenbildung beschränken, sondern aus der Verankerung der Volkshochschulen in der Bayerischen Verfassung auch ihre Bedeutung für eine demokratische Gesellschaft ableiten.

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Erwachsenenbildung

Die bayerische Verfassung widmet der Erwachsenenbildung eine eigene Vorschrift. Artikel 139 lautet: „Die Erwachsenenbildung ist durch Volkshochschulen und sonstige mit öffentlichen Mitteln unterstützte Einrichtungen zu fördern."

Die Verfassung erwähnt also die Volkshochschulen ausdrücklich neben den sonstigen mit öffentlichen Mitteln unterstützten Einrichtungen der Erwachsenenbildung. Das ist in zweifacher Hinsicht bemerkenswert: Einmal, weil die Erwähnung der Erwachsenenbildung in einer Verfassung keineswegs selbstverständlich ist; ich komme gleich darauf zurück. Zum anderen ist bemerkenswert, dass die Volkshochschule eine der ganz wenigen in der bayerischen Verfassung namentlich und ganz konkret genannten nicht staatlichen Institutionen ist; andere Einrichtungen sind durchweg auf einem wesentlich höheren Abstraktionsniveau bezeichnet, wenn beispielsweise von „den Vereinen" oder „den Selbstverwaltungsorganen der Wirtschaft" die Rede ist.

Eine Bevorzugung gegenüber kirchlichen oder anderen Organisationen der Erwachsenenbildung liegt darin allerdings nicht. Vielmehr ist bereits im Wortlaut des Artikels 139 der Verfassung ein bindendes Bekenntnis zu einem pluralen System der Erwachsenenbildung enthalten, indem ausdrücklich auch die anderen Einrichtungen erwähnt werden. Mit der Hervorhebung der Volkshochschule macht der Verfassungsgeber aber deutlich, dass diese eben die „klassische" Organisationsform der Erwachsenenbildung ist.

Das hat historische Gründe. Die Verfassung knüpft an die lange Tradition des Volksbildungswesens an, dessen Wurzeln mit den Volksbildungsvereinen bis in das 19. Jahrhundert zurückreichen. Übrigens, und weil sich dieser Hinweis hier in Erlangen natürlich anbietet: Markgraf Alexander von Brandenburg-Ansbach hat 1773 per Dekret das Institut der Moral und der schönen Wissenschaften ins Leben gerufen, das durch allgemeinbildende Vorträge und das Auslegen von moderner Literatur von manchen als eine Art Frühform der Volkshochschule gesehen wird. Ob dies für ein erneutes, diesmal 250-jähriges Jubiläum in zwei Jahren Anlass geben könnte, darf ich Ihrer Beurteilung überlassen.

Erstmalig in einer Verfassung erwähnt wurde die Erwachsenenbildung einschließlich der Volkshochschulen in der Weimarer Reichsverfassung von 1919. Artikel 148 Abs. 4 WRV lautete: „Das Volksbildungswesen, einschließlich der Volkshochschulen, soll von Reich, Ländern und Gemeinden gefördert werden."

In der Weimarer Republik avancierten die Volkshochschulen zu den bedeutendsten Institutionen der Erwachsenenbildung, wenngleich Bayern damals von diesem „Gründungsboom" eher wenig erfasst wurde; hier existierte nämlich bereits eine große Zahl an „Volksbildungsvereinen" verschiedener, insbesondere kirchlicher Träger.

Das änderte sich mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Als die bayerische Verfassung am 8. Dezember 1946 in Kraft trat, gab es in Bayern bereits 34 Volkshochschulen und Volksbildungswerke.

Im Entwurf einer bayerischen Verfassung war die Erwachsenenbildung zunächst als einer von mehreren Absätzen im späteren Artikel 128, dem „Recht auf Bildung", vorgesehen. In den Beratungen des Verfassungsausschusses wurde sie dann aber auf Anregung von Professor Dr. Hans Nawiasky herausgelöst und in einem eigenständigen Artikel geregelt – eben im heutigen Artikel 139. Nawiasky darf neben Wilhelm Hoegner als der vielleicht wichtigste Vertreter der „Väter" und – auch solche gab es ja – „Mütter" der Verfassung angesehen werden.

Die Erwachsenenbildung ist heute in zahlreichen Landesverfassungen geregelt. Nur wenige erwähnen aber wie die bayerische Verfassung die Volkshochschulen als Teil der Erwachsenenbildung ausdrücklich.

Im Grundgesetz sind dagegen weder die Erwachsenenbildung im Allgemeinen noch die Volkshochschulen im Besonderen erwähnt. Dabei hat wohl eine Rolle gespielt, dass im Grundgesetz der Bildungsbereich ganz überwiegend den Ländern zugeordnet ist. Zum anderen hatte den Müttern und Vätern des Grundgesetzes gewiss noch die Zerschlagung der Weimarer Erwachsenenbildung und die nationalsozialistische Ausrichtung des Angebots in den Jahren von 1933 bis 1945 als Schreckgespenst eines zentralstaatlichen Missbrauchs der Erwachsenenbildung vor Augen gestanden.

2 Verfassungsrechtlicher Förderauftrag

Die ausdrückliche Erwähnung der Volkshochschulen und der anderen Einrichtungen der Erwachsenenbildung bedeutet zunächst einmal, dass sie neben der frühkindlichen Bildung, der Schule, der Hochschule und der beruflichen Aus- und Fortbildung als eigenständiger Teil des bayerischen Bildungswesens anerkannt werden. Damit begnügt sich die bayerische Verfassung aber nicht. Artikel 139 BV enthält auch einen ausdrücklichen Förderauftrag der öffentlichen Hand zugunsten der Erwachsenenbildung. Ein Bestandteil dieses Auftrags ist die Schaffung eines institutionellen Rahmens für die Erwachsenenbildung und ihre staatliche Unterstützung. Der bayerische Gesetzgeber hat diese einfachgesetzlichen Grundlagen mit dem novellierten Erwachsenenbildungsförderungsgesetz vom 31. Juli 2018 zuletzt neu gefasst.

Der Förderauftrag wird in der verfassungsrechtlichen Literatur nahezu einhellig als eine Staatszielbestimmung verstanden. Das bedeutet, diese Bestimmung ist hinsichtlich ihres Ziels – also der Förderung der Erwachsenenbildung – verbindlich, ohne dass damit aber die konkrete Art und Weise ihrer Umsetzung oder gar ein bestimmter finanzieller Förderumfang verbindlich vorgeschrieben werden.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof musste sich mit der Rechtsnatur dieser Bestimmung bisher nicht befassen. Aber vielleicht lässt sich allgemein sagen: Dieser Auftrag ist mehr als nur ein „unverbindlicher Wunsch“ der Verfassung, mehr als ein „nice to have“, wie man neudeutsch sagen würde. Volkshochschulen ebenso wie andere Institutionen der Erwachsenenbildung sind eben keine Luxusprojekte für gute Zeiten, sondern sie sind unverzichtbare Vermittlungsinstanzen für demokratische Ideen und Werte.

Der Förderauftrag der Verfassung richtet sich nicht nur an den Freistaat Bayern, sondern an sämtliche staatliche Gewalt, d. h. auch an die Kommunen. Das folgt auch aus einer weiteren Vorschrift der bayerischen Verfassung, die sich mit der Erwachsenenbildung beschäftigt. Artikel 83 Abs. 1 ordnet ausdrücklich auch die Erwachsenenbildung dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden, also dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht zu.

In der Gemeindeordnung ist das einfachgesetzlich umgesetzt. Dort regelt Artikel 57 Abs. 1 Satz 1, dass die Gemeinden – ich zitiere verkürzt – „die öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens ihrer Einwohner erforderlich sind, insbesondere Einrichtungen [...] des öffentlichen Unterrichts und der Erwachsenenbildung“. In allgemeiner Form findet sich eine solche Zuordnung auch in der Landkreisordnung.

Die Einrichtungen der Erwachsenenbildung in Bayern sind gemäß dem Verfassungsauftrag also staatlich zu fördern, aber sie werden in aller Regel nicht staatlich verantwortet oder getragen. Die bayerische Verfassung sieht Volkshochschulen vielmehr als Einrichtungen an, die für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort da sein, die identitätsstiftend wirken und sich durch eine starke Verankerung in der Gesellschaft auszeichnen sollen. Die Volkshochschule ist damit nicht nur ein Ort der Bildung, son-

dern auch ein Ort der Begegnung und damit ein wichtiger Teil des Gemeinschaftslebens. Dass davon übrigens auch die bayerische Verfassung ausgeht, ist am Standort des Artikels 139 erkennbar. Man findet ihn im Dritten Hauptteil der Verfassung – dieser heißt: „Das Gemeinschaftsleben".

3 Bedeutung der Volkshochschulen für eine demokratische Gesellschaft

Lassen Sie mich ausgehend von dieser im doppelten Sinn gemeinten verfassungsrechtlichen „Standortbestimmung" einige Aufgaben der Erwachsenenbildung für unsere Gesellschaft ableiten:

Öffentlicher Bildungsauftrag
Volkshochschulen erfüllen ebenso wie die anderen Einrichtungen einen öffentlichen Bildungsauftrag und ermöglichen allen Bürgerinnen und Bürgern ein „lebenslanges Lernen".

Vor 40 oder 50 Jahren konnte man es sich noch einfach machen und mit Robert Lembke feststellen: „Die älteste Form der Erwachsenenbildung sind Kinder, die eine höhere Schule besuchen".

Damit ist es aber in unserer stetig komplexer werdenden Welt schon längst nicht mehr getan. Besonders spürbar ist das in der betrieblichen und abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung. Nach einer Studie des MIT müssen neun von zehn Mitarbeitenden in technischen Berufen mindestens einmal jährlich ihre Fertigkeiten auf einen neuen Stand bringen, fast die Hälfte sogar noch häufiger und kontinuierlich. Nicht ohne Grund hat die TU München kürzlich ein eigenes Institut für lebenslanges Lernen gegründet. Aber auch sonst werden in nahezu allen Bereichen des Lebens heute Fähigkeiten und Kenntnisse verlangt, die in der Schulbildung und der berufsbezogenen Grundbildung bei vielen Menschen noch keine Rolle gespielt haben. Es ist daher wichtig, dass das Bildungsangebot der Volkshochschulen breit gefächert ist und persönliche, gesellschaftliche, politische und berufliche Bereiche gleichermaßen umfasst. Dabei können sich die Volkshochschulen sehr schnell auf neue gesellschaftliche Entwicklungen einstellen und den Bürgerinnen und Bürgern über ihr gesamtes Erwachsenenleben hinweg ein Bildungsangebot machen.

Denken Sie an die Digitalisierung. Ich selbst verbringe in der Pandemie einen nicht unerheblichen Teil meiner Arbeitszeit mit Videokonferenzen – kein Mensch hat noch vor einem guten Jahr daran gedacht, dass dies heute ein alltägliches Arbeitsmittel sein wird. Und so wie mir geht es vielen anderen Berufstätigen ebenso wie Schülern und Studentinnen. Selbst Besuche der Enkelkinder können in der Pandemie oft nur virtuell stattfinden. Aber natürlich geht es nicht nur um die computertechnischen Fähigkeiten der Einzelnen, sondern auch um Fragen des gesellschaftlichen Umgangs mit den Phänomenen der IT-Welt: Wenn wir über nachhaltige und gemeinwohlorientierte Digitalisierung diskutieren wollen, braucht es ein Grundverständnis dafür, wel-

ches Veränderungspotenzial sie im täglichen Leben besitzt, welche soziale und politische Dimension Algorithmen haben, wie das riesige Reservoir an im Netz kreisenden Daten als Mehrwert für die Gesellschaft genutzt werden kann, statt sie der Ausbeutung durch wenige Konzerne zu überlassen.

Auch die Globalisierung erfordert von vielen die Bereitschaft zur Weiterbildung, anderen ermöglicht sie erst eine angemessene Grundbildung. Es verwundert nicht, dass der Bereich Sprachen und Fremdsprachen einer der am häufigsten nachgefragten Themenbereiche in der Erwachsenenbildung ist. Den einen geht es darum, durch das Erlernen von Fremdsprachen ihre beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten zu verbessern, andere wollen sich auf einen Auslandsaufenthalt oder einfach nur die nächste Urlaubsreise vorbereiten. Und für viele zugewanderte Menschen sind die Volkshochschulen mit ihrem Angebot an Integrationskursen ein unverzichtbarer Teil des „Ankommens" in Deutschland.

Die Volkshochschulen gewährleisten in diesen und vielen weiteren Bereichen ein einfach zu erreichendes Bildungsangebot unabhängig vom Alter, der Herkunft und – was besonders wichtig ist – dem Bildungsstand. Diese gleichberechtigte Chance auf Bildung auch im Erwachsenenalter, lässt Menschen an Entwicklungen teilhaben und ist damit eine wichtige Zukunftsvoraussetzung für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft. Ungleichheit in der Teilhabe am wirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen Leben zersetzt die Gemeinschaft. Deshalb gehört der Leitsatz: „Wir wollen niemanden zurücklassen" („to leave no one behind"), mit Recht zur DNA der Erwachsenenbildung. Das beginnt schon damit, dass die staatliche Förderung vor allem auch die Bezahlbarkeit der Angebote für die Einzelnen sicherstellt. Um nur ein kleines Beispiel aus dem Bereich Qualitätssicherung zu nennen: Für ein Seminar zum Thema „Patientensicherheit" mit Onlineforum und Präsenztagen werden bei einem kommerziellen Anbieter einige Tausend Euro fällig; ohne dass ich konkrete Angebote vergleichen will und kann, zeigt schon ein kurzer Überblick, dass es jedenfalls zu Teilaspekten dieses Themas zahlreiche Programmangebote von Volkshochschulen zum Nulltarif oder deutlich günstigeren Tarifen gibt.

Dass es sich bei der Erwachsenenbildung durch Volkshochschulen und andere Träger gewissermaßen um Infrastrukturprojekte im gesamtgesellschaftlichen Interesse handelt, zeigt sich auch anhand zweier weiterer Aspekte, die auch Schnittstellen zur bayerischen Verfassung aufweisen: Das im Erwachsenenbildungsförderungsgesetz ausdrücklich genannte Förderziel der ortsnahen Angebote dient der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Bayern, wie es Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 BV vorgibt. Und soweit die Unterstützung des haupt- und ehrenamtlichen Bildungseinsatzes als Förderziel der Erwachsenenbildung vorgegeben ist, steht dies im Einklang mit Artikel 121 BV, der Staat und Gemeinden zur Förderung des Einsatzes des Ehrenamts für das Gemeinwohl verpflichtet.

4 „Lebendige Werkstätten“ der Demokratie

Unsere Verfassung leugnet nicht die große Bedeutung von Wissen und Können. Ohne Kenntnisse, ohne Fertigkeiten, ohne praktische Fähigkeiten wird sich niemand den Herausforderungen des Lebens stellen können. Darin erschöpft sich aber Bildung nicht. Etwas salopp formuliert: Man sagt ja, Bildung ist das, was übrigbleibt, wenn wir vergessen, was wir gelernt haben. Damit meine ich Bildung in einem weiteren, ganzheitlichen Sinn, die Grundfähigkeiten zur Teilnahme am politischen und gesellschaftlichen Leben und zur Befassung mit öffentlichen Angelegenheiten als selbstbestimmte, mündige Bürgerinnen und Bürger einschließt. Volkshochschulen sind eben auch „lebendige Werkstätten“ der Demokratie. Das klingt bereits im Thema für den Nachmittagsteil der heutigen Veranstaltung an: „Bildung für die Demokratie der Zukunft.“

Eine Demokratie ist auf mündige, selbstbestimmte Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Die Wahrnehmung demokratischer Rechte erfordert die Fähigkeit und den Willen der Menschen zur Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen sowie die Fähigkeit, Informationen einzuordnen und kritisch zu analysieren.

Das gilt in einem besonderen Maß für eine durch repräsentative und plebiszitäre Elemente geprägte Demokratie. Bayern ist, so heißt es in Artikel 2 Abs. 1 der Verfassung, „ein Volksstaat“, und das Volk ist „Träger der Staatsgewalt“. Die Legitimation aller Staatsgewalt beruht auf der Volkssouveränität. Artikel 2 verkörpert das allgemeine Demokratieprinzip.

Die bayerische Verfassung stellt sogar die Parlamentsgesetzgebung und die Volksgesetzgebung gleichwertig nebeneinander: „Die Gesetze werden“, so heißt es in Artikel 72 Abs. 1, „vom Landtag oder vom Volk (Volksentscheid) beschlossen“.

Insofern begegnet die bayerische Verfassung – auf Landesebene – der unmittelbaren Demokratie mit etwas weniger Skepsis als das Grundgesetz und bringt ihr vielmehr eine hohe Wertschätzung entgegen.

Damit gehört die Volksgesetzgebung im weiteren Sinne – also einschließlich der Bürgerentscheide im kommunalen Bereich – in meinen Augen zu den Elementen mit großer integrativer Kraft für die Gesellschaft. Sie hat das Potenzial, viele Bürgerinnen und Bürger hinter einer Idee zu versammeln und ihnen damit zugleich das Gefühl zu vermitteln, selbst unmittelbar gestaltend auf die Politik einzuwirken. Das ist nicht wenig in einer Zeit, in der Staatsverdrossenheit und Politikferne zunehmen und in der bei vielen der Eindruck herrscht, „die da oben“ seien an dem, was die Menschen bewegt, ohnehin nicht interessiert. Gerade deswegen gilt es immer wieder, das Systemverständnis für politische Mechanismen in Staat und Gesellschaft, aber auch das Bewusstsein für die eigenen Wirkungsmöglichkeiten politischer Mitgestaltung insbesondere auch im kommunalen Bereich zu stärken. Es wäre deswegen sehr zu wünschen, wenn der Themenbereich Gesellschaft, Politik und Wirtschaft in der Nachfragestatistik der Erwachsenenbildung künftig noch deutlich zulegt.

5 Vermittlung faktenbasierter Erkenntnis

Gegenstand und Entscheidungsgrundlage der Politik muss stets die Wirklichkeit sein. Umso wichtiger ist es, als Grundlage politischer Meinungsbildung eine objektive und faktenbasierte Erkenntnisvermittlung zu fördern und den Menschen dafür geeignete Angebote zu machen, beginnend mit der schulischen Bildung der jungen Generation bis hin zur Weiterbildung der Erwachsenen.

In der Vergangenheit haben auch klassische Medien wie die Presse oder das Fernsehen wesentlich dazu beigetragen, den Bürgerinnen und Bürgern die notwendigen Informationen für ihre Entscheidungen zu liefern und auch mögliche Bewertungen der Vorgänge aufzuzeigen. Doch nicht wenige Menschen misstrauen heute den traditionellen Medien fundamental und verlassen sich – auch weil es schnell und einfach verfügbar ist – auf das, was sie in sozialen Netzwerken und im Internet lesen. Dies befördert das Entstehen einer Medienwelt, in der sich Fakten zunehmend auflösen. Wir alle kennen Beispiele im In- und Ausland dafür, wohin es führt, wenn faktenbasierte Bildung und Erkenntnisse zugrunde gehen und durch Fake News ersetzt werden.

Noch gefährlicher sind womöglich Halbwahrheiten, wie die Germanistin Nicola Gess jüngst in einer Studie gezeigt hat. Sie vermitteln in ihrer geraunten Anekdotenhaftigkeit gefühlte Wahrheit und kalkulieren mit den Ängsten und Hoffnungen der Rezipientinnen und Rezipienten, auch dem Bedürfnis nach Vereinfachung einer undurchschaubaren, bedrohlichen Lage.

Die Coronapandemie wirkt hier, das befürchte ich jedenfalls, als eine Verstärkung dieser Entwicklung. Verschwörungstheorien, etwa über eine angebliche Erfindung des Coronavirus durch Bill Gates, schaffen es, über das Internet in kurzer Zeit viele Anhängerinnen und Anhänger zu gewinnen. Nicht wenige Menschen folgen solchen Verschwörungstheorien, weil sie eine vermeintlich einfache Erklärung für komplexe Ursachen und Zusammenhänge präsentieren, so absurd sie auch klingen mögen. Und es ist längst bekannt, dass staatliche Bot-Armeen und Trollfabriken sich für Desinformationskampagnen im Hinblick auf die bevorstehende Bundestagswahl rüsten.

Was hilft in dieser Lage, auch damit soziale Medien nicht zur Achillesferse der Demokratie werden? Faktencheck, Medienkompetenz und eben auch: Allgemeinbildung. Je besser die Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, politische, wirtschaftliche, rechtliche und auch technisch-naturwissenschaftliche Zusammenhänge zu verstehen, einzuordnen und abzuwägen, desto fundierter treffen sie auch Entscheidungen bei Abstimmungen und Wahlen. Nur wer gelernt hat, Kontroverses nach Tatsachen und Wertungen zu unterscheiden, Ziele und Interessen zu erkennen und mit politischer Urteilskraft zu entscheiden, nur der kann auch von seinen Grundrechten Gebrauch machen.

Selbstverständlich unterliegt gerade die staatsbürgerliche und politische Bildung dabei selbst den Bedingungen moderner Demokratie. Das setzt die Freiheit der Bildungsangebote, insbesondere die Freiheit vor Indoktrination, und einen offenen Dis-

kurs voraus. Wer gegen die Feinde einer offenen Gesellschaft eintritt, muss dies mit demokratischen Mitteln tun.

6 Plurales Bildungsangebot

Volkshochschulen schaffen ein plurales Bildungsangebot. Sie bieten allen Bürgerinnen und Bürgern die einfache und kostengünstige Möglichkeit zur Bildung und damit gesellschaftlichen Teilhabe. Volkshochschulen richten ein Angebot an alle – unabhängig von Alter, Herkunft, Glaube oder Bildungsstand. Und ebenso vielfältig ist der Kreis derjenigen, die in den Volkshochschulkursen als Kursleiter die Lehrinhalte „von Bürgerin zu Bürger" vermitteln. Damit leisten die Einrichtungen einen wichtigen Beitrag zur Bildungsgerechtigkeit, zur Integration, zur Orientierung vieler Menschen und damit auch zur Zukunftssicherung von Staat und Gesellschaft.

7 Schluss

Und hier schließt sich der Kreis zum eingangs skizzierten Verfassungsauftrag aus Artikel 139: Volkshochschulen sind ein wichtiger Bestandteil des Gemeinschaftslebens und bedürfen als Teil einer den Staat und die Gesellschaft stützenden Bildungsinfrastruktur einer nachhaltigen Förderung.

Besonders in einer Zeit, in der die Auswirkungen der Coronapandemie die öffentlichen Haushalte voraussichtlich über viele Jahre hinweg belasten werden, ist es mir ein Anliegen, das zu betonen.

Autor

Peter Küspert, bis September 2021 Präsident des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Oberlandesgerichts München.

Review

Dieser Beitrag wurde nach der qualitativen Prüfung durch die Redaktionskonferenz am 11.11.2021 zur Veröffentlichung angenommen.

This article was accepted for publication following the editorial meeting on the 11th of November 2021.

Hessischer Volkshochschulverband e. V. (hvv) (Hrsg.)
Hessische Blätter für Volksbildung (HBV) – 2022 (1)
DOI: 10.3278/HBV2201W003
ISSN: 0018–103X wbv.de/hbv hessische-blaetter.de

CC BY SA

Weiterbildungsrecht

Ekkehard Nuissl

Zusammenfassung

Der folgende Beitrag beschreibt, welche Rechtstatbestände in der Bundesrepublik Deutschland für die Weiterbildung relevant sind. Diese Übersicht ist gegliedert nach den jeweiligen Geltungsbereichen und folgt dabei hauptsächlich regionalen Kriterien. Der Beitrag widmet sich – nach einem kurzen Überblick – den rechtlichen Instrumenten auf Bundes-, Landes- und EU-Ebene sowie sektoralen Bestimmungen wie etwa dem Tarifrecht. Die Rechtsnormen werden eingeführt und kurz nach Geltungsbereich, Umfang und für die Weiterbildung wesentlichen Merkmalen (z. B. Anspruchsberechtigte, Inhalte, Verfahren) charakterisiert.[1]

Schlagwörter: Gesetze; Verordnungen; Verträge; Anspruchsberechtigte; Geltungsbereiche; Inhalte; Förderung; Bildungsurlaub

Abstract

The following article describes which legal provisions are relevant for CET in the Federal Republic of Germany. This overview is structured according to the respective areas of application and follows mainly regional criteria. After a brief overview, the article focuses on the legal instruments at federal, state and European level as well as sectoral provisions such as collective bargaining law. The legal norms are introduced and briefly characterised according to their scope of application, extent and essential features for CET (e. g., beneficiaries, contents, procedures).[2]

Keywords: Laws; Ordinances; Contracts; Entitled Persons; Areas of Application; Contents; Promotion; Educational Leave

1 Auf Quellenverweise der Dokumente wird hier verzichtet; die angegebenen Rechtstexte können problemlos in dem „Praxishandbuch Recht der Weiterbildung“ (vgl. Krug & Nuissl 2004 ff.), einer regelmäßig aktualisierten Loseblattsammlung, auf der diesem beigefügten CD-ROM nachgelesen werden. Dort befinden sich auch zusätzlich eine Aufstellung und Kommentierung der neuesten Rechtsprechung.

2 References to the sources of the documents are not included here; the legal texts given can be easily read in the „Praxishandbuch Recht der Weiterbildung“ (Krug & Nuissl 2004 ff.), a regularly updated loose-leaf collection, on the CD-ROM enclosed there. There is also a list and commentary of the latest case law.

Recht ist das normensetzende Instrument des demokratischen Staates. Wie in allen anderen Teilbereichen der demokratischen Gesellschaft ist auch die Bildung verrechtlicht, unterliegt einer Vielzahl von Gesetzen, Vorschriften, Verordnungen und Regeln. Besonders deutlich ist dies im Schulbereich, in dem die entsprechenden Gesetze tief hineingehen in die inhaltliche und die Angebotsstruktur der Bildungseinrichtungen. In der Weiterbildung ist die Möglichkeit einer umfassenden gesetzlichen Regelung eingeschränkt, dafür ist dieser Bildungsbereich zu differenziert, zu heterogen und kaum staatlich finanziert. Er hat sich staatsfern entwickelt und besteht zu größten Teilen aus nicht staatlichen, pluralen Organisationen und Strukturen.

Als rechtliche Grundlage der Erwachsenenbildung werden oft nur die Weiterbildungsgesetze der Länder gesehen. Grundsätzlich ist aber festzustellen, dass für die Erwachsenenbildung in der Bundesrepublik Deutschland auch eine Vielzahl anderer Gesetze, Verordnungen und Regelungen existieren, die teilweise unterschiedlichen Zielen dienen. Es gibt kein in sich kohärentes Weiterbildungsrecht, in dem alle relevanten Aspekte wie Institutionen, Finanzierung, Organisationen, Angebote und Teilnahme, Personal, Qualität und Zertifizierung zusammenhängend geregelt sind.

Ursächlich dafür sind regionale, strukturelle und institutionelle Aspekte der Weiterbildung. Die regionalen Aspekte betreffen insbesondere die unterschiedlichen Ebenen (regionale Geltungsbereiche), auf denen weiterbildungsrechtlich geregelt wird. Diese Ebenen sind die Europäische Union, der föderale deutsche Staat sowie die Länder, die in ihm vereinigt sind; auch auf kommunaler und regionaler Ebene bestehen unterschiedlichste, die Weiterbildung betreffende Rechtstatbestände. Die strukturellen Aspekte ergeben sich insbesondere daraus, dass Weiterbildung nicht nur als Bildungsbereich geordnet ist, sondern Platz hat in unterschiedlichen anderen Rechtsbereichen wie etwa der Arbeit, der Wirtschaft und des Sozialwesens – Weiterbildung ist in allen Bereichen der Gesellschaft vorhanden. Die institutionellen Aspekte ergeben sich durch die plurale Struktur der Träger und Institutionen der Weiterbildung, die jeweils anderen Organisationsprinzipien und Teilen des privaten und des öffentlichen Rechts zugehören.

Wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen auch erfüllt das Recht in der Weiterbildung insbesondere zwei Funktionen: Es ordnet bestehende Zustände in einer Weise, die transparent ist und Konfliktlösungen ermöglicht. Und es dient dazu, den Bereich zu steuern, Impulse zu setzen und Initiativen zu ermöglichen. Allerdings kann das Recht in der Weiterbildung diese Funktionen nur so weit ausüben, wie es deren spezifische, auch marktmäßige Situation zulässt.

1 Rückblick

Der Beginn des Weiterbildungsrechts in Deutschland wird gewöhnlich mit der Weimarer Verfassung angesetzt. Vor dem Ersten Weltkrieg existierten vielfältige Erwachsenenbildungsaktivitäten, wie etwa offene Vorlesungen an Hochschulen, Vortragsveranstaltungen, gewerkschaftliche und politische Schulungen, berufliche Fort-

bildungen und vieles mehr. Sie hatten jedoch keinen rechtlichen Rahmen und fanden in privater und institutioneller Einzelverantwortung statt. Erst mit der Weimarer Verfassung erhielt Weiterbildung einen rechtlichen Titel: Sie wird explizit in der Verfassung genannt. Weiterbildung erhielt somit einen hochrangigen Rechtsstatus, das war nicht zuletzt der Initialzünder für die Gründung vieler Volkshochschulen in Deutschland. In der Weimarer Verfassung heißt es: „Das Volksbildungswesen, einschließlich der Volkshochschulen, soll von Reich, Ländern und Gemeinden gefördert werden" (Weimarer Verfassung 1919, Artikel 148).

Die Verfassung formuliert deutlich einen Auftrag für gesetzgebende und operative Instanzen auf den unterschiedlichen Ebenen: Reich, Länder und Gemeinden werden genannt, eine Gliederung, die auch heute noch unter dem regionalen Aspekt Weiterbildungsrecht konstituiert. In der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, aufgrund der damaligen Teilung bescheiden „Grundgesetz" genannt, taucht Weiterbildung als rechtlich geregelter Tatbestand nicht mehr auf. Dies ist u. a. auch damit begründet, dass Bildung in die Hoheit der einzelnen Länder im föderalen Deutschland verlegt wurde. Folgerichtig waren Schule und Hochschule wie auch andere Bildungsaufgaben Ländersache, die einzelnen Länder formulierten entsprechend – und auch sehr unterschiedlich – ihre landesspezifischen Rechtsgrundlagen aus, zunächst ohne die Erwachsenenbildung.

Dies änderte sich erst in der Folge der in Deutschland konstatierten „Bildungskatastrophe" Mitte der 1960er Jahre. Das Qualifikationsniveau in Deutschland war den Anforderungen eines zunehmend globalen Wettbewerbs nicht mehr gewachsen, Bemühungen wurden notwendig, Begabungspotenziale auszuschöpfen und die Qualifizierung der Beschäftigten genauer auf die Bedarfe des Arbeitsmarktes abzustimmen.

2 Überblick

Nach mehrjährigen Planungen, in denen der eigens geschaffene Deutsche Bildungsrat eine wichtige Rolle spielte, wurden Erwachsenen- und Weiterbildung als ein bildungspolitisch zu regelndes Feld definiert. Die Proklamation der Weiterbildung als „Quartärer Bildungsbereich" im damaligen „Bildungsgesamtplan" ging einher mit Aktivitäten in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik. Als erstes Land, das ein Weiterbildungsgesetz erließ, trat 1969 Niedersachsen hervor, es folgten – mit Ausnahme von Hamburg – alle weiteren westdeutschen Länder; zuletzt Berlin im August 2021. Auch die neuen Länder gaben sich in der Folge ihres Beitritts zum Bundesgebiet bis 1998 (zuletzt: Sachsen) Weiterbildungsgesetze. In den meisten Ländern der Bundesrepublik existiert darüber hinaus ein „Bildungsurlaubsgesetz", das die bezahlte Freistellung von der Arbeit zwecks Teilnahme an Bildungsangeboten regelt.

In einigen Ländern ist Weiterbildung auch in den Landesverfassungen genannt. Die Verfassungen etwa von Berlin (Artikel 20) und Niedersachsen (Artikel 4) formulieren allgemein ein Recht auf Bildung, das die Weiterbildung einschließt. In den Verfassungen von Hamburg und Hessen gibt es keine Bestimmungen zur Weiterbil-

dung. Eine so weitreichende Aussage zur Weiterbildung wie in der Verfassung der Weimarer Republik existiert nicht.

Auch auf Bundesebene erfolgten in den vergangenen Jahrzehnten gesetzliche Initiativen, sofern diese in der Hoheit des Bundes lagen. Darüber hinaus fand Weiterbildung zunehmend Eingang in einzelne gesetzliche und vertragliche Regelungen auf Landesebene und in den Regionen und Kommunen. Mit der Deklaration von Kultur und Bildung als Politikfeld der Europäischen Union in den Maastrichter Verträgen von 1992/93 kam eine übernationale Ebene hinzu.

Eine Übersicht über die bestehenden gesetzlichen Grundlagen der Weiterbildung liefert folgende Tabelle:

Tabelle 1: Gesetzliche Grundlagen der Weiterbildung (Quelle: Grotlüschen & Haberzeth 2018, S. 545)

Europa/international	**Bund**	**Länder**
subsidiäres Recht der Bildung und Beschäftigung (internationale Bildungszusammenarbeit und Dienstleistungsabkommen)	Arbeit- und Wirtschaftsrecht (außerschulische berufliche Weiterbildung)	Recht des Bildungswesens (Weiterbildung in Weiterbildungseinrichtungen, Hochschulen, Schulen und Fachschulen)
• Vertrag von Lissabon zur Änderung der zwei nachfolgend notierten Verträge (EUZ-Reformvertrag) • Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) • Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Nizza) • „Soft Law"-Methode der offenen Koordinierung (MOK) • europäische Dienstleistungsrichtlinie • General agreement on Trade in Services (GATS)	• Sozialgesetzbuch (SGB) III und II • Berufsbildungsgesetz (BBiG)/Handwerksordnung (HWO) • Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG) • Hochschulrahmengesetz (HRG) • Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) • Zuwanderungsgesetz • Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) • Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) • Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) • Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) weitere Rechtsgrundlagen: • Gewerbeordnung • Verwaltungsrecht • Beamtenrecht • Soldatengesetz • Tarifrecht	• Weiterbildungsgesetze • Bildungsurlaubsgesetze • Fachhochschul-/Hochschulgesetze • Schul-/Fachschulgesetze • Landespersonalvertretungsgesetze

Die Übersicht zeigt die Vielzahl und Vielfalt von Gesetzen für die Erwachsenenbildung. Aber auch deren Regelungsbereiche sind sehr heterogen. So machen europäische Regelungen etwa Aussagen zu Subsidiarität, Harmonisierung, Zielen von Bildungspolitik und Koordinierung. Bundesgesetze formulieren Regelungen zur Qualität, Zulassung, Berichtspflicht, zu den Berechtigten, dem Unterhalt, der Rückzahlung und Kostenübernahme. Weiterbildungsgesetze der Länder regeln Programmatik, Organisation, Finan-

zierung und Qualität, Bildungsurlaubsgesetze der Länder regeln die Anspruchsberechtigung, Dauer, Übertragbarkeit und Gewährung durch die Arbeitgeber (Grotlüschen et al. 2011, S. 349). Darüber hinaus ist der Grad an Verbindlichkeit dessen, was geregelt ist, unterschiedlich, er reicht von „Sollbestimmungen" bis zu verpflichtenden Vorgaben.

Auch „unterhalb" der Gesetze existieren strukturierende Vorgaben in Form von Verordnungen, etwa die Angabe von Unterrichtsstunden zur Anerkennung von Angeboten, die Relationen von haupt- und nebenberuflichem Personal, die relative Höhe der Zuschüsse und die Bedingungen für die Anerkennung einer Einrichtung als Empfängerin öffentlicher Mittel. Von zentraler Bedeutung ist die Tatsache, dass die Bestimmungen der Gesetze zur Weiterbildung nur dann und so lange greifen, wie das Weiterbildungsgeschehen öffentlich gefördert wird – also nicht bei den vielzähligen privaten Einrichtungen und deren Angeboten, dort gelten allgemeine Rechtsgrundsätze, etwa das Bürgerliche Gesetzbuch.

Zusätzlich kompliziert wird die rechtliche Situation der Weiterbildung, wenn man andere gesellschaftliche Bereiche als den der Bildung berücksichtigt. In nahezu jedem gesellschaftlichen Bereich, zu dem es auch ein politisches Ressort (Ministerium) gibt (etwa Landwirtschaft, Verkehr, Justiz, Verteidigung), existieren gesetzliche Bestimmungen, welche den Bildungsaspekt betreffen. Nicht immer handelt es sich dabei explizit um Weiterbildungsregeln, vor allem wenn es um Standards und Pflichten im Bereich von Qualifikationen geht. In vielen Fällen aber ist dort auch die Weiterbildung genannt und geregelt.

3 Bundesebene

Auch wenn es (noch) kein Weiterbildungsgesetz des Bundes gibt, auch wenn die weiterbildungsrelevanten Bestimmungen aus dem Hochschulrahmengesetz gestrichen wurden, finden sich auf Bundesebene eine Vielzahl und eine Vielfalt von gesetzlichen Bestimmungen, welche die Weiterbildung betreffen.

Das oberste und grundlegendste Rechtsinstrument ist das Grundgesetz. Ein Grundrecht auf Bildung lässt sich für den Bereich der Schule und Hochschule sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung aus Artikel 12 Abs. 1 des Grundgesetzes ableiten. Das in Artikel 12 des Grundgesetzes garantierte Recht auf Bildung ist berufsbezogen, allgemeines oder schrankenlosen Recht auf Bildung gibt es nicht. Allerdings ergeben sich aus diesem Artikel staatliche Schutzpflichten, die eine realistische Chance der Bürger und Bürgerinnen auf eine berufsvorbereitende Allgemeinbildung, eine Berufsausbildung und eine berufliche Weiterbildung bedeuten. Das Bundesverfassungsgericht hat den Zusammenhang zwischen Erstausbildung und Weiterbildung in einer Entscheidung zum Bildungsurlaub im Jahr 1987 anerkannt: „Unter den Bedingungen fortwährenden und sich beschleunigenden technischen und sozialen Wandels wird lebenslanges Lernen zur Voraussetzung individueller Selbstbehauptung und gesellschaftlicher Anpassungsfähigkeit im Wechsel der Verhältnisse. Im

Einzelnen hilft Weiterbildung, die Folgen des Wandels beruflich und sozial besser zu bewältigen. Wirtschaft und Gesellschaft erhält sie die erforderliche Flexibilität, sich auf veränderte Lagen einzustellen."

In der Interpretation bedeutet dies, dass der Staat durch Gesetze, Verordnungen oder sonstige Maßnahmen ein System schaffen und aufrechterhalten muss, in dem den Bürgerinnen und Bürgern angemessene Bildungsmöglichkeiten eröffnet werden.

Die zweite genannte Rechtsgrundlage, Völkerrecht als Bundesrecht, ist insofern wichtig, als eine Reihe von völkerrechtlichen Verträgen in Gesetzesform in der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurde. Ganz allgemein sind nach Artikel 25 des Grundgesetzes die Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts. So auch Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948: „Jeder hat das Recht auf Bildung. [...] Die Bildung muss auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein." Auch zwei Artikel (6 und 13) des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (UN-Sozialpakt) sind Bestandteile des Bundesrechts: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss."

Wesentlich konkreter als die Ausführungen des Grundgesetzes und der völkerrechtlichen Deklarationen sind die Sozialgesetzbücher I und III in Deutschland. Das Sozialgesetzbuch I vom 11. Dezember 1975, zuletzt geändert am 20. August 2021, enthält in § 3 ein individuelles Recht auf berufliche Weiterbildung in der Wahl des beruflichen Bildungsweges, der Bildungsberatung und der beruflichen Weiterbildung auch zur Erlangung und zum Erhalt eines Arbeitsplatzes. Von besonderer Bedeutung im Bereich der beruflichen Weiterbildung ist die Förderung von Maßnahmen durch die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Sozialgesetzbuches III vom 24. März 1997 (§§ 85–87), ebenfalls zuletzt geändert am 20. August 2021. Seit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsreformgesetzes von 1997, mit der das frühere Arbeitsförderungsgesetz in das Sozialgesetzbuch III übernommen wurde, ist die Unterscheidung zwischen Fortbildung und Umschulung entfallen und der einheitliche Begriff der Weiterbildung gültig. Die Änderungen des Sozialgesetzbuches III setzen sich auch mit den „Hartz-Gesetzen" seit 2002 fort. In verschiedenen Phasen und Änderungen der Gesetze wurden neue Förderungsinstrumente und neue Zielvereinbarungen eingeführt. Die Förderung der Weiterbildung ist aktuell im dritten Kapitel (aktive Arbeitsförderung) geregelt. Sie sieht die Vermittlung von Kompetenzen über betriebliche Lernphasen hinaus vor. Die notwendigen Weiterbildungsmaßnahmen werden jedoch nicht von den Arbeitsagenturen, sondern von dazu beauftragten Weiterbildungseinrichtungen durchgeführt.

Ein weiteres wichtiges gesetzliches Instrument auf Bundesebene ist das Berufsbildungsgesetz, das zuletzt im März 2021 geändert wurde. Zwar befasst es sich überwiegend mit der beruflichen Erstausbildung und ihrem betrieblichen Teil, enthält

aber auch einige Aussagen zur Weiterbildung. Dabei geht es um die berufliche Fortbildung, die dem Erhalt und der Erweiterung der beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten dient, um die jeweilige Anpassung an die technische Entwicklung und um einen beruflichen Aufstieg. Auch die berufliche Umschulung, die zu einer anderen als der erlernten beruflichen Tätigkeit befähigen soll und einer Weiterbildung bedarf, ist genannt.

Aussagen auf Bundesebene zur Weiterbildung enthält auch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), zuletzt geändert am 20. August 2021. Es gehört zu den bekanntesten Bildungsgesetzen auf Bundesebene, da es insbesondere für die individuelle Bildungsförderung von Bedeutung ist. Das BAföG sichert für bedürftige Schülerinnen und Schüler sowie Studierende eine finanzielle Unterstützung, auf deren Grundlage sie ihre Ausbildung wahrnehmen können. Das BAföG soll der Erhöhung der Chancengleichheit im Bildungswesen und der Mobilisierung von Bildungsreserven dienen. Für Bestimmungen in Bezug auf Weiterbildung enthält das BAföG im zweiten Kapitel einen eigenständigen Abschnitt „Weiterbildungsförderung". Einen höchst umständlichen Namen trägt ein ebenfalls für Erwachsenenbildung wichtiges Bundesgesetz, das 1996 erlassen und zuletzt im November 2020 geändert wurde: das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG), bekannter als „Meister-Bafög". Unter „Aufstieg" fallen nicht nur Meisterkurse in Handwerksberufen, sondern auch Fortbildungsmaßnahmen in nahezu allen Berufsbereichen, unabhängig davon, in welcher Form sie durchgeführt werden. Eine Förderung nach AFBG setzt eine abgeschlossene berufliche Erstausbildung (z. B. Handwerksmeister oder -meisterinnen, Verkaufsleute) voraus. Auch sind Fortbildungsmaßnahmen förderungsfähig, die auf der Grundlage staatlich genehmigter Prüfungsordnungen in anerkannten Ergänzungsschulen durchgeführt werden.

Das Betriebsverfassungsgesetz von 1952, neu gefasst 1972, zuletzt geändert im Juli 2021, regelt die Mitbestimmung und Mitwirkungsrechte im Bereich der beruflichen Bildung. Dazu zählen alle Maßnahmen, betriebliche oder außerbetriebliche, die den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern diejenigen Kenntnisse und Erfahrungen verschaffen sollen, welche zur Ausfüllung ihres Arbeitsplatzes und ihrer beruflichen Tätigkeiten dienen. Im Kontext des Betriebsverfassungsgesetzes spielen Behandlungen und Abstimmungen mit Arbeitgebern, Gewerkschaften und Schulen eine wichtige Rolle. Insbesondere der Betriebsrat hat eine zentrale Aufgabe dabei, das Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die betrieblichen Notwendigkeiten zu prüfen.

Das Fernunterrichtsschutzgesetz von 1977, zuletzt geändert im August 2021, ist ein spezifisches Verbraucherschutzgesetz. Es wurde erlassen, nachdem die Lernenden vielfach nicht die erforderliche Qualität und Betreuung im Fernunterricht erhalten hatten. In diesem Gesetz sind daher vor allem Kriterien für die Qualität eines Fernunterrichtsvertrages festgeschrieben, etwa die Schriftform des Vertrages selbst, aber auch Mindestinhalte, Schutz- und Sollvorschriften sowie Vorschriften über den Widerruf, die Kündigung und die Zulassung von Fernlehrgängen. Das Gesetz verbessert die Möglichkeiten, durch Weiterbildung neben dem Beruf auch weitere Qualifika-

tionen zu erwerben, die Prüfungen und Zertifikate der Fernlehrinstitute führen jedoch nicht zu öffentlich-rechtlichen Berechtigungen.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz von 2006, zuletzt geändert im April 2013, soll verhindern, dass bestimmte Personengruppen bei der beruflichen Weiterbildung benachteiligt werden. Nach § 1 ist es Ziel des Gesetzes, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion, des Alters, der Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Identität abzubauen. Erfasst ist damit nicht nur die berufliche Bildung, sondern auch die Bildung ganz allgemein. Letztere ist weit zu fassen. Dazu gehören alle privatrechtlichen Verträge, die auf die Erbringung von Bildungsdienstleistungen gerichtet sind, z. B. Einrichtungen des Fernunterrichts.

Das 2004 verabschiedete Zuwanderungsgesetz regelt den Aufenthalt und den Zuzug von Menschen mit Migrationshintergrund nach Deutschland. In ihm befinden sich zwei Paragrafen (§§ 43 und 44) zu einem verpflichtenden Grundangebot an Sprachunterricht und Staatsbürgerkunde, in dem die Kursinhalte sowie die Teilnahmeberechtigungen und -verpflichtungen bestimmt werden. Diese Bestimmungen haben in den letzten Jahren aufgrund der hohen Migrationszahlen zu einem verstärkten Bildungsangebot durch Weiterbildungseinrichtungen geführt.

Zu den sonstigen Bundesgesetzen, die für die Weiterbildung relevant sind, zählt vor allem das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB). Insbesondere die Forderung nach der Regelung von Qualität von Verträgen zum Abschluss einer Weiterbildungsmaßnahme sind im BGB definiert. So enthält das BGB etwa Bestimmungen, dass eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer die Weiterbildungskosten ganz oder z. T. selbst tragen muss, wenn sie oder er ein Unternehmen innerhalb einer bestimmten Frist nach der Durchführung der Maßnahme verlässt. Allerdings steht diese Regelung unter einem „Angemessenheitsvorbehalt".

In einzelnen Fällen kommen in Bezug auf die Weiterbildung auch andere öffentlich-rechtliche Gesetze oder Verordnungen zum Tragen, wie etwa die Gewerbeordnung, das allgemeine Verwaltungsrecht, die Systematik öffentlich-rechtlicher Fach- und Qualifikationsnachweise, funktionsbezogene Bildungsfreistellung, Neuerungen in Betrieben, die Vorschriften über Qualitätsanforderungen, das Beamtenrecht des Bundes und der Länder, das Soldatengesetz, die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder sowie die Hochschulgesetze, heute nur noch der Länder.

Schließlich sind auch die Steuergesetze bedeutsam. Es geht insbesondere darum, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang eine Weiterbildungsmaßnahme als „Werbungskosten" von der Lohn- und Einkommensteuer abgesetzt werden kann. Hierzu existiert eine breite und höchst differenzierte Rechtsprechung (vgl. Krug & Nuissl 2004 ff.).

4 Länderebene

Die Länder der Bundesrepublik Deutschland haben ihre Hoheit auch im Bereich der Weiterbildung unterschiedlich ausgestaltet. Mit Ausnahme von Hamburg existieren in allen Ländern der Bundesrepublik Weiterbildungsgesetze (zuletzt Berlin im August 2021), Hamburg verfügt zwar über kein Weiterbildungsgesetz, hat jedoch ein Bildungsurlaubsgesetz.

Mit den Weiterbildungsgesetzen versuchen die Länder vor allem, die Struktur und die Tätigkeit der Einrichtungen und Träger im Land zu beeinflussen und zu strukturieren. Subjektive Rechtsansprüche an Weiterbildung, wie dies etwa im Schulbereich der Fall ist, konstituieren diese Gesetze nicht. In den Weiterbildungsgesetzen zeigt sich das Interesse des Staates, unter Beibehaltung von Pluralität und Heterogenität der Anbieter und Angebote die Weiterbildung funktionsfähig zu gestalten. Eine Aufstellung der Weiterbildungsgesetze der Länder findet sich bei Grotlüschen & Haberzeth (vgl. 2018, S. 554).

Die Instrumente, über welche die Gesetze Einfluss auf die Weiterbildung nehmen, sind insbesondere Normierungen und Förderungen. Betroffen von den Regelungen der Gesetze sind nicht die Lernenden, sondern die Träger und Einrichtungen der Weiterbildung, also eine anbieterorientierte Regelung und Finanzierung.

Bei aller Unterschiedlichkeit im Einzelnen weisen die Landesgesetze doch viele Gemeinsamkeiten auf. Sie beschreiben vorrangig die Mindestanforderungen hinsichtlich Zielen, Inhalten, Personal und Organisationen der Weiterbildung für eine staatliche Förderung. In ihren programmatischen Teilen formulieren sie meist den allgemeinen und gemeinsamen Konsens der Bildungspolitik des Landes. Fast immer sind alle Teilbereiche der Weiterbildung eingeschlossen, die berufliche, die allgemeine, die politische und die kulturelle Bildung (andere Benennungen sind möglich). Gefolgt wird der Definition des Deutschen Bildungsrates, wonach Weiterbildung ein Teil des Bildungssystems neben Schule, Hochschule und Berufsausbildung ist. Die Förderung der Weiterbildung gilt in den Landesgesetzen als öffentliche Aufgabe, in einigen Landesgesetzen (z. B. Nordrhein-Westfalen und Hessen) sogar als kommunale Pflichtaufgabe. Die Landesgesetze regeln allgemein die Programmatik, die Organisationen, die Finanzierung sowie die Qualität in der Weiterbildung. Die wichtigsten Ordnungsgrundsätze lauten (vgl. Nuissl 2018):

- eine institutionelle Grundstruktur der Weiterbildung ist durch eine öffentliche Förderung zu sichern (hier ist Hamburg eine Ausnahme),
- die Weiterbildung soll organisatorisch und rechtlich weitgehend selbstständig sein,
- die Einrichtungen sollen mit anderen Bildungseinrichtungen kooperieren.

Neben diesen generellen Leitlinien erfüllen die gesetzlichen Regelungen in den Ländern zwei weitere Funktionen: zum einen die Funktion der Marktregulierung, die bei gegebenen Fällen und aus gegebenen Anlässen steuernd in die Weiterbildung eingreift, zum anderen die Erbringung von Leistungen, die im Kontext der „mittleren

Systematisierung“ generelle und übergreifende Dienste wie Information, Beratung und Kooperationsstrukturen sicherstellt. In einigen Landesgesetzen gehen die Bestimmungen über das Ziel der Förderung der Weiterbildung hinaus: Es wird eine „Grundversorgung“ mit Weiterbildung für die Einwohnerinnen und Einwohner des Landes vorgesehen. Dies trifft für die Gesetze von Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen zu. Die Länder gehen bei dieser Grundversorgung unterschiedliche Wege.

Neben den Weiterbildungsgesetzen existieren, wiederum speziell auf die Weiterbildung bezogen, „Bildungsfreistellungsgesetze“ (in 13 Ländern, nicht in Thüringen, Sachsen und Bayern), welche die bezahlte Freistellung von der Arbeit zur Teilnahme an Bildungszwecken regeln. Diese Gesetze werden nach wie vor üblicherweise als „Bildungsurlaubsgesetze“ bezeichnet, wie sie in der Frühzeit der Freistellungsgesetze in den 1970er Jahren genannt wurden. Da der Teilbegriff „Urlaub“ falsche Assoziationen sowohl bei den Anspruchsberechtigten als auch vor allem bei den Arbeitgebern weckte, wurden die Gesetze mehr und mehr umbenannt. Der Anspruch auf bezahlte Freistellung von der Arbeit zur Teilnahme an Weiterbildung ist individuell, er umfasst i. d. R. fünf Arbeitstage im Jahr und kann für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren kumuliert werden. Dies sehen praktisch alle Bildungsurlaubsgesetze vor.

Gerade auch auf Landesebene muss berücksichtigt werden, dass viele weiterbildungsrelevante rechtliche Bestimmungen in Gesetzen enthalten sind, die nicht direkt die Weiterbildung betreffen. In der Summe sind diese gesetzlichen Bestimmungen vielfach wirksamer als diejenigen, die sich direkt auf die Weiterbildung beziehen; wirksam vor allem auch im Hinblick auf die Fördermittel, die auf der Grundlage dieser landesweiten sektoralen Rechtstitel vergeben werden. Dies gilt für die Landwirtschaft, die Polizei, den Lehrkörper an Schulen, die Justiz, die öffentliche Verwaltung und vieles mehr. Auch die Landeszentralen für politische Bildung unterliegen nur in ihren direkten Bildungsangeboten den Bestimmungen des Weiterbildungsrechts und unterstehen ansonsten den jeweiligen Innenministerien.

5 Europäische Ebene

Weiterbildung in Europa ist ebenso komplex wie die Weiterbildung im föderalen Deutschland. Dies ist nicht überraschend, da es sich bei Europa nicht nur um viele Länder, sondern auch um viele Nationen handelt. Wenn wir heute über Weiterbildung in Europa sprechen, dann meinen wir i. d. R. die Weiterbildung in der Europäischen Union. Zu ihr gehören bei Weitem nicht alle europäischen Staaten, es fehlen große Staaten im Osten (Weißrussland, Ukraine, Moldawien), im Südosten (Serbien, Mazedonien etc.), aber auch im Westen (Schweiz, Norwegen und nun auch Großbritannien). Dennoch ist die Diskussion über Weiterbildung in Europa zu Recht auf die Europäische Union konzentriert, da diese Europäische Union auch ein überstaatliches, rechtlich und politisch wirksames Gebilde ist (vgl. Nuissl et al. 2010).

Natürlich hat jedes der europäischen Länder eine eigene kulturelle Tradition, die sich im gesellschaftlichen System und vor allem auch im Bildungssystem und in der Erwachsenenbildung ausdrückt – von traditionsreichen und elaborierten Systemen der Erwachsenenbildung in den skandinavischen Ländern wie Finnland bis zu solchen, in denen zumindest ein institutionelles Gefüge der Erwachsenenbildung kaum entwickelt ist (wie in Rumänien). Die Unterschiede bei der Weiterbildung sind deutlich: Grob gesagt wird Weiterbildung beispielsweise in Spanien und Griechenland als sozialpädagogisches Handlungsfeld aufgefasst, in Italien und Großbritannien als politisches, insbesondere gewerkschaftspolitisches, in den skandinavischen Ländern ist sie nach dem Vorbild der freien Bildung und in Frankreich nach dem Vorbild der Schulen angelegt.

Bildungspolitik in der Europäischen Union stützt sich insbesondere auf zwei in den Grundlagenverträgen enthaltene Artikel zur allgemeinen und zur beruflichen Bildung. Erstmals sind sie mit der Nummerierung 126 und 127 Bestandteil des 1992 in Maastricht geschlossenen Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, welcher eine Änderungsfassung des 1957 geschlossenen Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft darstellt. Seit Maastricht wurden die beiden Bildungsartikel nahezu wortgleich in alle Folgeverträge übernommen, zuletzt als Artikel 165 und 166 in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der konsolidierten Fassung von 2010.

Die beiden Artikel des Maastrichter Vertrages begründeten im Folgenden die bildungspolitischen Aktivitäten der Europäischen Union, seit 1997 zusätzlich unterstützt durch die vertragliche Regelung von Amsterdam, in der in Ergänzung zu den Artikeln 26 und 27 Bildung als ein eigenes Politikziel der Europäischen Union bestärkt wird. So findet sich dort in der Präambel der Passus, dass die Europäische Union beschlossen habe, „durch umfassenden Zugang zur Bildung und durch ständige Weiterentwicklung auf einen möglichst hohen Wissensstand ihrer Völker hinzuwirken".

Bei genauerer Betrachtung der beiden Artikel wird deutlich, dass der tatsächliche Handlungsspielraum der Europäischen Union im Bildungsbereich rechtlich stark begrenzt ist, sodass sie nur fördernd, unterstützend und impulsgebend tätig werden kann. Es ist ihr nicht möglich, verbindliche Vorschriften etwa in Form von Richtlinien oder Verordnungen zu erlassen. Die Europäische Union verfügt über zwei instrumentelle Ebenen, um Einfluss auf die Erwachsenenbildung in Europa zu nehmen. Eine diskursive Ebene, in der die Bildungspolitik in den einzelnen Mitgliedsstaaten durch inhaltlichen Austausch, Diskussionsbeiträge und anderes gerahmt, unterstützt und weiterentwickelt wird (etwa das „Memorandum zum Lebenslangen Lernen" von 2000), und eine Förderpolitikebene, in der mithilfe europäischer Förderprogramme gezielt übergreifende Projekte und Aktivitäten zu Bildungsfragen in Europa angestoßen und realisiert werden (etwa „Grundtvig" oder „Erasmus"). Beide Ebenen sind Teil der politischen Steuerung von Weiterbildung, nicht aber der rechtlichen Normierung.

6 Sektorale Rechtstatbestände

Mit sektoralen Rechtstatbeständen zur Weiterbildung verbinden sich Regelungen, die nicht horizontal regionale Geltungsbereiche betreffen (wie bei Bund, Land und Europa), sondern in einem vertikalen Regelungsbereich gelten. Dieser kann ein gesellschaftliches Subsystem sein (wie etwa Gesundheit, Verteidigung), kann aber auch eine bestimmte Branche oder Ansammlung von Betrieben und Organisationen betreffen.

Am bedeutsamsten als sektorale Rechtstatbestände sind in Deutschland die Tarifverträge, sofern es um individuelle Weiterbildungsrechte geht. In diesen Tarifverträgen werden etwa Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte der Betriebsräte genannt, gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien zur Regelung des Zugangs, der Organisation, der Bezahlung und der Evaluation im Bildungsbereich. Wichtig im tariflichen Bereich ist die Auseinandersetzung zwischen den Sozialpartnern, die auch in Bezug auf den Bildungsurlaub besteht, bei der Frage der individuellen Rechte. Naheliegenderweise ist dabei insbesondere die Finanzierung der Weiterbildung von Bedeutung. In Bezug auf die Finanzierung von Weiterbildungsaktivitäten existiert ein Kontinuum zwischen solchen Bildungstätigkeiten, die im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer liegen, und solchen, die im Interesse der Arbeitgeber liegen. Meist wird die Zuständigkeit für die materielle Sicherstellung der Weiterbildung danach beurteilt, ob der Nutzen der Weiterbildung bei den Individuen oder beim Betrieb liegt. Entsprechend sind auch die Regelungen in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen. Wichtige Unterschiede machen die Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen in Bezug auf den Zugang zur Weiterbildung und die Entscheidung darüber, in Bezug auf die Bezahlungsmodalitäten und die Regelungen der Freistellung von der Arbeit, bezahlt oder unbezahlt. Je nach Art und Reichweite des Tarifvertrages (betriebs- oder verbandsbezogen) ist auch zu klären, ob die Weiterbildung inner- oder außerbetrieblich erfolgt und aus einem gemeinsamen Fonds oder direkt vom Betrieb oder Individuum finanziert wird. Die Finanzierung kann auch über ein Zeitkonto (Arbeits- oder Lernzeit) erfolgen. Oft werden in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen gemeinsame Kommissionen vorgesehen, die über die Weiterbildung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu entscheiden haben. Tarifverträge stellen gewöhnlich keine Alternative, sondern eine Ergänzung zu anderen Regelungen der beruflichen Weiterbildung dar, da sie nicht alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erfassen und für alle, auch für die nicht im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses Beschäftigten, garantiert werden sollen.

Soweit Tarifverträge Raum dafür lassen, können Weiterbildungsregeln auch in Form von Betriebsvereinbarungen festgesetzt werden. Diese Betriebsvereinbarungen können Tarifverträge auch ergänzen. Neuere Dokumentationen verweisen auf über 1.000 Betriebsvereinbarungen aus mehr als 40 Wirtschaftszweigen, in denen auch Regelungen zur Weiterbildung zu finden sind (vgl. Heidemann 2020). Die Vereinbarungen werden überwiegend mit dem Gesamtbetriebsrat abgeschlossen und beziehen sich auf die Unternehmensebene. Nur etwa 20 % von ihnen sind selbstständige Ver-

einbarungen, vier Fünftel jedoch Teil einer umfassenderen betrieblichen Vereinbarung. Organisiert wird die Weiterbildung insbesondere in größeren Betrieben über gemeinsame Kommissionen von Arbeitgeber und Betriebsrat. Der Bedarf wird meist unter Einbeziehung der Beschäftigten bzw. ihre Betriebsräte festgestellt, zunehmend auch über Mitarbeitergespräche. Der Zugang wird z. T. über Ausschreibungen reguliert, z. T. wählen die Beschäftigten die gewünschte Maßnahme selbst aus, wobei sie oft die Finanzierung ganz oder teilweise zu tragen haben. Ein weiterer Bereich der Absicherung von Weiterbildungsmöglichkeiten liegt in der Formulierung von Dienst- und Arbeitsverträgen. Wird zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer vereinbart, dass sie oder er befristet an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen kann, dann stellt diese Vereinbarung i. d. R. eine unselbstständige Weiterbildungsabrede innerhalb des Arbeitsvertrages dar. Allerdings liegen in solchen Verträgen auch potenzielle Konflikte, vor allem dann, wenn das Beschäftigungsverhältnis endet.

7 Einschätzung

Rechtsfragen sind im Bereich der Bildung von höchster Wichtigkeit, auch in der Weiterbildung. Gerade in sensiblen Bereichen wie der Freistellung zum Bildungsurlaub oder der Weiterbildung auf der Basis von Tarifverträgen handelt es sich um Rechtstatbestände, die für die Weiterbildung bestimmter Personengruppen unerlässlich sind. Sie sind auch in der pädagogischen Arbeit wertzuschätzen und nach Möglichkeit zu unterstützen und anzuwenden.

Die gesetzlichen Vorgaben und Bestimmungen, welche die Weiterbildung betreffen, überschneiden sich vielfach und widersprechen sich auch nicht selten. So sind etwa Kriterien für staatliche Fördermittel, für die Anerkennung von Bildungsmaßnahmen und für die Anerkennung von Trägern und Einrichtungen vielfach unterschiedlich. Eine genauere Analyse ist daher erforderlich, wenn es um konkrete Situationen, einzelne Institutionen oder zulässige Verfahren geht. Insgesamt kann gesagt werden, dass die rechtliche Gestaltung und Durchdringung der Weiterbildung weit hinter andere Bildungsbereiche wie Schule und Hochschule zurückfällt.

Insgesamt bieten die explizit für Weiterbildung formulierten Gesetze und Verordnungen wenig Anhaltspunkte für die Lernenden selbst. Sie sind überwiegend anbieterorientiert und unterstützen die Grundstruktur eines höchst komplexen und vielfach dem Marktgeschehen ausgelieferten Bereiches. Aber sie haben in den vergangenen 50 Jahren Weiterbildung zu einem diskutierten und politikfähigen Bildungsbereich gemacht. Die Ebene, auf der heute über Weiterbildung diskutiert werden kann, ist ungleich verbindlicher und relevanter als in den ersten Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg. Sicherlich ist noch an vielen Dingen Mangel, etwa einem kohärenten Rahmengesetz auf Bundesebene oder einer kohärenteren Struktur der Verantwortlichkeit von Weiterbildung in den Ländern, aber es ist schon viel erreicht. Auf dieser Grundlage kann weitergearbeitet werden.

Literatur

Grotlüschen, A. & Haberzeth, E. (2018). Weiterbildungsrecht. In R. Tippelt & A. v. Hippel (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung*. Band 1 (6., überarb. Aufl., S. 543–563). Wiesbaden: Springer VS.

Grotlüschen, A., Haberzeth, E., Krug, P. (2011). Rechtliche Grundlagen der Weiterbildung. In R. Tippelt, & A. v. Hippel (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung* (4., überarb. Aufl., S. 347–366). Wiesbaden: Springer VS.

Heidemann, W. (2020). Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge. In: P. Krug & E. Nuissl (Hrsg.), *Praxishandbuch Weiterbildungsrecht: Fachwissen und Rechtsquellen für das Management von Bildungsreinrichtungen* (Loseblattsammlung, Lieferung 5/2020). Köln: Luchterhand.

Krug, P. & Nuissl, E. (Hrsg.) (2004 ff.). *Praxishandbuch Weiterbildungsrecht: Fachwissen und Rechtsquellen für das Management von Bildungsreinrichtungen* (Loseblattsammlung). Köln: Luchterhand.

Nuissl, E. (2018). Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung, in: R. Tippelt & A. v. Hippel (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung*. Band 1 (6., überarb. Aufl., S. 499–520). Wiesbaden: Springer VS.

Nuissl, E., Lattke, S. & Pätzold, H. (2010). *Europäische Perspektiven der Weiterbildung*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Autor

Ekkehard Nuissl, Prof. Dr. habil. Dr. h. c. mult., Bonn/Florenz.

Review

Dieser Beitrag wurde nach der qualitativen Prüfung durch Peer-Reviews und die Redaktionskonferenz am 11.11.2021 zur Veröffentlichung angenommen.

This article was accepted for publication after qualitative peer reviews and the editorial meeting on the 11th of November 2021.

Hessischer Volkshochschulverband e. V. (hvv) (Hrsg.)
Hessische Blätter für Volksbildung (HBV) – 2022 (1)
DOI: 10.3278/HBV2201W004
ISSN: 0018–103X wbv.de/hbv hessische-blaetter.de

CC BY SA

Das Recht auf Bildungsfreistellung

Lena Heidemann

Zusammenfassung

Das individuelle Recht auf Bildung im Erwachsenenalter wird in Deutschland über die Bildungsurlaubs-/Bildungszeit-/Bildungsfreistellungsgesetze der Länder als Freistellung von der Arbeit abgesichert. Der Beitrag widmet sich dem gesetzlich verankerten Recht auf Bildungsfreistellung als Instrument zur Realisierung lebensbegleitender Bildung. Er skizziert die Genese und den Status quo des Rechtsanspruchs, fasst aktuelle rechtliche Grundlagen sowie ausgewählte Regelungsaspekte der Gesetze unter Berücksichtigung ihrer Relevanz für die Teilhabe an Weiterbildung zusammen und legt Überlegungen zur Relevanz und Ausgestaltung des Rechts auf Bildungsfreistellung offen.

Stichwörter: Bildungsurlaub; Bildungsfreistellung; Weiterbildungsrecht; Recht auf Bildung

Abstract

The individual right to adult education in Germany is secured through the educational leave/educational time/educational leave laws of the states astime off from work. The article is dedicated to the legally anchored right to educational leave as an instrument for realising lifelong education. It outlines the genesis and the status quo of this legal right, summarises current legal foundations as well as selected regulatory aspects of the laws, taking into account their relevance for participation in continuing education, and discloses considerations on the relevance and design of the right to educational leave.

Keywords: Educational Leave; Further Education Law; Right to Education

1 Einleitung

Das individuelle *Recht auf Bildung* ist seit Langem ein erklärtes Menschenrecht (vgl. UN-Generalversammlung 1948, Art. 26). Lern- und Bildungsprozesse über die Lebensspanne fördern die gesellschaftliche, soziale, kulturelle, politische und wirtschaftliche Teilhabe des Individuums. Gemäß eines bildungstheoretisch fundierten Bildungsverständnisses sind sie eine permanente Lebensaufgabe (vgl. Pabst & Zeuner 2021, S. 9 f.) und der Programmatik des lebenslangen Lernens folgend zudem eine funktionale Notwendigkeit und individuelle Verpflichtung (vgl. ebd.; Europäische Kommission 2000). Zugleich gibt es nur wenige Instrumente zur Sicherstellung der individuellen und kontinuierlichen Bildungsbeteiligung von Erwachsenen insgesamt und speziell von Erwerbstätigen. Zwar existieren eng begrenzte Freistellungsoptionen für Weiterbildung in Tarifverträgen, verschiedenen Gesetzen, Betriebs- oder Individualvereinbarungen (vgl. Olbrich 2001, S. 375), diese gelten aber nicht für alle und fördern die individuelle Weiterbildungspartizipation nicht umfänglich. Demgegenüber eröffnen die *Bildungsurlaubs-/Bildungszeit-/Bildungsfreistellungsgesetze der Länder* kollektiv für abhängig Beschäftigte stetige, breite und frei gestaltbare Zugänge zu lebensbegleitenden Lern- und Bildungsprozessen per Freistellung von der Arbeit bei gleichzeitiger Lohnfortzahlung und hierüber zur kontinuierlichen Teilhabe über die Lebensspanne. Dieses Potenzial zur Ermöglichung der Bildungsbeteiligung gilt es über die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen zu sichern, so die hier vertretene, normative Annahme.

Dieser Beitrag widmet sich dem gesetzlich verankerten Recht auf Bildungsfreistellung als Instrument zur Realisierung lebensbegleitender Bildung und Partizipation. Er skizziert fokussiert auf die gesetzliche Rahmung in Anlehnung an Heidemann (vgl. 2021) die Genese und den Status quo des Rechtsanspruchs, fasst aktuelle rechtliche Grundlagen zusammen, greift ausgewählte Regelungsaspekte der Gesetze unter Berücksichtigung ihrer Relevanz für die Teilhabe an Weiterbildung auf und enthält ein perspektivisches Plädoyer zur Weiterentwicklung und Stärkung des Formates.

2 Genese des Rechts auf Bildungsfreistellung

Die Anfänge der wissenschaftlichen, praxisbezogenen, bildungs- und ordnungspolitischen Diskurse, Initiativen und Forderungen zum Recht auf Bildungsfreistellung liegen rund 60 Jahre zurück (vgl. Beer 1978; Görs 1978). Bereits 1960 forderte der Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben auf *nationaler Ebene* den Bildungsurlaub, um Arbeitnehmer*innen kollektiv die individuelle Teilhabe an lebensbegleitender Bildung zu ermöglichen (vgl. ebd., S. 30–34). Die Diskussion übergreifender Bildungsurlaubsgesetze folgte in den 1960er und 1970er Jahren. Die Ursprünge des Rechts auf Bildungsfreistellung fallen somit in die Phase der Bildungsreform in Deutschland und des Ausbaus des quartären Bildungssektors (vgl. Schmidt-Lauff 2018, S. 4). Sie

manifestierten sich im Postulat des Deutschen Bildungsrates (vgl. 1973), lebenslanges Lernen als fortlaufendes Prinzip institutionell zu verankern (vgl. ebd., S. 14). Entgegen einer eher qualifikationsorientierten Weiterbildung sollte die Bildungsfreistellung dabei nicht die beruflich-qualifikatorische Anpassung, sondern über die Integration von allgemeiner, politischer und beruflicher Bildung die Mitgestaltung aller Lebensbereiche und Verfolgung individueller Interessen sicherstellen (vgl. Richter 1991, S. 69). In den Diskursen wurde das Recht auf Bildungsfreistellung über demokratietheoretische, arbeitsmarktpolitisch-ökonomische sowie pädagogisch-didaktische Begründungslinien vielschichtig beleuchtet (vgl. u. a. Siebert 1995; Faulstich 1996; Pohlmann 2018). Dies schlug sich in der Ausgestaltung der Gesetze im Zeitverlauf ebenso nieder[1] wie die Spannungsfelder der Interessen von Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen: Während die frühen Gesetze insbesondere Persönlichkeitsbildung, demokratische Teilhabe und Chancengleichheit forcierten, verfolgten spätere Gesetze zunehmend eine funktionale, wirtschafts-, berufs- und arbeitsorientierte Richtung (vgl. Schmidt-Lauff 2018, S. 6 f.).

Auf *internationaler Ebene* prägte parallel die International Labour Organisation (ILO) den Diskurs und forderte 1974 im Übereinkommen 140, ebenfalls unter Rückbezug auf das Recht auf Bildung, „einen Urlaub, der einem Arbeitnehmer zu Bildungszwecken für eine bestimmte Dauer während der Arbeitszeit und bei Zahlung angemessener finanzieller Leistungen gewährt wird“ (ILO 1974, Art. 1). Dieser wurde eingegrenzt auf berufliche, allgemeine, politische sowie gewerkschaftliche Bildung (vgl. ebd., Art. 2) und unter Andeutung breiter Partizipationsoptionen begründet über „die Notwendigkeit einer fortdauernden Bildung und Berufsbildung entsprechend der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung und dem Wandel der wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen[, die] angemessene Vorkehrungen für einen Urlaub zu Bildungs- und Berufsbildungszwecken erfordert, um neuen Bestrebungen, Bedürfnissen und Zielen sozialer, wirtschaftlicher, technischer und kultureller Art zu entsprechen“ (ebd., o. S.).

Die Umsetzung des ILO-Übereinkommens ist der staatlichen Ausgestaltung überlassen (vgl. ebd., Art. 5; Drucksache, 17/4786, 2011 des Deutschen Bundestags). In Deutschland wurden gesetzliche Grundlagen zur Bildungsfreistellung auf Landesebene zeitlich versetzt und unterschiedlich ausgestaltet eingeführt, teilweise integriert in Weiterbildungsgesetze (vgl. Schmidt-Lauff 2018; Grotlüschen & Haberzeth 2018). Zuerst verfügten bereits vor der Ratifizierung des Übereinkommens durch die Bundesrepublik (1976) die Länder Berlin (1970) und Hessen (1974) über speziell *für junge* sowie Bremen, Hamburg und Niedersachsen (alle 1974) über *für alle* Arbeitnehmer*innen geltende Bildungsurlaubsgesetze. Weitere Länder folgten, zuletzt Baden-Württemberg und Thüringen (beide 2015), während gegenwärtig einzig Bayern und Sachsen ohne entsprechende Gesetze sind.

1 Erst in jüngerer Zeit setzen sich über ein breites Bildungsverständnis auch gesundheitsbezogen-regenerativ-stabilisatorische Begründungen der Bildungsfreistellung stärker durch (vgl. Heidemann 2021, S. 154 ff.).

3 Aktuelle rechtliche Grundlagen und ausgewählte Regelungsaspekte

Derzeit existieren in 14 der 16 Länder Gesetze und Verordnungen zum Recht auf Bildungsfreistellung mit variierenden landesspezifischen Regelungen als Resultat der föderalstaatlichen Gestaltungsspielräume (Tab. 1). Nachfolgend werden ausgewählte Regelungsaspekte der Bildungsurlaubs-, Bildungsfreistellungs- und Bildungszeitgesetze unter Einbezug exemplarischer Ausprägungen vorgestellt[2] und die Relevanz für die daraus resultierenden Teilhabeoptionen skizziert (vgl. Heidemann 2021, S. 163–174).

Tabelle 1: Landesgesetze und zentrale Regelungsaspekte (Stand: September 2021)

Gesetze (ohne Verordnungen)	Anspruch* und Bildungsbereiche
Baden-Württemberg: Bildungszeitgesetz Baden-Württemberg (BzG BW), 2015, zuletzt geändert 2021	• 5 Tage pro Jahr; keine Übertragung *(Auszubildende und Studierende der Dualen Hochschule Baden-Württemberg [DHBW] 5 Tage in der gesamten Ausbildungszeit)* • *nicht in Betrieben mit < 10 Beschäftigten* • berufliche, politische, ehrenamtsbezogene Bildung *(Auszubildende und Studierende der DHBW nur politisch und ehrenamtsbezogen)*
Bayern: *kein Bildungsurlaubs-/Bildungsfreistellungs-/Bildungszeitgesetz*	
Berlin: Berliner Bildungszeitgesetz (BiZeitG; 1970, Vorläufer, eingeschränkt), 1990, Vorläufer BiUrlG, Neufassung 2021	• 5 Tage pro Jahr; keine Übertragung ins Folgejahr, aber Vorgriff auf den Anspruch des Folgejahrs (10 Tage in 2 Jahren) • berufliche, politische, ehrenamtsbezogene Bildung
Brandenburg: Gesetz zur Regelung und Förderung der Weiterbildung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Weiterbildungsgesetz – BbgWBG), integrierter Abschnitt 4: Bildungsfreistellung, 1993, zuletzt geändert 2016	• 10 Tage in 2 Jahren; Übertragung für längere berufliche WB möglich • berufliche, kulturelle, politische Bildung
Bremen: Bremisches Bildungszeitgesetz (BremBZG), 1974, zuletzt geändert 2017	• 10 Tage je 2 Jahre; keine Übertragung • allgemeine, berufliche, politische *(implizit als Teil sozialer Bildung auch ehrenamtsbezogen)*
Hamburg: Hamburgisches Bildungsurlaubsgesetz, 1974, zuletzt geändert 2009	• 10 Tage in 2 Jahren; Übertragung für berufliche WB in die zwei Folgejahre möglich • berufliche, politisch, ehrenamtsbezogene Bildung
Hessen: Hessisches Gesetz über den Anspruch auf Bildungsurlaub (BildUrlG, HE) – Hessisches Bildungsurlaubsgesetz (HBUG; 1974, Vorläufer), 1985, Neufassung von 1998, zuletzt geändert 2017	• 5 Tage pro Jahr; Übertragung in das Folgejahr möglich • berufliche, politische, ehrenamtsbezogene *(Auszubildende nur politisch und ehrenamtsbezogen)*

2 Für weitere Übersichten vgl. Schmidt-Lauff 2018, S. 11 ff.; Pohlmann 2018, S. 53–63; Bilstein 2021, S. 198–203.

(Fortsetzung Tabelle 1)

Gesetze (ohne Verordnungen)	Anspruch* und Bildungsbereiche
Mecklenburg-Vorpommern: Gesetz zur Freistellung für Weiterbildungen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Bildungsfreistellungsgesetz – BfG M-V), 2001, Neufassung seit 2013, zuletzt geändert 2020	• 10 Tage in 2 Jahren *(Auszubildende 5 Tage pro Ausbildungszeit)* • *für Beschäftigte im öff. Dienst eingeschränkt* • berufliche, politische, ehrenamtsbezogene Bildung *(Auszubildende nur politisch und ehrenamtsbezogen)*
Niedersachsen: Niedersächsisches Gesetz über den Bildungsurlaub für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Niedersächsisches Bildungsurlaubsgesetz – NBildUG), 1974, Fassung von 1991, zuletzt geändert 1999	• 5 Tage pro Jahr; Übertragung ins Folgejahr möglich; Kumulation aus max. 3 Kalenderjahren für zusammenhängende WB möglich • allgemeine, berufliche, politische, ehrenamtsbezogene Bildung
Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Freistellung von Arbeitnehmern zum Zwecke der beruflichen und politischen Weiterbildung – Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz (AWbG), 1984, zuletzt geändert 2020	• 5 Tage pro Jahr, max. 10 Tage je 2 Jahre *(Auszubildende 5 Tage in den ersten 2/3 der Ausbildungszeit)* • *nicht in Betrieben mit < 10 Beschäftigten* • berufliche, politische Bildung *(Auszubildende nur politisch)*
Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über die Freistellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für Zwecke der Weiterbildung (Bildungsfreistellungsgesetz – BFG -), 1993, zuletzt geändert 2015	• 10 Tage je 2 Jahre; Übertragung in den nächsten 2-Jahres-Zeitraum möglich *(Auszubildende 5 Tage pro Ausbildungsjahr)* • *nicht in Betrieben mit < 5 Beschäftigten* • berufliche, politische Bildung *(Auszubildende nur politisch)*
Saarland: Saarländisches Bildungsfreistellungsgesetz (SBFG), 1990, Fassung von 2010, zuletzt geändert 2016	• max. 6 Tage pro Jahr: 2 Tage Basis, ab 3. Tag, wenn in gleichem Umfang arbeitsfreie Zeit investiert wird; Übertragung in das Folgejahr möglich • berufliche, politische, ehrenamtsbezogene Bildung
Sachsen – *kein Bildungsurlaubs-/Bildungsfreistellungs-/Bildungszeitgesetz*	
Sachsen-Anhalt: Gesetz zur Freistellung von der Arbeit für Maßnahmen der Weiterbildung (Bildungsfreistellungsgesetz), 1998, zuletzt geändert 2005	• 5 Tage pro Jahr, Übertragung in das Folgejahr möglich • *nicht in Betrieben mit < 5 Beschäftigten* • berufliche Bildung
Schleswig-Holstein: Weiterbildungsgesetz Schleswig-Holstein (WBG), integrierter Abschnitt II: Bildungsfreistellung, 2012, zuletzt geändert 2017	• 5 Tage pro Jahr; Übertragung in das Folgejahr möglich • allgemeine, berufliche, kulturelle, politische, ehrenamtsbezogene Bildung
Thüringen: Thüringer Bildungsfreistellungsgesetz (ThürBfG), 2015	• 5 Tage pro Jahr; Übertragung in das Folgejahr möglich *(Auszubildende 3 Tage pro Jahr)* • *nicht in Betrieben mit < 5 Beschäftigten* • berufliche, politische, ehrenamtsbezogene Bildung
** bei Vollzeitbeschäftigung mit 5 Arbeitstagen pro Woche*	

Anmerkung: Abgebildet sind die Regelungsaspekte entsprechend den Gesetzestexten. Spezifische Auslegungen der rechtlichen Rahmung in der Praxis, z. B. eine breite Definition der Bildungsbereiche, bleiben hiervon unberührt.

Anspruchsberechtigte

Die Gesetze benennen als Anspruchsberechtigte übergreifend Arbeitnehmer*innen oder Beschäftigte (inklusive Auszubildende) und teilweise auch äquivalente Personengruppen (z. B. § 1 Hamburgisches Bildungsurlaubsgesetz; § 2 NBildUG). Somit ist das Recht auf Bildung explizit an die abhängige Erwerbstätigkeit, nicht aber an konkrete Zielgruppen geknüpft. In mehreren Ländern werden Beamt*innen zwar von den Gesetzen ausgeschlossen, da teils eigene Freistellungsformen greifen, teilweise aber auch explizit einbezogen (§ 2 SBFG; § 1 BFG). Bundesweit gilt, dass sich die Anspruchsberechtigung am Gesetz des Landes orientiert, in dem der Schwerpunkt des Arbeits-/Dienst-/Ausbildungsverhältnisses bzw. die Betriebsstätte liegt (z. B. § 1 Bildungsfreistellungsgesetz; § 2 BfG M-V). Teilhabeoptionen werden so über die territoriale Zugehörigkeit des Ortes der Berufsausübung beeinflusst. Die Arbeitskräftemobilität bewirkt dabei einen potenziellen Rechtsanspruch über die eigene Landesgrenze des Individuums hinweg.

Anspruchsumfang und Zeitintervall

Das Recht auf Freistellung greift nach einer Wartezeit von zwölf (§ 4 BzG BW; § 3 SBFG) bzw. mehrheitlich sechs Monaten (alle übrigen Länder). Der Freistellungsanspruch umfasst danach überwiegend fünf Tage pro Jahr (z. B. § 2 BiZeitG), teilweise zehn Tage in zwei Jahren (z. B. § 2 BFG). Somit liegen zwar unterschiedliche Periodizitäten vor, im jährlichen Mittel landesübergreifend – außer im Saarland (SBFG) – aber ein vergleichbarer und konstanter Anspruchsumfang. Die regelmäßige Ausübung einer Tätigkeit an mehr bzw. weniger als fünf Wochentagen erhöht bzw. verringert den Rechtsanspruch auf Freistellung entsprechend (z. B. § 3 BremBZG). Fast alle Länder ermöglichen eine tageweise gestaffelte bzw. gesplittete Wahrnehmung des Freistellungsrechts, wodurch die Teilhabeoptionen flexibilisiert werden. Vereinzelt wird *Schichtarbeit* begünstigt, indem das Recht auf Freistellung auch dann vollständig greift, „wenn die Teilnahme an der Weiterbildungsveranstaltung vor oder nach einer an diesem Tag zu leistenden Schicht möglich wäre“ (§ 2 SBFG) oder Wechselschicht den Rechtsanspruch erhöht (z. B. sechs statt fünf Tage, § 6 WBG). Wenngleich diese Hervorhebung nicht in allen Gesetzen erfolgt, ist sie angesichts der Relevanz der Bildungsfreistellung für die limitierten Partizipationsoptionen von Schichtarbeiter*innen (vgl. u. a. Isenberg & Körber 1981; Brödel et al. 1982; Robak et al. 2015) gewichtig. In einigen Ländern existiert speziell für *Auszubildende* ein restriktiverer Zeitanspruch von fünf Tagen in der gesamten (§ 3 BzG BW; § 5 BfG M-V) oder in den ersten zwei Dritteln der Ausbildungszeit (§ 12a AWbG).

Der Freistellungsanspruch ist überwiegend in das Folgejahr *übertragbar*, mehrheitlich unter der Bedingung einer vorherigen Ablehnung einer Freistellung oder nur für berufliche Weiterbildung (z. B. § 18 BbgWBG), teilweise aber auch umfassend zur Realisierung längerer Lernzeiten und jenseits beruflicher Interessen (z. B. bis zu dreijährige Kumulation des Anspruchs, § 2 NBildUG).

Bildungsbereiche und Ziele

Den kleinsten Nenner der institutionell definierten Bildungsbereiche bildet die *berufliche Bildung*. Diese zielt z. B. auf die Erhaltung, Erneuerung, Verbesserung und Erweiterung der beruflichen Kenntnisse, Fertigkeiten, Fähigkeiten und Qualifikationen (z. B. § 1 BzG BW), berufliche Mobilität (§ 1 Hamburgisches Bildungsurlaubsgesetz; § 1 AWbG) oder auch die Wiedereingliederung, den beruflichen Übergang oder die Arbeitsplatzsicherung (§ 1 SBFG) sowie Schlüsselqualifikationen (§ 2 BFG). Sie beschränkt sich nicht unbedingt auf die bisherige Tätigkeit, muss aber teilweise einen mittelbaren Arbeitgeber*innenbezug haben (z. B. § 1 AWbG; § 1 BiZeitG). Ebenso wie im Weiterbildungsdiskurs insgesamt wird somit für das Recht auf Bildungsfreistellung ein funktionaler, verwertungsorientierter Modus sichtbar. Mit Formulierungen wie „politischer Zusammenhänge in der Arbeitswelt" (§ 1 ThürBfG) zeichnet sich zudem die traditionell anvisierte Verbindung des Beruflichen und Politischen ab. Einzig in Sachsen-Anhalt ist eine Freistellung *ausschließlich* für berufliche Weiterbildung möglich (§ 8 Bildungsfreistellungsgesetz), was als Engführung die ursprünglich breit ausgelegte Bildungsfreistellungsidee konterkariert. Die meisten Länder ermöglichen als klassischen Ursprung und Kern des Rechtsanspruchs auch *politische Bildung* (z. B. AWbG; SBFG; WBG). Sie fokussiert im emanzipatorischen Modus z. B. die „Information über gesellschaftliche, soziale und politische Zusammenhänge sowie (die) Befähigung zur Beurteilung, Teilhabe und Mitwirkung am gesellschaftlichen, sozialen und politischen Leben" (§ 3 BFG). Anvisiert wird übergreifend die Förderung der Fähigkeit zur demokratischen Teilhabe, Mitverantwortung und Wahrnehmung entsprechender Aufgaben in Betrieb, Gesellschaft und Staat (z. B. § 1 BiZeitG; § 1 HBUG). Zudem ermöglichen mehrere Länder *ehrenamtsbezogene Bildung* (u. a. HBUG; BfG M-V; ThürBfG) als Qualifizierung für die „Ausübung einer ehrenamtlichen oder einer gemeinwohlorientierten, freiwilligen und unentgeltlichen Tätigkeit" (§ 1 SBFG), welche u. a. über weitere Rechtsvorschriften und/oder über den Gemeinwohlbezug in den Gesetzen eingegrenzt wird (z. B. § 1 HBUG). Auch hier wird die Vermittlung von Kenntnissen zu gesellschaftspolitischen Zusammenhängen mitgedacht (z. B. § 11 NBildUG; § 1 ThürBfG) und individuelle Partizipation als Teil gesellschaftlicher Partizipation anvisiert. Nur vereinzelt ist wiederum die formale Freistellung für *allgemeine Bildung* möglich (§ 1 BremBZG; § 5 WBG; indirekt § 1 NBildUG), in einzelnen Ländern jedoch spezifisch kulturelle Weiterbildung (z. B. § 14 BbgWBG). Insgesamt zeichnen sich in den Gesetzen über eine mehrheitlich breite Auslegung des Bildungsverständnisses vielfältige Partizipationsmöglichkeiten ab, die über die Wahlfreiheit des Individuums ausgestaltet werden. Schließlich existieren aber auch *Ausschlusskriterien* als Schutz gegen eine anderweitige Instrumentalisierung der Freistellung (vgl. Pohlmann 2018, S. 63) bei gleichzeitigem Erhalt des Bildungsideals. Die sogenannten Negativkataloge (vgl. Siebert 1995, S. 28) schließen zumeist a) Maßnahmen der Erholung, Freizeitgestaltung und Unterhaltung, b) die unmittelbare Durchsetzung (partei-/verbands-)politischer Ziele und die reine Fortbildung betrieblicher Interessenvertretungen und c) teilweise rein betriebliche Interessen und Qualifizierungsmaßnahmen (Berufsausbildung/Umschulung) aus (z. B. § 9 BfG M-V; § 11 HBUG; § 11 NBildUG).

Betriebsbezogene Regelungen

Ebenfalls in den Gesetzen existent sind Regelungen zugunsten der Betriebe, welche für das Individuum je nach betrieblicher Zugehörigkeit situativ dynamisch die Teilhabemöglichkeiten per Bildungsfreistellung eingrenzen. Erstens existieren „Schutzklauseln" (Grotlüschen & Haberzeth 2018, S. 560): In einigen Ländern ist der individuelle Freistellungsanspruch an die *Größe des Betriebs* gekoppelt und z. B. Kleinst- und Kleinbetrieben (< 5 bzw. < 10 Beschäftigte) ausgeschlossen (u. a. § 7 BzG BW; § 3 ThürBfG). Als weiteres Regulativ greift für die betriebliche Ebene mehrheitlich eine *Freistellungsquote*, welche die Maximalzahl der betriebsseitig freizustellenden Beschäftigten festlegt. Diese ist definiert als Prozentsatz der Beschäftigten (z. B. zehn Prozent, § 7 BzG BW; 33 Prozent, § 5 HBUG) bzw. als Anzahl der im Jahr bewilligten Freistellungstage, dies auch im Verhältnis zur Beschäftigtenzahl (z. B. das 2,5-fache der Zahl der Beschäftigten, § 17 BbgWBG), sowie häufig nach Betriebsgröße gestaffelt (z. B. § 3 AWbG). Bei gesetzlich evozierter Entlastung der Betriebe formen die Beschäftigtensituation und der Zeitpunkt der gewünschten Inanspruchnahme so für das Individuum variierende Rahmenbedingungen der Bildungs(nicht)freistellung. Zweitens existieren „Erstattungsregelungen" (Grotlüschen & Haberzeth 2018, S. 560): Zur Steigerung des betrieblichen Weiterbildungssupports ist das Recht auf Bildungsfreistellung vereinzelt mit einem *Anspruch auf den monetären Teilausgleich* der Opportunitätskosten[3] für die Arbeitgeber*innen versehen. Diese erhalten als landesseitige Kofinanzierung einen Pauschalbetrag, generell für Klein- und Mittelbetriebe (<50 Beschäftigte, § 8 BFG) bzw. für alle Betriebe, differenziert nach beruflicher Weiterbildung (55 Euro/Tag) und politischer oder ehrenamtsbezogener Weiterbildung (110 Euro/Tag, § 16 BfG M-V).

4 Plädoyer zum Stand des Rechts auf Bildungsfreistellung

Die Teilnahmequote bzw. Quote der *Inanspruchnahme* suggeriert als relative quantitative Größe mit je nach Datenlage, Bundesland und Quelle rund 0,1 bis 3,0 % eine geringe Nutzung des Rechts auf Bildungsfreistellung.[4] Allerdings verweisen absolute Kennzahlen, wie sie für andere Fördermodelle (z. B. Weiterbildungsgutscheine; vgl. Haberzeth et al. 2013, S. 215 ff.) abgebildet werden, auf die Relevanz des gesetzlichen Anspruchs. Beispielsweise benennt die Evaluation des BzG BW für das Jahr 2017 in Baden-Württemberg per Hochrechnung ca. 53.000 Teilnehmende (1,12 % der Anspruchsberechtigten) und weitere ca. 15.000 Teilnehmende für Ehrenamtsqualifizierungen (plus 0,3 %; vgl. Pfeiffer et al. 2019, S. 49). Das Recht auf Bildung wird somit für eine erhebliche Personenzahl gesichert.

3 Es handelt sich hierbei um den entgangenen Nutzen infolge der Nichtwahrnehmung einer Handlungsmöglichkeit (hier: Einsatz der Arbeitskraft; = Opportunität) durch die stattdessen gewählte Alternative (hier: Freistellung; vgl. Pindyck & Rubinfeld 2009, S. 299 f.).

4 Zur Problematik der quotierten Abbildung siehe ausführlich Heidemann 2021, S. 175–179.

Den *zeitbezogenen Kern* des Rechts auf Bildungsfreistellung bildet das *geschützte Zeitfenster* für individuelle Lern- und Bildungsaktivitäten in den determinierenden Zeitregimen der Gegenwart (vgl. Pabst & Zeuner 2021). Ein frei wählbarer Zeitraum, eine mögliche Übertragung in Folgejahre sowie parallel existierende Optionen der gestaffelten oder vollständigen Inanspruchnahme ermöglichen dabei eine *Flexibilisierung der Nutzung*. Mit Blick auf die innovative Weiterentwicklung der Bildungsfreistellung ergeben sich weitere Flexibilisierungsoptionen bezüglich *neuer Lernformen*, etwa eine kompetenzorientierte Öffnung jenseits organisierten Lernens (vgl. BremBZG). Hieran anknüpfend sind künftig auch *Zugänge digitalen Lernens* in den Gesetzen zu berücksichtigen, wie jüngst pandemiebedingt realisiert (vgl. AWbG). Weiterführend gilt es, entgegen einer gesetzlichen Engführung auch den *inhaltsbezogenen Kern* des Rechts auf Bildungsfreistellung in seiner Offenheit zu wahren, indem potenziell politische, berufliche *und* allgemeine sowie ehrenamtsbezogene Bildung ermöglicht wird und zugleich uneingeschränkt und unbelastet von betrieblichen Zwängen eine freie Themenwahl erfolgen kann, um vielfältige Partizipationsoptionen zu schaffen. Erstens gilt es dabei, gemäß der Ursprungstradition der Erwachsenenbildung statt einer rein ökonomisch-funktionalen auch die *bildungstheoretische Fundierung* zu sichern, um den Anspruch umfänglicher lebensbegleitender Bildung als Subjektentwicklung zu erhalten und Emanzipation, Autonomie sowie Handlungsfähigkeit zu ermöglichen (vgl. Pabst & Zeuner 2021, S. 9 ff., 16 f.). Zweitens ist dies insbesondere auch bedeutsam, da es sich um ein Format handelt, welches eine *andere Selektivität* als die Weiterbildung insgesamt hat. Es werden z. B. niedrigere Bildungsniveaus sowie speziell Arbeiter*innen und Schichtarbeiter*innen stärker erreicht als in der Weiterbildung insgesamt (vgl. u. a. Rippien 2015; Robak et al. 2015). Das Format fungiert als Partizipationsportal (vgl. ebd.). Für Bremen sind als am stärksten vertretene Typen „männliche, mittelqualifizierte Vollzeit-Schichtarbeiter" sowie „mittelqualifizierte Angestellte fortgeschrittenen Alters" identifizierbar, gefolgt von „hochqualifizierten Angestellten mittleren Alters" (Heidemann 2021, S. 329 f.). Die Teilnehmenden sind somit heterogen. Übergreifend sind u. a. die Betriebsgröße, ein positiver betrieblicher Weiterbildungssupport sowie speziell die betriebliche Interessenvertretung als Supportinstanz zuträglich. Die Relevanz der Einflussfaktoren ist jedoch vielschichtig, *nicht eindimensional erklärbar* und stark an die individuelle Logik der Adressat*innen gebunden (siehe zu den Einflussfaktoren und Ursachen für [Nicht-]Inanspruchnahme weiterführend ebd., S. 179–203).

Schließlich ist das Recht auf Bildungsfreistellung stets als *Recht der Arbeitnehmer*innen* zur Sicherstellung ihres individuellen Rechts auf Bildung anzuerkennen. Dennoch verweisen betriebsbezogene Regelungen und der starke Fokus auf das Berufliche und funktionale Auslegungen konträr zur Grundidee der Bildungsfreistellung auf Zugeständnisse in der Ausgestaltung der Gesetze, welche zwar die Akzeptanz der Arbeitgeber*innen erhöhen, zugleich aber Partizipationsoptionen einschränken (vgl. Pohlmann 2018, S. 62). In Aushandlungsprozessen gilt es, diese Tendenz und Auslegungen des Freistellungsanspruchs, etwa eine Kopplung des Anspruchsumfangs an den Einsatz sonstiger arbeitsfreier Zeit (z. B. Freizeitausgleich) seitens

des Individuums (vgl. § 3 SBFG), kritisch zu hinterfragen und das gesetzliche Recht auf Bildungsfreistellung als Instrument zur Sicherstellung und freien Ausgestaltung des Rechts auf Bildung im Erwachsenenalter zu wahren.

Literatur

Beer, U. (1978). *Bildungsurlaub. Erhebungen – Konzeptionen – Regelungen*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Bilstein, N. (2021). Der Weg zum Bildungsurlaubsangebot – Ein steiniger? In A. Pabst & C. Zeuner (Hrsg.), *„Fünf Tage sind einfach viel zu wenig." Bildungszeit und Bildungsfreistellung in der Diskussion* (S. 197–211). Frankfurt a. M.: Wochenschau Verlag.

Brödel, R., Buschmeyer, H., Jütting, D. H. & Niggemann, W. (1982). *Bildungsurlaub in Nordrhein-Westfalen. Forschungsbericht der Wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprogramm Bildungsurlaub*. Düsseldorf: Landeszentrale für politische Bildung.

Deutscher Bildungsrat (1973). *Bildungsurlaub als Teil der Weiterbildung*. Stuttgart: Klett.

Drucksache, 17/4786 (2011, 16. Februar). http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/047/1704786.pdf

Europäische Kommission (2000). *Memorandum über Lebenslanges Lernen*. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. SEK (2000) 1832.

Faulstich, P. (1996). Bildungsfreistellung als Chance arbeitsorientiert-politikbezogenen Lernens. *Hessische Blätter für Volksbildung, 46*(1), 52–58.

Görs, D. (1978). *Zur politischen Kontroverse um den Bildungsurlaub – politische, ökonomische und didaktische Bedingungen*. Köln: Bund-Verlag.

Grotlüschen, A. & Haberzeth, E. (2018). *Weiterbildungsrecht*. In R. Tippelt & A. v. Hippel (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung*. Band 1 (6., überarb. Aufl., S. 543–563). Wiesbaden: Springer VS.

Haberzeth, E., Käpplinger, B. & Kulmus, C. (2013). Geld und Bildungsentscheidungen. Themen- und lebenslaufbezogene Teilnahmeeffekte des Bildungsschecks Brandenburg. In B. Käpplinger, R. Klein & E. Haberzeth (Hrsg.), *Weiterbildungsgutscheine. Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern* (S. 211–238). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Heidemann, L. (2021): *Weiterbildungspartizipation und Bildungsurlaub. Theorie, Forschungsstand und empirische Analyse*. Bielefeld: wbv.

ILO – International Labour Organization (1974). *Übereinkommen 140*. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c140_de.htm

Isenberg, H.-G. & Körber, K. (1981). Zur Bedeutung von Alltagsstrategien im Bildungsurlaub mit Schichtarbeitern. In W. Schulte & DGS – Deutsche Gesellschaft für Soziologie (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 211–238). Bremen: DGS

Olbrich, J. (2001). *Geschichte der Erwachsenenbildung in Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.

Pabst, A. & Zeuner C. (Hrsg.) (2021). *„Fünf Tage sind einfach viel zu wenig." Bildungszeit und Bildungsfreistellung in der Diskussion*. Frankfurt a. M.: Wochenschau Verlag.

Pfeiffer, I., Gagern, S., Hilse, P. & Hauenstein, T. (2019). *Evaluation des Bildungszeitgesetzes Baden-Württemberg BzG BW. Endbericht*. Nürnberg: Forschungsinstitut Betriebliche Bildung.

Pohlmann, C. (2018). *Bildungsurlaub – vom gesellschaftspolitischen Anliegen zum Instrument beruflicher Qualifizierung? Eine Analyse der Bildungsurlaubsdiskurse in der Weiterbildung*. Berlin: Peter Lang.

Pindyck, R. & Rubinfeld, D. (2009). *Mikroökonomie* (7., aktual. Aufl.). München/Bosten: Pearson.

Richter, H.-F. (1991). *Bildungsurlaub in der BRD. Chancen der Qualifizierung und Aufklärung in der beruflichen Weiterbildung?* Kassel: Prolog-Verlag.

Rippien, H. (2015). Teilnehmendenstruktur und Anwahlverhalten im Bildungsurlaub. In S. Robak, H. Rippien, L. Heidemann & C. Pohlmann (Hrsg.), *Bildungsurlaub – Planung, Programm und Partizipation. Eine Studie in Perspektivverschränkung* (S. 187–205). Peter Lang Verlag.

Robak, S., Rippien, H., Heidemann, L. & Pohlmann, C. (2015). *Bildungsurlaub – Planung, Programm und Partizipation. Eine Studie in Perspektivverschränkung*. Berlin: Peter Lang.

Siebert, H. (1995). Bildungsurlaub im Land Bremen. In Strukturkommission Weiterbildung des Senats der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), *Untersuchungen zur bremischen Weiterbildung – Expertisen* (S. 3–31). Bremen: Universitätsbuchhandlung.

Schmidt-Lauff, S. (2018). Betriebliche Weiterbildung: Bildungsurlaub. In *Grundlagen der Weiterbildung – Praxishilfen (Loseblattsammlung) 162*, S. 124.

UN-Generalversammlung (1948). *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*. https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf

Autorin

Lena Heidemann, Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Berufspädagogik und Erwachsenenbildung der Leibniz Universität Hannover.

Review

Dieser Beitrag wurde nach der qualitativen Prüfung durch das Peer-Review und die Redaktionskonferenz am 11.11.2021 zur Veröffentlichung angenommen.

This article was accepted for publication following a qualitative peer review at the editorial meeting on the 11th of November 2021.

Hessischer Volkshochschulverband e. V. (hvv) (Hrsg.)
Hessische Blätter für Volksbildung (HBV) – 2022 (1)
DOI: 10.3278/HBV2201W005
ISSN: 0018–103X wbv.de/hbv hessische-blaetter.de

CC BY SA

Weiterbildungsberatung im Kontext der Nationalen Weiterbildungsstrategie

Finanzielle und strukturelle Aspekte[1]

Christiane Schiersmann

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird die Weiterbildungsberatung als Handlungsfeld der Nationalen Weiterbildungsstrategie (NWS) unter finanziellen und strukturellen Aspekten analysiert. Dazu werden als Vergleich auch die 2008 veröffentlichten Empfehlungen des von der Bundesbildungsministerin Schavan initiierten Innovationskreises Weiterbildung herangezogen. Nach einer kurzen Charakteristik der Beratung im Kontext lebenslangen Lernens werden zunächst die Aspekte der Vernetzung, der Qualifizierungsberatung und niedrigschwelliger Beratungsangebote beleuchtet. Diese stehen im Zentrum des Umsetzungsberichts der NWS. Zudem werden Aspekte der Qualität und Professionalität sowie der Forschung thematisiert, die im Umsetzungsbericht der NWS keine Rolle spielen.

Stichwörter: Finanzierung von Weiterbildungsberatung; Vernetzung von Weiterbildungsberatung; Qualifizierungsberatung; Qualität und Professionalität in der Weiterbildungsberatung Forschung zur Weiterbildungsberatung

Abstract

This paper analyses CET guidance as a field of action of the National CET Strategy (NWS) under financial and structural aspects. For this purpose, the recommendations of the Innovation Circle on Continuing Education initiated by the Federal Minister of Education, Schavan, and published in 2008 are also used as a comparison. After a brief characterisation of guidance in the context of lifelong learning, the aspects of networking, qualification guidance and low-threshold guidance services are first examined. These are at the centre of the NWS implementation report. In addition, aspects of

1 Eine Grundlage für diesen Beitrag bildet ein Kommentar zur Nationalen Weiterbildungsstrategie, der im Newsletter 2/21 des Nationalen Forums Weiterbildung (nfb) erschienen ist.

quality and professionalism as well as research, which do not play a role in the NWS implementation report, are addressed.

Keywords: Financing of Continuing Education Guidance; Networking of Continuing Education Guidance; Qualification Guidance; Quality and Professionalism in Continuing Education; Guidance Research on Continuing Education Guidance

1 Einleitung

In der Nationalen Weiterbildungsstrategie (NWS) stellt die Weiterbildungsberatung unter dem Titel „Lebensbegleitende Weiterbildungsberatung flächendeckend vernetzen und Qualifizierungsberatung stärken" eines unter zehn Handlungsfeldern dar. Interessant ist, dass – u. a. auf einer der ersten größeren Tagungen zur NWS von Seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales – betont wurde, dass damit in Deutschland zum ersten Mal eine nationale Weiterbildungsstrategie aufgelegt worden sei. Als jemand, der schon etwas länger in diesem Feld aktiv ist, hat mich diese Einschätzung schon sehr erstaunt. In Erinnerung zu rufen sind vor allem die vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft Klaus Möllemann 1987 initiierte Konzertierte Aktion Weiterbildung (KAW) sowie der von der Bundesbildungsministerin Annette Schavan eingerichtete Innovationskreis Weiterbildung (IKWB), der 2008 seine Empfehlungen vorgelegt hat. Während die ersten beiden Initiativen unter Federführung der Bundesbildungsministerien liefen, handelt es sich bei der NWS um eine Kooperation des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) unter Einbezug der Bundesländer, der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der Bundesagentur für Arbeit. Die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure in die Strategieentwicklung ist durchaus positiv zu sehen, allerdings wurde der Fokus auf die berufliche Weiterbildung reduziert, trotz dieser breiteren Basis und trotz des Einbezugs der Länder, die ja für die allgemeine und politische Weiterbildung zuständig sind. Die beiden früheren Initiativen orientierten sich an einem breiteren Verständnis von allgemeiner, politischer und beruflicher Weiterbildung.

Die Arbeit der KAW liegt nun schon recht lange zurück und die Bildungsberatung wurde dort erst spät zu einem relevanten Thema. Aber es lohnt sich, die Empfehlungen des IKWB und der NWS im Hinblick auf das Thema (Weiter-)Bildungsberatung – auch unter finanziellen Aspekten – zu analysieren und zu vergleichen. Im IKWB widmete sich in einem von vier Arbeitskreisen dem Thema Bildungsberatung. In der NWS wurde die Weiterbildungsberatung zusätzlich zu der Arbeit in dem Handlungsfeld 3 in einem von vier Themenlaboren vertiefend diskutiert. Dies alles zeigt erfreulicherweise, dass die Beratung als relevantes Thema in der Weiterbildungspolitik angekommen ist.

Im Folgenden wird in einem ersten Abschnitt ein knapper Überblick über die aktuelle, auch finanzielle Basis der Weiterbildungsberatung gegeben. Vor diesem Hintergrund werden die politischen Empfehlungen des IKWB und der NWS unter

verschiedenen Gesichtspunkten beleuchtet, die für die strukturelle Entwicklung der Weiterbildungsberatung von entscheidender Bedeutung sind.

2 Zur Situation in der Weiterbildungsberatung

Beratung im Kontext lebenslangen Lernens hat in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Dies resultiert vor allem aus gesellschaftlichen Veränderungsprozessen und deren Auswirkungen auf die individuelle Gestaltung von Lebensläufen. Entwicklungen wie Digitalisierung, Multikulturalität, Fachkräftemangel oder subjektive Ansprüche an Erwerbsarbeit gehen einher mit der tendenziellen Freisetzung der Individuen aus tradierten Zwängen. Diese Situation eröffnet neue Chancen für die persönliche Lebensgestaltung, produziert jedoch zugleich in hohem Maße Ambivalenzen und Unsicherheiten und führt zur Unvorhersehbarkeit von Lebensverläufen. Heute enthalten Bildungs- und Erwerbsbiografien viel mehr Schleifen, Brüche, Umwege, Aufstiege, aber auch Abstiege oder erforderliche Neuorientierungen. Sie werden komplexer. Daraus ergibt sich die Anforderung an die Subjekte, eine eigene, möglichst flexible Bildungs- und Berufsbiografie zu entwerfen und umzusetzen. Dabei wird den Individuen die Verantwortung für den Erfolg sowie für das Scheitern zugewiesen (vgl. Ribolits 2008). Aus dieser Situation resultiert ein erhöhter Bedarf an professioneller Beratung als Orientierungs-, Reflexions-, Entscheidungs- und Planungshilfe zur Bewältigung der skizzierten Herausforderungen. So zeigen auch die neuesten Daten des Adult Education Service (vgl. BMBF 2021, S. 71 ff.) eine sehr deutliche Zunahme des Bedarfs an Information und Beratung im Kontext von Weiterbildung, auch wenn dieser Zuwachs teilweise auf die Coronaepidemie zurückzuführen sein dürfte, während der verstärkt über Weiterbildungsmöglichkeiten nachgedacht wurde.

Insbesondere aufgrund europäischer Initiativen, die sich u. a. in zwei Empfehlungen zur Beratung im Kontext lebenslangen Lernens niedergeschlagen haben (vgl. Rat der Europäischen Union 2004; 2008) und auch in Deutschland verbreitet aufgegriffen wurden, wird als Teilfeld von Beratung i. d. R. Beratung im Kontext lebenslangen Lernens fokussiert. Dies reicht von der Kurswahlberatung in Schulen über die Berufsberatung oder Studienberatung, Beratung während der Berufstätigkeit oder beim Wiedereinstieg bis zur Weiterbildungsberatung. Es hat insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten viele Initiativen und Projekte zur Förderung von Beratung im Kontext lebenslangen Lernens auf unterschiedlichen politischen Ebenen – der europäischen und internationalen, der Bundes- und Länderebene bis zu den Kommunen gegeben (Näheres dazu siehe Schiersmann 2021). Gleichwohl kann die jetzige Situation des Ausbaus, der Finanzierung, der Qualität und Professionalität von Beratung im Kontext lebenslangen Lernens u. a. aufgrund der Befristung dieser Projekte noch keineswegs als zufriedenstellend angesehen werden. Auch wenn dazu keine belastbaren Zahlen vorliegen, so ist dennoch davon auszugehen, dass erhebliche regionale Disparitäten bestehen. Die Erfahrungen zeigen, dass das Beratungsangebot in

ländlichen Regionen deutlich spärlicher ausfällt und schlechter erreichbar ist als in Großstädten.

Das Spektrum der Beratungsanbieter im Kontext lebenslangen Lernens und insbesondere der Weiterbildungsberatung ist sehr heterogen. Es reicht u. a. von den Agenturen für Arbeit über Industrie- und Handels- bzw. Handwerkskammern, eigenständigen Beratungsstellen bei Weiterbildungseinrichtungen bis zu kommunalen Anbietern und Betrieben.

So ist es nicht verwunderlich, dass es auch keine einheitliche Finanzierungsbasis für die Weiterbildungsberatung gibt. Für die Ratsuchenden ist die Inanspruchnahme von Beratung in diesem Bereich i. d. R. kostenfrei (mit Ausnahme von speziellen Coaching-Angeboten, die hier jedoch nicht im Fokus stehen). Die Angebote der Agenturen für Arbeit werden im Wesentlichen von der Sozialversicherung mitfinanziert. Die Industrie- und Handels- bzw. Handwerkskammern finanzieren ihre Aufgaben und damit auch Beratungsangebote im Wesentlichen aus Mitgliedsbeiträgen der Unternehmen. Großbetriebe finanzieren Beratungsangebote für ihre Beschäftigten im Rahmen der Personalentwicklung selbst. Klein- und Mittelbetriebe greifen z. T. auf Angebote zur Qualifizierungsberatung zurück. Diese wird von der Bundesagentur für Arbeit m. W. kostenlos angeboten, bei der Inanspruchnahme spezieller Anbieter (z. B. von Wirtschaftsverbänden) dürfte die Finanzierung davon abhängen, ob dieses Angebot im Rahmen eines öffentlich finanzierten Projektes erbracht wird oder auf kommerzieller Basis. Viele Beratungsstellen auf kommunaler Ebene – so auch bei Weiterbildungseinrichtungen angesiedelte – sind im Rahmen von Modellprojekten entstanden und finanziert worden. Häufig wurde dann durch die Kommunen oder Länder keine weitere, kontinuierliche Finanzierung bereitgestellt. Die Befristung von Modellprojekten zur Beratung führt damit zu einer Stop-and-go-Politik.

In den Empfehlungen des IKWB von 2008 wurde vor dem Hintergrund dieses Flickenteppichs gefordert, Bildungsberatung, inklusive Berufsberatung „auf eine einheitliche, staatliche Finanzierungsgrundlage zu stellen." (BMBF 2008, S. 18) Demgegenüber wird die Finanzierungsfrage von (Weiter-)Bildungsberatung im Rahmen der NWS weder im Strategiepapier noch im Umsetzungsbericht thematisiert. Die Klärung von Finanzierungsgrundlagen stellt jedoch eine Basis für die Verstetigung und die notwendige Weiterentwicklung von Weiterbildungsberatung dar.

3 Strategien zur Optimierung der Beratungsangebote und -strukturen

3.1 Vernetzung der Beratungsanbieter und Ausbau der Beratungsangebote

Die NWS weist einer Strategie zur besseren Vernetzung der Weiterbildungsanbieter einen zentralen Stellenwert für die Zukunft der Weiterbildungsberatung zu. Sie verfolgt laut Strategiepapier von 2019 das Ziel, „bestehende Beratungsangebote, insbesondere von Bund, Ländern, Kammern, Verbänden und Bildungswerken, zu einer flächendeckenden, qualitativ hochwertigen lebensbegleitenden Beratungsstruktur

auszubauen und zu vernetzen“ (BMAS & BMBF 2019, S. 10). Dabei fällt auf, dass Beratungsangebote von Kommunen oder von Stellen, die an Weiterbildungseinrichtungen (z. B. Volkshochschulen) angegliedert sind, keine Erwähnung finden. In dem Strategiepapier werden vor allem Prüfaufträge für unterschiedliche Akteure benannt, z. B. sollen die Länder und die Bundesagentur prüfen, wie die Qualifizierungsberatung für Unternehmen und die Bildungsberatung der Länder besser vernetzt werden können, oder das BMBF soll Möglichkeiten prüfen, das Infotelefon „Weiterbildungsberatung“ „zu einem bundesweiten telefonischen Beratungsservice für lebensbegleitendes Lernen und Weiterbildung auszubauen“ (ebd., S. 11). Der Umsetzungsbericht der NWS vom Juni 2021 (BMAS & BMBF 2021b, S. 30 f.) benennt dann nur noch die stärkere regionale Vernetzung von Weiterbildungsberatung. Vom Ausbau ist nicht mehr die Rede.

Eine stärkere Kooperation und Vernetzung ist sicher ein erstrebenswertes und notwendiges Ziel zur Optimierung der (Weiter-)Bildungsberatung. Allerdings wurde dies auch schon in den Empfehlungen des IKWB von 2008 gefordert: „Die Beratungsangebote unterschiedlicher Akteure sind besser aufeinander abzustimmen“ (BMBF 2008, S. 17). Erledigt hat sich diese Frage in der Zwischenzeit sicher nicht. Es wäre aber sinnvoll gewesen, die bisherigen Erfahrungen mit Kooperation systematisch auszuwerten, um so die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Strategien zu identifizieren. Zwar leistet die von der NWS in Auftrag gegebene Expertise der OECD (vgl. 2021) hierzu einen kleinen Beitrag. Deren Ergebnisse sind aber offenbar nicht mehr in den Umsetzungsbericht eingeflossen und ersetzen keine detaillierte wissenschaftsbasierte Auswertung der Erfahrungen. Gleichwohl ist interessant, dass der OECD-Bericht drei unterschiedliche Vernetzungsstrategien identifiziert (vgl. ebd., S. 83 f.):

1. Eine Strategie besteht darin, dass sich die *Anbieter von Weiterbildungsberatung* vernetzen. Dies gilt z. B. für Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.
2. Andere Länder haben eine *Agentur* etabliert, über die der Zugang zu Beratungsangeboten erfolgt. Dies gilt z. B. für Stadtstaaten wie Berlin oder Hamburg, aber auch für Mecklenburg-Vorpommern sowie Brandenburg.
3. Eine dritte Strategie konzentriert sich auf die Bereitstellung einer *Plattform*, die Informationen über vorhandene Beratungsangebote enthält. Dies gilt z. B. für Bayern und Rheinland-Pfalz.

Irritierend ist vor dem Hintergrund dieser Vielfalt bereits bestehender Vernetzungsstrukturen, dass im Umsetzungsbericht eine Federführung der Bundesagentur für Arbeit in Zusammenarbeit mit den Bundesländern nahegelegt wird. Diese Akteure haben laut Umsetzungsbericht eine Bestandsaufnahme regionaler Kooperationen angestoßen. Darauf aufbauend sollen ggf. Empfehlungen für regionale Aktivitäten entwickelt und wo nötig die Kooperation ausgebaut werden (vgl. BMAS & BMBF 2021b, S. 31).

Im Themenlabor zu den Beratungsstrukturen in der Weiterbildung wurden für die Vernetzung „Gelingensbedingungen“ formuliert (BMAS & BMBF 2021a, S. 48). In

diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass das BMBF zwei große Projekte finanziert hat, die genau dieses Ziel verfolgten: Das Programm „Lernende Region – Förderung von Netzwerken" (2001–2007) und „Lernen vor Ort" (2009–2014). In diesem Kontext wurden u. a. drei Geschäftsmodelle für Kooperationen entwickelt und ebenfalls Vernetzungsschritte herausgearbeitet (vgl. Gieseke & Pohlmann 2016). Ist das alles vergessen?

Die Einführung der Lebensbegleitenden Berufsberatung (LBB) bei der Bundesagentur für Arbeit wird in der NWS im Kontext der Vernetzungsstrategie als ein Meilenstein bezeichnet, um ein flächendeckendes Beratungsangebot auch für beschäftigte Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen (vgl. BMAS & BMBF 2021b, S. 31). Dazu ist anzumerken, dass bislang noch nicht wirklich klar ist, wie schnell und in welchem Umfang dieser Ausbau erfolgen wird. Zudem ist zu bedenken zu geben, dass laut dem Adult Education Survey die Zufriedenheit der Ratsuchenden bei einer Beratung durch die Arbeitsagenturen und Jobcenter mit 69 % deutlich niedriger ausfällt als bei anderen Beratungsanbietern (vgl. Käpplinger et al. 2017, S. 261). Dies hat sicher damit zu tun, dass diese Beratungen bislang nicht immer freiwillig sind und mit Sanktionen verbunden sein können. Eine deutliche Veränderung der Beratungskultur wäre eine wichtige Voraussetzung für eine bessere Akzeptanz. Unabhängig davon sollte eine Vernetzung der örtlichen Arbeitsagenturen mit den übrigen lokalen Beratungsanbietern auf Augenhöhe und nicht unter Federführung der BA erfolgen. In diesem Kontext sollte zudem sichergestellt werden, dass durch den Ausbau des Angebots der Bundesagentur für Arbeit andere etablierte Beratungsanbieter nicht zurückgedrängt werden. Auch in Zukunft muss gewährleistet sein, dass Ratsuchende reale, wohnortnahe Wahlmöglichkeiten in Bezug auf Beratungsanbieter haben.

Selbst wenn es „nur" um eine professionelle Vernetzung vorhandener Akteure geht, werden für ein dazu notwendiges professionelles Netzwerkmanagement zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen erforderlich sein. Dies haben u. a. die Modellprojekte „Lernende Region" und „Lernen vor Ort" gezeigt.

3.2 Qualifizierungsberatung für Klein- und Mittelbetriebe

Neben der Vernetzungsstrategie wird im Umsetzungsbericht zur NWS die Stärkung der Qualifizierungsberatung hervorgehoben. Auch im Hinblick auf die Qualifizierungsberatung, d. h. die Beratung insbesondere von Klein- und Mittelbetrieben, wird auf die Bundesagentur für Arbeit verwiesen, und zwar auf deren Arbeitgeber-Service. Die Forderung, Bildungsberatungsangebote für kleine und mittlere Unternehmen auszubauen, fand sich ebenfalls schon in den Empfehlungen des IKWB (vgl. BMBF 2008, S. 18). Es gibt dazu verschiedene Initiativen und Projekte, vor allem bei Kammern und Wirtschaftsverbänden auch jenseits der Bundesagentur für Arbeit. Es fehlt jedoch an einer kohärenten Strategie, um verlässliche Strukturen für dieses Beratungsformat zu schaffen und das tendenzielle Professionalisierungsdefizit (vgl. Düsseldorff & Fischell 2018) zu beheben. In diesem Bereich sind die Finanzierungsfragen unklar, jedenfalls nicht transparent.

3.3 Niedrigschwelliger Zugang zu Beratungsangeboten

Erst im Ausblick des Umsetzungsberichts wird die Notwendigkeit erwähnt, niedrigschwellige Zugänge zur Beratung insbesondere für Personen mit geringer Weiterbildungsbeteiligung zu verbessern. In diesem Kontext wird der Onlineberatung eine wichtige Funktion zugesprochen, wobei auch Forschungs- und Entwicklungsbedarf für dieses Beratungssetting konstatiert wird (vgl. BMAS & BMBF 2021a, S. 33). Die Forderung nach einem Ausbau niedrigschwelliger oder aufsuchender Beratung wird in der Fachdiskussion schon lange erhoben. Über einzelne Modellvorhaben, z. B. die Lernläden in Berlin (vgl. Kühnapfel 2016), ist die Entwicklung aber nicht hinausgekommen, vermutlich insbesondere aufgrund der i. d. R. deutlich höheren Kosten derartiger Angebote. Ob hier allein vergleichsweise kostengünstige Onlineangebote eine Problemlösung versprechen, muss erst noch untersucht werden und darf infrage gestellt werden. Zum einen wären hierfür erst einmal größere finanzielle Investitionen in eine entsprechende technische Infrastruktur sowie der Ausbau digitaler Kompetenzen sowohl bei Ratsuchenden als auch bei Beratenden erforderlich. Wichtig sind in dem Kontext zudem konzeptionelle und didaktische Fragen in Bezug auf die Ausgestaltung von Onlineberatungsangeboten und auch Datenschutzfragen (vgl. u. a. nfb 2021). Zum anderen stellt sich die Frage, ob ein Onlineangebot die persönliche Beratung vor Ort ersetzen kann. Je nach Zielgruppe und Beratungsgegenstand dürfte diese Antwort unterschiedlich ausfallen. Eine Verknüpfung verschiedener Beratungssettings im Sinne eines blended counseling erscheint einstweilen als eine angemessene Zielperspektive.

3.4 Professionalisierung und Qualität

Als weitere wichtige Punkte wurden in den Empfehlungen des IKWB Fragen der Qualitätsentwicklung und der Professionalisierung des Personals angesprochen (vgl. BMBF 2008, S. 19). Diese Aspekte fehlen in der NWS. In den Empfehlungen des IKWB wurden transparente und verständliche Qualitätsmanagementsysteme als Entscheidungshilfe für die Ratsuchenden gefordert, außerdem die Prüfung der Entwicklung eines eigenen Berufsprofils für die Bildungsberatung und kurzfristig eine Orientierung an Basiskompetenzen. Im Hinblick auf die Qualität und Professionalität sind seit den Empfehlungen des IKWB wichtige Ansätze entwickelt worden. Als Beispiele seien die BeQu-Projekte zur Beratungsqualität (vgl. nfb & Forschungsgruppe Beratungsqualität am Institut für Bildungswissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität 2014) oder die kundenorientierte Qualitätstestierung für Beratungsorganisationen als Variante der lernerorientierten Qualitätstestierung (vgl. Zech 2009) genannt. Diese Ansätze scheinen von der NWS nicht rezipiert worden zu sein. Die Umsetzung der Ergebnisse dieser Projekte in die Praxis ist durchaus als ausbaufähig zu beschreiben. Sie ist aber zentral für eine weitere Professionalisierung dieses Feldes.

Auch wenn der Einsatz von Qualitätsinstrumenten heute für Organisationen, d. h. auch für Beratungsorganisationen, eigentlich selbstverständlich sein sollte, so ist doch zu beachten, dass viele kleine Beratungsanbieter aufgrund des geringen Personalumfangs und häufig fragiler Finanzierungsgrundlagen zumindest (finanzielle)

Unterstützung benötigen, um umfassende Qualitätsmanagementkonzepte umzusetzen.

Weiterbildung ist für Beratende von besonderer Bedeutung, denn es handelt sich in vielen Fällen um Quereinsteiger, die zwar i. d. R. über eine Hochschulausbildung verfügen, aber nicht über formale Beratungszertifikate (vgl. Schiersmann et al. 2015, S. 26–30). Sie können für die Inanspruchnahme von Weiterbildung lediglich auf allgemeine Förderangebote wie Bildungsgutscheine oder Bildungsschecks zurückgreifen oder auf eine finanzielle Unterstützung ihrer Beratungsorganisation hoffen. Die Erfahrungen zeigen, dass marktgerechte Preise die Inanspruchnahme von Weiterbildung erschweren oder verhindern.

3.5 Forschung

Es fällt auf, dass der projektbegleitenden Evaluationsforschung sowie grundlegenden Forschung im Rahmen der NWS und damit auch für das Handlungsfeld der Beratung keine größere Bedeutung zugewiesen wird. Die Begleitung des Prozesses erfolgte ausschließlich durch die OECD, d. h. einer politischen Organisation – wenngleich mit wissenschaftlicher Expertise. Weder werden vorliegende, umfassende Evaluationsstudien z. B. im Rahmen der Projekte „Lernende Region" bzw. „Lernen vor Ort" ausgewertet, noch wird der Ausbau von eigenständiger Grundlagen- und Anwendungsforschung gefordert. Eine umfassende Forschung zur Weiterbildungsberatung wäre aber dringend geboten, da es viele Blackboxes gibt, sowohl was die Inputfaktoren von Beratung betrifft (wie Ausstattung, Personal), den Beratungsprozess im engeren Sinne als auch Fragen des Outputs bzw. der Wirkung von Beratung (vgl. Schiersmann 2018). Auch hier geht es um Finanzierungsmöglichkeiten, um diese Forschung durchführen zu können.

In diesem Zusammenhang ist auch der Aufbau eines Monitoring-Systems für Beratung als dringlich hervorzuheben (vgl. Schober & Käpplinger 2017), um über eine bessere Datengrundlage zur Weiterbildungsberatung – auch für politische Entscheidungen – zu verfügen.

Hinzu kommt, dass vielen der u. a. vom BMBF aufgelegten Forschungsprogramme offenbar noch immer kein Konzept lebenslangen Lernens zugrunde liegt. Diese beschränken sich überwiegend auf Schule bzw. auf Jugendliche (z. B. Digitalpakt Schule). Auch in diesem Punkt wäre dringlich ein Umdenken erforderlich.

4 Fazit

Der Umsetzungsbericht der NWS nimmt zu vielen zentralen Fragen der Weiterbildungsberatung nicht oder nur in unbefriedigender Weise Stellung. Finanzierungsfragen bleiben komplett ausgeblendet. Bedauerlich ist auch, dass frühere politische Empfehlungen sowie wissenschaftliche Ergebnisse nicht reflektiert wurden. Angesichts der Kurzatmigkeit der Politik entsteht ein wenig der Eindruck, dass das Rad immer wieder neu erfunden wird und dann zudem noch ein kleineres Rad gedreht

wird. Dem gilt es entgegenzuwirken, u. a. durch strategisches Handeln der in diesem Feld relevanten Akteure sowie einschlägige Forschung. Es offenbaren sich zentrale Defizite in Bezug auf den Transfer zwischen Wissenschaft und Politik (und zurück).

Im Umsetzungsbericht wird eine konsequente Fortführung der gestarteten Aktivitäten und Austauschprozesse vorgeschlagen (vgl. BMAS & BMBF 2021b, S. 69). Es bleibt zu hoffen, dass diese Perspektive angesichts der Dringlichkeit der Fragen auch eingelöst wird und die neue Bundesregierung die begonnenen Aktivitäten mit viel Engagement und finanziellen Ressourcen fortsetzt und dabei den Blick weitet, z. B. im Hinblick auf die Einbeziehung allgemeiner und politischer Weiterbildung oder das ganze Spektrum der im Kontext von Weiterbildungsberatung noch zu bearbeitenden strukturellen Aspekte.

Literatur

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales & BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019). *Wissen Teilen. Zukunft gestalten. Zusammen Wachsen. Nationale Weiterbildungsstrategie*. O. O.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales & BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021a). *Themenlabore. Begleitpublikation zum Umsetzungsbericht der Nationalen Weiterbildungsstrategie*. Berlin: BMAS.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales & BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021b). *Wissen Teilen. Zukunft gestalten. Zusammen Wachsen. Nationale Weiterbildungsstrategie. Umsetzungsbericht*. Bonn: BMBF.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008). *Empfehlungen des Innovationskreises Weiterbildung für eine Strategie zur Gestaltung des Lernens im Lebenslauf*. Bonn/Berlin: BMBF.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021). *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2020. Ergebnisse des Adult Education Survey — AES-Trendbericht*. Berlin: BMBF.

Düsseldorff, K. & Fischell, M. (2018). Qualifizierungsberatung für Kleinere und Mittlere Unternehmen. Ergebnisse und Erfahrungen zur Qualifizierung und Professionalisierung der Weiterbildungsarbeit in KMU. In R. Dobischat, A. Elias & A. Rosendahl (Hrsg.), *Das Personal in der Weiterbildung* (S. 423–438). Wiesbaden: Springer.

Gieseke, W. & Pohlmann, C. (2016). Institutionelle Strukturen der Beratung. In W. Gieseke & D. Nittel (Hrsg.), *Handbuch Pädagogische Beratung über die Lebensspanne* (S. 412–424). Weinheim: Beltz Juventa.

Käpplinger, B., Reuter, M. & Bilger, F. (2017). Bildungsberatung und Transparenz des Bildungsangebots Erwachsener. In F. Bilger, F. Behringer, H. Kuper & J. Schrader (Hrsg.), *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016 – Ergebnisse des Adult Education Survey (AES)* (S. 255–264). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Kühnapfel, S. (2016). Mobile Bildungsberatung in Berlin – vom Modellprojekt zum festen Beratungsformat. In W. Gieseke & D. Nittel (Hrsg.), *Handbuch pädagogische Beratung über die Lebensspanne* (S. 753–763). Weinheim: Beltz Juventa.

nfb – Nationales Forum Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung e. V. (2021). *Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die BBB-Beratung – Ergebnisse und erste Schlussfolgerungen einer Mitgliederbefragung des nfb*. www.forum-beratung.de

nfb – Nationales Forum Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung e. V. & Forschungsgruppe Beratungsqualität am Institut für Bildungswissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität (2014). *Professionell beraten mit dem BeQu-Konzept. Instrumente zur Qualitätsentwicklung der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung*. Berlin/Heidelberg: W. Bertelsmann.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2021). *Continuing Education and Training in Germany*. Paris: OECD Publishing.

Rat der Europäischen Union (2004). *Entschließung des Rates und der im. Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung in Europa, Dokument 9286/04*. Brüssel: Rat der Europäischen Union.

Rat der Europäischen Union (2008). *Entwurf einer Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu einer besseren Integration lebensumspannender Beratung in die Strategien für lebenslanges Lernen, Dokument 1503/08*. Brüssel: Rat der Europäischen Union.

Ribolits, E. (2008). Lifelong guidance. Die sanfte Art, Menschen zum Funktionieren zu bringen. In E. Christof, E. Ribolits & J. Zuber (Hrsg.), *Führe mich sanft. Beratung, Coaching und Co. Die postmodernen Instrumente der Gouvernementalität*. Schulheft, 32 (S. 18–29). Innsbruck: StudienVerlag.

Schiersmann, C. (2021). *Beratung im Kontext lebenslangen Lernens*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Schiersmann, C., Aker, N. & Bahn, M. (2015). *Weiterbildungsberatung in Baden-Württemberg. Ergebnisse einer Bestandsaufnahme*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Schiersmann, C., Maier-Gutheil, C. & Weber, P. (2018). Beratungsforschung im Kontext von Bildung, Beruf und Beschäftigung. In R. Tippelt & B. Schmidt-Hertha (Hg.), *Handbuch Bildungsforschung*. Band 2 (4. Aufl., S. 1171–1192). Wiesbaden: Springer VS.

Schober, K. & Käpplinger, B. (2017). „You get what you measure?" – Überlegungen für ein Berichtssystem zur Bildungs- und Berufsberatung („Beratungsmonitor"). In K. Schober & J. Langner (Hrsg.), *Wirksamkeit der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung* (S. 47–62). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Zech, R. (2009). *Kundenorientierte Qualitätstestierung für Beratungsorganisationen. Leitfaden für die Praxis*. Hannover: ArtSet.

Autorin

Prof. Dr. Christiane Schiersmann, em. Professorin für Weiterbildung und Beratung an der Universität Heidelberg.

Review

Dieser Beitrag wurde nach der qualitativen Prüfung durch das Peer-Review und die Redaktionskonferenz am 11.11.2021 zur Veröffentlichung angenommen.

This article was accepted for publication following a qualitative peer review at the editorial meeting on the 11th of November 2021.

Hessischer Volkshochschulverband e. V. (hvv) (Hrsg.)
Hessische Blätter für Volksbildung (HBV) – 2022 (1)
DOI: 10.3278/HBV2201W006
ISSN: 0018–103X wbv.de/hbv hessische-blaetter.de

CC BY SA

Rechtliche und konzeptionelle Grundlagen der Beratungen der Bundesagentur für Arbeit

Clinton Enoch, Tim Stanik

Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit hat den gesetzlichen Auftrag berufsbezogene Beratungen sowohl für Personen im als auch außerhalb des Arbeitslosengeldbezugs anzubieten. Zur Umsetzung der in den Sozialgesetzbüchern verankerten Aufträge werden die Beratungen u. a. zielgruppenspezifisch differenziert und sollen auf der dafür eigens entwickelten Beratungskonzeption basieren. Der Beitrag skizziert die rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen der Beratungen der Bundesagentur für Arbeit und zeigt auf Basis ausgewählter Forschungsbefunde und gesetzlicher Veränderungen Forschungsdesiderate auf.

Stichwörter: Berufsberatung; Weiterbildungsberatung; Bundesagentur für Arbeit; Sozialgesetzbücher

Abstract

The Federal Employment Agency has the legal mandate to offer job-related counselling both to people receiving unemployment benefits and to those not. In order to implement the mandates anchored in the Social Codes, the counselling services are differentiated according to target groups and are to be based on the counselling concept developed specifically for this purpose. The article outlines the legal and conceptual foundations of the Federal Employment Agency's guidance services and identifies research desiderata on the basis of selected research findings and legal changes.

Keywords: Vocational Guidance; Further Education Guidance; Federal Employment Agency; Social Security Codes

1 Einleitung

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist mit ihren Agenturen für Arbeit und den Jobcentern eine der größten Anbieterinnen von Beratungen in Bildung, Beruf und Beschäftigung in Deutschland. In über 150 Arbeitsagenturen mit rund 600 Geschäftsstellen sowie in den über 300 kommunalen Jobcentern werden nach eigenen Angaben täglich ca. 14.000 Beratungen geführt.[1] Die Beratungen adressieren dabei nicht nur arbeitslose oder arbeitssuchende Personen, sondern können in den Agenturen für Arbeit auch unabhängig vom Beschäftigungsstatus in Anspruch genommen werden. Mit dem Umbau zur Bundesagentur seit Mitte der 2000er Jahre und der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurden auch neue Anforderungen an die Beratung rechtlich verankert. Wie kaum in einem anderen Bereich stehen hier die Beratungen in Spannungsfeldern von individueller, organisationaler und gesellschaftlich-gesetzgeberischer Verantwortung. Der Beitrag geht daher den Fragen nach, wie das Beratungsangebot der BA sozialrechtlich verortet ist und wie der gesetzliche Auftrag sowohl konzeptionell als auch organisational umgesetzt wird.

2 Rechtliche Grundlagen der Beratungen der BA

Die berufsbezogenen Beratungen der BA werden im Wesentlichen durch das SGB II, III und IX definiert. Nach § 1 des SGB II ist die Beratung eine Leistung für Arbeitssuchende in der Grundsicherung. Durch den Grundsatz des Förderns und Forderns (§§ 14,16 ff. SGB II) sind zudem verbindliche Verträge eingeführt worden, die die Mitwirkungspflichten der Kund*innen im Leistungsbezug regeln. In diesem Zusammenhang wurde in einem Urteil zur Sanktionspraxis durch das Bundesverfassungsgericht im Bereich des SGB II festgestellt, dass nicht mehr als 30 Prozent des Regelsatzes des Arbeitslosengeldes II von Personen über 25 gekürzt werden dürfen (vgl. BVerfGE-Urteil vom 5. November 2019, Az. 1 BvL 7/16). Die Beratungs- und Integrationsgespräche werden damit auf freiwillige Mitwirkung der Leistungsempfänger*innen ausgerichtet (vgl. Wolf 2021).

Im § 29 SGB III wird Beratung dagegen als ein Angebot definiert, das Arbeits- und Ausbildungssuchende unabhängig von einem Leistungsbezug sowie Arbeitgeber*innen offensteht, wobei sich Art und Umfang des Angebots nach den Beratungsbedarfen der Ratsuchenden zu richten haben. In den §§ 30–33 SGB III ist die Berufsberatung geregelt, die u. a. Eignungsfeststellungen und die Berufsorientierungen umfassen. Der § 34 SGB III hat die Beratungen von Arbeitgeber*innen zum Gegenstand, diese unterstützen bei Besetzungs- und Qualifizierungsfragen. Zudem werden im SGB IX zur Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen Beratungsangebote definiert, die über Rechte und Verfahrenswege aufklären sollen, um individuelle Rechte wahrzunehmen. Auch in § 11 SGB XII zur Sozialhilfe wird

1 Vgl. https://www.arbeitsagentur.de/ueber-uns/das-leisten-wir.

Beratung zur Unterstützung und Aktivierung erwähnt, um Antragsteller*innen über ihre Rechte zu informieren und sie dazu zu befähigen, geltende Ansprüche wahrzunehmen sowie die sich aus den Leistungen ableitenden Pflichten zu verstehen.

Sowohl gesetzliche (Neu-)Regelungen als auch Gerichtsurteile werden kontinuierlich in fachliche Weisungen durch die Zentrale der BA überführt und prägen die Beratungspraxis. Die besondere Bedeutung der leistungsrechtlichen Beratung für Personen im Bezug von Arbeitslosengeld II (ALG II) wurde z. B. im Rechtsvereinfachungsgesetz aus dem Jahr 2016 hervorgehoben (vgl. Rübner & Weber 2021, S. 12). Letzte weitreichende Änderungen sind im Zuge des sogenannten Qualifizierungschancengesetzes insbesondere im § 82 SGB III vorgenommen worden. Die hier u. a. geregelten Förderungen beruflicher Fortbildungen adressieren insbesondere Arbeitnehmer*innen, die im besonderen Maße vom technologischen Strukturwandel betroffen sind. Da nur jene Weiterbildungen gefördert werden, an denen sich die Arbeitgeber*innen im angemessenen Umfang finanziell beteiligen, ist zu erwarten, dass neben Weiterbildungsberatungen mit individuellen auch Qualifizierungsberatungen mit kollektiven Fallbezügen an Bedeutung gewinnen werden.

3 Beratungsformate der BA

Im Zuge der Reformen wurden nicht nur gesetzliche, sondern auch organisationale und formatspezifische Differenzierungen der Beratungsangebote vorgenommen. Hierbei ist auch rechtskreisbezogen zwischen dem SGB II und SGB III bzw. institutionell zwischen den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern zu differenzieren. Die idealtypische organisationale Gliederung der Beratungen in den Agenturen für Arbeit ist in Zuständigkeiten von Teams für Berufsberatungen (Berufsberatung vor und im Erwerbsleben), Teams für Reha-Beratungen, Teams für die Interne ganzheitliche Integrationsberatung (INGA) für Personen mit multiplen Problemlagen, Migrationsteams, Jugendberufsagenturen sowie den Arbeitgeberservice für Unternehmen.

Die Jobcenter weisen aufgrund ihrer kommunalen Verankerung und der regionalen Arbeitsmarktsituation keine einheitliche Struktur auf. Es lassen sich aber auch hier Teams im ALG-II-Bezug nach Zielgruppen unterscheiden: Teams für Personen unter und über 25 Jahre, Migrationsteams, das Fallmanagement für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, die Leistungsberatung sowie optionale Spezialteams für bestimmte Zielgruppen (z. B. ältere Arbeitsuchende).

Die Teams lassen sich den BA-Beratungsformaten der sogenannten Orientierungs- und Entscheidungsberatung (OEB) und der Integrationsbegleitenden Beratung (IBB) zuordnen. Letztere wurde insbesondere für Beratungsaufträge für Personen im Leistungsbezug entwickelt und orientiert sich an den Schritten Profiling, Zielklärung, Strategieentwicklung und Umsetzung/Planung. Die Mitwirkungspflichten, die sich aus den Gesetzen ableiten, stehen dabei im Mittelpunkt. Die OEB setzt dagegen auf Freiwilligkeit der Ratsuchenden, ist stärker kompetenzorientiert angelegt

und in der Wahl des methodischen Inventars flexibler. Sowohl die OEB als auch die IBB sind Bestandteil der Beratungskonzeption der BA.

4 Fachliche Grundlage der Beratungen der BA

Die fachliche Grundlage der Beratungen der BA, die auch die Basis für interne Qualifizierungen bildet, ist die Beratungskonzeption (BeKo), die im Jahr 2011 in einer ersten und im Jahr 2021 in einer überarbeiteten Form veröffentlicht wurde. Im Folgenden werden Zielsetzung und zentrale Elemente vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrages skizziert.

4.1 Zielsetzungen der BeKo

Die Einführung der BeKo ist der Versuch der BA, die Qualität ihrer zentralen Dienstleistung zu sichern, den Mitarbeiter*innen eine fachliche Basis bereitzustellen und ihren gesetzlichen Auftrag umzusetzen. Die BeKo ist formatübergreifend angelegt und liefert ein rechtskreisübergreifendes Verständnis von Beratung (vgl. ebd., S. 11). Zudem kann die BeKo als Antwort auf öffentliche Kritik und als Reaktion auf Studien betrachtet werden, die die institutionelle Problematik der „Beratung unter Zwang" (Hielscher & Ochs 2009, S. 33) bzw. die sich schwer miteinander zu vereinbarenden Aufträge von Beratung und Kontrolle (vgl. Baethge-Kinsky et al. 2007) aufzeigen. So konnte gezeigt werden, dass die Beratungen häufig einseitig durch die Fachkräfte der BA gesteuert werden und es primär um einen IT-gesteuerten Matching-Prozess zwischen Arbeitskraftprofilen und -märkten ging (vgl. Hielscher & Ochs 2009, S. 113 ff.). Eine weitere Studie kam auf Basis einer inhaltsanalytischen Auswertung von über 380 Beratungsgesprächen aus dem Rechtskreis des SGB II und des SGB III zu dem Befund, dass Kund*innen zwar Anliegen vorbringen konnten, die Fachkräfte die Beratungen aber mittels „bürokratisch-verwaltender Handlungsmuster" durchführten (vgl. Schütz et al. 2011, S. 160). Diese Ergebnisse machten nach Hofmann et al. (vgl. 2014, S. 279) deutlich, dass qualifikatorische und konzeptionelle Probleme in der Beratungspraxis der BA existierten, die man mit der BeKo und ihren zentralen Elementen lösen wollte.

4.2 Zentrale Elemente der BeKo

Zentrale Elemente der BeKo sind die Merkmalsbeschreibungen professioneller Beratung (a), die die Basis für die Handlungsprinzipien (b) und die Beschreibung eines Prozessmodells der BA-Beratung (c) darstellen. Letzteres ist für die beiden Formate der OEB und IBB spezifiziert worden.

a) *Professionelle Beratung* wird in der BeKo als befristete Kommunikation definiert, die auf Selbstbestimmung und Handlungsfähigkeit der Ratsuchenden abzielt. Ausgangspunkte sollen deren Beratungsbedarfe sein, um in konstruktiver Arbeitsbeziehung auf Basis von beraterischem Fach- und Prozesswissen gemeinsam Lösungen zu erarbeiten. Hierfür sind qualifizierte Berater*innen notwen-

dig, deren Handeln wissenschaftlich fundiert ist (vgl. Rübner & Weber 2021, S. 21 ff.). Diese Merkmale sind auch Konsens (erwachsenen-)pädagogischer Beratungsdefinitionen, werden in der BeKo jedoch für den Kontext der BA weiter spezifiziert. Anliegen der Ratsuchenden werden beispielsweise „als abgegrenzte und identifizierbare Themen oder Problemlagen" ausgewiesen, die sich aus dem gesetzlichen Auftrag ergeben, berufsbezogene Beratung zur Integration in Arbeit anzubieten (vgl. ebd., S. 24). Die wissenschaftliche Grundlage der Beratungen ist gemäß der BeKo die Wirkungsforschung sowie die Fundierung mittels der Berufs- und Laufbahnforschung (vgl. ebd., S. 27 f.). Bei den genannten Outcome-orientierten Wirkfaktoren spiegeln sich neben individuellen (z. B. „berufsbiografische Gestaltungskompetenz") auch gesellschaftspolitische (z. B. „Ausschöpfung des Fachkräftepotenzials") sowie organisationale Zielsetzungen der BA (z. B. „Kosteneinsparungen durch effektivere Stellenvermittlung") wider (vgl. ebd., S. 30). Während für die OEB die Freiwilligkeit als zentral herausgestellt wird, werden weder der Umgang mit Zwang noch potenzielle Sanktionen in der IBB problematisiert.

b) Im Hinblick auf die Beziehungsgestaltung zwischen Berater*innen und Ratsuchenden werden beraterische *Handlungsprinzipien* formuliert. Vergleicht man die Handlungsprinzipien der ersten mit denen der aktuellen Fassung, fällt auf, dass sich hier gesetzliche Bestimmungen spiegeln und neue Akzentuierungen vorgenommen werden (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Beraterische Handlungsprinzipien – 2011 und 2021 (Quellen: Rübner & Weber 2021; Rübner & Sprengard 2011)

BeKo (2011)	BeKo (2021)
Ernstnehmen des Kunden und bestmögliche Unterstützung	Kund*innen und ihre Diversität ernst nehmen
Kund*innen als aktive und Eigenverantwortung tragende Partner*innen	Eigenverantwortung der Kund*innen fördern
Ressourcen der Kund*innen im Blick	Ressourcen der Kund*innen Kunden erkennen
Transparenz im Vorgehen	Transparenz im Vorgehen schaffen
Verbindlichkeit	Handlungsschritte vereinbaren
Ergebnisorientierung	Ergebnis- und Zielorientierung realisieren
	professionelle Nähe und Distanz schaffen

Die Modifizierung einiger Prinzipien zeigt, dass eine Akzentuierung auf eine beraterische Haltung vorgenommen wird. So werden z. B. die in § 15 SGB II und § 37 SGB III verankerten Abschlüsse von Eingliederungsvereinbarungen explizit von der Beratung abgegrenzt: „In den Fällen, in denen der Gesetzgeber eine Eingliederungsvereinbarung vorschreibt, können die Beratungsergebnisse hier einfließen, allerdings überschreitet der Abschluss einer Eingliederungsvereinba-

rung selbst die Handlungsform der Beratung, auch deren Überprüfung dient nicht mehr allein den genannten beraterischen Gesichtspunkten" (Rübner & Weber 2021, S. 36). Während hier eine Distanzierung zum gesetzlichen Auftrag vorgenommen wird, greifen andere Prinzipien (z. B. das Fördern der Eigenverantwortung, das Respektieren von Diversität) gesetzliche Anforderungen auf. So soll gemäß § 1 SGB II mit der Grundsicherung die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gefördert werden und im § 29 SGB III wird eine geschlechtersensible Beratung vorgeschrieben. Diese wird in der BeKo um die Berücksichtigung weiterer Merkmale von Diversität (z. B. Migrationshintergründe) erweitert (vgl. ebd., S. 34). Die modifizierten Handlungsprinzipien dienen als Grundsätze für das Prozessmodell der BeKo.

c) Das *Prozessmodell* gliedert die Beratungen in vier Phasen. In der *Situationsanalyse* (1.) erfolgt eine Verständigung über das Anliegen und die Klärung der aktuellen Handlungssituation der ratsuchenden Person (Präferenzen, Ressourcen, bisherige Aktivitäten, Hindernisse). In dieser Phase sind auch Eignungsfeststellungen oder Potenzialanalysen sowie das Profiling vorzunehmen. Im Anschluss erfolgt die *Zielfindung* (2.), um den weiteren Beratungsprozess zu strukturieren. Hierauf aufbauend sollen *Lösungsstrategien* (3.) unter Zuhilfenahme von lösungsorientierten Methoden, der Vermittlung von arbeitsmarkbezogenem Wissen, dem Anleiten zu selbstständiger Recherche sowie des Einsatzes von weiteren sogenannten gegenstandsbezogenen Hilfen (z. B. Weiterbildungsmaßnahmen) gemeinsam erarbeitet werden. Im Hinblick auf den gesetzlichen Auftrag kann hier eine Vervollständigung des Profilings oder die Erstellung der Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II und § 37 SGB III erfolgen. Die Phase der *Prozessbegleitung* (4.) trägt dem Umstand Rechnung, dass die Beratungsprozesse sich häufig über mehrere Termine erstrecken und zentrale Aktivitäten (z. B. Qualifizierungen, Bewerbungen) außerhalb der Beratungen vollzogen werden. Diese Aktivitäten gilt es, zu begleiten und im Hinblick auf die Erreichung der festgelegten Teilziele zu evaluieren, um ggf. Neubewertungen vorzunehmen (vgl. Rübner 2021 & Weber, S. 42 ff.).

In der ersten Fassung der BeKo wurden zudem für die OEB und IBB Standardsequenzen formuliert. Diese wurden mit Rückgriff auf konversationsanalytische Studien als „immer wiederkehrende Aufgaben, Fragestellungen und Themen und die dafür erforderlichen Methoden und Techniken beschrieben" (Rübner & Sprengard 2010, S. 39). Dass solche Standardisierungen in der aktuellen Fassung nicht mehr zu finden sind, stützt die These einer stärker „beraterischen", fallorientierten Ausrichtung der Beratungen: „Standardisierungen sind in Beratungsprozessen nur begrenzt möglich oder sinnvoll" (Rübner & Weber 2021, S. 26).

4.3 Merkmale und Rezeption der BeKo

In den Handlungsprinzipien wird insofern ein Beratungsschulen übergreifender Ansatz deutlich, als sich zur Beziehungsgestaltung klientenzentrierter oder im Hinblick

auf Ressourcenorientierung systemischer Beratungsansätze bedient wird. Das Phasenmodell fußt hingegen auf systemischen, lösungsorientierten Ansätzen (vgl. Bamberger 2015), wobei gesetzliche Vorgaben aufgegriffen und für das Beratungshandeln im Kontext der BA operationalisiert werden.

Die Einführung der ersten Fassung der BeKo wurde in einer summativen Programmevaluation wissenschaftlich begleitet. Hierzu sind in sieben Agenturen Beratungen (n = 71) beobachtet und Interviews/schriftliche Befragungen (n = 278) u. a. mit Vermittlungsfachkräften, Teamleitungen, und BeKo-Trainer*innen geführt worden. Aus Sicht der Führungskräfte habe die BeKo dazu geführt, dass Beratungen in der BA aufgewertet wurden, da sich Vermittler*innen vor Einführung eher als Sachbearbeiter*innen gesehen haben und sich nun verstärkt als Berater*innen begreifen. Die BeKo habe auch dazu geführt, dass man den Kund*innen mit einer beraterischen Orientierung gegenübertrete und diese mehr Redeanteile haben. Es wird aber auch bemängelt, dass die Anforderungen der BeKo nicht in den zur Verfügung stehenden Zeitslots umsetzbar sind oder dass sie eher für die OEB als für die IBB geeignet seien. Einige Fachkräfte monieren, dass die Konzeption zu theorielastig sei. Es sind unterschiedliche Muster der Aneignung der BeKo rekonstruiert worden – ein fachlich-distanzierter, ein schwacher, selektiver und ein überzeugter Aneignungsmodus, wobei letzterer eher selten zu verzeichnen war (vgl. Bartelheimer et al. 2014, S. 25 f., 118 ff., 140 ff., 228 ff.).

5 Empirische Befunde und Forschungsperspektiven

Abschließend werden weitere Studien skizziert, die die Beratungen der BA nach Einführung der BeKo – auch vor dem Hintergrund ihrer (neuen) gesetzlichen Aufträge – analysiert haben, um exemplarische Forschungsperspektiven aufzuzeigen. In zwei Studien sind von Rübner Berufswahlberatungen für Personen unter 25 Jahren analysiert worden. In der ersten Studie wurden auf Basis qualitativer und quantitativer Inhaltsanalysen von Beratungsgesprächen und standardisierten Befragungen der Ratsuchenden zu ihrem Berufswahlstand Typen von Berufswahlberatungen und deren Passung zu den Ratsuchenden ermittelt (vgl. Rübner 2017). Es konnten drei Typen unterschieden werden: Bei dem Typ der „beruflichen Orientierungsberatungen“ (OB) stehen die Erarbeitung einer beruflichen Perspektive und die Entscheidungsfindung im Mittelpunkt, während bei den „integrationsorientierten beruflichen Beratungen“ (IB) insbesondere Fragen der Eingliederung in eine betriebliche Ausbildung und Förderfragen fokussiert werden. Der dritte Typus, die „berufliche Orientierung und Informationsberatung“, führt Fragestellungen der beiden anderen Typen zusammen (vgl. ebd., S. 478). Die Beratungstypen orientieren sich am jeweiligen Berufswahlstand der Ratsuchenden, da in den OB z. B. die Jugendlichen einen niedrigeren Berufswahlstand aufweisen als in den IB. So werden hier Berufswünsche und Personenmerkmale umfassender besprochen als bei den anderen Typen (vgl. ebd., S. 481).

In der zweiten Studie sind ebenfalls Berufswahlberatungen analysiert worden, um mittels explorativer Clusteranalyse Beratungsstile zu differenzieren (vgl. Rübner 2018). Mithilfe der in den Beratungen vorgefundenen Aktivitätsformen (z. B. Kongruenzbemühung, Reflexionsanregungen) und deren Ausprägung konnte zwischen einem „reflexiv-informierenden" und einem „direktiv-informierenden Beratungsstil" differenziert werden. Bei Ersterem nehmen personenbezogene Themen mehr Raum ein. Letztere sind dagegen durch das Aufzeigen von Integrationsstrategien geprägt. Im Unterschied zu den Typen differieren die Stile nicht nach den Beratungsanlässen oder den Ratsuchenden, sondern sind Präferenzen der Berater*innen geschuldet. Bei beiden Stilen nimmt die Vermittlung von Informationen insbesondere im Rahmen der Erarbeitung von Lösungsstrategien viel der Gesprächszeiten in Anspruch (vgl. ebd., S. 486 ff.).

Die Analysen zeigen auch, dass sich diese Beratungen am gesetzlichen Auftrag der beruflichen Orientierung und Vermittlung orientieren, dabei biografische Themen wie allgemeine Lebens- und Entwicklungsprobleme der Ratsuchenden eher vernachlässigen (vgl. Rübner 2017, S. 483). Die Durchführung einer Potenzialanalyse sowie die Anfertigung einer Eingliederungsvereinbarung, die nach § 37 SGB III festgelegt ist, wurde jedoch in den untersuchten Gesprächen nicht immer durchgeführt. So wäre eine Eingliederungsvereinbarung in 34 Fällen des Korpus rechtlich bindend gewesen, wurde aber in nur fünf Fällen ausgefüllt (vgl. ebd., S. 484). Dass gesetzliche Vorgaben nicht immer umgesetzt werden, zeigen auch Konversationsanalysen von Beratungen mit Personen unter 25 Jahren in den Jobcentern. So wird der gesetzlich verankerte genderneutrale Beratungsauftrag nicht immer umgesetzt, da zuweilen geschlechtsstereotypische Kategorisierungen (z. B. Erzieherin) von den Berater*innen verwendet werden (vgl. Böhringer et al. 2011, S. 100 ff.). Auch werden Sanktionierungen mitunter vermieden, da diese dem Arbeitsbündnis zwischen Berater*in und Kund*in im Weg stehen. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass sich die Mitarbeiter*innen der Jobcenter „trotz der scheinbaren Eindeutigkeit der gesetzlichen Regelungen vielfältige Spielräume (verschaffen), um situations- und fallbezogen handlungsfähig zu bleiben" (ebd., S. 248). Im Hinblick auf die BeKo wird auch deutlich, dass die Gespräche keinem einheitlichen Schema folgen und sich stark formalisierte Passagen über Rechtsfolgebelehrungen, Umsetzungen von Verwaltungsakten mit Beratung vermischen. Die Fachkräfte übernehmen dabei Rollen der Entscheider*innen, Helfer*innen und Berater*innen (vgl. ebd., S. 243). Bender und Brandl (vgl. 2017) sprechen im Hinblick auf Rollenauslegungen von einer „administrativ eingebundenen Professionalität" (ebd., S. 84), die insbesondere durch die Einführung des Beratungscontrollings in der BA erschwert werde, da Kennzahlen wie Integrationsquoten aus Sicht der von ihnen befragten Fachkräfte den Kern der Beratungsarbeit nicht abbilden (vgl. ebd., S. 93 ff.).

Mit der oben angesprochenen Einführung des „Qualifizierungschancengesetzes" wird Weiterbildungsberatung stärker als Aufgabe der BA verankert. Die wissenschaftliche Begleitung einer Pilotierung von Weiterbildungsberatungen in ausgewählten Arbeitsagenturen zeigte, dass sowohl die Erreichung von Personen, die nicht im Leis-

tungsbezug stehen, als auch die Gestaltung der Beratungen vom regionalen Arbeitsmarkt und den organisationalen Selbstverständnissen der jeweiligen Arbeitsagenturen beeinflusst werden. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit werden mit den Weiterbildungsberatungen häufiger Arbeitslose erreicht, die Gespräche verfolgen hier stärker die organisationale Zielsetzung der Vermittlung in Arbeit und die Beratungen münden zu knapp 50 % darin, dass Ratsuchende an einer von der BA finanzierten Qualifizierung teilnehmen. In Standorten mit guter Arbeitsmarktlage erreicht man hingegen zu einem hohen Anteil Personen in Beschäftigungsverhältnissen, das Beratungsverständnis ist eher non-direktiv und die Berater*innen orientieren sich stärker an den Wünschen der Ratsuchenden. Es zeigte sich, dass eine starke Dominanz der institutionellen Zielsetzung der Arbeitsvermittlung problematisch für die Umsetzung von trägerübergreifenden Weiterbildungsberatungen ist (vgl. Fuchs et al. 2017, S. 337). Auch Studien im Kontext von Modellprojekten zur Qualifizierungsberatung verdeutlichen, dass es sich aufgrund der Intransparenz und der häufig unklaren Strukturen der Dienstleistung noch um ein wenig profiliertes Format handelt, von dessen Nutzen Betriebe noch zu überzeugen sind (vgl. Baderschneider et al. 2012, S. 70).

Um die (neuen) gesetzlichen Aufträge zu erfüllen, steht die BA u. E. insbesondere vor der Herausforderung, Adressat*innen für diese Beratungsformate zu erreichen und Fachkräfte einzusetzen, die die gesetzlichen Aufträge umsetzen können. Ein empirischer Zugang im Hinblick auf *Weiterbildungsberatungen* mit individuellem Fallbezug könnten Milieustudien sein, um milieusensible Ansprachen und Ansätze für die BA zu entwickeln (vgl. Tippelt 2013). Diese sind mit Untersuchungen zu den working stereotypes, den Adressat*innenkonstruktionen der Berater*innen in Beziehung zu setzen. Im Hinblick auf *Qualifizierungsberatungen* wird es notwendig, förderliche und hemmende Faktoren dieses immer noch wenig profilierten Formats zu explorieren. Ein empirischer Zugang eines laufenden Forschungsprojekts ist es, zum einen die Perspektive der Qualifizierungsberater*innen mit Befragungen von Unternehmen, die bereits das Angebot in Anspruch genommen haben, miteinander zu verschränken, um zentrale Input-, Prozess- und Outcome-Faktoren zu ermitteln (vgl. Freiling et al. 2021). Neben diesen Formatfragen sind zum anderen im Zuge der Coronapandemie Videoberatungen in der BA eingeführt worden, um dem gesetzlichen Beratungsauftrag auch in Phasen der Kontaktbeschränkung nachzukommen. Auch hier bedarf es weiterer Studien, die z. B. Prozesse von Videoberatungen in den Blick nehmen, um Gelingensbedingungen, Verläufe sowie Einflüsse der genutzten Devices zu analysieren und diese im Hinblick auf die BeKo zu konzeptualisieren.

Literatur

Baderschneider, A., Diller, F. & Döring, O. (2012). Qualifizierungsberatung auf dem Prüfstand: Status quo und Handlungsempfehlungen. In H. Loebe & E. Severing (Hrsg.), *Qualifizierungsberatung in KMU. Förderung systematischer Personalentwicklung* (S. 35–74). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Baethge-Kinsky, V. et al. (2007). *Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II* [IAB-Forschungsbericht 15].

Bamberger, G. G. (2015). *Lösungsorientierte Beratung: Praxishandbuch* (5. Aufl.). Weinheim: Beltz.

Bartelheimer, P. et al. (2014). *Beratungskonzeption SGB III: Endbericht*. Göttingen: Soziologisches Forschungsinstitut an der Universität Göttingen e. V. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49777-2

Bender, G. & Brandl, S. (2017). Beschäftigungsorientierte Beratung im Spannungsfeld von Bürokratie und Professionalität. *Zeitschrift für Sozialreform, 63*(1), 75–101.

Böhringer, D., Karl, U., Müller, H., Schröer, W. & Wolff, S. (2012). *Den Fall bearbeitbar halten. Gespräche in Jobcentern mit jungen Menschen*. Opladen: Barbara Budrich.

Freiling, T., Stanik, T. & Moritz, R. (2021). *Stand und Perspektiven der Qualifizierungsberatung in der Bundesagentur für Arbeit* [interner Forschungsantrag]. Schwerin.

Fuchs P., Fuchs, S. & Hamann, S. (2017). Weiterbildungsberatung. Variationen in der Umsetzung eines neuen Dienstleistungsangebots der Bundesagentur für Arbeit. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, 40*(3), 321–338. https://www.die-bonn.de/zfw/32017/offenheit.pdf

Hielscher, V. & Ochs, P. (2009). *Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog*. Berlin: Edition Sigma.

Hofmann, B. et al. (2014). Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen. Ein Literaturüberblick zu Ausgestaltung und Wirkung. *Sozialer Fortschritt, 63*(11), 276–285.

Rübner, M. (2017). Zwischen Berufswahl und beruflicher Eingliederung. Themenschwerpunkte und Gesprächstypen in der Berufsberatung. *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 113*(3), 461–489.

Rübner, M. (2018). Direktiv, reflexiv oder informativ? Beratungsstile in der Berufsberatung. *Neue Praxis, 48*(5), 478–495.

Rübner, M. & Sprengard, B. (2011). *Handbuch für Berufsberaterinnen und Berufsberater*. Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit. Band 1. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Rübner, M. & Weber, P. (2021). *Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (BeKo)*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Schütz, H. et al. (2011). *Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Tippelt, R. (2013). Lebenswelt und Lebenslagen – Der Nutzen empirischer Milieuforschung für die Bildungsberatung. In M. Hammerer, I. Melter & E. Kanelutti-Chilas (Hrsg.), *Zukunftsfeld Bildungs- und Berufsberatung. Teil 2: Das Gemeinsame in der Differenz finden* (S. 71–82). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Wolf, M. (2021). *Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken*. IAB-Forum, 24. Juni 2021. https://www.iab-forum.de/schneller-ist-nicht-immer-besser-sanktionen-koennen-sich-laengerfristig-auf-die-beschaeftigungsqualitaet-auswirken/

Autoren

Clinton Enoch, Prof. Dr., Professor für Beratungswissenschaften an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA), Campus Schwerin.

Tim Stanik, Prof. Dr., Professor für Beratungswissenschaften an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA), Campus Schwerin.

Review

Dieser Beitrag wurde nach der qualitativen Prüfung durch das Peer-Review und die Redaktionskonferenz am 11.11.2021 zur Veröffentlichung angenommen.

This article was accepted for publication following a qualitative peer review at the editorial meeting on the 11th of November 2021.

Hessischer Volkshochschulverband e. V. (hvv) (Hrsg.)
Hessische Blätter für Volksbildung (HBV) – 2022 (1)
DOI: 10.3278/HBV2201W007
ISSN: 0018–103X wbv.de/hbv hessische-blaetter.de

CC BY SA

The world's highest participation rate in adult education?

The case of Sweden

Andreas Fejes, Per Andersson

Zusammenfassung

Schweden hat eine der höchsten Teilnahmequoten an der Erwachsenenbildung weltweit. Um die Bedingungen für solche Quoten nachvollziehbar zu machen, beschreibt der vorliegende Artikel das schwedische System der Erwachsenenbildung, seine Komponenten, seine Hauptfunktionen und Regelungen. Die Beschreibung umfasst die Geschichte und den gegenwärtigen Stand der formalen kommunalen Erwachsenenbildung sowie der nicht-formalen Volksbildung in Volkshochschulen und Studienverbänden. Unsere Hauptfrage lautet: Wie lässt sich eine so hohe Teilnahmequote an der Erwachsenenbildung in Schweden erklären? Die wichtigsten Erklärungen sind die lange Tradition der organisierten Erwachsenenbildung in Schweden, die enge Verbindung zwischen dem Staat und den Akteur*innen der Zivilgesellschaft, der hohe Ehrgeiz des Staates sowie Gesetze und Vorschriften, die die Teilnahme von Erwachsenen erleichtern.

Stichworte: Erwachsenenbildungssystem; Schweden; kommunale Erwachsenenbildung; Volkshochschulen; Studienverbände

Summary

Sweden has among the highest participation rates in adult education worldwide. To provide understanding of the conditions for such rates, the present article describes the Swedish adult education system, its components, its main functions and regulations. The description covers the history and the present state of formal municipal adult education as well as non-formal popular adult education in folk high schools and study associations. Our main question is: how can we explain such high participation rates in adult education in Sweden? The main explanations presented are the long tradition of organised adult education in Sweden, the strong connection between the

state and actors in civil society, the high ambition of the State, and laws and regulations that make it easier for adults to participate.

Keywords: Adult Education System; Sweden; Municipal Adult Education; Folk High Schools; Study Associations

1 Introduction

Sweden has developed an extensive system for adult education. In comparison to other countries, Sweden has one of the highest participation rates among adults in different forms of formal and non-formal educational activities (Desjardin & Rubenson, 2013). Looking at EU statistics, we can see how Sweden had the highest participation in education and training in 2020, with 28.8 Percent of the Swedish population aged 25 to 64 participating in adult education and training activities in the last 4 weeks, while in Germany, the participation rate was only 7.7 Percent (Eurostat, 2021). To provide understanding of the conditions for the extensive participation in education and training in Sweden, the aim of this article is to describe the Swedish adult education system, its components, its main functions and regulations. Our main question is: how can we explain such high participation rates in adult education in Sweden?

On a general level, the high participation in Swedish adult education could be explained by the quite generous regulations creating conditions for adults to attend educational activities. The regulations include amongst others the right to take a leave from work to attend adult and higher education, the right for student support as well as student loan, the right to participate in adult and higher education for free, and the right to have child care for one's children when attending studies (Fejes et al., 2020).

The Swedish system for adult education consists of several institutions: Municipal adult education (MAE), folk high schools (FHS), study associations, higher vocational education and higher education. Adding to this, there are also activities for learning in work life, often carried out by the labour market actors themselves. In this article, the focus is directed at the first three mentioned institutions. MAE provides formal education on compulsory and upper secondary level, FHS provide courses partly equivalent to courses on upper secondary school level as well as courses of a more non-formal character, and study associations provide non-formal education through study circles within a range of areas. We will begin our elaboration with the latter popular education institutions, as these are the bases for the emergence of formal adult education.

2 A short history of popular education in Sweden

Sweden has a long history of institutionalised adult education, since the mid-1800s and the emergence of popular education initiatives. Such initiatives included the

emergence of FHS (the first school created in 1868), study circles (first circle created in 1902), public libraries, distance education and public lectures. All of these practices aimed to educate the broader layers of the population (Larsson 2013), although, at the beginning, FHS were organised to allow the (rich landowning) farmers' sons to learn the trade in order to take over the management of the farms in the future. By the turn into the 20th century the developments of popular education became closely related to the evolution of social movements and the struggle for democracy (see e. g. Gustavsson 2013). One of the hallmarks of these developments has often been considered to be the creation of the study circles, of which the first emerged in 1902. Study circles were based on the participants' own activity and experiences. These experiences in combination with books and literature were the starting point for discussions. The study circle leader was included as a member of the group, and thus the role differed from that of a traditional teacher. These notions of experience, the books and the leader, were the basis for the idea of collective learning among the participants, i. e. free and voluntary self-bildung. In order to get stable funding, study circles soon became institutionalised in study associations. The first study association, which is still active today, was created in 1912—the workers' educational association (Gustavsson, 2013).

Turning back to the FHS, these were organised and 'owned' by the county councils, where farmers, at that time, were in the majority. FHS quickly became popular and in the year 1900 there were 29 FHS in Sweden. These schools were mainly located in the countryside, where education opportunities were scarce (Larsson 2013). During the late 1800s and into the early 1900s, calls for widening access to FHS were made, parallel to the development of social movements, and workers started to enter these institutions. This was not without controversy, but was rather a fight between the landowning class and the working class; i. e. when workers entered, FHS participated in breaking class barriers.

Social movements, at this time, started to create their own FHS, to provide education for their members and functionaries. Yet it was not until the early 1930s that workers formed the majority of the participants in FHS. FHS became the first opportunity for the working class to gain education beyond elementary school. Close relations emerged between members of the parliament and FHS, as a large number of those in the government, especially members of the Social Democratic party, which held governmental power during most part of the 20th century, had been educated here. As the target group of the FHS gradually widened to include the working class, a greater number of women started to enter FHS. From nearly being totally absent in FHS during the late 1800s, women became the majority of students in the 1930s (Larsson 2013).

The relation between the State and popular education institutions

As outlined above, there has historically been, and still are, close relations between the state and popular education institutions. The state has funded popular education, at the same time as popular education has been 'free and voluntary'. Such relations be-

tween the state and civil society organisations are part of the corporatist Swedish model (Micheletti 1995; Premfors 2000) where relations between the state and civil society organisations were construed as important for developing a more democratic society. The idea was that decisions thus would be more embedded in broad layers of the population, at the same time as high levels of participation in the activities of such organisations would contribute to the democratic fostering of the population (Dahlstedt 2009; Edquist 2009). These close relationships between the state and popular education are still quite strong, with strong support for popular education across political party lines. Although, the Swedish democrats, an extreme right-wing party which has grown in popularity during the 2010s, make calls for extreme cuts in State funding for popular education.

The total sum of State funding for 2021 was 4.4 billion SEK (Regeringskansliet, 2020). Such funding has since the early 1990s been distributed through the Swedish national council of adult education, which is a non-profit association with certain authoritative tasks delegated by the government. Members of the council are the organisations representing the study associations and the FHS (see e. g. www.folkbildningsradet.se). Approximately half of the State funding is divided among the study associations, and half of the funding among the folk high schools.

Even though popular education is 'free and voluntary', where study associations and FHS can decide for themselves what kinds of courses and activities they wish to deliver, and how to deliver them, they still have to adapt to the aims of the state concerning funding for popular education to receive such funding. Such aims are however quite broadly defined in terms of giving 'everyone the possibility, together with others, to increase their knowledge and 'bildung' for personal development and participation in society' (SFS 2015: 218). Among the more specific aims is that popular education should support activities that contribute to the strengthening and development of democracy, increase people's influence on their life situation, create engagement to participate in the development of society, and close the educational gaps between individuals and groups in society. The aim of popular education is thus quite broadly formulated in relation to issues of social justice, democracy, citizenship and society in general. Each year, the Swedish national council of adult education reports back to the government how they fulfil these aims. The council has also the task to continuously evaluate the activities of FHS and study associations, with the support of external experts, from academia as well as from the practice of popular education.

3 Folk high schools today

The oldest FHS were, as already mentioned, created as early as 1868. Since then, new schools have continuously been created, while other schools have closed. There are still new schools emerging. New schools must apply for approval from the Swedish national council of adult education. In 2021, there were in total 154 FHS, spread across the country. 112 of these were owned by social movement organisations, while 42 were

owned by county councils (see www.folkbildningsradet.se). Historically, many schools were organised as boarding-schools, although, especially since the 1990s, many of the schools organised themselves as daytime schools, without accommodation.

The state funding to FHS is provided for two different types of courses: short courses and long courses. The former could be courses lasting only a few days, while the latter are courses ranging from 15 days to several semesters. Long courses are also divided between those that provide eligibility to higher education (the basic course), and specialised courses, which include vocational courses, e. g. the youth recreational programme, as well as cultural courses, which could be vocational, e. g. music or theatre courses. The folk high schools are free to decide what courses to provide, and free to design their curriculum. However, the State has a demand that 15 Percent of the study places at folk high schools are designated for the basic course.

The number of unique individuals registered at the long courses at the FHS in 2020 was 57,000 (22,000 in the general course and 35,000 in the specialised courses). There were also 20000 individuals participating in the short course, which was a huge decline since before the Covid-19 pandemic. Usually there are around 50,000 individuals registered in the short courses each year (SCB 2021).

As FHS offers a range of courses, students have quite diverse backgrounds. Those who participate in the basic course are students who might have failed compulsory and/or upper secondary schooling. These students often have a working-class background, and a relatively high proportion of students on these courses have migrant background. Students on the specialised courses are quite diverse, depending on which of the courses they attend. If one focuses on the cultural courses only, students to a large extent have middle-class background, and very few have migrant background. Some of these courses could be seen as elite education. For instance, as Nylander (2014) points out, jazz education at FHS is a programme that students must attend to gain access to the jazz music elite in Sweden. Studying this programme at any of the two most prestigious FHS delivering these courses is even more prestigious than studying at the national music conservatory. Thus, FHS constitute a diverse form of adult education, with services including offering courses aimed at compensating for previous school failures or the lack of educational attainment, providing vocational courses, as well as providing elite education in the cultural sphere. Some students live at the school, others do not.

An important hallmark of FHS is the idea of providing a specific kind of pedagogy, quite different from the one found in the regular school system. Such pedagogy includes, on the one hand, the idea of the collective as a starting point for the development of the individual. Such pedagogy is based on the idea of free and non-coercive relationships between students and teachers (see e. g., Paldanius, 2014). Another feature is that FHS pedagogy starts with the individual's prior experience and takes this as a point of departure, bringing this into the pedagogical process. A much more explicit part of the FHS pedagogy is also its focus on relations, both among students and between students and teachers (Paldanius 2014). When compared to FHS in the other Nordic Countries, Swedish FHS are often considered more pragmatic and academi-

cally oriented (Lövgren & Nordvall 2017). Democracy, empowerment, and collective learning are concepts that can be historically traced as having an impact on the self-image and identity of Swedish FHS. This identity and view of FHS has its deep-seated roots in the Enlightenment, which distinguishes Swedish FHS from, for example, the more romantic self-image and identity of the Danish FHS (Lövgren & Nordvall 2017).

4 Study associations today

The study associations form the other main part of Swedish popular education. There are ten national study associations, which have more or less decentralised organisations across Sweden. Since the first study associations emerged in the early 1900s, a number of new associations have been organised, some of them have merged in reorganisation processes, resulting in the present number. There is one independent association, the Folk University, with five local, university-connected organisations (which are foundations) as members. The other associations have different social movement organisations as members. These member organisations are e. g., religious, political, or cultural organisations, trade unions, or other types of movement. In 2019, the study associations' share of the state funding was almost 2 billion SEK.

The study circle, with the characteristics described above, is the central activity here. There are two main types of circles. Firstly, the study associations organise circles in different subjects, which are advertised, and anyone can register and participate. For many of these courses the participants pay a small fee. Secondly, a small group, private or from an organisation that is a member in or affiliated with the association, could initiate a study circle in a subject relevant to them. In this case, the study association supports the group or the organisation to organise the circle. These circles are thus to a large extent organised as learning opportunities for those who are active members and leaders in the organisations, as part of their internal development work.

The circles get funding for e. g. books and other study materials, and the circle leader might get an hourly wage, as long as certain conditions are fulfilled. The main requirements are that there should be at least three meetings and at least nine study hours in total and that there are 3–20 participants, including the leader. Thus, study circles are non-formal adult education taking place during leisure time. It should also be noted that the participants could be 13 years or older, which means that all study circles are not solely adult education. The other main activities organised by study associations, for which they could receive state funding, are the cultural events, e. g. concerts or theater plays, and they also have some degrees of freedom to organise other activities like weekend courses and workshops.

The state funded activities in these study associations are extensive. In 2019, they organised in total 266,600 study circles with 1.7 million participants. However, it is quite common with frequent participation – these participants were 624,000 individuals, which shows that many of them studied in more than one circle during a year. The same is true for cultural events. There were 375,000 such events during 2019, with

20 million participants (and Sweden has 10.4 Million inhabitants). In addition to this, the associations are free to organise other activities, where they like folk high schools sometimes e. g. deliver courses and programmes in MAE or in upper secondary school.

There are also certain conditions for each study association as an organisation to receive state funding via the national council. The association should e. g. have at least three member organisations and work with quality assurance in their activities. Finally, for all study associations, there is a national federation, which represents them in the Swedish national council of adult education (www.folkbildningsradet.se).

5 The emergence of municipal adult education

As described above, popular education has a long history in Sweden, and FHS and study associations could be described mainly as institutions providing non-formal adult education. It was not until the mid-20th century that a formal adult education system emerged in Sweden. Such progress was mainly based on the need to increase the supply of trained labour. As Sweden was not actively involved in WW2, the industry was operating at full pace. The first step towards the creation of MAE was taken in 1953, when the government made it possible for study associations to organise evening courses for adults. These courses acted as preparation for adults to register for the exam of an upper secondary school degree. In 1968 MAE was created as a place for adults to study to get a qualification at compulsory and upper secondary school level. At first it took the form of evening classes, with students who were part of the 'reserve of talent', who were highly motivated, and an aptitude to study (Fejes 2006a, 2006b). But in 1971, partly due to political pressure from the Swedish Trade union confederation, MAE came to be directed firstly towards those who were furthest away from the labour market as well as those with the lowest level of education. These developments were soundly grounded in the dominant discourse of that time, using adult education as a means of reducing the knowledge gap. Further reforms in the 1970s made it a legal right to take leave from work to study, and opportunities for study loans were introduced. This made it possible to organise MAE as daytime studies, and MAE came to take a form that was very similar to upper secondary school in how it was designed (classes of students, daytime study etc.).

The 1980s had few adult education reforms, except for the creation of a separate curriculum for MAE which came to govern MAE until 1994 when it was replaced by the same curriculum that governed compulsory and upper secondary school. The 1990s became a platform for carrying out many reforms closely connected to discourses on new public management and marketisation. In the wake of the financial crisis both a conservative government as well as a social democratic government, decentralised the entire education system introducing management by objectives. Municipalities now came to be responsible to fund as well as organise education, including adult education. Market like solutions were introduced, which in relation to MAE came to

emerge in the shape of a procurement system. Municipalities started to procure some of their MAE courses from private education providers, FHS and study associations.

Such developments were further supported by means of the state initiated and funded Adult Education Initiative (AEI), carried out between 1997 and 2002. With this initiative, introduced by the Social democratic government, the state funded 100,000 study places per year in MAE (part of which was directed to FHS), targeting those who had the lowest level of education. The aim was to halve the unemployment rate by raising the level of education in the supply side of the workforce (Ministry of finance 1996). The initiative brought 15 Percent of the labour force into adult education and new providers were encouraged to offer adult education, as the idea was that competition between many providers would lead to new pedagogical approaches as well as higher quality of adult education and a reduction in costs (Lumsden Wass 2004; Fejes 2006a, b). A variety of providers would cater for better adaptation to the individual needs of the students. The market-like solutions could also be seen as a way to create tighter couplings between policy, management and the teaching practice than perhaps had existed before. Today, MAE in most Swedish municipalities is organised as franchises for the public sector. A transnational law, the Purchase Act, which is used to establish and maintain procurement processes, regulates the transactions. At the beginning of the AEI in 1997, 14.4 Percent of all students participated in courses delivered by a non-public provider. In 2020 the proportion had increased to over 50 Percent (SNAE 2021).

6 Municipal adult education today

MAE is divided into four parts: basic education equivalent to compulsory school; adult education on the upper secondary school level; Swedish for immigrants; and MAE for those in special need. Adult education on the upper secondary level includes both courses that provide eligibility to enter higher education, as well as vocational courses. Today, the number of participants in MAE exceeds the number of participants in Swedish upper secondary school. In total, there were, in 2020, 400,000 participants in MAE, which equals approximately 6 Percent of the Swedish *adult* population (SNAE 2021).

The basis for the governing of MAE is the school law. which regulates the duties and obligations of the municipalities to fund and organise MAE. The law stipulates who has a right to participate, and the selection criterias for admission (SFS 2010), as well as laying down the specific aims of MAE. Firstly, the aim of MAE is to help students who previously failed in their schooling and/or who do not have qualifications from compulsory and/or upper secondary school. Such a target group includes migrants as well as those who have previously been educated in the Swedish educational system. Secondly, adult education should shape individuals who can partake in life as active democratic citizens and, thirdly, MAE has the function of preparing students for the labour market. The labour market function of MAE has always been the strongest

one, but its importance has grown over time (Rubenson et al. 1999; Fejes et al. 2018). This could not the least be seen in the addition of a new aim in 2021, which states that MAE should cater for the competence needed for the regional labour market. The labour-market focus is also evident in the funding of MAE. This part of Swedish adult education is basically a municipal responsibility, which should be funded within the budget of each municipality. However, since 2009, there has been targeted state funding for vocational education, where the municipalities receive subsidies for part of the costs if they cooperate regionally to increase the share of vocational education within MAE.

The next level of governing documents is the curriculum, which since 2012 is a separate one for adult education. Here, the frames for organising MAE are stipulated (SNAE 2012) which includes ideas that MAE should be flexible and individualized in its organising to meet each individual's needs. Such ideas are put into practice using individual study plans. Students pick courses they need in order to realise their aims, e. g. in order to get a job. To be flexible in its organisation, the intake to courses in MAE are continuous during the year, and there are no summer breaks. There are possibilities for distance education, as well as for deciding the pace of studies for the individual courses.

As municipalities are responsible for MAE they are also responsible for the quality of MAE. To audit the quality of MAE, the Swedish school inspectorate (SSI), on behalf of the government, audits the municipalities. Such audits focus on questions if the municipalities are following the law and regulations. However, the SSI only audits each municipality, and not the individual schools. Thus, each municipality must organise a system for auditing the schools delivering the MAE courses on their behalf (Mufic & Fejes 2020).

7 Conclusion

How then can we explain the high participation rates in adult education in Sweden? Based on our elaboration in this article, we would summarise the answer to such a question in the following ways.

- The long tradition of organised adult education, not the least the tradition of popular education.
- The strong connection between the State and actors in civil society (the corporatist welfare state).
- High ambition of the State – i. e. large amount of state funding as well as political ambitions of equality and of providing a qualified labour force.
- Laws and regulations that make it easier for adults to participate, i. e. the right to take a leave from work, childcare, education is free, the right for a student loan etc.

Acknowledgements
This article is a revised and updated version of some parts in chapter 1 in Fejes et al. (2018).

References

Dahlstedt, M. (2009). *Aktiveringens politik: Demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium (The Politics of Activation: Democracy and Citizenship for a New Millennium)*. Malmö: Liber.

Desjardins, R. & Rubenson, K. (2013). Participation patterns in adult education. *European Journal of Education, 48*(2), 262–280.

Edquist, S. (2009). *En folklig historia*. Umeå: Boréa.

Eurostat. (2021, 30. November). *Adult learning statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Adult_learning_statistics.

Fejes, A. (2006a). *Constructing the adult learner: a governmentality analysis*. Linköping: LiU-tryck.

Fejes, A. (2006b). The planetspeak discourse of Lifelong learning in Sweden – what is an educable adult? *Journal of Education Policy, 21*(6), 697–716.

Fejes, A., Dahlstedt, M., Olson, M. & Sandberg, F. (2018). *Adult Education and the Formation of Citizens: A Critical Interrogation*. London: Routledge.

Fejes, A., Muhrman, K. & Nyström, S. (Eds.) (2020). *Om vuxenutbildning och vuxnas studier: en grundbok*. Lund: Studentlitteratur.

Gustavsson, B. (2013). The Idea of Democratic Bildung: Its Transformations in Time and Space. In A.-M. Laginder, H. Nordvall & J. Crowther (Hrsg.), *Popular Education, Power and Democracy: Swedish Experiences and Contributions* (S. 35–49). Leicester and Cardiff: NIACE.

Larsson, S. (2013). Folk High Schools as Educational Avant-Gardes in Sweden. In A.-M. Laginder, H. Nordvall & J. Crowther (Hrsg.), *Popular Education, Power and Democracy: Swedish Experiences and Contribution* (S. 72–96). Leicester and Cardiff: NIACE.

Lövgren, J. & Nordvall, H. (2017). A short introduction to research on the Nordic folk high schools. *Nordic Studies in Education, (37)*2, 61–66.

Lumsden Wass, K. (2004). *Vuxenutbildning i omvandling: Kunskapslyftet som ett sätt att organisera förnyelse*. University of Gothenburg.

Micheletti, M. (1995) *Civil Society and State Relations in Sweden*. Aldershot: Avebury.

Mufic, J., & Fejes, A (2020). ‚Lack of quality' in Swedish adult education: a policy study. *Journal of Education Policy*. https://doi.org/10.1080/02680939.2020.1817567

Nylander, E. (2014). *Skolning i jazz: Värde, selektion och studiekarriär vid folkhögskolors musiklinjer*. Linköping: Linköping University electronic press.

Paldanius, S. (2014). *Sär-skild folkhögskolepedagogik? Erkännandets didaktik i Folkhögskolor*. Örebro: Örebro University.

Premfors, R. (2000). *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.

Regeringskansliet (2020). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*. https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21508.

Rubenson, K., Tuijnman, A. & Wahlgren, B. (1999). *Från Kunskapslyftet till en strategi för livslångt lärande*. (SOU 1999:141). Stockholm: Swedish government.

SCB (2021). *Folkhögskolornas korta kurser tappade mer än varannan deltagare 2020*. https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/folkhogskola/folkhogskolestatistik/pong/statistiknyhet/folkhogskolestatistik-2020/.

SFS (2010). *Skollagen*. (SFS 2010:8700). Stockholm: Swedish government.

SFS (2015). *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*. (SFS 2015:218.). Stockholm: Swedish government.

SNAE – The Swedish national agency for education (2021). *Statistik*. https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik.

Authors

Andreas Fejes, professor of adult education, Linköping University, Sweden.

Per Andersson, professor of education, Linköping University Sweden.

Review

Dieser Beitrag wurde nach der qualitativen Prüfung durch das Peer-Review und die Redaktionskonferenz am 11.11.2021 zur Veröffentlichung angenommen.

This article was accepted for publication following a qualitative peer review at the editorial meeting on the 11th of November 2021.

Hessischer Volkshochschulverband e. V. (hvv) (Hrsg.)
Hessische Blätter für Volksbildung (HBV) – 2022 (1)
DOI: 10.3278/HBV2201W008
ISSN: 0018–103X wbv.de/hbv hessische-blaetter.de

CC BY SA

Moderne Volkshochschulen – zentraler Bestandteil kommunaler Infrastruktur für Bildung

Klaus Hebborn

Zusammenfassung

Den Kommunen kommt eine wichtige Rolle für ein bedarfsgerechtes Bildungsangebot und eine moderne Bildungsinfrastruktur zu. Die Volkshochschulen sind als kommunale Weiterbildungszentren ein wichtiger Baustein der kommunalen Bildungslandschaft. Die Städte und Gemeinden unternehmen erhebliche Anstrengungen, die rund 900 Volkshochschulen in Deutschland für die Zukunft aufzustellen. Notwendig sind Investitionen in die bauliche Modernisierung und beim Ausbau der Digitalisierung. Bund und Länder sind gefordert, die Weiterentwicklung der Volkshochschulen durch eine angemessene Grundförderung und bei der Digitalisierung zu unterstützen. Notwendig ist ein gemeinsam getragener Masterplan digitale Bildung. Nur durch die Zusammenarbeit aller staatlichen Ebenen im Sinne eines kooperativen Föderalismus können zukunftsfähige Bildungsverhältnisse in Deutschland geschaffen werden.

Stichwörter: Investitionsbedarf; kommunale Bildungsverantwortung; Masterplan digitale Bildung; kooperativer Föderalismus

Abstract

The municipalities have an important role to play in providing a needs-based educational offer and a modern educational infrastructure. As municipal centres of continuing education, the Adult Education Centres are an important component of the municipal educational landscape. The cities and municipalities are making considerable efforts to prepare the approximately 900 Adult Education Centres in Germany for the future. Investments in structural modernisation and in the expansion of digitalisation are necessary. The federal and state governments are called upon to support the further development of the Adult Education Centres through adequate basic funding and digitisation. A jointly supported master plan for digital education is necessary. Sus-

tainable educational conditions in Germany can only be created through the cooperation of all levels of government in the sense of a cooperative federalism.

Keywords: Investment Needs; Municipal Responsibility for Education; Master Plan for Digital Education; Cooperative Federalism

1 Einleitung

Die Bildungspolitik steht vor erheblichen Herausforderungen. Neben einem bedarfsgerechten und qualitätsvollen Bildungsangebot geht es um Fragen der Chancengerechtigkeit und Teilhabe in der Gesellschaft. Die in der Pandemie verstärkt sichtbar gewordenen Defizite und Probleme in der Bildung müssen umfassend angegangen werden. Bildungs- und Unterstützungsstrukturen gilt es dahingehend weiter zu entwickeln, um strukturelle Bildungsungerechtigkeit und gesellschaftliche Ungleichheiten möglichst weitgehend abzubauen.

2 Bedeutung und Engagement der Kommunen in der Bildung

Den Städten und Gemeinden kommt in der Bildung eine stark gewachsene und weiter zunehmende Bedeutung zu. Sie sind nicht nur Träger der öffentlichen Schulen und einer Vielzahl weiterer Bildungseinrichtungen; in der frühkindlichen Bildung, der Kinder- und Jugendhilfe und der kulturellen Bildung haben sie die volle Aufgabenverantwortung. Die Weiterbildung mit der Volkshochschule als kommunalem Weiterbildungszentrum bildet im Konzept der kommunalen Bildungslandschaft, das der Deutsche Städtetag 2007 in seiner Aachener Erklärung entwickelt hat, einen zentralen Baustein. Es geht zum einen darum, ein bedarfsgerechtes und vernetztes Bildungsangebot entlang der gesamten Bildungsbiografie zu schaffen. Zum anderen müssen Zugänge zu Bildung geebnet und Chancengerechtigkeit für alle gefördert werden. Hierfür bedarf es eines kommunalen Bildungsmanagements sowie eines Monitorings, das die Entwicklung in regelmäßigen Bildungsberichten dokumentiert und der Politik vor Ort als Steuerungsgrundlage dient.

Ausgangspunkt für erfolgreiche Bildungsverläufe in den verschiedenen Lebensphasen ist die örtliche Ebene. Hier entscheiden sich Erfolg oder Misserfolg von Bildung, werden die Grundlagen für berufliche Perspektiven, gesellschaftliche Teilhabe und gleichzeitig die Zukunftsfähigkeit einer Stadt gelegt. Die Städte sind von Fehlentwicklungen in der Bildung ebenso betroffen, wie sie von erfolgreicher Bildung profitieren. Nirgendwo sonst als in der Stadt, im Stadtteil, im unmittelbaren Wohnumfeld können Probleme besser identifiziert und zielgenau gelöst werden. Entsprechend hat sich vielerorts ein Perspektivwechsel vollzogen: Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie die Erwachsenen- bzw. Weiterbildung sind zen-

trale Gestaltungsaufgaben zukunftsorientierter Kommunalpolitik. Gestaltung und Vernetzung stehen dabei im Mittelpunkt. Der Wechsel des kommunalen Aufgabenverständnisses erfolgt dabei vor allem aus der Erkenntnis, dass einem funktionierenden und modernen Bildungswesen sowie einem hohen Bildungsniveau eine zentrale Bedeutung für die Struktur- und Wirtschaftsentwicklung vor Ort zukommt.

3 Gleichwertige Bildungsverhältnisse und mehr Zusammenarbeit notwendig

Die Städte stoßen allerdings zunehmend an Grenzen, gute Rahmenbedingungen für erfolgreiche Bildung zu schaffen. Es fehlt an qualifiziertem Fachpersonal sowie an der notwendigen baulichen und digitalen Ausstattung der Bildungseinrichtungen. Sanierung und Modernisierung, die Anforderungen der Digitalisierung sowie neue bildungspolitische Anforderungen – wie der geplante Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter und Inklusion – können von vielen Städten nicht im erforderlichen Maße und zeitnah bewerkstelligt werden. Laut dem KfW-Kommunalpanel 2021 ist der Investitionsrückstand der Kommunen im Bereich Schule und Erwachsenenbildung auf inzwischen 46,5 Milliarden Euro gewachsen, was einem Anteil von 31 % am gesamten Investitionsstau entspricht. Darüber hinaus sehen sich Städte zunehmend mit sozialräumlich konzentrierten Problemlagen und Armutsrisiken konfrontiert. Ohnehin bestehende enge finanzielle Handlungsspielräume haben sich durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie weiter verschärft. Bei notwendigen Bildungsinvestitionen droht eine noch größere Abhängigkeit von der jeweiligen Haushaltslage der Stadt, mit weitreichenden Folgen für individuelle Bildungsverläufe wie auch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Damit die Städte ihre Verantwortung wahrnehmen und Gestaltungsmöglichkeiten in der Bildung nutzen können, müssen bildungspolitisch die Weichen für die Zukunft jetzt gestellt werden. Es bedarf insbesondere neuer Formen der Zusammenarbeit auf den verschiedenen staatlichen Ebenen, um Aufgaben und Anforderungen in der Bildung zukunftsorientiert bewältigen zu können.

4 Weiterbildung ist seit jeher eine kommunale Aufgabe

Die Aufgaben der Kommunen in der Weiterbildung werden maßgeblich bestimmt von den jeweiligen Weiterbildungs- bzw. Erwachsenenbildungsgesetzen der Länder. Die darin geregelten Finanzierungs- und Steuerungsmodelle sind von Land zu Land unterschiedlich. Je nach politischer Grundüberzeugung wird Weiterbildung entweder „staatsferner“ organisiert oder stärker durch das jeweilige Land gesteuert. Süddeutsche Länder wie beispielsweise Baden-Württemberg oder Bayern haben im Wesentlichen reine Finanzierungsgesetze mit einem allgemeinen Handlungsrahmen, innerhalb dessen die Weiterbildungsträger und -einrichtungen weitgehende Gestal-

tungsmöglichkeiten haben. In anderen Ländern wie z. B. Nordrhein-Westfalen hingegen ist Weiterbildung kommunale Pflichtaufgabe, verbunden mit dem Auftrag einer quantitativen und inhaltlichen Grundversorgung.

Unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung war und ist Kommunalität ein wesentliches Merkmal der Weiterbildung in Deutschland. Städte, Kreise und Gemeinden haben die allgemeine und berufliche Weiterbildung, ausgehend von der Forderung nach einem öffentlichen Weiterbildungssystem, seit jeher als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises im Rahmen der Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger verstanden. Weiterbildung zählt somit zu den Aufgaben der vom Grundgesetz in Artikel 28 Abs. 2 garantierten kommunalen Selbstverwaltung.

5 Milliarden für die Modernisierung der Volkshochschulen notwendig

Die über 900 Volkshochschulen in Deutschland, die weit überwiegend von den Kommunen getragen und finanziert werden, fördern mit ihren flächendeckenden und niedrigschwelligen Angeboten gleichberechtigte Teilhabe und zielen darauf ab, vorhandene Benachteiligungen abzubauen. Volkshochschulen bieten Sprach-, Integrations- und Grundbildungskurse sowie eine Vielzahl von Angeboten allgemeiner und beruflicher Weiterbildung an. Mit ihren Angeboten leisten sie einen unverzichtbaren bildungs- und gesellschaftspolitischen Beitrag für individuelle Lebenschancen, für die Zukunftsfähigkeit der Städte sowie für Integration und das Zusammenleben vor Ort. Auch ihr Engagement in der politischen Bildung ist aus kommunaler Sicht mit Blick auf die lokale Demokratie von besonderer Bedeutung.

Die Städte haben in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, die Volkshochschulen zu modernisieren und für die Zukunft aufzustellen. Dabei sind in vielen Städten ambitionierte und moderne Bildungshäuser – zumeist zentral gelegen und gut erreichbar – entstanden. In ihnen werden neue Lernformen erprobt und umgesetzt, sie stellen auch Orte des öffentlichen Diskurses und der Begegnung dar. Dem Campusgedanken folgend sind Volkshochschulen vielerorts mit anderen Bildungseinrichtungen wie beispielsweise Stadtbibliotheken oder Musikschulen räumlich und personell vernetzt worden. Volkshochschulen werden somit in Stadtentwicklungskonzepte einbezogen. Darüber hinaus haben viele Volkshochschulen auch ihre Kooperationen mit den Schulen vor Ort intensiviert.

Trotz dieser positiven Entwicklungen bestehen vielerorts erhebliche Probleme im Hinblick auf die räumliche Situation, den baulich-energetischen Zustand der Gebäude und die technische Ausstattung. Wenngleich die KfW-Zahlen nicht zwischen Schulen und Volkshochschulen differenzieren, dürfte der Sanierungs- und Modernisierungsbedarf bundesweit in die Milliarden gehen. Insbesondere bei der Digitalisierung der Einrichtungen besteht insbesondere bei der notwendigen Breitbandanbindung, der technischen Infrastruktur, der Ausstattung mit Endgeräten und dem technischen Support akuter Handlungsbedarf. Wie im Schulbereich stellt gerade die

Digitalisierung infrastrukturelle Erfordernisse auch an die Weiterbildungseinrichtungen. Diese Herausforderung gilt es, finanziell und organisatorisch zu bewältigen. Dabei ist klar, dass diese Aufgabe von den Kommunen allein nicht zu lösen sein wird, jedenfalls nicht flächendeckend und zeitnah.

6 Förderung der Weiterbildung durch Bund und Länder

Wenn es um den Erhalt und die (Weiter-)Entwicklung einer leistungsfähigen und bedarfsgerechten Bildungsinfrastruktur geht, sind aufgrund der föderalen Zuständigkeitsverteilung insbesondere die Länder gefordert. Sie müssen die Kommunen im Rahmen der Gemeindefinanzierung mit ausreichenden Finanzmitteln ausstatten, damit diese ihre Aufgaben zumal im Bereich der Infrastruktur bewältigen können. In der Weiterbildung sind die Länder aufgefordert, Volkshochschulen und anerkannte Weiterbildungseinrichtungen in anderer Trägerschaft bedarfsgerecht zu fördern. Dies betrifft die Grundförderung der Einrichtungen sowie die schulabschlussbezogenen Lehrgänge und Grundbildungsangebote. Zudem müssen außerschulische Bildungseinrichtungen wie Volkshochschulen, Bibliotheken oder Musikschulen an Infrastrukturprogrammen partizipieren können und dürfen nicht von der Förderung ausgeschlossen werden. In Analogie zum Digitalpakt für die Schulen sollte auch für Volkshochschulen und andere Bildungseinrichtungen ein entsprechender Förderrahmen unter Beteiligung des Bundes geschaffen werden. Deutschland braucht einen „Masterplan digitale Bildung“, der über die Schulen hinaus alle Bildungsbereiche erfasst. Darüber hinaus sollten auch Spielräume und Möglichkeiten für innovative Ansätze und Entwicklungen geschaffen werden. Ein Beispiel sind die im Zuge der Novellierung des Weiterbildungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen neu geschaffenen Fonds für Innovation und Entwicklung, mit denen jeder Volkshochschule finanzielle Mittel für zukunftsgerichtete Projekte bereitgestellt werden. Dieser Weg sollte konsequent fortgesetzt werden.

Angesichts der gesamtstaatlichen Bedeutung von Bildung ist weitergehend auch ein verstärktes und dauerhaftes Engagement des Bundes in der Bildung notwendig. Mit der Schaffung des Artikel 104c im Grundgesetz sind Investitionshilfen des Bundes im Schulbereich ermöglicht worden. Diese Möglichkeit sollte auf alle Bildungsbereiche ausgeweitet werden. Der Deutsche Städtetag tritt in diesem Sinne dafür ein, das sogenannte Kooperationsverbot abzuschaffen und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu einem „kooperativen Föderalismus“ weiterzuentwickeln. Darin einbezogen werden müssen auch die Kommunen. Leider ist festzustellen, dass richtungsweisende Gespräche wie etwa zur Digitalisierung der Schulen oder zum Ganztagsausbau i. d. R. zwischen Bund und Ländern stattfinden. Nach wie vor gibt es keine institutionalisierte und regelmäßige Form des Austauschs in der Bildung. Der Deutsche Städtetag bedauert das Scheitern des „Nationalen Bildungsrates“. Im Hinblick auf die gesamtstaatliche Koordination bildungspolitischer Fragen und Initiativen halten die Städte ein regelmäßiges und verbindliches Format des Austausches auf der

Bundesebene für notwendig, bei dem Bund, Länder und Kommunen gemeinsam Strategien zur Weiterentwicklung der Bildung erörtern. Nur durch Zusammenarbeit können zukunftsfähige Bildungsverhältnisse in Deutschland auf Dauer geschaffen werden.

Autor

Klaus Hebborn, Beigeordneter für Bildung, Kultur, Sport und Gleichstellung beim Deutschen Städtetag.

Review

Dieser Beitrag wurde nach der qualitativen Prüfung durch die Redaktionskonferenz am 11.11.2021 zur Veröffentlichung angenommen.

This article was accepted for publication following the editorial meeting on the 11th of November 2021.

Hessischer Volkshochschulverband e. V. (hvv) (Hrsg.)
Hessische Blätter für Volksbildung (HBV) – 2022 (1)
DOI: 10.3278/HBV2201W009
ISSN: 0018–103X wbv.de/hbv hessische-blaetter.de

CC BY SA

Bewährtes für die Zukunft neu aufgestellt: das novellierte Weiterbildungsgesetz in Nordrhein-Westfalen

Celia Sokolowsky, Ingrid Schöll

Zusammenfassung

Am 1. Januar 2022 trat die Novellierung des Weiterbildungsgesetzes (WbG) von Nordrhein-Westfalen in Kraft. Nach längerer Diskussion zwischen Politik, Verbänden und Mitgliedseinrichtungen wurde nicht nur die Förderkulisse angepasst und erweitert, sondern es wurden u. a. auch neue Finanzierungsinstrumente für Innovation und Maßnahmen der regionalen Bildungsentwicklung eingeführt. Der nachfolgende Beitrag beschreibt die Kernelemente der Novelle vor dem Hintergrund der Geschichte der Weiterbildungsgesetzgebung und -förderung in NRW sowie der Herausforderungen, die durch Querschnittsfragestellungen wie beispielsweise Digitalisierung, Bildung für nachhaltige Entwicklung und Bildungsberatung gegeben sind. Nicht zuletzt reflektiert der Beitrag auch die Rezeption der Gesetzesneufassung.

Stichwörter: Weiterbildungsgesetz; Volkshochschule; Pflichtaufgabe; Kommunalität; Förderung

Abstract

On 1 January 2022, the amendment of the North Rhine-Westphalia Continuing Education Act (WbG) came into force. After lengthy discussions between politicians, associations and member institutions, not only was the funding framework adapted and expanded, but new funding instruments for innovation and measures for regional educational development were also introduced. The following article describes the core elements of the amendment against the background of the history of CET legislation and funding in NRW and the challenges posed by cross-cutting issues such as digitalisation, education for sustainable development and educational guidance. Last but not least, the article also reflects on the reception of the new law.

Keywords: Continuing Education Act; Adult Education Centre; Compulsory Task; Communality; Funding

1 Struktur der Weiterbildung und das WbG NRW

Das Land NRW hat in Artikel 17 der Landesverfassung die Förderung der Erwachsenenbildung verankert. Diese Verpflichtung wird seit 1975 vor allem durch das Weiterbildungsgesetz (WbG) umgesetzt, dessen erster Absatz lautet: „Jede und jeder hat das Recht, die zur freien Entfaltung der Persönlichkeit und zur freien Wahl des Berufs erforderlichen Kenntnisse und Qualifikationen zu erwerben und zu vertiefen“ (§ 1 Abs 1 WbG).[1] Das Weiterbildungsgesetz beschreibt die Aufgaben der Weiterbildungseinrichtungen, die Ziele der Maßnahmen und die finanzielle Beteiligung des Landes an der Weiterbildung. Das Gesetz unterscheidet zwischen Weiterbildung in kommunaler Trägerschaft – den Volkshochschulen als Trägerinnen der kommunalen Pflichtaufgabe – und den Weiterbildungseinrichtungen in anderer Trägerschaft.

Die Volkshochschulen haben die Aufgabe, gemeinwohlorientiert, wohnortnah und flächendeckend in ganz NRW die Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten sicherzustellen. In Nordrhein-Westfalen gibt es 131 Volkshochschulen. 60 % von ihnen sind in Trägerschaft einer Gemeinde bzw. Stadt, bei einem Drittel wird die Volkshochschule von mehreren Kommunen betrieben in Form eines Zweckverbands, und bei etwa 7 % ist der Landkreis der Träger der Volkshochschule. Die dominante Organisationsform der Weiterbildungseinrichtungen in anderer Trägerschaft ist der Verein. Neben den Volkshochschulen arbeiteten im Jahr 2019 320 Einrichtungen in anderer Trägerschaft, davon etwa 110 Familienbildungsstätten (vgl. Kleemann-Göhring 2020). Seit 2017 ressortiert die Mehrzahl der Weiterbildungsrichtungen (auch die Volkshochschulen) im Ministerium für Kultur und Wissenschaft; die Familienbildung ist im Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration angesiedelt.[2] Und nach wie vor verteilen, unabhängig von der Basisfinanzierung, mehrere Ministerien – nicht immer untereinander koordiniert – Mittel für Weiterbildung.[3] Folgende Basisdaten wurden im Berichtssystem Weiterbildung 2019 veröffentlicht: Die berichterstattenden Einrichtungen verfügten 2019 über

5.870 Stellen, davon 3.047 hauptberuflich pädagogische Mitarbeitende	74.259 nebenberuflich Tätige, in der großen Mehrzahl Kursleitende

Die 430 Weiterbildungseinrichtungen, die sich 2019 an der Bildungsberichterstattung beteiligt haben, erbrachten

251.000 Veranstaltungen	3,6 Millionen Teilnahmen	6,3 Millionen Unterrichtseinheiten	1,2 Millionen Teilnehmertage

1 Vorausgegangen war im Jahr 1953 das Gesetz zur Zuschussgewährung an Volkshochschulen und andere nicht kommunale Einrichtungen (vgl. u. a. Hüser 2002, S. 229).

2 Seit vielen Jahren sind die Einrichtungen der Weiterbildung in NRW fast immer verschiedenen Ressorts zugeordnet. Für die Mehrzahl der Einrichtungen war bis 2017 das Ministerium für Schule und Weiterbildung zuständig. Im neu geschaffenen MKW gibt es mit Klaus Kaiser erstmals einen Staatssekretär für Weiterbildung.

3 Auf einer internen Tagung des LV NRW sagte Staatssekretär Kaiser, dass an einer koordinierten Verteilung der in mehreren Ministerien verteilten Weiterbildungsmittel gearbeitet werde; eine solche Koordination wird seit Längerem in Baden-Württemberg versucht (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020).

2.978 erfolgreiche Schulabschlussprüfungen im zweiten Bildungsweg wurden 2019 durchgeführt.

Auf die Einrichtungen entfielen im gleichen Zeitraum 718 Millionen Euro an Einnahmen und Zuschüssen (vgl. ebd., S. 10 f.).

2 Letzte Novellierung 1999

Das WbG wurde 1982 erstmalig und 1999 letztmalig novelliert. In der letzten Novellierung wurde nach einem umfänglichen Beratungsprozess mit mehreren Wissenschaftler*innen 1999 u. a. festgeschrieben:

- Reduzierung des geförderten Angebotskanons auf politische Bildung, arbeitswelt- und berufsbezogene Weiterbildung, kompensatorische Grundbildung, abschluss- und schulabschlussbezogene Bildung, Schlüsselqualifikationen mit den Komponenten Sprach- und Medienkompetenz
- Erhöhung der Förderung des hauptberuflichen Personals; die Gegenfinanzierung wurde über eine Reduzierung des Pflichtangebots an Unterrichtsstunden von 2.400 auf 1.600 (für Volkshochschulen, für andere auf 1.400) umgesetzt
- Anhebung der Mindestgröße für die Anerkennung als Weiterbildungseinrichtung von 600 auf 2.800 Unterrichtseinheiten und Kooperationsgebot für bestehende kleinere Einrichtungen bis 2004
- Einführung der Regionalkonferenz mit Wirksamkeitsdialog (vgl. Hüser 2002, S. 230 ff.).

Mit der Neufassung wurde die Weiterbildungsförderung zunächst gedeckelt und dann einschneidenden Sparmaßnahmen unterworfen, die als „Konsolidierungsbeiträge“ bezeichnet wurden. Die Einsparungen auf Kosten der Weiterbildungseinrichtungen dauerten 14 Jahre, ein Ende kündigte sich erst mit der Aufnahme Geflüchteter ab 2016 an.[4] In den Jahren bis 2004 fand eine Evaluation statt (vgl. Landesinstitut für Qualifizierung NRW 2004) und 2011 wurde das Gesetz durch das DIE ausführlich überprüft. Der Bericht enthält Handlungsempfehlungen zur Förder- und Finanzierungsstruktur der gemeinwohlorientierten Weiterbildung, zum zweiten Bildungsweg und zum Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz (vgl. DIE 2011).

3 Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes ab 2017

2017 nahm sich die neue Regierung von CDU und FDP in der Koalitionsvereinbarung vor, das Weiterbildungsgesetz aus dem Jahre 2000 zu reformieren und „eine angemessene und projektungebundene Grundausstattung für Volkshochschulen und

4 Die Kürzungen der Weiterbildung lagen 2015 noch bei 15 %. Sie wurden von 2016 an in mehreren Schritten zurückgenommen und letztlich 2017 abgeschafft (vgl. Supportstelle Weiterbildung NRW 2019, S. 10)

Weiterbildungseinrichtungen in freier Trägerschaft“ sicherzustellen (CDU & FDP NRW 2017, S. 17). Diese Aufgabe wurde federführend an das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) übergeben und diese Eckpunkte der Novellierung vorgestellt. Dazu zählen die Dynamisierung der Mittel für die institutionelle Förderung von Weiterbildungseinrichtungen, die Erhöhung der Mittel für den zweiten Bildungsweg/Nachholen von Schulabschlüssen, die Förderung der Digitalisierung in der Weiterbildung sowie die stärkere Einbindung von Weiterbildungseinrichtungen in regionale Bildungslandschaften (vgl. ebd.).

Das MKW strebte die Einbindung von Trägerverbänden der Weiterbildung in einem dialogischen, partizipativen Prozess an und gab ein Gutachten in Auftrag (vgl. Bogumil & Gehne 2019), dass sich mit folgenden Leitfragen beschäftigte:

- Wie können die Aufgaben und Leistungen der Weiterbildung für gesellschaftlichen Zusammenhalt und soziale Teilhabe sichtbar gemacht, im Kontext des gesamten Bildungssystems anerkannt und auf die Herausforderungen der Zukunft ausgerichtet werden?
- Wie können die fachlichen Vorgaben des Weiterbildungsgesetzes erfüllt werden, wenn Volkshochschulen und andere nach dem Weiterbildungsgesetz arbeitende Einrichtungen für ihre Angebote zukünftig neue Formate des Blended Learning bzw. des onlinegestützten Lernens einsetzen und darüber neue gesellschaftliche Herausforderungen des digitalen Lehrens und Lernens aufgreifen?
- Welche Voraussetzungen müssen dafür geklärt sein, damit die Einrichtungen in der Lage sind, entsprechende, am Bedarf orientierte Angebote zu entwickeln?
- Wie können zukünftig mehr Mittel als bisher gesetzlich festgelegt für die Finanzierung von Lehrgängen zum Nachholen eines Schulabschlusses zweckgebunden werden?
- Wie kann zukünftig im Weiterbildungsgesetz den u. a. durch Tariferhöhungen bedingten Kostensteigerungen der Träger und ihrer Einrichtungen bei den finanziellen Leistungen des Landes Rechnung getragen werden (Dynamisierung)? (Vgl. ebd., S. 3 f.)

Das in einem längeren Prozess erzielte Ergebnis ist ein revidiertes WbG, das am 1. Januar 2022 in Kraft trat und einige wichtige Merkmale aufweist:

Die Pflichtaufgabe Weiterbildung – übernommen von den kommunalen oder in kommunal strukturierten Zusammenschlüssen arbeitenden Volkshochschulen – besteht auch fast ein halbes Jahrhundert nach Verabschiedung der ersten Fassung des Weiterbildungsgesetzes fort. Der Pflichtkanon ist erweitert worden und umfasst nunmehr Angebote

- der politischen Bildung,
- der arbeitswelt- und berufsbezogenen Weiterbildung,
- der kulturellen Bildung,
- der kompensatorischen Grundbildung,
- der abschluss- und schulabschlussbezogenen Bildung,

- zur lebensgestaltenden Bildung und zu Existenzfragen einschließlich des Bereichs der sozialen und interkulturellen Beziehungen,
- zur Förderung von Schlüsselqualifikationen mit den Komponenten Sprachen und Medienkompetenz,
- einer Bildung für nachhaltige Entwicklung und
- der Gesundheitsbildung.

Die Dynamisierung der Personalförderung und zusätzliche Finanztöpfe geben Spielräume für das Erproben neuer Aufgaben. Monitoring-Instrumente und der neu eingerichtete Landesweiterbildungsbeirat (zusammengesetzt aus den Landesorganisationen der Weiterbildung und verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren) sollen eine zusätzliche qualitative Klammer bilden.

Für den zweiten Bildungsweg (ZBW) sind höhere Zuweisungen und eine Öffnung der Förderung für weitere Einrichtungen geplant. Die Volkshochschulen als dominante Trägerinnen des ZBW erhalten in diesem Zusammenhang eine höhere Personalförderung als die Weiterbildung in anderer Trägerschaft (WBAT).

Der Prozess der Erarbeitung des neuen Entwurfs war – wie bereits bei vorherigen Novellierungen – diskursiv und partizipativ, u. a. diente die Weiterbildungskonferenz NRW als Resonanzraum. Das Gesetz – eingebracht aus der Mitte des Parlaments von den Fraktionen der CDU, FDP, SPD und den Grünen – wurde am 30. Juni 2021 im Landtag einstimmig angenommen.

Im Einzelnen sind im Gesetzentwurf folgende neue oder modifizierte Fördergrundsätze und -elemente enthalten:

Im Zentrum der Förderung steht die Stärkung der Hauptberuflichkeit in Verbindung mit Innovationselementen.

Für das hauptberufliche pädagogische Personal erhalten die Volkshochschulen als Trägerinnen der Pflichtaufgabe 70.000 Euro pro Stelle, die WBAT erhalten 60 % dieser Personalförderung als Zuschuss für hauptberuflich tätige Pädagoginnen und Pädagogen. Garantiert ist eine zweiprozentige Dynamisierung bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2025.

Die Anpassungen sollen keine finanziellen „Verlierer“ mit sich bringen. Sollte eine Einrichtung durch die neue Förderstruktur rechnerisch weniger Mittel erhalten als vor der Gesetzesänderung, greift ein Ausgleichsbetrag. Dies betrifft vor allem WBAT, die zuvor eine Förderung nach durchgeführten Unterrichtseinheiten erhielten und künftig ihrer Leistungsfähigkeit entsprechend eine Personalförderung erhalten. Volkshochschulen erhalten Personalförderung nach einem gleichbleibenden Einwohnerschlüssel.

Hinzu kommt eine sogenannte „Entwicklungspauschale“ von 5 % des Höchstförderbetrags pro Einrichtung bzw. mindestens 10.000 Euro (2022 noch 2,5 % bzw. 5.000 Euro). Die Entwicklungspauschale ist von den Einrichtungen frei einsetzbar für Personal, Leistungen, Material und Infrastruktur. Es werden keine Vorgaben oder Schwerpunkte vonseiten des Landes gesetzt.

Für den ZBW werden die Mittel verdoppelt, von fünf auf rund zehn Millionen Euro. Damit wird „ein entscheidender Beitrag zur Qualität (Hauptamtlichkeit) geleistet. Das Budget ist ggf. anzupassen, wenn sich ein weiterer Bedarf ergibt“ (Drucksache 17/14360, 2021, des Landtags von NRW).

Im Innovationsfonds stehen ab 2023 jährlich eine Million Euro für Projekte zur Verfügung, die von den Einrichtungen zu beantragen sind. Auch dieser Fonds wird nach zwei Jahren evaluiert.

Für die Volkshochschulen steht ein Sondertopf von einer Million Euro für „Maßnahmen zur regionalen Bildungsentwicklung“ zur Verfügung. Ziel ist die Vernetzung in regionalen Bildungslandschaften, Information über Angebote zur Alphabetisierung, Grundbildung und das Nachholen von Schulabschlüssen sowie die Förderung von allgemeiner Bildungsberatung.

Angestrebt wird eine Entbürokratisierung der Mittelverwaltung. Dies beinhaltet etwa den Wegfall der Mindestteilnehmendenzahl und der Landeskinderregelung, mithin auch die Anerkennung von digital erbrachten Angeboten. Eine Verordnung zur Umsetzung des Gesetzes sowie spezifische Details zu Förderbedingungen stehen noch aus.

4 Kommentierungen, Perspektiven und Herausforderungen

In vielen Diskussionsrunden und Kommentaren wurden die neuen finanziellen Förderinstrumente positiv herausgestellt. Um 20 Millionen Euro ist die Landesförderung der Weiterbildung seit 2019 angewachsen, von 112 auf 132 Millionen Euro. Der Aufwuchs ist relevant und die erhöhte Personalförderung deckt im Wesentlichen die Kosten der pädagogischen Mitarbeitenden. Mit der Dynamisierung ist zumindest mittelfristig abgesichert, dass die Landesmittel für die Weiterbildung nicht real sinken. Insbesondere der ZBW erhält deutlich mehr Mittel für einen Ausbau der nachholenden Schulabschlüsse. In einem Entschließungsantrag der Fraktionen CDU, SPD, FPD und Grüne im Landtag wurde betont, dass die Auskömmlichkeit der Finanzierung des ZBW zeitnah evaluiert werden soll, um ggf. nachzusteuern.

Gleichzeitig bilden die Landesmittel für die Weiterbildung weiterhin einen sehr bescheidenen Anteil von 1,33 % des Haushalts im Ministerium für Kultur und Weiterbildung. Die Rolle einer glaubwürdigen „vierten Säule des Bildungssystems“ kann so nicht erfüllt werden, auch wenn die Bedeutung der Weiterbildung in der Transformationsgesellschaft objektiv zunimmt und im politischen Raum betont wird, wie es im Entschließungsantrag der Fraktionen des Landtags NRW heißt: „Individuelle, familiäre, gesellschaftliche, berufliche und soziale Lebensumstände befinden sich stets im Wandel und bringen neue Anforderungen mit sich. Lebensbegleitendes Lernen ge-

winnt zunehmend an Bedeutung – für nahezu alle Lebensbereiche. Die Weiterbildungsinfrastruktur gehört zur Daseinsvorsorge." (Drucksache 17/12852, 2021)[5]

Über die Grenzen NRWs hinaus erkennt die Bildungspolitik im novellierten WbG eine exemplarische Reaktion auf objektive Anforderungen einer Gesellschaft im Wandel (vgl. Rossmann 2021). Das nordrhein-westfälische Gesetz wird hier zum „guten Vorbild" wegen der neuen Akzente in Fragen von Nachhaltigkeit und Integration, aber auch aufgrund des hohen Stellenwerts von Volkshochschulen als „Inkubator von Innovation" (ebd., S. 50). Doch auch Rossmann mahnt den weiteren, deutlichen Ausbau der Finanzierung an, insbesondere vor dem Hintergrund steigender Honorarkosten für Dozierende, die zur Absicherung von freiberuflich Tätigen und zur Qualitätssicherung des Angebots nötig sind.

Abseits der Finanzierungsfragen wird in der Debatte in NRW allgemein die Verschlankung der Vorgaben begrüßt, so z. B. dass die Förderfähigkeit von Kursen nicht mehr an die Zahl von mindestens zehn Kursteilnehmenden gebunden ist.

Zum Problem wird für viele Einrichtungen, Volkshochschulen wie andere Weiterbildungsträger, jedoch die zunehmende Bewältigung von Querschnittsaufgaben. So bindet z. B. das Netzwerkmanagement im Bereich der Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE) oder die Digitalisierung personelle Ressourcen.

Klärungsbedarf gibt es zur Operationalisierung des Begriffs BNE. Wird er in einigen Landesministerien und in einigen Kommunen oft verkürzt mit Umweltbildung gleichgesetzt, so ist der umfassende Nachhaltigkeitsbegriff, mit den Komponenten Wirtschaft, Ökologie, Kultur und Soziales, eine Herausforderung für die Weiterbildung. Allein die Diskussion um die künftige Relevanz der BNE im WbG unterstreicht eindrücklich, dass die Kommunen im Jahr 2021 in Nordrhein-Westfalen sehr divergierende strukturelle und finanzielle Ausgangsbedingungen für die Arbeit an diesem Thema aufweisen: In einigen Städten gibt es bereits kommunale Nachhaltigkeitsstrategien, in die sich Volkshochschulen und andere Weiterbildungseinrichtungen einbringen können oder müssen, in anderen beginnt die Debatte gerade erst und Weiterbildungseinrichtungen werden ggf. von Beginn an in unterschiedlicher Form involviert. Wie immer der Prozess verläuft, er verlangt nach Netzwerkarbeit, die meist quer zur Kursplanungsarbeit liegt und Ressourcen erfordert. Für die Digitalisierung lässt sich Ähnliches sagen: Es gibt gut ausgestattete Kommunen mit Digitalisierungsplänen und externer Unterstützung (etwa über einen Chief Digital Officer), und es gibt andere, die gerade erst in den Startlöchern stehen. Je nach kommunaler Rahmenbedingung haben die Weiterbildungseinrichtungen mehr oder weniger Einflussmöglichkeit und Aktionsradius.

5 In der neuesten OECD-Studie wird deutlich, dass sich die Ungleichheit in den Bildungschancen bildungsbereichsübergreifend fortsetzt: „Und schließlich wissen wir, dass die Vorbereitung der Schüler auf lebenslanges Lernen für Weiterbildungen und Umschulungen im Erwachsenenalter entscheidend ist, um sicherzustellen, dass sie gegenüber Megatrends und extremen Ereignissen resilient sind.
Allerdings liegt im Durchschnitt der OECD-Länder die Teilnahmequote von Geringqualifizierten an der Erwachsenenbildung 40 Prozentpunkte unter der von hoch qualifizierten Erwachsenen. Die Wahrscheinlichkeit, sich weiterzubilden, ist bei älteren Erwachsenen um 25 Prozent geringer als bei den 25- bis 34-Jährigen. So muss Bildung nicht nur früh ansetzen, sondern enger mit anderen öffentlichen Sektoren und der Wirtschaft zusammenarbeiten, um flexiblere Pfade in das und aus dem Bildungssystem zu schaffen, die sich parallel zu den Anforderungen des Arbeitsmarkts entwickeln." (OECD 2021, S. 12)

Begrüßenswert ist, dass für Aktivitäten in diesen Bereichen Sondertöpfe zur Verfügung stehen, mit dem Innovationsfonds und den Mitteln für regionale Bildungsentwicklung wurden zwei neue Finanzierungsinstrumente geschaffen. Dennoch ist es für Weiterbildungseinrichtungen schwierig, solche Prozesse qualitativ zu verstetigen, wenn sie immer nur temporär über Projekte abgesichert sind.

Kritisch sind hier insbesondere als Projektmittel jährlich vergebene Förderungen von regionalen Bildungsnetzwerken und Bildungsberatung zu betrachten. Diese Arbeitsfelder können als Kernaufgabe der Weiterbildung gelten, sie benötigen daher ein Mindestmaß an Planungssicherheit und sind mit einer jährlich neu zu beantragenden Förderung nicht angemessen bedient. Die vorhandenen Finanzierungsstrukturen zu beruflichen Beratungsinstrumenten basieren meist auf EU-Fördermitteln und werden in unregelmäßigen Abständen von Bund und Land immer wieder neu definiert und angepasst. Die Sicherung des Zugangs zu diesen Förderinstrumenten ist für die Weiterbildung mit erheblichem personellen Aufwand verbunden.

Eine Herausforderung wird es sein, alle Mittel, mit denen die Weiterbildung ihre knappen Ressourcen zusätzlich temporär oder in seltenen Fällen dauerhaft anreichern kann, sinnvoll zu koordinieren, unter Hintanstellung möglicher Ressortegoismen einzelner Ministerien. Dies betrifft vor allem die Digitalisierung, bei der die Weiterbildung selten längerfristig und verlässlich an Landes- oder Bundesförderung partizipieren kann. Im Entschließungsantrag des Landtags NRW vom März 2021 heißt es daher: „Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass die gemeinnützige Weiterbildung gegenüber der Digitalisierung in der Lehre sehr aufgeschlossen gegenübersteht, jedoch häufig nicht die Möglichkeit hat, sich an entsprechenden Förderprogrammen des Bundes oder der Länder zu beteiligen, obwohl beispielsweise Volkshochschulen die gleichen Träger wie die Schulen haben. […] Es ist zu begrüßen, wenn Einrichtungen der gemeinnützigen Weiterbildung grundsätzlich der Zugang zu Förderprogrammen im Bildungsbereich von Bund und Land ermöglicht würde“ (Drucksache 17/14360, 2021).

Interessant wird die Diskussion über die neuen regionalen Bildungsnetzwerke in Zeiten der verstärkten Nutzung digitaler Medien. In den vertikal strukturierten regionalen Bildungslandschaften fanden und finden sich Einrichtungen zusammen, die in ordnungspolitisch ganz unterschiedlichem Maße selbst darüber entscheiden konnten und können, ob Digitalisierung mittelfristig eine Alternative zu herkömmlichen Kursen ist: Allein Schulen und Weiterbildungseinrichtungen eröffnen sich in dieser Frage verschiedene Entwicklungspfade. Horizontale Kooperationen verschiedener Weiterbildungseinrichtungen untereinander allerdings stehen im Digitalzeitalter vor neuen Herausforderungen, denn die Plattformen und ihr Management kennen bei reinen Onlineaktivitäten keine Regionen. Es wird für die Weiterbildung in NRW darauf ankommen, die digitalen Formate zu nutzen, um die vor Ort verankerte Arbeit zu stärken, zu erweitern und inklusiver zu gestalten – und nicht auf einem entgrenzten Onlinemarkt untereinander um Teilnehmende zu konkurrieren.

Daher kann festgehalten werden, dass das neue WbG zwar einerseits Chancen bietet, andererseits aber mit einigen Unsicherheiten behaftet ist, fehlt es doch in vie-

len wichtigen Querschnittsthemen – beispielhaft genannt wurden BNE, Digitalisierung, Beratung und Regionalisierung – an einer verlässlichen Grundfinanzierung. Die angekündigte Evaluation wird zeigen, ob und, wenn ja, wie diese Herausforderung mit den angekündigten projektbezogenen Finanzierungsinstrumenten bewältigt werden kann.

In einer vorläufigen Zusammenfassung bleibt anzumerken, dass mit dem neuen Gesetz

- die Pflichtaufgabe Weiterbildung, in Trägerschaft der Volkshochschulen, erhalten bleibt und aufgewertet wurde,
- die Einrichtungen weiterhin auf professionelle und qualitätssichernde, planende Hauptberuflichkeit angewiesen sind: Die neuen, zusätzlichen Aufgaben für Fachbereichsleitende werden schon lange diskutiert; in immer kürzerer Folge kommen weitere hinzu – zuletzt BNE (vgl. Schöll 2006),
- die Weiterbildung in NRW einem holistischen Bildungsbegriff verpflichtet ist. In einer modernen Arbeitsgesellschaft, in der die Work-Life-Balance einen immer höheren Stellenwert einnimmt, lässt sich kaum noch unterscheiden, was primär und sekundär zur Stärkung der allgemeinen und damit beruflichen Handlungsfähigkeit beiträgt,
- die Konzentration auf funktionsadäquate Einrichtungen mit einer bestimmten Mindestgröße erhalten bleibt,
- die Weiterbildung in ihren Bildungsveranstaltungen weiterhin mit der Doppelstruktur einer qualifizierten Hauptberuflichkeit (z. B. im zweiten Bildungsweg) und einer für das breite Bildungsangebot notwendigen qualifizierten Nebenberuflichkeit arbeiten wird, denn nach wie vor sind viele Dozentinnen und Dozenten nebenberuflich tätig und orientieren den Umfang ihre Lehrtätigkeit beispielsweise an den immer wieder nach oben angepassten, steuerlich honorierten Übungsleiterpauschalen,
- die aus der Aufhebung der Landeskinderregelung für Digitalveranstaltungen resultierenden Folgen (nicht zuletzt mit Blick auf die statistische Anerkennungsfähigkeit von Veranstaltungen) ebenso im Blick behalten werden müssen wie die strukturellen Folgen der Aufhebung der Durchschnittsbelegung von zehn Teilnehmenden in den Kursen und Lehrveranstaltungen; beide Regelungen beinhalten einen Vertrauensvorschuss, dem die Weiterbildung verpflichtet ist,
- wie bereits bei vorherigen Anpassungen eine Überprüfung der Finanzierungsstruktur für Regel- und Sonderfinanzierungen erfolgen wird; angesichts möglicher Disparitäten bei der Regel- wie bei der Sonderförderung (z. B. ZBW) ist ein umfängliches finanzielles Monitoring erforderlich.

Literatur

Bogumil, J. & Gehne, D. H. (2019, 20. August). *Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes in NRW. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft (MKW)*, https://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/weiterbildungsgutachtenendfassung.pdf

CDU & FDP NRW (2017, 26. Juni). *Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017–2022.* https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/downloads/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf

DIE – Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2011, Februar). *Lernende fördern – Strukturen schützen. Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes (WbG) Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen*. http://www.die-bonn.de/doks/2011-evaluation-weiterbildungsgesetz-nrw-01.pdf

Drucksache, 17/12852 (2021, 2. März). https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-12852.pdf

Drucksache, 17/14360 (2021, 29. Juni). https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-14360.pdf

Hüser, H. W. (2002). Nordrhein-Westfalen. In P. Faulstich & P. Vespermann (2002), *Weiterbildung in den Bundesländern. Materialien und Analysen zu Situation, Strukturen und Perspektiven* (S. 229–245). Weinheim/München: Juventa.

Kleemann-Göhring, M. (2020, Dezember). *Berichtswesen Weiterbildung NRW. Datenreport Weiterbildung NRW, Berichtsjahr 2019* (hrsg. v. d. Supportstelle Weiterbildung/QUALIS NRW – Qualitäts- und UnterstützungsAgentur – Landesinstitut für Schule). Soest. https://www.supportstelle-weiterbildung.nrw.de/cms/upload/PDF/Datenreport_Weiterbildung_NRW_-_Berichtsjahr_2019.pdf

Landesinstitut für Qualifizierung NRW (2004). *Evaluation der Wirksamkeit des Weiterbildungsgesetzes NRW. Lebenswelt- und Arbeitsmarktbezug in einem korrespondierenden Modell lebensbegleitenden Lernens*. Gutachten. http://www.netzwerk-weiterbildung.info/upload/m42caaa7ed05ed_verweis1.pdf

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2021). *Bildung auf einen Blick, 2021. OECD-Indikatoren*. https://www.oecd-ilibrary.org/education/bildung-auf-einen-blick_19991509

Rossmann, E.-D. (2021). Weiterbildung ante portas. *weiter bilden, 28*(3), 49–52.

Schöll, I. (2006). Veränderungsanforderungen an haupt- und nebenberufliche Mitarbeitende in der öffentlichen Weiterbildung. In: K. Meisel & C. Schiersmann (Hrsg.), *Zukunftsfeld Weiterbildung. Standortbestimmungen für Forschung, Praxis und Politik. Ekkehard Nuissl von Rein zum 60. Geburtsta* (S. 171–181). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020, November). *Sicherheit und Chancen im Wandel – eine ressortübergreifende Qualifizierungsoffensive für Baden-Württemberg.* https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Anlagen_PMs_2021/210209_Weiter-mit-Bildung_BW.pdf

Supportstelle Weiterbildung (Hrsg.) (2019). *Datenreport Weiterbildung NRW – Berichtsjahr 2019.* Soest: Landesinstitut für Schule.

Autorinnen

Celia Sokolowsky, Direktorin des Landesverbandes der Volkshochschulen von Nordrhein-Westfalen.

Dr. Ingrid Schöll, Leiterin der Volkshochschule Bonn.

Review

Dieser Beitrag wurde nach der qualitativen Prüfung durch die Redaktionskonferenz am 11.11.2021 zur Veröffentlichung angenommen.

This article was accepted for publication following the editorial meeting on the 11th of November 2021.

Hessischer Volkshochschulverband e. V. (hvv) (Hrsg.)
Hessische Blätter für Volksbildung (HBV) – 2022 (1)
DOI: 10.3278/HBV2201W010
ISSN: 0018–103X wbv.de/hbv hessische-blaetter.de

CC BY SA

Die bildungspolitische Bedeutung des Europäischen Sozialfonds für die Erwachsenenbildung

Am Beispiel der österreichischen Volkshochschulen

Gerhard Bisovsky

Zusammenfassung

Der Beitrag setzt sich mit der Bedeutung des Europäischen Sozialfonds (esf) für die österreichische Erwachsenenbildung auseinander und informiert über konkrete Maßnahmen, die mit esf-Mitteln kofinanziert werden. Die Relevanz des esf gilt für die Bildungsträger und auch für die staatliche Erwachsenenbildungspolitik. Für die Volkshochschulen ist wichtig, dass genuine VHS-Themen durch die esf-Programme unterstützt werden. Mit esf-kofinanzierten Maßnahmen gelingen wichtige Beiträge zur Höherqualifizierung bzw. zum Ziel der upskilling pathways der Europäischen Union.

Stichwörter: Europäischer Sozialfonds; lifelong learning; Bildungspolitik; upskilling pathways; Höherqualifizierung; Bildungsteilnahme

Abstract

The article deals with the importance of the European Social Fund (esf) for Austrian adult education and provides information about concrete measures that are co-financed with esf funds. The relevance of the esf applies to the education providers and also to the state adult education policy. For the Adult Education Centres, it is important that genuine VHS topics are supported by the esf programmes. Measures co-financed by esf make important contributions to higher qualification and to the goal of the "upskilling pathways" of the European Union.

Keywords: European Social Fund; Lifelong Learning; Education Policy; Upskilling Pathways; Upskilling; Educational Participation

1 Einleitung

Dem Europäischen Sozialfonds (esf) kommt in der österreichischen Bildungspolitik eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu und er trägt zu einer weitgehend stabilen Erwachsenenbildung bei. Mehrere wichtige bildungspolitische Maßnahmen werden aus Mitteln des esf kofinanziert. Die Volkshochschulen sind Trägerinnen vieler dieser Maßnahmen und sie haben gemeinsam mit anderen Trägern der Erwachsenenbildung dazu beigetragen, dass aus Projekten in der Folge Programme wurden, die sich im Regelfall durch mehrjährige Laufzeiten sowie durch Kontinuität auszeichnen.

Die Genese der Basisbildung in Österreich gibt ein gutes Beispiel für einen typischen Entwicklungsprozess im Bereich der staatlichen Erwachsenenbildungspolitik ab.

2 Basisbildung in Österreich: von Projekten zu Programmen

Das Thema einer nicht hinreichenden Grundbildung bzw. eines funktionellen Analphabetismus war in der Erwachsenenbildung in den 1980er Jahren bekannt. Bereits früher gab es seitens der Erwachsenenbildung Unterstützung mit gebührenfreien Kursen z. B. beim Schreiben. Mit der Rechtschreibreform Mitte der 1990er Jahre manifestierte sich in zahlreichen Kursen ein großer Bedarf an Grundbildung im Schreiben und in weiterer Folge auch im Leseverständnis. Viele Jahre wurde das Thema in Österreich ignoriert: Ein solches Problem konnte nicht existieren, denn wir hätten ein gutes und funktionierendes Schulsystem, so oder ähnlich lautete die Argumentation. Anfänglich wurden die Bedarfe bei Personen mit Migrationshintergrund geortet und hier wurden auch von den Volkshochschulen und anderen Erwachsenenbildungseinrichtungen zahlreiche Bildungsaktivitäten realisiert, die aus Projektmitteln der Gebietskörperschaften kofinanziert wurden.

Eines der ersten österreichischen Projekte zur Basisbildung für Menschen mit deutscher Muttersprache wurde vom Verband Wiener Volksbildung entwickelt und 1990 an der Wiener Volkshochschule Floridsdorf umgesetzt (vgl. Brugger et al. 1997). Dabei ging es insbesondere um die „Befähigung der TeilnehmerInnen mit Hilfe des schriftlichen Ausdrucks selbstbewusst am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen“ (Cennamo et al. 2018, S. 99). In diesem Modell wurde ein „spezifischer österreichischer ‚Spirit‘ ausgeprägt […], der bis heute beibehalten werden konnte“ (ebd., S. 95).

In der Folge wurden in mehreren Bundesländern ähnliche Projekte entwickelt und umgesetzt und aus EU-Mitteln kofinanziert. Die Equal-Programme mit mehrjährigen Laufzeiten gaben eine gute Grundlage für pädagogische Aktivitäten ab und erlaubten über die konkreten Maßnahmen hinaus auch Entwicklungsarbeit. Aber sie blieben Projekte mit allen Unsicherheiten bezüglich einer Weiterführung.

Mit der 2012 ins Leben gerufenen „Initiative Erwachsenenbildung“ wurden verschiedene aus unterschiedlichen Quellen finanzierte Projekte in eine österreichweite Bildungsmaßnahme transferiert. Die Maßnahme wurde nach europäischem Vorbild mit einem Programmplanungsdokument unterlegt und Qualitätskriterien wurden für die durchführenden Organisationen und für Lehrende definiert. Die „Initiative Erwachsenenbildung“ besteht aus zwei Programmteilen, die gebührenfrei umgesetzt werden: Basisbildung und Pflichtschulabschluss. Die Initiative wurde auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und in Form einer Kooperationsvereinbarung des Bundes und der Länder wird sie von beiden Gebietskörperschaften finanziert. Später kamen noch Fördermittel des esf hinzu.

Eine langjährige Forderung der Erwachsenenbildung war der „erwachsenengerechte Pflichtschulabschluss“, der Ende 2012 mit dem Pflichtschulabschluss-Prüfungsgesetz realisiert wurde. Zuvor mussten Erwachsene für einen positiven Abschluss Prüfungen in allen Hauptschulfächern bestehen. Erst mit diesem Gesetz wurde in Analogie zur Berufsreifeprüfung bzw. der Studienberechtigungsprüfung[1] ein Verfahren geschaffen, das berufliche und andere Erfahrungen hinsichtlich des schulischen Wissens validierte und somit einer Anerkennung unterzog. Damit wurde der zweite Bildungsweg zu einer echten second chance für Erwachsene (vgl. Bisovsky 2021) und ermöglichte einen Bildungsabschluss im Sinne einer Lebensphasenorientierung, wie wir sie als eine der strategischen Leitlinien in der österreichischen Lifelong-learning-Strategie[2] finden.

3 Erwachsenenbildungspolitik in Österreich und die Bedeutung des esf

Ein zunehmendes staatliches Engagement unterstützte die bessere Verortung bzw. Integration erwachsenenbildnerischer Aktivitäten im Bildungssystem und hat zweifelsohne auch einen Bedeutungszuwachs der Erwachsenenbildung zur Folge gehabt. Zahlreiche Impulse und Initiativen gingen von verschiedenen Akteur*innen aus und in vielen Fällen waren die Institutionen der Erwachsenenbildung treibend, die in der gemeinsamen Arbeitsplattform Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs (KEBÖ) tätig sind. Dies war in der Geschichte der Erwachsenenbildungspolitik nicht immer so, insbesondere in den 1970er Jahren gingen viele Impulse und Initiativen von staatlichen Stellen aus (vgl. Bisovsky 1991). Einige der heute gut sichtbaren und bundesweit umgesetzten Initiativen sind der zweite Bildungsweg mit dem Programm „Berufsreifeprüfung“, die im vorhergehenden Abschnitt bereits kurz besprochene

1 Beide Prüfungen stehen in unterschiedlicher Weise für Durchlässigkeit: Die Berufsreifeprüfung öffnet grundsätzlich den Hochschulzugang für alle Studienrichtungen, während die Studienberechtigungsprüfung auf ein bestimmtes Studium vorbereitet, das im Zusammenhang mit der beruflichen Entwicklung steht. In beiden Fällen werden berufliche Erfahrung und Kompetenz anerkannt.

2 Die Lifelong-learning-Strategie LLL:2020 wurde in mehreren Prozessphasen entwickelt und schließlich 2011 von damals vier Ministerien bzw. Minister*innen unterzeichnet: Bildung, Wissenschaft und Forschung, Arbeit und Soziales sowie Wirtschaft.

„Initiative Erwachsenenbildung", die „Initiative Bildungsberatung" und im Themenbereich Qualität das Gütesiegel Ö-Cert sowie die Weiterbildungsakademie (wba) im Bereich der Professionalisierung. Zusätzlich ist noch die Umstellung der jährlichen Förderung der Bundesverbände der gemeinnützigen Erwachsenenbildung auf dreijährige Leistungsvereinbarungen zu nennen. Bis auf die Leistungsvereinbarungen und das Ö-Cert werden alle genannten bildungspolitischen Initiativen aus esf-Mitteln kofinanziert. Die Berufsreifeprüfung finanziert sich zwar aus den Beiträgen der Teilnehmenden, allerdings wurden und werden bedeutende Innovationen durch Projekte mit esf-Kofinanzierung entwickelt und umgesetzt.

Politik materialisiert sich in Form von Ausgaben der öffentlichen Hand bzw. durch entsprechende Budgets, die für Aktivitäten und Institutionen zur Verfügung stehen. Daher ergibt es auch Sinn, die Budgets für die Erwachsenenbildung genauer zu betrachten, wobei wir in diesem Fall das Bundesbudget heranziehen. Im Bundesvoranschlag 2021 macht der Anteil der esf-Mittel an den Förderungen, die der Erwachsenenbildung zur Verfügung gestellt werden (Transferaufwand), 8,8 % aus.

Tabelle 1: Anteil des esf-Budgets am Budget für Erwachsenenbildung (Quelle: Bundesvoranschlag 2021, Detailbudget 30. Januar 2006 Lebenslanges Lernen)

	Budget 2021
Auszahlung aus Transfers	38,47 Millionen Euro
esf	3,4 Millionen Euro
Anteil esf am Transferaufwand	8,8 %

Anmerkung: In dieser Zahl nicht enthalten sind die Aufwendungen für das Bundesinstitut für Erwachsenenbildung. Als nachgeordnete Dienststelle des Bildungsministeriums kann es nicht Begünstigter von esf-Mitteln sein. In einer Gesamtdarstellung des Budgets für Erwachsenenbildung sind diese Aufwendungen jedenfalls hinzurechnen.

Eine andere Perspektive ergibt sich, wenn wir die aus esf-Mitteln kofinanzierten Projekte betrachten, die dem Bildungsressort und der Erwachsenenbildung zuzurechnen sind. Dies betrifft den Interventionsbereich 117, der die Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen[3] zum Ziel hat. Für die esf-Periode 2014 bis 2020 beträgt die Gesamtsumme der genehmigten Vorhaben in diesem Interventionsbereich 164,3 Millionen Euro, das sind jährlich rund 23,5 Millionen Euro, die für die Träger erwachsenenbildnerischer Maßnahmen genehmigt wurden. Der Anteil des Interventionsbereiches 117 an allen esf-Vorhaben beträgt immerhin 18,7 %.

3 Im Detail: „Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen im formalen, nichtformalen und informellen Rahmen, Steigerung des Wissens sowie der Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte sowie die Förderung flexibler Bildungswege, unter anderem durch Berufsberatung und die Bestätigung erworbener Kompetenzen" (https://www.esf.at/mediathek/ [5.10.2021]).

Tabelle 2: esf-Vorhaben 2014 bis 2020 im Bereich Beschäftigung und im Interventionsbereich lebenslanges Lernen (Quelle: ESF-Liste der Vorhaben im Bereich Beschäftigung Österreich 2014–2020. Letzte Aktualisierung 21. Juli 2021. https://www.esf.at/mediathek/)

	Budget
esf-Vorhaben 2014–2020 gesamt (esf und nationale Mittel)	878,827 Millionen Euro
esf-Vorhaben 2014–2020, Interventionsbereich 117 (esf und nationale Mittel)	164,310 Millionen Euro
Anteil von 117 an allen esf-Vorhaben	18,7 %

Wenn wir nun nach der Bedeutung des esf für die Volkshochschulen fragen, dann bietet sich die Analyse des Budgetanteils der Volkshochschulen an den genehmigten esf-Vorhaben im genannten Interventionsbereich 117 an. In diesem Bereich sind Projekte von insgesamt 80 Bildungsträgern vertreten.[4] Der Anteil der den Volkshochschulen genehmigten Projekte beträgt 37,8 % – bei einer ausgeprägten Diversität an Bildungsträgern.

Tabelle 3: Anteil der Volkshochschulen an den ESF-Vorhaben 2014–2020 im Interventionsbereich 117 lebenslanges Lernen (Quelle: ebd.)

	Budget
esf-Vorhaben 2014–2020, Interventionsbereich 117 (esf und nationale Mittel)	164,310 Millionen Euro
Gesamtsumme aller Projekte der Volkshochschulen	62,042 Millionen Euro
Anteil der Volkshochschulen	37,8 %

Inhaltlich betrachtet handelt es sich um genuine Bereiche der Volkshochschulen, nämlich: Bildungsberatung; Beratung und Lernunterstützung im zweiten Bildungsweg; Grundbildung und Basisbildung; erwachsenengerechter Pflichtschulabschluss; Übergänge in Berufsbildung und höhere Bildung; Migration, Kompetenz, Alphabetisierung; Kompetenzerfassung, Kompetenzberatung und die wba Österreich, die vom Verband Österreichischer Volkshochschulen für das kooperative System der Erwachsenenbildung Österreichs[5] geführt wird.

Die „Initiative Erwachsenenbildung" mit ihren beiden Programmbereichen Basisbildung und erwachsenengerechter Pflichtschulabschluss wurde bereits weiter oben vorgestellt. Nun soll exemplarisch über weitere bildungspolitisch bedeutsame Maßnahmen informiert werden, die die österreichische Erwachsenenbildungspolitik kennzeichnen und aus esf-Mitteln kofinanziert werden.

4 Die einzelnen teilnehmenden Volkshochschulen wurden als eine Institution gezählt, dito andere Bildungsträger, die einer einzigen Institution bzw. einem Dachverband zugeordnet werden können.

5 Das kooperative System besteht aus den zehn gemeinnützigen Bundesverbänden der Erwachsenenbildung, die in der Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs zusammengeschlossen sind, und aus dem Bundesinstitut für Erwachsenenbildung.

4 Bildungsberatung für Erwachsene – Netzwerke in allen Bundesländern

Mit dem 2008 gestarteten Netzwerk Bildungsberatung in Wien (vgl. Bisovsky 2011) gelang es, mehrere Wiener Erwachsenenbildungseinrichtungen auf einer Plattform zu versammeln und durch Kooperationsverträge eine trägerunabhängige Bildungsberatung für Erwachsene zu realisieren. Dabei hat das französische Modell der Cité des Métiers Pate gestanden. Auch die Berliner Lernläden wurden als Modell herangezogen, was in weiterer Folge zu einer Kooperation der für die Bildungsberatung Verantwortlichen in Berlin und in Wien geführt hat (vgl. Zauner & Barth 2016). Von Anfang an wurden unterschiedliche Beratungsformate (face to face, telefonisch, online, in Gruppen, individuell) getestet und umgesetzt, und mittels aufsuchender Bildungsberatung wurden Menschen in ihren jeweiligen Umwelten angesprochen: in Parks, in Einkaufszentren, in Moscheen, an Bahnhöfen und anderen öffentlichen Orten wie z. B. der Hauptbücherei Wien.[6]

2011 wurde die „Initiative Bildungsberatung" als flächendeckendes, regionales und zielgruppenspezifisches Bildungsberatungssystem aufgebaut, das sich durch methodisch vielfältige Beratungsformate wie auch durch Outreach-Aktivitäten auszeichnet (vgl. Götz et al. 2014, S. 34–41). Heute gibt es in allen Bundesländern Beratungsnetzwerke, die viele Institutionen und relevante Stakeholder einbinden.[7]

5 Zweiter Bildungsweg: Verbesserung der Durchlässigkeit im Bildungssystem für Erwachsene

Das 1997 beschlossene Bundesgesetz über die Berufsreifeprüfung stellt einen wichtigen Meilenstein für die Erwachsenenbildung dar, denn erstmals konnten anerkannte Einrichtungen der Erwachsenenbildung eine teilweise Prüfungskompetenz erlangen. Die Berufsreifeprüfung richtet sich an Personen, die bereits eine berufliche Ausbildung haben. Sie führt zum Hochschulzugang und besteht aus drei Prüfungen in schulischen Fächern (Deutsch, Mathematik und lebende Fremdsprache) und einer Prüfung aus einem Fachbereich, der die berufliche Kompetenz repräsentiert. Die im Berufsleben erworbenen Kompetenzen werden damit anerkannt und validiert und sie ersetzen andere Abiturfächer des ersten Bildungsweges.

Die Vorbereitungslehrgänge zur Berufsreifeprüfung werden gebührenpflichtig angeboten und anerkannte Einrichtungen der Erwachsenenbildung können für drei von vier Fächern nach einem Akkreditierungsverfahren die Prüfungskompetenz erlangen. Mehrere Entwicklungsprojekte im Rahmen der Berufsreifeprüfung wurden

6 Vgl. dazu https://www.centre-inffo.fr/site-centre-inffo/inffo-formation/articles-dinffo-formation/articles-de-linffo-formation-2010/772-orientation-et-conseil-ca.

7 Zur Entwicklung der „Initiative Bildungsberatung" siehe https://erwachsenenbildung.at/themen/bildungsberatung/angebot/initiative_eb.php.

aus esf-Mitteln kofinanziert (vgl. Bisovsky 2006). Seitens der Konferenz der Erwachsenenbildung Österreich wurde mehrmals die Integration der Berufsreifeprüfung in die „Initiative Erwachsenenbildung" gefordert, was bis jetzt allerdings nicht gelungen ist.

6 Professionalisierung – Weiterbildungsakademie Österreich (wba)

In einer breit angelegten Kooperation der in der KEBÖ vertretenen gemeinnützigen Einrichtungen der Erwachsenenbildung, des Bundesinstituts für Erwachsenenbildung und der Universität Klagenfurt wurde 2007 ein neues Modell der Anerkennung von Qualifikationen von Erwachsenenbildner*innen in vier Tätigkeitsbereichen entwickelt: Lehre, Beratung, Bildungsmanagement sowie Informationsmanagement und Büchereiwesen.[8] Ziel war es weiterhin, einen Übergang in das tertiäre System zu schaffen. Die Praxiserfahrung in der Erwachsenenbildung ist die Voraussetzung für den Validierungsprozess in der wba.

Bemerkenswert an der wba, für die die Volkshochschulen führend zuständig sind, ist, dass sich die Erwachsenenbildung selber die Qualifikationsprofile für die Validierung der Kompetenzen und Qualifikationen der wba-Kandidat*innen gegeben hat.

Ein wba-Abschluss basiert auf Freiwilligkeit, gleichzeitig wird er aber für die staatlich finanzierten Programme im Rahmen der „Initiative Erwachsenenbildung" und für das Qualitätssiegel Ö-Cert anerkannt. Eine zumindest teilweise Anerkennung gibt es auch bei den Trainer*innenqualifikationen des Arbeitsmarktservice, das u. a. für die Höherqualifizierung von Personen zuständig ist, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die Weiterbildungsakademie ist somit auch auf der Systemebene wirksam, und die wba-Abschlüsse werden mehrheitlich bereits von Bildungseinrichtungen und Bildungsabteilungen nachgefragt, die außerhalb der traditionellen Verbände der Erwachsenenbildung tätig sind.

7 Bedeutung von Drittmitteln für den Haushalt der Volkshochschulen

Der Verband Österreichischer Volkshochschulen (VÖV) erhebt jährlich u. a. die Einnahmen und Förderungen der österreichischen Volkshochschulen. Der Anteil der Projektförderung an allen Einnahmen (Basis: 2019[9]) beträgt 18,1 %, ist also ein nicht

8 Das öffentliche Büchereiwesen, das der Bücherverband Österreich repräsentiert, ist Teil der Arbeitsplattform der gemeinnützigen Erwachsenenbildung in Österreich und steht zum einen für die gemeinsame Wurzel einer Volksbildungsbewegung, die Volksbüchereien und Volkshochschulen vereinigt. Zum anderen steht sie für ein zeitgemäßes Verständnis von Erwachsenenbildung, das auch informelle Bildungsaktivitäten beinhaltet.

9 Mit dem Jahr 2019 wurde ein Erhebungszeitraum vor der Covidpandemie gewählt. Die für 2020 erhobenen Daten zeigen einen Rückgang bei den Einnahmen aus Bildungsveranstaltungen von 38 %, der – zumindest derzeit – als krisenbedingt und daher untypisch bewertet wird.

unbeträchtlicher Teil der Einnahmen. Neben esf-Mitteln sind hier noch andere Projektförderungen durch den Bund, die Länder und die Gemeinden enthalten.

Tabelle 4: Einnahmen der österreichischen Volkshochschulen und des VÖV 2019 (Quelle: Erhebung des VÖV)

	Einnahmen in Millionen Euro	Anteil in %
Bildungsveranstaltungen	41,034	39,4
Drittmittel, Projekte	18,841	18,1
Förderungen Gebietskörperschaften	36,291	34,9
sonstige Förderungen	0,672	0,6
sonstige Einnahmen	7,208	6,9
	104,045	100,0

Die Drittmittel für Bildungsmaßnahmen, die aus Projektbudgets der Gebietskörperschaften und des esf bestehen, nehmen einen nicht unwesentlichen Teil der Haushalte der österreichischen Volkshochschulen und des VÖV ein. Das differiert nach Bundesländern, und in der Hauptstadt Wien, die Bundesland und Gemeinde gleichzeitig ist, spielen diese eine besonders große Rolle.

8 Resümee

Der esf bzw. die vom esf kofinanzierten Bildungsmaßnahmen sind Teil der Finanzierungsstrategie des Bundes für zentrale bildungspolitische Maßnahmen, die von der Erwachsenenbildung mitgetragen und in den meisten Fällen auch mitgestaltet werden. So war es den Bildungsträgern ein Anliegen, Maßnahmen wie die Basisbildung und den Pflichtschulabschluss vom Projektstatus mit unsicheren Verläufen in Programme umzuwandeln, was mit der Einführung der „Initiative Erwachsenenbildung" gemeinsam mit den Bundesländern gelungen ist. Mit der Zeit wurden esf-Mittel hinzugenommen, mit denen andere zentrale bildungspolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität, zur Professionalisierung der Erwachsenenbildung und zur besseren Erfassung von Kompetenzen kofinanziert wurden. Für die Erwachsenenbildung und insbesondere für die Volkshochschulen hat sich damit auch ein Feld aufgetan, das die Entwicklungsarbeit von didaktischen Innovationen und Modellen z. B. für mehr Durchlässigkeit im zweiten Bildungsweg unterstützt hat. Zudem handelt es sich bei den Inhalten der esf-kofinanzierten Maßnahmen durchgängig um Themen, die im Bildungsauftrag der Volkshochschulen eine wichtige Rolle spielen.

Die Kofinanzierung durch den esf ermöglicht die Fortführung und die Ausweitung von Bildungsmaßnahmen und gewährleistet ihre Sicherstellung. Darüber hinaus können auch Innovationen erprobt und in weiterer Folge implementiert werden.

Die lange Dauer der Budgetverhandlungen in der Europäischen Union wirkt sich auf den Beginn der nachfolgenden Förderperiode aus. Weiterhin wurde die 50:50-Finanzierung auf 40 % esf und 60 % nationale Förderung reduziert. Die Ungewissheit, wann die nächste Finanzierungsperiode starten wird, bringt es mit sich, dass die Beschäftigungsverhältnisse unsicher werden, und die Gefahr eines Know-how-Verlustes aufgrund von Kündigungen steht im Raum. Es wäre daher zu wünschen, dass die wertvolle Bildungsarbeit zur Verbesserung der Chancen der Menschen und zur Verbesserung der Qualität sowie der Professionalisierung der Erwachsenenbildung in das Regelbudget des Bildungsministeriums integriert wird.

Literatur

Bisovsky, G. (1991). *Blockierte Bildungsreform. Staatliche Erwachsenenbildungs-Politik in Österreich seit 1970*. Wien: Picus.

Bisovsky, G. (2006). Wie kann eLearning in der Erwachsenenbildung eingeführt und verankert werden? In: G. Bisovsky, R. Egger, H. Schott & D. Seyr (Hrsg.). *Vernetztes Lernen in einer digitalisierten Welt* (S. 17–44). Wien: Verband Wiener Volksbildung.

Bisovsky, G. (2021). Mit „Second Chance" der Bildungsbenachteiligung entgegenwirken. In C. Dorninger, K. Nekula & A. Schnider (Hrsg.), *Auf dem Weg zu einer offenen, fairen Gesellschaft. Claudia Schmied und die Bildungsreform 2007–2013* (S. 196–201). Wien: Lit.

Bisovsky, G., Egger, R., Schott, H. & Seyr, D. (Hrsg.) (2006). *Vernetztes Lernen in einer digitalisierten Welt. Internetunterstützte Bildungsprozesse an der Volkshochschule*. Wien: Edition Volkshochschule.

Brugger, E., Doberer-Bey, A. & Zepke, G. (1997). *Alphabetisierung für Österreich: Einem verdrängten Problem auf der Spur*. Wien: Edition Volkshochschule.

Cennamo, I., Kastner, M. & Schlögl, P. (2018). (Dis-)Kontinuitäten im Feld der Erwachsenenalphabetisierung und Basisbildung: Explorationen zu Konzepten der Lebensweltorientierung, der Ermächtigung und der Transformation. In D. Holzer, B. Dausien, P. Schlögl & K. Schmid (Hrsg.), *Forschungsinseln: Beobachtungen aus der österreichischen Erwachsenenbildungsforschung* (S. 95–116). Münster/New York: Waxmann.

Europäischer Sozialfonds in Österreich (Hrsg.) (2022). *Förderperiode 2014-2020*. Liste der Vorhaben im Bereich Beschäftigung Österreich. https://www.esf.at/mediathek/

Götz, R., Haydn, F. & Tauber, M. (2014). *Bildungsberatung: Information, Beratung und Orientierung für Bildung und Beruf (IBOBB)*. http://erwachsenenbildung.at/images/themen/dossier/ebooks/dossier-bildungsberatung.pdf

Zauner, M. & Barth, R. (2016). Fachlicher, kollegialer Austausch in der Bildungsberatung. Fünf Jahre Kooperationsvereinbarung zwischen Berlin und Österreich. In: *Magazin. erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs, 10*(29), 14-1–14-6. http://www.erwachsenenbildung.at/magazin/16-29/meb16-29.pdf

Autor

Dr. Gerhard Bisovsky, Generalsekretär des Verbandes Österreichischer Volkshochschulen.

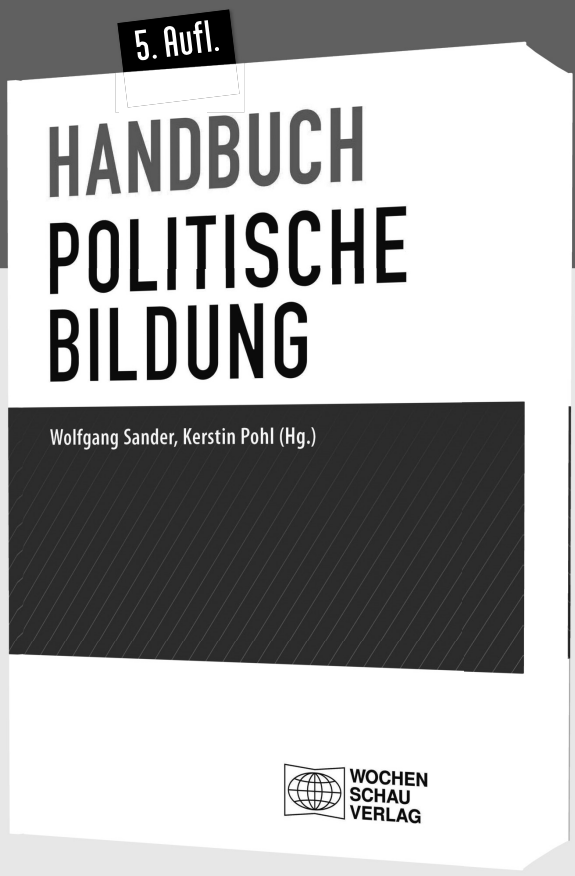
Review

Dieser Beitrag wurde nach der qualitativen Prüfung durch die Redaktionskonferenz am 11.11.2021 zur Veröffentlichung angenommen.

This article was accepted for publication following the editorial meeting on the 11th of November 2021.

WOCHEN SCHAU VERLAG

Ihr Fachverlag für politische Bildung



Das Standardwerk zur politischen Bildung

ISBN 978-3-7344-1362-9, 5., vollständig überarbeitete Auflage, 640 S., € 49,90
PDF: 978-3-7344-1363-6, € 48,99
Hardcover: 978-3-7344-1380-3, € 64,80

Mit dieser Neuauflage wurde *das* Standardwerk der politischen Bildung vollständig überarbeitet. Zahlreiche neue Beiträge sind hinzugekommen, alle weiteren wurden aktualisiert. So präsentiert dieses Handbuch in bewährter Form und auf aktuellem Stand alle relevanten Grundlagen der politischen Bildung: fachliche Kontroversen, didaktische Prinzipien, inhaltsbezogene Aufgabenfelder, Akteurinnen und Akteure, Medien und Methoden. 58 renommierte Autorinnen und Autoren bereiten das professionelle Wissen des Faches in kompakter Form auf und machen das Handbuch zu einer unentbehrlichen Grundlage für Studium, Weiterbildung und Berufspraxis.

Die Herausgeber



Wolfgang Sander
Dr. phil. habil., Professor em. für Didaktik der Gesellschaftswissenschaften an der Justus-Liebig-Universität Gießen.



Kerstin Pohl
Dr. phil., Professorin für Didaktik der politischen Bildung an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Bedingungsfaktoren für die Teilnahme an Bildungsurlaub



Lena Heidemann

Weiterbildungspartizipation und Bildungsurlaub

Theorie, Forschungsstand und empirische Analyse

In der Dissertation wird „Bildungsurlaub“ als Forschungsfeld erschlossen. Basierend auf einer empirischen Studie verbindet die Autorin Aspekte aus der Forschung zur Weiterbildungspartizipation mit Befunden zur Beteiligung an Bildungsurlaub.

wbv.de/eblbl

Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen – Forschung & Praxis, 41
2021, 424 S., 69,90 € (D)
ISBN 978-3-7639-6217-4
E-Book im Open Access

Hessischer Volkshochschulverband e. V. (hvv) (Hrsg.)
Hessische Blätter für Volksbildung (HBV) – 2022 (1)
DOI: 10.3278/HBV2201W011
ISSN: 0018–103X wbv.de/hbv hessische-blaetter.de

CC BY SA

Nachrufe – Berichte

Nachrufe

Nachruf auf Peter Krug

Ekkehard Nuissl

Peter Krug ist tot. Er starb im September 2021 im Alter von 78 Jahren.

Peter Krug, gebürtiger Bremer, studierte in Göttingen zuerst Geisteswissenschaften, dann mehr und mehr Politik- und Sozialwissenschaften. Wie für viele andere seiner Generation waren die Debatten und Reflexionen der 68er-Bewegung ursächlich bei diesem Wandel des Studienschwerpunktes. Und das politische und soziale Engagement der Studienzeit kennzeichnete die Aktivitäten von Peter Krug in seinem ganzen weiteren Leben.

Sehr früh verband er sein politisches Engagement mit einem Engagement für die Bildungsarbeit, insbesondere die Erwachsenenbildung. Gesellschaftlicher Fortschritt und individuelle Entwicklung, so sein Credo, lassen sich nur über Bildung erreichen. Zu jener Zeit gab es an der Universität Göttingen Seminarkurse für Arbeiter und Arbeiterinnen, für männliche und weibliche Angestellte, die dem Prinzip einer interessenorientierten Aufklärung dienten. Sie standen in einem engen Zusammenhang mit den Gewerkschaften, waren eine besondere Form gewerkschaftlicher Bildungsarbeit. Peter Krug, im Hauptberuf wissenschaftlicher Assistent, beteiligte sich mehr und mehr an dieser Form von Bildungsarbeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Zugleich intensivierte er seine Mitarbeit im gewerkschaftlichen Kontext, insbesondere in der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft. Dieser Kontext war auch Inhalt seiner Dissertation.

Seine wissenschaftlichen Ambitionen vertrat er nachdrücklich in der Sektion Erwachsenenbildung der Gesellschaft für Erziehungswissenschaft, die sich in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts konstituierte (sie feiert demnächst ihr 50-jähriges Jubiläum). Dort (1977) sind wir uns erstmals persönlich begegnet. Die damaligen Diskussionsschwerpunkte waren politische Bildung, Bildung für Benachteiligte, Bildung und Lerninteressen. Empirie wurde damals nicht als wertfrei verstanden, sondern war verbunden mit Erkenntnisinteressen, mit Aufklärung und gesellschaftlichen Bewegungen. Peter Krug gelang es, praktische Bildungsarbeit und wissenschaftliche

Analyse auf der Grundlage einer sozialen und moralischen Werthaltung zu verbinden.

Anfang der 1980er Jahre wechselte er von der Universität in die politische Praxis, in das Bildungs- und Wissenschaftsministerium von Nordrhein-Westfalen. Als Beamter war er gleich zu Beginn zuständig für die kooperative Entwicklung eines Bildungsurlaubsgesetzes, das Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in NRW über eine bezahlte Freistellung von der Arbeit die Chance auf die Teilnahme an einer Bildung eröffnen sollte, die ihren individuellen und politischen Interessen entsprach. Nach dreijährigen pluralen Beratungen wurde das intendierte Gesetz verabschiedet. Trotz des Namens „Arbeitnehmer-Weiterbildungs-Gesetz" (die Assoziation an „Urlaub" sollte vermieden werden) entstanden in den Folgejahren vielfach Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebern hinsichtlich seiner Realisierung im betrieblichen Alltag – wie in vielen anderen Ländern der Bundesrepublik auch.

Mit der Perspektive, den Weiterbildungsbereich des Landes zu fördern, weiter auszubauen und zu gestalten, wechselte Peter Krug in den 1990er Jahren in das entsprechende Ministerium in Rheinland-Pfalz und verlegte zugleich seinen Wohn- und Lebensmittelpunkt von Düsseldorf nach Mainz. In leitender Stellung im Ministerium zeichnete er verantwortlich für vielfältige Initiativen und Innovationen, welche die Struktur der Weiterbildung und deren Verbindung zu den anderen Bildungsbereichen betrafen, und zeichnete verantwortlich für ein wegweisendes Weiterbildungsgesetz. Auf der Grundlage seines Amtes in Rheinland-Pfalz übernahm er den Vorsitz der Arbeitsgruppe Weiterbildung der Kultusministerkonferenz der Länder, die Anfang der 2000er Jahre ein bemerkenswertes strategisches Konzept zum lebenslangen Lernen in Deutschland vorlegte.

Auch international unterstützte Peter Krug nicht nur die deutsche Weiterbildung, sondern auch diejenige innerhalb der Europäischen Union. Eine zentrale europäische Konferenz fand unter seiner Ägide in Mainz statt, das Ministerium war Partner und Initiator zahlreicher internationaler Projekte im Bereich der politischen und der beruflichen Bildung. Mit großem Engagement war Peter Krug auch direkt in manchen dieser Projekte involviert.

Anfang der 2000er Jahre war es auch, dass wir – zusammen mit dem Verlag – an das Konzept eines Werkes gingen, das Rechtstatbestände übersichtlich und bezogen auf die anstehenden Inhalte zugänglich machen sollte. Uns beiden war die Bedeutung des rechtlichen Rahmens auch der Weiterbildung sehr bewusst, ebenso wie seine Unterschätzung im wissenschaftlichen Diskurs. Der vielen Änderungen wegen, die sich im Rechtssystem und seiner Auslegung fortlaufend ergeben, entschieden wir uns für eine Loseblattsammlung, welche den Rahmen für die jeweils mitgelieferten juristischen Texte (Gesetze und Verordnungen) sowie deren Auslegungen (Gerichtsurteile, Entscheidungen) liefern sollte. Eine frühe „hybride" Form (Papier, CD-ROM) sollte dabei den Zugriff ordnen und erleichtern. Trotz weiter fortgeschrittener Publikationstechnologien hat das Werk auch heute eine Vielzahl von Rezipientinnen und Rezipienten.

Mit Peter Krug verliert die deutsche Weiterbildung eine herausragende Persönlichkeit, ich einen langjährigen Kollegen und Freund. Er bleibt unvergessen.

Nachruf auf Rolf Dobischat

Helmut Bremer und Dieter Münk (Universität Duisburg-Essen) sowie
Bernd Käpplinger (Vorstand der Sektion Erwachsenenbildung)

Professor Rolf Dobischat ist am späten Abend des 29. Oktober 2021 verstorben.

Rolf Dobischat war seit 1991 Professor für Wirtschaftspädagogik mit dem Schwerpunkt „Beruflich-betriebliche Aus- und Weiterbildung", zunächst an der Universität Duisburg und im Anschluss bis 2020 in selber Funktion an der Universität Duisburg-Essen, die letzten beiden Jahre als Seniorprofessur.

Als klassisches „Arbeiterkind" begann Rolf Dobischat seine wissenschaftliche Karriere auf dem zweiten Bildungsweg und erwarb nach einer beruflichen Ausbildung zum Industriekaufmann (1964 bis 1967) parallel zu seiner beruflichen Tätigkeit die Hochschulzugangsberechtigung. Von 1971 bis 1977 studierte er Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftspädagogik und Sozialwissenschaften an den Universitäten Kassel und Göttingen. Es folgten mehrere Stationen als wissenschaftlicher Angestellter an der Universität Kassel, der Fernuniversität Hagen sowie der Universität Karlsruhe (Fridericiana, heute KIT). Im Jahr 1983 promovierte Rolf Dobischat im Fach Berufs- und Wirtschaftspädagogik und 1991 wurde er schließlich mit der Venia „Berufspädagogik und berufliche Weiterbildung" an der Universität Karlsruhe habilitiert.

Rolf Dobischat war ein hoch geachteter Wissenschaftler und äußerst gefragter Experte. In der Erwachsenenbildung/Weiterbildung war er vor allem bekannt durch seine zahlreichen Beiträge zum Themenfeld der beruflichen und betrieblichen Weiterbildung, die er gestützt auf breite empirische Forschung in vielen Facetten ausgeleuchtet hat, oftmals mit Bezug zum Spannungsfeld Bildung und Beschäftigung. Weitere von ihm intensiv bearbeitete Themenfelder waren Professionalität und die oftmals prekäre Beschäftigungssituation des Personals in der Erwachsenenbildung/Weiterbildung, rechtliche und finanzielle Rahmungen der Weiterbildung sowie bildungspolitische Fragen.

Aus seiner ausgesprochen umfangreichen Publikationstätigkeit, die neben Beiträgen in Fachzeitschriften und Büchern, Buchherausgaben und Monografien auch Artikel in einschlägigen Handbüchern und Lexika umfasst, ist seine Mitherausgeberschaft der wissenschaftlichen Buchreihe Bildung und Arbeit besonders zu erwähnen.

Auch außerhalb der Wissenschaft war er ein gefragter Experte und Ratgeber. Er war Mitglied in zahlreichen wissenschaftlichen und bildungspolitischen Beiräten. Hervorzuheben ist die Präsidentschaft des Deutschen Studentenwerkes in den Jahren 2006 bis 2011. Zudem war er viele Jahre Vertrauensdozent und Gutachter für die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Hans-Böckler-Stiftung. Besonders zu erwähnen

ist auch seine langjährige Mitgliedschaft im wissenschaftlichen Beraterkreises von IG-Metall und ver.di.

In den annähernd 30 Jahren seiner Tätigkeit an der Universität Duisburg-Essen bekleidete Rolf Dobischat eine Vielzahl unterschiedlichster Positionen. Die Förderung wissenschaftlichen Nachwuchses war ihm stets sehr wichtig; er hat zahlreiche Promotionen betreut und Habilitationen gefördert.

Nicht nur unter Kolleginnen und Kollegen, auch unter den Studierenden war er sehr geschätzt und hatte hier jederzeit ein Ohr für die kleinen und großen Probleme, die ein Studium zwangsläufig mit sich bringt.

Rolf Dobischat war ein kritischer und engagierter, dabei zugleich solidarischer und warmherziger Wissenschaftler, stets bereit, auch für „seine Sache" zu streiten und unbequemen Fragen nicht aus dem Weg zu gehen. Allen, die seine Präsenz und Authentizität, seine Klugheit und herausragende wissenschaftliche Expertise, sein gesellschaftspolitisches Engagement und die Fähigkeit zur Empathie sowie seinen unerschütterlichen Humor gekannt und zu schätzen gelernt haben, wird Rolf Dobischat sehr fehlen.

Berichte

Volkshochschulen fordern auskömmliche Finanzierung des lebensbegleitendes Lernens

Christoph Köck

Heike Habermann wurde auf der 40. Verbandsversammlung erneut zur Vorsitzenden des Hessischen Volkshochschulverbandes gewählt.

Anlässlich der 40. Verbandsversammlung des Hessischen Volkshochschulverbandes wurde eines deutlich: Ohne eine weitere merkbare Aufstockung der Förderung seitens des Landes Hessen wird das lebensbegleitende Lernen das Stiefkind der Bildungspolitik bleiben. 61 Delegierte aus den hessischen Kommunen und den Volkshochschulvereinen berieten sich am 28. Oktober im Congress Park Hanau zu den Entwicklungen der öffentlich verantworteten Erwachsenenbildung. Der Hessische Volkshochschulverband wurde vor 75 Jahren in Frankfurt gegründet und unterstützt als Dachorganisation die Arbeit der 32 hessischen Volkshochschulen und der Akademie Burg Fürsteneck.

Neben den Delegierten begrüßte Verbandsvorsitzende Heike Habermann Gäste aus Bildung, Wissenschaft und Politik. Die kommunale Familie und das Land Hessen würdigten die umfassende Arbeit der Volkshochschulen und ihres Verbandes für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Grußworte hielten Axel Weiss-Thiel für die gastgebende Stadt Hanau und den Städtetag, Kultusminister Professor R. Alexander Lorz für das Land Hessen, Vizepräsident Wolfgang Schuster für den Landkreistag sowie Julia von Westerholt für den Deutschen Volkshochschulverband. Kultusminister Lorz akzentuierte die besondere Rolle der Volkshochschulen für die Demokratiebildung

und sah die vhs-Bewegung mit ihren neuen Arbeitsschwerpunkten „Zusammen in Vielfalt. Nachhaltig. Vernetzt“ gut aufgestellt für die Herausforderungen der kommenden Jahre.

Professor Peter Schallenberg, Inhaber des Lehrstuhls für Moraltheologie an der Theologischen Fakultät in Paderborn, spannte in seinem Gastvortrag unter dem Titel „Abbildung – Ausbildung – Einbildung“ einen weiten Bogen zur tragenden Rolle von Bildung im Prozess der Lebensentfaltung und der Identitätsfindung. Er plädierte – anknüpfend an den Mittelalterphilosophen Meister Eckart – für eine gelassene Haltung bei der Sinnsuche und der Persönlichkeitsentwicklung.

In der anschließenden Geschäftssitzung resümierte die Vorsitzende Heike Habermann die Aktivitäten der vergangenen zwei Geschäftsjahre. Auch die Volkshochschulen sind stark von der Pandemie betroffen. Bei allen schwierigen Herausforderungen gelte es jetzt, die positiven Erfahrungen aus der digitalen Coronazeit mit den Vorteilen des Präsenzlernens zusammenzubringen. Die Vorsitzende machte sich dabei allerdings Sorgen um die künftige Finanzierung der Erwachsenenbildung. Trotz des Weiterbildungspaktes steht Hessen im Ländervergleich weit hinten: „Selbst wenn das Land statt den bisherigen rund zwei Euro pro Einwohner und Jahr wenigstens fünf Euro verausgaben würde, lägen wir immer noch nicht auf der Höhe des Bundesdurchschnitts der Länder“, so Habermann. Hier ist Abhilfe gefragt. Digitalisierung, Nachhaltigkeit, Integration und Inklusion sind öffentliche Aufgaben, die auch die Volkshochschulen gestalten müssen.

Bei der abschließenden Vorstandswahl wurde Heike Habermann als Verbandsvorsitzende bestätigt. Weitere gewählte Vorstandsmitglieder sind: Dr. Stefanie Dreyfürst (Direktorin vhs Wiesbaden), Christian Engelhardt (Landrat Kreis Bergstraße), Ulrike Gote (Stadträtin Kassel) und Monika Schenker (Leiterin vhs Vogelsbergkreis).

Das Audio-Dokument des Vortrags und eine Fotogalerie sind unter folgendem Link auf der Homepage des hvv zu finden: https://vhs-in-hessen.de/Artikel/cmx5a170c2a55bb9.html.

Siegener Sozialwissenschaftler ist neuer Vorsitzender der DVPB

Alexander Wohnig

Im Rahmen der Delegiertenversammlung der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung e. V. (DVPB) am 26. November 2021 in Jena wählten die Mitglieder den Siegener Sozialwissenschaftler Juniorprofessor Alexander Wohnig zum neuen Bundesvorsitzenden. Er löst damit den Oldenburger Wissenschaftler Professor Tonio Oeftering ab.

Die DVPB ist der maßgebliche Fachverband für politische Bildung in Deutschland. Sie ist ein Zusammenschluss von Lehrer*innen, Wissenschaftler*innen und außerschulischen Pädagog*innen, die sich der politischen Bildung der Bürger*innen und der demokratischen politischen Kultur der Gesellschaft verpflichtet fühlen. Sie

versteht sich sowohl als Partnerin wie auch als Kritikerin der öffentlichen Institutionen, die für politische Bildung Verantwortung tragen.

„Die DVPB ist die wichtige Stimme, wenn es um die Positionierung der Interessen schulischer als auch außerschulischer politischer Bildung in politischen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatten geht", erklärt Wohnig seine Motivation, für den Vorstand zu kandidieren. „Das Engagement des Verbandes für die Stärkung der politischen Bildung ist mir ein besonderes Anliegen. In diesem Sinne freue ich mich auf die Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des Bundesvorstands und der 16 Landesverbände der DVPB in den kommenden drei Jahren."

Der Bundesvorstand, dem der Siegener nun vorsteht, vertritt die Interessen des Verbands gegenüber dem Bundestag, den Bundesministerien, der Bundeszentrale für politische Bildung etc. Der Bundesvorstand organisiert überregionale Fortbildungsveranstaltungen und regelmäßig die Bundeskongresse Politische Bildung. Er verwaltet ferner den unabhängigen Forschungsfonds „Psychologie der politischen Bildungsarbeit".



Finanzielle Grundbildung spielerisch vermitteln



Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE) (Hg.)
Monika Tröster, Beate Bowien-Jansen

MONETTO

Das Spiel rund ums Geld

Das Brettspiel zur Finanziellen Grundbildung vermittelt spielerisch alltägliche Kompetenzen im Umgang mit Geld. Flexibel kombinierbares Spielmaterial ermöglicht einen vielseitigen Einsatz in der Erwachsenenbildung und der Sozialen Arbeit.

wbv.de/monetto

2021, 29,90 € (D)
ISBN 978-3-7639-6761-3



Ansätze zur (Weiter-)Bildung für alle



Halit Öztürk (Hg.)

Diversität und Migration in der Erwachsenen- und Weiterbildung

Lehrbuch zur diversitätsorientierten Forschung und Praxisgestaltung

Das Lehrbuch ist eine Bestandsaufnahme zum Themenkomplex Diversität und Migration in der Erwachsenenbildung/Weiterbildung. Zentrale Themen sind die Teilnehmenden, Diversitätskompetenzen und Professionalität sowie Organisationsentwicklung.

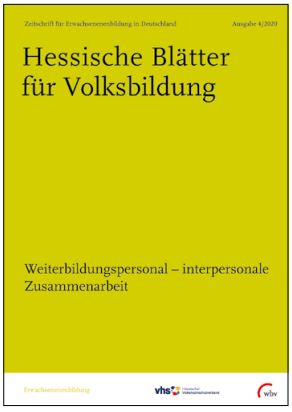
utb-shop.de

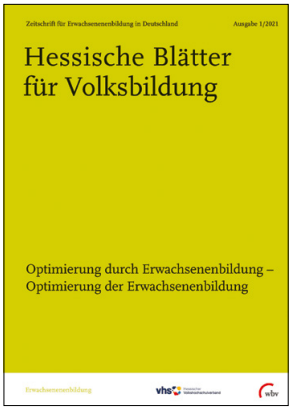
2021, 220 S., 25,00 € (D)
ISBN 9783825256845
Auch als E-Book bei utb-shop.de

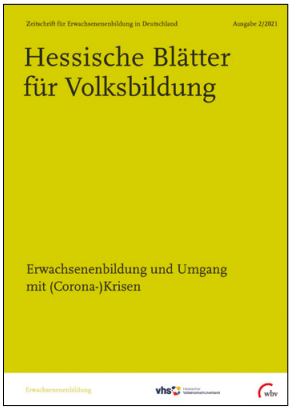
Fehlt eine Ausgabe?

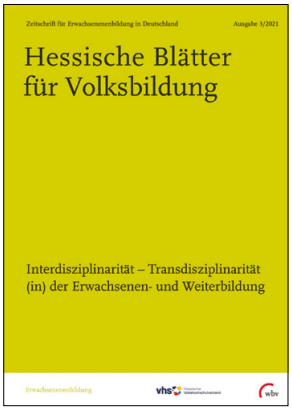
Lesen Sie alle Ausgaben und Beiträge der **HBV** ab dem Jahrgang 2020 online im HTML-Format oder laden Sie sich beides wie gewohnt als PDF-Datei herunter!

hessische-blaetter.de

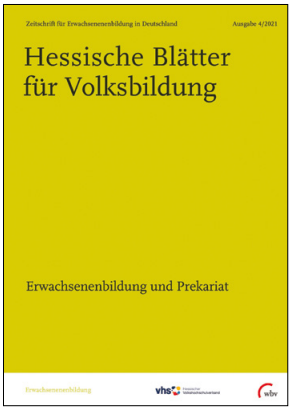












Herausforderung lebenslanges Lernen



Chistiane Schiersmann
Beraten im Kontext lebenslangen Lernens
Erwachsenen- und Weiterbildung.
Befunde – Diskurse – Transfer
wbv. 1. A. 2022. 177 S.
ISBN 978-3-8252-5826-9
€ 19,90 | € (A) 20,50 | sfr 26,90

- didaktisierte Darstellung des Grundlagenwissens mit Übungen und Leitfragen
- entspricht den Studienmodulen in der Erwachsenenbildung
- praxisorientierter Wissenstransfer und Begleitung von Lehrveranstaltungen

Die Gestaltung von Bildungs- und Berufsbiografien in einer globalen Wissensgesellschaft ist von Ambivalenzen, Unsicherheiten und Brüchen gezeichnet. Bei daraus resultierenden Orientierungsbedürfnissen kann Beratung unterstützen. Dieses Lehrbuch zeichnet ein zugleich theoretisch fundiertes wie praxisorientiertes Bild von professioneller Beratung im Kontext lebenslangen Lernens.

Auf Basis verschiedener theoretischer Ansätze erläutert das Buch Optionen für die Gestaltung des Beratungsprozesses. Zudem diskutiert es Kompetenzanforderungen an Beratende sowie Fragen der Professionalisierung und des Qualitätsmanagements von Beratung.

utb. **utb.de** | utb. Lesen. Lernen. Verstehen