

Weiterbildungspolitik zwischen langen Konsultationen und schnellem Aktionismus

Wie kommen Konzepte in die Politik?

BERND KÄPPLINGER

Manche politischen Konzepte brauchen Jahre, bis sie umgesetzt werden, andere werden äußerst schnell zum Umsetzungsszenario. Wie laufen diese unterschiedlichen Prozesse ab, welche Rolle spielt die Wissenschaft? Diesen Fragen geht der Autor anhand zweier Fallbeispiele nach.

»Wer Visionen hat, sollte zum Arzt gehen.« Dieses bekannte Zitat wollte Helmut Schmidt später als »pampige Antwort auf eine dusselige Frage« deutlich relativiert wissen¹ – wohl im Bewusstsein, dass Politik Ideen oder sogar außergewöhnliche Ideen (»Visionen«) braucht, die über Optimierungen und die Arbeit an den »Stellschrauben« des administrativen Alltags hinausgehen. Gleichzeitig muss das Progressive oft mit Widerständen rechnen, weil selbst ein sonst viel kritizierter Status quo auch Sicherheiten bietet. Im Folgenden sollen zwei Beispiele erörtert werden, wie per langem Konsultationsprozess und schnellem Aktionismus Konzepte für eine Weiterbildungspolitik entstehen, prozessiert und diskutiert werden. Übergreifende Merkmale der Verfasstheit der Weiterbildung und ihrer Diskurse werden so exemplarisch entlang einer Zeitdimension aufgezeigt. Als Kompromiss zwischen beiden Verfahrenswegen bietet sich »Experimentelle Politik« an, bei der neue Konzepte auf kleinem Raum zügig umgesetzt werden können.

Die Beschäftigungsversicherung: Macht Wissenschaft Politik?

Im Jahr 2008 publiziert Prof. Günther Schmid, Sozialwissenschaftler und ehemals Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin, die Denkschrift »Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung« in einer Publikationsreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung (Schmid, 2008). Darin skizziert er die Herausforderungen und Umbrüche am Arbeitsmarkt, individuelle und entscheidungstheoretische Übergangsrisiken und entwirft die Grundzüge einer möglichen weiteren öffentlichen Versicherungssäule, die er als Beschäftigungsversicherung bezeichnet. Gelegenheitsstrukturen für berufliche Entwicklungen sollen eröffnet werden, wozu verbesserte, öffentlich geförderte berufliche Weiterbildungsmöglichkeiten zählen, die in eine proaktive Arbeitsmarktpolitik eingebunden werden sollen. Dabei werden die »Existenz einer reichhaltigen Infrastruktur von regionalen Beratungs- und Bildungsinstitutionen« und »großzügige Bürgerrechte auf Weiterbildung und entsprechende Angebote durch private oder öffentliche Weiterbildungsträger« (Schmid, 2008, S. 23 und 34) diskutiert.

Der Vorschlag findet große Resonanz. Schmid wird in der Folge national wie international zu Vorträgen und Diskussionen eingeladen. Eine politische Umsetzung ist zunächst aber nicht absehbar. 2012/2013 intensiviert sich das Interesse

¹ www.zeit.de/2010/10/Fragen-an-Helmut-Schmidt/seite-4

erneut, beginnend in SPD-Kreisen. Die Friedrich-Ebert-Stiftung gibt Expertisen aus juristischer, erwachsenenpädagogischer, bildungssoziologischer oder -ökonomischer Perspektive in Auftrag (Hans et al., 2017; Käßpflinger et al., 2013; Kocher & Welt, 2013; Kruppe, 2013), die zusammengefasst mehrere hundert Seiten umfassen. Parallel und nachgeschaltet kommt es zu einem über Jahre andauernden deliberativen Prozess mit zahlreichen öffentlichen und semi-öffentlichen Tagungen, Workshops oder Beraterkreisen. Aktivitäten zur Beschäftigungsversicherung verzahnen sich mit anderen Initiativen wie z.B. Arbeit 4.0, allerdings wiederum ohne in konkrete Gesetzesvorhaben übersetzt zu werden.

Im Jahr 2018 entsteht jedoch ein neuer Vorschlag aus dem SPD-geführten Bundesarbeitsministerium zu einem »Qualifizierungschancengesetz«, der – nach einem sehr schnellen Konsultationsprozess primär mit Sozialpartnern sowie Weiterbildungsverbänden und oft ohne Beteiligung der vorherigen Akteure in Wissenschaft und Praxis – schnell in eine Gesetzesvorlage gegossen und Ende 2018 beschlossen wurde und seit dem 1. Januar 2019 nun Gesetz ist. Für eine Detaildarstellung des Gesetzes und seine Umsetzung ist hier kein Raum (s. den Beitrag von Walter Würfel in diesem Heft), aber im Kern ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) der zentrale Akteur, der Förderanträge für Weiterbildungsmaßnahmen von Betrieben oder Beschäftigten prüft. Bildungsberatungsleistungen der BA sollen ausgebaut werden, und es gibt einen gesetzlichen Anspruch auf Beratung zur Weiterbildung. Ein Recht auf berufliche Weiterbildung wurde nicht geschaffen (wobei neuere Aussagen von Arbeitsminister Heil auf die Einführung eines solchen Rechts hindeuten).² Insgesamt greift das Qualifizierungschancengesetz Ideen des ursprünglichen Vorschlags von Schmid und den darauffolgenden Expertisen zwar auf, weicht aber davon mehrfach deutlich ab. Wirkung und Folgen dieses Gesetzes werden erst nach und nach deutlich werden – und evaluiert werden müssen. Allerdings kann schon jetzt vermutet werden, dass die Bedarfsprüfung bei einem Antrag auf Förderung relativ aufwendig ist und dass die dominante Rolle der BA sowohl in der Administration als auch bei der Durchführung der Beratungen hohe Nutzungszahlen eher unwahrscheinlich macht bzw. dass diese abhängig von der BA-Geschäftspolitik erscheinen.

MILLA: Ideen aus der Mitte des Bundestags?

Im November 2018 schlagen vier CDU-Bundestagsabgeordnete nach einigen Monaten interner Überlegungen unter dem Schlagwort »Weiterbildungswende« das Konzept MILLA öffentlichkeitswirksam vor, was die Initiatoren selbst als »radikal«

verstanden wissen wollen. MILLA steht für »Modulares Interaktives Lebensbegleitendes Lernen für Alle«³. Vor dem Hintergrund von aktuellen und prognostizierten Umbrüchen in der Arbeitswelt und der Digitalisierung wird forsch mit Videos sowie auf 41 Powerpointseiten mit Spiegelstrichen, Bildern, Grafiken und Schlagworten wie »Netflix der Weiterbildung« der Vorschlag skizziert. Es soll eine neue Digitalplattform entstehen, auf der alle möglichen Weiterbildungsanbieter (einem weiten Verständnis folgend u. a. auch YouTuber) für die Bürgerinnen und Bürger kostenlose Onlinekurse anbieten, die sie je nach Arbeitsmarktbedarf und Nutzung staatlich refinanziert bekommen. Teilnahmebescheinigungen bzw. sog. »Kompetenzpunkte« sollen für die Bürgerinnen und Bürger über MILLA digital hinterlegt werden und z.B. für Bewerbungen karrierebezogen nutzbar sein. Benachteiligte sollen durch ein Prämiensystem besonders zur Nutzung von MILLA animiert werden.

Das Konzept schlägt relativ hohe Wellen in der öffentlichen Diskussion. Überregionale Zeitungen berichten, und in Internetforen wird es von Wissenschaft und Praxis intensiv diskutiert.⁴ Die eher kritischen Stimmen dominieren, wenngleich das Engagement der Abgeordneten prinzipiell begrüßt wird. Bereits im Dezember 2018 beschließt der CDU-Parteitag MILLA. Im Januar 2019 folgt eine Einladung in den Bundestag zu einem zweistündigen Expertenaustausch, an dem Verbände, Wissenschaft sowie vor allem Digitalunternehmen (vom Start-Up bis zu weltweiten Digitalkonzernen) teilnehmen. Es wird betont, dass man schnell handeln wolle und keine Bürokraten an dem Konzept beteiligt werden sollen. Insbesondere der aus der Digitalbranche stammende Abgeordnete Thomas Heilmann, Vorsitzender des CDU-Arbeitskreises »Zukunft der Arbeit«, aus dem das MILLA-Papier stammt, forciert eine Produktentwicklung, die der neuen Leitbranche Digitales folgen solle. Deswegen werde kein ausformuliertes Konzept vorgelegt, sondern das Produkt müsse im Prozess sich dynamisch entwickeln. Bedenkensträger werden skeptisch beäugt, aber man bekundet die Bereitschaft, sich mit der Wissenschaft zusammenzusetzen. Der Vorschlag kommt aus der Mitte des Parlamentes, wenngleich die Herkunft des Hauptverantwortlichen Heilmann aus der (Digital-)Wirtschaft einen wesentlichen Faktor darstellt – und Politik nach Prinzipien eines Start-Ups gemacht werden soll. Prognosen hielten es für »nicht unwahrscheinlich, dass MILLA kommt und im Namen des digitalen Wandels mit Blaulicht und Martinshorn unterwegs Milliarden Steuergelder einem doch eher begrenzten Zweck zuführt«⁵. Ende April 2019 ließ dagegen die Antwort der Regierung auf eine parlamentarische Anfrage der FDP im Bundestag vermuten, dass die Konzeption über das Stadium der Prüfung nicht hinauskommen wird.

³ <http://stab-zukunftderarbeit.de/home>

⁴ <https://wb-web.de/aktuelles/milla-initiative-fur-eine-weiterbildungswende.html> oder www.jmwiarda.de/2018/12/07/was-will-milla

⁵ <https://wb-web.de/aktuelles/milla-will-vor-allem-eines-schnell-da-sein.html>

² <https://de.reuters.com/article/deutschland-arbeit-oecd-idDEKCN1S11CV>

Vergleich von Entstehung und Weiterverfolgung der Konzepte

Hier kann aus Platzgründen kein elaborierter Vergleich beider Konzepte und der nachfolgenden Prozesse gezogen werden. Politikwissenschaftliche Modelle des Politikzyklus könnten eine Orientierung bieten, wie sich solche Prozesse von der Problemdefinition über das Agenda-Setting, der Politikformulierung und der Entscheidungsfindung bis zur Politikimplementierung analysieren lassen. Im Folgenden werden die Beispiele im Hinblick auf das Agenda-Setting und die Politikformulierung sowie den Weg zur Entscheidungsfindung betrachtet – also die Fragen verhandelt, woher die Konzepte stammen und wie im weiteren Verlauf mit ihnen umgegangen wird.

Letztlich können Ideen und Konzepte von verschiedenen Akteuren in den politischen Prozess eingebracht werden. Es wäre eine Fehlinterpretation anzunehmen, dass Ideen im Mehrebenensystem der Weiterbildung nur top-down generiert werden. Inklusion, Alphabetisierung und Bildung für Nachhaltige Entwicklung mögen Gegenbeispiele zu den beiden Fallbeispielen sein, wo eher supranationale und internationale Prozesse die nationale und regionale Politik anstoßen, das Agenda-Setting also auf der inter- oder supranationalen Ebene stattfindet. Oft sind – und hier ist zwischen politischen Entscheidungsträgern und Verwaltung zu unterscheiden – Administrationen die Orte, in denen Ideen für Weiterbildungspolitiken entstehen und Konzepte entwickelt werden. Es stellt sich allerdings die kritische Frage, inwiefern Wissenschaft und Praxis der Erwachsenen-/Weiterbildung selbst Ideengeber sind. Oder kommen die Ideen eher – wie von dem Sozialwissenschaftler Schmid oder den MILLA-Abgeordneten – von außerhalb dieser Felder? Wenn ja, warum ist das so? Finden die genuinen Ideen für neue Politiken aus dem Feld der Weiterbildung selbst nur kein Gehör in den Medien und bei Entscheidungsträgern?

Und wie geht es mit den Konzepten weiter, wenn sie einmal in den politischen Prozess eingebracht wurden? Wenn man die Ideen der Beschäftigungsversicherung und von MILLA vergleicht, dann fallen unterschiedliche Zeitverläufe auf. Die Beschäftigungsversicherung wurde über mehr als ein Jahrzehnt lang deliberativ mit viel wissenschaftlicher Expertise verhandelt und erfuhr dann in einem kurzen Zeitfenster der beschleunigten Entscheidung eine ganz erhebliche Transformation. MILLA dagegen wurde nur kursorisch mit Akteuren außerhalb politischer Entscheidungsträger verhandelt, wissenschaftliche Bezugspunkte sind rar, und doch wurde es in enormer Geschwindigkeit zum Umsetzungsszenario. Es wäre allerdings verfehlt, MILLA als Symbol für einen Wandel hin zu Beschleunigung zu deuten. Auch in der Vergangenheit wurden neue Konzepte schnell in Politiken umgesetzt. Hier sei nur an die so genannten Hartz-Reformen und ihre tiefgreifende Neu-

regulation arbeitsamtsfinanzierter Weiterbildung erinnert, die auch kein Jahr vom Konzept bis zur Umsetzung brauchten.

Wissenschaftliche Expertise wird mehr oder minder in diesen Prozessen genutzt. Es kann aber auch passieren, dass jahrelange Prozesse der Beratung und umfangreiche Expertisen wie bei der Kommission zur Finanzierung des Lebenslanges Lernens nahezu komplett versanden. Genaue Analysen wären wichtig, um mehr darüber zu erfahren, warum manche Konzepte einen Durchbruch hin zur Umsetzung erfahren und andere nicht. Die Güte der Ideen und Konzepte allein dürfte nicht ausschlaggebend sein, sondern wohl eher, welche Unterstützer sich für die Ideen finden lassen oder ob schlichtweg der »Kairos« – der günstige Zeitpunkt – für eine Idee gekommen ist. Wie wichtig ist schnelles und überzeugendes Handeln der Beteiligten?

Experimentelle Politik als Lösung?

»Experimentelle Politik« beschreibt einen Ansatz, bei dem Konzepte weder lange beraten noch (allzu) schnell in Politik umgesetzt, sondern modellhaft in ausgewählten Regionen oder bei einer begrenzten Zahl von Personen empirisch kontrolliert implementiert und evaluiert werden, bevor es ggf. zu einer flächendeckenden Umsetzung kommt. 2018 initiierte beispielsweise die finnische Regierung ein Pilotprojekt zu einem bedingungslosen Grundeinkommen; im Bereich der Weiterbildung führten im Jahr 2006 Stefan C. Wolter und Dolores Messer (Wolter & Messer, 2009) in Kooperation mit dem schweizerischen Statistikamt ein Feldexperiment zu Weiterbildungsgutscheinen mit 2.400 Personen durch. Die mit solch einem Vorgehen verbundene Hoffnung ist, dass es weder lange theoretische Diskussionen noch eine vorschnelle Umsetzung braucht, um Politik erfolgreich zu gestalten, wenn man neue Politiken zunächst im Kleinen testet.

Allerdings zeigen die beiden Beispiele aus Finnland und der Schweiz sehr gut, dass auf der einen Seite Schnelligkeit und Eigendynamik von Politik und administrativem Handeln oft gar keine Zeit lassen, die gründliche Analyse der Evaluation abzuwarten, und dass vor Auswertung des Pilotprojektes schon neue Politiken gestartet werden, wie es in Finnland der Fall war. Auf der anderen Seite zeigt der schweizerische Fall, dass Experimente nicht wertfrei sind, sondern die theoretischen Modellannahmen und normativen Prämissen von – hier bildungsökonomischen – Wissenschaftlern nur sehr begrenzt die intendierten wie nicht-intendierten Wirkungen von neuen Politiken im Blick haben. Auch experimentelle Politik befreit also nicht von der Diskussion »widersprüchlicher Evidenzen zu den sozialen Erträgen, die sich überdies vielfach der Quantifizierung entziehen«, und »es ist ... fraglich, ob die öffentliche Verantwortung allein aus ökonomischer Sachlogik

abgeleitet werden kann, sondern nicht auch Ergebnis politischer Wertentscheidungen ist« (Timmermann, 2009, S. 422). Gleichwohl sind Ansätze experimenteller Politik weiter auszuloten in Bezug auf ihre Nützlichkeit.

Fazit

Gerade in »postfaktischen« Zeiten besteht die Gefahr, dass Wissenschaft entweder – alles relativierend – bedeutungslos wird oder dass Wissenschaft überreagiert und suggeriert, ein rein an Fakten orientierter, neutraler Akteur zu sein. Vielmehr ist selbst die Entscheidung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, lediglich beobachten zu wollen, einem bestimmten Wissenschaftsverständnis folgend bereits eine normative Entscheidung. Kritische Beobachtung und Aufklärung sind wichtig. So könnte dieser Artikel hilfreich sein, um aktuelle positive wie negative Entwicklungen rund um das Qualifizierungschancengesetz oder MILLA transparent zu machen. Ist MILLA primär ein Instrument der staatlichen Förderung der Digitalbranche? Ist das Qualifizierungschancengesetz ein Zerrbild der Idee einer Beschäftigungsversicherung? Natürlich müssen Entscheidungen nicht besser sein, wenn mehr Informationen zur Verfügung stehen, aber die Chance besteht. Die Versuchung kann heute sein, dass schnellem Handeln eine Überlegenheit zugesprochen wird, während deliberative Prozesse als mühsam und überflüssig wahrgenommen werden. Letztlich braucht ein demokratisches Gemeinwesen aber solche Prozesse, um dem Wissen und den Perspektiven möglichst vieler Menschen Anerkennung zukommen zu lassen und nicht allein denjenigen der Mächtigen – wenngleich die Anerkennung verschiedener Perspektiven nicht meint, diese dann alle berücksichtigen zu können: Politik muss entscheiden, und Kompromisse sind nicht immer möglich.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern steht es gut an, das eigene Involviertsein und die Interessen anderer Akteure kritisch zu hinterfragen und gleichzeitig nicht in der Reflexion zu erstarren. Das Einspeisen von Evidenz und Erkenntnis bleibt wichtig, wenngleich man sich bewusst sein muss, dass Politik eigenen Handlungslogiken folgt, die lediglich partielle Überschneidungen mit Handlungslogiken von Wissenschaft aufweisen. Allzu oft werden Ergebnisse der Wissenschaft nur genutzt, um bestimmte Interessen argumentativ zu untermauern. Es gilt, die Schnittfelder zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis »trialogisch« (Robak & Käßplinger, 2015) auszuloten und nicht der falschen Dichotomie zwischen Fakten und Fake zu verfallen oder Wissenschaft allein auf die Rolle als Ratgeber der Politik zu begrenzen.



Hans, J.P., Hofmann, S., Sesselmeier, W. & Yollu-Tok, A. (2017). *Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Käßplinger, B., Kulmus, C. & Haberzeth, E. (2013). *Weiterbildungsbeteiligung: Anforderungen an eine Arbeitsversicherung*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kocher, E. & Welti, F. (2013). *Wie lässt sich ein Anspruch auf Weiterbildung rechtlich gestalten?* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kruppe, T. (2012). *Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Robak, S. & Käßplinger, B. (2015). Zum Trialog von Wissenschaft, Praxis und Politik. *Hessische Blätter für Volksbildung*, 65 (1), 46–55.

Schmid, G. (2008). *Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslaforientierte Arbeitsmarktpolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Timmermann, D. (2009). Öffentliche Verantwortung für Weiterbildung – Staatliche Finanzierung der Erwachsenenbildung als Systemgestaltung. *Bildung und Erziehung*, 62 (4), 421–440.

Wolter, S.C. & Messer, D. (2009). *Weiterbildung und Bildungsgutscheine*. Bern: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie.



DR. BERND KÄSPPLINGER

ist Professor für Weiterbildung an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

bernd.kaeplinger@erziehung.uni-giessen.de