

Zur politischen Einordnung der Weiterbildungsgesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen

# Weiterbildung ante portas

ERNST DIETER ROSSMANN

Welche Neuerungen haben die Weiterbildungsgesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen gebracht? Der Autor, Vorsitzender des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag und Ehrenvorsitzender des Deutschen Volkshochschul-Verbands (DVV), vergleicht und analysiert die beiden Gesetze, zeigt aber auch offene Fragen und Desiderate auf.

Um es klar vorweg zu sagen: Allen harten Einbrüchen durch die Pandemie zum Trotz – die allgemeine Weiterbildung hat in der gesellschaftspolitischen Debatte und auch in den konkreten politischen Initiativen einen Stellenwert gewonnen, den sie viel zu lange nicht hatte, und den sie sich mühsam, aber erfolgreich erkämpft hat. Und das mit guten Aussichten, sich im politischen Mehrebenensystem in Deutschland auf jeder Ebene noch stärker zu etablieren. Dies hat nicht zuletzt epochale Gründe mit Blick auf den technologischen und ökonomischen Wandel und seine Auswirkungen auf die berufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung. Die ökologischen und klimatischen Herausforderungen und die damit einhergehende, notwendige systemische Transformation hin zu mehr Nachhaltigkeit machen auch vor der Weiterbildung nicht halt. Hinzu kommen die Migration, die Bedürfnisse und Bedarfe an Integration und nicht zuletzt auch die demographischen Veränderungen mit deren Umsetzung in Zusammenhalt, Teilhabe und kognitiver Prävention. Allein aus humanistischen Ideen heraus und einem davon getragenen Menschenbild von Freiheit und Aufgeklärtheit, von Ganzheitlichkeit und Zuversicht ist dieser Schub für die Weiterbildung nicht zu verstehen. Da müssen schon objektive Bewegungen im Unterbau der Gesellschaft wirken, zu denen dann aber auch der gestaltende Überbau notwendig hinzutreten muss.

Konkret: Schon ganz unabhängig von den Herausforderungen der Pandemie hat es auf Bundesebene in den letzten Jah-

ren wichtige Gesetze zur Stärkung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Aufstiegsfortbildung, der Anpassungsqualifizierung und der Weiterbildung bei Kurzarbeit etc. gegeben. Man muss nur die Wahlprogramme der Parteien zur anstehenden Bundestagswahl analysieren und wird begründet hoffen dürfen, dass sich diese Priorität absehbar noch weiter ausbauen wird. Positiv ist, dass die Konzeptbildung für die Zukunft hierbei nicht bei der beruflichen Aus- und Weiterbildung stehen bleibt, allen Verfassungsbarrieren im Mehrebenensystem der deutschen Bildungspolitik zum Trotz. Auch die Förderung der allgemeinen Weiterbildung wird als nationalstaatliche Aufgabe angesprochen und mit teils sehr konkreten Vorschlägen unterlegt, was eigene Initiativen des Bundes, und was die Unterstützung für die Länder, als die eigentlich Verantwortlichen für die allgemeine Weiterbildung in Treuhänderschaft und Kooperation mit den Kommunen, angeht.

## Länderinitiativen – just in time

Aber gerade deshalb ist es umso wichtiger, dass sich auch die Bundesländer in eigener Zuständigkeit auf den Weg machen, die lange Geschichte der Fördergesetze für die allgemeine Weiterbildung um neue Kapitel erfolgreich weiterzuschreiben. Was vor bald 50 Jahren mit Bildungsurlaubsgesetzen und Bildungsfreistellungsgesetzen begonnen hat, und dann über

erste strukturbildende Weiterbildungsgesetze in einigen Ländern weitergeführt worden ist, bekommt in jüngsten Beschlüssen der Landesparlamente von Berlin und Nordrhein-Westfalen eine neue Qualität. Gewiss darf hier nicht verschwiegen werden, dass noch längst nicht alle Länder Weiterbildungsgesetze auf der Höhe der Zeit und mit Wegweisungen für die Zukunft haben. Aber es geht voran, und dem guten Vorbild, das zwei Länder hier setzen, werden sich auch die anderen Bundesländer ganz im Norden, wie Schleswig-Holstein, oder auch ganz im Süden, wie Bayern und Sachsen, nicht entziehen können.

## »Bemerkenswert ist, welch großer parteiübergreifender Konsens in den Parlamenten zu verzeichnen ist.«

Was haben die Parlamente in zwei so ganz verschiedenen Ländern wie Berlin, dem größten deutschen Stadtstaat, und Nordrhein-Westfalen, dem bevölkerungsreichsten deutschen Bundesland, geleistet? Der Landtag in Nordrhein-Westfalen hat das Weiterbildungsgesetz von 1975, das seinerzeit bundesweit vorbildlich war, und auch in der Folge von ein paar anderen, wenn auch zu wenigen, Bundesländern zum Vorbild genommen worden ist, in einer umfassenden Novelle überarbeitet und neue Akzente gesetzt. Und für Berlin gibt es jetzt das erste eigenständige Weiterbildungsgesetz in seiner Geschichte – dezidiert als »Erwachsenenbildungsgesetz« bezeichnet. Damit wird die Erwachsenen- und Weiterbildung aus dem bisherigen Status als Abschnitt des Schulgesetzes herausgelöst und als eigenständiger, zentraler Bereich der Bildungspolitik dokumentiert. Den zwölf Berliner Volkshochschulen wird dabei ein eigener Abschnitt gewidmet und ihnen eine besondere Rolle im System des Lebenslangen Lernens zugewiesen.

Insbesondere dort, wo es um die Förderung der Volkshochschulen als wichtigste gemeinwohlorientierte Einrichtungen der allgemeinen Weiterbildung in beiden Bundesländern geht, gibt es wichtige Übereinstimmungen zwischen den beiden Gesetzen:

- Die Aufgabenstellung wird von den Inhalten her in ein umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit eingebettet.
- Die politische Bildung soll einen höheren Stellenwert bekommen.

- Die Integrationsaufgaben von Volkshochschulen werden anerkannt und ausdrücklich hervorgehoben, von der Alphabetisierung und Grundbildung sowie der nachholenden Schulbildung bis zur Integration bei Migration und Flucht.
- Die Volkshochschulen werden als Inkubator von Innovation anerkannt und gefördert, was auch über die Gestaltung von erweiterten Lernwelten durch die Digitalisierung hinausreicht.
- Die Bildungsberatung wird als Leistung herausgestellt.
- Zur flexiblen und bedarfsgerechten Gestaltung von Bildungsangeboten werden Finanzierungsmodalitäten durch Budgetierungen, Entwicklungspauschalen und Innovationsfonds entbürokratisiert.
- Die kooperative Weiterentwicklung der Erwachsenenbildung soll durch umfassend zusammengesetzte Beiräte aus Praxis und Theorie wie aus der Politik und der Zivilgesellschaft stimuliert werden.
- Es gibt Berichtspflichten, um die verantwortlichen Regierungen und Parlamente kontinuierlich in die Evaluation der Erwachsenenbildung einzubeziehen.

Bemerkenswert hierbei ist, welch großer parteiübergreifender Konsens in den Parlamenten zu verzeichnen ist, ganz unabhängig davon, dass in Berlin SPD, Grüne und Linke die Regierung stellen und in NRW die CDU und die FDP. In beiden Parlamenten gab es Zustimmung aus den Regierungs- wie aus den Oppositionsfraktionen, bis auf die AfD, die allerdings auch aus guten Gründen nicht mit in die konstruktive Zusammenarbeit der übrigen Fraktionen einbezogen war. Das spricht nicht nur für die politische Kultur in den Parlamenten, sondern auch für das politische Handlungsfeld Weiterbildung, dass in sich individuelle Entwicklung, gesellschaftliche und ökonomische Modernisierung und gesellschaftlichen Zusammenhalt organisiert und zu einem Kern von identitätsgebender Zukunftspolitik werden kann. Parteiübergreifende Zusammenarbeit und Zustimmung zu gemeinsamen Ergebnissen ist im Übrigen auch für die Einrichtungen und in der Weiterbildung Tätigen sowie die Teilnehmenden eine nicht zu unterschätzende Sicherheit dahingehend, dass im Wechselspiel politischer Mehrheiten so etwas wie ein Legislaturperioden übergreifender »Weiterbildungsfriede« in Priorität, Struktur und Förderung entsteht.

### Neue Ideen und Herausforderungen für die Zukunft

So wie über die letzten Jahrzehnte die Bedeutung der Bildungsberatung erkannt worden ist und jetzt in differenzierter Form Eingang in die Weiterbildungsgesetze findet, so werden auch weiterhin aus der Praxis entwickelte, und mit Sicherheit in

das Feld der theoretischen Konzeptbildung aufrückende, neue Ansätze der Weiterbildung in den Gesetzen angesprochen. Wenn die Abgeordnetenversammlung von Berlin hier z. B. das erste Mal den Begriff der »aufsuchenden Bildungsarbeit« in ein Weiterbildungsgesetz einführt, dann öffnet sich dahinter die Perspektive von Weiterbildung als Mittel von Sozial- und Stadtteilarbeit über Gesundheitsprävention und -schutz bis hin zum Kampf gegen Vereinzelung und Einsamkeit, zumal im Alter. Aus kleinen Impulsen und neuen Konzepten können so erweiterte Aufgabenfelder werden, die einmal mehr die Lebenswelt der Menschen ganz direkt in die Arbeit der öffentlich geförderten Weiterbildung mit aufnimmt.

Das wird sich auch weiter verfestigen, in Bezug auf die besondere Qualität der Volkshochschularbeit an den Übergängen in der Bildungsbiographie. Der Teil der jungen Menschen ohne Schulabschluss wird leider nicht so schnell zurückgehen, wie er es eigentlich in einer Bildungsrepublik müsste, um ein Schlagwort der letzten Jahre aufzunehmen. Volkshochschulen sind hier als Institution eine erste Adresse, genauso, wie sie auch für die Unterstützung eines nachgeholten Berufsbildungsabschlusses hilfreich sein können. Und die Aufgaben bei der Alphabetisierung, der Grundbildung und der Integration sind angesichts der Diversität, die Schutz und Integration bei Migration auszeichnet, unabweisbar. Es ist gut, dass diese Dimension in beiden Gesetzen über die klassischen Kernaufgaben von Volkshochschulen hinaus ausdrücklich gesetzlich verankert wird.

## »Die Corona-Pandemie hat gezeigt, wie prekär sich die freiberufliche Dozentenschaft vielfach finanzieren muss.«

Auch die erweiterten Lernwelten durch die Möglichkeiten der Digitalisierung und der sozialen Medien werden in den Gesetzen benannt. Hier wird der Bedarf an hybriden Lernformaten absehbar steigen. Im Gesetz von NRW sind sie genauso angesprochen und in die Förderungssystematik aufgenommen worden wie in Berlin. Das gilt auch für die Impulse zum digitalen Lernen in der beruflichen Weiterbildung, für die dann auch Volkshochschulen kooperativ Co-Träger sein können, sowie für die Angebote an die gering digitalisierten Bevölkerungs- und Altersgruppen.

## Die Finanzen als offenes Feld

Ein sehr wichtiger Unterschied zwischen den beiden Gesetzesbeschlüssen bleibt die unterschiedliche Behandlung der Finanzierungsfragen. Das Weiterbildungsgesetz in NRW erweist sich – wie schon das erste Volkshochschulgesetz von 1953 und danach das erste Weiterbildungsgesetz von 1975 – als ein Leistungsgesetz mit sehr genauen Ansagen zur finanziellen Förderung von Strukturen, Personen und Initiativen. Diese finanzielle Dimension fehlt in dem Berliner Gesetz, sie ist dort den jeweiligen Haushaltsverhandlungen und Richtlinien überlassen. Darüber darf aber nicht vergessen werden, dass auch schon im Stadtstaat Berlin von der Bildungsfinanzierung her wichtige Impulse gesetzt worden sind und weitergeführt werden. Zu denken ist hier an die besondere Absicherung der freiberuflichen Dozentenschaft mit einer Übernahme von Kosten der Sozialversicherung etc. Auch jetzt hat Berlin mit der Institutionalisierung der Kursleitenden-Vertretung für die Interessen der frei- und nebenberuflichen Mitarbeitenden einen weiteren Akzent gesetzt.

Eine solche besondere Aufmerksamkeit für dieses zentrale Reservoir der Dozentenschaft der öffentlich geförderten Weiterbildung ist in NRW noch nicht soweit konsensfähig gewesen, als dass sie Eingang in das Gesetz gefunden hätte. Selbst in dem Begleitbeschluss, den die das Gesetz tragenden Fraktionen in das Parlament eingebracht haben, hat dieses Anliegen noch in letzter Sekunde, offensichtlich durch einen Vorbehalt des Finanzministeriums, nur in sehr abgeschwächter Form Eingang gefunden, worauf die Gewerkschaften zu Recht kritisch hingewiesen haben. Tatsächlich hat sich ja auch bei der Corona-Pandemie gezeigt, wie prekär sich die freiberufliche Dozentenschaft vielfach finanzieren muss. In dem politischen Mehrebenensystem in Deutschland liegt hier aber eine klassische Aufgabe von Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik. Der Bund muss Sozialgesetze so öffnen, dass eine ausreichende Absicherung und Risikoversorgung für die Freiberuflichen auch im Bildungsbereich gegeben ist. Die Länder und die Kommunen müssen, über die Finanzierung der Volkshochschulen und die Vergütung von Angeboten anderer Träger, auskömmliche Stundentarife und Honorare zahlen können und zahlen wollen. Die Vergütungen, die vom Bund bei den Integrationskursen, aber auch bei sonstigen Sondermaßnahmen mittlerweile gezahlt werden, werden hier Maßstab sein müssen, schon um den fluiden Kreis der freiberuflichen Dozenten nicht an andere Berufsfelder im Bildungswesen zu verlieren, und auch, um das Überalterungsproblem vieler Volkshochschulen zu überwinden.

Das wird einen höheren Gesamtetat der öffentlichen Hand für die allgemeine Weiterbildung erfordern. Mit 0,34 Prozent der öffentlichen Bildungsausgaben ist hier auf Dauer kein Staat zu machen und auch keine zukunftsfähige Weiterbildung. Auch das Streben nach einer gesetzlich abgesicherten

Dynamisierung der Mittelzuweisungen ist nur eine kleine, aber nicht zu verachtende Hilfe bei dem großen Ziel einer finanziell gestärkten vierten Säule Weiterbildung. In NRW ist hier immerhin ein Einstieg gefunden worden, wie die öffentlichen Haushalte dem Ziel nähergebracht werden können, dass mindestens 1 % der öffentlichen Mittel in der Bildung endlich für die allgemeine Weiterbildung zur Verfügung stehen.

**»In Berlin und in NRW hat sich gezeigt, dass Bewegung möglich ist. Diese Dynamik muss jetzt kooperativ auf allen Ebenen aufgenommen werden.«**

#### Plurale Trägerstruktur und Kooperation im politischen Mehrebenensystem

Bei den Finanzen kommt auch der Bund mit ins Spiel und in die Verantwortung. Wenn es von der Europäischen Kommission in ihren Prioritäten für den Europäischen Bildungsraum 2025 genauso wie in der Digitalisierungsinitiative Konzepte und Mittel gibt für eine europaweite Struktur der digitalen Qualifizierung von Pädagogen aus allen Abschnitten der Bildungsbiographie, dann sind die Weiterbildner mit dabei. Das gilt auch für die nationale Lösung von entsprechenden Kompetenzzentren, die über Bundesländergrenzen hinweg in Deutschland eingerichtet werden sollen. Damit der Schub an Erweiterung der Lernwelten dann nicht nur personell, sondern auch von der Ausstattung und den Räumlichkeiten der Häuser der Weiterbildung richtig trägt, sind beträchtliche und kontinuierliche Investitionen in diesen Bereich bei den Volkshochschulen wie bei anderen Trägern der Weiterbildung zu erwarten. Eine Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Digitalisierung in der Bildung« sollte hier zur Entlastung der Länder und Kommunen genauso wie zur Kohärenz zwischen den Ländern beitragen, damit Berlin wie NRW und alle anderen Bundesländer auch in gleicher Weise leistungsfähig in diesem Zukunftssektor sein können.

Eine solche Gemeinschaftsaufgabe würde sich dann im Übrigen nicht nur auf die Volkshochschulen als herausragender

Träger der gemeinwohlorientierten Weiterbildung beziehen, sondern auch andere Weiterbildungsträger mit einbeziehen können. In beiden Gesetzen in Berlin wie in Nordrhein-Westfalen wird diese Gesamtverantwortung für die öffentlichen Träger sowie die freien und privatwirtschaftlich ausgerichteten Träger mit einbezogen. Es gibt extern zertifiziertes Management und weitere Kriterien zur Absicherung der Qualität, bevor eine Förderung auch dieser Träger möglich wird. Auch die Innovations- und Kooperationsbudgets stehen trägerübergreifenden Initiativen offen.

Vor allen Dingen aber gibt es Beratungsstrukturen, die breit angelegt sind, von den exekutiven und parlamentarischen Kräften über die Wissenschaft bis zu den Trägern in ihrer Vielfalt, die in Zukunft in beiden Ländern in einer kontinuierlichen gemeinsamen Arbeit Zukunftsaufgaben identifizieren und Verbesserungsvorschläge machen sollen und die in NRW als Landesweiterbildungsrat und in Berlin als Erwachsenenbildungsbeirat fungieren sollen. Was auf Bundesebene in der Aktion Weiterbildung wie auch in vielen Ländern bereits Tradition für den Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung hat, ist hier in beiden Ländern ausdrücklich auf die allgemeine gemeinwohlorientierte Weiterbildung bezogen. Es bleibt zu hoffen, dass dieses andernorts Schule macht und sich dann auch zu einem Unterbau für die wissenschaftliche Kommission bei der Kultusministerkonferenz entwickelt, die jetzt als kleine Lösung nach der gescheiterten großen Vision des Nationalen Bildungsrates ihre Arbeit aufnehmen soll. In Berlin und in NRW hat sich gezeigt, dass Bewegung möglich ist. Diese Dynamik muss jetzt kooperativ auf allen Ebenen aufgenommen werden.



© Susie Knoll

DR. ERNST DIETER ROSSMANN

ist Mitglied des Deutschen Bundestages  
und Ehrenvorsitzender des Deutschen Volkshochschul-Verbands.

[ernst-dieter.rossmann@bundestag.de](mailto:ernst-dieter.rossmann@bundestag.de)