

# Kommunalität und öffentliche Daseinsvorsorge in der Weiterbildung

*Klaus Hebborn*

## Zusammenfassung

*Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise ist zum wiederholten Male Anlass für eine grundsätzliche ordnungspolitische Diskussion über Umfang und Aufgaben der Kommunen. In diesem Zusammenhang ist auch die Weiterbildung als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge betroffen. Kommunalität und Daseinsvorsorge sind seit jeher konstitutive Elemente der öffentlichen Verantwortung in der Weiterbildung. Daran sollte auch und gerade in Zeiten der Krise vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und im Sinne des notwendigen lebenslangen Lernens festgehalten werden. Zwischen Ländern und Kommunen muss eine Verständigung über die zukünftige Gestaltung der öffentlichen Verantwortung in der Weiterbildung erfolgen. Dabei sollten die Aspekte der flächendeckenden Grundversorgung, der Pluralität und der Chancengerechtigkeit im Vordergrund stehen. Dies schließt eine auskömmliche Länderfinanzierung der Weiterbildung ein. Weitere Kürzungen der Länderförderung können von den Kommunen nicht aufgefangen werden und gefährden die Volkshochschulen und die Weiterbildungsarbeit in den Kommunen existenziell. Die Sicherung von Zukunftsfähigkeit in der Weiterbildung erfordert einen breiten Ansatz, bestehend aus einer stabilen Weiterbildungsinfrastruktur und Strukturveränderungen, auf den verschiedenen Handlungsebenen.*

## I. Ausgangslage

Internationale Studien und die darin offenkundig gewordenen Mängel des deutschen Bildungssystems, aber auch die demografische Entwicklung mit ihren Auswirkungen auf den zukünftigen Bedarf des Arbeitsmarktes an Fachkräften, haben in Deutschland zu einer intensiven Diskussion über Reformen in der Bildung auf den verschiedensten Ebenen geführt. Diese zielt vor allem auf die Verbesserung der Qualität sowie auf den Abbau von Selektionswirkungen des deutschen Bildungssystems und damit auf die Verwirklichung von mehr Chancengleichheit in der Bildung.

Die Weiterentwicklung der Bildung in Deutschland wird dabei durch eine Reihe von Strukturproblemen nachhaltig beeinträchtigt. Bund, Länder und Kommunen sind aufgrund des unübersichtlichen Zuständigkeitssplittings vielfach unkoordiniert an den verschiedenen Stellen des Bildungssystems tätig. Als Ergebnis der Föderalismusreform I sind daneben die Möglichkeiten für Zusammenarbeit und Verzahnung von Bund und Ländern in der Bildung durch die Zuordnung der Bildung in die Länderhoheit nahezu unmöglich gemacht worden. Der Bund verfügt so gut wie über keine Steuerungskompetenz zur Herstellung der grundgesetzlich garantierten gleichwertigen Bildungsverhältnisse in Deutschland. Das seit der Föderalismusreform bestehende „Kooperationsverbot“ sollte revidiert werden. Das Grundgesetz sollte die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen in bildungspolitisch zentralen Fragen im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“ ermöglichen.

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise betrifft in ihren Auswirkungen alle öffentlichen Haushalte und auch die qualitative Weiterentwicklung der Bildung. Die kommunalen Haushalte sind stark betroffen. Kommunalpolitik droht handlungsunfähig, die Rechte der demokratisch gewählten Räte durch Eingriffe der Kommunaufsicht und somit die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung insgesamt ausgehöhlt zu werden. Dies ist aus kommunal- und demokratiepolitischer Sicht nicht hinnehmbar.

Als vorläufiges Fazit ist festzuhalten, dass die Qualitäts- und Teilhabeprobleme ein koordiniertes Handeln der verschiedenen staatlichen Ebenen erforderlich machen. Allerdings wird dieses durch die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise sowie durch die strukturellen Probleme stark eingeschränkt. Die Lösung der Probleme sowie die Weiterentwicklung des Bildungswesens erfordert einen breiten Ansatz auf verschiedenen Handlungsebenen.

## **II. Kommunale Verantwortung in der Weiterbildung**

### *1. Bedeutung der Weiterbildung aus kommunaler Sicht*

Kommunales Handeln in der Weiterbildung erfolgt seit jeher auf der Grundlage eines umfassenden Bildungsbegriffes. Nach diesem Verständnis soll Weiterbildung langfristig verwertbar und vielfältig einsetzbar sein sowie darüber hinaus die gesamte Persönlichkeitsentfaltung berücksichtigen. Die ökonomische Bedeutung von Weiterbildung wird somit anerkannt, Weiterbildung selbst aber durch die Berücksichtigung der Gesamtpersönlichkeit nicht einseitig auf den unmittelbar beruflichen Aspekt verengt. Weiterbildung, verstanden als Integration von Fachwissen und Allgemeinbildung, kommt nach diesem Verständnis auch emanzipatorische Funktion zu. Weiterbildung trägt somit maßgeblich zur individuellen Weiterentwicklung sowie zur Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt bei. Sie sichert die Weiterentwicklung von Wissen, Kenntnissen und Qualifikationen und ermöglicht die Entwicklung neuer beruflicher Orientierungen vor dem Hintergrund veränderter Berufsbiografien. Weiterbildung ist darüber hinaus ein wichtiger Faktor für die Standort- und Wirtschaftsentwicklung einer Region.

Angesichts der gravierenden gesellschaftlichen, technologischen und strukturellen Veränderungen wird in Deutschland auf den verschiedenen staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen sowie in der Wirtschaft seit längerem eine breite Standortdiskussion geführt. In diesem Zusammenhang hat Weiterbildung, insbesondere die berufliche Weiterbildung, größere Bedeutung gewonnen. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass Wachstum, internationale Wettbewerbsfähigkeit, das System der sozialen Sicherung sowie individueller und gesellschaftlicher Wohlstand langfristig nur gesichert werden können, wenn es gelingt, den hohen Stand der Qualifikation der arbeitenden Menschen zu halten und weiter zu verbessern, und wenn modern ausgebildete Fachkräfte in ausreichendem Maße bereitstehen. Aufgrund der demografischen Entwicklung prognostizieren Studien bereits seit langem übereinstimmend einen Mangel an Fachkräften und erhebliche Qualifikationsdefizite in Deutschland spätestens ab 2015. Neben einer gesteuerten Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte wird es daher notwendig sein, die Potentiale vorhandener Personen im Beschäftigungssystem durch Weiterbildung fortzuentwickeln.<sup>1</sup>

Hinzu kommt, dass angesichts der mit dem längst nicht abgeschlossenen strukturellen Wandel einhergehenden quantitativen und qualitativen Veränderungen von Qualifikationsanforderungen, der Entwertung von vorhandenen Qualifikationen und der damit verbundenen Brüche im Beschäftigungssystem Weiterbildung als strategischer Schlüsselfaktor für die weitere Entwicklung einer Stadt oder einer Region darstellt.<sup>2</sup>

## *2. Paradigmenwechsel in der kommunalen Bildungspolitik*

Die Diskussion über Bildungsreformen wird auch im kommunalen Bereich intensiv geführt. In vielen Städten hat sich ein Paradigmenwechsel vollzogen: Während die kommunale Rolle in der Bildung lange Zeit auf die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur und Ausstattung beschränkt war (z. B. sog. äußere Schulangelegenheiten), entwickeln viele Städte und Gemeinden zunehmend bildungspolitische Konzepte in Richtung einer „kommunalen Bildungspolitik“.

Der Wandel des kommunalen Aufgabenverständnisses erfolgt nicht nur aufgrund der Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge, sondern aus der Erkenntnis, dass ein modernes und funktionierendes Bildungswesen sowie entsprechend qualifizierte Bürger/innen von zentraler Bedeutung für die örtliche Struktur- und Wirtschaftsentwicklung sind. Im Wettbewerb der Städte als Standorte für Unternehmen aber auch als Wohn- und Lebensort für junge Familien im Zuge des demografischen Wandels wird die Bildung immer mehr zu einem entscheidenden kommunalen Politikfeld. Zudem erweist sich, dass die Weichenstellungen für erfolgreiche Bildungsprozesse auf der kommunalen Ebene erfolgen. Hier entscheidet sich Erfolg oder Misserfolg von Bildung, werden die Grundlagen für berufliche Perspektiven und gesellschaftliche Teilhabe gelegt. Daher ist jede Investition in die Bildung nicht nur eine Zukunftsinvestition; sie vermeidet vielmehr auch im präventiven Sinne von den Kommunen zu tragende Folgekosten und gesellschaftliche Desintegration. Schließlich können die komplexen Problemlagen und Anforderungen in der Bildung am ehesten auf der ört-

lichen Ebene zukunftsorientiert durch entsprechende Lösungsstrategien bewältigt werden. Hierzu sind neue Formen der Zusammenarbeit sowohl von Ländern und Kommunen wie auch von Kommunen und anderen Trägern der Bildung wie Unternehmen, Arbeitsverwaltung etc. notwendig.

Vor diesem Hintergrund haben viele Städte ihr Engagement im Bildungswesen neu definiert. Unter dem Oberziel der Förderung von Qualitätsentwicklung und mehr Chancengleichheit stehen dabei vor allem zwei Aspekte und Zielsetzungen im Vordergrund:

Zum einen geht es darum, die unterschiedlichen und traditionell überwiegend getrennt agierenden Bildungsbereiche zu einem Gesamtsystem von Erziehung, Bildung und Betreuung weiter zu entwickeln und hierfür stabile Organisationsstrukturen zu schaffen. Entsprechende Konzepte werden mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten, etwa „kommunale/regionale Bildungslandschaft“ oder „Bildungsregionen“ bezeichnet. Im Zentrum steht dabei die Kooperation von Schule und Jugendhilfe als Kernbereich kommunaler Bildungsverantwortung. Darüber hinaus sollen in die Bildungslandschaft alle anderen Bereiche – insbesondere auch die Weiterbildung – im Sinne eines lebensbegleitenden bzw. an der Bildungsbiografie orientierten Lernens einbezogen werden.<sup>3</sup>

Zum anderen wird angestrebt, Bildungseinrichtungen stärker mit Konzepten der Stadtteil- bzw. Quartiersentwicklung zu verzahnen. Dies gilt für Schulen ebenso wie für Volkshochschulen; beiden Einrichtungen kommen über ihre Aufgabe als Lernort hinaus wichtige sozialräumliche Funktionen im Hinblick auf Sozialisation, Integration und Kommunikation zu.

Die Umsetzung entsprechender Konzepte findet in zahlreichen Städten statt: Im Rahmen des BMBF-Projektes „Lernen vor Ort“ werden 40 Kommunen (23 kreisfreie Städte, 17 Landkreise) aus allen Bundesländern dabei unterstützt, ein „lokales, kohärentes Bildungsmanagement“ zu entwickeln, das „lebenslanges, aufeinander abgestimmtes Lernen“ und erfolgreiche Bildungsbiografien für alle Bürger/innen ermöglicht. Neben dem Aufbau von dauerhafter Vernetzungsstrukturen sind inhaltliche Schwerpunkte des in Kooperation mit einem Verbund von Stiftungen durchgeführten Projektes u. a. die Verbesserung des Zugangs zu Bildung sowie die Gestaltung der Übergänge im Bildungssystem.<sup>4</sup> Weitere in diesem Zusammenhang zu nennende kommunale Initiativen sind die „Regionalen Bildungsnetzwerke“ in Nordrhein-Westfalen und die „Bildungsregionen“ in Baden-Württemberg.<sup>5</sup>

### *3. Kommunalität der Weiterbildung*

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 Gestaltungsmöglichkeiten haben. In anderen Ländern wie z. B. Nordrhein-Westfalen hingegen ist Weiterbildung kommunale Pflichtaufgabe 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, Gemeinden und Kreise 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 Bürger/innen verstanden. Weiterbildung zählt somit zu den Aufgaben der vom Grundgesetz in Art. 28 Abs. 2 garantierten kommunalen Selbstverwaltung.<sup>6</sup>

Den Kommunen kommt bei der Förderung und dem Ausbau der Weiterbildung einerseits die Aufgabe zu, dafür Sorge zu tragen, insgesamt ein adäquates und bedarfsgerechtes Bildungsangebot vor Ort sicherzustellen. Dabei steht die Kooperation mit Betrieben, Kammern und den vielfältigen Einrichtungen der Weiterbildung im Vordergrund. Weiterbildung auf kommunaler und regionaler Ebene ist durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Trägern und Einrichtungen gekennzeichnet. Diese Pluralität wird von den Kommunen ausdrücklich befürwortet. Bedarfsgerechte Weiterbildung ist auf der Grundlage öffentlicher Verantwortung und Rahmenplanung nur über ein pluralistisches System der Weiterbildung möglich.

Andererseits unterhalten die Kommunen im Rahmen von Rechtsträgerschaft eine Vielzahl von Einrichtungen im Bildungs- und Kulturbereich. Zentrale Institution der Weiterbildung ist die zum Regelangebot gehörende Volkshochschule als kommunales Weiterbildungszentrum.

#### *4. Volkshochschulen in der kommunalen Bildungslandschaft*

Die Trägerschaft von etwa 2/3 der bundesweit etwa 1000 Volkshochschulen ist der sichtbarste Ausdruck des kommunalen Engagements in der Weiterbildung. Kommunalität ist auch dann gegeben, wenn Volkshochschulen in den verschiedenen Bundesländern aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen sowie historischer Entwicklungen in unterschiedlicher Rechtsform (z. B. e. V.), aber mit kommunalen Einfluss und kommunaler Förderung betrieben werden. Volkshochschulen haben eine lange Tradition in den Kommunen. Sie sind integraler Bestandteil der kommunalen Bildungslandschaft. Rund 27 Prozent der Volkshochschulförderung – dies waren im Jahr 2008 insgesamt 262 Mio. Euro – werden von den deutschen Kommunen aufgebracht. Die Volkshochschulen bieten in den Städten und Gemeinden wie auch regional ein flächendeckendes, niedrighschwelliges und damit für jeden zugängliches umfassendes Angebot an Weiterbildung. 9 Mio. Teilnehmer und 15 Mio. Unterrichtsstunden bundesweit zeigen, dass dieses Angebot angenommen wird und sich großer Wertschätzung erfreut.

Volkshochschulen erweisen sich gerade in der Krise für die Kommunen als unverzichtbar: Mit ihnen verfügen die Kommunen über ein eigenes Steuerungs- und Gestaltungsinstrument im Bildungsbereich, in der Arbeitsmarktpolitik und in der So-

zialpolitik. Ziel ist ein bedarfsgerechtes, zukunftsfähiges Angebot an Weiterbildung, das die Bürger/innen dabei unterstützt, ihre Arbeits- und Lebenswelt erfolgreich zu gestalten. Dazu gehören Angebote der beruflichen Weiterbildung ebenso wie Maßnahmen der sogenannten kompensatorischen Weiterbildung wie etwa Alphabetisierung oder nachholende Schulabschlüsse. Diese tragen dazu bei, berufliche Perspektiven zu eröffnen, soziale Folgekosten und gesellschaftliche Desintegration zu vermeiden. Für ihre Städte und Gemeinden übernehmen die Volkshochschulen daneben wichtige Dienstleistungsfunktionen in der Weiterbildung wie z. B. bei der Fortbildung des kommunalen Personals.

### **III. Daseinsvorsorge und Grundversorgung – zeitgemäßer Politikansatz oder Ausdruck eines überholten Staatsverständnisses?**

Die periodisch wiederkehrenden öffentlichen Finanzkrisen waren und sind Anlass, Leistungsstandards oder sogar das gesamte Leistungsangebot des Staates und seiner verschiedenen Ebenen kritisch zu hinterfragen. Dabei geht es vordergründig um Einsparungen bei den öffentlichen Haushalten und Deregulierung im Sinne des Abbaus überflüssiger Bürokratien oder der Beseitigung von Investitionshemmnissen. Von grundsätzlicherer Bedeutung ist jedoch die dahinter stehende ordnungspolitische Debatte über die „Kernaufgaben“ des Staates in den verschiedenen Bereichen.

Im kommunalen Bereich wird die Gesamtheit des Leistungsspektrums und gleichzeitig die öffentliche Verantwortung traditionell als „Daseinsvorsorge“ bezeichnet. Ausdruck der Daseinsvorsorge im Bereich der Bildung bzw. in der Weiterbildung ist die „Grundversorgung“ der Einwohner/innen mit einem umfassenden Angebot an Weiterbildung in allen Bereichen. So sieht beispielsweise das nordrhein-westfälische Weiterbildungsgesetz eine quantitativ und qualitativ definierte, von den (pflichtigen) Volkshochschulen zu erbringende Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten vor.<sup>7</sup>

Der Begriff der Daseinsvorsorge und des daraus resultierenden Auftrags einer Grundversorgung sind in den vergangenen beiden Jahrzehnten immer wieder kritisch diskutiert worden. Die Kritik bezieht sich dabei im Wesentlichen auf zwei Punkte: Zum einen steht das Begriffselement der „Versorgung“ in der Kritik, da es die Menschen auf die Rolle eines vermeintlich passiven (und unmündigen) Empfängers staatlicher Leistungen zu reduzieren droht und ihre aktive mündige Rolle weitgehend ausblendet. Zum anderen wird kritisch gesehen, dass sich die Begriffe vorrangig auf staatliches und kommunales Handeln beziehen und damit Bedeutung und Rolle anderer Träger und Akteure der Zivilgesellschaft außen vor lassen.<sup>8</sup>

In diesem Zusammenhang erscheint ein kurzer Exkurs in die Historie der Begrifflichkeit sinnvoll. Während der Begriff der „Grundversorgung“ neueren Datums ist und aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur „medialen Grundversorgung“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entlehnt ist, stammt der ältere Begriff der „Daseinsvorsorge“ aus dem Verwaltungsrecht und wurde von Ernst Forsthoff (1938) geprägt. Forsthoff entwarf mit seinem Begriff der Daseinsvorsorge ein Gegenmodell zum liberalen Staatsverständnis und maß der Verwaltung Ausgaben

für Infrastruktur zu. Ausgehend davon gehen beide Begriffe – Grundversorgung und Daseinsvorsorge – danach von dem Grundverständnis aus, dass Bildung ein „öffentliches Gut“ ist und die öffentliche Hand die Aufgabe hat, eine Infrastruktur zur Versorgung der Einwohner/innen vorzuhalten. Während es in der Kultur durchaus Kritiker dieser Sichtweise gibt – gewarnt wird vor allem vor einer allzu starken Verrechtlichung des Kulturbereiches durch Standardvorgaben –, haben die beiden Begrifflichkeiten insbesondere im Bereich der kulturellen Bildung und der Volkshochschulen große Akzeptanz gefunden.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich die Bildung einer ordnungspolitischen Debatte über die Frage der Rolle des Staates nicht entziehen kann. Dies gilt auch für den Bereich der Weiterbildung. Anders als im Schulbereich richtet sich Weiterbildung in erster Linie an Erwachsene, denen durchaus Eigenverantwortung und auch der Einsatz privater Finanzmittel zuzumuten ist. Darüber hinaus ist der Weiterbildungsbereich seit jeher von dem Dualismus öffentlicher und privater Anbieter gekennzeichnet. Schließlich zwingen die nur äußerst begrenzt zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzmittel zu deren effizientem und zielgerichteten Einsatz. Diese Entscheidungen sind im höchsten Maße politisch und müssen entsprechend durch die Politik auf den verantwortlichen Ebenen entschieden werden.

Man mag sich an der altertümlich klingenden Begrifflichkeit der Daseinsvorsorge stoßen. Der Kern des Begriffes, Bildung als öffentliches Gut zu begreifen und entsprechend staatliche Verantwortung für öffentliche Angebote und Infrastruktur zu übernehmen, erscheint gleichwohl nach wie vor oder gerade in Zeiten einer auseinanderdriftenden Gesellschaft notwendig und zeitgemäß. Es entspricht im Übrigen einem allgemeinen europäischen Staatsverständnis, dass der Staat bei einem bestehenden „öffentlichen Interesse“ Verantwortung für öffentliche Angebote übernimmt. Dies gilt in besonderer Weise für Bildung und Weiterbildung vor dem Hintergrund der erwähnten starken Selektionswirkungen im deutschen Bildungswesen. Bei einem Rückzug des Staates und einer vorwiegend nach den Grundsätzen des Marktes angelegten Weiterbildungsförderung würden bildungs-, sozial- und demokratiepolitisch wichtige Grundsätze wie ein flächendeckendes Angebot, allgemeiner Zugang und Teilhabe oder die Förderung von sozial Benachteiligten nachhaltig in Frage gestellt. Welcher marktabhängige Anbieter würde wohl im ländlich strukturierten und strukturschwachen Gebieten Weiterbildungsangebote unterbreiten? Wer würde Angebote für sog. Bildungsferne oder Benachteiligte in Bereichen wie Alphabetisierung, Deutsch für Ausländer etc. anbieten, mit denen nur wenig Einnahmen zu erzielen sind?

Letztlich stünde zu erwarten, dass diese Angebotsbereiche weiterhin von der öffentlichen Hand übernommen werden müssten, während profitablerer Bereiche wie Sprachkurse oder Angebote in den Bereichen Gesundheit und neue Technologien von privaten Anbietern abgedeckt würden. Öffentliche Verantwortung würde somit auf eine Restverantwortung reduziert. Im Übrigen würde die Einrichtung Volkshochschule nachhaltig in Frage gestellt, denn der kommunale Auftrag bestünde lediglich darin, ein bestimmtes quantitatives und inhaltliches Angebot vor Ort sicherzustellen. Dies könnte im Extremfall vollständig durch Dritte unter Verzicht auf die Volks-

hochschule geschehen. In diesem Fall würden die Kommunen ein eigenes Steuerungs- und Gestaltungsinstrument im bildungs-, arbeitsmarkt-, sozialpolitischen Bereich verlieren. Ein Verlust an kommunaler Selbstverwaltung in der Bildung wäre die Folge.

Auch die unabhängige Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ des BMBF hat in ihrem Abschlussbericht dafür plädiert, eine öffentliche Grundversorgung durch Länder und Kommunen im Bereich der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung auch zukünftig beizubehalten. Dabei sollten nach dem Willen der Kommission im Rahmen der Grundversorgung nur solche Angebote öffentlich gefördert werden, die im öffentlichen oder in einem besonderen öffentlichen Interesse liegen.<sup>9</sup> Der Vorschlag der Expertenkommission ist zu unterstützen. Die Konzentration öffentlicher Förderung auf bestimmte Angebote von öffentlichem Interesse erscheint legitim, da öffentliche Mittel in Zeiten finanzieller Krisen ziel- und zweckgebunden ausgerichtet werden müssen. Allerdings umfasst das derzeit von den Volkshochschulen abgedeckte Angebot über die genannten Bereiche hinaus auch berufliche bzw. berufsbezogene Angebote. Diese sollten im Sinne eines ganzheitlichen Bildungsansatzes auch weiterhin Bestandteil der im Übrigen zu definierenden Grundversorgung bleiben.

Insgesamt ist somit die öffentliche bzw. kommunale Verantwortung für die Weiterbildung ebenso aufrecht zu erhalten wie auch die Pluralität der Träger. Ein Rückzug in diesem Bereich könnte zwar kurzfristig zu Einsparungen der öffentlichen und damit auch der kommunalen Haushalte führen; er erscheint aber im Hinblick auf die Bedeutung der Weiterbildung für die Kommunen und die notwendige Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung als kurzfristig und kontraproduktiv. Als Fazit ist somit festzuhalten: Weiterbildung ist und bleibt somit Bestandteil der Daseinsvorsorge oder anders formuliert: eine öffentliche bzw. kommunale Zukunftsaufgabe.

#### **IV. Forderungen und Strategien**

Kernforderung der Kommunen an Bund und Länder in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise muss ihre aufgabegerechte Ausstattung mit Finanzmitteln zur Erfüllung der gesetzlichen und sog. freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben sein. Ziel dabei ist, wieder die notwendigen Spielräume für die kommunale Selbstverwaltung zu schaffen. Hierzu gehört unverzichtbar auch die Weiterbildung und damit die zentrale kommunale Weiterbildungseinrichtung Volkshochschule. Von daher gilt der Satz: Die beste Weiterbildungsförderung ist eine auskömmliche Kommunalfinanzierung.

Bei realistischer Betrachtung muss allerdings festgestellt werden, dass für die kommunale Weiterbildung ebenso wie für andere kommunale Leistungsbereiche eine Ausnahme von Kürzungen im Sinne eines „Schutzschirmes“ kaum realistisch erscheint. Falls Kürzungen also unvermeidbar sein sollten, ist die Entwicklung einer Strategie vor Ort notwendig. Diese darf nicht den üblichen Mechanismen früherer Sparrunden folgen (pauschale Angebotskürzungen, Gebührenerhöhungen etc.). Sie muss vielmehr darauf gerichtet sein, dass das Profil der jeweiligen Einrichtung zu be-

rücksichtigen, sozialpolitisch bedeutsame Angebote möglichst von Kürzungen auszunehmen, differenzierte Angebotskürzungen z. B. durch Kooperationen aufzufangen oder differenzierte Gebührenerhöhungen zu prüfen. Selbstverständlich ist bekannt, dass die Sparpotenziale der Volkshochschulen bereits in früheren Jahren weitestgehend ausgeschöpft worden sind und all diese Maßnahmen negative Effekte im Hinblick auf Zugang und Teilhabe haben können. Diese gilt es aber zumindest zu begrenzen.

Darüber hinaus sollten Volkshochschulen noch stärker als bisher bemüht sein, sich in regionale bzw. lokale „Bildungsnetzwerke“ einzubringen und Kooperationen mit anderen Bildungsanbietern, insbesondere den Schulen oder freien Trägern der Jugendhilfe, suchen und eingehen. In Nordrhein-Westfalen z. B. haben fast alle kreisfreien Städte und Kreise mit der Landesregierung entsprechende Verträge zur Errichtung „Regionaler Bildungsnetzwerke“ abgeschlossen. Volkshochschulen sind dabei unverzichtbare Partner. Die Netzwerke sollten auch genutzt werden, Kooperationen untereinander, insbesondere im regionalen Kontext, auszubauen. Durch diese Vernetzungsstrategie besteht für die Volkshochschulen nicht nur die Chance der Profilierung; die Verankerung in stabilen Netzwerken sichert ihnen darüber hinaus ihren weiterbildungspolitischen Stellenwert.

Schließlich sind die Länder gefordert, ihren Beitrag zur Stabilisierung der Weiterbildung in den Kommunen zu leisten. Weitere Kürzungen der Länderförderung können von den Kommunen nicht aufgefangen werden und gefährden die Volkshochschulen und die Weiterbildungsarbeit in den Kommunen existenziell. Die Anstrengungen der Länder sollten vielmehr darauf gerichtet sein, die Weiterbildungsförderung zumindest stabil zu halten und in Schritten wieder zu erhöhen. Dabei müssen insbesondere die kommunalen Volkshochschulen mit ihrem Grundversorgungsauftrag von den Ländern angemessen ausgestattet werden.

## V. Fazit

Die gegenwärtige Krise ist in ihren Ausmaßen allgegenwärtig. Sie droht jedes Nachdenken über fachliche Weiterentwicklung und Perspektiven zu überlagern. Im Zuge der vordergründigen Sparmaßnahmen sollten begründete und sinnvolle ordnungspolitische Grundsätze mit Blick auf deren langfristige Wirkungen nicht vorschnell über Bord geworfen werden. Dabei gilt es auch, die Verengung der Bildung auf den Schulbereich zu vermeiden. Weiterbildung kommt gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und im Sinne des lebenslangen notwendigen Lernens zukünftig verstärkte Bedeutung zu. Dies bedingt, dass die öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung auf den verschiedenen Ebenen aufrecht erhalten werden muss. Im System der Weiterbildung kommt den Volkshochschulen eine zentrale Rolle zu. Im Interesse von Lebensqualität, gesellschaftlichem Zusammenhalt und Chancengerechtigkeit tragen sie wesentlich dazu bei, dass Bürger/innen bzw. Einwohner ihr Bürgerrecht auf Bildung verwirklichen können.

Insbesondere zwischen Ländern und Kommunen muss eine Verständigung über die zukünftige Gestaltung der öffentlichen Verantwortung in der Weiterbildung et-

folgen. Dabei sollten die Aspekte der flächendeckenden Grundversorgung, der Pluralität und der Chancengerechtigkeit im Vordergrund stehen. Entsprechend müssen die gesetzlichen Grundlagen überarbeitet und gegebenenfalls neu ausgerichtet werden. Der örtlichen Ebene ist dabei weitgehende Entscheidungsfreiheit beim Einsatz der knappen Mittel im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zuzuerkennen.

Das zukünftige Engagement der Kommunen wird wesentlich von diesem Abstimmungsprozess abhängen. Im Rahmen der kommunalen Konsolidierungskonzepte und von Reformüberlegungen sind auch im VHS-Bereich Strukturveränderungen erforderlich. Sie sind notwendig, damit die Volkshochschulen ihren zukünftigen Aufgaben und Anforderungen auch in Zeiten finanzieller Restriktionen erfolgreich bewältigen können. Weiterbildung sollte in diesem Sinne noch stärker aus einer kultur- und bildungspolitischen Fixierung gelöst und mit andern Politikbereichen, konkreter Struktur- und Beschäftigungspolitik vor Ort, verzahnt werden. Das Schlagwort von der öffentlichen Verantwortung für die Weiterbildung ist somit durch eine kommunale Weiterbildungspolitik vor Ort mit Leben zu erfüllen.

In schwieriger Zeit stellt sich somit eine doppelte Anforderung: Erhalt von öffentlicher Verantwortung und öffentlicher Bildungsinfrastruktur und gleichzeitig die Hinterfragung und Schaffung neuer Strukturen – ein schwieriges Unterfangen – gewiss, aber alternativlos.

## Anmerkungen

- 1 Bereits 2001 hat die Bund-Länder-Kommission (BLK) in einem Bericht auf den drohenden Fachkräftemangel hingewiesen. Vgl. Zukunft von Bildung und Arbeit – Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2015. Bericht der BLK an die Regierungschefs von Bund und Ländern. Bonn 2001. Vgl. auch die neueste Studie „Arbeitslandschaft 2030“ der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., [www.bildungsspiegel.de](http://www.bildungsspiegel.de).
- 2 Vgl. hierzu: Hebborn, Bad Heilbrunn 1995, S. 16 ff.
- 3 Vgl. hierzu die 2007 auf dem Kongress „Bildung in der Stadt“ vom Deutschen Städtetag veröffentlichte „Aachener Erklärung“ [www.staedtetag.de/imperia/md/content/veranstalt/2007/58.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/veranstalt/2007/58.pdf)
- 4 Weitere Informationen: [www.lernen-vor-ort.info](http://www.lernen-vor-ort.info)
- 5 In NRW haben seit 2008 die Landesregierung und bisher 44 (von 53) kreisfreie Städte und Kreise Kooperationsvereinbarungen zum Aufbau „Regionaler Bildungsnetzwerke“ abgeschlossen. Siehe hierzu: [www.bildungsportal.nrw.de](http://www.bildungsportal.nrw.de)
- 6 Siehe hierzu: Empfehlungen des Kulturausschusses des Deutschen Städtetages, Köln 1996.
- 7 Vgl. § 11 Weiterbildungsgesetz NRW.
- 8 Vgl. z. B. die entsprechende Debatte in der Kulturpolitik in: Kulturpolitische Mitteilungen. Hrsg. Von der Kulturpolitischen Gesellschaft. Jg. 2004. Hefte 106 und 107.
- 9 Vgl. Schlussbericht der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bielefeld 2004, S. 218 ff.