

INHALTSVERZEICHNIS

ZU DIESEM HEFT

SCHWERPUNKT

Peter Faulstich

Strukturen und Perspektiven öffentlich verantworteter Weiterbildung

Norbert Reichling

Ratlose Steuermänner

Bildungspolitische Planwirtschaft und ihre Folgen für die politische Bildung

Klaus-Peter Hufer

Das Marktdienstleistungskompetenzevaluationsstandardisierungskartell in der politischen Bildung

Ulrich Ballhausen

Politische Bildung in Deutschland:

Eine Profession im Spannungsfeld zwischen kundenorientierter Dienstleistung und Dienst an der Demokratie

Peter Leibenguth-Nordmann

Abschied vom Haus?

Zur Krise des Lernorts Bildungsstätte

Boris Brokmeier

Come together oder: Warum Fusionen von Bildungsstätten sinnvoll sein können

Barbara Munske

Das Wunder der politischen Bildungsarbeit:

Über die Schwierigkeit, den Inhalt nicht aus den Augen zu verlieren

Thomas Südbeck

Erwachsenenbildung für die Zukunft sichern

Petra Tabakovic

Politische Bildung in der beruflichen Bildung

Didaktische Überlegungen und methodische Handreichungen

ADB-FORUM

Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten

Politische Bildung als Dienstleistung an der Demokratie erhalten!

Zukunft braucht Investitionen in Bildung und Jugend!

Aufruf des Bundesausschusses Politische Bildung (bap)

Strukturen und Perspektiven öffentlich verantworteter Weiterbildung

Peter Faulstich

Peter Faulstich benennt Voraussetzungen aktueller Weiterbildungspolitik, die auch die Entwicklung von Strategien für künftige Weiterbildungspolitik bedingen. Die – durch die Teilung von Zuständigkeiten – begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten werden durch die anhaltende Finanzkrise auf den verschiedenen Ebenen weiter eingeschränkt. Der seit geraumer Zeit beobachtete Expansionsanstieg der Weiterbildung wird von kontinuierlichem Verzicht auf politische Gestaltung des Weiterbildungssystems konterkariert. Alle Überlegungen werden von der Frage nach den finanziellen Konsequenzen politischer Entscheidungen dominiert. Dennoch – so Peter Faulstich – müsse weiter nach Perspektiven für ein zukunftsfähiges System „lebensentfaltender Bildung“ gesucht und verhindert werden, dass Weiterbildung auf eine Lückenbüßerfunktion reduziert werde.

Das Weiterbildungssystem ist ein hochgradig paradoxes Politikfeld: Realität und Postulate, langfristige und kurzfristige Perspektiven stehen in Kontrasten. Langfristig wird der Weiterbildung eine leuchtende Zukunft versprochen; kurzfristig erleben wir Einbrüche. Die Programme zum „Lebenslangen Lernen“ machen große Entwürfe nach vorn: in eine „Wissensgesellschaft“. Die Umsetzung der Hartz-Module macht Schritte zurück: in Zeiten des Manchester-Liberalismus.

Das Weiterbildungssystem ist ein hochgradig fragmentiertes Politikfeld: Die Vielzahl der Zuständigkeiten und die Menge der Akteure macht die Landschaft auch für Insider schwer überschaubar. Besonders problematische Trennlinie ist die Funktionsspaltung zwischen „beruflicher“ und „allgemeiner“ Weiterbildung, welche gleichzeitig Zuständigkeitsprobleme aufwirft und eine Hierarchieebene zwischen Bund und Ländern festschreibt. Obwohl von den Themen her kaum noch separierbar, sind juristische und finanzielle Strukturen fragmentiert.

Weiterbildungssystem als hochgradig paradoxes und hochgradig fragmentiertes Politikfeld

Die Zuständigkeit des Bundes für das Recht von Arbeit und Beruf drängt eine Dominanz „beruflicher“ bzw. – noch enger – arbeitsmarktbezogener Weiterbildung auf. Die Debatte um SGB III macht dies deutlich – auch die Zuständigkeit des BMWA. Bildungspolitische Gestaltungsansätze – einige in Zuständigkeit des BMBF – beschränken sich weitgehend auf Projektförderung und Modellversuche. Eine strukturbildende Projektpolitik wäre angelegt im Programm „Lernende Regionen“. Die Kontinuitätssicherung der Netzwerkaktivitäten kommt aber drohend auf die Länder zu.

Deren Zuständigkeit im Rahmen der Kulturhoheit ist ebenfalls unterspült durch die Finanzkrise aller Haushalte. In den letzten Jahren hat sich die Weiterbildungsszene in den einzelnen Bundesländern differenziert entwickelt. Je nach Gesetzeslage,

Differenzierte Entwicklung der Weiterbildungsszene

Finanzsituation, Institutionenspektrum und Professionalisierungsgrad ergeben sich uneinheitliche Bilder.

Dies erschwert besonders mit Blick auf den europäischen Raum die Chancen von

Entwicklungsstrategien, die an der wachsenden Bedeutung der Weiterbildung für ökonomische, soziale, kulturelle Entwicklung und persönliche Entfaltung festhalten und eine entsprechende Gestaltung in öffentlicher Verantwortung anstreben.

Ich argumentiere vor dem Hintergrund zweier Materialkonvolute. Derzeit ist nirgendwo ein Überblick über die Lage der Weiterbildung in den einzelnen Bundesländern vorhanden. Wir haben deshalb, gefördert durch die *Max-Traeger-Stiftung*, versucht, in Kooperation mit Experten aus den Ländern einen explorativen Überblick zu geben (Faulstich/Vespermann 2002). Darüber hinaus habe ich für die *Kommission Finanzierung lebensbegleitenden Lernens* ein Gutachten erstellt, das ebenfalls beabsichtigt, die disparate Ausgangslage wenigstens ansatzweise zu beleuchten (Faulstich 2004).

Es kommt, wenn man nicht resignieren will, darauf an, die aktuelle Misere und resultierende Desaster erstens vor den Hintergrund langfristiger Perspektiven zu stellen, um zweitens ihre Ausprägungen in Bund (2.1) und Ländern (2.2) zu begreifen und drittens hartnäckig nach Gestaltungsmöglichkeiten zu fragen.

1. Bedeutungszuwachs und Umfangswachstum der Weiterbildung

Die Einbettung der Weiterbildung in gesellschaftliche Zusammenhänge ist deutlich anders als noch vor dreißig Jahren, als Teilnahme eher zufällig und nebenbei erfolgte. Mittlerweile gilt: Teilnahme an Weiterbildung ist selbstverständlich geworden, Nichtteilnahme begründungspflichtig. Fast die Hälfte der Deutschen im Alter zwischen 19 und 64 Jahren ist in gezielte Lernaktivitäten einbezogen. Seit den Erhebungen des ersten Berichtssystems Weiterbildungsverhalten von 1979 hat sich die Teilnahmequote verdoppelt (Kuwan u.a. 2003).

Zwar gab es immer wieder Einbrüche, bisher kehrte sich aber der langfristige Expansionsrend nicht um. Nach den Ergebnissen des *Berichtssystems VIII* (Kuwan u.a. 2003) ist die Teilnahmequote von 48% im Jahr 1997 auf 42% im Jahr 2000 zurückgegangen. Dies wird teilweise hämisch als Beleg gewertet, dass der „Mythos Weiterbildung“ zerbricht (Staudt u. a. 1999), wobei eh eine Funktionsüberlastung von Weiterbildung unterstellt wird. Zum einen war sowieso – wie immer bei solchen Wachstumskurven – kaum zu erwarten, dass sich der Expansionsanstieg fortsetzt. Zum andern wirken die strukturellen – technischen, ökonomischen und kulturellen – Ursachen der Weiterbildungsexpansion ungebrochen fort. Insofern ist nicht ausgemacht, ob das Niveau der Weiterbildungsteilnahme langfristig weiter expandiert, stagniert oder zurückgeht. Allerdings könnte es sein, dass kurzfristige politische Strategien wie z. B. die „Hartz-Konstellation“ mit Rechtseinschränkungen, Haushaltskürzungen und Finanzmodus sowie institutioneller Reorganisation den langfristigen Trend brechen oder zumindest einschränken.

Fast alles, was gegenwärtig in der Weiterbildung diskutiert wird, steht vor einer doppelten Mauer: Die Mauer der Erwerbslosigkeit versperrt alle Zukunftsaussichten

**Erwerbslosigkeit
versperrt
Zukunftsaussichten und
begrenzt
Gestaltungsmöglichkeit**

und alle Gestaltungsmöglichkeiten werden durch sie begrenzt. Seit mehr als 10 Jahren haben wir uns damit abgefunden, mit einer Zahl von mehr als drei – mittlerweile mehr als vier – Millionen registrierten Erwerbslosen zu leben, wobei die tatsächliche Zahl, um die „stille Reserve“ erhöht, bei über sieben Millionen liegt. Eine zweite – durch die Erwerbslosigkeitskosten mit verursachte –

Mauer ist die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte selbst. Alle Ausgaben für die Weiterbildung werden hauptsächlich danach bewertet, inwieweit sie kostenwirksam werden. Damit tritt ein kurzfristiger Haushaltseffekt gegenüber langfristigen Investitionswirkungen in den Vordergrund.

Vor diesem Hintergrund resultieren Verschiebereaktionen, die, da die zentralen Probleme nicht beseitigt werden, zu Ersatzstrategien drängen. Die Mauern der Erwerbslosigkeit und der Finanzkrise versperren alle Zukunftsaussichten und alle Gestaltungsmöglichkeiten werden durch sie begrenzt. Alle sozial- und bildungspolitischen Debatten können interpretiert werden als hilflose Suche nach einem Durchbruch, einer Lücke oder einer Leiter, diese Mauern zu überwinden. In einem solchen Kontext verkehren sich die Kriterien für sinnvolle Weiterbildung: Im Prinzip sinnvolle Programme der Arbeitsorientierung und der Kompetenzentwicklung laufen ins Leere und erzeugen sogar kontraproduktive Effekte, wenn die Beschäftigungsmöglichkeiten fehlen bzw. nicht bezahlt werden können.

2. Weiterbildungspolitik in Bund und Ländern

Weiterbildung wächst, ausgehend von der „okkasionellen“ Erwachsenenbildungslandschaft der siebziger Jahre, in zunehmende Strukturlosigkeit hinein. Einerseits sind die bundesweiten Rahmenbedingungen gekennzeichnet durch weiter fortschreitende Expansion und zunehmende Relevanz. Andererseits kennzeichnet eine Kontinuität des Gestaltungsverzichts das Weiterbildungssystem. Weiterbildungspolitik reduziert sich auf Verarbeitung der Finanzknappheit. Im Bund beschränkt sich weiterbildungspolitische Entwicklungsstrategie weitgehend auf Projektförderung. In den Ländern grassieren finanzielle Kürzungspolitik und Rückzug aus öffentlicher Verantwortung.

2.1 Bundesinitiativen zur Weiterbildung

Im Bund dominiert die Debatte um die SGB III- „Reform“ als Teilstück der „Agenda 2010“. Mit den „Gesetzen über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat die Diskussion um Perspektiven der Weiterbildung eine veränderte Ausgangslage erhalten. Mit dem „Ersten Gesetz“, das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, wird ausdrücklich eine „Neuorientierung der beruflichen Weiterbildung“ verfolgt. Die Hartz-Umsetzung ist dabei Vorreiter eines neuen Regulationsmodells – Stichwort Qualität – und eines veränderten Finanzmodus – Stichwort Gutscheine.

Negative Konsequenzen, wie sie besonders durch die begleitende Geschäftspolitik der *Bundesanstalt für Arbeit* und die Kürzungen der Etats provoziert werden, sind absehbar und schon belegbar:

- auf eine langfristige und nachhaltige Kompetenzentwicklung,
- für die Planungssicherheit der Weiterbildungsträger,
- und die beruflichen Perspektiven des Personals.

Die Folgen sind belegbar in Insolvenzen und Konkursen von Weiterbildungsträgern und Entlassungen beim Personal. Nun wäre dies durchaus zynisch legitimierbar als Marktberreinigung. Die Sorge ist aber berechtigt, dass Angebotsstrukturen zusammenbrechen, die, wenn keine alternativen politischen und finanziellen

**Zusammenbruch
von
Angebotsstruktur
en**

Absicherungen greifen, für die Möglichkeiten „lebenslangen Lernens“ auf dem Weg zur „Wissensgesellschaft“ unersetzbar sind.

Dabei ist es symptomatisch, dass Finanz- und Qualitätsprobleme immer zusammen auftauchen. Seit dem Abschlussbericht der „*Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung*“ im Jahr 1974 ist diese Kombination immer wieder vorfindbar. Insgesamt erfolgt eine Umstellung des Regulations- wie des Finanzsystems. Nachvollzogen werden können die Konsequenzen der Instrumente anhand der Stichwörter Finanzen (2.1.1), Qualität (2.1.2) und zusätzlich wird der veränderte Regulationsmodus gestützt durch Regionalität (2.1.3):

2.1.1 Finanzen

Angesichts der allgemeinen Debatte um Bildungsfinanzierung verwundert es nicht, dass das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zum Vorreiter eines **Gutscheinmodells** wird. In § 77 (3) wird – fast nebenbei – geregelt: „Dem Arbeitnehmer wird das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung bescheinigt (Bildungsgutschein)“.

Die „Bildungsgutschein“-Strategie, nachdem sie bereits in den fünfziger Jahren von *Milton Friedman*, einem der Väter des Neoliberalismus, unter dem Stichwort „education voucher“ als individualistische Alternative zu einer staatlichen Finanzierung von Bildungsträgern ins Spiel gebracht worden war, geistert immer

Die Verstärkung negativer Effekte monetärer Regulation durch die Einführung von Bildungsgutscheinen ist zu befürchten

wieder neu durch die Diskussion, ohne dass wirklich begründet oder gar empirisch belegt worden wäre, dass damit Effizienzprobleme im Bildungsbereich zu beseitigen sind oder ein höheres Niveau der Mittelaufbringung induziert würde. Vielmehr ist zu befürchten, dass negative Effekte monetärer Regulation sich noch verstärken. Negative Konsequenzen eines reinen

Marktmodells sind bereits in der bildungsökonomischen Diskussion der sechziger Jahre aufgedeckt worden:

- Kurzfristigkeit der Planungshorizonte angesichts eines erst mittel- und langfristig resultierenden Nutzens von Bildungsaufwendungen,
- fehlende Information über die Konsequenzen, weil die positiven Effekte nicht transparent sind,
- Beschränktheit individueller Kosten-Nutzen-Kalküle gegenüber den gesellschaftlichen Anforderungen an Kompetenzentwicklung,
- Vernachlässigung sozialer Aspekte, weil diese bei individuellen Teilnahmeentscheidungen ausgeblendet bleiben,
- Unterversorgung mit Kompetenzen, da eine ausreichende Ressourcenaufbringung nicht aktiviert wird,
- fehlende Bildungsangebote, weil eine entsprechende Infrastruktur nicht kontinuierlich gesichert wird.

Mit den Erwerbslosen wird ausgerechnet die schwächste Gruppe von Weiterbildungsnachfragern zu Versuchskaninchen für ein neues Finanzmodell

gemacht, das m. E. angesichts der Intransparenz der Entscheidungsmöglichkeiten für die Lernsuchenden scheitern muss.

Dazu ein kurzer **Exkurs über Finanzierung**:

Die aktuellen Entwicklungen reagieren auf den gestiegenen Ressourcenaufwand für die Weiterbildung. Dies betrifft sowohl Geld- als auch Zeitannteile. Angesichts eines Finanzniveaus der Weiterbildungskosten von round about bis 100 Mrd. DM (50 Mrd. €) (Bardleben/Sauter 1995) kann der Staat sich nicht in die Zwangslage bringen lassen, alles bezahlen zu sollen.

Das BMBF hat entsprechend eine „Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens“ eingesetzt. „Die Kommission hat den Auftrag, neue Strategien für die Finanzierung Lebenslangen Lernens zu entwerfen“ (Expertenkommission 2002, S.17). Sie ist ausgerichtet an den bildungspolitischen Zielen: Erhöhung der Bildungsbeteiligung, Schaffung von Anreizen, Förderung der Begabungen (ebd. S. 18).

In der Debatte sind dabei schon länger diskutierte kontroverse Konzepte: Bildungsgutscheine, Lernfonds, Lernzeitkonten. Die Debatte um „Lebenslanges

„Lebenslanges Lernen“ verbindet sich mit alternativen Strategien der Finanzierung

Lernen“ ist von Anfang an umfassend mit Problemen alternativer Finanzstrategien verbunden. Die Besonderheiten des „Gutes“ Bildung wirken sich unter ökonomischer Perspektive aus durch nicht eingrenzbare externe Effekte, Informationsdefizite auf den Märkten, Risikoaversion wegen unüberschaubarer Kosten-Nutzen-Relationen, entsprechend begrenzter

Rationalität und resultierender Unterversorgungsrisiken und Chancenungleichheit. Dies legitimiert öffentliche Interventionen zur Finanzierung „lebenslangen Lernens“.

Ein anderes, neben dem Bildungsgutschein in der Diskussion wieder neu aufgegriffenes Finanzmodell – der **Bildungsfonds** (zuerst Sachverständigenkommission 1974) – setzt bei der Aufbringungsseite an. Generalisiert wäre an „Lerngeldfonds“ zu denken. Liquiditätsquellen können Umlagen der Unternehmen, aber auch, wenn man auf Konsensstrategien ausgeht, Finanz-Splitting-Konzepte unter Beteiligung von Sozialversicherungsbeiträgen oder der Lernenden selbst sein. Ein solches korporativistisches Modell kann nach den Auseinandersetzungen um den Berufsbildungsfonds kaum noch als „Zentralfonds“ vorgeschlagen werden. Vielmehr könnte ein Selbstverwaltungsansatz regional- und branchenspezifische Partialfonds installieren.

In den Vordergrund tritt mittlerweile auch der Zeitaufwand für Weiterbildung und entsprechende Lernzeitanprüche. In **Lernzeitkonten** können resultierende Ansprüche fixiert werden. Dabei gibt es eine Reihe von Entscheidungsfeldern. Ein mögliches Konzept von Lernzeitkonten kann auf folgenden Eckpunkten, wie sie z.B. in den Vorschlägen der Gewerkschaften GEW, IGM und ver.di zu Bundesregelungen in der Weiterbildung (Faulstich 2002) oder in den Lernzeitkonten des *Beirats für Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt* in Berlin enthalten sind, beruhen. Mit einem solchen Konzept können zeitliche Möglichkeiten zur Implementation von „Lebenslangem Lernen“ vorgehalten werden. Inwieweit diese tatsächlich genutzt werden, hängt von der Priorität ab, welche Lernaufwendungen im individuellen und gesellschaftlichen Ressourcenbudget erhalten.

Angesichts der Komplexität der bestehenden Formen der Aufbringung und Verwendung von Ressourcen wären aber alle eindimensionalen Interventionsansätze – sei es über Gutscheine, Fonds oder Konten – hochgradig riskant; gleichzeitig drängt sich angesichts wachsender Diskrepanzen zwischen Anspruch und Realität, bezogen auf „lebenslanges Lernen“, ein Gestaltungsansatz „mittlerer Reichweite“ auf, der öffentliche Verantwortung stärker wahrnimmt. Es kommt darauf an, die Vor- und Nachteile der Alternativmodelle – im Spektrum von privater Finanzierung, Gutscheinen, Konten und Darlehen, Fonds und öffentlichen Haushalten – offen zu legen und ein neues Mischmodell zu entwickeln, das der gewachsenen Relevanz von Weiterbildung für die weiteren gesellschaftlichen Perspektiven gerecht wird.

2.1.2 Qualität

Auch für Fragen der Qualität sind im SGB III (nF) einige Grundsatzentscheidungen festgeschrieben worden: Gemäß § 77 (neu) können Arbeitnehmer gefördert werden, wenn „4. die Maßnahme und der Träger für die Förderung zugelassen sind“. Es wird also ein doppeltes Zulassungsverfahren festgelegt: Geregelt werden in § 84 „Anforderungen an Träger“ und in § 85 „Anforderungen an Maßnahmen“. Diese Verfahren sollen aus dem Zuständigkeitsbereich der Arbeitsämter herausgenommen und „fachkundigen Stellen“ übertragen werden. Diese Auslagerung ist nach der langjährigen Kritik am bisherigen Prüfverfahren nachvollziehbar. Verbesserung und Sicherung der Qualität der beruflichen Weiterbildung waren schon lange eine der zentralen Forderungen für die Reform des AFG und des SGB III (Faulstich u. a., 2003).

Dazu ein kurzer **Exkurs über Qualitätssicherung:**

Grundlegender Wechsel des Regulationsmodus' im Verhältnis von Staat und Gesellschaft

Es scheint sich ein grundlegender Wechsel des Regulationsmodus im Verhältnis von Staat und Gesellschaft anzubahnen: An die Stelle steuernder staatlicher Vorgaben treten zunehmend den Markt regulierende Standards und Gütesiegel.

Die Qualitätsdiskussion hat - angestoßen durch die Empfehlungen des *Forums Bildung* (2001) und ebenso durch die Diskussion um PISA, den OECD-Report usw. - eine neue Hochwelle erreicht, welche sich über alle Bildungsbereiche ausbreitet. Die Qualitätsdiskussion hat aber auch schon eine längere Tradition. Mindestens angefangen ebenfalls seit dem Abschlussbericht der „*Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung*“ 1974, als es darum ging, Qualität – also „gute“ Bildung – zu finanzieren, den Standards für die Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen der *Bundesanstalt für Arbeit* nach dem Arbeitsförderungsgesetz von 1977 und Ansätzen betrieblichen Bildungscontrollings seit den 1980er Jahren wird die Qualitätsfrage immer mit Finanzfragen verbunden, d. h. nach Qualität wird gefragt, wenn das Geld knapp wird.

Nach Qualität wird gefragt, wenn das Geld knapp wird

Grundzug staatlichen Handelns in der Sozial- und Bildungspolitik ist seit längerem, die ausufernden Finanzströme zu kanalisieren, gleichzeitig aber Kontrollmöglichkeiten zu behalten. Immer fraglicher sind Steuerungssillusionen geworden, die eine Regulation durch

direkten Zugriff auf Ressourcen und Personal oder durch bürokratische Genehmigungsverfahren versuchten. Diese Strategien haben sich als unterkomplex gegenüber dem nicht-trivialen System Bildungswesen erwiesen. Da aber gleichzeitig die Relevanz von Wissen und Lernen in der Perspektive einer wissensbasierten Gesellschaft immer höher wird, setzt der „aktivierende Staat“ auf Selbststeuerungspotentiale des Bildungssystems und etabliert damit eine „Herrschaft zweiter Ordnung“.

2.1.3 Regionalität und Netze

Neben die Finanz- und die Qualitätsdebatte tritt, initiiert von der Bundesebene, ein dritter Politikstrang: Regionalität. Spätestens seit dem Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ des *Bundesministeriums für Bildung und Forschung*, veröffentlicht am 18.10.2000, ist das Netzwerkeprogramm zu einer Hauptstrategie zum „Aufbruch in eine lernende Gesellschaft“ (BMBF 2000, 2) geworden. Das „Aktionsprogramm“ nimmt zwei gegenläufige Tendenzen auf, erstens die Selbstverantwortung der Lernenden und zweitens deren Unterstützung durch Erweiterung der Lernmöglichkeiten.

„Leitgedanken des Aktionsprogramms sind:

- Stärkende Eigenverantwortung sowie Selbststeuerung der Lernenden und Abbau von Chancenungleichheiten.
- Kooperationsverbesserung der Bildungsangebote und -nachfrage sowie zur Verzahnung der Bildungsbereiche untereinander“ (BMBF 2000, 4).

Dazu ein kurzer **Exkurs über „Lernende Regionen“, Netzwerke und Verbände:**

Feststellbar ist eine steile Karriere des Begriffs „Netzwerke“. Sowohl innerhalb verschiedenster Disziplinen – der Politikwissenschaft, der Soziologie, der Erziehungswissenschaft, aber auch der Informatik und Elektrotechnik - als auch innerhalb verschiedenster Politiksektoren von globalen „Joint-Ventures“ bis zu regionalen Kulturen sind Netzwerke „in“. Der Begriff wurde zur „Wärmemetapher“, weil in einem solchen Ansatz eine Problemlösekapazität jenseits von Markt und Staat erhofft wird.

Netzwerke als Wärmemetapher

Möglicherweise ist dies eine neue Überforderung. Es gibt Hinweise auf Kooperationsprobleme, welche dazu führen können, dass nach Markt- und Staatsversagen auch ein „Netzwerkversagen“ möglich ist. Es gilt, eine Reihe von Erfordernissen zu berücksichtigen, welche als Möglichkeitsbedingungen die Chancen von Netzwerken und Verbänden erhöhen. Die Wirksamkeit von Kooperationen wird gefördert, wenn gemeinsame Interessen deutlich benannt werden, regionale Initiativen in Gang kommen, eine Flexibilität der Strukturen gegenüber sich wandelnden Anforderungen besteht, die Aktivitäten „von unten“ unterstützt und gesteuert werden, eine geringe Hierarchie vorliegt, direkte Kommunikation möglich ist, eine neutrale Kooperation gesichert ist, eine Offenheit des Leistungsspektrums gegenüber neuen Aktivitätsanforderungen hergestellt wird und Weiterbildung kontinuierlich verbunden wird mit anderen Politikfeldern.

2.2. Landesspezifische Weiterbildungsstrukturen

Dies sind Anforderungen, die im Wesentlichen auf die Landesebene zukommen. Traditionell haben die Bundesländer aufgrund der Kulturhoheit ein starkes Gestaltungspotenzial für die Weiterbildung. Insofern richtet sich das Augenmerk wie selbstverständlich auf die Weiterbildungsszenen, wie sie sich landesspezifisch herausgebildet haben. Man stößt aber auf gravierende Schwierigkeiten beim Versuch, eine angemessene Übersicht zu erhalten. Statistiken, Informationen und Materialien sind unvollständig, diffus, kaum vergleichbar und oft gar nicht vorhanden. Dieses Dilemma wollten wir (Faulstich/Vespermann 2002) wenigstens in Ansätzen in der vorliegenden Exploration angehen bzw. zumindest die Problemlage verdeutlichen. Die vorhandene Weiterbildungslandschaft in den Ländern ist nur zu verstehen, wenn man berücksichtigt, wie sie historisch entstanden ist.

Weiterbildungspolitik der Länder verlängert Politikverzicht des Bundes

Die Ergebnisse sind ernüchternd. Die Weiterbildungspolitik der Länder hebt den weitgehenden und fortbestehenden Politikverzicht des Bundes nicht auf, sondern verlängert diesen. Zwar gibt es zahlreiche Initiativen, diese setzen

aber ebenfalls stark auf Modellversuche und Projektansätze. Zunehmend werden dafür Europa-Mittel genutzt. Strukturpolitik in Richtung auf einen stärkeren Grad an Systematisierung oder eine Förderung strukturbildender Projekte sind höchstens in Ansätzen feststellbar – dies gilt etwa für die Netzwerk- und Verbundprojekte.

Die rechtlichen Regelungen der Ländergesetze wurden zunehmend in ihren zunächst positiven Effekten zurückgenommen. Zweifellos ist im Verlauf ihrer Geltung

Rechtliche Regelungen wurden in ihren positiven Effekten zurückgenommen

mehr Kontinuität und Absicherung der finanziellen Ressourcen erreicht worden. Auch die Freistellungsgesetze der Länder haben durchaus zur Expansion der Lernmöglichkeiten

beigetragen. Allerdings schwächt sich mittlerweile das juristische und finanzielle Potential dieser strukturierenden Impulse ab. Insgesamt erleben wir in den Ländern finanzielle Zurückhaltung oder sogar Kürzungspolitik und einen Rückzug aus öffentlicher Verantwortung. Zwar werden permanent neue Programme angestrengt, neue Konzepte entworfen, neue Modelle angepriesen und neue Projekte aufgelegt. Gemeinsam ist aber die Angst, Initiativen könnten auf Dauer ausgabewirksam werden. Konsequenz ist, dass eher ein Zuviel an Wandel im Detail stattfindet, ohne dass die Struktur des Gesamtbereichs angemessen systematisiert wird. Das – eigentlich positive – hohe Maß an Flexibilität in der Weiterbildung wirkt sich negativ als Instabilität aus, und es gibt eine starke Anfälligkeit für Moden und „Wenden“ und für Kürzungspolitiken. Weiterbildung wird auf den Markt gedrängt. Einige generelle Tendenzen lassen sich benennen:

- **Entstaatlichung:** Angesichts der Finanzkrise des Staates und gleichzeitig anschwellender Bürokratiekritik gibt es einen Rückzug aus der Verantwortung für die Gestaltung des Weiterbildungsbereichs.
- **Kommerzialisierung:** An die Stelle einer Finanzierung über Zuschüsse tritt zunehmend die Vermarktung von Programmen und Kursen. Dies verschiebt das Angebotsspektrum auf Marktgängigkeit und orientiert sich an kaufkräftiger Nachfrage.
- **Diversifizierung:** Die Konzentration auf die öffentlich anerkannten Träger der Weiterbildung, d. h. vor allem die Volkshochschulen, löst sich auf. Sie werden zu einer Institution unter anderen in einem breiten

Spektrum von Anbietern. Öffentliche Mittel fließen an eine Vielfalt von Trägern, die partiellen Interessen dienen.

- **Ökonomisierung:** Weiterbildung wird den Regulationsmechanismen des dominanten neoliberalen Denkens unterworfen. Sowohl die Systemregulation über den Markt, als auch die resultierende interne Verbetriebswirtschaftlichung leugnen politische Gestaltungsmöglichkeiten.

Statt öffentlicher Verantwortung und Gestaltung geht es hauptsächlich um eine „aktivierende Politik“, welche Intervention durch Animation ersetzt.

3. Gestaltungsmöglichkeiten und strategische Optionen für die Weiterbildung

Wenn man nun nicht im Lamento über das nicht zu leugnende Desaster in der Weiterbildung verharren will, müssen trotz alledem Strategien entwickelt werden in der Perspektive auf ein zukunftsfähiges System „lebensentfaltender Bildung“. Diese setzen an den Defiziten der Weiterbildungslandschaft an und suchen nach Optionen, um einen Kompetenzentwicklungspfad offen zu halten.

Entsprechend muss überlegt werden, welche politischen Handlungsinstrumentarien im Spektrum von Recht und Geld Gestaltungschancen im Sinne der Lerninteressen bieten. Wenn Weiterbildung nicht degenerieren soll auf eine Lückenbüßerfunktion, muss an einem Kompetenzentwicklungspfad festgehalten werden, der zugängliche, institutionell gesicherte und professionell getragene Angebote voraussetzt.

Nun muss man allerdings vorsichtig sein, schnelle Wunderwaffen aus der Tasche zu ziehen und Universalrezepte für eine alles heilende Medizin anzupreisen. Zwar hat ein reflektierter Keynesianismus gegenüber einem zynischen Neoliberalismus die besseren Argumente (Zinn 2003). Aber die Durchsetzung einer „personbezogenen Entwicklungspolitik“ muss sich der Widerstände bewusst sein und wird nicht von heute auf morgen erfolgen.

Bildungspolitik ist „Kampf um die Köpfe“

Gerade Bildungs- und Weiterbildungspolitik ist immer auch „Kampf um die Köpfe“: „Mentalitätenpolitik“, die Auseinandersetzung darüber, was für wichtig gehalten wird, und um die Leistungen, die man bereit ist, dafür zu erbringen. Ein Ansatz dabei wäre es, Human-Kapital als Investition sichtbar zu machen. Die Differenz zwischen kapitalistischer Akkumulation und menschlichem Reichtum wird unterschlagen z. B. in der Art und Weise, wie volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen erstellt werden. Bildungsausgaben werden nicht als Investitionen gerechnet, entsprechend wird das „Bildungsvermögen“ vernachlässigt (Ewerhart 2001). Allein schon die Einsicht in den investiven Charakter von Human-Kapital könnte zu einer ganz anderen Bewertung von Weiterbildung führen. Es geht also darum, langfristig die Bedeutung von Bildung und besonders Weiterbildung für Gesellschaftsentwicklung „in den Köpfen“ festzusetzen. Kurzfristig bleibt nicht anders übrig, als Widerstand zu leisten gegen Versuche, Weiterbildung auf eine „Lückenbüßerfunktion“ zu reduzieren.

Literatur:

- R. v. Bardeleben/E. Sauter:* Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* (1995) H.6, 32-38
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens:* Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht. Bielefeld 2002
- G. Ewerhart:* Humankapital in Deutschland. Nürnberg 2001
- P. Faulstich:* Weiterbildung. Grundlagen lebensentfaltender Bildung. München 2003
- P. Faulstich:* Ressourcen der allgemeinen Weiterbildung in Deutschland. Bielefeld 2004
- P. Faulstich* (Hrsg.): Lernzeiten. Hamburg 2002
- P. Faulstich/D. Gnahs/E Sauter.:* Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung: Ein Gestaltungsvorschlag. Berlin 2003
- P. Faulstich/P. Vespermann:* Weiterbildung in den Bundesländern. Weinheim 2002
- H. Kuwan u.a.:* Berichtssystem Weiterbildung VIII. Bonn 2003
- Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung beruflicher Bildung:* Abschlussbericht. Bielefeld 1974
- E Staudt/B. Kringesmann:* Weiterbildung - ein Mythos zerbricht. In: *AG QUEM* (Hrsg.): Kompetenzentwicklung ,99. Münster 1999, 17-60
- K.G. Zinn:* Reichtum der Armut schafft. Köln 2003



*Dr. Peter Faulstich ist Professor für
Erwachsenenbildung/Weiterbildung an der Universität Hamburg.
Anschrift: Binderstraße 34, 20146 Hamburg*

E-Mail: Faulstich@erzwiss.uni-hamburg.de