

Weiterbildungsgesetz NRW

40 Jahre – 15 Thesen

Vor 40 Jahren trat in Nordrhein-Westfalen das „Erste Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung“ in Kraft. Anlässlich des Jubiläums wird in diesem Beitrag mit 15 Thesen ein Blick auf die Entwicklungen, auf die bildungspolitische Bedeutung des Gesetzes und die Rolle, die das Gesetz für die Professionalisierung und die Entwicklung des Arbeitsfelds hatte, geworfen. von Norbert Reichling

Im alt- und neubundesdeutschen Föderalismus gehört mit dem Bildungswesen auch die Erwachsenen- bzw. Weiterbildung zu den zentralen landespolitischen Gestaltungsfeldern. Anfang 1975 trat im großen Flächenland Nordrhein-Westfalen das „Erste Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung“ (WbG) in Kraft. (Ein „zweites“ kam nie, es sei denn, man zählt das 10 Jahre später ergangene Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz = Bildungsurlaubsgesetz als solches.) In vier Jahrzehnten mehrfach verändert und finanziell beschnitten und nach einer Vielzahl von bildungspolitischen Paradigmenwechseln kann das Gesetz dennoch als strukturbildend und nachhaltig wirksam angesehen werden. Diese relativ hohe Stabilität hat allgemeine und landespolitische Gründe.

1.) Das NRW-Weiterbildungsgesetz gehört (wie die nahezu gleichzeitig erlassenen in der Mehrzahl der Bundesländer) zu einer Gesetzes-Generation, die von einer *Aufbruchsstimmung* geprägt waren: Es zielte auf die Herausbildung eines quartären Sektors als „gleichberechtigter Teil des Bildungswesens“ (§ 2 WbG), auf die Ablösung als überholt angesehener Subsidiaritätskonzepte durch sozialstaatlich normierte Institutionen und auf Bildungsexpansion. Vereinfacht ausgedrückt: eine späte Reaktion auf den

„Sputnik-Schock“ und seine Folgedebatten und -memoranden (und die noch spätere Einlösung eines Verfassungsauftrags von 1946).

2.) Die generellen Ziele waren nicht sehr länderspezifisch: In dieser Phase umfassender Bildungsmobilisierung konvergierten *wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Motive*: die Hoffnung auf die Erschließung neuen „Humankapitals“ und allgemeine Reformhoffnungen. So wurden berufliche bzw. Aufstiegsfortbildung und „emanzipatorische“ politische Bildung und Allgemeinbildung nicht besonders stark voneinander geschieden, vielmehr als sich wechselseitig bedingende Momente gesehen. Über diese beiden Begründungsstränge herrschte ein breiter politischer Konsens, der in den beiden großen Volksparteien unterschiedlich akzentuiert war.

3.) Ungeachtet dieser allgemeinen Trends hat dieser Aufbruch auch eine sozialdemokratische Färbung: Es waren die SPD-regierten Flächenländer und Stadtstaaten, die solche Gesetze initiierten; damit strahlte der Bildungsoptimismus der Arbeiterbewegung, in dem gesellschaftliche Reformhoffnung und Bildungsmobilisierung (einschl. des Motivs der Bildungsgerechtigkeit) sich schon länger durchdrangen, in die Bundesrepublik aus. →

4.) Mit dem Ziel der Strukturbildung war ein zeittypischer *Planungsoptimismus* verbunden, der auch manche illusionäre Blüten trieb. Das Vordringen der Weiterbildungseinrichtungen in die ländlichen Regionen eines Flächenlandes gelang, u. a. indem den Kommunen eine (quantifizierte!) „Pflichtaufgabe Weiterbildung“ auferlegt wurde. Andere Planungen wie die intensive gemeinsame Entwicklungs- und Ressourcenplanung konkurrierender Träger und Einrichtungen, die planmäßige Kooperation von Hochschulen und Weiterbildung oder eine kontinuierliche Ausdehnung von Angebot und Teilnahme erwiesen sich als unrealistisch; sie zerschellten am Eigensinn von Institutionen, Teilnehmenden und an finanziellen Restriktionen, die schon 1981 einsetzen.

5.) Die „realistische Wende“ der Weiterbildung – also ein sozialwissenschaftlich informierter Blick auf Bildungsbedarfe und -bedürfnisse anstelle der teilweise kulturkritisch übertünchten Hobby- und Gymnastik-Dominanz früherer Jahrzehnte – wurde durch eine beispiellose Personalexpansion unterstützt, ja erst ermöglicht: 20-25 % des bundesweit beschäftigten pädagogischen Personals ist in NRW tätig. *Hauptberuflichkeit und Professionalisierung*, gemeinsame Fortbildungen dieser neuen Zunft wurden erst mit dem WbG in relevantem Ausmaß möglich; gemeinsame Berufsverständnisse und „lagerübergreifende“ Fachdiskurse – lange unterstützt durch ein wirksames Support-Landesinstitut – haben noch stärker als die Ausbildungsbemühungen der Universitäten die Umrisse eines Berufsbilds „Weiterbildner“ konstituiert.

6.) NRW-spezifisch ist ein Austarieren von kommunalen und freien Trägern, das in anderen Bundesländern weniger stark ausgeprägt ist. Die starke Macht und Marktposition freier Träger aus Kirchen, Gewerkschaften, Verbänden und Vereinen war politisch und in den regionalen Milieus seit langem verankert und auch schon mit dem NRW-Volkshochschulgesetz von 1953 staatlich anerkannt worden. Zwar wurden mit dem neuen Gesetz von 1975 die Volkshochschulen materiell privilegiert (mit der Pflichtaufgabe der „Grundversorgung“ wurde das begründet), doch bot das nordrhein-westfälische Gesetz von 1975 stärker als andere Ländergesetze Entwicklungschancen für einen realen *Weiterbildungspluralismus*, der auch „neue soziale Bewegungen“, Selbsthilfegruppen, Stadtteilinitiativen und Migrantenselbstorganisationen sich als Bildungseinrichtungen zu etablieren erlaubte. Die neueren Einrichtungen wurden zwar klein gehalten und immer wieder unter Fusionsdruck gesetzt, dennoch konnten sie als organisierende Kerne für neue „postmoderne“ Weiterbildungsbedarfe wirken.

7.) Diese Verberuflichung und eine komplementäre

halbwegs angemessene Bezahlung glückte allerdings nur im Bereich der hauptberuflichen, vorwiegend planenden Mitarbeiter/-innen (HPM). In der Vergütung der neben- und freiberuflichen Lehrenden hat sich zumeist bis heute ein Honorarniveau erhalten, das im Umfeld des Mindestlohns liegt und den hohen inhaltlichen Anforderungen sowie der Lebenswirklichkeit vieler „hauptberuflicher *Nebenberufler/-innen*“ nicht gerecht wird.

8.) Kein Landesgesetz ohne Abhängigkeit von *Finanzkrisen*: Das WbG erlebte die erste drastische Kürzung der gesetzlich verbrieften Förderansprüche 1981, weitere Einschnitte folgten von den 1980er bis zu den frühen 2000er Jahren. Diesen Restriktionen sind Angebote, Stellen und Institutionen zum Opfer gefallen, aber auch Qualitäten: Die Verdichtung der planenden, disponierenden und lehrenden Tätigkeiten hat hohe Ansprüche der „Gründerzeit“ auf Beratung und biografische Passung, Inklusion und Zielgruppenarbeit oft reduziert. Neu hinzutretende Belastungen durch Drittmittel-Akquise, Berichtssystem und Qualitätsmanagement haben diese Entwicklungen noch forciert.

9.) Trotz solcher Belastungen sind bewegliche, lebensweltnahe und adressatenbewusste Strukturen entstanden und geblieben: Drei Evaluations-Studien haben seit den späten 90er Jahren bestätigt, dass das vom WbG gestützte System *neue gesellschaftliche Herausforderungen* – wie z. B. informationstechnologische Modernisierungen, globale Zusammenhänge und die Einwanderungsgesellschaft – früh wahrgenommen und produktiv bearbeitet hat.

10.) Die Logik dieses Weiterbildungsgesetzes – „Input-Steuerung“ – gilt hier und da als veraltetes Modell; immer wieder verfallen Politikberater/-innen und Bildungspolitiker/-innen auf Phantasien einer intensiveren Lenkung. Gerade in Zeiten knapper Ressourcen hat sich die Weiterbildung der Frage „Wen erreicht die öffentlich geförderte Weiterbildung?“ und ihrer ökonomischen Relevanz zu stellen. Bisher konnten die Einrichtungen und ihre Verbände plausibel machen, dass sie Ansprüche auf breite Teilhabe, Bildung „Bildungsferner“ und Qualifizierung neben ihren weiteren Ambitionen ausreichend erfüllt und dass *die professionelle Steuerung* und „Suchbewegung“ einer administrativen Lenkung überlegen ist. Radikale Engführungen – z. B. auf berufliche Bildung oder die Ausrichtung der geförderten Angebote an sogenannten Bildungsfernen – konnten bisher größtenteils vermieden werden, wenn man von eher symbolischen Zielvereinbarungen absieht.

11.) Mit der bei aller relativen Stabilität gesunkenen Finanzierungsquote durch das WbG haben sich die *Berufsbilder* der Mitarbeiter/-innen nachhaltig verändert. Neben

die Tätigkeit des planenden, manchmal auch selber pädagogisch tätigen HPM sind mindestens zwei weitere Jobs getreten: der des rationalisierenden, statistikproduzierenden und berichtenden, qualitätssichernden und organisationsentwickelnden Einrichtungs-Managers und der des mindestens zwei, drei Jahre voraus planenden Projekt-Managers, der sich entsprechend den oft wechselnden Förderkonjunkturen um Konzepte, Anträge und Auftragsakquise, Fundraising, eine qualitätsvolle und preiswerte Durchführung, eine EU-konforme Abrechnung und den Nachweis glänzenden Erfolgs in mehreren Projektklinien auf Landes-, Bundes- und Europaebene zugleich zu kümmern hat.

12.) In den letzten Jahren hat die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen bekräftigt, an einer *dialogorientierten Weiterentwicklung* des WbG festhalten zu wollen und modifizierte Aufgabenbeschreibungen nicht über Nacht, sondern im fachlich-politischen Diskurs zu formulieren. Die starke Position „anderer Träger“ und auch die anhaltende weiterbildungspolitische Konsensorientierung im Landtag mildern Instrumentalisierungsgefahren für kurzatmige landespolitische Kampagnen ab.

13.) *Politische Bildung* hat im Fördersystem des WbG eine weitgehend unangefochtene Position: Das Gesetz sah seit seinem Inkrafttreten ergänzende Fördermechanismen für die außerschulische Jugendbildung, die politische Bildung, die berufliche Bildung und die Familienbildung vor. Die komplementäre Bezuschussung von Einrichtungen und Veranstaltungen durch die Landeszentrale für politische Bildung NRW sorgt, wengleich auch sie nicht verschont blieb von Einbrüchen, bis heute für eine starke Präsenz von „Spezialisten der politischen Bildung“ (etwa 10% aller Einrichtungen) in NRW.

14.) Ihr Engagement in *Sektoren „besonderen gesellschaftlichen Interesses“* (auch in Nordrhein-Westfalen nun meist „gemeinwohlorientiert“ genannt) werden die öffentlich geförderten Weiterbildungs-Einrichtungen argumentativ weiterhin nachweisen müssen. Doch wie diese Akzente ausbuchstabiert werden, sollte nicht ausschließlich Politik und Bildungsadministration überlassen werden. Bildungsarbeiter/-innen und Weiterbildungseinrichtungen sollten ihre Teilnehmenden ermutigen, sich in diese Debatten einzumischen.

15.) *Internationale Entwicklungen* geben wenig Anlass zu Optimismus: Die Qualifikations- und Kompetenz-Kategorien des Europäischen Qualifikationsrahmens können zur Delegitimierung von Allgemeinbildung und politischer Bildung und zu neuen Steuerungsambitionen beitragen.

Internationale Freihandelsabkommen wie TTIP und TISA gefährden eine staatliche Förderung ausgewählter Institutionen, indem sie den Abbau von „Handelshemmnissen“ und „Wettbewerbsverzerrungen“ vorsehen.

Zum Autor



Norbert Reichling Dr. phil., M. A., ist Mitglied des Leitungsteams im Bildungswerk der Humanistischen Union NRW (Essen) und seit 1979 in der politischen Erwachsenenbildung hauptberuflich tätig. Arbeitsschwerpunkte: Zeitgeschichte, Oral History und biografisch orientierte Bildung, soziale Bewegungen und Bürgerrechte. Veröffentlichungen zu Fragen der Arbeiterkultur, Geschichte und Gegenwart politischer Bildung, Geschichtskultur und Gedenkstättenarbeit; ehrenamtlicher Leiter des Jüdischen Museums Westfalen (Dorsten).

norbert.reichling@hu-bildungswerk.de

Literatur

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (Hrsg.) (2011): Lernende fördern – Strukturen stützen, Abschlussbericht zum Projekt Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes (WbG) Nordrhein-Westfalen. Bonn: DIE; www.die-bonn.de/doks/2011-evaluation-weiterbildungsgesetz-nrw-01.pdf (Zugriff: 05.02.2015)

Schlutz, Erhard (2003): Modernisierung durch Professionalisierung. Ein Blick auf die 1970er Jahre der nordrhein-westfälischen Erwachsenenbildung. In: Ciupke, Paul / Faulenbach, Bernd / Jelic, Franz-Josef / Reichling, Norbert (Hrsg.): *Erwachsenenbildung und politische Kultur in Nordrhein-Westfalen. Themen – Institutionen – Entwicklungen seit 1945.* Essen: Klartext