

## Ist eine Bundesrahmenordnung für die Weiterbildung notwendig und welche kostenmäßige Auswirkungen hätte sie?

Ein Interview mit Prof. Dr. Friedrich Edding

*In letzter Zeit wird wieder häufiger gefordert, die strikte Trennung zwischen den verschiedenen Teilsystemen des Bildungswesens (Schule, Ausbildung, Hochschule und Weiterbildung) aufzuheben und die Bildungsanstrengungen zielentsprechender über die gesamte Schul-, Ausbildungs-, Berufs- und Arbeitszeit zu verteilen. Im Rahmen dieser Diskussion fordert Prof. Edding, die Rahmenbedingungen der Weiterbildung, insbesondere der beruflichen Weiterbildung, mehr als bisher bundeseinheitlich zu ordnen, um dem Ziel lebenslanger Integration der Bildung mit der Lebens- und Berufspraxis näherzukommen und nun die Probleme der auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten wirksamer zu entschärfen. Das folgende Interview mit Prof. Edding entstand im Zusammenhang mit der Veröffentlichung seiner beiden Beiträge in der BWP<sup>\*)</sup>.*

**BWP:** Die Bundesregierung hat sich bei der Ordnung der Weiterbildung bisher sehr zurückgehalten. Viele Beobachter der Entwicklung finden das richtig. Sie meinen, daß sich die Weiterbildung ohne starke Eingriffe des Bundes im ganzen gut entwickelt habe. Wenn Sie jetzt solche Eingriffe fordern, müßte doch eine Mehrheit im Bundestag und möglichst auch im Bundesrat dafür zu gewinnen sein. Halten Sie das für möglich?

**Edding:** Wenn es gelingt, klarzumachen, daß es um Probleme geht, die primär von der Bundesebene her angegangen werden müssen, wäre es möglich, vielleicht sogar in großer Koalition für diesen Zweck. Wer allerdings nur auf die Weiterbildung

sieht, wird wohl nur einen Bedarf für allerlei kleine Verbesserungen erkennen. Er wird kaum einen Grund finden für einen großen Eingriff. Der Notstand zeigt sich erst, wenn man auf die ungeordnete Gesamtheit der Bildungseinrichtungen achtet und auf die Schäden, die durch diese Unordnung entstehen. Sehen Sie sich doch die Mängel an, die ich aufgelistet habe. Sie summieren sich zu einem Krankheitsbild, das verlangt, über die Rahmenbedingungen der Weiterbildung, aber auch über eine Reform der Gesamtordnung des Bildungswesens nachzudenken. Was kann Weiterbildung tun für die Dauerarbeitslosen und für die vielen von Arbeitslosigkeit Bedrohten, für die Familienfrauen, die in der Lebensmitte wieder erwerbstätig werden wollen? Wie können genügend Halbtagsstellen verfügbar und annehmbar gemacht werden? Das sind Fragen, für die der Bund zuständig ist, selbstverständlich in Abstimmung mit den Ländern und den betroffenen Verbänden. Es geht um mehrere Gesetze und Zuständigkeiten.

**BWP:** Sie sehen ein bildungspolitisches Kernproblem offenbar in der fehlenden Abstimmung zwischen Hochschulstudium und Weiterbildung. Ist die berufliche Erstausbildung nicht auch vom Fehlen einer Gesamtordnung betroffen?

**Edding:** Die unkoordinierte Verlängerung der Ausbildungszeiten in den Teilsystemen wirkt auch auf die Erstausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz. Wieweit eine Verlängerung hier richtig ist und zum Programm gemacht werden sollte, hängt größtenteils davon ab, was vorher in der Schule und hierher in Hochschule und Weiterbildung angeboten und praktiziert wird. Soll das Prinzip „Praxis bildet“ weiterhin in der Schule vernachlässigt werden? Warum wurden aus dem Prinzip „Recurrent Education“ so wenig Konsequenzen gezogen? Wer in eine Lehre eintritt, entscheidet sich nicht nur aufgrund des dort Gebotenen. Die Lernlaufbahnen im ganzen werden verglichen. Sind da nach der Lehre und nach begonnener Berufspraxis noch schulische Abschnitte möglich, oder auch Studiengänge? Zu welchen Bedingungen? Wird es auch künftig kaum reguläre Teilzeitstudien neben der Berufstätigkeit geben? Wenn man in Laufbahnen dankt und daneben auch an die Familiengründung und Kindererziehung, dann treten die Inhumanität und auch die ökonomische Ineffizienz hervor, die im ungeplanten Neben- und Nacheinander der Teilordnungen begründet sind. Das Teilsystem der dualen Erstausbildung ist davon sicherlich mitbetroffen.

**BWP:** Sie möchten das Hochschulstudium als berufliche Erstausbildung rigoros verkürzen und als Kompensation einen verstärkten Anspruch auf Weiterbildung schaffen. Die wissenschaftlichen Hochschulen haben bisher keine große Bereitschaft zur Verkürzung der Studiengänge erkennen lassen. Bedeutet Ihr Vorschlag nicht, daß die Autonomie dieser Hochschulen stark eingeschränkt wird?

<sup>\*)</sup> Vgl. Edding, F.: Lernen menschlich – Überlegungen zu einer menschenge-rechten Ordnung der beruflichen Weiterbildung. in: BWP, 17. Jg. (1988), Heft 1, S. 1–3, und EDDING, F.: Der Ausbau der Weiterbildung verlangt eine Ordnung durch den Bund. in: BWP, 17. Jg. (1988), Heft 3, S. 96–98.

entsprechende Praxiserfahrungen nachzuweisen; pädagogische Kompetenzen müssen für eine Tätigkeit in der Weiterbildung hingegen nicht durch den Nachweis einer erwachsenenpädagogischen oder vergleichbaren Ausbildung belegt werden. Insbesondere die Vielzahl nebenamtlicher Spezialisten, die in der beruflichen Weiterbildung tätig sind, verfügt zum größeren Teil nur über berufsfachliche Kenntnisse und praktische Lehrerfahrungen. Die für Ausbilder und Meister in der Ausbilder-Eignungsverord-

nung (AEVO) geforderten Kenntnisse in der Berufsbildung Jugendlicher sowie die entsprechenden Berufserfahrungen vieler Ausbilder und Meister sind nicht als Äquivalent für eine erwachsenenpädagogische Grundausbildung anzusehen: sie entsprechen meist nicht den Besonderheiten der andersartigen Lernsituation erwachsener Weiterbildungsteilnehmer.

Auch für die Qualifikation des Betreuungspersonals gibt es keine allgemein verbindlichen Anforderungen. In diesem Tätigkeits-

**Edding:** Es handelt sich um eine krasse Fehlentwicklung, der abzuwehren die Hochschulen offensichtlich nicht imstande sind. Auch die Länderregierungen sind da anscheinend überfordert. Die Autonomie soll die Freiheit von Forschung und Lehre schützen. Aber wenn daraus schwere gesellschaftliche Schäden entstehen, dann muß eingegriffen werden.

**BWP:** Sie fordern u. a. eine Freistellung von Erwerbstätigkeit zur Teilnahme an Veranstaltungen der Weiterbildung eigener Wahl von 3 Jahren im Laufe von 40 Arbeitsjahren, d. h. etwa 4 Wochen pro Jahr. Das würde gegenwärtig nach vorsichtigen Schätzungen jährlich etwa 70 Mrd. DM Kosten verursachen, wenn jeder sozialversicherungspflichtige Erwerbstätige die Freistellung in Anspruch nehmen würde. Gehen diese Kosten Ihres Reformvorschlages nicht weit über das hinaus, was in absehbarer Zeit finanzierbar ist?

**Edding:** Die von Ihnen geschätzten 70 Mrd. DM Bruttokosten der Freistellung sind unrealistisch. Sie unterstellen, daß alle Berechtigten von der Freistellungsmöglichkeit Gebrauch machen. Aber in den Bundesländern, in denen es gesetzlichen Bildungsurlaub gibt, nutzen nur 2 bis 4 Prozent dieses Recht. Das liegt großenteils daran, daß die Mehrheit große Hemmungen hat, sich auf Lehrgänge und dergleichen einzulassen. Bei der hier diskutierten Freistellung könnte die Quote erheblich höher sein. Es hängt von den Bedingungen ab. Ich nehme aber an, daß diese Beteiligungsquote in absehbarer Zeit ein Drittel keinesfalls übersteigen wird. Dementsprechend müßte Ihre Schätzung von 70 Mrd. um zwei Drittel verringert werden. Von diesen Bruttokosten müßten Sie außerdem die Kosten der Freistellung abziehen, die schon jetzt den öffentlichen und privaten Arbeitgebern entstehen. Wie viele Milliarden das sind, ist umstritten, zumal im öffentlichen Dienst die Lehrgangsteilnahme als Dienst gilt, so daß dort keine Ausfallkosten kalkuliert wer-

den. Auch einige existierende Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz wären vom Bruttobetrag abzuziehen. Von den so reduzierten Bruttokosten müßten noch die Kosten abgesetzt werden, die nach meinem Vorschlag künftig wegfallen, nämlich die Kosten des jetzigen Bildungsurlaubs sowie die sehr großen direkten und indirekten Kosten des überlangen vorberuflichen Studiums großer Massen. Dabei kommen nicht nur die Ausgaben der Hochschulen je Student in Betracht, sondern auch die Sozialausgaben für Studenten und die Ausfallkosten, die entstehen, weil die Langzeitstudierer keine Steuern und Abgaben zahlen. Es handelt sich sicherlich um einige Milliarden jährlich, die als fortfallende Kosten zu kalkulieren sind, um auf die wirklichen Nettomehrkosten meines Vorschlages zu kommen. Das dürften Beträge sein, die durchaus zu verkraften sind, wenn der Notstand anerkannt und das Ziel gewollt wird. Eine Verteilung der Kostenlast auf Staat, Betriebe und private Haushalte nach dem anzunehmenden Nutzenanteil ist anzustreben.

**BWP:** Die direkten individuellen Kosten der Weiterbildung sollen nach Ihren Vorstellungen bis zu einer Höchstgrenze von der Einkommensteuerschuld abgesetzt werden können. Wo würden Sie die Höchstgrenze ansetzen und wie sollen sich diejenigen refinanzieren, die wegen niedriger Einkünfte keine Steuern zahlen?

**Edding:** Ich denke, daß eine Obergrenze von 2.000 DM dem gesellschaftlichen Interesse an solcher Lernleistung etwa entsprechen würde. In der kommerziell angebotenen Weiterbildung liegen die individuell zu tragenden Kosten für Lehr- und Studiengänge oft höher. Aber da dem Teilnehmer auch ein Nutzen erwächst, sollte er in der Regel auch einen Teil der Kosten selbst tragen. Das erhöht auch den Lerneifer. Für die wenig Verdienenden, u. a. auch für die teilzeitlich Beschäftigten, ist dieser Vorschlag problematisch. Das Arbeitsförderungsgesetz bietet zwar

einige Möglichkeiten der Refinanzierung. Sie sind jedoch sehr beschränkt. Die Kosten eines Teilzeitstudiums zu finanzieren, ist in diesem Gesetz nicht vorgesehen. Gesetze lassen sich ändern. Aber Ihre Frage erinnert mich daran, daß ich in meinen Überlegungen zu diesem Thema ursprünglich die Ausgaben von Gutscheinen für die Weiterbildung an alle Schulentlassenen vorgeschlagen habe. Die Vorteile eines solchen Verfahrens für die Chancengerechtigkeit und für die Erfüllung von Marktprinzipien sind in der bildungsökonomischen Literatur oft dargestellt worden. Es gibt leider keine nachprüfbare Praxis. Mir wird vielerseits geraten, das Bündel von Reformvorschlägen nicht mit einer Finanzierungsempfehlung zu belasten, die nirgends erprobt sind. Dem bin ich hier gefolgt, obwohl ich die Gutscheinförderung auf längere Sicht für das bessere Verfahren halte.

**BWP:** Welche Wirkung versprechen Sie sich von Ihren Vorschlägen?

**Edding:** Ich hoffe, daß sie dazu beitragen, die bildungspolitische Diskussion wiederzubeleben und einige Gedanken hineinzubringen, die bisher oft vernachlässigt wurden. In der Bildungspolitik wird zu einseitig in Institutionen gedacht, wobei deren separate Entwicklung die Sicht bestimmte. Ich denke mehr von Lebensläufen und Laufbahnen her, in denen unter anderem auf der ganzen Strecke gelernt wird. Ich stelle die Frage, wie die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die freie Wahl der Bildungswege gegenüber der Dominanz der verfestigten Institutionen hier und da eine Chance bekommen könnten. Als Bildungsökonom erinnere ich an das Ziel der Effizienz des ganzen Bildungsaufwands, an die Zusammenhänge mit dem Arbeitsmarkt und an Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft. Ich hoffe auch, daß mein Beitrag das Bestreben unterstützt, für die Schätzung von Kosten alternativer bildungspolitischer Entscheidungen eine solidere Basis bereitzustellen.

feld sind Sozialpädagogen, Sozialarbeiter und Psychologen tätig – aber auch Absolventen sonstiger Ausbildungsgänge. Und die bereits erwähnten Mitarbeiter von Arbeitsämtern im FuU-Bereich sind von ihrer Ausbildung her vor allem auf die verwaltungsmäßige Abwicklung und berufsfachliche Beratung vorbereitet – wenig aber auf die curriculare Vorbereitung und Überwachung von Bildungsmaßnahmen und auf die Motivierung und Betreuung schwieriger Personengruppen.

#### **Ansatzpunkte zu einer stärkeren Qualitätsorientierung der Bildungsarbeit mit Arbeitslosen**

Über die allgemeine Notwendigkeit einer Professionalisierung hinaus machen die beschriebenen Schwierigkeiten vorher arbeitsloser Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung erhebliche Anstrengungen auf verschiedenen Ebenen erforderlich:

- Die Konzepte der Bildungsmaßnahmen müßten qualitativen Mindestkriterien entsprechen, das bedeutet häufig auch, sie