

Hans Maier

Vierzig Jahre Erwachsenenbildungsgesetz. Anmerkungen zu seiner Struktur und Intention (15. Oktober 2014)

In seiner Regierungserklärung vom 27. Januar 1971 hatte Ministerpräsident Alfons Goppel u.a. ein „Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung“ angekündigt. Es nahm im Lauf der Jahre 1972/73 Gestalt an, im Austausch mit den Trägerorganisationen, die in Bayern im „Fachbeirat für Erwachsenenbildung“ vereinigt waren. Grundlage der Beratungen war ein Entwurf der Staatsregierung, wobei jedoch Initiativgesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags (von CSU-, SPD- und FDP-Politikern) in die parlamentarische Debatte einbezogen wurden.

(Der Hergang der Beratungen müsste sich aus den Protokollen des Kulturpolitischen Ausschusses, des Rechts- und Verfassungsausschusses und des Haushaltsausschusses – sowie aus den im Wortlaut vorliegenden Plenardebatten – rekonstruieren lassen; heranzuziehen wären auch die einschlägigen Verbandszeitschriften und die Berichterstattung in Presse, Funk und Fernsehen.)

Es handelte sich bei diesem Gesetzesvorhaben um die rechtliche Ausgestaltung eines ursprünglich „freien Bereichs“. Auf der einen Seite mussten Kriterien und Standards entwickelt werden, damit man im weiten Feld der Erwachsenenbildung Leistungen vergleichen und bewerten (und somit staatliche Dotationen „gerecht verteilen“) konnte. Auf eine stetige, gleichmäßig fließende staatliche Unterstützung legten die Organisationen der Erwachsenenbildung ja großen Wert. Auf der anderen Seite sollten aber Tatkraft, Fantasie und eigene Prägung der einzelnen Kräfte der Erwachsenenbildung auf jeden Fall erhalten bleiben. Es galt im Gesetz die Prinzipien der Freiheitlichkeit, Pluralität und Subsidiarität zu wahren. Auf Vereinheitlichung oder Hierarchisierung, gar auf Zwang, war zu verzichten. Die Freiheit betraf auch die möglichen Nutzer. Sie konnten von den Angeboten der Erwachsenenbildung Gebrauch machen, waren dazu jedoch nicht verpflichtet. Es war ihnen freigestellt, ob sie Angebote der Erwachsenenbildung zur persönlichen inneren Bereicherung, zur fachlichen Vertiefung ihres Wissens oder zum beruflichen Weiterkommen – oder eben gar nicht – nützen wollten. Es gab im Bereich der Erwachsenenbildung keine Parallele zur Schulpflicht, zur Immatrikulation in Hochschulen, zur Integration im dualen System der beruflichen Bildung – das unterschied die „vierte Säule“ der Bildung (neben Schulen, Hochschulen, beruflicher Bildung) entscheidend von den anderen „Säulen“.

Mit 26 Artikeln war das Bayerische Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung eines der kürzesten kulturpolitischen Gesetze überhaupt (das Hochschulgesetz von 1973 hatte über 100 Artikel!). Es ließ den Initiativen der Erwachsenenbildner den nötigen freien Raum. Allzu enge Annäherungen an Formen der Schulen und Hochschulen, wie sie vereinzelt gefordert wurden, vermied man bewusst. Die Figur eines

eigenen „Studienrats für Erwachsenenbildung“ verschwand rasch wieder. Es gab ja im Bereich der Erwachsenenbildung keinerlei staatliche Institutionen wie im Schul- und Hochschulwesen, an die man sich hätte anlehnen können. Die Ordnungskriterien für die eigene Arbeit mussten innerhalb der existierenden Kräfte der Erwachsenenbildung selbst entwickelt werden.

I. Die Landesorganisationen

Entscheidend waren für den Gesetzgeber die Landesorganisationen und die Träger auf Landesebene. Das waren in den Siebzigerjahren der Bayerische Volkshochschulverband, die Katholische Landesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung, die Arbeitsgemeinschaft für Evangelische Erwachsenenbildung, die Bildungswerke des Bayerischen Bauernverbandes, der Deutschen Angestelltengewerkschaft, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Bayerischen Wirtschaft. Ihnen kam ein hohes Maß an Autonomie zu. Denn trotz öffentlicher Förderung blieb nach dem Willen des Gesetzgebers – ich zitiere Artikel 4 des Erwachsenenbildungsgesetzes – „das Recht einer Einrichtung auf selbständige Lehrplangestaltung“ unberührt. Die Freiheit der Lehre, die unabhängige Auswahl der Leiter und Mitarbeiter im Rahmen der Ausbildungsvoraussetzungen sowie das Selbstverwaltungsrecht werden gewährleistet.“ Mit anderen Worten: Der Staat trat im Erwachsenenbildungsgesetz lediglich als Koordinator und Förderer in Erscheinung – ohne eigenes Personal, ohne durch eine Behörde verordnete Lehrpläne, ohne staatliche Abschlussprüfungen. Die Gleichberechtigung der Träger bedeutete im übrigen nicht Gleichartigkeit. Dieser Gesichtspunkt wurde von den Organisationen der Erwachsenenbildung von Anfang an betont und verteidigt, wenn es etwa um inhaltliche Fragen ging, zum Beispiel um die stoffliche Abgrenzung zu anderen Bildungsbereichen.

Um Aufgabe und Arbeit der Landesorganisationen zu kennzeichnen, wie sie damals verstanden wurden, darf ich stellvertretend auf drei Texte zurückgreifen. Es handelt sich erstens um ein Grußwort, das ich am 21. September 1971 – also noch vor der Existenz des Bayerischen

Erwachsenenbildungsgesetzes – zum zehnjährigen Bestehen der Deutschen Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung in der Evangelischen Akademie in Tutzing gehalten habe (als damaliger Vorsitzender der Kultusministerkonferenz). Zweitens darf ich mein Grußwort als Kultusminister zum 20. Jahrestag der Katholischen Landesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung in Bayern vom 3. Juni 1978 anführen. Drittens zitiere ich aus meiner Rede vor dem Hauptausschuss des Bayerischen Städteverbandes am 21. März 1980 in Sonthofen zum Thema Erwachsenenbildung. Aus allen drei Texten ergibt sich – so hoffe ich – ein deutliches Bild der Absichten, welche die Politik in Bayern in den siebziger und achtziger Jahren mit der

gesetzlichen Gestaltung der Erwachsenenbildung verfolgte, sowie der Rolle, die sie dabei den Landesorganisationen der Erwachsenenbildung zuschrieb.

1. Zitate aus dem Grußwort zum 10-jährigen Bestehen der Deutschen Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung am Dienstag, den 21. September 1971 in der Evangelischen Akademie Tutzing

„Die Kultusministerkonferenz hat zwei Empfehlungen zur Erwachsenenbildung herausgegeben erstmals 1964 die sogenannten Freiburger Leitsätze und 1971 die Tutzinger Empfehlungen – letztere sind in diesem Hause erarbeitet worden. Die Freiburger Empfehlungen, die erste gemeinsame Stellungnahme der Länder zu diesem Bildungsbereich überhaupt, haben bereits aufgebaut auf der Anerkennung der Arbeit der großen Trägerverbände, unter denen die Erwachsenenbildung der Kirchen einen bedeutenden Raum einnimmt. Einer der wichtigsten Leitsätze, die damals beschlossen worden sind, ist die Wahrung der Freiheit dieser Träger in der Gestaltung ihrer Programme und in der Auswahl der Lehrenden. Dieser Grundsatz ist unbestritten und kehrt wieder im Strukturplan des Deutschen Bildungsrates. Er ist auch im Bildungsgesamtplan verankert, ebenso in Gesetzen und Gesetzesentwürfen der Bundesländer.

...

Bei allen anerkennenswerthem Streben, die Erwachsenenbildung zu konsolidieren und systematisieren, muß man doch immer wachsam sein, daß hier nicht ein neuer Schulbereich entsteht. Das Plenum der Kultusministerkonferenz hat deshalb auch aus dem Entwurf den die Länderreferenten in Tutzing gefertigt haben, den „Studienrat i.E., d.h. Studienrat in der Erwachsenenbildung“, nicht übernommen“. Das berechtigte Streben nach Sicherheit darf nicht dazu führen, die Dynamik und Lebensnähe des freien Bildungsraumes zu schwächen, die sich nun einmal aus der Tatsache der Freiheit und auch des Wettbewerbs ableiten.“

2. Zitate aus dem Grußwort zum 20. Jahrestag der Katholischen Landesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung in Bayern am 3. Juni 1978

„Wenn man die Entwicklung der katholischen Erwachsenenbildung der letzten 20 Jahre in Bayern charakterisieren sollte, so ließen sich sicherlich zwei Merkmale feststellen, nämlich organisatorischer Auf- und Ausbau von Bildungswerken und Integration katholischer Erwachsenenbildung in den Gesamtbereich der Erwachsenenbildung als 4. Bildungsbereich.

Der Auf- und Ausbau von katholischen Bildungswerken in Bayern findet bei Ihrer diesjährigen Mitgliederversammlung gewissermaßen einen sichtbaren Abschluß dadurch, daß Ihre Landesarbeitsgemeinschaft sich eine neue Satzung gibt und als neue Rechtspersönlichkeit in Erscheinung tritt. Ich weiß, welche schwierige und langwierige Aufbauarbeit in den Dekanaten und Diözesen notwendig war, bis das derzeitige Netz von Einrichtungen auf den verschiedenen Ebenen in ganz Bayern geknüpft werden konnte. Ich will hier auch mit meinem Urteil nicht hinter dem Berg halten. Meines Erachtens ist die katholische Landesarbeitsgemeinschaft in Bayern hier einen geraden und konsequenten Weg gegangen – im Unterschied auch zu manchen anderen Ländern der Bundesrepublik. Sie hat auf den Ebenen von Dekanaten und Diözesen leistungsfähige Einrichtungen geschaffen und damit den Fehler einer Atomisierung der Bildungs-

bemühungen rein auf der Ebene einer Pfarrei klugerweise vermieden. Sie hat ferner den Fehler vermieden, der häufig bei solchen Aufbauarbeiten geschieht, nämlich Bestehendes zu zerstören und Neues dageganzusetzen. Vielmehr hat man bestehende Strukturen im besonderen der katholischen Verbände zusammengeführt mit notwendigen neuen Organisationsgefügen. Das ist hervorragend gelungen.

...

Was ist dann katholische Erwachsenenbildung? Ich möchte sie einfachhin als Dienst des Christen an der Welt bezeichnen. Das heißt, Erwachsenenbildung in katholischer Trägerschaft will den Menschen helfen, ihren beruflichen, gesellschaftlichen, politischen und religiösen Standort zu finden und dabei christliche Orientierungspunkte kenntlich und annehmbar machen. Nur so wird katholische Erwachsenenbildung glaubwürdig im Raum der Kirche und im Reigen anderer Erwachsenenbildungsorganisationen.

...

An der derzeitigen Rolle des Staates als Förderer der Erwachsenenbildung wird sich nichts ändern, wobei wir uns alle einig darüber sind, daß die staatlichen Förderungsbeträge in den kommenden Jahren deutlich angehoben werden müssen. Es gibt aber keine Anzeigen – zumindest nicht in Bayern – dafür, daß der Staat auch die Rolle des Dirigierens oder Reglementierens übernehmen will. Die Freiheit der Erwachsenenbildung soll – auch bei erhöhter staatlicher Förderung – nicht an einen goldenen Zügel gelegt werden. Der Staat kann das auch ruhigen Gewissens verantworten, solange sich die Träger der Erwachsenenbildung ihrer großen öffentlichen Mitverantwortung voll und ganz bewußt sind.“

3. Zitate aus der Rede vor dem Hauptausschuss des Bayerischen Städteverbandes am 21. März 1980 zum Thema „Erwachsenenbildung“

„In der Bayerischen Verfassung ist an zwei Stellen von Erwachsenenbildung die Rede; Art. 83 Abs. 1 führt Volks- und Berufsschulwesen und Erwachsenenbildung ausdrücklich unter den zahlreichen Aufgaben auf, die insbesondere in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gehören, und Art. 139 legt fest, daß die Erwachsenenbildung durch Volkshochschulen und sonstige mit öffentlichen Mitteln unterstützte Einrichtungen zu fördern sei. Die Bayer. Verfassung hat also in besonderer Weise einen Zusammenhang gestiftet zwischen Kommunen, ihren Aufgaben und der Erwachsenenbildung.

...

Da ist zunächst einmal der Begriff Pluralität. Unser demokratisches Staatswesen ist von den verschiedensten gesellschaftlichen und politischen Kräften bestimmt. Sie prägen auch die Erwachsenenbildung im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und der Gesetze. Das Parlament hat dem entsprochen, indem es bewußt darauf verzichtet hat, in Analogie zum Schul- und Hochschulwesen auch eine staatliche Organisation der Erwachsenenbildung aufbauen zu lassen. Trotz öffentlicher Förderung bleibt nach Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes das Recht der Einrichtungen „auf selbständige Lehrplangestaltung unberührt. Die Freiheit der Lehre, die unabhängige Auswahl der Leiter und Mitarbeiter im Rahmen der Ausbildungsvoraussetzungen sowie das Selbstverwaltungsrecht werden gewährleistet.“ D.h., der Staat hat sich ganz auf die Rolle des Koordinators und Förderers zurückgezogen, der allenfalls bei offensichtlichem Miß-

brauch einen Grund zum Eingriff sehen könnte. Das hat uns wahrhaftig viele Schwierigkeiten auch gebracht. Eine ähnliche, zwar etwas striktere Formulierung haben wir auch im Bayer. Kindergartengesetz. Das bedeutet natürlich, daß man endlos sprechen, verhandeln, konferieren muß. Aber, das ist der Preis der Freiheit. Die Reglements von oben, vom grünen Tisch, vom Staat oder auch von der Kommune bringen nicht das, was wir wünschen: Freiheit, Recht auf selbständige Lehrplangestaltung.

...

So zeichnet sich der vierte Hauptbereich unseres Bildungswesens besonders aus durch Freiwilligkeit, durch Spontaneität, durch flexible Handhabung besonders im inhaltlichen Angebot wie auch in den Veranstaltungs- und Arbeitsformen. Es war ja kein Zufall, daß wir über das Prinzip auch der Doppelstunde dann eben sehr lang gerungen haben. Es ist schwer, in diese offene und freie Struktur so etwas wie ein Ordnungsprinzip hineinzubringen, das dann hinterher auch als Fördermaßstab dienen kann. Man ist hier zwischen zwei Feuern. Legt man das zu streng fest, verstößt man gegen die Pluralität und Offenheit der Erwachsenenbildung. Aber verzichtet man ganz darauf, dann wird natürlich das Zuschußwesen in Willkür und Dezisionismus hineingetrieben. Wir haben hier wahrhaftig jahrelang am vom Kultusministerium zur Verfügung gestellten runden oder manchmal auch eckigen Tisch miteinander gerungen, die ganzen Erwachsenenbildungsverbände. Aber ich denke, daß das heute gefundene Ergebnis noch Bestand haben kann.

...

Pluralität und Freiheit bedingen auf der anderen Seite andere ergänzende Prinzipien, nämlich Kooperation und Koordination. Auch darüber ist viel gesprochen, viel gerungen worden in den Gremien der Erwachsenenbildung. Die Vielfalt, die Konkurrenz muß erhalten bleiben, Aber es muß auch gewährleistet sein, daß das Nebeneinander verschiedener Einrichtungen nicht zu einer Zersplitterung führt, die niemandem dient und die letztlich unnötig wertvolle Kräfte und viel Geld kostet. Und es muß auch ruinöse Konkurrenz vermieden werden, ein sinnvoller Begriff, den ich noch im Seminar von Walter Eucken gelernt habe, Marktwirtschaft verlangt Konkurrenz, verlangt Wettbewerb, aber es muß auch Ordnungsmittel des Staates geben, um Wettbewerb dort einzudämmen, wo er ruinös wird. Das ist die alte Lehre der Freiburger Schule, die ja nicht verdächtigt ist, illiberal zu sein. Das gilt auch für die Erwachsenenbildung. Deswegen ging der Gesetzgeber auch im Erwachsenenbildungsgesetz auf die Fragen der Aufgabenteilung, der Schwerpunktbildung ein, die unter den Organisationen in gegenseitigem Einvernehmen geklärt werden sollen. Die Abstimmung in diesem Bereich kann zweifellos auch in Bayern noch ernster genommen werden, als dies heute schon der Fall ist.

...

Der Staat hat nicht nur darauf verzichtet, selbst eine Organisation der Erwachsenenbildung aufzubauen, er hat ganz im Gegenteil, den kommunalen und freien Trägern und ihren Einrichtungen größtmögliche Freiheit für die Verwirklichung ihres Bildungsauftrags gelassen. Dies geschah aus der tiefen Überzeugung heraus, daß ein von Freiheitlichkeit und Pluralismus getragenes System dem freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen entspreche und am ehesten Gewähr biete, totalitären und kollektivistischen Tendenzen von der Wurzel aus zu widerstreben. Dem Staat ist daran gelegen, diese Position beizubehalten und zu verteidigen; ich weiß, daß die übrigen beteiligten Gruppen dasselbe Ziel verfolgen, wenn auch von verschiedenen Ausgangspunkten her und auf verschiedenen Wegen.

II. Vorläufige Bilanz

Soviel über die Anfänge des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung – seinen parlamentarischen Weg, seine Intentionen, seine pluralistische und kooperative Struktur, seine Realisierung in der Praxis. Ich schließe eine vorläufige Bilanz an, die ich bereits vor dreißig Jahren, am 28. Juni 1984, beim Festakt zum zehnjährigen Bestehen des Gesetzes zu ziehen versuchte.

Ich habe dabei zwei Dinge besonders betont und herausgearbeitet: einmal, dass das breite Angebot der Erwachsenenbildung in Bayern auf der pluralistischen Struktur seiner Träger beruht; nur eine solche Pluralität sichere auch die von allen gewünschte Freiheitlichkeit. Sodann dass es nicht Aufgabe des Staates sei, mögliche kritische Entwicklungen zu korrigieren – dies sei primär Aufgabe der Organisationen der Erwachsenenbildung im Rahmen einer vernünftigen Selbstkoordination. Dabei komme dem Landesbeirat für Erwachsenenbildung eine besondere Rolle zu. Ich zitiere: „Gefordert ist eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit, um eine konfliktfreie Weiterentwicklung der Erwachsenenbildung zu sichern.“

Ich hob ferner hervor, dass das Gesetz – damals – seit zehn Jahren unverändert bestand, und knüpfte daran die Frage: „Ist dies ein Beweis für die Qualität des Gesetzes oder liegt das Geheimnis der Beständigkeit nur darin, dass es mit dem Gesetz eben gelungen ist, den kleinsten gemeinsamen Nenner der widerstreitenden Interessen zu finden?“ Ich fügte hinzu: „Meines Erachtens wird man dem Gesetz nicht gerecht, wenn man es allein als Instrument zur Festlegung und Verteilung staatlicher Zuschüsse betrachtet. Die lange Entstehungsgeschichte des Gesetzes bot hinreichend Gelegenheit, vielfältige Anregungen einzuarbeiten, gegensätzliche Auffassungen und widerstrebende Interessen auszugleichen. Vor allem seine tragenden Grundsätze – Freiheitlichkeit und Pluralität – haben sich in den letzten zehn Jahren in vollem Umfang bewährt.“

Ich schließe mit einer Frage: Gilt das soeben Gesagte auch heute – nicht zehn, sondern vierzig Jahre nach der Verabschiedung des Gesetzes? Besteht das Gesetz nach wie vor unverändert fort? Auf den ersten Blick ist die Antwort ein Ja. Tatsächlich ist das Gesetz bisher nur zweimal geändert bzw. ergänzt worden, jedesmal beim Artikel 18, der Errichtung und Zusammensetzung des Landesbeirats regelt: 2006 durch Aufnahme eines Mitglieds der Petra-Kelly-Stiftung, 2012 durch Aufnahme eines Vertreters mit Migrationshintergrund in den Landesbeirat. Das sind zeitgerechte Ergänzungen, keine Änderungen der Substanz. Sie sind völlig unproblematisch.

Sollte jedoch – was gegenwärtig im Rahmen einer Prüfung durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof erwogen wird – Trägern auf Landesebene die staatliche Anerkennung entzogen werden, so wäre zweifellos die Systematik des Gesetzes selbst betroffen. Die in den parlamentarischen Beratungen sorgfältig ausgewogene pluralistische Balance geriete in Gefahr. Hier stellt sich unmittelbar die Frage der Zuständigkeiten, der Verantwortung vor der Öffentlichkeit. Wer kann, wer darf ändern – und was soll geändert werden? Selbstverständlich kann der Rechnungshof jederzeit die Mittelverwendung bei den staatlich anerkannten Landesorganisationen und Trägern auf Landesebene überprüfen, er muss das sogar tun, das ist seine Aufgabe. Die Systematik des Gesetzes ändern kann jedoch nur der Gesetzgeber, der Bayerische Landtag, selbst. Er hat dazu jedoch – wenn ich recht sehe – bisher keinerlei Anstalten getroffen. Es gibt nicht einmal den Hauch einer öffentlichen Diskussion. Nach wie vor gilt in Bayern das Bayerische Erwachsenenbildungsgesetz. Will es jemand ändern? Dann muss er dies öffentlich sagen und die dafür vorgesehenen parlamentarischen Wege einschlagen oder er muss das Gesetz so hinnehmen, wie es existiert – Tertium non datur.