

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 533

Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung

Von

Bernhard Losch



Duncker & Humblot · Berlin

BERNHARD LOSCH

Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 533

Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung

Von

Dr. Dr. Bernhard Losch



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Losch, Bernhard:

Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung / von Bernhard Losch. –
Berlin: Duncker u. Humblot, 1988

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 533)

ISBN 3-428-06419-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06419-4

Vorwort

Der vierte Bildungsbereich, die Weiterbildung, hat durch verstärkte staatliche Regelungstätigkeit allmählich genauere Konturen gewonnen. Es erscheint daher angebracht, die maßgebenden Leitgedanken der Weiterbildungsordnung näher herauszuarbeiten, vor allem auch im Hinblick auf den Bedeutungszuwachs, der für den Weiterbildungsbereich zukünftig noch zu erwarten ist.

Die vorliegende Arbeit entstand an der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen aus der vertieften Beschäftigung mit dem Weiterbildungsrecht. Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Günter Püttner dafür, daß er die Ausarbeitung ermöglicht hat.

Tübingen, Mai 1988

B. L.

Inhaltsverzeichnis

Ausgangspunkt und Fragestellung	11
1. Bedeutung und Aufgaben der Weiterbildung	12
2. Arbeitsbereiche der Weiterbildung	13
3. Bildungsplanung und Weiterbildungsgesetze	15
I. Einbindung in das Bildungssystem	18
1. Eigenständigkeit und Einheitlichkeit	18
2. Berufliche und allgemeine Weiterbildung	21
3. Keine besondere Weiterbildungsaufsicht	24
II. Träger- und Angebotspluralismus	27
1. Zur institutionellen Entwicklung der Weiterbildung	27
2. Staatlich gesicherter Pluralismus	29
3. Pluralismus-Kritik und Pluralismus-Schutz	30
III. Förderung als Staatsaufgabe	38
1. Verfassungsrechtliches Förderungsgebot	38
2. Gesetzliche Ausgestaltung	40
3. Kommunale Förderungsaufgabe	41
IV. Kommunale Pflichtaufgaben	44
1. Pflichtträgerschaft, Pflichtangebot, Kooperationspflichten, Ergänzungsaufgaben	44
2. Pflichtaufgaben und Pluralismusprinzip	45
3. Pflichtaufgaben und Selbstverwaltungsgarantie	47
V. Freiheit der Bildungsarbeit	49
1. Selbstbestimmbarkeit von Angebot und Nachfrage	49
2. Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Einflußnahme	52

VI. Allgemeinzugänglichkeit der Angebote	55
1. Selbständigkeit und Öffentlichkeit	55
2. Förderung im Dienst der Allgemeinheit	56
VII. Bedarfsgerechtes Angebot	59
1. Gleichmäßige Bildungsversorgung	59
2. Probleme der Nachfragestruktur und Angebotsplanung	60
3. Grund- und Kernangebot	62
VIII. Kooperation	65
1. Gesetzlich angeordnete Zusammenarbeit	65
2. Vorteile und Grenzen der Kooperation	65
IX. Mitwirkung	69
1. Demokratische Transparenz	69
2. Mitwirkung und Mitbestimmung	70
3. Mitbestimmung und Mitwirkung in kommunalen Einrichtungen	76
X. Öffentliche Verantwortung	80
1. Offenes System	80
2. Staatlich-gesellschaftliche Mitverantwortung	81
Literaturverzeichnis	82

Abkürzungsverzeichnis

A.	= Auflage
a. a. O.	= am angegebenen Ort
ABl.	= Amtsblatt
ÄndG	= Änderungsgesetz
AfeB	= Arbeitsgruppe für empirische Bildungsforschung (Heidelberg)
AfK	= Archiv für Kommunalwissenschaften
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv für öffentliches Recht
ASB	= Außerschulische Bildung
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BT-Dr.	= Bundestags-Drucksache
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BW	= Baden-Württemberg
DifU	= Deutsches Institut für Urbanistik
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVV	= Deutscher Volkshochschul-Verband
DVO	= Durchführungsverordnung
EB	= Erwachsenenbildung
ebd.	= ebenda
EBG	= Erwachsenenbildungsgesetz
EE	= Enzyklopädie Erziehungswissenschaft
Fn.	= Fußnote
GABl.	= Gemeinsames Amtsblatt
GBl.	= Gesetzblatt
GdW	= Grundlagen der Weiterbildung. Recht.
GG	= Grundgesetz
GVBl.	= Gesetz- und Ordnungsblatt
HBV	= Hessische Blätter für Volksbildung
Hdb.	= Handbuch
HKWP	= Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HWB	= Handwörterbuch der Erwachsenenbildung
i. d. F. v.	= in der Fassung vom
IJEB	= Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung
JA	= Juristische Arbeitsblätter
JZ	= Juristenzeitung
LT-Dr.	= Landtags-Drucksache
LVerf.	= Landesverfassung
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
Mzpb	= Materialien zur politischen Bildung
Nds.	= Niedersachsen
NW	= Nordrhein-Westfalen

PAS	= Pädagogische Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschul-Verbandes, Frankfurt a. M.
RdJB	= Recht der Jugend und des Bildungswesens
Rn.	= Randnummer
RP	= Rheinland-Pfalz
S	= Saarland
ST	= Städtetag
Tb.	= Taschenbuch
UP	= Umriss und Perspektiven der Weiterbildung
VA	= Verwaltungsarchiv
VHG	= Volkshochschulgesetz
VHSiW	= Volkshochschule im Westen
VO	= Verordnung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WbG, WBG	= Weiterbildungsgesetz
WeitBiG	= Weiterbildungsgesetz
WEP	= Weiterbildungsentwicklungsplanung. (Hrsg. v. Institut f. Bildungs-Betriebslehre am Forschungszentrum für objektivierte Lehr- und Lernverfahren, Paderborn)
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
WWB	= Wörterbuch der Weiterbildung
ZfWRP	= Zeitschrift für Weiterbildung in Rheinland-Pfalz
zit. n.	= zitiert nach
ZögU	= Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
Zs.	= Zeitschrift

Ausgangspunkt und Fragestellung

Als im Zuge der Bildungsreform das gesamte Bildungswesen in die politische Diskussion geriet¹, begann auch die große Stunde der Weiterbildung zu schlagen. Nach jahrelangem Schattendasein neben Schul-, weiterführender Schul- und Berufsausbildung sowie der Ausbildung im Hochschulbereich rückte die Weiterbildung endgültig in das Blickfeld der bildungspolitischen Überlegungen. Die staatliche Bildungsplanung bemühte sich um einen Überblick über das ausgedehnte Feld der Weiterbildung und erarbeitete Vorschläge für ihre möglichst effektive Ausgestaltung². Wichtigstes Ergebnis der Diskussion waren die Weiterbildungsgesetze der Länder³. Damit war der Weg von der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Anerkennung der Weiterbildung⁴ über ein Mosaik punktueller gesetzlicher Regelungen⁵ zu grundlegenden Ordnungsvorschriften gefunden⁶. Jedoch konnten über wesentliche

¹ Angeregt u. a. durch *Picht*, Die deutsche Bildungskatastrophe, 1964, vgl. *Dahrendorf*, Bildung ist Bürgerrecht, 1968; *Becker* u. a., Die Bildungsreform, 1976; *Maier*, Bildungskatastrophe, 1980.

² Vorangegangen war das Gutachten „Zur Situation und Aufgabe der deutschen Erwachsenenbildung“ (1960); es folgten die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur Erwachsenenbildung und zum Büchereiwesen 1964 und 1971 sowie der Strukturplan für das Bildungswesen (1970) und der Bildungsgesamtplan (1973). Auch in den Ländern wurden eingehende Planungsstudien erarbeitet, vgl. bes. Gesamtplan für ein kooperatives System (BW, 1968) sowie Erwachsenenbildung, Weiterbildung (NW, 1972). Weitere Hinw. in *Hürten / Beckel*, Struktur und Recht, 1966, S. 250 - 406. Vgl. auch *Schwerdtfeger / Andräs*, Bestandsaufnahme, 1970; *Meister*, Stand der Erwachsenenbildung, 1971.

³ Außer in Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein in allen Bundesländern erlassen (Texte und Fundstellen in GdW); in Berlin wurden jedoch die Volkshochschulen 1969 in das Schulgesetz einbezogen (8. ÄndG z. SchulG v. 7. März 1969, GVBl. S. 337); in Hamburg wurde 1972 das Amt für Berufs- und Weiterbildung errichtet (Verfügung m. W. v. 29. Februar 1972); in Schleswig-Holstein wurden schon 1970 Entwürfe für ein Weiterbildungsgesetz eingebracht, die aber nicht weiterverfolgt wurden (vgl. *Barschel / Gebel*, Landessatzung, 1976, S. 113). Ein Vorläufer der Weiterbildungsgesetze war das Gesetz über die Zuschußgewährung an Volkshochschulen und entsprechende Volkshilfseinrichtungen in NW v. 10. März 1953 (GVBl. S. 769).

⁴ Durch die Förderungsvorschriften, die nach dem Vorbild von Art. 148 Abs. 4 WRV in die Mehrzahl der Länderverfassungen aufgenommen wurden (vgl. Fn. 14).

⁵ Vor allem im Bereich der beruflichen Fortbildung (vgl. Fn. 32).

⁶ Zu den Weiterbildungsgesetzen vgl. bes. *Beckel / Senzky*, Management und Recht, 1974, S. 171 - 320; *Gernert*, Das Recht der Erwachsenenbildung, 1975; *Beckel*, Zur Entwicklung des Rechts der Erwachsenenbildung, 1980; *Bockemühl*, Erwachsenenbildung, 1976; *ders.*, Zur politischen und gesellschaftlichen Funktion, 1977; *ders.*, Ordnungsmodelle der Erwachsenenbildung, 1980; *Senzky*, Rechtsgrundlagen der Erwachsenenbildung, 1982; *Knoll / Pöggeler / Schulenberg*, Erwachsenenbildung und Gesetzgebung, 1983; *Kuhlenkamp*, Weiterbildung, 1983; *ders.*, Die Weiterbildungsgesetze, 1984; *Gabler / Grimmer*, Verrechtlichung der Erwachsenenbildung, 1984, S. 320 - 326.

Grundsatzfragen keine Einigkeit erzielt und viele Anregungen der Bildungsplanung nur ansatzweise verwirklicht werden. In Anbetracht der unverminderten Aktualität der Weiterbildung erscheint es an der Zeit, die Grundgedanken ihrer rechtlichen Ordnung zusammenhängend zu untersuchen und zu den umstrittenen sowie offen gebliebenen Fragen Stellung zu nehmen.

1. Bedeutung und Aufgaben der Weiterbildung

Der Gesamtbereich der Weiterbildung sorgt dafür, daß Bildungsinteressen auf allen Gebieten und auf allen Stufen jederzeit wahrgenommen werden können. Wie wichtig diese Möglichkeit ist, zeigen nicht nur die heute schon erreichten Teilnehmerzahlen von rund 10 Millionen jährlich⁷, davon rund 5 Millionen in der allgemeinen Weiterbildung, rund 4 Millionen in der beruflichen Fortbildung und etwa 1 Million in der Fortsetzung einer früheren Schul- oder Berufsausbildung, sondern auch der steigende Bedarf nach Unterweisung im Umgang mit der modernen Datentechnik, das Verlangen nach verbesserter Einsicht in die Umweltprobleme und die Notwendigkeit zu vielseitiger Qualifikation und Orientierung angesichts der Situation auf dem Arbeitsmarkt. Daher gewinnt die Weiterbildung erneutes bildungspolitisches Gewicht⁸.

Aber nicht nur vom inhaltlichen Ausgangspunkt, den Bildungsanforderungen und dem Bildungsstand der Gesellschaft her, wird der Stellenwert der Weiterbildung zunehmend betont, sondern auch im Hinblick auf frei werdende Ausbildungskapazitäten, die angesichts der fallenden Schüler- und Studentenzahlen zu erwarten sind und die äußeren Möglichkeiten einer wachsenden Umorientierung von der Erstausbildung auf Aufgaben einer ständigen Weiterbildung verbessern. Konnte zum Beispiel die Beauftragung der Hochschulen mit Weiterbildungsaufgaben in der Zeit ihrer restlosen Kapazitätenausnutzung durch Studentenhöchstzahlen noch nebensächlich und eher programmatisch wirken⁹, wird darin zunehmend eine maßgebliche Zukunftsaufgabe von dem Zeitpunkt an gesehen, in dem nicht mehr alle verfügbare Kapazität für die Erstausbildung ausgeschöpft werden muß¹⁰. Freilich zeichnet sich

⁷ Oder rund 30% der Bevölkerung im Alter von 19 bis 65 Jahren. Berichtssystem Weiterbildungsverhalten, 1982.

⁸ Vgl. Zukunftsperspektiven gesellschaftlicher Entwicklungen, 1983; Weiterbildung, Herausforderung und Chance, 1984; *Erich Staudt*, Eine gewaltige Investition in das Humankapital, FAZ v. 8. 2. 1986, S. 13; *Sauberzweig*, Gesellschaftlicher Wandel, 1986; *Tietgens*, Gegenwartsaufgaben, 1986.

⁹ § 2 Abs. 4 HRG.

¹⁰ Vgl. *Raapke*, in EE, S. 418 - 422. Zurückhaltend zur studienbezogenen Weiterbildung *Roellecke*, Studienvoraussetzungen, in: Hdb. d. Wissenschaftsrechts, Berlin u. a. 1982, S. 721 - 741 (732f.); vgl. zur nichtakademischen Ausbildung, *Hans Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 2. A. Köln u. a. 1986, S. 429, Rn. 386.

im Hochschulbereich zunächst ein Nachholbedarf an Forschungskapazitäten ab; immerhin zeigen diese Erwägungen aber, daß neben frei werdenden Weiterbildungskapazitäten auch von einem gesteigerten Weiterbildungsbedarf auszugehen ist, was für sämtliche Bildungsbereiche gelten kann.

Die Anforderungen an eine Mobilisierung und Dynamisierung der Bildung sind nicht mehr nur beiläufig bewältigbar, sondern rücken ständig weiter in das Feld der aktuellen Bildungsaufgaben vor. Damit wächst auch die Weiterbildung neben ihrer Aufgabe als allgemeine Volksbildung und der Aufgabe zum Ausgleich von Bildungschancen stärker in den unmittelbar gesellschaftsnotwendigen Ausbildungsbereich hinein. Freilich erlauben wirtschaftliche Bedingungen nicht, in eine überwiegende Freizeit-, Informations- und Bildungsgesellschaft hineinzusteuern, die Arbeitsleistung und Weiterbildung frei vertauschbar macht und etwa das herkömmliche Bildungssystem in beliebig wahrnehmbare Weiterbildungsabschnitte auflöst¹¹. Diese Vorstellung dürfte einer überholten Fortschrittsgläubigkeit entstammen. Jedoch erscheint die Weiterbildung auch gegenwärtig schon erheblich aktualisiert und vor wichtige Anforderungen gestellt.

2. Arbeitsbereiche der Weiterbildung

Der Gesamtbereich der Weiterbildung setzt sich zusammen aus beruflicher Fortbildung, politischer Bildung und allgemeiner Weiterbildung¹². Der Ausdruck Weiterbildung wurde von der Bildungsplanung im Anschluß an frühere Verwendungen des Begriffs eingeführt¹³, um einen einheitlichen Gesamtbegriff für alle Bereiche der fortgeführten Bildung zu schaffen¹⁴. Die Hälfte der Weiterbildungsgesetze übernahm diese neue Bezeichnung, während die

¹¹ So aber *Dahrendorf*, *Bildung ist Bürgerrecht*, 1968, S. 61 - 81; *ders.*, *Die neue Freiheit*, 1975, S. 121 - 123, 150 - 153; vgl. *Becker*, *Auf dem Weg zur lernenden Gesellschaft*, 1980, S. 344f.; *Hamm-Brücher / Edding*, *Reform der Reform*, 1973, S. 86 - 103; *Schmitz*, *Zur Begründung von Weiterbildung*, 1975 (m. w. N.).

¹² Mit diesen Bereichen wird die Weiterbildung in den meisten Weiterbildungsgesetzen umschrieben, vgl. z. B. § 1 Abs. 4 WeitBiG RP; § 1 Abs. 1 S. 2 EBG Hessen.

¹³ Vgl. *Strukturplan*, 1970, S. 51 - 57; 197 - 214; früher schon Art. 35 LVerf. Bremen v. 12. Oktober 1947 und Grundsatzprogramm der Volkshochschulen von 1931, sog. Prerower Formel (dazu *Wirth*, in *HWB*, 548 - 550). – Mit diesem Begriff wurde auch an den internationalen Sprachgebrauch angeknüpft, der stärker auf die Bezeichnungen recurrent oder permanent education (bzw. *éducation* oder *formation permanente*) einschwenkte, ohne den Leitbegriff adult education zu verdrängen. Vgl. *Fischer*, *Erwachsenenbildung – Weiterbildung*, 1978; *Karpen*, *Rechtsfragen*, 1979; *Knoll*, *Akzente der Erwachsenenbildungspolitik*, 1981; *ders.*, in *HWB*, 392 - 396; *Schmitz*, in *WWB*, 285 - 289. – Zur Erwachsenenqualifizierung in der DDR *Siebert*, in *HWB*, 142 - 146.

¹⁴ Art. 148 Abs. 4 WRV verwandte den Begriff Volksbildungswesen; daran schließen Art. 37 LVerf. RP und Art. 32 LVerf. S an, während Art. 139 LVerf. Bayern, Art. 22 LVerf. BW und Art. 17 LVerf. NW den Begriff Erwachsenenbildung bevorzugen. Nur Art. 35 LVerf. Bremen spricht von Weiterbildung.