

Karl-Ernst Bungenstab

## Bund und Länder — Partner oder Gegner bei der Weiterbildung?

**Die Entwicklung der Erwachsenenbildung zur Weiterbildung wirft die Frage der Neugestaltung ihrer rechtlichen Ordnung auf. Der Autor zeigt die Insuffizienz der bisherigen Erwachsenenbildungsgesetze und weist die Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung für diesen Bildungsbereich nach. Er entwirft das Modell einer Bundesrahmenkompetenz für die Weiterbildung, das eine brauchbare gesetzliche Basis für den Gesamtbereich Weiterbildung darstellen könnte.**

### 1. Von der Erwachsenenbildung zur Weiterbildung

Nach der Lektüre des Abschnittes über Weiterbildung im Strukturplan des Deutschen Bildungsrates könnte man überspitzt formulieren: Die Erwachsenenbildung ist tot — es lebe die Weiterbildung! Tatsächlich ist Weiterbildung nach den Vorstellungen des Strukturplanes eine neue Qualität. An dieser neuen Qualität, an den heute weitgehend akzeptierten Planungsvorstellungen des Strukturplanes muß die gegenwärtige reale Situation gemessen, müssen ihre positiven Erscheinungsformen und ihre Mängel analysiert werden. Aufgrund dieser Analyse muß man dann versuchen, zur Entwicklung einer neuen Ordnung zu kommen. (Vgl. BUNGENSTAB, S. 30 ff)

Um die provozierende Eingangsformulierung zu modifizieren: Erwachsenenbildung in ihrer traditionellen Form hat sich als selbständige und selbständig zu regelnde Einheit überlebt. Erwachsenenbildung ist von einem Oberbegriff zu einem Unterbegriff geworden. Erwachsenenbildung geht auf im Gesamtbereich der Weiterbildung. Unter diesem Aspekt muß ernsthaft die Frage gestellt und diskutiert werden, ob Erwachsenenbildungsgesetze in der bisher verabschiedeten oder in einigen Bundesländern zur Verabschiedung anstehenden Form nicht bereits heute Anachronismen darstellen, die die weitere Entwicklung zum Gesamtbereich eher behindern als fördern.

### 2. Das Recht der Erwachsenenbildung

Auf die kulturhistorische Tradition der Erwachsenenbildung ist in der bildungspolitischen Diskussion vielfach hingewiesen worden. Im Zusammenhang mit der gesetzlichen Sicherung der Erwachsenenbildung ist nur der Aspekt ihrer Abstinenz gegenüber dem Staat von Interesse. Während Schule und Hochschule bereits im 19. Jh. zu Einrichtungen mit staatlicher Trägerschaft mit entsprechenden Rechtsgrundlagen wurden, ist Erwachsenenbildung eigentlich bis in die jüngste Zeit in exklusiver Privatheit verblieben. Zu Recht hat deshalb Alfred BECKEL 1965 festgestellt, daß das Recht der Erwachsenenbildung in der Bundesrepublik und in der deutschen Rechtstradition in sehr geringem Maße ausgebildet ist. (BECKEL, S. 62)

Es gilt jedoch:

- solange Bildung und Ausbildung, Bildung und Beruf getrennt gesehen wurden,
- solange Erwachsenenbildung im großen und ganzen ein privater Zeitvertreib war;
- solange tradierte Sozialstrukturen die Verwirklichung von Chancengleichheit von vornherein ausschlossen, mag dieser Zustand akzeptabel gewesen sein.

Erwachsenenbildung in der bürgerlichen Gesellschaft des vor-technischen und vor-wissenschaftlichen Zeitalters gehörte zu denjenigen Veranstaltungen — nämlich den kulturellen —, die nicht, wie etwa die Landesverteidigung oder die elementare Bildung, lebensnotwendig für die Erhaltung von Staat und Gesellschaft waren. Der Staat kam den Wünschen der Erwachsenenbildung nach, indem er ihr die Privatheit beließ. Da keine Notwendigkeit zur gesetzlichen Regelung der Erwachsenenbildung bestand oder zumindest nicht gesehen wurde, stellte sich auch nicht die Frage nach Kompetenzen oder nach Formen und Inhalten solcher Regelungen.

Die Situation hat sich in den letzten Jahren radikal geändert. Die wirtschaftliche, technologische und wissenschaftliche Entwicklung erforderte in zunehmendem Maße eine ständige Anpassung an und eine Umstellung auf neue berufliche Anforderungen. Dies ist nur durch permanentes Lernen, life-long learning von Erwachsenen zu bewerkstelligen.

Damit sind zwei Dinge deutlich:

- a) Erwachsenenbildung wandelte sich zur Weiterbildung, d. h. von einer vorwiegend kulturpolitischen in eine vorwiegend gesellschafts-, arbeitsmarkt-, sozialpolitische Größe.
- b) Erwachsenenbildung bedarf öffentlicher Ordnung, d. h. gesetzlicher Grundlagen, um die ihr gestellten neuen Aufgaben erfüllen zu können.

Gerade die Frage des Wandels von einer kulturpolitischen zu einer sozialpolitischen Größe ist bisher in der Gesetzesdiskussion noch nicht ausreichend berücksichtigt worden.

### 3. Die Situation des Weiterbildungsrechts

Aus dem aus Art. 2 GG folgenden, heute allgemein anerkannten ungeschriebenen Grundrecht auf Bildung und aus der Sozialstaatsklausel des Art. 12 GG, wie aus einigen anderen Bestimmungen des Grundgesetzes, etwa dem Berufswahlrecht des Art. 12 GG, ergibt sich zwingend die Notwendigkeit nach einem die Weiterbildung einbeziehenden Bildungsrecht. Zu Recht stellt der Staatsrechtler Hans Ulrich EVERS für die Schule fest:

„Auch besondere Gewaltverhältnisse, die einzugehen dem Bürger freigestellt ist, bedürfen der gesetzlichen Ordnung, wenn der Bürger auf die Leistungen angewiesen ist, um an Errungenschaften des allgemeinen sozialen Standards teilzuhaben, und für die Nutzung der Anstalt Bedingungen aufge-

stellt werden, die die allgemeine Handlungsfreiheit nicht nur ganz unerheblich beschränken.“ (EVERS, S. 160)

Aus der Bedeutung von Berechtigungsnachweisen für sozialen Status und berufliches Fortkommen folgert EVERS für die Schule:

„Der Bürger hat einen Anspruch auf Zuerkennung der Berechtigung, wenn er die hierfür verlangte Vorbildung und Leistung nachzuweisen vermag ... Wenn ein solcher Anspruch gegeben ist, dann müssen auch die Tatbestandsvoraussetzungen dieses Anspruchs durch Rechtssatz festgelegt sein.“ (EVERS, S. 162)

Was für die Schule gilt, sollte auch für die neue Qualifikationsebene Weiterbildung gelten. Das heißt: Der Bereich Weiterbildung muß gesetzlich geordnet werden. An dieser Stelle aber setzt die Problematik der Kompetenzen ein, der Streit um die Frage nämlich, wer das Recht der Weiterbildung setzen darf.

Nach der groben Aufteilung von allgemeiner und beruflicher Bildung auf Länder und Bund gehörte die traditionelle Erwachsenenbildung in die Kulturhoheit der Länder, die berufliche Weiterbildung zu dem vom Bund zu regelnden Bereich des Wirtschafts- und Arbeitsrechts. Daß diese Verteilung weder nach der Terminologie noch nach der Sache so eindeutig ist, wie sie auf den ersten Blick aussieht, zeigt folgende Zusammenstellung von Gesetzen:

Die berufliche Weiterbildung und ihre Förderung wird geregelt z. B.

im Berufsbildungsgesetz,  
im Arbeitsförderungsgesetz,  
im Betriebsverfassungsgesetz,  
in Versorgungsgesetzen zur Rehabilitation,  
in Gesetzen, die die Bundeswehr und andere Bundesbehörden betreffen  
und z. T. auch im Ausbildungsförderungsgesetz.

In einigen Bundesländern sind für die allgemeine und die politische Erwachsenenbildung Landesgesetze vorhanden, in anderen Ländern sind solche in Vorbereitung. Auf den ersten Blick mag es so aussehen, als ob die Kompetenzen hier klar verteilt sind. Abgesehen davon, daß für den postulierten Gesamtbereich der Weiterbildung eine solche Aufteilung in Frage zu stellen ist, sind auch bereits eine Reihe von Normen vorhanden, in denen die Abgrenzung zwischen Bund und Ländern nicht mehr ganz klar ist. Über das AFG, d. h. über die vorläufige Durchführungsverordnung zur Anordnung „Fortbildung und Umschulung“ gibt es Ansätze, allgemeine und politische Bildung in die berufliche Bildung mit aufzunehmen. Die Länder ihrerseits sind in einer Reihe von Fällen in Fragen der Regelung und Förderung der beruflichen Fortbildung aktiv geworden. Hierzu einige Beispiele:

- In Baden-Württemberg existieren ein Erlass zur Einrichtung von regionalen Arbeitsgemeinschaften für berufliche Fortbildung und Richtlinien zu ihrer finanziellen Förderung.
- Bayern hat aufgrund des bayerischen Landwirtschaftsgesetzes zwei recht weitreichende Richtlinien für die Förderung der beruflichen Erwachsenenbildung im ländlichen Bereich erlassen.

#### 4. Kulturhoheit und Kulturföderalismus

Es ist kein Geheimnis, daß die gegenwärtige Situation zu einem erheblichen Maße ihre Begründung im föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik und der damit verbundenen Kul-

turhoheit der Länder hat. Historisch ist diese Entwicklung verständlich. Erwachsenenbildung war eben kulturelle Tätigkeit ohne wesentliche und unmittelbar wirksame gesamtgesellschaftliche und gesamtstaatliche Auswirkungen. Sie konnte daher ohne weiteres der Kulturhoheit der Länder zugeordnet werden. Unter dem Aspekt der Entwicklung der Erwachsenenbildung zur Weiterbildung unter den bereits kurz ange deuteten geänderten Verhältnissen und Anforderungen in einer technisch-wissenschaftlich orientierten Wirtschaft und einer demokratischen Gesellschaft, unter dem Aspekt des Rechtes auf Bildung und Weiterbildung muß diese Kompetenzverteilung neu überdacht werden. Die Erkenntnis, daß es im Bildungsbereich Materien gibt, die nicht der Regelung einzelner Länder allein überlassen bleiben dürfen, hat sich z. T. auch in den Ländern durchgesetzt. Bevor man jedoch die Bundeskompetenz fordert, ist durchaus zu diskutieren, ob nicht auf andere Weise das gleiche Ziel erreicht werden kann. Die KMK und ihre vielen Beschlüsse zeigen, daß auch dort die Notwendigkeit einer gesamtstaatlichen Bildungspolitik deutlich gesehen wird. Inwieweit das auch für die Beschlüsse der KMK zur Erwachsenenbildung gilt und inwieweit diese vereinheitlichend wirkten, müßte genau geprüft werden. Bedenklich ist, daß für die KMK die Erwachsenenbildung noch in den Bereich „Allgemeine Kulturpflege“ gehört, d. h. hier die Entwicklung zur Weiterbildung noch nicht berücksichtigt wird. (Ständige Konferenz Bd. 2 Gr. V, 2000 ff)

Wenn es allein um Erwachsenenbildung ginge, wäre gegen das Verfahren, über die KMK zu einer bundeseinheitlichen Regelung zu kommen, nichts einzuwenden, d. h. man könnte es eventuell bei dem bisherigen Zustand belassen. Es geht aber nicht um Erwachsenenbildung, sondern um den Gesamtbe- reich Weiterbildung, in dem, laut Strukturplan, Erwachsenenbildung nur ein Teil ist, der mit den beiden anderen Bereichen Fortbildung und Umschulung organisatorisch und curricular integriert werden soll, einen Bereich, dessen inhaltliche Bestimmung und finanzielle Förderung ein Mindestmaß an allgemeingültigen Rechtsgrundlagen für das gesamte Bundesgebiet bedarf. Zu Recht ist daher angeregt worden, sich 25 Jahre nach der Konzipierung des Grundgesetzes erneut Gedanken über den Föderalismus zu machen, dessen Kernstück laut Bundesverfassungsgerichtsentscheidung die Kulturhoheit der Länder ist.

In der Föderalismusdebatte der sechziger Jahre – entzündet an der Finanzverfassungsreform – sind viele wichtige Feststellungen auch zur Kulturhoheit und zur Bildungsreform getroffen worden. Es ist nützlich, sich einige davon, unter den besonderen Aspekten der Weiterbildung, erneut ins Gedächtnis zu rufen. So sagte der frühere Beamte im Finanzministerium und Mitglied der Träger-Kommission, FISCHER-MENZ-HAUSEN, in dem damaligen Zusammenhang:

„Kompetenzen und Hoheitsrechte haben keinen Eigenwert; sie sind nur ein Mittel zur sachgerechten Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ... Die freiheitliche Verfassungsordnung unseres Staates wird diskreditiert, wenn in der Öffentlichkeit der Eindruck entsteht, der Föderalismus erschöpfe sich in der Verteidigung überkommener Positionen und in kollektiven Machtkämpfen der Länder gegen den Bund, und andererseits kann auch der Bund die gegenwärtige Kompetenzverteilung nicht als bequeme Ausrede benutzen, um sich seiner gesamtstaatlichen Verantwortung zu entziehen.“ (zit. nach KUBEL)

Parallel zur öffentlichen Diskussion nahmen sich die Staatsrechtler erneut der Frage des Föderalismus an. Auch hier stand die Bildungspolitik im Mittelpunkt. Dazu ULRICH SCHEUNER:

„Der Bund ist gemäß Art. 74 Ziff. 11, 12, 17, 19 verantwortlich für die Gesetzgebung in Wirtschaft und Gewerbe, Arbeitsvermittlung und Sozialversicherung, Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung und die Zulassung zu ärztlichen und Heilberufen. In der heutigen industriellen Welt wäre es eine fundamentale Verkennung der Aufgaben, wenn daraus nicht auch eine Sorge um den nötigen qualifizierten Nachwuchs auf allen diesen Gebieten entstünde, wenn daher der Bund, um das Sozialprodukt zu sichern, aus dem einmal alle sozialen und sonstigen Leistungen des Staates erwachsen sollen, sich nicht um die Heranbildung der nötigen menschlichen Kräfte bemühte.“ (SCHEUNER, S. 544)

Unter den von Scheuner vorgetragenen Aspekten ist die heutige Situation im Bereich Weiterbildung zu sehen. Er sagt zur Lösung des Problems eines Mit- oder Gegeneinander von Bund und Ländern:

„Vielleicht ist die Zeit überhaupt schon im Abklingen, in der Zuständigkeiten im Mittelpunkt föderaler Gedankengänge standen.“ (SCHEUNER, S. 544)

##### 5. Alte Ordnung oder neue Kompetenzen?

Im Anschluß hieran soll die Frage nach der rechtlichen Ordnung der Weiterbildung gestellt werden, die die im Strukturplan vorgesehene Entwicklung zum Gesamtbereich Weiterbildung herbeiführen könnte.

Prinzipiell sind zwei Modelle denkbar. Das erste Modell würde sich im wesentlichen an den bisherigen Zuständigkeiten orientieren. Die Kompetenzen blieben wie bisher auf Bund und Länder verteilt, d. h. die Länder erlassen Erwachsenenbildungsgesetze ohne wesentliche Berücksichtigung der beruflichen Weiterbildung, während der Bund sich um die rechtliche Ausgestaltung und finanzielle Förderung der beruflichen, d. h. qualifizierenden Weiterbildung ohne Berücksichtigung der allgemeinen und politischen Erwachsenenbildung kümmert.

Koordination und Integration beider Bereiche würden durch Absprachen in gemeinsamen Bund-Länder-Gremien vonstattengehen. Dieses Modell entspricht der gegenwärtigen Verfassungslage. Es bietet die Chance, wenn nicht die gegenwärtige Rechtszersplitterung, so doch die Rechtsunsicherheit zu verringern. In diesem Zusammenhang sind allerdings zwei Gefahren zu sehen: Einmal die Gefahr einer nur oberflächlichen Koordination und mangelhaften Integration, die nicht den Intentionen des Strukturplanes hinsichtlich des Gesamtbereichs der Weiterbildung entsprache. Zum anderen besteht die viel stärkere Gefahr, daß keine Einigung zustandekommt.

Das zweite Modell geht von den Überlegungen aus, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in diesem Bereich neu zu überdenken und neu zu definieren. In diesem Zusammenhang fällt dann meist der Begriff der Rahmenkompetenz und zwar zum Teil nur für die Weiterbildung allein, zum Teil für den gesamten Bildungsbereich. Es sind bereits entsprechende Forderungen im politischen Raum erhoben worden.

Der DGB hat sich am deutlichsten zu diesen Fragen geäußert. In den bildungspolitischen Vorstellungen vom 7. März 1972 steht:

„Die Bildungspolitik der Länder und des Bundes muß im Bereich der Weiterbildung koordiniert werden, damit nicht unterschiedliche gesetzliche Regelungen ein Bildungs- und Chancengefälle fördern oder hervorrufen. Dazu ist eine Rahmenkompetenz des Bundes unerläßlich.“ (DGB, Bildungspolitische Vorstellungen, S. 12)

Die zweifellos wichtigste Frage war und ist die nach der Verfassungsmäßigkeit einer solchen Rahmengesetzgebung. Sie wurde bisher von Verfassungsjuristen negativ entschieden. Für die traditionelle Erwachsenenbildung geschah das sicherlich zu Recht. Die juristische Argumentation wurde für den Bildungsbereich von BIEDENKOPF wie folgt zusammengefaßt:

„Die Begründung der Bundesrahmenkompetenz im Bildungsbereich ist nur durch Verfassungsänderung möglich. Rechtlich ist dabei bedeutsam, daß die Kulturhoheit der Länder nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder ausmacht, also zu den konstitutiven Elementen eines förderativen Systems gehört. Die Gliederung des Bundes in Länder, also die föderalistische Struktur der Bundesrepublik, ist jedoch durch Art. 79, Abs. 3 GG selbst der Änderung durch eine verfassungsändernde Mehrheit entzogen. Eine Bundesrahmenkompetenz kann somit nur in den Grenzen begründet werden, die durch die Notwendigkeit einer prinzipiellen Erhaltung der Kulturhoheit der Länder gezogen sind.“ (BIEDENKOPF in FAZ)

##### 6. Die Rahmenkompetenz des Bundes

Bei der Debatte über eine Bundesrahmenkompetenz für die Weiterbildung haben die Verfassungstheoretiker — ebenso wie die meisten Landespolitiker, die sich mit dieser Frage befaßt haben, — sich auf den traditionellen Begriff „Bildung“ fixiert und daraus die Zuständigkeit des Bundes verneint. Weiterbildung ist aber weniger eine kultur- und bildungspolitische Materie als vielmehr eine Materie der Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Von daher wird eine alleinige Zuständigkeit der Länder für die Weiterbildungsgesetzgebung recht fragwürdig. Andererseits kann aber der Bund wegen der Zugehörigkeit des Teilbereichs Erwachsenenbildung zum Gesamtbereich Weiterbildung ebensowenig die alleinige Gesetzgebungskompetenz für sich beanspruchen.

Als Ausweg bleibt die Schaffung einer Rahmenkompetenz des Bundes nach Art. 75 GG in Verbindung mit Art. 72 GG. Für die Weiterbildung, in der vom Strukturplan vorgesehenen neuen Qualität, als Ordnungsgegenstand muß zunächst nach Art. 72 GG geprüft werden:

a) ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung vorliegt, weil durch die Ländergesetzgebung keine wirksame Regelung möglich ist;

b) ob die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus, dies erfordert.

Diese zwei zentralen Fragen müssen vor dem Hintergrund der im Grundgesetz enthaltenen Grundrechte der Freizügigkeit, Freiheit der Wahl von Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte, der Sozialstaatsklausel und des Gleichheitsgrundsatzes geprüft werden. Dabei erscheint es durchaus möglich, daß man zu einem Schluß kommt, der dem in der Begründung zum Entwurf des Hochschulrahmengesetzes ähnlich ist:

„Die neue Zuständigkeit des Bundes wurde aus der Sorge geschaffen, daß die Hochschulgesetzgebung in den einzelnen Ländern zu einem Verlust der notwendigen Rechtseinheit und damit zu einer Beeinträchtigung der Einheit der Lebensverhältnisse, die in Art. 72 GG gefordert ist, führen werden.“ (Deutscher Bundestag, S. 14)

Diese Begründung einer Rahmenkompetenz kann in gleicher Weise für die Weiterbildung herangezogen werden, denn bei der Weiterbildung haben die Länder — zum Teil Länder mit

entsprechendem Verfassungsauftrag für die Erwachsenenbildung – bisher bewiesen, daß sie zu einer gesetzlichen Regelung und einer ausreichenden Förderung dieses Bildungsreiches nicht in der Lage sind.

Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse würde für die Adressaten der Weiterbildung u. a. heißen:

- ☐ prinzipiell gleiches Grundangebot an Weiterbildung,
- ☐ prinzipiell gleiche Grundausstattung für Weiterbildung überall in der Bundesrepublik,
- ☐ Verwendungsmöglichkeiten d. h. Anerkennung der vollzogenen Weiterbildung, d. h. Zertifikate, Baukastensystem u. ä. ungeachtet des Herkunftsortes und des Ortes, wo sie dann letztlich verwandt werden sollen.

Von der Sozialstaatsklausel her ist dies insbesondere zu fordern, denn die sozialen Bedingungen und Folgen der Weiterbildung und ihrer Förderung müssen im Grundsätzlichen übereinstimmen, weil andernfalls der Gebrauch der Freizügigkeit soziale Nachteile im Gefolge hätte. Dann aber wäre sowohl das Grundrecht der Freizügigkeit als auch der sozialstaatliche Charakter der Bundesrepublik in Frage gestellt. Der Grundsatz der Gleichbehandlung gebietet eine inhaltlich und sozial gleiche Regelung der Weiterbildung und ihrer Förderung. Neu zu schaffendes Recht ist so zu gestalten, daß es Gleichbehandlung zuläßt. Das aber dürfte durch eine Rahmengesetzgebung am besten möglich sein. Eine weitere Begründung für die Rahmenkompetenz leitet sich aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue ab. Hier kann man mit den Worten der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 1. 12. 54 argumentieren:

„Bleiben die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum des Landes begrenzt, so muß der Landesgesetzgeber Rücksicht auf die Interessen des Bundes und der übrigen Länder nehmen.“ (BVerfGE 4, 115 Nr. 4b)

Da die Auswirkungen von Weiterbildung keinesfalls auf ein Land begrenzt bleiben, bedeutet das, daß es zu einer übergreifenden Regelung kommen muß.

## 7. Kulturhoheit und Rahmenkompetenz

Als konstitutives Element der grundgesetzlichen Ordnung nach Art. 79 Abs. 3 darf und soll die Kulturhoheit nicht angetastet werden. Kurt BIEDENKOPF hat darauf hingewiesen, daß die Begründung einer Rahmenkompetenz im Bildungsbereich bei prinzipieller Erhaltung der Kulturhoheit der Länder zulässig ist. Hieran ist die Frage anzuschließen, ob eine in den zulässigen Grenzen gehaltene Rahmenkompetenz nicht sogar zur Sicherung der immer wieder bedrohten Kulturhoheit der Länder beitragen könnte. Art. 75 GG setzt innerhalb des Rahmens eine entsprechende gesetzgeberische Tätigkeit des Landesgesetzgebers voraus. Der Bund darf nur einen Rahmen setzen. Rahmen aber bedeutet, daß das Bundesgesetz nicht für sich allein bestehen kann, sondern darauf angelegt sein muß, durch Landesgesetze ausgefüllt zu werden. Wo der Bund nur die Rahmenkompetenz hat, bleibt die grundsätzlich bestehende Landeskompetenz zur Gesetzgebung erhalten; im Interesse des Gesamtwohls werden ihr aber von Seiten des Bundes Grenzen gesetzt, ohne daß der Gesetzgebungsgegenstand vom Bund voll ausgeschöpft wird und bis in alle Einzelheiten geordnet werden darf. Der Bund muß den Ländern wesentliche Teile zur eigenen Regelung übriglassen. Das, was den Ländern zu regeln bleibt, muß von substantiellem Gewicht sein (BVerfG). Es muß zudem darauf hingewiesen werden, daß

Kulturhoheit kein grundsätzlicher Rechtsbegriff ist. Das Mißverständnis, das mit ihm verbunden ist, resultiert aus der Tatsache, daß der Begriff zumeist primär formal und nicht als Sachbegriff gesehen wird. Im föderalistischen Staatsaufbau ist der Ordnungsanspruch der Länder ein konstitutives Prinzip. In der Rahmengesetzgebung würde dies auch nicht angetastet. Vielmehr würde an die Stelle autonomer Länderregelungen – oder im Fall der Weiterbildung: des weitgehenden Mangels an Regelungen überhaupt – eine vom Bund gesicherte und geschützte, auch den Bund selbst bindende Gesetzgebungskompetenz treten. Je freier die Länder wirken sollen, um so deutlicher sollten die Ordnungsziele und Rahmenbedingungen herausgestellt werden. Freilich müßte man sich über diese Rahmenbedingungen sehr genau unterhalten.

Abschließend läßt sich sagen: Um die organische Einheit der Weiterbildung in den Bundesländern zu gewährleisten, und um die unerläßliche Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bereich der Weiterbildung und ihrer Auswirkung für das Individuum in Beruf und Gesellschaft zu erreichen, ist zu erwägen, ob der Bund Rahmenvorschriften setzt, die den Ländern ein weites Maß an Ausgestaltungsmöglichkeiten und die alleinige Kompetenz für die traditionelle Erwachsenenbildung im Sinne der allgemeinen Kulturpflege belassen würden. Es wäre denkbar, daß der Art. 75 Abs. 1 Ziff. 1 a ergänzt wird durch die Worte „... und der Weiterbildung“. Art. 75, Abs. 1, Ziff. 1 a bekäme dann folgenden Wortlaut: „Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Art. 72 Rahmenvorschriften zu erlassen über: ... 1 a. die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens und der Weiterbildung ...“.

Kommt man nach diesen Überlegungen zu der Schlußfolgerung, daß Rahmenregelungen nach Art. 75 GG in Verbindung mit Art. 72 GG sinnvoll und möglich sind, sollte zusätzlich noch geprüft werden, ob Weiterbildung nicht dann auch zu einer Gemeinschaftsaufgabe im Sinne des Art. 91 a Abs. 1 Ziff. 1 erklärt werden sollte.

Die Bestimmung, die Ausbau und Neubau von Hochschulen zu Gemeinschaftsaufgaben erklärt, sollte aufgrund des für den Ausbau der Weiterbildung zu erwartenden Finanzbedarfs durch den Begriff „zentrale Einrichtungen der Weiterbildung“ ergänzt werden.

Die eingangs gestellte Frage hieß: „Sind Erwachsenenbildungsgesetze Anachronismen?“ Es gibt darauf keine eindeutige Antwort. Die bisherigen Erwachsenenbildungsgesetze haben sich als unbefriedigend erwiesen. Die Versuchsphase sollte vorüber sein. Die hier gemachten Erfahrungen müssen berücksichtigt und zur Grundlage besserer Gesetze in möglichst allen Bundesländern mit möglichst gleichen Bedingungen gemacht werden. Die Weiterentwicklung der Erwachsenenbildung zur Weiterbildung ist als neuer Ausgangspunkt zu nehmen. Die sozial-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Qualität der Weiterbildung und die hieraus resultierenden Konsequenzen für den einzelnen Menschen wie für die Wirtschaft und Gesellschaft sind dabei besonders zu berücksichtigen.

Unter diesen Aspekten kommt der Entwicklung überregionaler, länderübergreifender Entwicklungen und Einrichtungen besondere Bedeutung zu.

## Literatur

Beckel, A.: Die Erwachsenenbildung im System des deutschen öffentlichen Rechts, in: Th. Ballauff, A. Beckel, F. Pöggeler: Gegenwartsaufgaben der Erwachsenenbildung, Osnabrück 1965.

Biedenkopf, K. H.: Die Kulturpolitik der Länder wieder flott machen. Ein Vorschlag zur Bundesrahmenkompetenz in Bildungsfragen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 275 vom 26. November 1968.

Bungenstab, K.-E.: Gesetzliche Grundlagen der beruflichen Erwachsenenbildung — ein Beitrag zur bildungspolitischen Diskussion — in: Zeitschrift für Berufsbildungsforschung, Jg. 1, H. 2, 1972.

BVerfGE, Bd. 4.

Deutscher Gewerkschaftsbund; Bildungspolitische Vorstellungen, Düsseldorf 1972.

Evers, H. U.: Verwaltung und Schule, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, H. 23, Berlin 1966.

Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache IV/1873.

Kubel, A.: Kein separativer Föderalismus, in: DIE ZEIT, Nr. 28 vom 12. Juli 1968.

Scheuner, U.: Bildungsplan und ihre Rechtsgrundlagen, in: DOV, Jg. 18, H. 16, August 1965.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.): Sammlung der Beschlüsse der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage 1972, Neuwied 1972.

Hermann Benner

## Genese einer Ausbildungsordnung

### Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte eines Ausbildungsordnungsentwurfes für das Friseurhandwerk

**Am Beispiel eines Ausbildungsordnungsentwurfes für das Friseurhandwerk wird die Entstehungsgeschichte einer Ausbildungsordnung in Form einer Synthese praxisorientierter Erfahrungen und wissenschaftlich fundierter Erkenntnisse beschrieben. Obwohl eine auf dieser Basis erstellte Ausbildungsordnung eine relative Verbesserung der Berufsausbildung mit sich bringt, bleibt immer noch eine Fülle von Problemen der beruflichen Bildung offen. Eine tabellarische Darstellung der Ausbildungsinhalte informiert über die sachliche und zeitliche Gliederung des Entwurfes.**

#### 1. Notwendigkeit der Neuordnung

Bereits vor der Existenz der vom Hauptausschuß beschlossenen Grundsätze über das „Verfahren des BBF zur Erstellung beruflicher Curricula“ versuchte das Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung seinem gesetzlichen Auftrag, die Grundlagen der Berufsbildung zu klären, Inhalte und Ziele der Berufsausbildung zu ermitteln und die Anpassung der Berufsbildung an die technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung vorzubereiten, auch im Bereich der Ausbildungsordnungsforschung gerecht zu werden. Das besondere Problem dieses Arbeitsgebietes besteht darin, daß einerseits die Öffentlichkeit eine rasche und umfassende Reform der Ausbildungsordnungen erwartet und andererseits der Möglichkeit, berufliche Curricula auf wissenschaftlicher Grundlage erarbeiten zu können, zunächst noch enge Grenzen gesetzt sind, und zwar in personeller und wissenschaftlicher Hinsicht. Das angestrebte Ziel, berufliche Curricula ausschließlich auf wissenschaftlicher Basis zu erstellen, setzt vielfache Forschungsaktivitäten voraus und läßt sich deshalb nur schrittweise realisieren. Um den Umfang dieser Aktivitäten in etwa zu charakterisieren, sollen hier einige schlagwortartig genannt werden: Inhaltliche Feldbestimmung, Ermittlung und Operationalisierung von Lernzielen, Kodifizierung

von Lernsequenzen, Ermittlung von Lernzeiten, Eignungsanforderungen der Auszubildenden und der Ausbildungsstätten, Ermitteln des optimalen Lernortes u. a. m. Allein diese unvollständige Aufzählung der zu erforschenden Komplexe, die darüber hinaus noch auf die jeweiligen Fachbereiche bezogen werden müßten, läßt erkennen, daß kurz- und mittelfristig dem Wunsch nach neuen beruflichen Curricula nur mit Ausbildungsordnungen in Form von Synthesen praxisorientierter Erfahrungen und wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen entsprochen werden kann, wobei allerdings zu hoffen bleibt, daß die letztere Komponente als Funktion der Zeit in zunehmendem Maße an Bedeutung gewinnt. Diese Ausführungen sollen verdeutlichen, daß es sich bei der Genese der Ausbildungsordnung für das Friseurhandwerk nicht um die Darstellung der Entstehung eines wissenschaftlich abgesicherten beruflichen Curriculums handelt, sondern um die Schilderung der Entstehungsgeschichte dieser Ausbildungsordnung, die allgemein gebräuchliche Begriffe als Arbeitshypothese übernimmt, ohne sie zu hinterfragen, und in allen jenen Bereichen, wo keine wissenschaftliche Antwort auf die anstehenden Probleme vorhanden war, auf pragmatische Art und Weise eine Lösung herbeigeführt wurde. Eine Lösung, die den Konsens der Sozialpartner gefunden hat und die gemessen an den zuvor geltenden Ordnungsunterlagen eine Verbesserung der betrieblichen Berufsausbildung zu gewährleisten verspricht.

Zunächst wäre die Frage nach dem Begründungszusammenhang der Priorität und den Auswahlkriterien für die Erarbeitung dieser Ausbildungsordnung zu beantworten. Wie die Statistik im Jahre 1970 aufwies, hatte der Ausbildungsberuf Friseur 51 331 Auszubildende. Der Zahl nach steht somit dieser Ausbildungsberuf an 6. Stelle der zur Zeit rund 500 existenten Ausbildungsberufe. Die für die Berufsausbildung gültigen „Fachlichen Vorschriften zur Regelung des Lehrlingswesens und der Gesellenprüfung im Friseurhandwerk“ datieren aus dem Jahre 1957. Allein das Alter dieser Ausbildungs-