

Die freie Verfügbarkeit dieses Beitrages wurde ermöglicht durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Stabsstelle »Publikationen und wissenschaftliche Informationsdienste«



### **Hinweis zur Nutzung dieser PDF-Ausgabe**

Für die Nutzung dieses Textes gelten die Bestimmungen des deutschen Urheberrechtsgesetzes.

Dieses Dokument ist für Privatpersonen somit ausschließlich für den persönlichen, nichtkommerziellen Gebrauch bestimmt.

Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern oder weiterverbreiten.

Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen ggf. vorhandene Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden.

© 2020 Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen

Axel Vulpus

## Anlaß und Entstehung der KAW

*Summary: The „Concerted Action Continuing Education“, which was initiated by the federal government at the end of 1987, tried to take the increased demands towards continuing education into account but tried to develop new concepts. In contrast to former planning and consultative activities the KAW was intended to work close to practice and with a particular stress on realization between administrative bodies and supporting institutions. Examples of the improved offers for continuing education in the Federal Armed Forces and the facilitation of exams for participants in correspondence courses are used to demonstrate this method.*

Während in den 70er Jahren die Weiterbildung<sup>1</sup> in der bildungspolitischen Diskussion einen vorderen Platz eingenommen und sich als Quartärer Bereich fest installiert hatte, ließ das allgemeine Interesse am Ausbau und an konzeptioneller Fortentwicklung dieses Bildungsbereiches in den 80er Jahren nach. Nicht daß es an quantitativer Ausweitung gefehlt hätte; die Teilnehmerzahlen und somit das individuelle Interesse waren vielmehr kontinuierlich gestiegen, aber die Aufgeschlossenheit auf seiten der Bildungspolitiker und der Veranstaltungsträger für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen, für verstärkte Kooperation und für die Beseitigung von Hemmnissen war abgeflaut. Um nur ein Beispiel von vielen zu nennen: Die jahrelang z.B. im „Gesprächskreis Medienverbund“ diskutierte Frage der Zweitverwendung von Sendungen der Rundfunkanstalten in der Weiterbildung fand, von einigen Modellversuchen abgesehen, kaum noch Resonanz.

Auf der anderen Seite gaben politische und gesellschaftliche Entwicklungen durchaus Anlaß zu verstärkter Aktivität. Das Zusammenwachsen der europäischen Länder und der dabei sich abzeichnende Konkurrenzdruck auf wirtschaftlichem Gebiet, aber auch die übrige internationale wirtschaftliche Konkurrenz und der daraus resultierende Strukturwandel im eigenen Land mahnten zur Mobilisierung weiterer Bildungsreserven. „Unser Land, das praktisch über keine eigenen Rohstoffreserven verfügt, in dem aber hohe Lohn und Lohnnebenkosten anfallen, ist im Interesse seiner Konkurrenzfähigkeit in einem immer schärfer werdenden internationalen Wettbewerb mehr denn je auf Spitzenleistungen in

Bildung und Wissenschaft angewiesen. Sie sind (...) das Kapital, mit dem wir international den Anschluß halten können und müssen“, formulierte Bundesminister Möllemann im Dezember 1987<sup>2</sup>. Hinzu traten neue Entwicklungen wie zum Beispiel das wachsende Interesse von Frauen an der Wiedereingliederung in den Beruf nach der sogenannten Familienphase oder auch der zunehmende Wunsch älterer Menschen auf Teilnahme am politischen und geistigen Leben.

Die Bundesregierung entschloß sich daraufhin im Jahre 1987 zu einer neuen Initiative zugunsten des Ausbaus der Weiterbildung. Sie handelte dabei in Wahrnehmung ihrer Verantwortlichkeit für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik und im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Mitwirkung an der Bildungsplanung (Art. 91b des Grundgesetzes) sowie zahlreicher in die Bundeskompetenz fallender Aufgabenbereiche wie die Regelung der außerschulischen beruflichen Bildung, der Weiterbildung im öffentlichen Dienst und in der Bundeswehr oder der Rahmenkompetenz für die wissenschaftliche Weiterbildung an Hochschulen.

Die Regierungspolitik kennt außerhalb von Gesetzgebungsverfahren und Verwaltungsanweisungen eine ganze Reihe anderer Formen der Gewinnung und Umsetzung von Konzeptionen. Dazu gehören die Erstellung von Regierungsprogrammen, die Berufung von Sachverständigengremien und Gesprächskreisen, die Abhaltung von Konferenzen und Wettbewerben, die Förderung von Modellversuchen oder die Erstellung und Verbreitung von Schriften. Alle derartigen Maßnahmen müssen zugeschnitten sein auf das zu bearbeitende Feld. Geht es speziell um die Fortentwicklung der Weiterbildung, so steht naturgemäß die Frage im Vordergrund, wie angesichts der – allseits gewünschten – Pluralität der Träger Fortschritte zu erzielen sind. Bund und Länder haben zu verschiedenen Zeiten unterschiedliche Maßnahmen ergriffen. Ein Blick auf die in der Vergangenheit auf Bundesebene eingeleiteten Schritte macht deutlich, warum 1987 ein neuartiges Verfahren angestrebt wurde.

Die wichtigsten Stationen für die Fortentwicklung der Weiterbildung in der Bundesrepublik seit den 50er Jahren waren auf staatlicher Seite die Empfehlungen des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen aus dem Jahr 1960<sup>3</sup>, die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur Erwachsenenbildung und zum Büchereiwesen von 1964<sup>4</sup>, der Bildungsplanungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 1967<sup>5</sup>, der Strukturplan des Deutschen Bildungsrates von 1970<sup>6</sup>, der Bildungsbericht der Bundesregierung aus dem gleichen Jahr<sup>7</sup> sowie der Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung von 1973<sup>8</sup>. Des weiteren wird man hierzu die Einrichtung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung (später Bun-

desinstitut für Berufsbildung) durch das Berufsbildungsgesetz von 1969<sup>9</sup> und die Ausschüsse der Kultusministerkonferenz zu rechnen haben.

Man kann alle diese Aktivitäten in mehr programmatische und mehr umsetzungsbetonte einteilen. Zu den ersteren zählen sicherlich die Empfehlungen des Deutschen Ausschusses, der Kultusministerkonferenz und des Deutschen Bildungsrates sowie der Bildungsbericht '70 der Bundesregierung; stärker auf Umsetzung ausgerichtet war der Bildungsgesamtplan mit seinen Fortschreibungen, seinen konkreten Zielvorstellungen, Zeitangaben und Kostenschätzungen, ferner auch die Beschlüsse des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung. Jedoch fanden gerade in der Weiterbildung alle genannten Aktivitäten häufig ihre Grenzen in der schon erwähnten Trägerpluralität. Zwar können Gesetze gewisse Eckpfeiler setzen, Bildungspläne können Förderungen und Modellversuche festschreiben, aber entscheidend ist und bleibt der Konsens mit den einzelnen Trägern und Veranstaltern der Weiterbildung und deren Bereitschaft, Konsequenzen zu ziehen.

Dieses Erfordernis ist natürlich schon früh erkannt worden. So wurde z.B. Wert darauf gelegt, Repräsentanten der Trägerorganisationen und Bildungseinrichtungen in den Deutschen Ausschuß und in die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates zu berufen. Ein anderer Ansatz war Ende der 60er Jahre die Bildung des Heppenheimer Gesprächskreises, d.h. der Versuch einer Reihe wichtiger Spitzenorganisationen, in Selbstorganisation ein Gremium zum Meinungsaustausch und zur Kooperation zu schaffen, z.B. auch zur gemeinsamen Trägerschaft eines Instituts zu gelangen, Bemühungen, die auch von der Bundesregierung und einigen Ländern unterstützt wurden und zum Ziel hatten, eigene Absprachen der Trägerorganisationen zu treffen. Allerdings waren diese Ziele zum damaligen Zeitpunkt wohl noch zu ehrgeizig und der Aufruf zur Kooperation noch zu neu, als daß angesichts so unterschiedlich ausgerichteter und konkurrierender Organisationen ein Erfolg erzielt werden konnte.

Weitere Gremien zur Umsetzung neuer Konzeptionen waren Beiräte im Rahmen von Innovationsprojekten, vor allem in den 70er Jahren; hier entstanden viele Kontakte zwischen den Vertretern der Weiterbildungsorganisationen, auch solcher, die traditionell bis dahin nur wenig Berührung miteinander angestrebt hatten, wengleich solche Kontakte zeitlich und inhaltlich eingeschränkt blieben.<sup>10</sup>

Ebenfalls in den 70er Jahren bemühte sich das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW; seit Herbst 1994: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie) um das Zustandekommen sogenannter Spitzengespräche, zu denen die Minister oder Staatssekretäre Repräsentanten der auf der Bundesebene organisierten Spitzenverbände der Wei-

terbildung sowie Vertreter der Länder und der kommunalen Spitzenverbände einladen. Doch führte die Unverbindlichkeit solcher Gespräche und die Terminenge der Beteiligten zu keinen wesentlichen Konsequenzen.

Auch ein anderer Weg, nämlich – wenn auch ohne Beteiligung der Verbände – zu regelmäßigen Treffen zwischen Bundes- und Ländervertretern zu kommen, war nicht gangbar, abgesehen von einzelnen Teilbereichen, z.B. in der beruflichen Bildung oder beim Fernunterricht. Die Kultusminister der Länder unterhielten zwar den Unterausschuß „Erwachsenenbildung“, doch waren bei dessen Sitzungen Bundesvertreter – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht erwünscht, auch wenn immer wieder darauf aufmerksam gemacht wurde, daß bei einer Gesamtsicht der Bund in der Weiterbildung etwa 40% der Verantwortung trägt. In den 80er Jahren wurde der Unterausschuß sogar aufgelöst.

Alle diese Initiativen und Verfahren – und aus diesen Gründen wurden sie hier dargestellt – waren dem BMBW bewußt, als es 1987 einen neuen Anlauf unternahm und zu einer „Konzertierten Aktion Weiterbildung“ (KAW) aufrief. Die Verantwortlichen waren sich darüber im klaren, daß, wollte man wirklich in der Weiterbildung noch etwas bewirken, neuartige Wege, also solche, die sich von den bisherigen Aktivitäten unterschieden, beschritten werden mußten. Bekannt war, daß praktisch zu allen Bereichen der Weiterbildung konzeptionelle Aussagen in beträchtlicher Anzahl vorlagen, insofern also wenig Defizite bestanden. Wohl aber fehlte es meist an der Umsetzung, an Kooperationen, an der Beseitigung von Hemmnissen. Oft waren es nur kleine Ungereimtheiten und organisatorische Hindernisse, die einer Entfaltung der Weiterbildung entgegenstanden, die aber dennoch erhebliche negative Auswirkungen hatten.

Einige solcher Defizite seien nachfolgend aufgeführt, um ein Bild vom Ausgangspunkt der ministeriellen Überlegungen zu vermitteln:

- Die wissenschaftliche Weiterbildung an Hochschulen, vor allem an den klassischen Universitäten, war nach wie vor unterentwickelt; es fehlte an der Bereitschaft, an den Kapazitäten, aber auch an fördernden Bestimmungen, z.B. zur Gebührenfrage.
- Weiterbildungsinteressenten fehlte es weitgehend an Informationen über das örtliche und überörtliche Gesamtangebot.
- Die berufliche Weiterbildung für Frauen scheiterte oft an den fehlenden Rahmenbedingungen, aber auch an geeigneten Inhalten.
- Qualitätskriterien für Weiterbildungsveranstaltungen fehlten oder waren nicht transparent; über die sogenannten Schlüsselqualifikationen war seit 20 Jahren diskutiert, aber noch kein Konsens gefunden worden.

- In der Bundeswehr gab es so gut wie keine Weiterbildungsangebote für Wehrdienstleistende; eine Kooperation mit anderen Weiterbildungsträgern fand nur selten statt.
- Fremdsprachenangebote erbrachte jeder Träger nach eigenem System, Absprachen oder gar ein auf mehrere Veranstalter aufgeteiltes Baukastensystem existierten nicht; in Klein- und Mittelbetrieben bestand erheblicher Fremdsprachenbedarf.
- Die Bundesanstalt für Arbeit arbeitete weitgehend selbständig ohne Kooperationskontakte zu den Weiterbildungsorganisationen.
- Es gab keine Konzeptionen für eine sinnvolle steuerliche Behandlung der Aufwendungen für Weiterbildung.
- Zulässigkeit und Verfahren der schon erwähnten Zweitnutzung von Sendungen der Rundfunkanstalten in der Weiterbildung waren ungeklärt.
- Teilnehmergegerechte Regelungen für die Prüfung von Fernunterrichtsteilnehmern fehlten fast ganz.

Positiv zu vermerken war andererseits, daß sich die aus den 60er und 70er Jahren bekannten Auseinandersetzungen zwischen den Weiterbildungsorganisationen ebenso wie zwischen Bund und Ländern abgeschwächt hatten; die „claims“ waren weitgehend abgesteckt. Dennoch waren noch etliche Vorurteile übrig geblieben.<sup>11</sup>

Angesichts dieser Situation setzte sich das BMBW in bewußter Absetzung von den meisten früheren Verfahren zwei Hauptziele: Im Rahmen einer neuen Aktivität sollten möglichst alle an der Weiterbildung beteiligten Verbände und Einrichtungen an einen Tisch gebracht und zu selbstgesteuerten Initiativen veranlaßt werden, und es sollte vorrangig praxis- und umsetzungsbezogen statt konzeptionell gearbeitet werden. Dabei sollte nicht etwa „das Rad wieder einmal neu erfunden“, sondern es sollten „gezielt die jeweiligen Defizite“ angegangen werden.<sup>12</sup> Zu den Voraussetzungen zählte, daß alle Beteiligten gleichberechtigt waren und so zu einer wirkungsvollen „Selbstorganisation“<sup>13</sup> gelangten. Um die Verbände und Einrichtungen für die Vorstellungen zu gewinnen, erfolgten zunächst Einzelgespräche des Ministers mit den Spitzenorganisationen der Wirtschaft, zumal hier erfahrungsgemäß mit stärkerer Zurückhaltung zu rechnen war; das hatte seinen Grund zum einen in der – auch finanziell gesehen – weitgehenden Unabhängigkeit der Wirtschaftsverbände, zum anderen darin, daß für die berufliche Weiterbildung nach Ansicht dieser Verbände der Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung für Absprachen über die Weiterbildung ausreichte und jedes „Hineinreden“ anderer Weiterbildungsorganisationen in die Maßnahmen der Wirtschaft abgelehnt wurde. Andererseits war gerade auch in der Wirtschaft die Notwendigkeit verstärkter Weiterbildungsbemühungen er-

kannt und propagiert worden; Weiterbildung werde ein immer wichtigerer „Produktionsfaktor“ und daher künftig „Chefsache“, erklärte der Präsident der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände, Klaus Murmann, anlässlich der Eröffnung des Weiterbildungskongresses „Innovation und Qualifikation“ am 28.09.1988 in Frankfurt.

Parallel hierzu liefen Gespräche mit den Wirtschaftsverbänden auf der Verwaltungsebene, in deren Rahmen die Konzeption der Selbststeuerung und mögliche Themen erläutert wurden. Es folgten Gespräche mit den Bundesministerien, insbesondere dem Verteidigungs- und dem Innenministerium, sodann eine Einladung an die Länder, die Kommunalen Spitzenverbände, alle übrigen Spitzenverbände der Weiterbildung und die Bundesanstalt für Arbeit zur Mitarbeit in der geplanten Konzertierte Aktion.

Erfreulicherweise gab es überall grundsätzliche Zustimmung, wenn auch verschiedentlich verbunden mit gewissen Vorbehalten, die sich sowohl auf die gewünschte Beschränkung der Themen als auch auf den organisatorischen Zuschnitt bezogen. So wurden z.B. unterschiedliche Verfahrensbeteiligungen der „Großen“ und der „Kleinen“ gefordert oder auch, daß in jeder zu bildenden Arbeitsgruppe alle beteiligten Organisationen und Einrichtungen vertreten sein müßten, andernfalls dürfe die Arbeitsgruppe nicht selbständig, sondern nur im Auftrage eines anderen Gremiums arbeiten. Vor allem die Wirtschaftsverbände drängten immer wieder auf Themenbeschränkung und weniger Gremien. Oft wurde auch nach der inhaltlichen Konzeption der KAW gefragt, so daß die beabsichtigte Selbstorganisation erläutert werden mußte; es habe bewußt keine inhaltlichen Vorgaben gegeben und das BMBW sei ein an der KAW Beteiligter wie jeder andere, kommentierte Bundesminister Möllemann diese Anfragen.<sup>14</sup>

Von großer Wichtigkeit war jedoch die Ausarbeitung der Verfahrenskonzeption. Die Hauptschwierigkeit lag darin, daß einerseits zur Durchsetzung der angestrebten Entscheidungen hochrangige Vertreter der beteiligten Organisationen und Einrichtungen mitwirken mußten, andererseits erforderte die praxisnahe Vorbereitung solcher Entscheidungen die Anwesenheit von Praktikern, die die vorhandenen Defizite am eigenen Leib spürten und sich durch praxisnahen Meinungsaustausch von den Argumenten und Erfahrungen der Kollegen auch dann und wann überzeugen lassen konnten. Wer regelmäßig Erfahrungen im Umgang mit Verbandsvertretern und Koordinierungsreferenten aus Ministerien gesammelt hat, weiß, welche Hindernisse zu überwinden sind, will man irgend etwas Neues bewegen; denn es gehört zum – legitimen – Auftrag dieser Repräsentanten, zunächst die von ihnen vertretenen Institutionen vor allen „Bedrohungen“ zu bewahren, d.h. jeder irgendwie auf sie zukommenden Belastung oder Konzeptionsänderung zu widersprechen. Außerdem gehörte es von alters her

zum üblichen Aufgabenbereich, schriftlich vorliegende Pläne, Programme oder Gesetzentwürfe der Regierung oder von Fachgremien zu studieren, auf ihre Vereinbarkeit mit den eigenen hergebrachten Zielen und Verfahren zu prüfen und sodann entsprechende Bedenken geltend zu machen oder Umformulierungen vorzuschlagen. Die Aufgabe gilt als erfüllt, wenn allgemeine Formulierungen gefunden und Empfehlungen zu Papier gebracht worden sind; die Vertreter können sich dann der nächsten Aufgabe zuwenden. Da aber nach der KAW-Konzeption eine Selbststeuerung und eine Umsetzung von Konzeptionen und Absprachen stattfinden sollten, war eine Umstellung und ein Abgehen von den gewohnten Praktiken erforderlich.

Die Verfahrenskonzeption der KAW mußte danach lauten, möglichst viele kleine Gremien zu schaffen – es waren später sechs Arbeitskreise und insgesamt 32 Arbeitsgruppen, mit Praktikern zu besetzen und mit ganz konkreten Aufgaben zu betrauen. Für viele Verbände hatte dies den beklagten Nachteil, daß ihre Koordinatoren nicht in allen Gremien anwesend sein und ein wachsames Auge auf die Beratung werfen konnten. Wie ungerne sich die Verbände auf dieses Verfahren einließen, zeigt am besten eine Äußerung, die vor kurzem, also sieben Jahre nach Gründung der KAW, von Vertretern des Deutschen Volkshochschulverbandes, der Deutschen Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung und der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung abgegeben wurde; sie sprachen sich dafür aus, die KAW zwar auch künftig als Forum der Weiterbildung zu nutzen, doch solle die KAW ihre Arbeit „auf die Erörterung grundsätzlicher Fragen und auf die Vertretung der Weiterbildung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit konzentrieren“<sup>15</sup>. Hier setzte sich deutlich wieder der Wunsch durch, nach jahrelanger „Kleinarbeit“ nun wieder nur zu grundsätzlichen, das heißt aber weitgehend unverbindlichen Aussagen unter Vertretung der eigenen Verbandsinteressen zu kommen.

Wie die Arbeitsweise der KAW gedacht war und anschließend auch tatsächlich überwiegend praktiziert wurde, soll an zwei Beispielen verdeutlicht werden: den Beratungen über die Weiterbildung für Wehrdienstpflichtige und über die Verbesserung der Prüfungssituation der Fernunterrichtsteilnehmer.

Die Bundeswehr kannte von altersher – abgesehen vom dienstlichen staatsbürgerlichem Unterricht – zwei Aufgabenbereiche in der Weiterbildung, nämlich die Fortbildung ihrer Offiziere und Unteroffiziere und die sogenannte Berufsförderung für Zeitsoldaten; die letztgenannte Maßnahme sollte den Zeitsoldaten den Übertritt in das zivile Berufsleben erleichtern und außerdem die Attraktivität des Soldatenberufs steigern.

Nahezu keine Weiterbildungsveranstaltungen gab es für Wehrdienstpflichtige, wenn man von einigen Fernunterrichtsangeboten absieht; entsprechend war

die Situation der Zivildienstleistenden. Während bei letzteren mangels gemeinsamer Unterbringung schon organisatorisch wenig Ansatzpunkte bestanden, herrschte bezüglich der Wehrdienstleistenden die Meinung vor, daß schon rein zeitlich gesehen keine Weiterbildungsteilnahme möglich sei; außerdem fehle es am Interesse und an Arbeits- und Lernräumen sowie an Aufsichtspersonal. In mehreren Arbeitsgruppen, an denen sich neben Vertretern der Bundeswehr auch solche der interessierten Weiterbildungsorganisationen sowie der Hochschulen beteiligten, wurde zunächst erkannt, daß es auch bei Wehrdienstleistenden durchaus Mußstunden und während der Dienstzeit Leerlauf gibt. Es zeigte sich ferner, daß ein Weiterbildungsinteresse der Wehrdienstleistenden ganz wesentlich vom Engagement der Vorgesetzten abhing; Wertschätzung oder fehlende Wertschätzung von Bildungsveranstaltungen wirken sich unmittelbar auf das Interesse der Wehrdienstleistenden aus. Nach intensiven Beratungen, Truppenbesuchen und einer Fachtagung in der Evangelischen Akademie Mülheim konnten zwei Modellversuche ins Leben gerufen werden: ein Studienvorbereitungssemester in Abendform für studierwillige Wehrdienstleistende an der Universität Marburg unter Mitfinanzierung und technischer Hilfe durch die Bundeswehr und ein Fernstudienangebot für Wehr- und Zivildienstleistende an der Universität Oldenburg in Zusammenarbeit mit der Fernuniversität Hagen und dem Oldenburger „Studium Generale“. Ferner wurden Vorschläge zur Verbesserung der Weiterbildungsmöglichkeiten für Wehrdienstleistende erarbeitet, die die Bundeswehr an die einzelnen Standorte zu verteilen beabsichtigte. Sodann konnte, wenn auch mit Einschränkungen, eine Ausweitung der Richtlinien für den Berufsförderungsdienst der Bundeswehr auf Wehrdienstleistende erreicht werden. Sicherlich wird das Interesse an Bildungsveranstaltungen innerhalb der Bundeswehr nach wie vor von der Einstellung der Vorgesetzten abhängen. Aber im Rahmen der gemeinsamen Arbeit innerhalb der KAW gelang es jedenfalls, Verständnis für Weiterbildungsveranstaltungen in der Bundeswehr zu wecken und den Anstoß für entsprechende Maßnahmen sowie für eine Zusammenarbeit mit anderen Weiterbildungsträgern zu geben.

Nach Inkrafttreten des Fernunterrichtsschutzgesetzes im Jahr 1976<sup>16</sup> war der Fernunterrichtsmarkt seriös geworden und der Schutz der Teilnehmer gewährleistet. Als große Hürde blieb jedoch die desolante Prüfungssituation bestehen, die aus Zuständigkeitsgründen im Gesetz nicht hatte geregelt werden können. Zwar hatten die Kultusminister der Länder eine „Rahmenvereinbarung über die Staatlichen Abschlußprüfungen für Fernlehrgangsteilnehmer“ vom 15.07.1973 beschlossen, diese Vereinbarung aber durch Beschluß vom 26.02.1982 wieder aufgehoben. So blieben nur noch die generellen Vereinbarungen über eine Beratung der Länder zu Prüfungsfragen durch die Staatliche Zentralstelle für

Fernunterricht der Länder und eine Sollvereinbarung der Länder über die besondere Berücksichtigung der Fernunterrichtsvorbereitungen bei staatlichen Prüfungen.<sup>17</sup> Somit wurden Fernunterrichtsteilnehmer nach wie vor wie Externe geprüft, mußten um Prüfungstermine „betteln“, fanden keinen ihrer Lehrer in der Prüfungskommission vor, wurden in sämtlichen Fächern geprüft, und es gab auch keine Anerkennung von Vornoten. Da die Gestaltung der Prüfungen, soweit es sich um schulische und nicht um außerschulische berufsbildende Fernunterrichtskurse handelte, allein Sache der Länder ist, waren mit diesen Gespräche zu führen. Zunächst gab die zuständige KAW-Arbeitsgruppe, in der von Beginn an Ländervertreter mitwirkten, ein Gutachten über die Länderregelungen in Auftrag, die völlig unterschiedlich und unübersichtlich waren und damit die die Fernunterrichtsteilnehmer vorbereitenden und beratenden Fernlehrinstitute vor kaum lösbare Aufgaben stellten. Ferner listeten die Fernlehrinstitute die Beschwerden der Fernunterrichtsteilnehmer auf. Dann wurden mögliche Modelle entwickelt und mit Ländervertretern erörtert. Die Kultusministerkonferenz setzte parallel zu den Arbeitsgruppenberatungen ein eigenes Gremium für die Prüfung der aufgeworfenen Fragen ein, dem dann die Vorschläge der KAW-Arbeitsgruppe übermittelt wurden. Schließlich wurde der überwiegende Teil der KAW-Vorschläge in eine Empfehlung der Kultusministerkonferenz vom 04.06.1993, d.h. also mit Zustimmung aller Ländervertreter, aufgenommen, wobei zu hoffen ist, daß die einzelnen Länder diese Empfehlung auch umsetzen. Daneben behandelte die Arbeitsgruppe unter Mitwirkung von Vertretern der Industrie- und Handelskammern Verbesserungsvorschläge für die Kammerprüfungen, deren Schwierigkeit vor allem darin bestand, daß jede Industrie- und Handelskammer ihre eigenen Prüfungsbedingungen und -inhalte besitzt und die Fernunterrichtsveranstalter große Mühe hatten, auf diese Anforderungen richtig vorzubereiten. Auch diese Verhandlungen konnten zu einem zufriedenstellenden Ergebnis geführt werden.

Die Beispiele zeigen, daß die Arbeitskonzeption der KAW darin bestand, ganz konkrete, oft seit Jahrzehnten bestehende Probleme anzusprechen und Lösungsvorschläge tatsächlich auch verwaltungsmäßig umzusetzen. Dies gelingt in der Regel nur dort, wo sowohl die mit den Problemen Belasteten als auch die Entscheidenden an einem Tisch sitzen und wo notfalls auch die Spitzenvertreter der betroffenen Institutionen auf politischem Wege angesprochen werden können.

Für die organisatorische Betreuung der KAW bestand zunächst der Plan, im Wege einer Projektförderung durch das BMBW eine selbständige Agentur ins Leben zu rufen, die die Geschäftsführung übernimmt. Doch setzte sich bald die Überzeugung durch, daß ohne unmittelbare politische Unterstützung das ganze

Vorhaben keine Aussichten haben würde. Eine auf Zeit bestellte Geschäftsführung, die bei allen wichtigen Fragen, sei es im Bund-Länder-Bereich, sei es bei Differenzen mit den Spitzenverbänden, erst das Ministerium hätte einschalten müssen, wäre viel zu unselbständig gewesen und wäre von den Verbänden und Institutionen nicht ernst genommen worden. So wurde eine Geschäftsführung im BMBW und eine ministerielle Projektgruppe mit Vertretern der zuständigen Fachreferate eingerichtet; beide hatten ständige Kontakte zur Leitung des Hauses, so daß die KAW-Arbeit auch auf der politischen Ebene begleitet wurde.

Der Frage nachzugehen, ob die Konzeption durchgehalten wurde, gehört nicht in den Rahmen dieses Beitrages. Nur so viel sei verraten: Neben vielen, oft auch erstaunlichen Erfolgen der KAW war manchmal trotz aller gegenteiliger Bemühungen die Versuchung wieder zu groß, nach gründlichen Untersuchungen und langwierigen Diskussionen auf den mühseligen Weg der Umsetzung zu verzichten und statt dessen die Lösung darin zu suchen, daß ein gemeinsamer Empfehlungstext zu Papier gebracht wurde, d.h. aber die Formulierung von Wünschen und Vorschlägen so lange durchzuberaten, bis sie glatt und rund waren und keinem der Beteiligten weh taten, und eine solche Empfehlung dann wie ein Straußenei erleichtert der Nachwelt zu überlassen und seiner Wege zu gehen. Insoweit schade.

#### *Anmerkungen:*

<sup>1</sup> In Übereinstimmung mit dem Deutschen Bildungsrat und der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung verwende ich „Weiterbildung“ als Gesamtbezeichnung für berufliche und nichtberufliche Erwachsenenbildung in Anwendung der bekannten Definition des Strukturplans des Deutschen Bildungsrates; vgl. zur Bezeichnung auch meinen Beitrag „Weiterbildung statt Erwachsenenbildung“, in: Hessische Blätter für Volksbildung, 29/1979, S. 63.

<sup>2</sup> BMBW (Hg.): Informationen Bildung und Wissenschaft, 12/1987, S. 117.

<sup>3</sup> Vgl. Zur Situation und Aufgabe der Deutschen Erwachsenenbildung; in: Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs und Bildungswesen 1953–1965, Gesamtausgabe, Stuttgart 1966, S. 857.

<sup>4</sup> Vgl. Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland (Hg.): Empfehlung vom 16./17.01.1964, in: Kulturpolitik der Länder 1963 und 1964, Bonn 1965, S. 28.

<sup>5</sup> Vgl. Bericht über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildungsplanung, Abschn. 3, Kap. XI, XII und XIII, BT-Ds V/2166, vom 13.10.1967, S. 38 f.

<sup>6</sup> Vgl. Deutscher Bildungsrat: Strukturplan für das Bildungswesen, in: Empfehlungen der Bildungskommission, Bonn 1970, S. 197, Abschn. 8 „Weiterbildung“.

<sup>7</sup> Vgl. BMBW (Hg.): Bildungsbericht, Bonn 1970, S. 112, sowie BT-Ds VI/925.

<sup>8</sup> Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (Hg.): Bildungsgesamtplan, Stuttgart 1973, Bd. 1, S. 59.

<sup>9</sup> Vgl. 60 ff. des Berufsbildungsgesetzes vom 14.08.1969, BGBl. I, S. 1112.

<sup>10</sup> Hervorzuheben unter vielen BMBW-Projekten wären hier das Bildungsurlaubs-, Versuchs- und Entwicklungsprogramm (BUVEP), betreut von der Arbeitsgruppe für empirische Bildungsforschung in Heidelberg, oder das Projekt Nebenberuflichen-Qualifikation (Nq-Projekt).

<sup>11</sup> Vgl. dazu auch A. Vulpius: Konzertierte Aktion Weiterbildung, in: Hessische Blätter für Volksbildung, 1988, Heft 4, S. 320.

<sup>12</sup> Vgl. Bundesminister J. Möllemann: Zwischenbilanz mit den Spitzen der Verbände, in: Weiterbildung, 1989, Heft 6, S. 16.

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> Vgl. ebd.

<sup>15</sup> Rubrik „Nachrichten“, in: GdWZ, 1994, S. 171.

<sup>16</sup> Vgl. Gesetz vom 24.08.1976, BGBl. I, S. 2525.

<sup>17</sup> Art. 2, Abs. 1, Nr. 2 und Art. 13 des Staatsvertrages über das Fernunterrichtswesen vom 16.02.1978, u.a. veröffentlicht in: GBl. Baden-Württemberg 1979, S. 94.

### *Kurzbiographie:*

Dr. AXEL VULPIUS, Ministerialdirigent a.D.; studierte in Berlin, Freiburg und Bonn Rechtswissenschaften, trat 1956 in das Bundesministerium des Inneren ein und wechselte 1969 in das neu geschaffene Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft über; von 1966 bis 1983 Referatsleiter für Bildungsplanung auf den Gebieten Weiterbildung, Fernunterricht, Bibliothekswesen und Bildungsfernsehen; von 1987 bis 1991 Leiter der Konzertierten Aktion Weiterbildung; seit 1991 Berater beim Kultusministerium des Landes SachsenAnhalt im Sachgebiet Kirchenangelegenheiten tätig; Verfasser einer größeren Zahl von Veröffentlichungen zu Weiterbildung und Fernunterricht und zum Staatskirchenrecht.

Privatanschrift: Lindenweg 1, D-53125 Bonn-Röttgen.

