

Magazin

erwachsenenbildung.at



Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs

www.erwachsenenbildung.at/magazin

Ausgabe 18, 2013

Governance

Erwachsenenbildung zwischen
Selbst- und Fremdsteuerung

Öffentliche Förderungen als Steuerungsinstrument für Erwachsenenbildung

Von Kaiser Franz Joseph I. zu den
Leistungsvereinbarungen

Wilhelm Filla



Öffentliche Förderungen als Steuerungsinstrument für Erwachsenenbildung

Von Kaiser Franz Joseph I. zu den Leistungsvereinbarungen

Wilhelm Filla

Filla, Wilhelm (2013): Öffentliche Förderungen als Steuerungsinstrument für Erwachsenenbildung. Von Kaiser Franz Joseph I. zu den Leistungsvereinbarungen.

In: Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs.

Ausgabe 18, 2013. Wien.

Online im Internet: <http://www.erwachsenenbildung.at/magazin/13-18/meb13-18.pdf>.

Druck-Version: Books on Demand GmbH: Norderstedt.

Schlagworte: Finanzierungsgeschichte, öffentliche Förderung, Erwachsenenbildungspolitik, Wiener Volksbildungsverein, EB-Förderungsgesetz, Qualitätssicherung, Politische Bildung, Qualifikationsrahmen, Leistungsvereinbarungen, Initiative Erwachsenenbildung

Kurzzusammenfassung

Die öffentliche Förderung der Erwachsenenbildung in Österreich reicht – in bescheidenen Ausmaßen – bis ins 19. Jahrhundert zurück, wurde aber lange Zeit nicht mit staatlicher Steuerung verbunden. Der vorliegende Beitrag spannt einen umfassenden historischen Bogen vom Beginn öffentlicher Förderungen im Jahr 1887 über die zunehmende Steuerung der Erwachsenenbildung durch den Staat und deren Integration in das Bildungssystem in den 1970er Jahren bis hin zu der jüngsten Innovation, der „Initiative Erwachsenenbildung“. Es ist das ein jahrzehntelanger Transformationsprozess der „freien“ Erwachsenenbildung in eine „integrierte“ Erwachsenenbildung. Schritte auf diesem Weg sind die Gründung der Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs und der Österreichischen Gesellschaft für politische Bildung, das EB-Förderungsgesetz, die Lehreraktion, die Qualifikationsrahmen u.v.m. Den Abschluss bildet ein Plädoyer für eine Staatstheorie für Erwachsenenbildung, die die fatale Dualität von Staat oder Markt überwindet und die Rolle der Sozialpartner berücksichtigt.

04

Öffentliche Förderungen als Steuerungsinstrument für Erwachsenenbildung

Von Kaiser Franz Joseph I. zu den Leistungsvereinbarungen

Wilhelm Filla

Erwachsenenbildung konnte sich in ihrer inhaltlichen Gestaltung, bei den verwendeten Methoden und bei den Zugängen für TeilnehmerInnen und MitarbeiterInnen bis in die 1970er Jahre frei von staatlicher Beeinflussung und Reglementierung entwickeln und verstand sich daher bis in die jüngere Vergangenheit als „freie Erwachsenenbildung“. Seither lässt sich die Entwicklung als Prozess zunehmender Steuerung durch den Staat und als Integration in das Bildungssystem beschreiben.

Beginn öffentlicher Förderungen

Als 1887 der Wiener Volksbildungsverein als „Zweigverein Wien und Umgebung des Allgemeinen Niederösterreichischen Volksbildungs-Vereins“ gegründet wurde, stellte sich „Se. Majestät der Kaiser“ bald mit einer Spende von 100 Gulden¹ ein. „Seine Excellenz“, der Statthalter Freiherr von Possinger spendete 50, der „Gemeinderath“ der Stadt Wien 200 Gulden. Da der Wiener Volksbildungsverein als die erste österreichische Volkshochschule gilt, kann das als Beginn öffentlicher Mittelzuwendungen für Volkshochschulen verstanden werden, auch wenn anzunehmen ist, dass es schon vorher in ähnlicher Weise vereinzelt öffentliche Mittel für frühe Erwachsenenbildungsinitiativen gegeben hat.

Bereits kurz nach Gründung des Wiener Volksbildungsvereins stellten sich auch halböffentliche

Einrichtungen und private Spender und Mäzene mit Beträgen zwischen 25 und 200 Gulden ein. Letztere kamen vom Industriellen Ludwig Bunzl, der damit den Kaiser um 100% übertraf (vgl. Allgem. Nied.-Österr. Volksbildungs-Verein 1889, S. 32). Im „Thätigkeitsbericht für 1890“ weist der Zweigverein Wien und Umgebung 900 Gulden Zuwendung vom Niederösterreichischen Landtag und 500 Gulden vom „Gemeinderath“ der Stadt Wien aus. Die Liste der Spender unterschiedlichen Typs – öffentliche, halböffentliche wie Kammern sowie private – umfasste zwei Druckseiten (vgl. Allgem. Nied.-Österr. Volksbildungs-Verein 1891, S. 50f.).

Aufgrund einer Kürzung der Gemeindesubvention von 3.200 auf 500 Gulden für den Volksbildungsverein kam es am 5. Juli 1896 zu einer Großdemonstration im Wiener Musikvereinsaal, über die die Wiener Presse ausführlich berichtete. „Der

¹ Zum Vergleich: 1 Gulden (das waren 100 Kreuzer) um das Jahr 1880 entsprach (in einem Kaufkraftvergleich mit dem Jahr 2004) ca. 8,8 Euro. Die monatliche Ausgabe einer dreiköpfigen Arbeiterfamilie für Wohnung, Nahrung und Heizung belief sich auf ca. 50 bis 80 Gulden, das waren (im Kaufkraftvergleich mit 2004) ca. 440 bis 704 Euro (mehr dazu in Erik Eybl (2005): Von der Eule zum Euro. Nicht nur eine österreichische Geldgeschichte. Hermagoras); Anm.d.Red.

Beschluß der antisemitischen Majorität im Gemeinderathe, die von der früheren Gemeindevertretung bereits bewilligte Subvention für den Volksbildungsverein nicht auszufolgen, sondern auf den kleinen Betrag von 500 fl. herabzusetzen, hat in allen Kreisen der Bevölkerung einen wahren Sturm hervorgerufen“ (Neue Freie Presse 1896 zit.n. Filla 1987, S. 1f.), heißt es dazu in der großbürgerlichen Neuen Freien Presse vom 7. Juli 1896. Hier dürfte es sich um die erste in die Öffentlichkeit getragene Protestaktion der Erwachsenenbildung gehandelt haben, die aber trotz großer Resonanz keine positive Wirkung zeitigte.

Bis zum Ersten Weltkrieg kam es zu einzelnen öffentlichen Förderungsmaßnahmen für Erwachsenenbildungseinrichtungen, die wie die gesamte Finanzierungsgeschichte der österreichischen Erwachsenenbildung noch nicht erforscht sind. Dabei wird ein strukturelles Merkmal deutlich, das bis in die 1970er Jahre festzustellen ist. Förderungen beruhten auf keiner erwachsenbildungsgesetzlichen Grundlage. Es bestand kein normierter Anspruch auf sie. Steuerungsabsichten waren mit den Zuwendungen nicht verbunden. Erwachsenenbildung konnte sich in ihrer inhaltlichen Gestaltung, bei den verwendeten Methoden und bei den Zugängen für TeilnehmerInnen und MitarbeiterInnen frei von staatlicher Beeinflussung und Reglementierung entwickeln und verstand sich daher bis in die jüngere Vergangenheit als „freie Erwachsenenbildung“ (vgl. Pöggeler 1980, S. 91). In Einzelfällen kam es aber auch hier schon früh zu massiven staatlichen Eingriffen, beispielsweise zur Untersagung der Verwendung des Namens „Volkshochschule“ für das 1901 in Wien gegründete Volksheim.

Beginn staatlicher Erwachsenenbildungspolitik

In der demokratischen Periode der Zwischenkriegszeit änderte sich das Bild. Es kam zu einer

Förderungsinnovation. Der Volkshochschule Wien-Volkstheim wurden drei Mittelschullehrer – quellenbasiert ist das im Detail nicht erforscht – und dem Volksbildungsverein ein Mittelschullehrer als „lebende Subventionen“ für die Bildungstätigkeit zur Verfügung gestellt (vgl. Altenhuber 1995, S. 106). Einer dieser Lehrer war der berühmt gewordene Philosoph und Wissenschaftshistoriker Edgar Zilsel, dem an der Wiener Universität eine Habilitation verwehrt wurde (siehe Dvorák 1981).

In Österreich wurde es anders als in der Weimarer Republik jedoch verabsäumt, „Volksbildung“ im Sinne einer Kompetenzregelung – die bis in die Gegenwart aussteht – in die Bundesverfassung aufzunehmen.² Die staatliche Erwachsenenbildungspolitik startete im Jahr 1919 mit dem Anspruch, Erwachsenenbildung systematisch zu strukturieren und damit steuernd einzugreifen. Dies sollte durch die Schaffung von Supporteinrichtungen und weniger durch direkte Mittelzuwendungen erfolgen. Eine erwachsenbildungsspezifische Gesetzgebung gab es nicht. Hans Altenhuber spricht von einem „*Eingriff des Staates zur Schaffung einer systematischen Volksbildungsorganisation*“ (Altenhuber 1999, S. 74). Diese blieb auf halbem Wege stecken.

Der sozialdemokratische Unterstaatssekretär (de facto Unterrichtsminister) Otto Glöckel erließ am 30. Juli 1919 das „Regulativ für die Organisation des Volksbildungswesens in Deutschösterreich“ (vgl. Engelbrecht 1988, S. 758-761). Darin ist unter anderem eine räteartige Struktur für die Volksbildung vorgesehen, die gesellschaftspolitisch vor dem Hintergrund der 1918 einsetzenden, anfangs revolutionären Rätebewegung³ (siehe Hautmann 1987) zu verstehen ist. Nach dem Ausscheiden der Sozialdemokratie aus der Koalitionsregierung wurden die im Regulativ vorgesehenen Orts-, Kreis- und Landesbildungsräte, die in einem zentralen Volksbildungsrat gipfeln sollten, nicht realisiert. Zu einer bis heute bleibenden Einrichtung wurde das im Unterrichtsressort angesiedelte Volksbildungsamt – die

2 Im § 148 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 heißt es: „Das Volksbildungswesen einschließlich der Volkshochschulen soll von Reich, Ländern und Gemeinden gefördert werden“ (Weimarer Reichsverfassung 1919 zit.n. Oppermann/Röhrig 1995, S. 19).

3 Nach Ende des Ersten Weltkrieges zerbrach die österreichisch-ungarische Donaumonarchie unter Kaiser Karl I. endgültig. Ganz Europa blickte nach Russland und auf die Entwicklungen unter Lenin (Oktoberrevolution). Auch in Österreich hatten sich im Jänner 1919 infolge von Streiks bereits Arbeiterräte gebildet und als dann im März des Jahres 1919 in Budapest und im April des gleichen Jahres in München eine Räterepublik ausgerufen wurde, erhöhte sich der Druck auf die Frage, ob nun in Österreich eine Demokratie oder eine Räterepublik gebildet werden sollte. Es kam zu Protestaktionen mit Todesopfern. Auch ist ein Putschversuch der Kommunistischen Partei dokumentiert (mehr dazu in Walter Goldinger/Dieter A. Binder (1992): Geschichte der Republik Österreichs 1918-1938. München: Oldenbourg, S. 31-35.); Anm.d.Red.

heutige Abteilung Erwachsenenbildung. Bis in unser Jahrhundert Bestand hatten auch die in fast allen Bundesländern geschaffenen Landesreferenten für das Volksbildungswesen, die auch Bundesstaatliche Volksbildungsreferenten genannt wurden. Sie agierten mit einem Stab von hauptberuflich tätigen Volksbildnern, um das Volksbildungswesen zu fördern und zu unterstützen. (Im Zuge von Modernisierungsbestrebungen kam es in der Zweiten Republik zur Umbenennung in Förderungsstellen des Bundes für Erwachsenenbildung und erst nach der letzten Jahrhundertwende zu deren Auflösung.) Ab 1920 erschien zudem die vom Unterrichtsressort herausgegebene Monatszeitschrift Volksbildung (siehe Blaschek 1999).

Die reale staatliche Steuerung ging in den 1920er Jahren noch nicht so weit, dass von einer Abkehr vom Prinzip der „freien Erwachsenenbildung“ gesprochen hätte werden können. Dazu war Erwachsenenbildung gesamtgesellschaftlich noch zu wenig relevant.

Tiefgreifende Zäsur ab 1934

Historisch war die Erwachsenenbildung im Austrofaschismus von 1934 bis 1938 und dann im Nationalsozialismus bis 1945 der tiefgreifendsten Zäsur in ihrer Geschichte ausgesetzt. Es kam zur Gleichschaltung und Liquidierung von Institutionen (im Austrofaschismus wurden auch regimekonforme Einrichtungen gegründet), zu personellen „Säuberungen“ aus politischen und „rassischen“ Gründen und zu direkten staatlichen Eingriffen. In Wien wurde mit dem „Stadtgesetz vom 2. Juli 1936 zur Regelung des Volksbildungswesens in Wien“ die gesamte Volksbildung dem Bürgermeister sowie dem Unterrichtsministerium unterstellt. Die Ausdehnung dieses Stadtgesetzes auf den gesamten Staat ist nicht zustande gekommen.

Im Nationalsozialismus wurde die Erwachsenenbildung in das Deutsche Volksbildungswerk eingegliedert und ein zentraler Arbeitsplan für Volksbildungsstätten vorgegeben, an den sich die Programmplaner zu halten hatten. Die Finanzierung der Erwachsenenbildung von 1934 bis 1945 ist nicht erforscht.

Bescheidene Erwachsenenbildungspolitik bis 1970

Nach dem Zweiten Weltkrieg knüpfte der Staat an die 1920er Jahre an, setzte bald Impulse, aber nur zurückhaltend Lenkungsschritte. Im Staatsvertragsjahr 1955 wurden die Förderungsmittel um 9 Millionen Schilling aufgestockt, von denen der Volkshochschulverband und die Büchereien je 3,5 Millionen und die Bildungswerke 2 Millionen erhielten (vgl. Altenhuber 2002, S. 125). Es gab keine gesetzlichen Grundlagen für Förderungen und die Erwachsenenbildungsverbände hatten keine verbrieften Ansprüche darauf.

Im Hinblick auf versuchte und tatsächliche staatliche Einflussnahmen sowie die re-education Politik der Alliierten und die Einflüsse internationaler Organisationen wäre die unmittelbare Nachkriegszeit noch näher zu erforschen.

In der Regierungszeit von Bundeskanzler Josef Klaus trat der Verband österreichischer Volkshochschulen (heute mit großem „Ö“ geschrieben) unter seinem Präsidenten Richard Kerschagl, Professor für Nationalökonomie an der damaligen Hochschule für Welthandel und prominenter ÖVP-Intellektueller, mit einer historisch singulären Vehemenz gegen eine drohende Mittelkürzung von 20% für das Jahr 1967 auf. Mit einer Enquete wurde protestiert und mediale Öffentlichkeit mobilisiert. 36 Zeitungsartikel und eine Fernsehsendung waren die Folge. Der Aktion war ein Teilerfolg beschieden (vgl. Filla 1991, S. 184).

Entwicklungssprung ab 1970

Die Entwicklung seit den beginnenden 1970er Jahren lässt sich als Prozess zunehmender Steuerung der Erwachsenenbildung durch den Staat und als Integration in das Bildungssystem beschreiben. Primäres Instrument dieser Steuerung und Integration ist die Förderungspolitik. Gesellschaftlicher Hintergrund war zunächst die politische Reformperiode der 1970er Jahre (zum politikwissenschaftlichen Hintergrund siehe Bisovsky 1991).

Ohne dass es an bestimmten Daten, einzelnen Maßnahmen, Personen oder Konzepten festzumachen

wäre, kam es zu einer zunehmenden Integration der Erwachsenenbildung in das Gesamtbildungssystem. Damit einher ging ein schleichender Prozess, der zu einem Ende der „freien Erwachsenenbildung“ führte. Das bedeutet aber nicht ein Umschlagen von „freier“ in „unfreie“ Erwachsenenbildung, sondern deren zunehmende Vergesellschaftung durch ihre Integration in das Gesamtbildungssystem im Rahmen des sich seit den 1980er Jahren durchsetzenden Konzepts vom lebenslangen Lernen (siehe Gerlach 2000). Mit „Integration“ in das Bildungssystem kommt der Prozesscharakter wesentlich besser zum Ausdruck als in dem noch immer häufig – gedankenlos – verwendeten Bild von der dritten oder vierten Säule des Bildungssystems, zumal Säulen extrem statisch sind. Der gesellschaftliche Stellenwert der „integrierten“ Erwachsenenbildung ist mit Sicherheit höher als jener der sogenannten „freien“.

Der hier angedeutete Prozess verlief jedoch nicht ohne Spannungen – innerhalb der Erwachsenenbildung und zwischen dieser und dem Staat. Zunehmendes staatliches Eingreifen führte in Teilen der um ihre Gestaltungsfreiheit besorgten Erwachsenenbildung zu Kritik an der Rolle des Staates. Im Großen und Ganzen hat dieser Prozess jedoch zu einer Stärkung der institutionellen Struktur der gemeinnützigen Erwachsenenbildung und zu zahlreichen innovativen Entwicklungen geführt, die insgesamt zu einer Qualitätsverbesserung und zu erheblichen Teilnahmesteigerungen beigetragen haben. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Entwicklung und der Hegemoniefähigkeit des – vereinfacht ausgedrückt – Neoliberalismus hat sich aber das – ohnehin nie zu überschätzende – kritisch-emanzipatorische Moment der Erwachsenenbildung in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich zu Gunsten einer Anpassungstendenz abgeschwächt bis verflüchtigt (siehe Huss 2008). Allerdings gibt es auch hier eine Ausnahme. Das Aufgreifen der Grundbildungsproblematik, die nunmehr staatlich gefördert wird, hat unter dem Gesichtspunkt der Ermöglichung von gesellschaftlicher Teilhabe ein emanzipatorisches Moment.

Der Vergesellschaftungsprozess der Erwachsenenbildung durch deren zunehmende Steuerung und

– bei aller Unzulänglichkeit – besseren öffentlichen Dotierung im Vergleich mit den 1960er Jahren hat sich in einer Vielzahl von Einzelschritten vollzogen, die nicht in ein langfristiges Gesamtkonzept eingliedert waren und die im Folgenden stichwortartig angeführt werden.

Schritte auf dem Weg zur Integration der Erwachsenenbildung

KEBÖ Gründung

1972 wurde unter nachdrücklicher Mitwirkung des „Unterrichtsministeriums“ die Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs (KEBÖ) mit zunächst sieben und seit Ende der 1970er Jahre zehn Verbänden ohne Rechtsbasis, etwa jener eines Vereines, und ohne Infrastruktur gegründet. Die KEBÖ hat sich rasch zum zentralen Vertretungsorgan der gemeinnützigen österreichischen Erwachsenenbildung und damit zum zentralen Ansprechpartner des Staates in Fragen der Erwachsenenbildung entwickelt. Vom Unterrichtsministerium wird sie auch als Steuerungsinstrument verwendet, wobei aus der Erfahrung zu berichten ist, dass dabei kaum je mit der Brechstange vorgegangen wurde.⁴

EB-Förderungsgesetz

Ein Jahr nach Gründung der KEBÖ wurde das „Bundesgesetz vom 21. März 1973 über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln“ beschlossen. Damit wurde die EB-Förderung auf eine spezifische gesetzliche Basis gestellt. Förderungsgründe und Kriterien für den Förderungsabschluss wurden genannt, aber im §5 nur eine Kann-Bestimmung für die Förderung normiert, anders als dies etwa in deutschen Landesgesetzen für Erwachsenenbildung seit den 1970er Jahren (siehe Rohlmann 1991) oder im Südtiroler Weiterbildungsgesetz aus dem Jahr 1983 der Fall ist. Eine strukturelle Veränderung der staatlichen Erwachsenenbildungsfinanzierung blieb aus. Heute sind aber eine Vielzahl von Gesetzen direkt und indirekt erwachsenenbildungsrelevant (vgl. Lenz 2005, S. 26-29; siehe Platzer 2009).

4 Der Autor war selbst mehrfach Vorsitzender des KEBÖ-Leitungsausschusses (siehe Nachricht vom 28.3.2012: „Kein Missionar mehr“ von Christian Ocenasek unter http://erwachsenenbildung.at/aktuell/nachrichten_details.php?nid=6080); Anm.d.Red.

Noch vor der Verabschiedung des Förderungsgesetzes 1973 wurde 1972 die staatliche EB-Förderung, die bis dahin 24 Millionen Schilling betrug, verdoppelt. Der ausschlaggebende Grund war, so wird es kolportiert, Erwachsenenbildung im ungefähr gleichen Ausmaß zu fördern wie die damals entstehenden Parteiakademien, deren Finanzierung seither gesetzlich geregelt ist.

Politische Bildung

Eine Steuerungsmaßnahme, die vom Bund ausging und finanzielle Implikationen aufwies, war die Gründung der Österreichischen Gesellschaft für politische Bildung (ÖGPB) im Jahr 1977 mit ihrem – zu Beginn der 1990er Jahre aufgelösten – Institut für politische Bildung (siehe Baumgartner 2007). Hier sollte in einem komplizierten Zusammenspiel von Bund und Ländern, das in der Praxis auf eine durchgehende Proporzlösung hinauslief, politische Bildung in der Erwachsenenbildung gefördert und durch das Institut unterstützt werden. Nach Auflösung des Instituts wurde die ÖGPB ab 1993 zu einer realen Projektförderungseinrichtung, die vom Staat in indirekter Weise zu einer thematischen Steuerung der politischen Bildung eingesetzt wird.

Kooperatives System der Erwachsenenbildung in Österreich

Mit der „Entwicklungsplanung für ein kooperatives System der Erwachsenenbildung in Österreich“ hat das „Unterrichtsministerium“ zu Beginn der 1980er Jahre auf dem Weg der Projektförderung versucht, in die gemeinnützige Erwachsenenbildung und deren Arbeitsweisen einzugreifen, da – quellenmäßig lässt sich das jedoch nicht belegen – relevante politische EntscheidungsträgerInnen mit der vorherrschenden Praxis der Erwachsenenbildung unzufrieden waren. Mit, je nach Projekt, bis zu mehr als 2 Millionen Schilling waren die ausgeschütteten Projektgelder für damalige Verhältnisse sehr hoch (siehe Entwicklungsplanung 1986). Manche ExponentInnen der Erwachsenenbildung begannen bald Projektmittel gegen die sogenannte Sockelsubvention auszuspielen, deren Verwendung an keine Kriterien gebunden war. Die Projektförderung war in der Erwachsenenbildung jedenfalls keineswegs unumstritten. Projektmittel und Projektstätigkeit stellen ein Steuerungselement par excellence dar.

Die Entwicklungsplanung lief zu Beginn der 1990er Jahre sang und klanglos aus.

„Lehreraktion“

Den nachhaltigsten Steuerungseingriff stellte die 1984 begonnene „Aktion Stellenlose Lehrer in der Erwachsenenbildung“ dar, mit der vom Bund mit einem Schlag rund 250 hauptberuflich wahrzunehmende Posten in der Erwachsenenbildung bezuschusst wurden. Dies wurde an Kriterien gebunden, die in der Praxis nicht streng gehandhabt wurden. Bei den Neuzugängen hat es sich bald keineswegs nur um LehrerInnen gehandelt. Sie mussten aber im sogenannten Bildungsmanagement eingesetzt werden. Die Aktion führte zu einer beträchtlichen Mittelausweitung für die Erwachsenenbildung und stellte einen ersten großen Professionalisierungsschritt dar.

Zu Beginn der 1990er Jahre ging die Lehreraktion in die Aktion „Qualifizierte pädagogische Kräfte in der Erwachsenenbildung“ über. Die im Rahmen dieser Aktion eingestellten Kräfte wurden mit einem Betrag von 17.000 Schilling bezuschusst. Vorgegebenes Anstellungskriterium war eine akademische Ausbildung. Mit dieser Aktion schritt die Professionalisierung – und Akademisierung – weiter voran und die Mittel für die Erwachsenenbildung wurden über die Sockelsubvention hinaus weiter aufgestockt.

EU-Bildungspolitik

Mit dem EU-Beitritt Österreichs wurde es möglich, an der europäischen Bildungspolitik zu partizipieren, was für die Erwachsenenbildung – vor allem auf Projektbasis mit dem mehrteiligen Erwachsenenbildungsprogramm Grundtvig sowie mit ESF-Projekten – beträchtliche zusätzliche Mittel und einen nachhaltigen Innovationsschub bedeutete. Die EU-Projekte waren an strenge und voll zu erfüllende Vorgaben und Auflagen sowie rigide Abrechnungspraktiken geknüpft. Die Europäische Union initiierte überdies auf der nationalen Ebene zu führende Diskussionsprozesse (siehe Bechtel/Lattke/Nuissl 2005).

Neben der EU traten vor allem im Zuge der Globalisierung in den letzten Jahrzehnten eine Reihe von internationalen politischen Weiterbildungsakteuren in den Vordergrund – OECD, UNESCO, Weltbank,

Europarat –, durch die das Feld internationaler Weiterbildungspolitik mit Auswirkungen auf die jeweils nationale Weiterbildungspolitik sehr komplex wurde (siehe Schemmann 2007).

Qualitätssicherung

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre begann das „Unterrichtsministerium“ sehr offensiv Qualitätssicherung zu forcieren und stellte dafür auch Projektmittel zur Verfügung. Damit wurde ein weiterer Steuerungsschritt auf Kosten einer – unverbindlichen – „Freiheit“ der Erwachsenenbildung gesetzt. Heute ist Qualitätssicherung längst unbestritten, wenngleich allein bei weitem nicht ausreichend für eine qualitative Entwicklung der Erwachsenenbildung.

Mit Ö-Cert, dem Qualitätsrahmen für Erwachsenenbildung, besteht seit 1. Dezember 2011 ein überregionales Modell zur Anerkennung von qualitätssichernden Maßnahmen der Bildungseinrichtungen auf der Basis einer Bund-Länder-Kooperation gemäß einer Vereinbarung §15a BVG. Voraussetzung für den Erhalt von Ö-Cert ist ein anerkanntes Qualitätsmanagementsystem und das Vorliegen von Grundvoraussetzungen, die in einem Akkreditierungsverfahren überprüft werden. De facto ist oder wird der Ö-Cert-Erwerb für geförderte Einrichtungen der Erwachsenenbildung Pflicht.

Zwischenresümee

Alle diese Maßnahmen haben in der Tendenz zu einer Ausweitung der staatlichen Mittel für die gemeinnützige Erwachsenenbildung geführt, aber diese Mittelzuwendung mehr und mehr an nachzuweisende Kriterien gebunden und damit einen Transformationsprozess der freien Erwachsenenbildung ausgelöst. Unter dem Strich bewirkte dieser Prozess eine bildungspolitische Aufwertung der Erwachsenenbildung.

Qualifikationsrahmen

Nicht unmittelbar, aber vermutlich perspektivisch finanzierungswirksam wird eine 2005 von der Europäischen Union angestoßene Entwicklung, die zu

einem beträchtlichen Eingriff in das Bildungssystem und damit auch in die Erwachsenenbildung führen wird: die Schaffung eines Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR), dem Nationale Qualifikationsrahmen (NQR) entsprechen, deren Entwicklung auf der Basis von breiten Diskussionsprozessen vor sich geht (siehe für Österreich Bisovsky/Brugger 2008; Egger 2009a, 2009b; Markowitsch 2009; Lassnigg 2011).

Die angeführten Entwicklungen, zu denen noch, ohne dass sie für die Erwachsenenbildung unmittelbar finanzwirksam werden, die Schaffung der Weiterbildungsakademie sowie die Veröffentlichung des aus einem Konsultationsprozesses hervorgegangenen ExpertInnenpapiers „Wissen – Chancen – Kompetenzen. Strategie zur Umsetzung des lebensbegleitenden Lernens in Österreichs“⁵ 2009 (siehe Chisholm et al. 2009) zu zählen sind, haben zu einer Veränderung in der Erwachsenenbildung, aber noch zu keinem strukturellen Bruch ihrer Finanzierung geführt. Der kam erst mit dem erstmaligen Abschluss von Leistungsvereinbarungen auf Bundesebene (in einigen Ländern auch auf Landesebene).

Bruch der Entwicklung durch Leistungsvereinbarungen

Mit den Leistungsvereinbarungen wurde in der Geschichte der Erwachsenenbildungsfinanzierung eine sechste Entwicklungsetappe begonnen. Die Erwachsenenbildungsfinanzierung wurde strukturell verändert.

Die Leistungsvereinbarungen basieren auf einem mit 2009 erstmals für jeweils drei Jahre zwischen den KEBÖ-Verbänden und dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Fördervertrag, in dem nach detaillierten Kriterien geregelt ist, welche Leistungen von den EB-Einrichtungen erbracht werden und welche Strukturförderungen der Bund zur Verfügung stellt (siehe Die Österreichische Volkshochschule 2009; Sturm 2009). Damit bindet sich der Staat zwar nicht auf einer gesetzlichen, aber auf einer vertraglichen Grundlage erstmals mit seiner Erwachsenenbildungsgrundfinanzierung für

5 Im Juli 2011 wurde von der Bundesregierung die Strategie zum lebensbegleitenden Lernen 2020 (LLL:2020) beschlossen. Martin Netzer beschreibt in seinem Beitrag zur vorliegenden Ausgabe die LLL-Strategie unter dem Blickwinkel von Governance (siehe dazu: http://www.erwachsenenbildung.at/magazin/18-13/meb18-13_03_netzer.pdf); Anm.d.Red.

einen längeren Zeitraum und bietet dadurch den EB-Verbänden eine mittelfristige Planungssicherheit. Insbesondere entfallen die gefürchteten Bindungen, das heißt Kürzungen der jährlich ausgehandelten Subventionen während oder manchmal sogar gegen Ende des laufenden Geschäftsjahres. Es entfallen aber auch Kürzungen innerhalb der dreijährigen Laufzeit der Leistungsvereinbarungen, sofern es nicht zu extremen Budgetproblemen des Staates kommt. Beim ersten Abschluss der Leistungsvereinbarungen 2009 wurde die EB-Finanzierung durch den Bund um 7,4%, 2012 um weitere 7% angehoben.

Mit den Leistungsvereinbarungen sind jenseits dieses monetären Aspekts, der im Vordergrund steht, zwei Aspekte verbunden, die eine Innovation in der Entwicklung der gemeinnützigen Erwachsenenbildung darstellen:

- Den Einrichtungen der Erwachsenenbildung kommt eine detaillierte Dokumentationspflicht für ihre Leistungen zu, die erstmals zu einer Transparenz des gesamten Tätigkeitsspektrums führt. Es gilt die Erreichung von zehn Pflichtzielen und fünfzehn, inzwischen sechzehn, „operativen“ Zielen, das heißt fakultativen Zielen detailliert nachzuweisen. Damit erreicht die Transparenz der Erwachsenenbildung eine neue Qualität und selbst für Fachleute werden vielfach kaum bekannte Aktivitäten angeführt – zum Beispiel der Bildungsexport.
- Bei Nichterreichung der Ziele besteht eine Begründungspflicht, wodurch sich aber der gesellschaftliche Verbindlichkeitscharakter von Erwachsenenbildung deutlich erhöht. Als Folge kommt ein umfassendes und längerfristiges Planungsdenken in die Erwachsenenbildung.

Ein weiterer Aspekt der Leistungsvereinbarungen ist, dass mit ihnen die in der KEBÖ zusammengefassten, bundesweit tätigen gemeinnützigen Verbände mit ihren Mitgliedseinrichtungen von allen anderen Einrichtungen der Erwachsenenbildung abgehoben werden, da sie einen umfassenden Leistungskatalog erfüllen (müssen).

Negativ zu beurteilen ist, dass die auf der Basis der Leistungsvereinbarungen zu erreichenden

Ziele überwiegend quantitativ formuliert sind, womit die Ausbreitung einer bildungsfeindlichen „Tonnen-Ideologie“ in der Erwachsenenbildung nicht auszuschließen ist. Dass allerdings die Bäume der Leistungsvereinbarungen nicht in den Himmel wachsen, geht, am Beispiel der Volkshochschulen dargestellt, daraus hervor, dass die aus den Leistungsvereinbarungen resultierenden staatlichen Mittel deutlich weniger als 5% des Gesamtbudgets der Volkshochschulen ausmachen. Die Erwachsenenbildung ist nach wie vor weit von der Realisierung der jahrzehntelangen Forderung von 1% des Schulbudgets des Bundes für die Erwachsenenbildung entfernt.

Initiative Erwachsenenbildung

Die jüngste Innovation in der mehr als hundertjährigen Finanzierungsgeschichte der Erwachsenenbildung in Österreich ist die 2011 ohne Vorbild und Anknüpfungspunkt gestartete „Initiative Erwachsenenbildung“ für den Zeitraum von 2012 bis 2014 mit 54,6 Millionen Euro zur Finanzierung von Grundbildungsmaßnahmen und dem Nachholen des Pflichtschulabschlusses. Neu ist nicht nur die Finanzierungsmaßnahme selbst, die an genaue Vorgaben für partizipierende und dafür akkreditierte Erwachsenenbildungseinrichtungen gebunden ist, sondern auch das Bund-Länder-Modell der Finanzierung auf der Basis einer Vereinbarung §15a BVG. Im Rahmen der Initiative Erwachsenenbildung werden zur Realisierung dieser Bildungsangebote Fördermittel zur Verfügung gestellt und durch die Schaffung von österreichweiten gültigen Rahmenrichtlinien ein hoher Qualitätsstandard gewährleistet.

Die Bildungsangebote sind als Voraussetzung für die Bewerbung um eine Förderung der Maßnahmen durch Bund und Land zu akkreditieren. Mit einer Akkreditierung ist noch kein Rechtsanspruch auf Förderung verbunden. Um Förderung ist beim zuständigen Amt der Landesregierung anzusuchen. Die Praxis wird zeigen, ob und wenn ja, wo bildungsfremde, das heißt im Klartext parteipolitisch motivierte Einflüsse bei der Förderung ausgeübt werden.

Nunmehr besteht in Österreich mit der Weiterbildungsakademie, Ö-Cert und der Initiative Erwachsenenbildung ein erhebliches öffentlich finanziertes

und auf Qualität zielendes Instrumentarium zur Steuerung der Erwachsenenbildung.

Notwendigkeit einer Staatstheorie

Um die hier beschriebenen Entwicklungen und Prozesse, die das Ende der „freien“ Erwachsenenbildung bedeuten, besser und bzgl. mancher Ambivalenzen besser einschätzen zu können, bedürfte es nicht nur empirischer Forschungsaktivitäten auf dem

Gebiet der Finanzierungsgeschichte, sondern auch einer Staatstheorie für die Erwachsenenbildung, um die fatale Dualität von Staat oder Markt, die alle Finanzierungsdiskussionen durchzieht, zu überwinden und Potenziale für die zukünftige Entwicklung freizulegen. In dieser Theorie wäre die besondere Rolle der Sozialpartner zu berücksichtigen und der Begriff „Steuerung“ in allen seinen Facetten zu analysieren. Dies zu leisten, ist nicht einfach, aber wichtig. Es sollte damit begonnen werden.

Literatur

Verwendete Literatur

Allgem. Nied.-Österr. Volksbildungs-Verein. Zweigverein Wien und Umgebung (1889): Bericht über die bisherige Tätigkeit. Wien.

Allgem. Nied.-Österr. Volksbildungs-Verein. Zweigverein Wien und Umgebung (1891): Bericht über die Vereins-Thätigkeit im Jahre 1890. Wien.

Altenhuber, Hans (1995): Universitäre Volksbildung in Österreich 1885-1937. Wien: ÖBV.

Altenhuber, Hans (1999): Staat und Volksbildung in Österreich 1918-1938. In: Filla, Wilhelm/Gruber, Elke/Jug, Jurij (Hrsg.): Erwachsenenbildung in der Zwischenkriegszeit. Innsbruck/Wien: Studienverlag, S. 72-82.

Altenhuber, Hans (2002): Staat und Volksbildung in Österreich 1945-1990. In: Ders. (Hrsg.): Von Zeitenwende zu Zeitenwende. Innsbruck/Wien: Studienverlag, S. 120-135.

Engelbrecht, Helmut (1988): Geschichte des österreichischen Bildungswesens. Bd. 5: Von 1918 bis zur Gegenwart. Wien: ÖBV.

Filla, Wilhelm (1987): Geschichte des Wiener Volksbildungsvereines (III). Von der Subventionskürzung zur Hauseröffnung. In: Die Österreichische Volkshochschule, 38. Jg., H. 145, S. 1-10.

Filla, Wilhelm (1991): Volkshochschularbeit in Österreich – Zweite Republik. Eine Spurensuche. Graz: Leykam.

Lenz, Werner (2005): Porträt Weiterbildung Österreich. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Oppermann, Detlev/Röhrig, Paul (Hrsg.) (1995): 75 Jahre Volkshochschule. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

Pöggeler, Franz (1980): Gesellschaftstheoretische Legitimation der pluralen Struktur demokratischer Erwachsenenbildung. In: Olbrich, Josef (Hrsg.): Legitimationsprobleme in der Erwachsenenbildung. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Kohlhammer.

Weiterführende Literatur

Baumgartner, Gerhard (2007): Wagnis Demokratie. 30 Jahre Österreichische Gesellschaft für Politische Bildung. Wien.

Bechtel, Mark/Lattke, Susanne/Nuissl, Ekkehard (2005): Porträt Weiterbildung Europäische Union. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Bisovsky, Gerhard (1991): Blockierte Bildungsreform. Staatliche Erwachsenenbildungs-Politik. Wien: Picus.

Bisovsky, Gerhard/Brugger, Elisabeth (2008): Der nationale Qualifikationsrahmen. In: Die Österreichische Volkshochschule, 59. Jg., H. 228, S. 7-10.

- Blaschek, Hannelore (1999):** Perspektiven der ländlichen Bildung im Spiegel der Zeitschrift „Volksbildung“. In: Filla, Wilhelm/Gruber, Elke/Jug, Jurij (Hrsg.): Erwachsenenbildung in der Zwischenkriegszeit. Innsbruck/Wien: Studienverlag, S. 83-96.
- Chisholm, Lynne/Lassnigg, Lorenz/Lehner, Martin/Lenz, Werner/Tippelt, Rudolf (2009):** Wissen - Chancen - Kompetenzen. Strategie zur Umsetzung des lebensbegleitenden Lernens in Österreich. ExpertInnenbericht zum Konsultationsprozess. Online im Internet: http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/LLL-Strategie_ExpertInnenbericht.pdf [Stand: 2013-01-14].
- Die Österreichische Volkshochschule (2009):** Leistungsvereinbarungen. In: Die Österreichische Volkshochschule, 60. Jg., H. 232, S. 15-16.
- Dvořák, Johann (1981):** Edgar Zilsel und die Einheit der Erkenntnis. Wien: Löcker.
- Egger, Rudolf (2009a):** Europäischer und nationaler Qualifikationsrahmen. In: Die Österreichische Volkshochschule, 60. Jg., H. 232, S. 2-6.
- Egger, Rudolf (2009b):** Der Nationale Qualifikationsrahmen in Österreich. Wien/Berlin: LIT.
- Entwicklungsplanung (1986):** Erwachsenenbildung in Österreich. Sonderheft des Jahrganges 1986.
- Gerlach, Christiane (2000):** Lebenslanges Lernen. Konzepte und Entwicklungen 1972 bis 1997. Köln/Weimar/Wien: Böhlau.
- Hautmann, Hans (1987):** Geschichte der Rätebewegung in Österreich 1918-1924. Wien/Zürich: Europaverlag.
- Huss, Susanne (2008):** Von der Bildungsexpansion zur Ware Bildung. München/Wien: Profil.
- Lassnigg, Lorenz (Hrsg.) (2011):** Nationaler Qualifikationsrahmen. „Castle in the Cyberspace“ oder Förderung der Erwachsenenbildung? Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs. Nr. 14. Online im Internet: <http://erwachsenenbildung.at/magazin/archiv.php?mid=5847> [Stand: 2013-01-07].
- Markowitsch, Jörg (Hrsg.) (2009):** Der Nationale Qualifikationsrahmen in Österreich. Wien/Berlin: LIT.
- Platzer, Karl (2009):** Weiterbildung als komplexe Rechtsmaterie. Duisburg/Köln: WiKu-Verlag.
- Rohlmann, Rudi (1991):** Gesetzgebung zur Weiterbildung. Vergleichende Darstellung aus den alten Bundesländern. Informationen und Beiträge für die Arbeit der Volkshochschulen in den neuen Bundesländern. Bonn.
- Schemmann, Michael (2007):** Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Sturm, Michael (2009):** KEBÖ zu Leistungsvereinbarungen. In: Die Österreichische Volkshochschule, 60. Jg., H. 232, S. 17.



Univ.-Doz. Dr. Wilhelm Filla

wilhelm.filla@vhs.or.at
<http://www.vhs.or.at>
 +43 (0)1 2164226

Wilhelm Filla studierte Soziologie an der Universität Wien. 1972 bis 1973 war er als freier Mitarbeiter am Institut für angewandte Soziologie (IAS) in Wien tätig. 1974 wurde er zum provisorischen und mit 1. Jänner 1975 zum Direktor der Volkshochschule Hietzing bestellt (bis 1984). 1984 bis 2012 war er Generalsekretär des Verbandes Österreichischer Volkshochschulen (VÖV) und Redakteur der Fachzeitschrift „Die Österreichische Volkshochschule – Magazin für Erwachsenenbildung“. 1992 bis 2004 war er Vorsitzender der Österreichischen Gesellschaft für Politische Bildung. Er ist Universitätsdozent für Weiterbildung an der Universität Klagenfurt und Mitglied des Aufsichtsrates der VHS Stuttgart.

Public funding as an instrument for controlling adult education

From Emperor Franz Joseph I to performance agreements

Abstract

Public funding of adult education in Austria – on a modest scale – dates back to the 19th century but was not connected with government control for a long time. This article traces the historical development from the start of public support in 1887 through the increasing control of adult education by the state and its integration into the educational system in the 1970s to the most recent innovation, the Adult Education Initiative. It is the decade-long transformation of “free” adult education into an “integrated” adult education. Steps along the way include the founding of the Austrian Conference on Adult Education (*Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs – KEBÖ* in German) and the Austrian Society for Political Education, the Adult Education Promotion Act, the “Aktion Stellenlose Lehrer in der Erwachsenenbildung” (initiative to recruit unemployed teachers to adult education) and the frameworks of quality. The conclusion makes the case for a government policy for adult education that overcomes the fatal duality of state or market and takes into account the role of social partners.

Impressum/Offenlegung



Magazin erwachsenenbildung.at

Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs

Gefördert aus Mitteln des ESF und des BMUKK
Projekträger: Bundesinstitut für Erwachsenenbildung
Koordination u. Redaktion: Institut EDUCON – Mag. Wilfried Hackl

erscheint 3 x jährlich online, mit Parallelausgabe im Druck

Online: www.erwachsenenbildung.at/magazin

Herstellung und Verlag der Druck-Version:
Books on Demand GmbH, Norderstedt

ISSN: 1993-6818 (Online)
ISSN: 2076-2879 (Druck)
ISSN-L: 1993-6818
ISBN: 9783848256983

Medieninhaber



Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
Minoritenplatz 5
A-1014 Wien



Bundesinstitut für Erwachsenenbildung
Bürglstein 1-7
A-5360 St. Wolfgang

Herausgeber der Ausgabe 18, 2013

Dr. Stefan Vater (Verband Österreichischer Volkshochschulen)

HerausgeberInnen des Magazin erwachsenenbildung.at

Mag.^a Regina Rosc (Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur)
Dr.ⁱⁿ Margarete Wallmann (Bundesinstitut für Erwachsenenbildung)
Mag. Wilfried Hackl (Geschäftsführender Hrsgr., Institut EDUCON)

Fachredaktion

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Elke Gruber (Universität Klagenfurt)
Dr. Christian Kloyber (Bundesinstitut für Erwachsenenbildung)
Dr. Lorenz Lassnigg (Institut für höhere Studien)
Dr. Arthur Schneeberger (Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft)
Dr. Stefan Vater (Verband Österreichischer Volkshochschulen)
Ina Zwirger (ORF Radio Ö1)

Online-Redaktion

Mag.^a Bianca Friesenbichler (Institut EDUCON)

Fachlektorat

Mag.^a Laura R. Rosinger (Textconsult)

Übersetzung

Übersetzungsbüro Mag.^a Andrea Kraus

Satz

Andreas Brandstätter (/andereseiten / grafik.layout)

Design

Karin Klier (tür 3))) DESIGN)

Website

wukonig.com | Wukonig & Partner OEG

Medienlinie

Das „Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs“ enthält Fachbeiträge von AutorInnen aus Wissenschaft und Praxis und wird redaktionell betrieben. Es richtet sich an Personen, die in der Erwachsenenbildung und verwandten Feldern tätig sind, sowie an BildungsforscherInnen und Studierende. Jede Ausgabe widmet sich einem spezifischen Thema. Ziele des Magazin erwachsenenbildung.at sind die Widerspiegelung und Förderung der Auseinandersetzung über Erwachsenenbildung seitens Wissenschaft, Praxis und Bildungspolitik. Weiters soll durch das Magazin der Wissenstransfer aus Forschung und innovativer Projektlandschaft unterstützt werden. Die eingelangten Beiträge werden einem Review der Fachredaktion unterzogen. Zur Veröffentlichung ausgewählte Artikel werden lektoriert und redaktionell bearbeitet. Namentlich ausgewiesene Inhalte entsprechen nicht zwingend der Meinung der HerausgeberInnen oder der Redaktion. Die HerausgeberInnen übernehmen keine Verantwortung für die Inhalte verlinkter Seiten und distanzieren sich insbesondere von rassistischen, sexistischen oder sonstwie diskriminierenden Äußerungen oder rechtswidrigen Inhalten.

Als Online-Medium konzipiert und als solches weitergeführt, ist das Magazin erwachsenenbildung.at beginnend mit der Ausgabe 7/8, 2009 zusätzlich in Druckform erhältlich.

Urheberrecht und Lizenzierung

Wenn nicht anders angegeben, erscheinen die Artikel des „Magazin erwachsenenbildung.at“ unter der „Creative Commons Lizenz“. BenutzerInnen dürfen den Inhalt zu den folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich aufführen:

- Namensnennung und Quellenverweis. Sie müssen den Namen des/der AutorIn nennen und die Quell-URL angeben.
- Keine kommerzielle Nutzung. Dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung. Der Inhalt darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.
- Nennung der Lizenzbedingungen. Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter die dieser Inhalt fällt, mitteilen.
- Aufhebung. Jede dieser Bedingungen kann nach schriftlicher Einwilligung des Rechtsinhabers aufgehoben werden.

Die gesetzlichen Schranken des Urheberrechts bleiben hiervon unberührt. Nähere Informationen unter www.creativecommons.at.

Im Falle der Wiederveröffentlichung oder Bereitstellung auf Ihrer Website senden Sie bitte die URL und/oder ein Belegexemplar elektronisch an redaktion@erwachsenenbildung.at oder postalisch an die angegebene Kontaktadresse.

Kontakt und Hersteller

Magazin erwachsenenbildung.at
Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs
p.A. Institut EDUCON
Bürgergasse 8-10
A-8010 Graz
redaktion@erwachsenenbildung.at
<http://www.erwachsenenbildung.at/magazin>