

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

ÖFFENTLICHE VERANTWORTUNG FÜR WEITERBILDUNG – STAATLICHE FINANZIERUNG DER ERACHSENENBILDUNG ALS SYSTEMGESTALTUNG

Summary: The article presents the financing of adult education in the wider framework, describing the traditional relation between government and education and the present feature of governmental action. Financing is one of the mandates of the State, arising from its “public responsibility” for the system of education in general and in particular for adult and continuing education. Objectives and motives of financing are being connected with the legal structure of the adult education system by Laws on Adult education and on vocational training. The financing of adult education institutions by public budgeting and by co-financing mechanisms is placed in the centre of the article. Different modes of financing as well as the legal structure for the provision of education at all levels are indicating problems and tendencies of developing adult education as a fourth pillar of the educational system. Finally, the recommendations of the “Commission on Financing Lifelong Learning” are interpreted as a chance for new conceptions und perspectives of the vocational and the general component of adult education.

1. Die Öffentliche Verantwortung für Lebenslanges Lernens steigt in der Wissensgesellschaft

Die enttäuschenden PISA Testergebnisse deutscher Schüler und Schülerinnen sowie die Wiederentdeckung von Bildung als der Retter aus der weltweiten Finanzkrise und durch sie ausgelöst, z.T. lediglich verstärkten wirtschaftlichen Rezession mit Tendenzen zur Depression lassen gerade heute erwarten, dass der Staat wie bisher auch künftig jedem Bürger freien Zugang zu einem bestimmten Niveau der Allgemeinbildung und zu einer beruflichen Erstausbildung gewährleistet. Er trägt die Maßnahmekosten (Schulen, Universitäten) und unterstützt die Familien von Lernenden und die erwachsenen Lernenden bei der Finanzierung des Lebensunterhalts. Mit dem Übergang in die Wissensgesellschaft erweitert sich dieser öffentliche Auftrag. Einfache Tätigkeiten, die ohne Mindestkenntnisse in der Allgemeinbildung (Sprache, Mathematik etc) und nur mit geringen Sozialkompetenzen ausgeübt werden können, verlieren quantitativ an

Bedeutung. Viele Erwachsene verfügen aber nicht über diese Basisqualifikationen, daher beschränkt sich die öffentliche Verantwortung für die Allgemeinbildung nicht mehr nur auf die Jugendphase, sondern muss sich auch auf das Erwachsenenalter erstrecken. Gleichzeitig hat der Staat die Aufgabe, durch die Gewährung von Mitteln für berufliche Bildung Bedürftige zu unterstützen, Liquiditätsprobleme durch Darlehen zu überbrücken und das Ausfallrisiko zu tragen.

2. Die wissenschaftliche Debatte zur öffentlichen Verantwortung in der Bildungsfinanzierung

In der bildungsökonomischen Literatur wird seit vielen Jahren versucht, die öffentliche Verantwortung bei der Finanzierung von Bildung aus der Verteilung von Nutzen und Erträgen abzuleiten. Dabei wird im allgemeinen wie folgt argumentiert: Bildung wirft zum Teil hohen sozialen Nutzen ab, der die privaten Erträge bei weitem übersteigt. Es kommt daher zu einem Versorgungsproblem, weil der gesellschaftliche Nutzen über diesen privaten Erträgen liegt, die Nachfrage jedoch die privaten Erträge reflektiert. Es wird behauptet, dass die sozialen Erträge der Elementarbildung am größten sind und mit zunehmender weiterführender Bildung sinken.¹ Daraus wird abgeleitet, dass sich staatliche Interventionen folglich auf die Subventionierung der Allgemeinbildung bis zu einem gesellschaftlich festzulegenden Basisniveau zu beschränken habe und darüber hinaus die Individuen selbst die Finanzierung übernehmen müssen.² Allerdings wird zugestanden, dass die Individuen bei der Finanzierung der Bildung ein Liquiditätsproblem haben können, da bei der Finanzierung von Bildung die Kreditmärkte nicht funktionieren. Anders als Sachkapital sei Humankapital nicht beleihbar, private Banken gewährten nur bei beleihbarem Sachkapital Kredite. Der Staat habe daher durch die Gewährung von Darlehen diese Liquiditätsfalle zu überbrücken.³ Unglücklicherweise gehen die Auffassungen über Ausmaß und Umfang der gesellschaftlichen Erträge weit auseinander und es liegen widersprüchliche Evidenzen zu den sozialen Erträgen vor, die sich überdies vielfach der Quantifizierbarkeit entziehen. Schließlich hat der Staat Entscheidungsfreiheit, ob er Eigenbeiträge für private Bildungsrenditen über Gebühren, Darlehen oder ex post über progressive Besteuerung einfordert.

Es ist allerdings fraglich, ob die öffentliche Verantwortung allein aus ökonomischer Sachlogik abgeleitet werden kann, sondern nicht auch Ergebnis politischer Wertentscheidungen ist.⁴ Der Staat hat bei der Definition des öffentlichen Auftrags ebenso wie bei der Wahl der Instrumente Gestaltungs-

freiheit. Beiträge der Individuen können beispielsweise ebenso ex ante über Gebühren wie ex post über eine progressive Besteuerung eingefordert werden.

3. Was heißt öffentliche Verantwortung und wie kann sie wahrgenommen werden?

Öffentliche Verantwortung wahrzunehmen heißt, dass der Staat die Folgen seiner Entscheidungen und Handlungen selbst tragen muss. Wo immer auch der Staat sich zugunsten seiner Bürger engagiert, setzt er sich gegenüber den Nachfragern bzw. Nutznießern seiner Leistungen in ein Verhältnis öffentlich wahrgenommener Fremdverantwortung. Damit positioniert sich die öffentliche Hand in einem Dreieck von staatlicher Fremdverantwortung, Fremdverantwortung der Einrichtung (z.B. des Trägers einer Einrichtung der Erwachsenenbildung und der Einrichtung selbst) und der Selbstverantwortung der Lernenden. Im Vergleich zur Selbstverantwortung oder zur privaten Verantwortung der Mitglieder einer Familie für einander ist öffentliche Verantwortung „künstlich“, d.h. sie ist vertraglich oder gesetzlich geschaffen, selbst gewählt, politisch determiniert, partial, kündbar, ab- und aufgebbar sowie widerrufbar.

Öffentliche Verantwortung für Bildung konkurriert mit der Verantwortung für andere öffentliche Aufgaben und Ziele. Sie ist auf das Gemeinwohl und nicht unmittelbar auf das Wohl des einzelnen geeicht.

Die Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung kann über verschiedene Kanäle bzw. Funktionen von unterschiedlicher Interventions- und Wirkungstiefe geschehen: durch Ordnungspolitik (z.B. Gesetze, Verordnungen, Erlasse), durch Verfahrenspolitik (d.h. durch die Vorgabe von Verfahren bzw. Prozeduren mit moderierender Funktion), durch Finanzierungspolitik (Voll- oder Teilfinanzierung von privat erbrachten Gütern oder Dienstleistungen), durch Programmpolitik (d.h. durch das Angebot von Sachprogrammen) und schließlich durch die Kombination von Sachprogrammen und deren Voll- oder Teilfinanzierung. Somit lassen sich Ordnungsfunktion, Moderationsfunktion, Produktionsfunktion und Finanzierungsfunktion zumindest analytisch unterscheiden.

4. Die Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung für Erwachsenenbildung setzt öffentliches Interesse daran voraus

Was im öffentlichen Interesse unterstützt, gefördert, finanziert oder bereit gestellt werden soll und in welchem Umfang, ist Ergebnis politischer Aus-

handlungs- und Entscheidungsprozesse. „A public good is one that the public decides to treat as a public good“.⁵ Die Abgrenzung sei – so die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“⁶ – letztlich eine Frage politischer Willensbildungsprozesse und müsse daher immer wieder neu ausgehandelt und in politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen stets neu bestimmt werden. Gleichwohl ließen sich Angebotsbereiche umschreiben, bei denen ein öffentliches Interesse, z.T. auch ein besonderes öffentliches Interesse unterstellt werden könne. Die Begründung des öffentlichen Interesses lasse sich aus den externen Effekten der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung herleiten. Der Erhalt des sozialen Friedens, die Erhöhung individueller gesellschaftlicher Teilhabe, die Förderung der Akzeptanz von unterschiedlichen Normen und Werten innerhalb des durch das Grundgesetz vorgegebenen Rahmens und die Ausübung bürgerschaftlichen Engagements stellten einen sozialen Nutzen dar, der finanzielle Zuschüsse des Staates für Angebote allgemeiner Weiterbildung rechtfertige.

Die bewertende Sichtung von Weiterbildungsprogrammen legt es der Kommission zufolge nahe, ein öffentliches Interesse bei folgenden Angebotsinhalten anzunehmen: Veranstaltungen zur politischen Bildung, zur arbeitswelt- und berufsbezogenen Bildung und zur kompensatorischen Grundbildung (Alphabetisierungskurse, Deutsch als Fremdsprache), die abschlussbezogene Allgemeinbildung, Angebote zur lebensgestaltenden Bildung einschließlich des Bereichs der sozialen und interkulturellen Beziehungen, Angebote zur Förderung von Schlüsselqualifikationen (Fremdsprachen- und Medienkompetenz) und Angebote zur Familienbildung. Besonderes öffentliches Interesse gelte dem bürgerschaftlichen und ehrenamtlichen Engagement.

Nachhaltige gesellschaftliche Teilhabe und dauerhaftes bürgerschaftliches Engagement sind ohne Lebenslanges Lernen gerade mit allgemeinen, politischen und kulturellen Inhalten nicht möglich. Letztendlich kann auch mit Rückgriff auf die Notwendigkeit der Einheitlichkeit der bundesrepublikanischen Lebensverhältnisse eine partielle Finanzierungsverantwortung des Staates im Bereich der allgemeinen Weiterbildung legitimiert werden.⁷ Aus ökonomischer Sicht besteht ein öffentliches Finanzierungsinteresse bei Vermutung externer Erträge, bei erheblichen Informationsbeschränkungen von Individuen und bei individuellen Einkommens- und Liquiditätsengpässen (Leistungsfähigkeitsprinzip). Die genannten Sachverhalte beschwören die Gefahr der Unterinvestition in Bildung herauf, die allerdings durch eine entsprechende Kofinanzierung vermieden werden kann.

Ohne adäquate Finanzierungsinstrumente bestehen nach Analysen der OECD hohe Risiken der Unterinvestition in Lebenslanges Lernen.⁸ Der erste

Grund wird darin gesehen, dass die Erträge aus Bildungsinvestitionen die dem Investor (Betrieb, Staat, Individuum) unmittelbar zufließenden Erträge überschreiten können (Externalitäten). Wenn jeder Akteur daher nur soviel investiert, wie es sich angesichts eigener Erträge für ihn lohnt (höhere Produktivität für die Unternehmen, höheres Einkommen für den Einzelnen, höhere Steuereinnahmen für den Staat, um nur die monetären Erträge von Bildungsinvestitionen zu erwähnen), werden die Gesamtinvestitionen unter das Optimum fallen, das bei gemeinsamer Finanzierung erreicht werden könnte. Eine zweite Ursache der Unterinvestition ergibt sich daraus, dass Lernergebnisse nur zum Teil, etwa in Form von Abschlüssen oder Zertifikaten, sichtbar werden. Wenn aber die Lernergebnisse insbesondere für den potenziellen Arbeitgeber nicht transparent werden, zahlen sie sich für den individuellen Lerner nur unzureichend aus.

Ein weiterer Grund kann den von der OECD erwähnten hinzugefügt werden: Kosten lassen sich zumeist sehr genau messen, Erträge jedoch häufig nicht. Diese treten oft erst langfristig auf, und es bleiben immer hohe Unsicherheitsgrade, inwieweit sie dem Lebenslangen Lernen zuzurechnen sind. In einer Wirtschaft und Gesellschaft, die kurzfristig auf Kosten schaut und nicht langfristig investiert, wird daher zu wenig in Lebenslanges Lernen investiert. Ein Teil der Erträge von Bildungsmaßnahmen – vor allem die sozialen Erträge (Verbesserung der Lebensqualität, Erhöhung des sozialen Zusammenhalts, Förderung der Demokratie etc.), die keinen direkten Verwertungsbezug haben – sind gar nicht oder nur schwer messbar. Ihre Finanzierung kann nicht aus Ertragszurechnungen abgeleitet werden. Durch eine gemeinsame staatlich induzierte Finanzierung von Maßnahmen, bei denen Erträge für mehrere Akteure entstehen, können die Anreize für Investitionen bei allen Akteuren erhöht und somit das Investitionsniveau in Lebenslanges Lernen gesteigert werden. Wirkeffekte können der vorstehenden Argumentation zufolge vor allem durch ein abgestimmtes Kofinanzierungssystem erzielt werden.

5. Ziele der Weiterbildungsfinanzierung

Das von der Expertenkommission in ihrem Abschlussbericht vorgeschlagene System soll helfen, die folgenden Ziele zu verwirklichen:

- die Förderung des Wirtschaftswachstums durch
 - Lerninduzierte Innovationen
 - Stärkung des Lebenslangen Lernens in Klein- und Mittelunternehmen (KMU's)

- Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Individuen,
- die Integration der Individuen in den Arbeitsmarkt durch Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit,
- die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und des zivilgesellschaftlichen Engagements,
- die Stärkung der sozialen Kohäsion,
- die Stärkung der Lern- und Bildungsbereitschaft sowie der Eigenverantwortung der Individuen durch ihre Wahl-, Entscheidungs- und Marktkompetenz,
- die Ausgewogenheit der Bildungsteilhabe und der Finanzierungsbelastungen,
- die Nachhaltigkeit der Wirkungen der Finanzierungsempfehlungen,
- die effiziente Bereitstellung vielfältiger, effektiver Angebote,
- die Herstellung von Anbieter-, Programm-, Pfad-, Zertifikats- und Qualitätstransparenz.

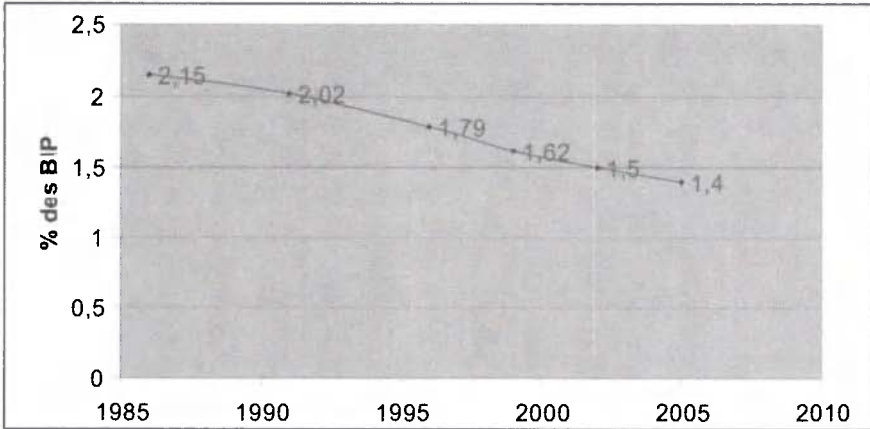
6. Motive forcierter Finanzierung des Lebenslangen Lernens

Die Notwendigkeit, in Deutschland ein höheres Investitionsniveau in Lebenslanges Lernen zu erreichen, wird durch Befunde gestützt, welche zeigen, dass Deutschland im internationalen Vergleich im Hinblick auf wirtschaftliche und innovative Stärke einerseits, Lernbereitschaft und Lernengagement sowie Partizipation an Lernmöglichkeiten jenseits der ersten beruflichen Abschlüsse deutlich zurück gefallen ist.⁹

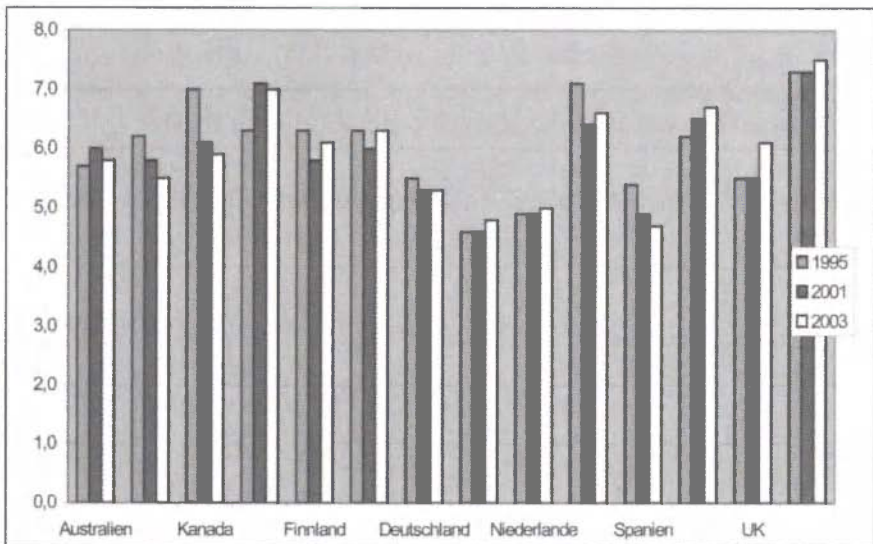
In Deutschland ist z.B. der Anteil des BIP, den die Bürger, die privaten Unternehmen und die öffentlichen Hände zusammen in Lebenslanges Lernen investiert haben, zwischen 1986 und 1999 von 2,15 % auf 1,62 % gesunken. Die Berichte über Kürzungen der Zuschüsse von Bundesländern und Kommunen sowie über rückläufige betriebliche Ausgaben für die Weiterbildung lassen ein weiteres Sinken vermuten. Der in der Grafik nach 1999 dargestellte weitere Abfall der Quote ist reines „Guessing“ und beruht auf den genannten Eindrücken.

Wie die folgende Grafik zeigt, geben die privaten Haushalte, die Unternehmen und die öffentlichen Hände zusammen in Deutschland im internationalen Vergleich der für Deutschland relevanten Wettbewerbsländer (OECD und EU) unterdurchschnittlich viel (bzw. wenig) für alle Formen formaler und non-formaler Bildung aus. Nur Japan und die Niederlande geben noch weniger aus.

Abbildung 1: Gesamtfinanzierungsvolumen für Lebenslanges Lernen in % des BIP



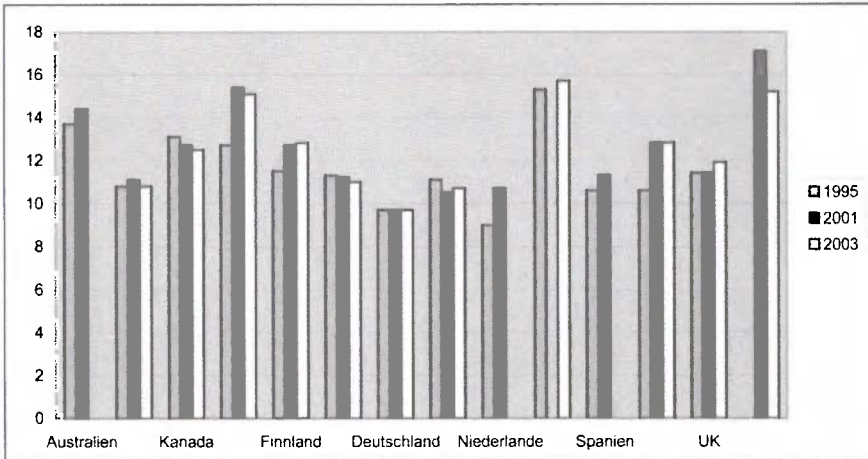
Quelle: Zwischenbericht, S. 111, Tabelle 5.5



Quelle: OECD, Bildung auf einen Blick 2006, S. 231

Auch die öffentlichen Hände in Deutschland sind nicht so bildungsfreundlich wie häufig suggeriert wird: der Anteil der öffentlichen Haushalte, der für Bildungszwecke verausgabt wird, ist von allen OECD und EU Ländern (vor Erweiterung) der niedrigste.

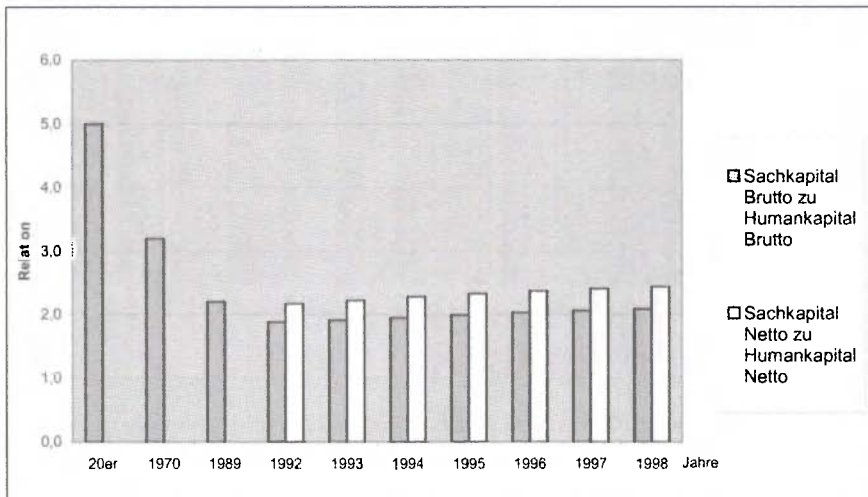
Abbildung 3: Öffentliche Bildungsausgaben in % der öffentlichen Ausgaben



Quelle: OECD, Bildung auf einen Blick 2006, S. 258

Es sollte uns ferner beunruhigen, dass die deutsche Gesellschaft an der Schwelle zur Wissensgesellschaft entgegen einem säkularen Trend seit Mitte des 19. Jahrhunderts in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts wieder stärker in Real- als in Humankapital investiert zu haben scheint (siehe Abb. 4).

Abbildung 4: Das Verhältnis von Sach- und Humankapital in Deutschland



Quelle: Buttler & Tessaring 1993, S. 467; Ewerhart 2003, S. 50, Tabelle 22

Was die Teilnahmechancen am Lebenslangen Lernen angeht, so haben eine Reihe von Personengruppen mit spezifischen Merkmalen signifikant unterdurchschnittliche Teilnahmewahrscheinlichkeit. Dies sind:

- Personen mit geringer oder ohne formale berufliche Qualifikation und in wissensarmen sowie obsoleszenzträchtigen Tätigkeiten.
- Personen in traditioneller (tayloristischer) Arbeitsorganisation.
- Personen ohne Erwerbsstatus bzw. mit prekärem Erwerbsstatus.
- Arbeitnehmer/innen in Kleinbetrieben.
- Frauen mit Kindern, wobei die Weiterbildungsabstinenz mit der Kinderzahl wächst und unter allein erziehenden Müttern besonders hoch ist.
- Einkommensschwache Personen.
- Ausländer/innen.

Überraschend ist, dass Alter und Teilzeitbeschäftigung keine eigenständigen Erklärungsfaktoren für unterdurchschnittliche Teilnahme sind, vielmehr sind Kinderzahl und Elternstatus bei den Frauen und der Beschäftigungsstatus bei den älteren Personen (vor allem ab 55 Lebensjahren) verantwortlich.

Signifikant weit unterdurchschnittliche Teilnahmechancen am Lebenslangen Lernen haben Personen mit gebrochenen Bildungsbiografien und Entwicklungswegen, also Schulabbrecher (ca. 9% der Schüler verlassen die Schule ohne Hauptschulabschluss (2006/2007), die Tendenz ist leicht steigend, betroffen sind vorrangig männliche Jugendliche mit Migrationshintergrund. Ferner gehören zu dieser Gruppe die Ausbildungsabbrecher (jeder vierte Ausbildungsvertrag wird inzwischen aufgelöst (1984 waren es nur 14%), zwei Drittel verbleiben im Bildungssystem, der Rest fällt heraus). Schließlich finden hohe Anteile gering qualifizierter Zuwanderer keinen Zugang zum Lebenslangen Lernen, obwohl Zuwanderung oft mit Brüchen in der Bildungs- und Erwerbsbiographie verbunden ist. Insgesamt besteht ein hoher Bedarf für eine zweite Lernchance.

Eingedenk der Schulleistungstestergebnisse lässt sich folgendes Fazit ziehen:

- Deutsche Bildungseinrichtungen schöpfen das Lern- und Leistungspotenzial ihrer Lerner bislang unvollkommen aus. Andere Länder sind darin besser.
- Deutsche Unternehmen schöpfen das Lern- und Leistungspotenzial ihrer Belegschaften im europäischen Ländervergleich bislang nicht ausreichend aus.
- In den kommenden Jahrzehnten wird die deutsche Erwerbsbevölkerung schrumpfen sowie altern und das Wachstumstempo der Wirtschaft *ceteris paribus* dämpfen.

- Die Erwerbsbevölkerung altert und schrumpft. Das Durchschnittsalter der in den Unternehmen Beschäftigten wird steigen, die Innovationsfähigkeit hängt immer mehr von älteren Beschäftigten ab.
- Das akkumulierte Wissen droht zu veralten, der Zufluss neuen Wissens sich zu verlangsamen.
- Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der neuesten Erkenntnisse der auf Erwachsene bezogenen Lernforschung ist ein Umdenken nötig. Es gilt anzuerkennen, dass Ältere weiterlernen und produktiv bleiben können.

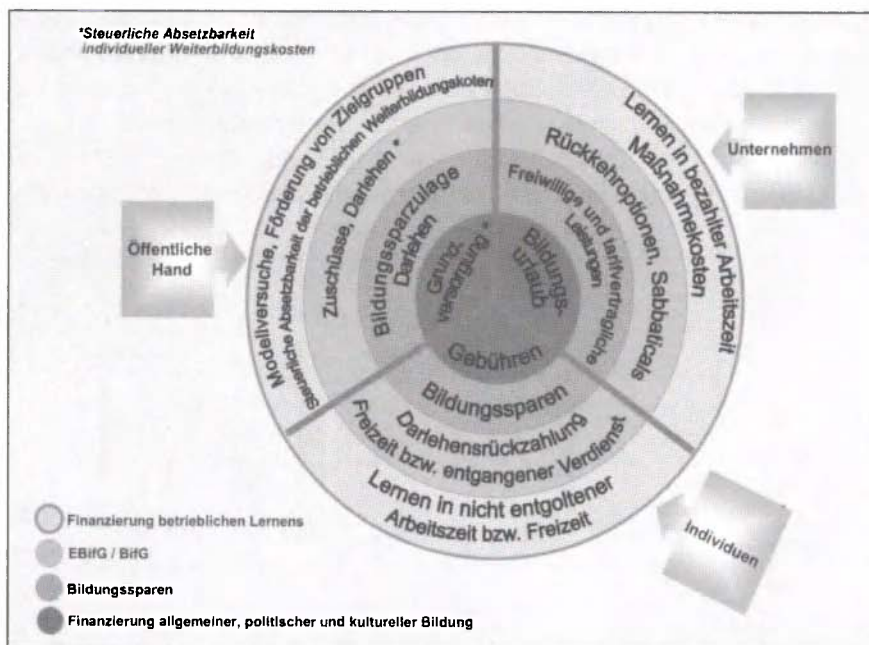
7. Staatliche Finanzierung der Erwachsenenbildung in einem Finanzierungssystem

Die Expertenkommission hat in ihrem Abschlussbericht eine Finanzierungsarchitektur vorgeschlagen, die in der Absicht, ein System des Lebenslangen Lernens und seiner Finanzierung zu gestalten, sowohl den Staat wie die Unternehmen als auch die Individuen selbst in die Verantwortung für die Finanzierung des Lebenslangen Lernens nehmen soll (vgl. Abb. 5). Dieses System wird im Folgenden präsentiert.

7.1 Finanzierung des allgemeinen, politischen, und kulturellen Lernens

Bundesländer und Kommunen sollen weiterhin eine flächendeckende Grundversorgung mit Angeboten allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung gewährleisten. Dabei sollen nach Vorstellung der Kommission nur solche Angebote öffentlich gefördert werden, die im öffentlichen oder in einem besonderen öffentlichen Interesse liegen. Die Kommission regt an, dass sich Länder und Kommunen auf einen bestimmten Prozentsatz ihres Haushalts festlegen, der jährlich für die Förderung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung zur Verfügung steht. Mit der Garantie einer flächendeckenden Grundversorgung soll auch die Infrastruktur für das Nachholen von Schulabschlüssen, für die Sprach- und Integrationsförderung von Zuwanderern und für die Förderung des Erwerbs von internationaler Kompetenz (z.B. Sprach- und kulturelle Kompetenz) bei Deutschen bereitgestellt werden.

Abbildung 5: Kofinanzierung des Lebenslangen Lernens – Instrumente und Inputs der Akteure

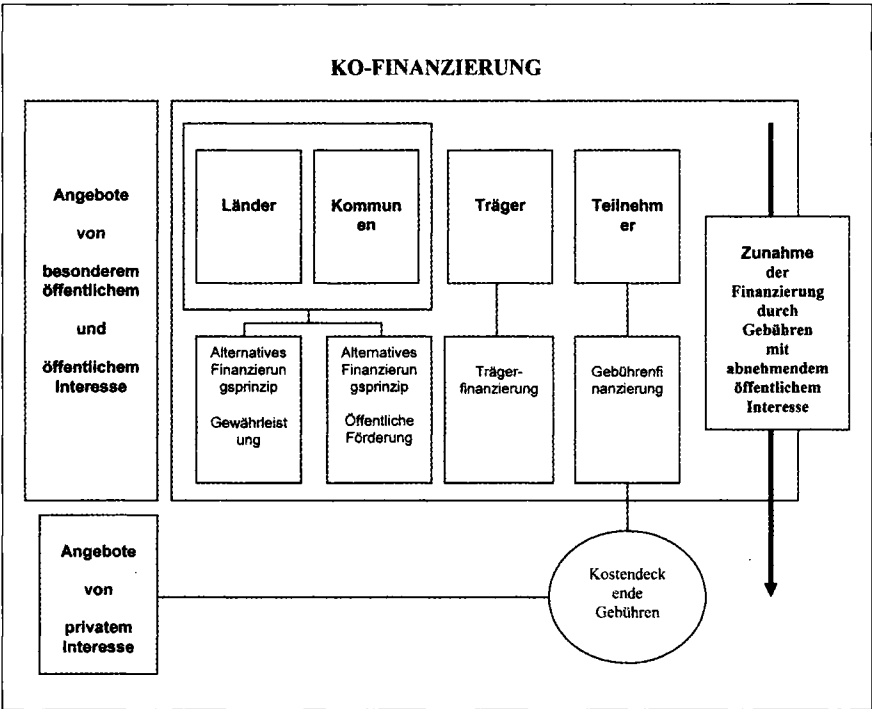


Quelle: Expertenkommission (2004), Abschlussbericht, Manuskriptfassung S. 189

Es wird hier unterstellt, dass die allgemeine, politische und kulturelle Weiterbildung neben der üblicher Weise angenommenen Konsumdimension auch Investitionscharakter hat und dass zwischen ihr und der beruflichen Weiterbildung nicht nur Abgrenzungsprobleme sondern zugleich Komplementaritäten bestehen, welche ihr externen Nutzen zuschreiben. Ferner wird angenommen, dass es ein öffentliches, z.T. ein besonderes öffentliches Interesse an der Förderung bestimmter Inhalte gibt, wie unter 4. ausgeführt. Um diesem Interesse gerecht zu werden, wird erstens die Stabilisierung der flächendeckenden Grundversorgung mit Angeboten und zweitens die Erweiterung des Angebots angesichts der demografischen Entwicklung und des wachsenden Bedarfs an lebenslangen Lerngelegenheiten für erforderlich gehalten. Um dieses Ziel zu ermöglichen, hat die Kommission die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mittels einer institutionellen Sockelfinanzierung durch die Länder und Gemeinden mit einem festen Prozentsatz des jährlichen Haushalts als Untergrenze angeregt. Abb. 6 veranschaulicht die Finanzierungsmodi, welche schon bislang im Bereich

der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung vorherrschen. Die Empfehlungen der Kommission zielen darauf ab, diese Modi zu stabilisieren, indem erstens durch Festlegung einer Untergrenze (in Form eines bestimmten Ausgabenanteils an den Haushalten der Länder und Gemeinden) ein höheres öffentliches Finanzierungsvolumen als bisher garantiert und zweitens eine Annäherung der Pro-Kopf Ausgaben der Länder angestrebt werden soll.

Abbildung 6: Finanzierung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung



Quelle: Eigene Darstellung der Expertenkommission in ihrem Abschlussbericht (Manuskriptfassung S. 200).

7.2 Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und Bildungsförderungsgesetz

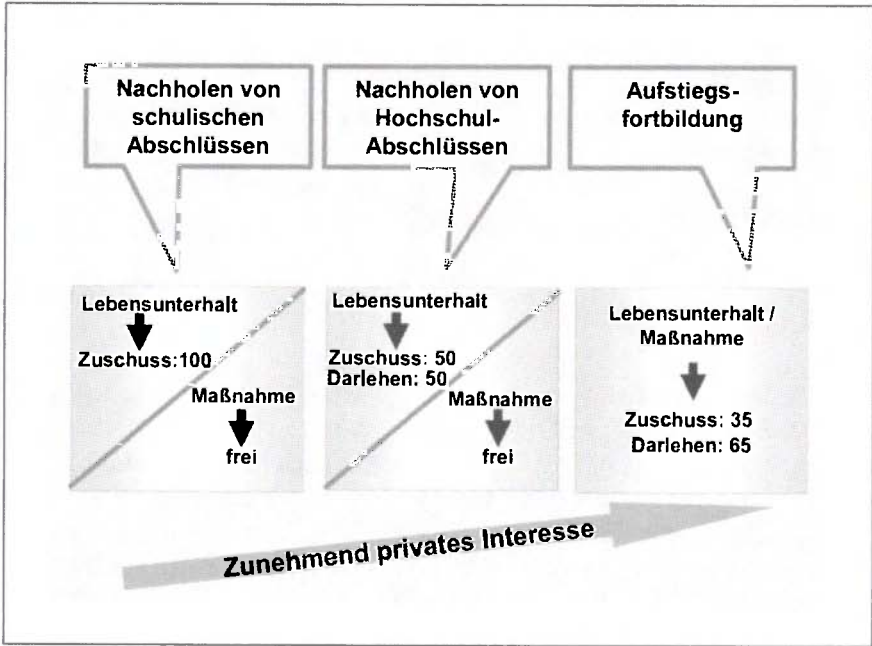
Die Kommission empfiehlt, Maßnahmekosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen mit

niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen durch Zuschüsse und Darlehen zu fördern. Die vorgeschlagenen neuen Instrumente sollen mit dem bereits bestehenden AFBG in einem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz zusammengefasst und zu einer konsistenten und allgemein verständlichen Erwachsenenförderung ausgebaut werden.

Langfristig sollen die Leistungen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und dem BAföG in einem einheitlichen Bildungsförderungsgesetz zusammengefasst werden. Die bisherigen Bildungstransfers an die Eltern sollten dann in Form eines Bildungsgeldes direkt an die Lernenden ausgezahlt werden. Alle Transfers sollten harmonisiert und von einheitlichen Kriterien abhängig gemacht werden.

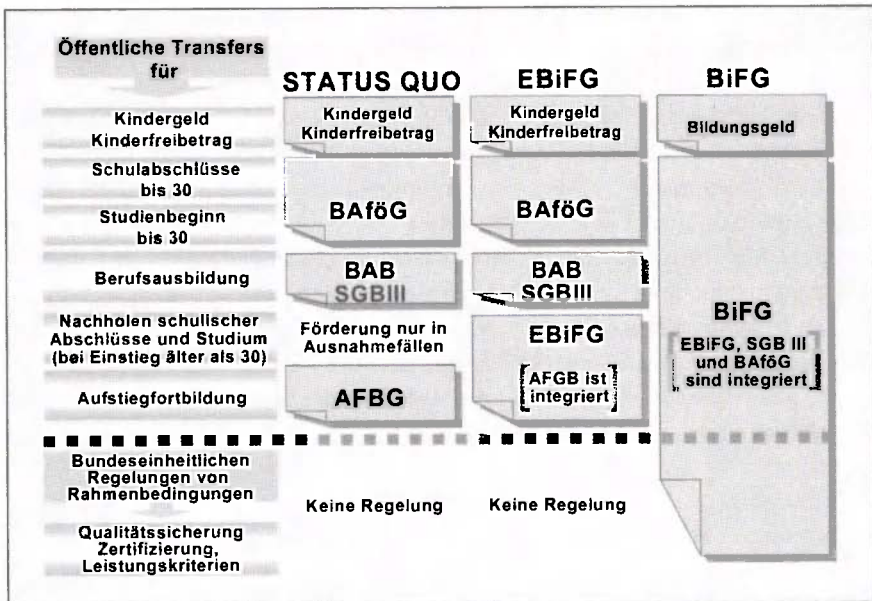
Die Finanzierungsverantwortung von Bund und Ländern in der Bildungsförderung von Erwachsenen sollte neu geregelt werden. Das Erwachsenenbildungsförderungsgesetz soll wegen der Dringlichkeit der Neuordnung der Finanzierung des Lebensunterhalts erwachsener Lerner zeitlich vorgezogen werden.

Abbildung 7: Staffelung der Förderung nach öffentlichem und privatem Interesse



Quelle: Expertenkommission, Abschlussbericht, Manuskriptfassung, S. 214

Abbildung 8: Öffentliche Förderung des Lebensunterhalts: (Status quo im Vergleich zu den Kommissionsempfehlungen, eigene Darstellung)



Quelle: Expertenkommission, Abschlussbericht, Manuskriptfassung, S. 217

Der Bund soll die Kompetenz für die Regelung der Rahmenbedingungen für Lebenslanges Lernen erhalten, die zusammen mit der individuellen Bildungsförderung in einem Gesetz geregelt werden soll. Die Empfehlung ist so konzipiert, dass sie stufenweise realisiert werden kann.

7.3 Bildungssparen

Die Kommission schlägt vor, die staatliche Förderung nach dem 5. Vermögensbildungsgesetz (VermBG) um die Möglichkeit zu erweitern, auch ein Bildungssparen staatlich zu fördern. Damit sollen auch für bisher bildungsferne Personengruppen mit niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen Anreize gesetzt werden, einen Teil ihres Einkommens in Lebenslanges Lernen zu investieren. Auch sollen alle erwachsenen Lernenden ein Darlehen für Bildungszwecke aufnehmen können. Die vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers können in das Bildungskonto eingebracht werden. Es ist wünschenswert, dass dies in Tarifverträgen geregelt und konkretisiert wird.

Die Mittel sollen in Kombination mit der Förderung nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz, nach Sozialgesetzbuch (SGB) III, im Kontext von betrieblichen Maßnahmen oder auch für allgemeine, politische und kulturelle Weiterbildung einsetzbar sein. Auf Grund ihrer Zweckbestimmung sollen sie insolvenzgesichert und vor staatlichen Zugriffen, z.B. auf das Vermögen Arbeitsloser, geschützt werden.

7.4 Lebenslanges Lernen in Unternehmen

Es ist nicht originäre Aufgabe des Staates, betriebliche Weiterbildung zu finanzieren. Der Staat kann allerdings die Rahmenbedingungen für betriebliche Weiterbildungsinitiativen verbessern, Vorreitermodelle fördern, um für effektivere Methoden und ihre breite Nutzung zu werben und um die Lernkosten der Unternehmen zu reduzieren bzw. gezielt eingreifen, wenn der Markt versagt. Die Kommission schlägt vor, Vereinbarungen zum Lebenslangen Lernen und zu Lernzeitkonten zwischen den Sozialpartnern gezielt zu fördern. Hierbei müssen gesetzliche Regelungen zur Insolvenzsicherung der Guthaben auf den Lernzeitkonten der Beschäftigten geschaffen werden. Des weiteren schlägt die Kommission vor, durch eine nachgelagerte Besteuerung der Einzahlungen auf die Lernzeitkonten sowie durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von freiwilligen Vereinbarungen zur Umlagefinanzierung wie in der Bauwirtschaft die Beteiligung an Lebenslangem Lernen im Unternehmen zu erhöhen. Betriebliche Aktivitäten zur stärkeren Förderung der Weiterbildung von An- und Ungelernten sollen unterstützt werden. Insbesondere eine Verzahnung betrieblicher mit öffentlich geförderten Maßnahmen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz oder nach dem SGB III für an- und ungelernte Beschäftigte hält die Kommission für erstrebenswert. Auch sollen gemeinsame Einrichtungen der Tarifpartner zur Förderung der Weiterbildung auf Branchenebene gefördert werden, wenn diese auch übergeordnete Ziele im öffentlichen Interesse wahrnehmen. Für Bildungsmaßnahmen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz sollen Beschäftigte mit einem Rückkehrrecht unter Berücksichtigung betrieblicher Belange freigestellt werden. Es sollen neue Instrumente der Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft von kleinen und mittleren Unternehmen erprobt werden. Die Kommission schlägt hierzu einen breit angelegten Modellversuch für kleine und mittlere Unternehmen vor. Schließlich soll angesichts der hohen Arbeitsmarktrisiken von Leiharbeitnehmern künftig ein stärkerer Schwerpunkt auf die Qualifizierung dieser Gruppe gelegt werden.

7.5 Lebenslanges Lernen nach dem SGB III

Die Untersuchungen im Auftrag der Kommission haben gezeigt, dass nicht Ältere an sich, sondern an- und ungelernte Beschäftigte in allen Altersgruppen unzureichend an Qualifizierung teilnehmen. Die Kommission empfiehlt daher eine flexiblere Förderung dieses Personenkreises. So sollen nicht nur Maßnahmen gefördert werden, die mit einem Berufsabschluss enden, sondern auch anerkannte Module, die zu solchen Abschlüssen hinführen können. Es werden weiterhin empfohlen: eine Stärkung der individuellen Bildungsbemühungen von Arbeitslosen durch Ruhen des Arbeitslosengeldanspruchs bei eigeninitiiertem Weiterbildung, eine weniger starre Handhabung der prognostizierten Verbleibsquote bei Weiterbildungsmaßnahmen zur Vermeidung negativer Selektionseffekte, die professionelle, an bundesweiten Mindeststandards ausgerichtete Qualitätssicherung sowie die Entwicklung einheitlicher Methoden des Profiling in Kooperation mit anderen großen Förderern und Trägern der allgemeinen wie beruflichen Weiterbildung.

7.6 Integrationskurse für Zuwanderer und Flüchtlinge

Die Kommission schlägt vor, entsprechend den Regelungen des Zuwanderungsgesetzes für künftige Zuwanderer einen Rechtsanspruch auf Integrationsmaßnahmen bei gleichzeitiger Teilnahmepflicht zu schaffen. Dieser Rechtsanspruch soll sich auch auf neu zuwandernde Aussiedler erstrecken, die ähnlichen Integrationsproblemen gegenüber stehen und ähnliche Arbeitsmarktrisiken tragen wie zuziehende Ausländer. Daneben soll einem jährlich nach Maßgabe der öffentlichen Haushaltslage zu bestimmenden Kontingent bereits hier ansässiger Ausländer und Aussiedler die Möglichkeit zur Teilnahme an Integrationskursen eröffnet werden. Es wird darüber hinaus empfohlen, jugendlichen Flüchtlingen eine Arbeitserlaubnis zum Zweck der Aufnahme einer Ausbildung im dualen Ausbildungssystem zu erteilen.

7.7 Steuerpolitik

Die Kommission spricht sich im Lichte der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes für eine Weiterentwicklung der Berücksichtigung von Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung im Einkommensteuerrecht und dessen Neuordnung im Anschluss an die Entscheidungen über die von der Kommis-

sion vorgeschlagenen Maßnahmen zur direkten Finanzierung Lebenslangen Lernens aus. Sie empfiehlt, Lernzeitkonten nachgelagert zu besteuern, wenn durch dieses Instrument aufgrund von Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen insbesondere ungelernte und gering qualifizierte Beschäftigtengruppen sowie ältere Arbeitnehmer zur Weiterbildungsteilnahme angeregt werden.

7.8 Institutionelle Rahmenbedingungen

Um die Bildungsbeteiligung zu erhöhen, ist die Bereitstellung von Geld allein bei weitem nicht ausreichend. Aus Sicht der Kommission sind folgende Rahmenbedingungen und ihre gezielte Anpassung an die Erfordernisse der Prozesse des Lebenslangen Lernens von zentraler Bedeutung: Transparenz der Angebote und individuelle Bildungsberatung, Anwendung erprobter Methoden des Bildungsprofiling, trägerunabhängige Qualitätssicherung, Entwicklung von Weiterbildungsmodulen und Abschlüssen im Zusammenhang der Neuordnung von Berufen und von zusätzlichen anerkannten Weiterbildungsabschlüssen, Einführung von Zertifizierungsverfahren für die Anerkennung auch informell erworbener und schulischen bzw. betrieblichen Qualifikationen gleichwertiger Kompetenzen, zeitliche wie inhaltlich-thematische Flexibilisierung der Weiterbildungsangebote für Erwachsene (Modularisierung), lernförderliche Formen der Arbeitsorganisation, Stärkung der Lernanreize durch Arbeitsplatz- und Produktgestaltung.

7.9 Bund-Länder-Kompetenzen

Die Kommission hält folgende Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen für sinnvoll: (1) Der Bund hat nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz für die individuelle Ausbildungsförderung („für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen...“) und ist damit auch für das von der Kommission vorgeschlagene Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und das Bildungsförderungsgesetz zuständig. (2) Die Länder tragen die mit dem Erwachsenenbildungsförderungs- und dem Bildungsförderungsgesetz im Zusammenhang stehenden Maßnahmekosten. Im Gegenzug finanziert der Bund die Kosten für die Finanzierung des Lebensunterhalts für das Nachholen von Bildungsabschlüssen. (3) Die Bewältigung von Migration gehört zu den klassischen Aufgaben des Bundesstaates. Deshalb soll auch für die Finanzierung

der Eingliederungskurse von Migranten eine bundeseinheitliche Regelung gelten. (4) Der Bund erhält eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Regelung von Rahmenbedingungen für lebenslanges Lernen (Beratung, Bildungsprofiling, Zertifizierung, Qualitätssicherung, Anerkennung informell erworbener Qualifikationen). (5) Studienkonten bzw. – weiter gefasst – staatlich gewährte Bildungszeitkonten müssen, wenn sie eine Übertragung der Ansprüche von einem Bildungsbereich in einen anderen und von einem Bundesland zum anderen möglich machen sollen, bundeseinheitlich geregelt werden.

8. Ausblick: Die Potenziale der Instrumente liegen in der Verknüpfung

Die Empfehlungen der Kommission sind so angelegt, dass Ressourcen aus unterschiedlichen Quellen miteinander kombiniert werden können. So ist vorstellbar, dass ein Beschäftigter ohne beruflichen Abschluss sich für das Nachholen eines Schulabschlusses beurlauben lässt, seinen Bedarf an Lernzeit aus dem betrieblichen Lernzeitkonto deckt und seinen Unterhalt aus seinem Bildungssparkonto oder betrieblichen Lernzeitkonto aufstockt. Oder ein Arbeitsloser soll die Möglichkeit haben, seinen Anspruch auf Arbeitslosengeld ruhen zu lassen, um mit Mitteln des Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes zunächst einen Schulabschluss nachzuholen, der ihm anschließend den Eintritt in eine berufliche Qualifizierungsmaßnahme im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eröffnet. Besser und wahrscheinlich auch kürzer als die konsekutive Gestaltung wäre die Kombination von Allgemein- und Berufsbildung. Erforderlich ist eine Kooperation der Institutionen, um hier die sich bietenden und erforderlichen Gestaltungs- und Kombinationsmöglichkeiten ausschöpfen zu können.

Die Kommission empfiehlt, bei der Umsetzung der Empfehlungen solche Kombinationsmöglichkeiten institutionell zu ermöglichen und praktisch zu fördern. Nur so lassen sich die Potenziale der vorgeschlagenen Instrumente voll entfalten. Dies erfordert eine enge und effiziente Kooperation der unterschiedlichen Fördereinrichtungen. Gerade wegen dieser Verknüpfungsmöglichkeiten sind die Empfehlungen der Kommission als Gesamtpaket entwickelt worden.

Um die Bildungsbeteiligung zu erhöhen, ist die Bereitstellung von Geld bei weitem nicht ausreichend. Die von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente werden nicht greifen, wenn sie nicht in ein bildungsfreundliches Umfeld eingebettet sind. Dazu gehören „weiche“ Faktoren, wie die positive Be-

wertung von und Ermunterung zu Lebenslangem Lernen, die Würdigung und Belohnung individueller in den Unternehmen und im sozialen Umfeld, aber auch bei aller Kritik an Mängeln in unserem Bildungssystem die gesellschaftliche Anerkennung der Leistungen des Personals in Bildungseinrichtungen. Diese „weichen“ Faktoren sollten nicht unterschätzt werden, da oft hier der Grundstein für Motivation auf Seiten der Lernenden aber auch der Lehrenden gelegt wird. Die Kommission plädiert daher ausdrücklich dafür, dass die notwendigen Reformen im Bildungssystem nicht mit einem Generalverdacht gegen die Effizienz von Bildungseinrichtungen und ihres Outputs begründet werden.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Grabka/Kirner 2002 sowie Bock-Famulla 2002, Kucera/Bauer 2000; Vgl. auch Woodhall 1995, S. 25.
- 2 Vgl. Friedman 1974.
- 3 Vgl. Palacios 2003, S. 4 ff.
- 4 Vgl. Timmermann 1998.
- 5 Malkin/Wildavsky 1991.
- 6 Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (2004), Manuskriptfassung, S. 198 ff.
- 7 Vgl. zur Legitimation der Rolle des Staates in der Weiterbildung ausführlich Timmermann 1998.
- 8 Vgl. OECD 2003.
- 9 siehe dazu Expertenkommission (2004), Abschlussbericht, Kapitel 2.2.

Literatur

- Bock-Famulla, K. (2002): Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten. Gutachten im Auftrag der GEW. Bielefeld.
- Buttler, F./Tessaring, M. (1993): Humankapital als Standortfaktor. Argumente zur Bildungsdiskussion aus arbeitsmarktpolitischer Sicht. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 26. (4), 467–476.
- Ewerhart, G. (2003): Ausreichende Bildungsinvestitionen in Deutschland? Bildungsinvestitionen und Bildungvermögen in Deutschland 1992–1999. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 266, Nürnberg.
- Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (2002) (Hrsg.): Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht. Bielefeld.

- Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (2004) (Hrsg.): Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft. Schlussbericht. Bielefeld.
- Friedman, M. (1974): Die Rolle des Staates im Erziehungswesen. In: Hegelheimer, A. (Hrsg.): Texte zur Bildungsökonomie, Frankfurt-Berlin-Wien. S. 180 ff.
- Grabka M./Kirner E. (2002): Einkommen von Haushalten mit Kindern. Finanzielle Förderung auf erste Lebensjahre konzentrieren. In: DIW-Wochenbericht 32.
- Kucera, K. M./Bauer, T. (2000): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Bern.
- Malkin, J./Wildavsky, A. (1991): Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned. In: Journal of Theoretical Politics, 4 (3), 255–278.
- OECD (2003): The Policy Agenda for Growth. An Overview of the Sources of Economic Growth in OECD Countries, Paris.
- OECD (2006): Bildung auf einen Blick 2006. Paris 2007.
- Palacios, M. (2003): Options for financing lifelong learning, World Bank Policy Research Paper 2994, März 2003, Washington DC.
- Timmermann, D. (1998): Öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung, in: Elsner, W./Engelhardt, W.-W./Glastetter, W. (Hrsg.): Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung, Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute, Berlin S. 335–354.
- Woodhall, M. (1995): Returns to Education. In: Carnoy M. (ed.): International Encyclopedia of Economics of Education, 2.ed., Oxford, New York, Tokyo, et. al. 24–28.

Kurzbiographie

Dieter Timmermann, Prof. Dr. rer. pol., Lehrstuhl für Bildungsökonomie, Bildungsplanung und Bildungspolitik an der Universität Bielefeld (1982). Studium und akademische Tätigkeit an den Universitäten Bonn, Berlin (TU), Stanford (Department of Economics and School). Mitherausgeber des „Economics of Education Review“, Vorsitzender der Kommission der Bundesregierung „Finanzierung des Lebenslangen Lernens“ (2001). Rektor der Universität Bielefeld seit 2001. Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Kosten und Finanzierung von Bildung, Effizienz und Effektivität im Bildungswesen, Steuerungsprobleme des Bildungswesens und im Bildungssystem.

Anschrift: Universität Bielefeld, Universitätsstr. 25, 33615 Bielefeld,
E-Mail: dieter.timmermann@uni-bielefeld.de