

Schlussbericht

der

**unabhängigen
Expertenkommission**

Finanzierung Lebenslangen Lernens:

Der Weg in die Zukunft

28. Juli 2004

Vorwort

Mit diesem Band legt die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ ihren Schlussbericht vor. Sie kommt damit dem ihr erteilten Auftrag nach. Die von der Bundesministerin für Bildung und Forschung, Edelgard Bulmahn, auf Beschluss des Bundestages eingesetzte Kommission hatte sich am 23. Oktober 2001 konstituiert. Sie war mit fünf Expertinnen und Experten besetzt und im Rahmen ihres Auftrags unabhängig. Die Mitglieder der Expertenkommission waren:

Prof'in Dr. Uschi Backes-Gellner, Lehrstuhl für BWL, insbes. empirische Methoden der Personalökonomik, Universität Zürich,

Prof'in Dr. Gisela Färber, Professorin für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (stellvertretende Kommissionsvorsitzende),

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Vizepräsident des Instituts Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Professor für Soziologie, Universität Duisburg-Essen,

Prof. Dr. Bernhard Nagel, Professor für Wirtschaftsrecht, Universität Kassel,

Prof. Dr. Dieter Timmermann, Rektor der Universität Bielefeld, Professor für Bildungsökonomie, Bildungsplanung und Bildungspolitik (Kommissionsvorsitzender).

Der Expertenkommission war eine Geschäftsstelle zur Seite gestellt, deren Aufgaben in der wissenschaftlichen Aufarbeitung der durch die Kommissionsarbeit aufgeworfenen Themen und Fragen sowie in der administrativen Unterstützung der Kommission bestanden. Mitglieder der Geschäftsstelle waren Eckhart Curtius (Geschäftsstellenleiter), Stefan Hummelsheim, Dr. Roman Jaich und Renée Krebs (wissenschaftliche Mitarbeiter) sowie Hans-Jürgen Bienefeld (Assistent).

Die Kommission hatte den Auftrag, neue Strategien für die Finanzierung Lebenslangen Lernens zu entwerfen. Diese sollen zu einem tragfähigen Gesamtkonzept der Finanzierung Lebenslangen Lernens führen, das sowohl die individuellen Teilnahmechancen insbesondere von Personen aus bildungsfernen und -benachteiligten Gruppen erhöht als auch gesellschaftliche und betriebliche Erfordernisse sowie die Verteilungs- und Umverteilungsspielräume berücksichtigt.

Im Zentrum des Kommissionsauftrags stand die Entwicklung neuer Finanzierungsoptionen und -elemente, die unter Berücksichtigung bisheriger Finanzierungsströme in Szenarien realistischer Organisationsmodelle der Finanzierung Lebenslangen Lernens münden sollen. Dabei sollen die von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente gleichzeitig die Lern- und Bildungsbereitschaft sowie die Eigenverantwortung der Individuen stimulieren und stärken. Von der Kommission wurde ferner erwartet, dass sie ihre Überlegungen auf die Phasen nach der Erstausbildung konzentriert und dabei über den Bereich des beruflichen Lernens hinaus auch die Lernaktivitäten mit allgemeinen, kulturellen oder politischen Inhalten einschließt.

Die Vorschläge der Kommission sollen insbesondere an folgenden bildungspolitischen Zielen ausgerichtet sein:

- Erhöhung der Bildungsbeteiligung in Deutschland,
- Schaffung von Anreizen für Lebenslanges Lernen,
- Verbesserung der Förderung aller Begabungen.

Die Kommission hat sich mit nahezu allen in der Wissenschaft wie im politischen Raum diskutierten Finanzierungsinstrumenten intensiv befasst. Sie hat dabei deren Vor- und Nachteile im Hinblick auf die Realisierung der Ziele ihres Auftrages erörtert und bewertet. Dazu wurden Experten aus der Weiterbildungspraxis und Weiterbildungspolitik angehört und Gutachten vergeben, deren wesentliche Befunde in diesem Schlussbericht referiert werden. Schließlich hat die Kommission Finanzierungslösungen ausgewählter europäischer Länder, sowohl durch das Studium einschlägiger Dokumente als auch durch Anhörungen von Experten aus diesen Ländern geprüft. Für die weiterführende Analyse und die Bewertung von Optionen wurden Studienreisen in fünf EU-Länder unternommen, deren Finanzierungsmodalitäten sich in den vorangegangenen Analysen als besonders interessant herausgestellt hatten (Frankreich, England, Dänemark, Schweden und Italien).

Anknüpfend an den Zwischenbericht formuliert die Kommission in der Einleitung noch einmal ihr Begriffsverständnis von Lebenslangem Lernen. Ferner wird das gesellschaftliche Leitbild beschrieben, in das diese Definition und die hierauf bezogenen Finanzierungsvorschläge eingebettet sind. Schließlich werden die mit den Kommissionsempfehlungen verfolgten Ziele benannt.

Im zweiten Kapitel geht es um die gesellschaftlichen Trends und Herausforderungen, welche Lebenslanges Lernen für alle Gesellschaftsmitglieder notwendig machen und zugleich für die Individuen, die Betriebe und die Gesellschaft als nützlich erweisen.

Im dritten Kapitel möchte die Kommission die Leser an den – notwendigerweise selektiven - Erfahrungen, Eindrücken und Einsichten teilhaben lassen, welche sie durch die Länderbesuche gewinnen konnte und durch die sie sich im Hinblick auf ihre Vorschläge anregen ließ.

Das vierte Kapitel stellt den Kern des Schlussberichts dar. In ihm präsentiert die Kommission ihre Empfehlungen zur Finanzierung Lebenslangen Lernens in Deutschland. Auch hier folgt sie dem Ressourcenmodell und dem Finanzierungsbegriff, die sie im Zwischenbericht definiert hatte. Dabei wird in einem ersten Schritt die Gesamtarchitektur der Empfehlungen dargestellt. In einem zweiten Schritt werden die einzelnen Finanzierungsempfehlungen und -instrumente im Detail vorgestellt. Der Schlussbericht endet mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Eigenschaften der Empfehlungen und mit einem Ausblick auf die politischen Entscheidungs- und Handlungsschritte.

Vorwort, Einleitung sowie die Kapitel 2 und 3 wurden von der Kommission einstimmig verabschiedet. Kapitel 4 fand eine Gegenstimme, die mit der nicht akzeptierten Platzierung der Minderheitsvoten in der Gliederung begründet wurde. Der Gesamtbericht wurde von der Kommission mit 4:1 Stimmen verabschiedet.

Die Kommission dankt dem BMBF und seinen Mitarbeitern sowie dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. als Projektträger für die geleistete Unterstützung. Insbesondere dankt sie der Mitarbeiterin und den Mitarbeitern der Geschäftsstelle. Ferner dankt die Kommission der OECD und dem BMBF für die Gelegenheit, die Anlage des Schlussberichts und die im Bericht referierten Befunde auf der internationalen Konferenz "Policies to strengthen incentives and mechanisms for co-financing lifelong learning" zu präsentieren, die vom 8. bis 10. Oktober 2003 auf dem Petersberg bei Bonn stattgefunden hat. Schließlich dankt die Expertenkommission Herrn Peter Ochs für seine Unterstützung bei der Abfassung des Schlussberichts.

Für den Schlussbericht gilt Im Übrigen, dass die Kommission bemüht war, die Subjektförmigkeit geschlechtsneutral zu nutzen. Sofern ausnahmsweise die männliche Form gewählt wurde, steht sie stellvertretend für beide Geschlechter.

Zusammenfassung

Auftrag und Ziel

Die Kommission hatte den Auftrag, neue Strategien zur Finanzierung Lebenslangen Lernens zu entwerfen. Diese sollen zu einem tragfähigen Gesamtkonzept führen, das sowohl die Chancen für die Individuen, insbesondere für bildungsferne und benachteiligte Gruppen, als auch betriebliche und gesellschaftliche Erfordernisse sowie Verteilungs- und Umverteilungsspielräume berücksichtigt.

Die Kommission hat mit dem Einsetzungsauftrag vom 23.10.2001 ihre Arbeit aufgenommen. Sie hat in diesem Zeitraum Sachverständige angehört, eigene Gutachten vergeben und Studienreisen in benachbarte europäische Länder unternommen.

Im Zentrum der Empfehlungen, welche die Kommission mit diesem Bericht vorlegt, stehen Finanzierungsvorschläge. Diese sind darauf gerichtet, Innovationen und wirtschaftliches Wachstum zu fördern, individuelle Eigenverantwortung zu stärken und Chancen zur Teilhabe am beruflichen und gesellschaftlichen Leben zu verbessern sowie zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beizutragen.

Lebenslanges Lernen umfasst im Verständnis der Kommission die Gesamtheit allen formalen, non formalen und informellen Lernens über den gesamten Lebenszyklus eines Menschen hinweg. In der praktischen Ausgestaltung sollen bisher stark segmentierte Bildungsbereiche stärker verzahnt werden. Lernangebote sollen inhaltlich, zeitlich und räumlich derart miteinander verkoppelt sein, dass die Lerner für sich systematische, durchlässige und zertifizierbare Lernprozesse gestalten können. Die Kommission hat sich auftragsgemäß, aber schwerpunktmäßig mit dem Lernen im Erwachsenenalter befasst.

Die Transformation der gegenwärtigen Weiterbildungslandschaft nach den Erfordernissen des Lebenslangen Lernens wird unzweifelhaft mehr Ressourcen erfordern. Alle Akteure, Individuen, Unternehmen und die öffentliche Hand werden mehr als in der Vergangenheit in Bildung investieren müssen. Der Finanzierungsbeitrag der Individuen soll dabei in einem ausgewogenen Verhältnis zu eigenem Einkommen und Vermögen und zu dem Nutzen stehen, den sie aus den Bildungsmaßnahmen ziehen. Das Engagement der Unternehmen soll durch die vorgeschlagenen Instrumente gefördert werden. Besondere Beachtung gilt dabei insbesondere denjenigen kleinen und mittleren Unternehmen, die bisher

die Möglichkeiten und Angebote zu Lebenslangem Lernen zu wenig oder nicht genutzt haben.

Bestandsaufnahme

Im Diagnoseteil ihres Berichtes stellt die Kommission empirische Befunde zur Begründung der Notwendigkeit verstärkter Investitionen in Lebenslanges Lernen und ihrer Empfehlungen aus den Perspektiven von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit, Eigenverantwortung und Förderung individueller Chancen sowie Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes dar.

Teilnahme und Teilhabe an den Prozessen des Lebenslangen Lernens sind nach wie vor in unserer Gesellschaft ungleich verteilt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ergeben sich daraus unausgeschöpfte Wachstumspotenziale. Die arbeitsmarktpolitische Perspektive verweist außerdem auf individuelle Beschäftigungsrisiken und die Gefahr der Verfestigung von Arbeitslosigkeit. Auf betrieblicher Ebene hemmen ungenutzte Arbeitskraftpotenziale und verpasste Anpassungschancen das Produktivitätswachstum. Sozial- und bildungspolitisch wird die Gefahr struktureller Verfestigung sozialer Ungleichheit gesehen. Aus Sicht des Individuums zeigen sich Probleme unzureichender Anreize und eingeschränkter Zugangsmöglichkeiten. Mit Blick auf den bereits regional und sektoral auftretenden Fachkräftemangel und die Entwicklungslinien des demografischen Wandels sollte dabei den bisher nicht ausgeschöpften Lernpotenzialen besondere Beachtung zukommen.

Die Friktionen in individuellen Bildungskarrieren haben zugenommen. Dies ist an steigenden Zahlen von Bildungsabbrechern abzulesen. Daher müssen Angebote einer „zweiten Chance“ Schlüsselemente eines Konzeptes Lebenslangen Lernens sein.

Dabei ist im Prinzip davon auszugehen, dass sich Lernen aus individueller Perspektive lohnt. Studien zum subjektiven Nutzen der Weiterbildungsbeteiligung belegen über alle Altersgruppen und sozioökonomischen Merkmale hinweg diese Einschätzung. 70% bis 90% der Befragten geben an, dass ihnen die berufliche Weiterbildung Vorteile gebracht habe. Bei der Einkommensentwicklung gilt dies besonders für die Altersgruppe der 20- bis 44-Jährigen (in Westdeutschland). Für die jüngere und mittlere Altersgruppe reduziert sich außerdem das Risiko von Arbeitslosigkeit. Allerdings gibt es auch systematische und stabile Unterschiede im individuellen Weiterbildungsverhalten, die unter anderem auf unterschiedliche Bildungsrenditen hindeuten.

Die mit Abstand geringste berufliche Weiterbildungsbeteiligung findet sich bei Arbeitern bzw. Arbeiterinnen, die eine ausführende Tätigkeit ausüben. Ein niedriger Schul- und ein geringer beruflicher Bildungsabschluss korrespondieren mit einer geringen Partizipation an Weiterbildung im späteren Leben. Ebenfalls deutlich unterdurchschnittlich fallen die Weiterbildungsaktivitäten bei Teilzeitbeschäftigung und noch erheblich niedriger bei geringfügiger Beschäftigung aus. Demgegenüber wird Weiterbildung insbesondere von denjenigen wahrgenommen, die bereits durch ihre allgemeine und berufliche Ausbildung über eine gute Grundlage verfügen.

Unter den großen europäischen Ländern hat die Bundesrepublik Deutschland bei weitem den höchsten Anteil ausländischer Bevölkerung. Die Folgen der hohen Arbeitslosigkeit und der geringen Beschäftigungsquote der Migrantinnen und Migranten sind gravierend. Für viele der neu Zuwandernden ist aber Weiterbildung das Eintrittsticket in den Arbeitsmarkt. Dabei geht es neben dem Spracherwerb auch um das Nachholen von schulischen und beruflichen Abschlüssen sowie um die Anpassung erworbener beruflicher Qualifikationen. Auch bei den schon ansässigen Zuwanderern stellen unzureichende Sprachkenntnisse ein wesentliches Integrationshemmnis dar.

Das zahlenmäßige Verhältnis der Alterskohorten im Erwerbsleben wird sich in den nächsten zwei Jahrzehnten gravierend zugunsten der älteren Jahrgänge verschieben. Der Anteil der Älteren, über 50-Jährigen am Erwerbspersonenpotenzial wird von heute 22% auf 36% im Jahr 2020 steigen, ihre absolute Zahl wird einen Zuwachs von über 50% erfahren. Der Befund einer deutlich unterdurchschnittlichen Partizipation Älterer an Weiterbildungsmaßnahmen steht ihrer Beschäftigungsfähigkeit im Wege. Deren Verbesserung ist aber für die Bewältigung der Probleme der demografischen Entwicklung unabdingbar.

Frauen weisen prinzipiell die gleichen Weiterbildungsmuster auf wie Männer. Allerdings haben sie ein Problem, das bei Männern so nicht besteht: Das der Vereinbarung von Kinderbetreuungspflichten oder der Pflege von Familienangehörigen mit Weiterbildungsinteressen. Frauen mit Kindern partizipieren nur in geringem Umfang an Weiterbildung. Bei Männern zeigt sich dagegen normalerweise keine geringere Weiterbildungsbeteiligung, wenn Kinder im Haushalt leben – außer es handelt sich um allein erziehende Männer, die ebenfalls ein erhöhtes Nichtteilnahmerisiko aufweisen.

Lebenslanges Lernen setzt auch ein hohes Engagement von Unternehmen voraus, die heute schon wichtige Anbieter und Finanziere von Weiterbildung sind. Ein besonderes

Augenmerk sollte dabei auf kleine und mittlere Unternehmen gelegt werden, da der Anteil der weiterbildungsaktiven Betriebe mit abnehmender Betriebsgröße erheblich sinkt. Eine Beschäftigung in kleinen und mittleren Unternehmen erhöht somit für Arbeitnehmer das Risiko der Nicht-Teilnahme an beruflicher Weiterbildung deutlich.

Das Lernen in der Arbeit gewinnt als dritter großer Bereich der beruflichen Bildung neben einer formalen Erstausbildung und formalisierter Weiterbildung zunehmend an Bedeutung. Da es weniger oder gar nicht formalisiert ist, wird es zum Teil nicht als Bildung, sondern als Organisationsentwicklung verstanden. Viele Arbeitsplätze bieten nach wie vor zu wenige Lernchancen. Dies behindert individuelle Entwicklungsmöglichkeiten und verringert langfristig die Mobilität der Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt. Zur Verringerung der Distanz zum Lernen und zu organisierten Lernprozessen vor allem bei Geringqualifizierten, sind insbesondere arbeitsplatznahe und informelle Lernformen und -methoden geeignet. So geben beinahe zwei von drei Nicht-Teilnehmern an, dass sie möglichst an konkreten Anwendungsbeispielen lernen wollen, um das Gelernte direkt einüben zu können, und dass sie am besten unter Anleitung eines Ausbilders/ Trainers statt alleine lernen.

Darüber hinaus sind die finanzielle Lage und subjektive Investitionsbereitschaft weitere Einflussfaktoren für das Weiterbildungsverhalten, wobei hier allerdings kein linearer Zusammenhang besteht, sondern ein Schwellenwertproblem erkennbar wird. Unterhalb eines bestimmten Einkommens scheint es kaum noch finanzielle Spielräume für lebenslanges Lernen zu geben. Daten der Einkommens- und Vermögensstatistik belegen, dass private Möglichkeiten zur Finanzierung von Weiterbildung bei vielen Haushalten mit geringem Nettoeinkommen, die über kein Geldvermögen verfügen und zum Teil verschuldet sind, nicht vorhanden sind. Fehlende oder geringe Bildungsabschlüsse sind hier überdurchschnittlich vertreten.

Die Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung ist zwar in der Langfristperspektive deutlich gestiegen, weist jedoch ab dem Jahr 2000 erstmals einen Rückgang auf. Wie bei der beruflichen Weiterbildung differiert die Beteiligung stark nach sozialen und ökonomischen Merkmalen. Allgemeines, politisches und kulturelles Lernen vermittelt den Menschen Grundorientierungen und Kompetenzen, damit sie den gesellschaftlichen Wandel auch in der privaten Lebenswelt konstruktiv mitgestalten können. Aus ihm erwachsen Interesse und Befähigung zu bürgerschaftlichem Engagement, ohne das viele Aufgaben der heutigen Zivilgesellschaft nicht mehr erfüllt werden können.

Länderbesuche

In allen aufgesuchten Nachbarländern ist die Kommission auf interessante Entwicklungen gestoßen. Die dort gewonnenen Einblicke in die zum Teil fortgeschrittene Praxis der Förderung lebenslangen Lernens lassen umso deutlicher werden, dass Deutschland sich in diesem Feld bewegen muss, um nicht den Anschluss zu verpassen.

Ein hoher Systematisierungsgrad und große Durchlässigkeit des gesamten Bildungssystems kennzeichnet lebenslanges Lernen in Dänemark. Es gibt ein weit entwickeltes öffentliches Fördersystem unter Einschluss einer „zweiten Chance“ für Jugendliche und Erwachsene. Dem steht eine individuelle Verpflichtung zur Wahrnehmung von Bildungsangeboten gegenüber. Bemerkenswert ist auch die hohe Einbindung der Sozialpartner.

Hervorzuheben ist in England die besondere Bedeutung, die der Eigenverantwortung der Lerner zugeschrieben wird. Bemerkenswert waren weiterhin die Erfolge eines Modellversuchs in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), der sich aufgrund seiner Verknüpfung von monetären Anreizen und intensiver Beratung positiv auf die Bereitschaft von KMU zur Beteiligung an lebenslangem Lernen ausgewirkt hat.

Die Einführung einer Umlage Anfang der 70er Jahre hat in Frankreich zu einem deutlichen Anstieg der Bildungsbeteiligung geführt. Dieses System zeichnet sich durch eine Kombination von gesetzlicher Mindestpflicht zu betrieblicher Weiterbildung und überbetrieblichen Fonds aus. Nach einer Vereinbarung zwischen dem Staat und den Sozialpartnern aus dem Jahr 2003 wurde die Fondsumlage erhöht und jedem Beschäftigten ein jährlicher Weiterbildungsanspruch von 20 Stunden eingeräumt.

In Italien wurden 1993 Weiterbildungsfonds eingeführt. In einem der Modellprojekte wurden in Südtirol allgemeine Weiterbildungsgutscheine erprobt. Es wurde berichtet, dass die Subventionierung von Bildung in dieser Form ohne flankierende, angepasste Rahmenbedingungen und Unterstützungsstrukturen wenig zielführend ist.

Bemerkenswert ist in Schweden die hohe Durchlässigkeit des Bildungssystems über alle Bildungs- und Altersstufen hinweg. Erwachsene Lerner erhalten, wenn sie Bildungsabschlüsse nachholen, eine staatliche Studienunterstützung. Eine Freistellungsregelung ermöglicht es Beschäftigten, an Angeboten des lebenslangen Lernens teilzunehmen.

Empfehlungen

Ausgangsüberlegungen

Die Eigenverantwortung für lebenslanges Lernen steigt im Erwachsenenalter. Die elterliche Verantwortung im Lernprozess der Kinder wird im Erwachsenenlernen durch die Eigen- und Selbstverantwortung der Lerner abgelöst. Dass Autonomie oft erst die Folge gelungener Bildungsprozesse ist und nicht in jedem Fall vorab vorausgesetzt werden kann, muss bei der Entscheidung über die Instrumente berücksichtigt werden.

Die Individuen sind angemessen an der Finanzierung von Bildung zu beteiligen. Ihr wichtigster Finanzierungsbeitrag ist der Verzicht auf Einkommen durch Erwerbsarbeit. Mit wachsendem privaten Interesse an Bildungsmaßnahmen sind angemessene Beiträge der Individuen zur Finanzierung des Lebensunterhalts und auch der Maßnahmekosten zu erwarten. Dabei ist eine Balance zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Subventionierung erforderlich.

Unternehmen tragen die Verantwortung für die betrieblichen Bildungsinvestitionen. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Unternehmen, die im betrieblichen Interesse liegende Weiterbildung ihrer Beschäftigten selbst zu finanzieren. Sofern betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen von den Beschäftigten initiiert werden und sie ihre Beschäftigungsfähigkeit auch über den Betrieb hinaus verbessern, kann eine Kostenteilung der Maßnahmen sinnvoll sein.

Auch die öffentliche Verantwortung für lebenslanges Lernen steigt in einer Wissensgesellschaft. Die Kommission geht davon aus, dass der Staat jedem Bürger freien Zugang zu einem bestimmten Niveau an Allgemeinbildung und zu einer beruflichen Erstausbildung gewährleistet. Viele Erwachsene verfügen aber nicht über diese Basisqualifikationen. Daher beschränkt sich die öffentliche Verantwortung 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 von Personen mit geringem Einkommen und Vermögen zu unterstützen, Liquiditätsprobleme zu überbrücken und das Ausfallrisiko zu tragen.

Finanzielle Grundlagen Lebenslangen Lernens sichern

Die Kommission strebt langfristig eine Neuordnung der Förderung des Lebenslangen Lernens an. Ziel ist ein einheitliches Bildungsförderungsgesetz, in dem alle Leistungen der Förderung erwachsener Lerner (mit Ausnahme derer nach dem SGB III) zusammengefasst werden. Mehrheitlich empfiehlt die Kommission, die bisher an die Eltern gezahlten Bildungstransfers in Form eines Bildungsgeldes direkt an die Lerner auszuzahlen. Vor allem das Nachholen von Schul-, Hochschul- und Berufsbildungsabschlüssen soll durch ein gestuftes System von Zuschüssen oder Darlehen gefördert werden. Die Empfehlung ist mit Blick auf die Finanzierungssituation der öffentlichen Haushalte so konzipiert, dass sie stufenweise realisiert werden kann.

Die Kommission empfiehlt wegen der Dringlichkeit der Neuordnung der Finanzierung des Lebensunterhalts erwachsener Lerner in einem ersten Schritt, Maßnahmekosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen mit geringem Einkommen und Vermögen durch Zuschüsse und Darlehen zu fördern. Die Leistungen für erwachsene Lerner werden in einem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBifG) zusammengefasst, in das auch das AFBG integriert wird.

Für Bildungsmaßnahmen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz sollen Beschäftigte mit einem Rückkehrrecht unter Berücksichtigung betrieblicher Belange freigestellt werden können.

Bildungssparen fördern

Die Kommission schlägt vor, die staatliche Förderung im Vermögensbildungsgesetz um die Möglichkeit zu erweitern, auch Bildungssparen staatlich zu fördern. Für bisher bildungsferne Personengruppen mit geringem Einkommen sollen damit besondere Anreize gesetzt werden, einen Teil ihres Einkommens in Lebenslanges Lernen zu investieren. Die Kommission empfiehlt außerdem die Ausweitung des zu fördernden Personenkreises auf Minderjährige, damit die Implementierung Lebenslangen Lernens stärker mit eigener Vorsorge hierfür verzahnt wird. Jeder erwachsene Lerner mit einem Bildungssparkonto soll außerdem ein Darlehen für Bildungszwecke aufnehmen können.

Die Kommission regt an, die vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers in das Bildungskonto verstärkt einzubringen. Genauer sollte in Tarifverträgen geregelt und konkretisiert werden.

Lebenslanges Lernen in Unternehmen

Es ist nicht originäre Aufgabe des Staates, betriebliche Weiterbildung zu finanzieren. Der Staat kann allerdings die Rahmenbedingungen für Initiativen verbessern, Vorreitermodelle fördern, um die Lernkosten der Unternehmen zu reduzieren und gezielt eingreifen, wo der Markt versagt.

Die Kommission schlägt vor, Vereinbarungen der Sozialpartner zum Lebenslangen Lernen und zu Lernzeitkonten zu fördern. Außerdem müssen gesetzliche Regelungen zur Insolvenzsicherung der Guthaben auf den Lernzeitkonten der Beschäftigten geschaffen werden.

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, dem Bildungssparen und dem SGB III für an- und ungelernete Beschäftigte hält die Kommission für erstrebenswert.

Angesichts der hohen Arbeitsmarktrisiken von Leiharbeitern sollte zukünftig ein verstärktes Gewicht auf deren Qualifizierung gelegt werden. Die Mehrheit der Kommission empfiehlt einen Branchenfonds, der von den Tarifpartnern verwaltet wird.

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 („KMU-Personalentwicklungs-Kick-Off“) vor.

Lebenslanges Lernen nach dem SGB III

Die Kommission empfiehlt eine flexiblere Förderung an- und ungelernter Beschäftigter. 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 eigeninitiiertes, nicht nach SGB III finanzierter Weiterbildung, eine weniger starre Handhabung der prognostizierten Eingliederungsquote bei Weiterbildungsmaßnahmen zur Vermeidung negativer Selektionseffekte, die professionelle, an bundesweiten Mindeststandards ausgerichtete Qualitätssicherung sowie die Entwicklung professioneller Methoden des Profiling in Kooperation mit anderen großen Förderern und Trägern der Weiterbildung.

Allgemeines, politisches und kulturelles Lernen

Bundesländer und Kommunen sollen weiterhin die Aufgabe der Gewährleistung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Angeboten allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung haben. Dabei sollen nach Vorstellung der Kommission nur solche Angebote öffentlich gefördert werden, die im öffentlichen oder in einem besonderen öffentlichen Interesse liegen.

Die Mehrheit der 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 wird 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. Durch Maßnahmen der Qualitätssicherung sollen Effizienz und Qualität der Angebote verbessert werden.

Integrationskurse für Zuwanderer und Flüchtlinge

Die Kommission schlägt vor, entsprechend den Regelungen des in der Beratung befindlichen Zuwanderungsgesetzes für künftige Zuwanderer einen Rechtsanspruch auf Integra-

tionsmaßnahmen bei gleichzeitiger Teilnahmepflicht zu schaffen. Dieser Rechtsanspruch soll sich auch auf neu zuwandernde Aussiedler erstrecken, die ähnlichen Integrationsproblemen gegenüberstehen und ähnliche Arbeitsmarktrisiken tragen.

Daneben sollte einem jährlich nach Maßgabe der öffentlichen Haushaltslage zu bestimmenden Kontingent bereits hier ansässiger Ausländer und Aussiedler die Möglichkeit zur Teilnahme an Integrationskursen eröffnet werden.

Steuerliche Behandlung Lebenslangen Lernens

Die Kommission spricht sich für eine Weiterentwicklung der Regelungen im Einkommensteuerrecht zu Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung und dessen Neuordnung im Anschluss an die Entscheidungen über die vorgeschlagenen Maßnahmen zur direkten Finanzierung Lebenslangen Lernens aus. Lernzeitkonten sollten unter bestimmten Bedingungen nachgelagert besteuert und die Befreiungen im Umsatzsteuerrecht kritisch überprüft werden.

Institutionelle Rahmenbedingungen

Um die Bildungsbeteiligung zu erhöhen, ist die Bereitstellung finanzieller Ressourcen bei weitem nicht ausreichend. Folgende Rahmenbedingungen und ihre gezielte Anpassung an die Erfordernisse der Prozesse des Lebenslangen Lernens sind von zentraler Bedeutung: Transparenz der Angebote und individuelle Bildungsberatung, Anwendung erprobter Methoden des Bildungsprofiling, Träger unabhängige Qualitätssicherung, Entwicklung von Weiterbildungsmodulen und Abschlüssen im Zusammenhang der Neuordnung von Berufen und von zusätzlichen anerkannten Weiterbildungsabschlüssen, Einführung von Zertifizierungsverfahren für die Messung auch informell erworbener, schulischen bzw. betrieblichen Qualifikationen gleichwertiger Kompetenzen, zeitliche Flexibilisierung der Weiterbildungsangebote für Erwachsene (Modularisierung), lernförderliche Formen der Arbeitsorganisation, Stärkung der Lernanreize in Arbeits- und Produktmärkten.

Möglichkeiten der Ausweitung von Studienkonten prüfen

Die Kommission empfiehlt, die Erfahrungen mit Studienkontensystemen zu nutzen und zu klären, inwieweit mit einem vergleichbaren Instrument die Inanspruchnahme nach dem Bildungsförderungs- und Erwachsenenbildungsförderungsgesetz geregelt werden kann.

Veränderung der Kompetenzstrukturen im öffentlichen Sektor

Aus den Empfehlungen der Kommission ergeben sich Konsequenzen für die Regelungen zu Gesetzgebungskompetenzen und zur Finanzierungsverantwortung von Bund und Ländern. Die Hinweise der Kommission sollen in die Beratungen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bundesstaatskommission) eingebracht werden.

Forschungsbedarf

Die Kommission empfiehlt, folgende Forschungslinien zu verfolgen: Ausbau der Grundlagenforschung zur Wirkung von Finanzierungsinstrumenten auf Nachfrager und Anbieter von Weiterbildung, Evaluation der Instrumente zur Förderung lebenslangen Lernens, Entwicklung eines einheitlichen und regelmäßigen Berichtssystems und einheitlicher Richtlinien für Qualitätsstandards, kontinuierliche Auswertung der Erfahrungen anderer Länder sowie stärkere Verknüpfung der Forschung zu Berufsbildung, innovativen Arbeitsformen und Entwicklungen auf Arbeits- und Produktmärkten.

Umsetzung der Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt die Umsetzung ihrer Empfehlungen als ganzes Paket, da nur so die Ziele realisiert werden können. Um die Bildungsbeteiligung zu erhöhen, ist die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Ressourcen nicht ausreichend. Die von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente werden nur greifen, wenn sie in ein bildungsfreundliches Klima eingebettet sind.

Dass so weitreichende Reformen möglich sind, zeigen Erfahrungen in anderen Industrieländern. Deutschland sollte sich daran ein Beispiel nehmen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	II
<i>Zusammenfassung</i>	V
Abbildungsverzeichnis.....	4
Tabellenverzeichnis.....	5
1 Einleitung	6
1.1 Lebenslanges Lernen: Begriffsverständnis der Kommission.....	6
1.2 Elemente des gesellschaftlichen Leitbildes der Kommission	9
1.3 Ziele der Kommission.....	12
2 Lebenslanges Lernen – Diagnose der gegenwärtigen Situation	13
2.1 Grundlage der Kommissionsarbeit	13
2.2 Lebenslanges Lernen – die wirtschaftliche Perspektive.....	17
2.2.1 Wissen und Lernen als Schlüsselfaktor der wirtschaftlichen Entwicklung ...	17
2.2.2 Lohnt sich Weiterlernen – für wen?	28
2.3 Lebenslanges Lernen im betrieblichen Umfeld	33
2.3.1 Lernen braucht Zeit und Geld.....	33
2.3.2 Lebenslanges Lernen in kleinen und mittleren Unternehmen	45
2.3.3 Atypische Beschäftigungsverhältnisse.....	51
2.3.4 Neue Lernformen	60
2.3.5 Weiterbildung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.....	63
2.3.6 Institutionelle Rahmenbedingungen als Anreize für Lebenslanges Lernen ..	69
2.4 Allgemeines, politisches und kulturelles Lernen	72
2.4.1 Partizipationsstrukturen in der allgemeinen Weiterbildung.....	74
2.4.2 Angebotsstrukturen der allgemeinen Weiterbildung.....	81
2.4.3 Finanzierung der allgemeinen Weiterbildung.....	82
2.5 Lebenslanges Lernen – Besondere Zielgruppen	87
2.5.1 Einführung – Empirische Befunde	87
2.5.2 Bildungsabbrecher	97
2.5.3 Zuwanderer	103
2.5.4 Ältere.....	112
2.5.5 Frauen mit Kindern.....	120
2.5.6 Nie-Teilnehmer.....	123
2.5.7 Personen mit geringem Sparvermögen	127

3	Lebenslanges Lernen im europäischen Bildungsraum.....	132
3.1	Frankreich - Fonds zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung	137
3.1.1	Gesellschaftlicher und bildungspolitischer Hintergrund.....	137
3.1.2	Ausgewählte Elemente der Lernlandschaft in Frankreich	139
3.1.3	Zusammenfassende Bewertung	145
3.2	Großbritannien - Die fragmentierte Bildungslandschaft.....	147
3.2.1	Gesellschaftlicher und bildungspolitischer Hintergrund.....	147
3.2.2	Ausgewählte Elemente der Lernlandschaft in Großbritannien	150
3.2.3	Zusammenfassende Bewertung	156
3.3	Dänemark - Von der Weiterbildung zum Lebenslangen Lernen.....	158
3.3.1	Gesellschaftlicher und bildungspolitischer Hintergrund.....	158
3.3.2	Ausgewählte Elemente der Lernlandschaft in Dänemark.....	160
3.3.3	Zusammenfassende Bewertung	164
3.4	Schweden - Vertrauen in die Eigenverantwortung	166
3.4.1	Gesellschaftlicher und bildungspolitischer Hintergrund.....	166
3.4.2	Ausgewählte Elemente der Lernlandschaft in Schweden	168
3.4.3	Zusammenfassende Bewertung	172
3.5	Italien - Regionalisierung der Bildungslandschaft	174
3.5.1	Gesellschaftlicher und bildungspolitischer Hintergrund.....	174
3.5.2	Ausgewählte Elemente der Lernlandschaft in Italien	175
3.5.3	Zusammenfassende Bewertung	177
3.6	Schlussfolgerungen.....	179
4	Die Empfehlungen der Kommission.....	181
4.1	Architektur der Empfehlungen	181
4.1.1	Ausgangsüberlegungen.....	181
4.1.2	Überblick über die Kommissionsempfehlungen	186
4.2	Allgemeines, politisches und kulturelles Lernen	194
4.2.1	Staatliche Verantwortung für allgemeine, politische und kulturelle Bildung im öffentlichen Interesse.....	194
4.2.2	Empfehlungen der Kommission.....	198
4.3	Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBifG) und einheitliches Bildungsförderungsgesetz (BifG).....	205
4.3.1	Integriertes Konzept der präventiven Bildungsförderung für Erwachsene.....	206
4.3.2	Empfehlungen der Kommission.....	212
4.4	Individuelles Bildungssparen und Bildungssparprämien	226
4.4.1	Zur Bedeutung des individuellen Bildungssparens	226
4.4.2	Empfehlungen der Kommission.....	227
4.5	Lebenslanges Lernen in Unternehmen.....	235
4.5.1	Tarifvertragliche und betriebliche Vereinbarungen zu Qualifizierung	236

4.5.2	Fondsregelung für Leiharbeitnehmer und Leiharbeitnehmerinnen.....	240
4.5.3	Lebenslanges Lernen im Kontext kleiner und mittlerer Unternehmen.....	243
4.6	Arbeitsmarktpolitik und Lebenslanges Lernen	247
4.6.1	Zum Stellenwert des Lebenslangen Lernens in der Arbeitsmarktpolitik	247
4.6.2	Empfehlungen der Kommission.....	249
4.7	Zuwanderer und Flüchtlinge	254
4.7.1	Integration erwachsener Migranten und Asylbewerber fördern	254
4.7.2	Empfehlungen der Kommission.....	255
4.8	Steuerliche Behandlung Lebenslangen Lernens	258
4.8.1	Steuerpolitische Begleitung Lebenslangen Lernens	258
4.8.2	Empfehlungen der Kommission.....	261
4.9	Institutionelle Rahmenbedingungen Lebenslangen Lernens.....	266
4.10	Anreize für Weiterbildung und Kontingentierung öffentlicher Bildungsförderung	277
4.10.1	Effizianzanreize durch Studienkontensysteme	277
4.10.2	Empfehlungen der Kommission.....	278
4.11	Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungsverantwortung von Bund und Ländern	281
4.12	Weiterentwicklung der Forschung zu Lebenslangem Lernen.....	285
4.13	Schlussbetrachtung.....	289
5.	Dokumentation der Kommissionstätigkeit	292
5.1	Kommissionssitzungen.....	292
5.2	Von der Kommission vergebene Gutachten	295

Literaturverzeichnis

Internetseiten

Anhang: Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	<i>Anteil der Weiterbildungsteilnehmer nach Betriebsgröße 2001</i>	47
Abbildung 2:	<i>Verteilung der gewöhnlich gearbeiteten Wochenarbeitszeit von Frauen und Männern in Deutschland 2002</i>	55
Abbildung 3:	<i>Konzepte in der betrieblichen Berufsausbildung</i>	61
Abbildung 4:	<i>Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung 1979 bis 2000</i>	75
Abbildung 5:	<i>Finanzierungsstruktur in der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung im Jahr 2002 für ausgewählte Träger</i>	83
Abbildung 6:	<i>Öffentliche Mittel einschließlich kommunaler Zuschüsse für Volkshochschulen (Eigenmittel der Träger) im Jahr 2002</i>	84
Abbildung 7:	<i>Investitionsbereitschaft für berufliche Weiterbildung</i>	91
Abbildung 8:	<i>Gründe für die Nicht-Teilnahme an Weiterbildung</i>	94
Abbildung 9:	<i>Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss 1993 bis 2002</i>	98
Abbildung 10:	<i>Anteil der vorzeitig gelösten an den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen 1984 bis 2002</i>	100
Abbildung 11:	<i>Arbeitslosenquoten - insgesamt und Ausländer - 1972 - 2003 Westdeutschland-West</i>	105
Abbildung 12:	<i>Beschäftigungsquote der 55- bis 64-jährigen Männer und Frauen im internationalen Vergleich 2002</i>	112
Abbildung 13:	<i>Potenzialerwerbsquoten nach Alter und Geschlecht in Deutschland</i>	114
Abbildung 14:	<i>Ersparnis nach Haushaltsnettoeinkommen</i>	128
Abbildung 15:	<i>Geldvermögen nach Alter und höchstem Berufsabschluss</i>	130
Abbildung 16:	<i>Kofinanzierung des lebenslangen Lernens – Instrumente und Inputs der Akteure</i>	194
Abbildung 17:	<i>Finanzierung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung</i>	205
Abbildung 18 :	<i>Staffelung der Förderung nach öffentlichem und privatem Interesse</i>	211
Abbildung 19 :	<i>Öffentliche Förderung des Lebensunterhalts: Status quo im Vergleich zu den Kommissionsempfehlungen</i>	214
Abbildung 20:	<i>Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit</i>	249

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	<i>Verhältnis von Sachkapital und Humankapital in Deutschland</i>	17
Tabelle 2:	<i>Bevölkerungsprognose nach Altersgruppen von 2000 bis 2050¹⁾</i>	27
Tabelle 3:	<i>Subjektive Einschätzung des Nutzens beruflicher Weiterbildung 1997 und 2000</i>	29
Tabelle 4:	<i>Betriebliches Weiterbildungsangebot in Abhängigkeit von Arbeitszeitkonten in Westdeutschland nach Betriebsgröße im 1. Halbjahr 1999</i>	48
Tabelle 5:	<i>Teilnahme Erwerbstätiger an formaler und non formaler beruflicher Weiterbildung nach Betriebsgröße im Jahr 2000</i>	48
Tabelle 6:	<i>Gründe betrieblicher Weiterbildungsabstinenz</i>	49
Tabelle 7:	<i>Teilnahme von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten an beruflicher Weiterbildung</i>	55
Tabelle 8:	<i>Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung nach Themenbereichen im Bundesgebiet 1979 bis 2000</i>	76
Tabelle 9:	<i>Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung nach Altersgruppen 1979 bis 2000</i>	77
Tabelle 10:	<i>Allgemeine Weiterbildungsbeteiligung nach (Aus-)Bildungsabschluss 1979 bis 2000</i>	78
Tabelle 11:	<i>Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung nach Geschlecht und Erwerbstätigkeit 1979 bis 2000</i>	79
Tabelle 12:	<i>Teilnahmefälle nach Trägergruppen an der allgemeinen Weiterbildung 1991 bis 2000</i>	81
Tabelle 13:	<i>Studienabbrecherquoten 1992 und 2000</i>	102
Tabelle 14:	<i>Beherrschung der deutschen Sprache in Wort und Schrift durch Zuwanderer</i>	107
Tabelle 15:	<i>Anteil der Erwerbstätigen ohne beruflichen Abschluss nach Staatsangehörigkeit 1980 und 1999</i>	108
Tabelle 16:	<i>Ausbildungsquoten ausländischer Jugendlicher in Westdeutschland nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht im Jahr 1998¹⁾</i>	110
Tabelle 17:	<i>Anteil der über 50-jährigen Beschäftigten nach Betriebsgröße im Jahr 2000</i> ...	115
Tabelle 18:	<i>Teilnahme an beruflicher Weiterbildung nach Altersgruppen</i>	116
Tabelle 19:	<i>Nie-Teilnehmer an Weiterbildung nach Alter und Berufsabschluss 2003</i>	116
Tabelle 20:	<i>Nutzenerwartung nach Regelmäßigkeit der Weiterbildungsbeteiligung</i>	125
Tabelle 21:	<i>Nettovermögen der Haushalte 1998</i>	129

1 Einleitung

1.1 Lebenslanges Lernen: Begriffsverständnis der Kommission

Im Zwischenbericht¹ hatte sich die Kommission mit der Idee des Lebenslangen Lernens und seiner Begriffsgenese sowie Begriffsentwicklung auseinander gesetzt und dabei dem Programm „Lebenslanges Lernen“ der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, den Empfehlungen des Forum Bildung und des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit besondere Aufmerksamkeit gezollt.

Die Kommission verbindet mit dem Begriff Lebenslanges Lernen folgendes Verständnis:

- Lebenslanges Lernen umfasst die Gesamtheit allen formalen, non formalen und informellen Lernens über den gesamten Lebenszyklus eines Menschen hinweg.

Lerngelegenheiten und Finanzierungsmodalitäten sollen so arrangiert sein, dass Lernen über den gesamten Lebenszyklus hinweg möglich wird, und zwar aus der Sicht des individuellen Lerner als systematische Strukturierung der Lebenszeit in Lern-, Arbeits- und Freizeiten. Das Konzept des Lebenslangen Lernens verzahnt die bisher stark segmentierten Bildungsbereiche und integriert Vorschulbildung, schulische Bildung, Berufsbildung, Hochschulbildung, allgemeine und berufliche Weiterbildung zu einem kohärenten, das heißt aufeinander aufbauenden und durchlässigen Gesamtsystem. Es lässt sich durch die folgenden Aussagen beschreiben.

- Lebenslanges Lernen ist ein Lernen auf durchlässigen und zugleich miteinander verzahnten Bildungspfaden.

Die Lernangebote sollen inhaltlich, zeitlich und räumlich derart miteinander verkoppelt sein, dass die Lerner für sich daraus systematische, durchlässige und zertifizierbare Lernprozesse gestalten können.

- Lebenslanges Lernen ist ein Lernen in Eigenverantwortung, wobei eigenverantwortliches Handeln selbst wiederum Lernprozesse voraussetzt.

Die Lerner sollen befähigt werden, ihre Lernbedarfe zu identifizieren, ihre Lernbedürfnisse und –interessen eigenverantwortlich zu verfolgen und ihr Lernen mit zu finanzieren.

- Lebenslanges Lernen ist ein Lernen in einer vielfältigen und transparenten Angebotslandschaft.

Sie kann als ein Bündel von Einrichtungen und Lerngelegenheiten gedacht werden, welche in Konkurrenz zueinander oder in Kooperation miteinander nachfragegerechte und lernerfreundliche Lernangebote anbieten und den Lernbedarf bzw. die Lernbedürfnisse von Individuen in formalen Arrangements oder auf informelle Weise befriedigen sollen.

- Lebenslanges Lernen heißt, Lernen durch die Bereitstellung von ausreichenden Ressourcen ermöglichen.

Die Überführung der gegenwärtigen Angebotslandschaft in eine Landschaft des Lebenslangen Lernens wird unzweifelhaft mehr Ressourcen erfordern. Daher gehören zum Lebenslangen Lernen Finanzierungsmodi, welche gewährleisten, dass die mit Lebenslangem Lernen verbundenen gesellschaftlichen Ziele individuell oder auch durch Zusammenführen mehrerer Finanziers erreicht werden können.

- Lebenslanges Lernen ist eine individuelle, unternehmerische und gesellschaftliche Investition.

Lernen wird noch zu häufig als Konsum oder nur als Kostenfaktor verstanden und behandelt. Dem setzt die Kommission die Sichtweise entgegen, dass Lebenslanges Lernen eine Investition darstellt, sowohl für den einzelnen Menschen als auch für das einzelne Unternehmen und für die Gesellschaft insgesamt. Lebenslanges Lernen als Investition zu verstehen bedeutet, dass der einzelne Mensch, die Unternehmung oder die Gesellschaft heute Ressourcen bereitstellen müssen (z.B. in Form von Zeit, Geld, sächlichen Ressourcen oder Anstrengung), damit sie morgen und übermorgen Rückflüsse in Form von Nutzen und Erträgen (z.B. höhere Zufriedenheit, höheres Einkommen, höhere Produktivität, höheres Wachstum) genießen können.

- Lebenslanges Lernen heißt Lernen unter den Bedingungen von Transparenz, begleitender Beratung und Qualitätssicherung.

Eine Landschaft des Lebenslangen Lernens, in der die Eigenverantwortung der Menschen gefördert werden soll, benötigt eine nachfragerfreundliche Informations- und Beratungsinfrastruktur sowie Institutionen der Qualitätssicherung und Akkreditierung, welche im Interesse der Nachfrager den Lernangeboten Qualitätsstandards abverlangen, u.a. durch die Zertifizierung von Bildungsgängen und Kompetenzen.

Im Zwischenbericht ging die Kommission in knappen Worten auf die Genese und Entwicklung des Begriffs des Lebenslangen Lernens im nationalen und internationalen Kontext ein.² Nach kurzer Darstellung der Empfehlungen der Bund-Länder-Kommission für Bildungspla-

¹ Vgl. Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ 2002.

² Vgl. ebenda, S. 22 ff.

nung und Forschungsförderung, des Forum Bildung und des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit legte die Kommission ihr eigenes Konzept des lebenslangen Lernens dar. Dem Begriffsverständnis folgte eine Analyse des wirtschaftlichen und sozialen Kontextes, in dem Bildung und Weiterbildung in Deutschland stehen. Es ging um den gesellschaftlichen Wandel und seine Folgen für das Lernen, und zwar in retrospektiver und prospektiver Sicht. Einerseits wurden zurückliegende Entwicklungs- und Veränderungstendenzen der bundesrepublikanischen Gesellschaft beschrieben, auf welche die Gesellschaft bzw. die Politik bereits in der Vergangenheit reagiert hatte. Andererseits wurden Veränderungen und Entwicklungstendenzen benannt, welche in Zukunft Notwendigkeiten, Inhalte und Formen der Lernaktivitäten der Menschen prägen werden.

Es schlossen sich Bestandsaufnahmen der deutschen Weiterbildungslandschaft, der rechtlichen Bestimmungen zur Weiterbildung, der Angebotsstrukturen sowie der Weiterbildungsbeteiligung an, soweit sie mit den vorhandenen amtlichen Statistiken und anderen empirischen Erhebungen beschrieben werden konnten. Es wurde erkennbar, wie ungleich die Bildungsbeteiligung auch im Bereich der Weiterbildung ist und wie wenig es bisher gelungen ist, Ungleichheiten zu verringern. Um der Frage nach veränderten Finanzierungsstrukturen nachgehen zu können, war es im Zwischenbericht erforderlich, den Status quo der Weiterbildungsfinanzierung, die Verteilung der Finanzierung zwischen Staat, Wirtschaft und den Individuen sowie die tatsächliche Inzidenz der Lasten nach ihrer Überwälzung zu analysieren. Es zeigte sich u.a., dass wegen fehlender bundesweiter Datenaggregation die Finanzierungsströme im Bereich der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung nur unzureichend erfasst werden können. Daher konnte auch die Verteilung der Kosten nicht hinreichend nachvollzogen werden.

Schließlich stellte die Kommission eine Reihe von Finanzierungsalternativen vor, welche für die Gestaltung lebenslangen Lernens und dessen Ausstattung mit Ressourcen in Literatur und Praxis als bedeutsam angesehen werden. Es ging der Kommission darum, die Bandbreite der Finanzierungsmöglichkeiten und der Finanzierungsinstrumente offen zu legen. Die Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse des Zwischenberichts verwies einerseits insbesondere auf die Leistungsschwächen, die im Zuge der Bestandsaufnahme in der bestehenden Weiterbildungslandschaft beobachtet werden konnten. Andererseits wurden Informations- und Forschungslücken benannt, die es schwer und teilweise unmöglich machen, sich ein Bild über den Umfang und die Verteilung der für Weiterbildung aufgewendeten Ressourcen zu machen.

1.2 Elemente des gesellschaftlichen Leitbildes der Kommission

Eine lernende Gesellschaft, die Innovationen hervorbringen und fördern, Wissen kreativ erzeugen und verarbeiten will, ist darauf angewiesen, dass ihre Mitglieder bereit, willens und fähig sind, ihr Wissen ständig zu erneuern. Nur durch Lebenslanges Lernen kann die Wirtschaft dieser Gesellschaft auf Dauer wettbewerbsstark sein und wachsen. Nur durch Lebenslanges Lernen kann sie eine soziale, solidarische und ökologische Marktwirtschaft sein und bleiben, die sich durch einen schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen und durch ein Weniger an ungleichem Zugang zu sozialen und ökonomischen Gütern auszeichnet. Nur durch Lebenslanges Lernen kann ein hohes Maß an Partizipation der Bürger an Kultur und Politik in Form bürger- bzw. zivilgesellschaftlichen Engagements gewährleistet werden.

Die Notwendigkeit Lebenslangen Lernens und höherer Investitionen für Lernen mag in vielen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft noch nicht verstanden oder akzeptiert sein. Die Kommission besteht indes auf der vor allem in internationalen Diskussionen gewonnenen Einsicht: Lebenslanges Lernen ist zu einem der entscheidenden Faktoren einer nachhaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung geworden. Diese Bedeutung wird sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiter verstärken.

Leben und Arbeiten in einer sich immer stärker verändernden und vernetzten Welt, u.a. als Folge der Digitalisierung und globalen Kommunikation, geht mit ständig neuen Anforderungen im Beruf, im sozialen Umfeld und in der privaten Lebenswelt einher. Im Erwerbsleben finden sie ihren Ausdruck in einem wachsenden Erfordernis nach Eigenverantwortlichkeit und Teamarbeit, Orientierungs- und Leistungsfähigkeit in allen, zunehmend auch virtuellen Organisationen. Lebenslanges Lernen ist unverzichtbar, um die Anforderungen in komplexen technischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen kompetent bewältigen zu können.

Dabei stehen nicht nur die Unternehmen und der Staat in dieser gewachsenen und wachsenden Verantwortung. Gerade auch die einzelnen Menschen selbst, sei es als Lernende, sei es als unterstützende Familien, müssen mehr Verantwortung als bisher übernehmen. Sie müssen in die Lage versetzt werden, diese Verantwortung wahrnehmen zu können. Daher kommt es nicht allein darauf an, ihre Eigen- oder Selbstverantwortung, Mündigkeit und Selbstständigkeit zu stärken, sondern sie auch so mit wirtschaftlichen Ressourcen auszustatten, dass sie ökonomisch dazu fähig sind.

Ein tragfähiges Gesamtkonzept Lebenslangen Lernens soll helfen, die Bildungsbereitschaft aller gesellschaftlichen Gruppen so weit wie möglich zu fördern und ihnen über die Teilhabe an Bildungsangeboten auch gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten zu eröffnen bzw. diese

zu verbessern. Damit dient Lebenslanges Lernen aus der Perspektive der Bürger und Bürgerinnen nicht nur der Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, sondern auch ihrer persönlichen Kompetenzen, die für die Gestaltung der Gesellschaft und für die Bewältigung des Strukturwandels unabdingbar sind.

Die Idee gleicher Chancen stellt auf die Notwendigkeit ab, die Lern- und Leistungspotenziale aller Bürger und Bürgerinnen, seien sie in Deutschland geboren oder zugewandert, zu fördern und herauszufordern, damit sie einen produktiven Beitrag zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands leisten können. Die Idee gleicher Partizipationschancen schließt ausdrücklich die Integration von Minderheiten, z.B. von Ausländern und Zuwanderern, ein.

Auch kann es sich Deutschland nicht länger leisten, Lern- und Leistungspotenziale ungenutzt zu lassen oder Menschen unterfordert zu beschäftigen. Frauen, die Kinder erziehen, sind nach wie vor auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. Um die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsarbeit zu verbessern, müssen die Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche schon vom Kleinkindalter an erheblich ausgebaut werden.

Förderung des Lebenslangen Lernens heißt nach dem Verständnis der Kommission: Förderung des Lernens von der Kindheit über die Jugend bis in das Erwachsenenalter auch über das fünfte Lebensjahrzehnt hinaus. Hierbei ist bei der Konzeption der Förderinstrumente darauf zu achten, junge Erwachsene wie mündige Bürgerinnen und Bürger und nicht wie abhängige Jugendliche zu behandeln. Zugleich muss sichergestellt werden, dass eine neue Konzeption der individuellen Förderung:

- die individuelle Leistungsfähigkeit berücksichtigt,
- Anreize zu möglichst effizientem, d.h. auch zeitlich nicht übermäßig ausgedehntem Lernen setzt und
- gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Anerkennung von Lernleistungen begünstigt.

Es ist unstreitig, dass selbst bei effizienterer Nutzung der bisher in das Lebenslange Lernen investierten Ressourcen in Zukunft ein höherer und wachsender Bedarf an psychischen, zeitlichen, finanziellen und institutionellen Ressourcen für das Lebenslange Lernen zu befriedigen sein wird.

Die Forderung nach verstärkter Umwidmung von Ressourcen zugunsten des Lebenslangen Lernens ist mit der Hypothek belastet, dass zwei andere gesellschaftliche Probleme, die zeitgleich mit der Notwendigkeit Lebenslangen Lernens auftreten, ebenfalls einen wachsenden Bedarf an gesellschaftlichen Ressourcen signalisieren: die Sicherung des Alters und der Gesundheit. Unstreitig ist, dass die Gesellschaft als Folge der demografischen Entwicklung

und als Antwort auf die ökonomisch-technischen und zivilgesellschaftlichen Herausforderungen erheblich mehr Ressourcen für diese drei zentralen und (über-) lebenswichtigen Aufgaben bereitstellen müssen.

In diesem Gefüge dieser zentralen gesellschaftlichen Aufgaben hat nach Auffassung der Kommission das Lebenslange Lernen eindeutig Priorität, weil die internationale bildungsökonomische und bildungssoziologische Forschung seit Jahrzehnten immer wieder bestätigt, dass a) das Lebensarbeitseinkommen und der Wohlstand einer Person bzw. einer Familie umso höher ist, je mehr eine Person bzw. die Familienmitglieder in ihrem Leben gelernt haben und lernen, b) die Höhe der Altersversorgung einer Person mit ihrem Lebensarbeitseinkommen in hohem Maße korreliert, und c) das gesundheitliche Verhalten von Menschen umso weniger die Ressourcen des Gesundheitssystems belasten, je gebildeter sie sind, d.h. je mehr sie gelernt haben und lernen.

1.3 Ziele der Kommission

Im Zentrum der Empfehlungen, welche die Kommission mit diesem Bericht vorlegt, stehen Finanzierungsvorschläge, die geeignet sind, Innovationen und wirtschaftliches Wachstum zu fördern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Sie stellen darauf ab, die Lern- und Bildungsbereitschaft sowie die Eigenverantwortung der Individuen zu unterstützen und ihre Teilhabe an einer demokratischen Gesellschaft und der Erneuerung ihrer Institutionen zu fördern.

Ziel ist es, die Bildungsbeteiligung der Individuen in Deutschland, insbesondere aber der Mitglieder bisher unterrepräsentierter gesellschaftlicher Gruppen, nachhaltig zu erhöhen, die individuellen Begabungen der erwachsenen Gesellschaftsmitglieder besser als bisher zu fördern und ihre Beschäftigungsfähigkeit auch im fortgeschrittenen Alter zu erhalten.

Um die Wahl- und Entscheidungskompetenzen der Individuen im Hinblick auf zeitliche Lage, Inhalte und Qualität der Lernangebote zu stärken, sollen die öffentlichen und privaten Anbieter angeregt werden, vielfältige Möglichkeiten bereitzustellen. Die Vorschläge zielen darauf, die Effizienz und Effektivität der Angebote zu erhöhen und eine bessere Anbieter-, Programm-, Pfad-, Zertifizierungs- und Qualitätstransparenz herzustellen.

Im Sinne der Förderung der Nachhaltigkeit des lebenslangen Lernens sollen sowohl Angebotsstrukturen und Programmvolumina als auch Nachfragegrößen angeregt werden, die dauerhaft Bestand haben und sich den wandelnden Anforderungen anpassen.

Das Engagement der Unternehmen zur Intensivierung des lebenslangen Lernens soll durch die vorgeschlagenen Instrumente stimuliert und unterstützt werden. Besondere Beachtung gilt dabei denjenigen kleinen und mittleren Unternehmen, die bisher den Möglichkeiten und Angeboten des lebenslangen Lernens eher fern gestanden haben.

Schließlich zielen die Vorschläge der Kommission darauf, ein Gleichgewicht bei der Teilhabe und den Finanzierungsbelastungen in dem Sinne herzustellen, dass der Finanzierungsbeitrag der Teilnehmer in einem ausgewogenen Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen und zu dem Nutzen steht, den sie aus den wahrgenommenen Bildungsmaßnahmen ziehen.

2 Lebenslang Lernen – Diagnose der gegenwärtigen Situation

2.1 Grundlage der Kommissionsarbeit

Aus unterschiedlichen Perspektiven und Begründungszusammenhängen wird heute das Postulat des Lebenslangen Lernens erhoben.³

Lernen weit über die Jugendphase und Erstausbildung hinaus wird als unabdingbar betrachtet, um die strukturellen Veränderungen unseres Wirtschaftssystems in der heraufziehenden „Wissensgesellschaft“ aktiv zu gestalten und seine Anforderungen zu bewältigen. In die gleiche Richtung zielen die Schlussfolgerungen, die aus den sich abzeichnenden demografischen Umschichtungen des Erwerbspersonenpotenzials gezogen werden. Sie zeigen für die nächsten Jahrzehnte an, dass die älteren Jahrgänge stärker gefordert sein werden. Die Fortentwicklung der Technik und der Organisation der Arbeitsprozesse wird Ausdruck dieser weitgreifenden Veränderungen und zugleich Antwort auf sie sein, um auch für die Zukunft ein angemessenes Wirtschafts- und Wohlstandswachstum zu sichern.

In der aktiven Aneignung der mit diesem Prozess einhergehenden beruflichen, sozialen und kulturellen Entwicklungen und der selbstbewussten Teilhabe an ihnen liegen Chancen für die Individuen in der beruflichen Sphäre wie in der privaten Lebenswelt. Lebenslanges Lernen setzt sie in die Lage, gefragte und kompetente Mitakteure in einer komplexen und dynamischen Wirtschaft und Gesellschaft zu sein.

Die Kommission hatte vor dem Hintergrund dieses Szenarios in ihrem Zwischenbericht eine Reihe von Thesen formuliert,⁴ die sie im vorliegenden Kapitel auf der Grundlage des verfügbaren Expertenwissens, statistischer Daten und zusätzlich erstellter Expertisen vertieft:

- Deutschland befindet sich im Übergang zu einer wissensbasierten Gesellschaft. Wissen nimmt für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eine immer bedeutendere Rolle ein. Lebenslanges Lernen ist sowohl Voraussetzung als auch Folge einer wissensbasierten Gesellschaft.
- Deutschland kann sich im internationalen Wettbewerb nur durch höchste Qualität seiner Produkte und Dienstleistungen behaupten. Die hierfür notwendigen Innovationen sind ohne steigende Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie Bildung

³ Vgl. hierzu überblicksartig Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ 2002, S. 33 ff.

nicht erwartbar. Der Anteil der höher Qualifizierten wird allen Prognosen zufolge anwachsen.

- Die Organisation der Arbeit selbst wird zunehmend als wesentlicher Produktivitätsfaktor erkannt. In post-tayloristischen Formen der Arbeitsorganisation erhalten die Beschäftigten mehr Autonomie und Verantwortung. Sie müssen fachlich und zeitlich flexibel sein. Eine gute Erstausbildung sowie kontinuierliches Weiterlernen sind unabdingbare Voraussetzung.
- Die Anforderungen an die innerbetriebliche Flexibilität von Arbeitnehmern werden weiter zunehmen. Eine breite Qualifikation sowie ihre kontinuierliche Auffrischung und Weiterentwicklung sind neben der Gesundheitssicherung das wirkungsvollste Mittel für den Erhalt und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch Erweiterung der Chancen zu freiwilliger Mobilität.
- Die Innovationsfähigkeit der Unternehmen kann immer weniger allein durch die Rekrutierung gut qualifizierter Nachwuchskräfte gesichert werden. Die erforderlichen Kompetenzen müssen vielmehr verstärkt durch das Weiterlernen der Beschäftigten bereitgestellt werden.
- Infolge der schrumpfenden Jahrgangsstärken Jugendlicher und der Alterung der Gesellschaft wird die Qualifizierung älterer Arbeitnehmer unverzichtbar.
- Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Zuwanderungsregelungen wird es in den nächsten Jahren zu weiterer Zuwanderung kommen. Der künftige Fachkräftemangel kann wesentlich dadurch verringert werden, dass die künftigen Zuwanderer ebenso wie die zweite und dritte Generation bisheriger Zuwanderer ausreichend qualifiziert und integriert werden.
- Die Technisierung des Alltags, die Bewältigung der wachsenden Informationsflut, die Orientierung in der Vielfalt neuer Lebensweisen und das Zusammenleben in einer kulturell vielfältigen Gesellschaft stellen ebenso neue Anforderungen an die Individuen wie der kompetente Umgang mit Institutionen, das Gender Mainstreaming und die Wahrnehmung von bürgerschaftlichem und ehrenamtlichem Engagement.
- In einem entwicklungsoffenen und nur bedingt prognostizierbaren Strukturwandel kommt es sehr auf die Fähigkeit zu aktiver Aneignung und Mitgestaltung in den jeweiligen Lebensbereichen an. Lebenslanges Lernen muss daher vor allem Veränderungsbereitschaft fördern und die Gestaltungskompetenz der Individuen in den Pro-

⁴ Vgl. ebenda, S. 50 f.

zessen des gesellschaftlichen Wandels stärken. Durch neue Lernformen kann das Bedürfnis nach Lernen geweckt und die Motivation zum Lernen gefestigt werden.

In der Auseinandersetzung mit diesen Thesen und daraus folgenden Fragestellungen hat die Kommission eine Vielzahl von Dokumenten ausgewertet, Informationsreisen nach Frankreich, England, Dänemark und Schweden sowie nach Italien durchgeführt sowie weitere Expertinnen und Experten angehört. Darüber hinaus wurden weitere Gutachten in Auftrag gegeben (siehe Kapitel 5.3 Anhang). Diese bezogen sich im Einzelnen auf:

- Ressourcen der allgemeinen Weiterbildung in Deutschland,⁵
- Gründe für die Nicht-Teilnahme an beruflicher Weiterbildung,⁶
- Umfang und Empfänger von öffentlichen Bildungstransfers,⁷
- Spar- und Investitionsfähigkeit der privaten Haushalte im Hinblick auf Lebenslanges Lernen,⁸
- Weiterbildungsverhalten älterer Personen, insbesondere älterer Arbeitnehmer,⁹
- Individuelle Erträge beruflicher Weiterbildung in West- und Ostdeutschland,¹⁰
- Institutionelle Rahmenbedingungen als treibende Faktoren für Lebenslanges Lernen im betrieblichen Kontext,¹¹
- Kostenschätzungen für das Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBifG) und für das Bildungssparen.¹²

Bei ihren Expertenanhörungen informierte sich die Kommission insbesondere über die Strukturen und den Umfang der betrieblichen Weiterbildung in Europa¹³ und über die Weiterbildungsaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen.¹⁴ Darüber hinaus erörterte die Kommission in ihren Anhörungen Aspekte des novellierten Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes. Sie informierte sich über Arbeitszeit- und Lernzeitkonten in ausgewählten Großunternehmen, über das integrierte Aus- und Weiterbildungsfinanzierungssystem im

⁵ Vgl. Faulstich 2004.

⁶ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004.

⁷ Vgl. Arens/ Quinke 2003.

⁸ Vgl. ebenda.

⁹ Vgl. Barkholdt 2003.

¹⁰ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003.

¹¹ Vgl. Hilbert/ Evans 2003.

¹² Vgl. Arens 2004.

¹³ CVTS II, präsentiert durch Grünewald vom Bundesinstitut für Berufsbildung.

¹⁴ Daten aus dem letzten IAB Betriebspanel, präsentiert von Bellmann und Leber.

Gerüstbaugewerbe und über das integrierte Aus- und Weiterbildungssystem im Bereich der IT-Berufe.

Die folgenden Ausführungen dieses Kapitels greifen die nach Einschätzung der Kommission wesentlichen Daten und Erkenntnisse, die in Expertenanhörungen und durch Gutachten gewonnen wurden, für die weiteren Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf.

2.2 Lebenslanges Lernen – die wirtschaftliche Perspektive

2.2.1 Wissen und Lernen als Schlüsselfaktor der wirtschaftlichen Entwicklung

Wachstum und Wettbewerb in der Wissensgesellschaft

In ökonomischer Betrachtung gilt Bildung als Investition in Humankapital. Die neue Wachstumsforschung¹⁵ stellt ihre Bedeutung für wissensbasierte Innovationen heraus, von denen die wichtigsten Anstöße für die Förderung des Wachstums ausgehen, und verweist auf den zweifachen Zusammenhang zwischen Wissen und Innovation: Einerseits wird durch Innovationen neues Wissen in neue Produkte, Werkstoffe, Verfahren, Dienstleistungen, Organisations- und Arbeitsformen u.a.m. umgesetzt. Andererseits verlangt die Herstellung neuer Produkte, der Umgang mit neuen Werkstoffen und Verfahren, das Arbeiten in veränderten Organisations- und Arbeitsformen in der Regel neue und veränderte Qualifikationen.

Die Wachstumswirkung von Wissenszuwachs und Innovationen wird um so stärker eingeschätzt, je schneller neues Wissen erzeugt wird, je direkter es in Innovationen umgesetzt wird, und je rascher die Beschäftigten in seiner Anwendung bei neuen Produktionsverfahren, Produkten und Dienstleistungen qualifiziert werden. Tabelle 1 verdeutlicht, dass bis Ende der 80er Jahre die Entwicklung des Verhältnisses von Humankapital zu Sachkapital in Deutschland hin zu einer wissensbasierten Gesellschaft erfolgt ist.

Tabelle 1: *Verhältnis von Sachkapital und Humankapital in Deutschland*

	Sachkapital ²⁾	Humankapital ³⁾
20er Jahre	5	1
1970	3,2	1
1989	2,2	1
1989 in Milliarden Euro ¹⁾	5094	2297,75

Legende: 1) in Preisen von 1985; 2) Bruttoanlagevermögen im Jahresdurchschnitt; 3) Bewertung der nach Qualifikationen und Alter gegliederten Erwerbstätigen und Arbeitslosen mit ihren Ausbildungskosten gemäß üblichem Bildungsweg.

Quelle: Buttler/ Tessaring 1993, S. 467.

Es muss jedoch bei Anerkennung dieser Prämissen beunruhigen, wenn der bis Ende der 90er Jahre konstatierte, relative Zuwachs des rechnerisch ermittelten Humankapitals im Ver-

¹⁵ Vgl. Bodenhöfer/ Riedel 1998, S. 20 ff.; Vgl. auch Braun 2000, S. 13 ff.

hältnis zum Sachkapital ins Stocken geraten sein sollte. In der Tat hat es den Anschein, dass in den vergangenen 13 Jahren die Nettoinvestitionen in Sachkapital deutlich höher lagen als die Nettoinvestitionen in Humankapital.¹⁶ Sollte sich dieser Befund erhärten, wäre es um so dringlicher, zusätzliche gesellschaftliche Ressourcen für Lebenslanges Lernen bereitzustellen und die Einsicht zu verbreiten, dass Lebenslanges Lernen als Zukunftsinvestition für das Wirtschaftswachstum in Deutschland von erheblicher Bedeutung ist.

Lernen als Investition

Wirtschaftliches Wachstum wird auf das Zusammenwirken mehrerer Wirkungsfaktoren zurückgeführt. Neben dem Bevölkerungswachstum, dem Anstieg der Beschäftigungs- und Erwerbsquoten und des Arbeitsvolumens sowie der Zunahme des Sachkapitalbestandes durch die steigende Spar- und Investitionstätigkeit gilt die Entwicklung des wissenschaftlichen, technischen und organisatorischen Wissens als einer der maßgeblichen Wachstumsfaktoren. Auch bei Konstanz einiger dieser Faktoren reicht der Zuwachs der übrigen Wachstumsträger, um positives Wachstum zu ermöglichen. Ebenso gilt die Aussage, dass die Wirtschaft schrumpfen wird, wenn jeder der Wirkungsfaktoren rückläufig ist bzw. wenn bei Konstanz einiger der Faktoren die übrigen kleiner werden. Schwieriger sind die Wachstumswirkungen auszuloten, wenn einige der Faktoren wachsen und andere schrumpfen. Der gesamte Effekt hängt dann vom Gewicht der einzelnen Faktoren im Gesamtgefüge und vom Ausmaß ihrer Veränderung ab.

Für Deutschland steht fest, dass – je nach Zuwanderungssaldo – die Erwerbsbevölkerung nach 2015 in unterschiedlichem Tempo, das von der Größe des Zuwanderungssaldos abhängt, sinken wird. Angesichts dieser absehbaren Entwicklung stellt sich die Frage, ob das Wissen, welches die jeweils neu in das Erwerbsleben eintretenden Generationen aus dem Bildungssystem mitbringen, ausreichen wird, um den Verlust von Wissen auszugleichen, der durch das Ausscheiden großer Alterskohorten aus dem Erwerbsleben stattfinden wird.

In ökonomischer Sicht ist das Lernen von Erwachsenen eine Ersatz- und/ oder Neuinvestition in Humankapital. Dient Weiterbildung der Ersetzung obsoleten Wissens, so liegt eine Ersatzinvestition vor. Enthält Weiterbildung zusätzliches Wissen, das über die reine Ersatzfunktion hinausgeht, so liegen eine Ersatz- und eine Neuinvestition bzw. eine Nettoinvestition sowohl in individuelles wie in gesamtwirtschaftliches Humankapital vor.

¹⁶ Ewerharts Ergebnisse beruhen auf Schätzungen, die erstmals für Deutschland und auf der Basis einer Reihe von Annahmen durchgeführt wurden. Die Ergebnisse erscheinen angesichts der Diskussion um die deutsche Innovationsschwäche durchaus plausibel. Vgl. Ewerhart 2003.

Lernen als Wachstums- und Wettbewerbsfaktor

Während der Zusammenhang von Erstausbildung und Wachstum relativ gut belegt ist, ist über den Beitrag der allgemeinen wie auch beruflichen Weiterbildung zum Wirtschaftswachstum empirisch bis heute wenig bekannt.¹⁷ Über ihre Bedeutung als Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Standortfaktor kann also nur theoretisch-plausibel argumentiert werden.

Für die Wettbewerbsposition der Unternehmen sind Innovationen und Qualifizierung des Personals von langfristig großer Bedeutung, zumal beide miteinander verknüpft sind. Innovationen erzeugen neue oder veränderte Qualifikationsanforderungen, auf die mit Qualifizierung reagiert werden muss, um sie wirksam werden zu lassen. Qualifizierte Personen wiederum betreiben Forschung und Entwicklung, entwickeln Ideen und regen Innovationen an, die ihrerseits im Falle der Realisierung spezifische Lernbedarfe für neue oder veränderte Qualifikationsanforderungen erzeugen.¹⁸ Dabei kann sich diese Interaktion zwischen Innovation und Qualifizierung in einem Unternehmen sowohl auf der Absatz- als auch auf der Angebots- bzw. Kostenseite als förderlich für seine Wettbewerbsposition erweisen.

Die These¹⁹, dass die qualitativen Standortvariablen als Wettbewerbsfaktoren an Bedeutung verloren hätten, lässt sich nach dieser theoretischen Analyse nicht aufrechterhalten. Im Gegenteil: Je rascher sich Unternehmen zu lernenden Organisationen entwickeln, in denen stetige Qualifizierung aller Mitarbeiter eine Organisationsstrategie ist, umso besser werden sie für den sich verschärfenden Wettbewerb gewappnet sein. Je mehr sich die Gegenwarts-gesellschaft zur Informationsgesellschaft und mehr noch zur Wissensgesellschaft wandelt, umso mehr wird Qualifizierung der herausragende Wettbewerbsfaktor für Unternehmen werden.

Diese Betrachtung lässt sich auch auf den Wettbewerb der Volkswirtschaften untereinander anwenden. Bodenhöfer/ Riedel schreiben dem Wissen und der menschlichen Kreativität als Innovationen erzeugende Triebkräfte wirtschaftlichen Wachstums eine zentrale Bedeutung zu. „Letztlich wird das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft von der Fähigkeit der Gesellschaft für ‘trial and error’-Lernprozesse und zur Anpassung im technologischen und organisatorisch-institutionellen Bereich abhängen. Gegenüber den üblichen Input-Maßen zur Erfassung des Humankapitals in wachstumstheoretischen Analysen kommt daher der Effektivität und Effizienz des Bildungssystems in der Vermittlung von Neuerungs- und Lernorientierung, Kreativität und Risikobereitschaft als ‘Qualität’ der Ausbildung entscheidende Bedeu-

¹⁷ Nach einer Schätzung von Schultz und Denison kann etwa ein Viertel des amerikanischen Wirtschaftswachstums seit Anfang des 20. Jahrhunderts bis Ende der 60er Jahre auf Bildung zurückgeführt werden kann. Sie beziehen sich dabei nur auf die Schul- und Hochschulbildung. Für Deutschland liegen keine vergleichbaren Ergebnisse vor. Vgl. die Diskussion in Cohn/ Geske 1990, 150 ff.

¹⁸ Vgl. Bodenhöfer/ Riedel 1998, S. 20 ff.

¹⁹ Vgl. z.B. iwd 44/ 1996, S. 3.

tung für das Wachstum zu.“²⁰ Neuere ökonometrische Studien belegen einen signifikanten Einfluss von Ausbildungszeiten und -qualitäten auf das Produktivitätswachstum.²¹ Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass „erst ein konstantes Humankapitalwachstum ... in der Lage [ist], dauerhaft positive Wachstumsraten der Produktivität zu generieren“.²²

Damit steht die Bildungspolitik im Zentrum der Aufmerksamkeit. Der Leistungsfähigkeit und der Qualität des Schul-, Berufsbildungs-, Hochschul- und Weiterbildungssystems kommt eine Schlüsselrolle für die langfristige und nachhaltige Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit, Standortattraktivität, Produktivitätswachstum und Wachstumstempo zu.

Bei dieser Erörterung des Zusammenhangs von Innovation und Qualifizierung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit wird in erster Linie auf im wirtschaftlichen Prozess verwertbare Wissensproduktion sowie auf allgemeines und berufliches Lernen abgestellt. Während es beim beruflichen Lernen darum geht, die Individuen in die Lage zu versetzen, ihre Arbeitskraft möglichst lange und stetig verkaufen zu können, zielt das allgemeine, politische und kulturelle Lernen auf die kritische Aneignung und aktive Auseinandersetzung mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung und auf die Entfaltung der Persönlichkeit. Eine Wirtschaft, die in zunehmendem Maße auf Verantwortungsübernahme, Zielorientierung und Entscheidungsfähigkeit setzt, kann die hierzu erforderlichen Kompetenzen nicht auf die unmittelbar verwertbaren Fähigkeiten reduzieren. Dies verweist auf die Notwendigkeit ganzheitlich angelegter (Persönlichkeits-) Bildung, die durch allgemeines, politisches und kulturelles Lernen gefördert werden soll.

Wachstums- und Innovationsschwächen in Deutschland

Seit Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts leidet Deutschland an einer wirtschaftlichen Wachstumsschwäche. Das jahresdurchschnittliche Pro-Kopf-Wachstum des Bruttoinlandsprodukts betrug zwischen 1990 und 2000 lediglich 1,2%. Die meisten konkurrierenden Industrieländer lagen darüber (Schweden, Italien und Frankreich 1,5%, Kanada 1,7%, Finnland und UK 2,1% und die USA 2,3%). Selbst wenn ein Teil der Wachstumsschwäche auf die Kosten des sehr langfristigen Strukturwandels und die monetären Transfers in die neuen Länder zurückzuführen ist, ist nicht zu übersehen, dass sie auch auf strukturellen Ursachen basiert. Im Einzelnen lässt sich dies an folgenden Indikatoren ablesen:

- Die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegen deutlich unter dem Durchschnitt vergleichbarer Länder.

²⁰ Bodenhöfer/ Riedel 1998, S. 42.

²¹ Vgl. Hanushek/ Kimko 2000; Vgl. BAro 2001.

²² Stadler 2003, S. 14.

Deutschland ist mittlerweile in Europa zur Wachstumsbremse geworden. Unter den EU-Ländern nimmt die Bundesrepublik 1990-2000 (Angaben für 1980-1990) Platz 14 (9) und unter 22 in der Statistik ausgewerteten OECD-Mitgliedern Platz 20 (14) ein.²³

- Das Arbeitsvolumen schrumpft überdurchschnittlich bzw. wächst unterdurchschnittlich.

Die Wachstumsraten des BIP korrelieren mit der Wachstumsrate der geleisteten Arbeitsstunden: je höher die Wachstums- bzw. Schrumpfrate der geleisteten Arbeitsstunden, umso höher bzw. niedriger fällt die Wachstumsrate des BIP aus. Für die Bundesrepublik wird in den beiden Perioden ein überdurchschnittlich schrumpfendes und für den Zeitraum 1996-2000 ein unterdurchschnittlich wachsendes Arbeitsvolumen ausgewiesen. Hinter dieser Entwicklung steht das Zusammenwirken von leicht gewachsener gesamtwirtschaftlicher Erwerbsquote bei einem Rückgang der Erwerbspersonen und geleisteten Arbeitsstunden pro Erwerbstätigem.²⁴

- Die Arbeitsproduktivität in Deutschland zeigt seit zwanzig Jahren unterdurchschnittliche Entwicklungsraten.

Der Entwicklung der Arbeitsproduktivität wird erhebliche Wachstumsrelevanz beigemessen. In der Periode von 1990-2000 (1980-1990) lag die Bundesrepublik bei den Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität unter den 14 EU-Ländern auf Platz 11 (9), unter 21 OECD-Mitgliedern auf Platz 15 (10). Deutschland gehört zu den 8 von 17 OECD Ländern, die im Zeitraum von 1980 bis 2000 eine rückläufige Wachstumsrate der Multifaktorproduktivität erleben mussten.²⁵

- Die Investitionen in das Humankapital und in Forschung und Entwicklung stagnieren in ihrer relativen Bedeutung seit 1989.

Die Innovationskraft und damit das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft wird maßgeblich durch Investitionen in das Humankapital der Bevölkerung geprägt, aber auch durch Investitionen in Forschung und Entwicklung, sowohl in den öffentlichen Forschungseinrichtungen als auch in den privaten Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen der Wirtschaft.²⁶ Das damalige Niveau (1989) von 2,9% des Bruttonationaleinkommens (BNE) ist bis zum Jahr 2000 (2,48%) nicht wieder erreicht worden. Vorrangig verantwortlich ist hierfür der öffentliche Sektor, der sein relatives Investitionsengagement seit 1986 (3,4% des öffentlichen Gesamthaushalts bzw. 1,1% des

²³ Vgl. zu diesen und den folgenden Angaben OECD 2003 a, S. 7, Tabelle 1 sowie generell OECD 2003 b.

²⁴ Vgl. Nicoletti/ Scarpetta 2003, S. 20.

²⁵ Vgl. ebenda, S. 6, Abbildung V.2. Diese Daten werden auch durch die Statistiken der Europäischen Kommission gestützt. Vgl. Europäische Kommission 2003, S. 21.

BNE) eingeschränkt hat und seit 1993 seine FuE-Ausgaben auf einem Niveau zwischen 2,6% und 2,7% des öffentlichen Gesamthaushalts bzw. zwischen 0,8% und 0,9% des BNE hält.²⁷

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) stellte in einer Auswertung des Betriebspanels im Jahr 2001 fest, dass eine Innovationsschwäche der deutschen Unternehmen nicht mehr zu übersehen sei. Im Vergleich zu Daten aus der Erhebung von 1999 sei bei den Produktinnovationen ein Rückgang innovativer Betriebe um 5 Prozentpunkte in Westdeutschland und um 6 Prozentpunkte in Ostdeutschland zu beobachten. 72% der westdeutschen und 70% der ostdeutschen Betriebe gaben an, in den zurückliegenden zwei Jahren keinerlei Produktinnovationen betrieben zu haben. Dabei liegt der Anteil der innovativen Großbetriebe (500 Beschäftigte und mehr) mit 80% dreimal so hoch wie der Anteil von Klein- und Mittelbetrieben (mit bis zu 50 Beschäftigten).²⁸

- Die deutschen Branchen der Hochtechnologie haben eine deutlich niedrigere Wachstumsrate der Produktivität als in Vergleichsländern.

Im Vergleich zu Finnland (7%), Frankreich (10,1%), den Niederlanden (16,4%), den USA (19,5%) und Japan (29,3%) hat Deutschland in den Branchen der Hochtechnologien eine mit 6,5% deutlich niedrigere durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Produktivität.²⁹ 1980 lag die Bundesrepublik mit einem Anteil der Investitionen in die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien an allen Investitionen im Wirtschaftssektor von etwa 11% knapp hinter Spanien (13%), Italien und den USA (beide 12%) noch auf Platz vier. 2001 nahm es mit 16% nur noch Platz neun ein.³⁰ Gerade einmal 3,5% des weltweit verfügbaren Venture-Kapitals (143 Mrd. Euro) wurden im Jahr 2001 in Deutschland investiert. Allein in den USA waren es 73%.³¹ „Deutschland hat in den 90er Jahren auf den internationalen Technologiemarkten weiter an komparativen Vorteilen verloren.“³²

- Der Anteil der Bildungsausgaben für Schule und Erstausbildung am Bruttoinlandsprodukt liegt deutlich unter dem OECD-Durchschnitt.

²⁶ Vgl. Neitzert 2003.

²⁷ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2002 a, S. 344 und S. 432.

²⁸ Vgl. Kohaut 2002, S. 1 f.

²⁹ Vgl. OECD 2003 a, S. 9, Tabelle 2.

³⁰ Vgl. Nicoletti/ Scarpetta 2003, S. 14, Abbildung V. 5.

³¹ Vgl. Fell et al. 2003, S. 2.

³² Schumacher/ Legler/ Gehrke 2003 a, S. 3; Vgl. dieselben 2003 b sowie Soete/Stephan 2003. Detaillierte Daten und Analysen finden sich auch in Bundesministerium für Bildung und Forschung 2002 b.

Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben des Jahres 2000 beliefen sich in Deutschland auf 5,3% des BIP und lagen damit zusammen mit Großbritannien auf dem 17. Platz der OECD-Länder. Im Jahre 1995 lag dieses relative Engagement bei 5,5%. Dieser Rückgang ist ausschließlich auf das relativ nachlassende Engagement des öffentlichen Sektors zurückzuführen, der seine Ausgaben von 4,5% im Jahr 1995 auf 4,3% im Jahr 2000 gekürzt hat.³³

- Die Investitionen in Bildung fallen hinter die Investitionen in Sachkapital zurück.

Erste Schätzversuche zeigen, dass Höhe und Anteil der Bildungsnettoinvestitionen in Deutschland im Vergleich zur Höhe und zum Anteil der Nettoinvestitionen in Sachkapital in den neunziger Jahren deutlich zurückblieben.³⁴ Die Nettobildungsinvestitionen betragen demnach im Zeitraum von 1992 bis 2000 lediglich 12% der Bruttobildungsinvestitionen. Somit wurden 88% der Bruttobildungsinvestitionen als Reinvestitionen zur Deckung des Ersatzbedarfs benötigt.³⁵ 64% des Bruttobildungsvermögens entfielen auf die Erwerbstätigen, 7% auf die Arbeitslosen und die restlichen 29% auf die Nichterwerbspersonen. Korrigiert man noch um den auf die Nichterwerbsarbeit fallenden Teil des Zeitbudgets, so wurden nur etwa 23% des gesamtwirtschaftlichen Bildungskapitals für produktive Erwerbsarbeit eingesetzt. Der Anteil der Nettoinvestitionen beim Sachkapital betrug demgegenüber im gleichen Zeitraum mehr als 30%.

Die wenigen internationalen Vergleiche zeigen, dass Deutschland die wichtigste Ressource für seine wirtschaftliche Entwicklung aufs Spiel setzt. Es scheint, als könne im internationalen Vergleich tatsächlich die Unterinvestitionsthese vertreten werden, nämlich Deutschland habe bereits in der Vergangenheit zu wenig in Bildung investiert.

Lernpotenziale ausschöpfen – Wachstumschancen für die Zukunft

Bildungsbeteiligung kann als Indikator für die Ausschöpfung von Lern- und Produktivitätspotenzialen eines Landes interpretiert werden. Es kann anhand der Vergleichsdaten anderer Länder gezeigt werden, wo die Ansatzpunkte liegen, dieses Potenzial in Deutschland für die Wachstumschancen der Zukunft stärker zu nutzen.

³³ Vgl. OECD 2003 c, Tabelle B 2.1.

³⁴ Während es bei Investitionen in Sachkapital üblich ist, zwischen Brutto-, Ersatz- und Nettoinvestitionen zu unterscheiden und sie zu quantifizieren, hat diese Unterscheidung im Zusammenhang mit Bildungsinvestitionen keine Tradition. Aus bildungsökonomischer Sicht sind es nur die Nettoinvestitionen in Bildung, welche die Wachstumswirkungen des Humankapitals erzeugen. Es an der Zeit, das Konzept der Bildungsinvestition ernst zu nehmen und ihm in der staatlichen Rechnungslegung Geltung zu verschaffen. Vgl. Ewerhart 2003.

³⁵ Vgl. ebenda, S. 6 ff.

- Deutsche Unternehmen schöpfen das Lern- und Leistungspotenzial ihrer Belegschaften im europäischen Ländervergleich bislang noch nicht ausreichend aus.

Deutsche Unternehmen konzentrierten ihre betriebliche Weiterbildung bislang vor allem auf kurzfristige Maßnahmen für einen relativ kleinen Teil ihrer Beschäftigten.³⁶ Aus diesem Befund kann geschlossen werden, dass in der Vergangenheit bei weitem nicht das gesamte Lern- und Leistungspotenzial der Belegschaften gefördert und genutzt wurde. Vor allem für gering qualifizierte Beschäftigte bestanden Zugangsbarrieren zu betrieblich finanzierten Weiterbildungsmaßnahmen, die zu perpetuieren drohen.³⁷

Die neuesten Daten der Europäischen Kommission über Beteiligungsraten der Erwerbsbevölkerung an beruflicher Weiterbildung zwischen 1998 und 2002 zeigen dreierlei: Erstens liegen die deutschen Raten für Frauen wie für Männer deutlich unter dem EU-Durchschnitt, wobei insbesondere die Abstände zu Ländern wie Dänemark, Finnland, Schweden, den Niederlanden und Großbritannien groß sind. Zweitens haben sich die Abweichungen vom Durchschnitt und von den genannten Ländern bis 2002 erheblich vergrößert, was darauf hindeutet, dass diese Differenz nicht mehr allein durch den Verweis auf eine andere Erstausbildungsbasis erklärt werden kann. Interessant ist drittens, dass diese „Weiterbildungslücke im europäischen Vergleich“ in der Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen beginnt und in den Altersgruppen 45 bis 54 und 55 bis 64 Jahre besonders groß und besonders stark gewachsen ist.³⁸ Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass in den meisten anderen EU-Ländern bis heute mehr als in Deutschland in berufliche Weiterbildung investiert und eine stärker innovations- und wachstumsorientierte Humankapitalentwicklung verfolgt wurde und wird.

Die Daten zeigen ferner, dass in Unternehmen, die neue Technologien herstellen oder nutzen, ein höherer Anteil der Beschäftigten mit erheblich höherem Stundenkontingent weiter lernt. Auch hier waren die Unternehmen anderer EU-Länder (Dänemark, Frankreich, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Finnland, Schweden und Großbritannien) bisher deutlich stärker engagiert als die deutschen Unternehmen.³⁹

- Das Lern- und Leistungspotenzial von Müttern im erwerbsfähigen Alter kann und sollte in Deutschland besser genutzt werden.

³⁶ Vgl. die Auswertung bei Dohmen/ Klemm/ Weiß 2004, S. 172 ff.

³⁷ Vgl. Bellmann/ Leber 2003, S. 15 f.

³⁸ Vgl. Europäische Kommission 2003, S. 55 ff.

³⁹ Vgl. ebenda, S. 113 ff.

Während im Durchschnitt der EU-Länder die Erwerbsquoten von Frauen mit mindestens einem Kind seit 1998 ca. 13 Prozentpunkte unter den Erwerbsquoten von Frauen ohne Kinder lagen, betrug diese Differenz in Deutschland 1998 gut 24 Prozentpunkte und 2002 knapp 22 Prozentpunkte. Die Differenz war für Frauen mit niedrigem Bildungsabschluss deutlich höher (ca. 30 Prozentpunkte in allen Beobachtungsjahren). Bei Frauen mit höherem Bildungsabschluss sank sie im Durchschnitt auf 17 Prozent. Auffällig ist daran, dass es nur in Deutschland kaum einen Unterschied machte, ob die Mütter allein erziehend waren oder mit einem Partner zusammen lebten.⁴⁰ Dies zeigt verallgemeinernd, dass das unzureichende Angebot an ganztägiger Kinderbetreuung nicht nur dazu führt, dass Mütter deutlich geringere Zugangsmöglichkeiten zum Beschäftigungssystem haben, sondern auch dass ihnen Chancen zum lebenslangen Lernen vorenthalten werden.⁴¹

- Bildungsabbrecher und Personen, die bei niedrigem Schulabschluss keinerlei berufliche Qualifizierung erfahren haben, stellen einen Ansatzpunkt dar, um potenzielle Wachstumsverluste zu verringern.

Den Daten der EU-Kommission zufolge hatte in den Jahren 1998 bis 2002 jeder achte junge Erwachsene im Alter von 18 bis 24 Jahren bei niedrigem Schulabschluss an keiner weiteren beruflichen Qualifizierung teilgenommen. Die entsprechenden Werte in vier EU-Ländern waren z.T. deutlich günstiger als in Deutschland.⁴²

Die Studienabbruchquote an deutschen Hochschulen liegt seit 1992 unverändert bei ca. 27% (Universitäten 30%, Fachhochschulen 22%) mit einem höheren Anteil der männlichen Studierenden.⁴³ Zwischen den Fächergruppen streuten die Abbruchquoten im Jahr 2000 zwischen 8% in der Humanmedizin und 42% in den Sozialwissenschaften.⁴⁴

Knapp ein Viertel der jährlich in den Ausbildungsbetrieben abgeschlossenen Ausbildungsverträge wurden im Jahr 2001 abgebrochen, und in mehr als jedem dritten dieser Fälle mündeten die Jugendlichen nicht in eine andere Ausbildung. Die Tendenz

⁴⁰ Vgl. ebenda, S. 147 ff.

⁴¹ Vgl. Grabka/ Kirner 2002. Bock-Famulla (2002) kommt zu dem Ergebnis, dass jeder Euro, der in eine Kindertagesstätte investiert wird, durch die dann mögliche Berufstätigkeit der Mütter einen volkswirtschaftlichen Ertrag von durchschnittlich insgesamt 3,8 Euro erzielen würde. Anders ausgedrückt: Zurzeit verzichtet die deutsche Gesellschaft auf diesen Ertrag, weil sie nicht in Kinderbetreuung investiert. Sie verzichtet damit auf Wirtschaftswachstum. In einer Züricher Untersuchung wurde der Ertrag pro investierten Franken auf 1,6 bis 1,7 Franken geschätzt. Vgl. Kucera/Bauer 2000.

⁴² Vgl. Europäische Kommission 2003, S. 44.

⁴³ Vgl. Heublein/ Schmelzer/ Sommer/ Spangenberg 2002, S. 20.

⁴⁴ Vgl. ebenda, S. 28.

ist seit Beginn der Erfassung dieses Phänomens steigend.⁴⁵ Das entspricht etwa 58.000 Jugendlichen. Wenn man unterstellt, dass ein Teil später weiterlernen wird, bleibt dennoch eine nicht vernachlässigbare Größenordnung nicht ausgeschöpften Lern- und Leistungspotenzials.

Im Schuljahr 2000/ 2001 verließen 88.500 Schüler und Schülerinnen eine allgemeinbildende Schule ohne Hauptschulabschluss, darunter waren ca. ein Fünftel ausländischer Herkunft mit einer deutlich höheren Abgangsquote von 20,3% gegenüber deutschen Jugendlichen mit 8,6%. Etwa zwei Drittel (64%) der Abgänger ohne Hauptschulabschluss waren männliche Jugendliche.⁴⁶ Recherchen des Instituts der deutschen Wirtschaft zufolge stieg die Quote der Schulabgänger ohne Abschluss von 8,2% im Jahr 1992 auf 9,6% im Jahr 2001.⁴⁷

Die Befunde in ihrer Gesamtheit zeigen, dass Deutschland bislang eine im internationalen Vergleich überproportional hohe Quote von Erwerbspersonen aufweist, deren Lern- und Leistungspotenziale unzureichend gefordert und gefördert wurden. Die volkswirtschaftlichen Kosten sind bisher nicht quantifiziert worden.⁴⁸

Die Herausforderung der demografischen Entwicklung

- In den kommenden Jahrzehnten wird die deutsche Erwerbsbevölkerung schrumpfen und damit das Wachstumstempo der Wirtschaft dämpfen.

Zwischen 1965 und 1975 ist die Geburtenrate in Westdeutschland kontinuierlich und stark gesunken. Sie liegt seitdem auf einem niedrigen Niveau (2000 in Westdeutschland: 1,4 Geburten pro Frau im gebärfähigen Alter). In den ostdeutschen Bundesländern brach die Geburtenrate nach der deutschen Einigung dramatisch ein. Sie lag im Jahr 2000 bei 1,2 (1989: 1,57).

Die nur leicht rückläufige Entwicklung des Erwerbspersonenpersonals in Deutschland bis 2010 wird durch Zuwanderung und Rekrutierung heimischer Arbeitsmarktreserven aufgefangen werden können. Danach wird jedoch ein drastisches Absinken des Erwerbspersonenpotenzials eintreten, das auf diese Weise nicht mehr kompensiert werden kann.⁴⁹ Es ist davon auszugehen, dass der nach Regionen und Branchen be-

⁴⁵ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2003, S. 93 ff., insbesondere S. 97. Vgl. ferner Althoff 2002, S. 52 ff. und iwD 32/ 2000, S. 3.

⁴⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt: DeStatis, Internetseite <http://www.destatis.de/cgi-bin/printview.pl>.

⁴⁷ Vgl. iwD 30/ 2003, S. 3.

⁴⁸ Es wäre sicherlich wünschenswert, diese Wachstumsverluste bzw. gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten der Unterausnutzung von Fähigkeiten in einem Forschungsprojekt zu quantifizieren.

⁴⁹ Vgl. Fuchs/ Thon 1999, S. 1; Vgl. auch Bosch et al. 2002.

reits in unterschiedlichem Maße auftretende Mangel an Fachkräften sich weiter verschärfen wird.⁵⁰

- Die Erwerbsbevölkerung altert. Das Durchschnittsalter der in den Unternehmen Beschäftigten wird steigen.

Geburtenrückgang, stabile Sterblichkeitsraten und steigende Lebenserwartung lassen die deutsche Gesellschaft in den nächsten Jahrzehnten deutlich altern. Die Bevölkerungsentwicklung lässt eine starke Abnahme der Zahl der Kinder und Jugendlichen im Alter von 6 bis 18 Jahren, eine Schrumpfung der Zahl der Jugendlichen in der für den Arbeitskräftenachwuchs relevanten Altersgruppe der 20- bis 25-Jährigen sowie einen kräftigen Anstieg der über 65-Jährigen bis zum Jahre 2030 erwarten.⁵¹ Dieser Trend wird sich auch nach 2030 fortsetzen.

Tabelle 2: *Bevölkerungsprognose nach Altersgruppen von 2000 bis 2050¹⁾*

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Unter 20	17.259	15.524	14.552	13.927	12.874	12.094
20 – 35	15.925	15.445	14.860	13.254	12.639	12.086
35 – 50	19.647	19.060	15.691	16.064	14.569	13.574
50 – 65	15.543	16.448	19.500	16.361	15.672	15.123
65 u. älter	14.006	16.589	18.219	21.615	22.786	22.240
Insgesamt	82.440	83.066	82.822	81.220	78.539	75.117

Legende: 1) Ergebnisse der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung in Mio. Einwohnern. Variante 5: mittlere Lebenserwartung, Zuwanderungssaldo von 200.000 Personen im Jahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2003, S. 47, Tabelle 10.

Bemerkenswert ist außerdem, dass die Alterung stärker ausfallen wird als in früheren Rechnungen angenommen wurde. Der Anteil der Altersgruppe zwischen 20 und 50 Jahren sinkt kontinuierlich von 43% (2000) auf 34% (2050). Dagegen wird der Anteil der Jahrgänge zwischen 50 und 65 Jahren von 19% (2000) auf 24% im Jahr 2020 steigen und sich erst ab 2030 wieder bei 20% stabilisieren. Stark sinkt der Anteil der als besonders produktiv geltenden Jahrgänge zwischen 35 und 50 Jahren. Er wird von 24% im Jahr 2000 auf 19% in 2020 abnehmen. Dies entspricht in absoluten Zahlen einem Rückgang von knapp 4 Mio. Menschen.

- Das akkumulierte Wissen droht zu veralten, der Zufluss neuen Wissens sich zu verlangsamen.

⁵⁰ Vgl. zum bestehenden Fachkräftemangel trotz hoher Arbeitslosigkeit Lenske/ Werner 2001; Vgl. auch Munz/ Ochel 2001 sowie Kleinhenz 2002, S. 4 f.

⁵¹ Vgl. Hilpert/ Kistler/ Wahse 2000, S. 253 ff.

Um das in Betrieben und anderen Organisationen erforderliche Wissen zu erneuern, wird man immer weniger auf die bisherigen Muster des Personalaustausches durch Frühpensionierung und Einstellung jüngerer Arbeitnehmer zurückgreifen können. Die Erneuerung muss in zunehmendem Maße durch das Lebenslange Lernen der Erwerbstätigen und damit auch der älteren Arbeitnehmer getragen werden.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der neuesten Erkenntnisse der auf Erwachsene bezogenen Lernforschung⁵² ist ein Umdenken nötig. Es gilt anzuerkennen, dass Ältere weiterlernen und produktiv bleiben können. Dies muss in der betrieblichen Arbeits- und Personalpolitik, in der Arbeitsgestaltung und in altersgerechten Personalentwicklungswegen seinen Niederschlag finden. Bei der Gestaltung der Arbeitsprozesse ist darauf zu achten, dass einseitige Spezialisierungen vermieden und Kompetenzentwicklung sowie Flexibilität durch Tätigkeits- und Anforderungswechsel gefördert werden. Altersgemischte Arbeitsgruppen können dazu beitragen, den Austausch von Erfahrungswissen der älteren Beschäftigten gegen neues Wissen der jungen Arbeitskräfte systematisch zu fördern.

Eine auf diese Weise stärker an den Bedürfnissen einer älter werdenden Erwerbsbevölkerung ausgerichtete Arbeitspolitik der Unternehmen muss flankiert werden durch Gesundheitsprävention und kontinuierliches Lebenslanges Lernen.

Allerdings muss sich das Weiterlernen nicht nur für die älteren Beschäftigten, sondern auch für die Betriebe lohnen. Aus betrieblicher Perspektive ist die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer nur dann vertretbar, wenn die verbleibende Beschäftigungsdauer im Betrieb ausreichend lang ist, damit diese Bildungsinvestitionen Renditen erzielen. Die bisherige Praxis des Vorruhestandes hat Bildungsinvestitionen für Ältere eher verhindert.

2.2.2 Lohnt sich Weiterlernen – für wen?

Überlegungen zur Stärkung des Lebenslangen Lernens, ob sie sich nun auf gesamtwirtschaftliche, betriebliche oder gesellschaftliche Argumente stützen, können die Perspektive des Lerners nicht ausblenden. Entspricht das, was aus übergeordneter Sicht für notwendig gehalten wird, auch den Erwartungen und Bedürfnissen der Menschen, die hiervon betroffen sind? Erkennen und erfahren diejenigen, die sich weiterbilden, einen persönlichen Nutzen? Wo ist der Nutzen bzw. die Nutzenerwartung stärker und wo schwächer ausgeprägt?

Eine Analyse auf Grundlage der Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) brachte hierzu einige aufschlussreiche Ergebnisse.⁵³

⁵² Vgl. hierzu Koring 2002.

⁵³ Die Analyse wurde von der Kommission in Auftrag gegeben. Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003.

Subjektive Einschätzung: Lernen nutzt der beruflichen Situation

Über alle Altersgruppen und sozioökonomischen Merkmale hinweg gaben 70% bis 90% der Befragten an, dass sich die berufliche Weiterbildungsmaßnahme für sie gelohnt habe.⁵⁴ In die gleiche Richtung weisen Befunde des Berichtssystems Weiterbildung, das seit 1997 Fragen zur subjektiven Nutzeneinschätzung bei Weiterbildungsteilnehmern enthält und zudem eine Aufschlüsselung nach verschiedenen Nutzenkategorien erlaubt.

Tabelle 3: *Subjektive Einschätzung des Nutzens beruflicher Weiterbildung 1997 und 2000*

	1997 N = 7000	2000 N = 7043
Nutzenaspekte		
Kann Arbeit besser als vorher erledigen	82%	78%
Verbesserung der beruflichen Chancen	65%	62%
Kollegen im Unternehmen besser kennen gelernt	40%	40%
Hilfe, im Alltag besser zurechtzukommen	45%	39%
Besseres Wissen über Zusammenhänge im Betrieb	42%	39%
In höhere Gehaltsstufe eingestuft	18%	23%
Beruflich aufgestiegen	17%	18%
Hätte ansonsten Stelle verloren	13%	12%
Neue Stelle bekommen	11%	11%
Nichts davon/ keine Angabe	6%	6%
Wesentliche Veränderung		
Ja	52%	57%
Nein	45%	40%
Keine Angabe	3%	3%

Quelle: Kuwan et al. 2003, S. 295.

Bei der Bewertung des Nutzens kam den „weichen“ Faktoren (wie etwa „kann Arbeit besser erledigen“ oder „Kollegen besser kennen gelernt“) eine deutlich höhere Bedeutung zu als den „harten“ Faktoren (beruflicher Aufstieg, Gehaltsverbesserung). Mehr als jeder zweite Befragte konstatierte für sich im Jahre 2000 eine wesentliche Veränderung durch die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung.

⁵⁴ Vgl. ebenda, S. 48.

Auch Nicht-Teilnehmer sahen prinzipiell einen Nutzen in einer Weiterbildungsteilnahme. Laut Befragungsergebnissen von infas vermuteten immerhin 40% der Nicht-Teilnehmer einen positiven Nettonutzen einer beruflichen Weiterbildung.⁵⁵

Lernen zahlt sich aus

Vergleicht man das Erwerbseinkommen von Personen mit und ohne Teilnahme an beruflicher Weiterbildung, zeigt sich zunächst, dass für nahezu alle sozioökonomischen Gruppen und Altersklassen die realen Bruttomonatseinkommen von Teilnehmern deutlich (zwischen 10% und 70%) über denen von Nicht-Teilnehmern lagen.

Solche (statistisch nicht kontrollierten) Gegenüberstellungen vernachlässigen allerdings, dass der Besuch von beruflicher Weiterbildung mit zusätzlichen Merkmalen der Teilnehmer einhergeht, die sich bereits als solche positiv auf ihr Einkommen auswirken. Sie mögen intelligenter, flexibler, vorausschauender, mutiger oder zielstrebigter sein. Man spricht hier von einem so genannten (Selbst-)Selektions- oder Sortiereffekt. Wie groß der um diese Einflussfaktoren bereinigte Effekt der Weiterbildung auf die Einkommensentwicklung ist, kann durch moderne ökonometrische Verfahren berechnet werden.

Derartige detaillierte Analysen zeigen ein differenzierteres Bild. Zunächst ergibt sich ein deutlicher Altersunterschied im Hinblick auf den Maßnahmeeffekt. Für Westdeutschland wurde in der Altersgruppe der 20- bis 44-Jährigen eine durchschnittliche Erhöhung des Bruttomonatseinkommens nach einer Bildungsmaßnahme in Höhe von 4,5% ausgewiesen. In der Gruppe der 45- bis 64-Jährigen lag keine Steigerung vor.

In Ostdeutschland erhöhte sich das durchschnittliche Bruttomonatseinkommen für beide Gruppen signifikant aufgrund einer Weiterbildungsteilnahme (7% bzw. 8%). Dies stellt angesichts eines durchschnittlich investierten Stundenvolumens von gut einer Arbeitswoche eine beachtenswerte Einkommenssteigerung dar.

Das Ergebnis differierte bei einzelnen Teilgruppen von Beschäftigten. Mit steigendem Bildungsabschluss nahmen im Bereich mittlerer Bruttolohneinkommen die Unterschiede für Weiterbildungsteilnehmer und Nicht-Teilnehmer ab. Bei Frauen, die an Bildungsmaßnahmen teilnehmen, war der Effekt auf die Gehaltsentwicklung stärker als bei Männern.⁵⁶

⁵⁵ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004 S. 94.

⁵⁶ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 49.

Lernen befördert die berufliche Entwicklung – bei Männern

Auch im Hinblick auf die Karriereentwicklung lässt sich in univariaten Analysen mit Einschränkung ein positiver Zusammenhang mit Weiterbildung nachweisen. Unter statistischer Kontrolle weiterer Einflussfaktoren, die als karriereförderliche Persönlichkeitsmerkmale gelten können, ließen sich auf Basis des SOEP bei Betrachtung aller Erwerbspersonen allerdings keine ursächlichen Effekte von Weiterbildung auf die Beförderungswahrscheinlichkeit erkennen.⁵⁷ Lediglich für die Teilgruppe der vollzeitbeschäftigten Männer in Westdeutschland ließ sich ein signifikanter positiver Maßnahmeeffekt nachweisen. Bei ihnen stieg die Wahrscheinlichkeit eines Karrieresprungs aufgrund einer Weiterbildungsteilnahme um zwei Prozentpunkte.

Lernen mindert das Risiko von Arbeitslosigkeit

Ein weiterer Nutzen von beruflicher Weiterbildung kann darin bestehen, das Beschäftigungsverhältnis zu sichern und dem Risiko der Arbeitslosigkeit vorzubeugen. Hier zeigte die deskriptive Auswertung des SOEP, dass Weiterbildungsteilnehmer in West- und Ostdeutschland insgesamt ein deutlich niedrigeres zukünftiges Arbeitslosigkeitsrisiko aufwiesen als Nicht-Teilnehmer. Detaillierte ökonometrische Analysen ließen allerdings erkennen, dass dies nur für einen Teil der Arbeitnehmer zutraf und zwar vor allem für die Altersgruppe der 20- bis 44-Jährigen. Berufliche Weiterbildung reduzierte in dieser Altersgruppe das Risiko, arbeitslos zu werden, in Westdeutschland um zwei Prozentpunkte und in Ostdeutschland um fünf Prozentpunkte. Für die Gruppe der 45- bis 64-jährigen Arbeitnehmer ließ sich demgegenüber kein kausaler Effekt zwischen Weiterbildungsteilnahme und Arbeitslosigkeitsrisiko nachweisen.⁵⁸

Lernen lohnt sich

Die Analyse ergab sowohl bei der subjektiven Einschätzung der Teilnehmer von Weiterbildung als auch bei den erhobenen Wirkungen für die berufliche Entwicklung und Arbeitsplatzsicherheit einen positiven Nutzeneffekt, jedoch nicht für alle Beschäftigtengruppen. Insbesondere bei Jüngeren ergaben sich deutlich positive Erträge hinsichtlich des Einkommens und des verringerten Arbeitslosigkeitsrisikos. Besonders für ältere Arbeitnehmer zahlte sich eine Teilnahme an beruflicher Weiterbildung häufig jedoch nicht aus.

⁵⁷ Vgl. ebenda, S. 55.

⁵⁸ Dass sich im Unterschied zu westdeutschen bei den ostdeutschen Beschäftigtengruppen der 45- bis 64-Jährigen eine Erhöhung des Bruttomonatseinkommens infolge von Weiterbildungsteilnahme ergibt, ist im Wesentlichen auf die transformationsbedingten Beschäftigtenstrukturen in den Betrieben zurückzuführen.

Der Einbezug der Kontrollvariablen zeigt, dass die positiven Effekte, die mit Weiterbildung einhergehen, zu einem sehr großen Teil auf weitere persönliche Merkmale zurückzuführen sind, die bei Weiterbildungsteilnehmern verstärkt auftreten und ihrerseits einen direkten Einfluss auf die berufliche Entwicklung haben.

Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die Weiterbildungsförderung und das Lernen von Erwachsenen diejenigen fachlich eher unspezifischen Aspekte der Persönlichkeits- und Kompetenzentwicklung nicht vernachlässigen darf, die eine wesentliche Grundlage darstellen für die kompetente Bewältigung beruflicher und sozialer Anforderungen im Arbeitsleben und mithin maßgeblich sind für beruflichen Erfolg und Weiterkommen.

2.3 Lebenslanges Lernen im betrieblichen Umfeld

2.3.1 Lernen braucht Zeit und Geld

Zwischen betrieblich notwendiger Anpassungsqualifizierung und persönlichem Weiterlernen, zwischen Anweisung des Arbeitgebers und persönlicher Weiterbildungsinitiative liegt heute in den sich ausdifferenzierenden Lernnotwendigkeiten, Lerninteressen, Lernformen und Lernsituationen eine Bandbreite von Variationen und Überlagerungen, die es kaum noch möglich macht, eine scharfe Unterscheidung zwischen „betrieblich/ beruflicher“ und „persönlicher Weiterbildung“ zu treffen. Denn wie sehr taugt etwa das Abgrenzungskriterium „persönlich“ noch, wenn im beruflichen Feld gerade die Persönlichkeitsmerkmale und sozialen Kompetenzen als Schlüsselqualifikationen an Bedeutung gewinnen?

In den zurückliegenden Jahren ist es zunehmend zu rechtsverbindlichen Regelungen über Anspruchsgrundlagen, Finanzierungs- und Freistellungsmodalitäten oder Verfahrensweisen zur Klärung von individuellem Qualifizierungsbedarf oder zur Klärung hierbei auftretender strittiger Fragen gekommen.

Von besonderem Interesse ist hierbei die Praxis jener Unternehmen, die durch den Einsatz neuer Finanzierungsinstrumente und damit einhergehender Regelungen das Lebenslange Lernen ihrer Beschäftigten fördern und verstärken.

Arbeitszeit, Lernzeit und Lohn

Zwar wird nicht nur der beruflichen Erstausbildung, sondern auch der beruflichen Weiterbildung im Betrieb in der Öffentlichkeit ein hoher Stellenwert eingeräumt. Zum Teil sind die Aufwendungen für die Weiterbildung durch den Gesetzgeber induziert. So wird z. B. durch die Gesetze zur Produkthaftung, zur Geräte- und Produktsicherheit ein Standard gesetzt, der Weiterbildung geradezu erzwingt. Hinzu kommt die Verstärkung des Konsumentenschutzes, die sich unter anderem in der Schuldrechtsmodernisierung des Jahres 2001 niederschlägt. Im Rückblick auf die letzten Jahren ist dennoch ein leichter Rückgang der Finanzaufwendungen und der Weiterbildungsbeteiligung festzustellen.⁵⁹ Einige Unternehmen haben versucht, sich diesem Trend durch den Einsatz verschiedener neuer Finanzierungsinstrumente zu entziehen. Hierbei geht es insbesondere um die Fortzahlung des Lohnes oder um die (unbezahlte) Verwendung von Freizeit für Weiterbildung sowie um die Übernahme der Maß-

⁵⁹ Vgl. hierzu Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ 2002, S. 98 ff.

nahmekosten für Weiterbildungsmaßnahmen. Insoweit gibt es gravierende Unterschiede nicht nur in der Frage, ob die Unternehmen überhaupt Weiterbildungskonzepte entwickeln, sondern auch bei der Finanzierung der Zeit der Weiterbildungsteilnahme und der Maßnahmekosten. Was die Weiterbildungsbeteiligung anbelangt, gab es bis heute nicht nur branchenspezifische Unterschiede⁶⁰ – die Finanzdienstleister und die chemische Industrie investierten relativ viel in die Weiterbildung ihrer Belegschaften, andere Branchen zum Teil erheblich weniger -, sondern es lässt sich auch verallgemeinernd festhalten, dass mit zunehmender Betriebsgröße die Chance auf Weiterbildung innerhalb der Arbeitszeit steigt.⁶¹ Umgekehrt lässt sich sagen, dass in bestimmten Branchen, in kleinen und mittleren Unternehmen und in Unternehmen ohne Lernzeitkonten die Chancen auf berufliche Weiterbildung im betrieblichen Kontext bislang von vorneherein geringer sind als anderswo. Der Blick auf diejenigen, welche bei diesem Vergleich besser abschneiden, lohnt sich auch deshalb, weil sie „Techniken“ zur Verbesserung der Weiterbildung entwickelt haben.

Für alle konzeptionellen Überlegungen zur Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung und der Intensivierung lebenslangen Lernens stellt sich neben der Finanzierungsfrage immer auch die Frage nach den verfügbaren zeitlichen Ressourcen. Weiterbildung und lebenslanges Lernen (ver-)brauchen Zeit. Zeit ist eine knappe Ressource. Eine Ausweitung von Weiterbildungszeiten als Teil des lebenslangen Lernens geht entweder auf Kosten von Arbeitszeit oder von Freizeit. Die Auseinandersetzung darüber, welchen Zeitanteil - und damit welcher Kostenanteil - die Unternehmen und die Arbeitnehmer jeweils an erweiterten Bildungszeiten zu tragen haben, ist in vollem Gang und spiegelt sich in verschiedenen Timesharing-Modellen wider, die sich auf tarifvertraglicher Ebene oder in der betrieblichen Praxis herausgebildet haben.

Die Anforderungen an die Gestaltung von Arbeits- wie auch von Lernzeiten haben sich sowohl aufgrund nachfrage- als auch angebotsseitiger Entwicklungen ausdifferenziert. Die wachsende Berufstätigkeit von Frauen erschwert die ohnehin komplizierte Abstimmung zwischen Arbeitszeiten und außerbetrieblichen Anforderungen zum Beispiel im Bereich der Kindererziehung oder der Sorge um pflegebedürftige Familienmitglieder.⁶²

Das Interesse der Beschäftigten an mehr Zeitsouveränität wächst. Gleichzeitig haben Betriebe in den letzten Jahren die wirtschaftlichen Vorteile entdeckt, die eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit bietet. Mit der Einrichtung von Arbeitszeitkonten, die eine variable Verteilung der kollektivvertraglich oder individuell vereinbarten Regelarbeitszeit erlauben, eröffnen sich

⁶⁰ Vgl. Husemann/ Vonken 2003, S. 99 ff.

⁶¹ Vgl. Ahlne/ Dobischat 2003, S. 172 ff.

⁶² Wie Zeitbudgeterhebungen zeigen, investieren Frauen pro Tag durchschnittlich fast 2,5 Stunden mehr als Männer in hauswirtschaftliche Aktivitäten. Vgl. Blanke et al. 1996, S. 84.

Rationalisierungsmöglichkeiten etwa durch längere Betriebsnutzungszeiten oder durch eine flexiblere Anpassung („atmende Fabrik“).

Neue Lebensformen jenseits der traditionellen Familie machen es heute komplizierter denn je, Arbeitszeit, Lernzeit, familiäre Verpflichtungen und Freizeit in Einklang zu bringen. Die verschiedenen Zeitverwendungen binden nicht nur bestimmte Zeitquantitäten, sondern Zeit muss zu bestimmten Zeitpunkten und in einem bestimmten Rhythmus oder Verteilungsmuster verfügbar sein. Zeitwohlstand oder Zeitnot der Individuen hängen davon ab, ob und wie die Profile der Arbeitszeiten und die der anderen Zeitverwendungen aufeinander abgestimmt werden können.

Zeitmuster und Zeitanteile

Die Erhebungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft beziffern die durchschnittlich pro Beschäftigten in berufliche Weiterbildung investierte Zeit auf 20 Stunden pro Jahr.⁶³ Das Berichtssystem Weiterbildung kommt auf erheblich höhere Durchschnittswerte.⁶⁴ Danach wandten erwerbstätige Teilnehmer durchschnittlich 91 Stunden für berufliche Weiterbildung auf. Hierbei handelte es sich um einen Durchschnittswert, von dem einzelne Beschäftigtengruppen teilweise erheblich abweichen. Arbeiter kamen auf einen Durchschnittswert von 125 Stunden, Angestellte und Beamte dagegen nur auf etwas über 80 Stunden.

Berufliche Weiterbildung findet nicht nur während, sondern auch außerhalb der Arbeitszeit statt. Eine teilweise „Zeitbeteiligung“ während der arbeitsfreien Zeit ist in ca. 35% der west- und in 45% der ostdeutschen Betriebe üblich. Kleine Unternehmen organisieren die berufliche Weiterbildung häufiger unter Inanspruchnahme von Timesharing-Modellen als Großbetriebe. Nur ein kleiner Teil der Betriebe (Ost: 8%, West: 5%) hat die Weiterbildungszeit vollständig in die Freizeit verlagert. Führungskräfte brachten bisher durchschnittlich mehr erwerbsarbeitsfreie Zeit für Weiterbildung auf als un- und angelernte Arbeitskräfte, die ohnehin bei der beruflichen Weiterbildung unterrepräsentiert sind.⁶⁵

⁶³ Vgl. Weiß 2000.

⁶⁴ Vgl. Kuwan et al. 2003.

⁶⁵ Vgl. Bellmann/ Düll 2000.

Arbeitszeitkonten

Durch Arbeitszeitkonten kann die tariflich vereinbarte Regelarbeitszeit variabel bewirtschaftet werden. Sie bieten damit Möglichkeiten, die Regelarbeitszeit innerhalb festgelegter Bandbreiten unterschiedlich auf der Zeitachse zu portionieren und Abweichungen nach oben als Zeitguthaben oder nach unten als Zeitschulden zu verbuchen. Das Ansparen und spätere Auflösen von Zeitguthaben erlaubt, die Arbeitszeit innerhalb definierter Zeiträume zu verkürzen oder zu verlängern. Der Abfluss von auf einem Arbeitszeitkonto angesparter Arbeitszeit ist in unterschiedlicher Form denkbar: stundenweise, in Form einzelner freier Tage oder größerer Freizeiträume bis hin zu Sabbaticals, die auch für längere Phasen des Weiterlernens genutzt werden können, und Umwandlung in monetäre Lohnbestandteile.

Durch diese Variabilisierung der Arbeitszeitverteilung kann dem Wunsch der Beschäftigten nach mehr Zeitsouveränität entsprochen werden. Empirisch fundierte Aussagen über den Grad der durch Arbeitszeitkonten gewonnenen Zeitsouveränität sind noch lückenhaft.⁶⁶ Erste Ergebnisse zeigen, dass die Einführung von Arbeitszeitkonten der überwiegenden Mehrheit der Beschäftigten im Vergleich zur gleichförmigen Normalarbeitszeit eher zusätzliche Gestaltungsspielräume eröffnet hat, berufliche und außerberufliche Anforderungen zu verbinden.

Für Betriebe entsteht durch die Einrichtung von Arbeitszeitkonten die Möglichkeit, ihre Betriebszeiten kostengünstig und flexibel an konjunkturelle oder saisonale Schwankungen des Arbeitsanfalls anzupassen. Der Einsatz von Arbeitszeitkonten kann durch die Umwandlung definitiver in transitorische Überstunden und durch die Entkopplung der Output- von der Beschäftigungsentwicklung beschäftigungsstabilisierende Wirkungen entfalten. Voraussetzung dafür, dass durch Arbeitszeitkonten die Arbeitszeit der Beschäftigten nicht unter der Hand verlängert wird, ist die Gewährleistung, dass die angesparten Zeitguthaben tatsächlich ausgeglichen werden und weder verfallen noch finanziell abgegolten werden.⁶⁷

Die Verbreitung von Arbeitszeitkonten nimmt mit der Betriebsgrößenklasse deutlich zu: (Kleinstbetriebe: 26%; Großbetriebe: 82%). Sie sind im Verarbeitenden Gewerbe (in 32% der Betriebe und für 57% der Beschäftigten) und in der öffentlichen Verwaltung (51% der Beschäftigten) besonders weit verbreitet. Für Fachkräfte (43%) wird überdurchschnittlich häufig

⁶⁶ Vgl. Bundesmann-Jansen et al. 2000; Vgl. auch Seifert 2001.

⁶⁷ Schätzungen über die bisherige Verbreitung von Arbeitszeitkonten basieren auf unterschiedlichen Erhebungen und kommen zu abweichenden Ergebnissen. Ungeachtet methodischer Differenzen stimmen die vorliegenden Untersuchungen in dem Ergebnis überein, dass Arbeitszeitkonten in den vergangenen Jahren eine rasche Verbreitung gefunden haben. 29% der Betriebe und Dienststellen im gesamten Bundesgebiet nutzten laut ISO-Betriebsbefragung im Jahr 2001 Arbeitszeitkonten. 1998 wurden demgegenüber lediglich in 19% der Betriebe und Dienststellen Arbeitszeitkonten geführt. Nicht nur die Anzahl der Betriebe, die Arbeitszeitkonten nutzen, ist gestiegen, sondern auch der Anteil der Beschäftigten, die davon betroffen sind. Nach der ISO-Betriebsbefragung wurde im Jahr 2001 für 40% der Beschäftigten ein Arbeitszeitkonto geführt. Vgl. Bauer et al. 2002; Vgl. auch Schäfer 2001, DIHT 2000, Statistisches Bundesamt 2002.

ein Arbeitszeitkonto geführt, für Beschäftigten mit einfacher Tätigkeit in geringerem Umfang (23%).⁶⁸

Die Einführung von Arbeitszeitkonten ist mit Regulierungserfordernissen verbunden und setzt betriebliche Vereinbarungen zwischen Betriebsleitung und Beschäftigten voraus. Die Existenz eines Betriebs- oder Personalrates spielt daher im Prozess der Aushandlung und Einführung von Arbeitszeitkonten eine bedeutende Rolle.

Lernzeitkonten

Lernzeitkonten sind ein Instrument, mit dem die zeitlichen Voraussetzungen für lebenslanges Lernen nach einer Erstausbildung geschaffen werden können. Durch die Einrichtung von Lernzeitkonten sollen Zeitkontingente für die Weiterbildung geschaffen, reserviert oder garantiert werden, die sich bedarfsgerecht während des gesamten Erwerbslebens nutzen lassen. Betriebliche Weiterbildung während der Freizeit ist bereits gängige Praxis.⁶⁹

Bisher wurden Lernzeitkonten in 11% der westdeutschen Betriebe eingeführt.⁷⁰ Diese Betriebe unterscheiden sich von anderen weiterbildungsaktiven Betrieben durch eine höhere Beteiligungsquote der Beschäftigten (59% zu 45%). Zudem haben sie die Weiterbildung häufiger reguliert (46% zu 28%) und integrieren gering Qualifizierte stärker in die Weiterbildung.⁷¹

Ansprüche und Regelungsgrundlagen

In Deutschland existiert kein genereller, rechtlich fixierter Anspruch auf Weiterbildung für den Lebensabschnitt nach einer Erstausbildung. Die Weiterbildung von Arbeitnehmern ist durch Landes-Weiterbildungsgesetze, tarifvertragliche Regelungen, Betriebsvereinbarungen oder individuelle Absprachen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer geregelt.

Gesetzliche Regelungen

Bildungsurlaubs- bzw. Freistellungsgesetze, die Ansprüche auf Freistellung zur Teilnahme an Weiterbildung verankern, bestehen in zwölf Bundesländern (mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen).⁷² Im Bildungsurlaub werden Arbeitnehmer

⁶⁸ Diese und die folgenden Angaben stützen sich auf die Ergebnisse einer im Jahr 2001 durchgeführten bundesweiten Betriebsbefragung zum betrieblichen Arbeits- und Betriebszeitmanagement. Vgl. Bauer et al. 2002.

⁶⁹ Vgl. Dobischat/ Seifert 2001, S. 98.

⁷⁰ Vgl. Ahlne/ Dobischat 2003, S. 145.

⁷¹ Vgl. einblick 6/ 02.

⁷² Vgl. Nagel 2004.

bezahlt von Arbeit freigestellt. Der Anspruch erstreckt sich in der Regel auf fünf Tage im Jahr. Die tatsächliche Inanspruchnahme war bisher gering. Die Teilnahmequoten erreichten im Bundesdurchschnitt weniger als 1,5%.⁷³ Etwa die Hälfte entfiel auf berufliche Weiterbildung. Die indirekten Kosten in Form der Lohnfortzahlung trägt i.d.R. der Betrieb. Die Beschäftigten leisten Eigenbeiträge, indem sie die direkten Kosten für Gebühren, Lernmaterialien usw. übernehmen.

Ein Förderinstrument der Weiterbildung kann die Garantie sein, nach Abschluss der Maßnahme auf denselben oder auf einen vergleichbaren Arbeitsplatz zurückkehren zu können. Eine solche Garantie geht über einen Kündigungsschutz hinaus, soweit sie die Rückkehr auf die Arbeitsstätte sichert. Sie kann mit einer Karriereoption und einer Statusverbesserung verknüpft sein. Lernzeitkonten sind zwar erst in wenigen westdeutschen Betrieben etabliert⁷⁴, diese Betriebe sind aber insofern zukunftssträftig, als sie eine höhere Beteiligungsquote an der beruflichen Weiterbildung aufweisen als die anderen.⁷⁵

Zum Teil bieten Betriebe Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose an. Derartige Maßnahmen sind besonders attraktiv, wenn sie bei Erreichen eines bestimmten Erfolges mit dem Versprechen einer Übernahme in das weiterbildende Unternehmen verbunden sind.

Im SGB III sind zeitliche und materielle Anspruchsgrundlagen auf Weiterbildung für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer geregelt. Es können Weiterbildungskosten übernommen, Unterhaltsgeld gezahlt und Träger von Weiterbildungseinrichtungen gefördert werden. Den neu eingerichteten Personal-Service-Agenturen (SGB III § 37 c) ist die Aufgabe übertragen, eine Arbeitnehmerüberlassung zur Vermittlung von Arbeitslosen in Arbeit durchzuführen sowie ihre Beschäftigten in verleihfreien Zeiten zu qualifizieren und weiterzubilden.

Tarifvertragliche Regelungen

Berufliche Weiterbildung wurde bisher nur vereinzelt tariflich geregelt. Flächendeckende Vereinbarungen analog zu den traditionellen Regelungsgegenständen Einkommen und Arbeitszeit fehlen derzeit. Die bestehenden Tarifverträge zur beruflichen Weiterbildung sind bezüglich ihrer Weiterbildungsziele ebenso heterogen wie die vereinbarten Verteilungsmus-

⁷³ Im Vergleich der Bundesländer gibt es eine große Schwankungsbreite bei der Wahrnehmung des Bildungsurlaubs zwischen 0,8% in Nordrhein-Westfalen und 5% in Bremen. Vgl. Wagner 1995.

⁷⁴ Vgl. Ahlne/ Dobischat 2003, S. 145.

⁷⁵ Vgl. ebenda, S. 143.

ter von Arbeitszeit, Freizeit und Weiterbildungszeit. Weiterbildungsregelungen, die generelle Ansprüche auf berufliche Qualifizierung generieren, liegen in wenigen Fällen vor. Ein Beispiel ist der Tarifvertrag zur Qualifizierung in der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg aus dem Jahr 2001.

Tarifvertraglich kann auch lediglich ein Rahmen für Qualifizierungsvereinbarungen festgelegt werden, der weiter durch Betriebsvereinbarungen auszufüllen ist. So wurde für die chemische Industrie im so genannten Chemie-Tarifpaket 2003 ein Tarifvertrag zur Qualifizierung vereinbart, der in § 1 festhält, dass die in ihm enthaltenen Vorschriften zur Qualifizierungsplanung und zu den Qualifizierungsmaßnahmen lediglich ein bildungspolitisches Angebot darstellen, das von den Betriebsparteien durch freiwillige Betriebsvereinbarungen wahrgenommen und näher ausgestaltet werden kann.

Die Geltung von Tarifverträgen muss sich nicht auf die an ihm beteiligten Unternehmen beschränken. Ein Tarifvertrag kann nach § 5 des Tarifvertragsgesetzes durch den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit für allgemeinverbindlich erklärt werden, wie dies z.B. für die Tarifverträge zur Ausbildungsplatzumlage in der Bauwirtschaft geschehen ist. Dann sind auch die bisher nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Geltungsbereich des Tarifvertrages von den Tarifnormen erfasst. Ein Arbeitsvertrag kann auf einen Tarifvertrag Bezug nehmen. Dessen Wirkung erstreckt sich dann aufgrund des Arbeitsvertrages auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Betriebsvereinbarungen

In den letzten Jahren ist eine wachsende Zahl von Betriebsvereinbarungen zur Weiterbildung verabschiedet worden. Da die Inhalte der Weiterbildung aus der Sicht vieler Arbeitgeber und Arbeitnehmer oft gleichzeitig der betrieblichen Qualifizierung und der persönlichen Weiterbildung des Arbeitnehmers dienen, kommt es aufgrund der Überschneidung der Interessen häufig zu Betriebsvereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat. Sie regeln bestimmte Arten von Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Modalitäten der Teilnahme der Arbeitnehmer. Zudem kann der Betriebsrat die Auswahl der Teilnehmer auf der Grundlage der §§ 96 bis 98 BetrVG beeinflussen, indem er die Einhaltung der Kriterien für die Auswahl durch den Arbeitgeber überprüft oder sich zumindest zum Teil an der Personalauswahl beteiligt. Solche Betriebsvereinbarungen sind rechtlich zulässig, wenn die Tarifparteien im Bereich der Weiterbildung keine Regelungen vorgesehen haben oder wenn die Tarifverträge Öffnungsklauseln enthalten.

Nur knapp jeder fünfte Betrieb mit betrieblicher Interessenvertretung hat bislang eine Betriebsvereinbarung zur beruflichen Weiterbildung abgeschlossen. Deren Verbreitung korreliert eng mit der Betriebsgröße. In gut einem Drittel der Betriebe mit mehr als 1.000 Beschäf-

tigten existieren Betriebsvereinbarungen, die Qualifizierungsaspekte enthalten. Weitere 22% der Betriebe haben feste Absprachen getroffen, davon etwa die Hälfte in schriftlicher Form.⁷⁶

Tarifvertragliche und betriebliche Regelungsbeispiele

Der Qualifizierungs-Tarifvertrag für die Metall- und Elektroindustrie in Baden-Württemberg

Nach dem Tarifvertrag zur Qualifizierung in der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs vom 19.6.2001⁷⁷ haben die Beschäftigten einen Anspruch auf ein jährliches Personalgespräch, bei dem der individuelle Qualifizierungsbedarf festgestellt werden soll. Für den Fall einer Nichteinigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist eine besondere Regelung zur Konfliktlösung vorgesehen. Unter anderem wurde dafür eine Weiterbildungsagentur eingerichtet.

Der Tarifvertrag besteht in seinem Kern aus Verfahrens- und Organisationsnormen, aber nicht aus Finanzierungsnormen. Seine Umsetzung und Weiterentwicklung bei der Daimler-Chrysler AG zeigt beispielhaft, wie er als Rahmenvereinbarung für weitergehende Betriebsvereinbarungen genutzt und dort konkret ausgefüllt werden kann.

Der Tarifvertrag begründet für Beschäftigte nach fünf Jahren Betriebszugehörigkeit einen Freistellungsanspruch. Sie können sich bis zu drei Jahre befristet freistellen lassen, wobei sie nach dem Ende der Qualifizierungsmaßnahmen ein Rückkehrrecht auf einen vergleichbaren Arbeitsplatz haben. Die Kosten der Maßnahme tragen sie selbst.

Interessant ist, dass die Aufgabe der Weiterbildungsagentur der Tarifparteien über die Streit-schlichtung hinausgeht. Sie soll auch das Bewusstsein von der Notwendigkeit der Weiterbildung stärken, Weiterbildungsmaßnahmen für un- und angelernte sowie ältere Beschäftigte und für Beschäftigte nach Arbeitsunterbrechungszeiten entwickeln, die Information und Transparenz bei den außerbetrieblichen Qualifizierungsangeboten verbessern, Modelle für betriebliche Weiterbildung bekannt machen, und, soweit sie fehlen, entwickeln, bei betriebli-

⁷⁶ Betriebsbefragung 2000 der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg/ WSI Düsseldorf. Vgl. Dobischat, R./ Ahlene, E./ Seifert, H. 2001. Die Auswertung von 80 Betriebs- und Dienstvereinbarungen durch Heidemann ergab, dass die Regelungen hauptsächlich darauf abzielen, eine formalisierte betriebliche Weiterbildungspolitik zu etablieren, die sich auf systematische Planungsverfahren mit einer regelmäßigen Bedarfsermittlung stützt. Etwa ein Viertel der Vereinbarungen unterscheidet zwischen einerseits individuell von den Beschäftigten gewählter und andererseits vom Betrieb initiiertes Weiterbildungsprogramm. Bei der ersten Weiterbildungskategorie müssen die Beschäftigten Eigenbeiträge in Form von Geld und Zeit aufbringen. Bei der zweiten Kategorie gelten Lernzeiten als Arbeitszeiten. Vgl. hierzu Heidemann 1999.

⁷⁷ Vgl. Huber/ Hoffmann 2001.

chen Konfliktfällen entscheiden und Qualitätsstandards für betriebliche Weiterbildung entwickeln, Weiterbildungsträger und -maßnahmen begutachten und ggf. zertifizieren.

Gesamtbetriebsvereinbarung Daimler-Chrysler 2002

Bei der Daimler-Chrysler AG wurde im Jahre 2002 in Umsetzung des Tarifvertrages der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs eine Gesamtbetriebsvereinbarung geschlossen. Nach dieser Vereinbarung sind die Geschäftsleitungen jedes Standortes verpflichtet, einmal jährlich aus zu erwartenden technischen und organisatorischen Veränderungen Trends für die Qualifizierung der Beschäftigten abzuleiten und diese mit dem Betriebsrat zu beraten.

Die externe persönliche Weiterbildung bis zu einer Dauer von drei, im Ausnahmefall fünf Jahren wird durch eine Wiedereinstellungszusage auf der Basis einer befristeten Ausscheidensvereinbarung gefördert, wobei auch Teilzeitregelungen möglich sind. Voraussetzung ist eine vorherige fünfjährige Betriebszugehörigkeit.

Eine besondere Klausel regelt bei kostenintensiven Maßnahmen betrieblicher Weiterbildung die Rückzahlungsverpflichtung für den Fall, dass der Beschäftigte innerhalb von zwei Jahren das Unternehmen verlässt. Die Betriebsvereinbarung enthält darüber hinaus Regelungen für die Dauer einer Eltern- und Familienzeit, um die Qualifikation des Beschäftigten und seine Bindung zum Unternehmen zu sichern.

Rückzahlungsklauseln

Während im Berufsausbildungsverhältnis Vereinbarungen über die Verpflichtung des Auszubildenden, für die Berufsausbildung eine Entschädigung zu zahlen, nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 des Berufsbildungsgesetzes nichtig sind, lässt das Bundesarbeitsgericht Rückzahlungsklauseln im Arbeitsverhältnis innerhalb bestimmter Grenzen zu. Demnach sind Vereinbarungen über die Beteiligung von Arbeitnehmern an Kosten der Aus-, Fort- und Weiterbildung für den Fall, dass sie eine Ausbildung vorzeitig abbrechen oder das Arbeitsverhältnis vor Ablauf bestimmter Fristen beenden, dann zulässig, wenn sie unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles nach Treu und Glauben dem Arbeitnehmer zuzumuten sind und einem begründeten und billigen Interesse des Arbeitgebers entsprechen.⁷⁸

Erforderlich ist jeweils eine umfassende Interessenabwägung beider Seiten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Einschränkung der beruflichen Bewegungsfreiheit des Arbeitnehmers eingeschränkt wird und damit die Zielsetzung des Grundrechts der Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG berührt wird, dass andererseits dem Arbeitnehmer aber berufliche Vorteile entstanden sind, die mit Kosten für den Arbeitgeber verbunden sind. Eine kurze Dauer der beruflichen Bindung werden die Gerichte eher akzeptieren. Bei einer langen Dauer der Weiterbildungsmaßnahme werden sie das Interesse des Arbeitgebers an der Rückzahlungsklausel eher bejahen. Dasselbe gilt, wenn die Weiterbildungsmaßnahme besonders teuer war. Zugunsten der Zulässigkeit der Rückzahlungsklausel können auch großzügige Zahlungsmodalitäten gehören, die der Arbeitgeber gewährt.

Unzulässig ist es, wenn der Arbeitgeber die Rückzahlung von Bildungskosten auch für den Fall einer betriebsbedingten Kündigung vorsieht.⁷⁹ Je größer der Vorteil ist, desto eher ist dem Arbeitnehmer eine Kostenbeteiligung zuzumuten. So kann der Arbeitnehmer z. B. bei seinem bisherigen Arbeitgeber in eine höhere Tarifgruppe eingruppiert werden oder auch sonst eine Lohn- oder Gehaltserhöhung bekommen.⁸⁰ Der Ar-

⁷⁸ Vgl. BAG AP BGB § 611 Ausbildungsbeihilfe Nr. 23, Entsch. v. 6. 9. 1995.

⁷⁹ Vgl. BAG AP BGB § 611 Ausbildungsbeihilfe Nr. 28, Entsch. v. 6. 5. 1998.

⁸⁰ Vgl. BAG AP BGB § 611 Ausbildungsbeihilfe Nr. 3, Entsch. v. 18. 8. 1976.

beitgeber kann die Kosten der Maßnahme übernehmen und diese Kostenübernahme an eine zeitliche Bindung des Arbeitnehmers in seinem Beschäftigungsverhältnis koppeln, d. h. für sich eine Art Kündigungsschutz vereinbaren. Hier kann ein billigenwertes Interesse des Arbeitgebers angenommen werden, weil der Arbeitnehmer eine Ausbildung erhält, die ihm auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder im Bereich seines bisherigen Arbeitgebers berufliche Möglichkeiten eröffnet, die ihm zuvor verschlossen waren. An einem solchen billigenwertes Interesse des Arbeitgebers fehlt es aber, wenn er lediglich eine Weiterbildung im eigenen Bereich finanziert, die ausschließlich oder ganz überwiegend für den Betrieb von Nutzen ist, oder wenn es lediglich um die Auffrischung von vorhandenen oder die Anpassung defizitärer Kenntnisse des Arbeitnehmers an neue betriebliche Gegebenheiten aus der Sicht des Arbeitgebers geht.⁸¹

Wird in Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen eine Kostenteilung für die berufliche Weiterbildung vorgesehen, etwa dadurch, dass der Arbeitgeber im Rahmen von Lernzeitkonten die Kosten für die Weiterbildungsmaßnahme übernimmt, während der Arbeitnehmer von bereits geleisteter Arbeit Lernzeiten aus dem Konto entnimmt, kann das Problem der Zulässigkeit von Rückzahlungsklauseln verringert werden.

Der Tarifvertrag für die „Auto 5000 GmbH“

Das Prinzip des Time-sharing für die gesamte berufliche Weiterbildung liegt dem im Sommer 2001 für die Auto 5000 GmbH, ein Tochterunternehmen der Volkswagen AG, abgeschlossenen Tarifvertrag zugrunde.⁸² Er sieht eine dreistündige Weiterbildungszeit pro Woche vor. Eine Hälfte dieser Qualifizierungszeit ist Arbeitszeit, die andere Hälfte haben die Beschäftigten als Freizeit aufzubringen. Das Unternehmen trägt die Sachkosten der Qualifizierung. Die Vereinbarung verknüpft den Anspruch auf Weiterbildung und die dafür benötigte Qualifizierungszeit mit dem Anspruch auf einen individuellen Entwicklungs- und Qualifizierungsplan. Die Beschäftigten sind verpflichtet, die vereinbarte und angebotene Qualifizierung wahrzunehmen.

Betriebsvereinbarung bei der Deutschen Telekom AG

Die Betriebsvereinbarung, welche bei der Deutschen Telekom AG Ende 1998 in Kraft trat, unterscheidet erstens zwischen der betrieblich-fachlichen Weiterbildung, die sich an den aktuellen betrieblichen Notwendigkeiten orientiert und bestimmten Beschäftigten vorbehalten ist, zweitens der beruflichen Weiterbildung, welche der Erweiterung des allgemeinen Qualifikationsniveaus dienen soll, und drittens der freiwilligen Weiterbildung. Für die berufliche Weiterbildung nach der zweiten Variante werden Mittel in Höhe von 10% des jährlichen Gesamtetats für Weiterbildung reserviert. Paritätische, vom Arbeitgeber und vom Betriebsrat gebildete Weiterbildungsausschüsse entscheiden, für welche Maßnahmentearten die Mittel eingesetzt werden und welche Beschäftigtengruppen teilnehmen können. Sowohl bei den betrieblichen als auch bei den beruflichen Maßnahmen werden die Teilnehmer von der Arbeit freigestellt.

⁸¹ Vgl. BAG AP BGB § 611 Ausbildungsbeihilfe Nr. 20, Entsch. v. 30. 11. 1994; Nr. 16, Entsch. v. 24. 7. 1991; Nr. 3, Entsch. v. 18. 8. 1976.

⁸² Vgl. Meine/ Schwitzer 2001.

Tarifvertrag für die Textil- und Bekleidungsindustrie

1997 wurde ein Tarifvertrag im Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie abgeschlossen, der für den Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung eine weitgehende Regelung für Lernzeiten mit einem Branchenfonds kombiniert. Der Tarifvertrag bietet den Beschäftigten einen Anspruch auf eine bezahlte Freistellung für Weiterbildungsmaßnahmen bis zu fünf Tagen pro Jahr, ohne zwischen betriebsnotwendiger und beschäftigteninitiiertes Weiterbildungsmaßnahmen zu unterscheiden. Ansprüche aus anderen Rechtsvorschriften werden angerechnet. Dies gilt auch für die Bildungsurlaubsgesetze.

Zur Finanzierung zahlen die Arbeitgeber pro Beschäftigten und Jahr einen Bildungsbeitrag in Höhe von fünf Euro in einen Branchenfonds, über dessen Verwendung eine paritätische Kommission der Tarifparteien entscheidet. Es besteht ein Anspruch darauf, mit den Fondsmitteln 2% der Beschäftigten eine Woche lang zu qualifizieren.

Tarifvertrag Gerüstbau

Der Tarifvertrag des Gerüstbaugewerbes aus dem Jahre 1981 begründet ein branchenbezogenes Aus- und Fortbildungssystem einschließlich der beruflichen Weiterbildung. Es wird über eine von den Tarifparteien gemeinsam verwaltete Sozialkasse finanziert. Hierfür wird eine Umlage von allen Betrieben des Gerüstbaugewerbes erhoben. 1995 führte jeder Betrieb 2,6 % der Bruttolohnsumme an die Sozialkasse ab. Diese Mittel werden für Zusatzversorgung sowie für die berufliche Aus- und Weiterbildung verwendet. Dabei waren 2,5% (also ca. 10%) der Bruttolohnsumme auf das Risiko „Berufsbildung“ festgelegt.

Beschäftigte in den Betrieben des Gerüstbaugewerbes haben einen Rechtsanspruch auf den Besuch einer Fortbildungsmaßnahme, wenn sie die jeweils vorangegangene Stufe der Aus- oder Fortbildung nachweisen können. Sie werden für die Teilnahme von der Arbeit freigestellt. Lohn bzw. Gehalt werden fortgezahlt. Die Sozialkasse erstattet den Betrieben den Lohn und gleicht die 45% der vom Arbeitgeber in dieser Zeit für den Beschäftigten zu zahlenden Sozialleistungen aus. Darüber hinaus übernimmt die Sozialkasse Reisekosten, Kosten der Bildungsmaßnahme und Lernmittelkosten.

Mit dieser Organisations- und Finanzierungsregelung konnte das Qualifizierungsniveau der Beschäftigten im Gerüstbau so angehoben werden, dass der rasche technologische und logistische Wandel der Branche bewältigt werden konnte.

Weiterbildungsstiftung Chemische Industrie

Bereits 1993 wurde von den Tarifparteien die Weiterbildungsstiftung in der chemischen Industrie Deutschlands gegründet. Stiftungszweck ist die Förderung der berufsbezogenen Weiterbildung. Hierzu zählen Entwicklung von Weiterbildungskonzepten und -programmen, Erstellung von Lehrmaterialien, Vermittlung von Lehrkräften und Seminarleitern, Beratung der Unternehmen und Betriebsräten.

Die Arbeit der Stiftung vollzieht sich in Projekten, die aus den Erträgen des von den Sozialpartnern eingebrachten Stiftungskapitals finanziert werden. Zusätzlich wird für konkrete Projekte öffentliche Förderung eingeworben. Zielgruppe der Stiftungsarbeit sind insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen.

Grundmuster von Lernzeitvereinbarungen für die berufliche Weiterbildung

Betrachtet man die Variationen von Regelungen, nach denen die Lernzeiten auf Arbeitszeit und Freizeit verteilt werden, so lassen sich vier Grundmuster feststellen.⁸³ Sie unterscheiden sich nach der Art und Weise, wie sie die drei Aspekte Lohnfortzahlung, Maßnahmekosten und Organisation in einer spezifischen Kombination regeln.

- Weiterbildungszeit setzt sich zu gleichen Teilen aus Arbeits- und Freizeit zusammen.
Diesem Prinzip folgt der Tarifvertrag der Auto 5000 GmbH. Auf der Grundlage einer Weiterbildungspflicht sowohl des Arbeitgebers als auch des Arbeitnehmers zahlt der Arbeitgeber die institutionellen Kosten der Weiterbildung, die Lohnfortzahlung erfolgt nur zur Hälfte, die andere Hälfte „zahlt“ der Arbeitnehmer mit Freizeit. Die Weiterbildung ist nicht auf betriebliche Notwendigkeiten beschränkt.
- Nur die von den Betrieben als notwendig eingestuften Weiterbildungsmaßnahmen werden als Arbeitszeit anerkannt. Darüber hinaus bestehen Freistellungsansprüche auch für solche Weiterbildungsmaßnahmen, welche die Beschäftigten selbst auswählen.
Sind die Maßnahmen für die Erfüllung der aktuellen und geplanten Aufgaben des Betriebes erforderlich, übernimmt der Betrieb sämtliche Kosten. Handelt es sich um sonstige Qualifizierungen und findet die Weiterbildung während der Arbeitszeit statt, teilen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer den Zeitaufwand für die Weiterbildung je zur Hälfte. Derartige Vereinbarungen wurden bei der Debis AG und bei der Deutschen Telekom AG abgeschlossen. Bei der Debis AG haben die Beschäftigten bei-

⁸³ Vgl. Seifert 2003.

spielsweise einen Mindestanspruch von 5 Arbeitstagen pro Jahr, die über einen Zeitraum von bis zu 5 Jahren zu insgesamt 25 Tagen gebündelt werden können.

- Betriebsnotwendige Weiterbildung gilt als Arbeitszeit. Von den Beschäftigten eigeninitiativ gewollte Weiterbildung findet in der Freizeit statt.

Das dritte, vorfindbare Grundmuster geht vom Konzept der investiven Zeitverwendung bei Arbeitszeitverkürzungen aus und differenziert ebenfalls zwischen betriebsnotwendiger und von den Beschäftigten in Anspruch genommener Weiterbildung. Die Deutsche Shell AG vereinbarte im Jahre 1988 in einem Firmentarifvertrag, dass die Beschäftigten zwischen einer Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit von 39 auf 38 Stunden als Freizeit oder als Weiterbildungszeit wählen können. Wer sich für die Weiterbildung entscheidet, genießt den Vorteil, dass der Betrieb sämtliche weiteren institutionellen Kosten übernimmt.

- Die gesamte Zeit der im betrieblichen Kontext durchgeführten Weiterbildung wird als Arbeitszeit definiert.

Der Tarifvertrag der Textil- und Bekleidungsindustrie von 1997 unterscheidet bei dem jährlichen Freistellungsanspruch von 5 Tagen nicht zwischen betriebsnotwendiger und vom Beschäftigten selbst gewählter Weiterbildung. Ansprüche aus anderen Rechtsvorschriften wie z. B. Bildungsurlaubsgesetzen werden hierbei angerechnet.

Nach allen vier Mustern zahlen die Unternehmen die direkten (institutionellen) Kosten der Weiterbildung, d. h. die Weiterbildungsmaßnahme als solche. Alle vier Muster bieten Ansätze für eine Politik der verstärkten Finanzierung lebenslangen Lernens. Die Lohnfortzahlung ist jedoch unterschiedlich geregelt. Nach allen vier Mustern ist es in den genannten Beispielfällen entgegen dem allgemeinen Trend in der deutschen Wirtschaft zu einer Erhöhung der Ausgaben für die betriebliche Weiterbildung gekommen, obwohl die Ausgangsbedingungen unterschiedlich waren.

2.3.2 Lebenslanges Lernen in kleinen und mittleren Unternehmen

Geringe Weiterbildungsbeteiligung

Ausgangspunkt für eine besondere Betrachtung kleiner und mittlerer Unternehmen ist der Befund, dass der Anteil der weiterbildungsaktiven Betriebe mit abnehmender Betriebsgröße erheblich sinkt. Während IAB-Daten zufolge in den zurückliegenden Jahren über 95% der

Unternehmen mit 500-999 Beschäftigten Weiterbildung anboten, waren es bei Unternehmen mit 1-9 Beschäftigten nur etwas mehr als ein Viertel (West: 27%, Ost: 29%).⁸⁴ Nahezu drei Viertel der Kleinunternehmen waren also nicht aktiv, wenn es um betriebliche Weiterbildung geht. Bedenkt man, dass 80% der Betriebe in Deutschland in der Größenklasse zwischen 1 und 9 Beschäftigten liegen und diese insgesamt mehr als 5 Mio. sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen,⁸⁵ wird die Bedeutung dieses betriebsgrößen-spezifischen Weiterbildungseffektes sehr schnell deutlich.

Auch die von infas durchgeführte Analyse der Gründe von Nicht-Teilnahme an Weiterbildung unterstreicht die Bedeutung der Betriebsgröße für Lebenslanges Lernen. Sie zeigt, dass die Beschäftigung in kleineren Unternehmen für Arbeitnehmer das Risiko der Nicht-Teilnahme signifikant erhöht. Fast jeder zweite der erwerbstätigen Nichtweiterbildungsteilnehmer (47%) war in einem Unternehmen mit bis zu 50 Mitarbeitern beschäftigt, aber nur jeder vierte bei einem Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten (23%).⁸⁶ Dieser Befund ist um so bedenklicher, als in der infas-Studie - im Gegensatz zu vielen anderen Studien - neben formalen Weiterbildungsmaßnahmen auch eine große Breite an eher informellen Arten beruflicher Weiterbildung berücksichtigt wurden, die vermutlich eher in kleineren Unternehmen zum Einsatz kommen. Für Beschäftigte aus Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten war die Wahrscheinlichkeit, nicht an Weiterbildung teilzunehmen, 1,78 mal so hoch wie bei Beschäftigten aus Unternehmen mit mehr als 2.000 Beschäftigten.⁸⁷

Auch Analysen auf Basis des sozioökonomischen Panels unterstreichen die hohe Bedeutung der Betriebsgröße für Lebenslanges Lernen. Demnach ergaben sich jeweils signifikant höhere Werte für Großbetriebe bei der Weiterbildungsbeteiligung von Arbeitnehmern, beim Stundenvolumen für Weiterbildung (in westdeutschen Unternehmen) sowie bei der Wahrscheinlichkeit, dass der Arbeitgeber selbst der Veranstalter einer Weiterbildungsmaßnahme ist, dass diese während der Arbeitszeit stattfindet und dass der Arbeitgeber sie finanziell unterstützt.⁸⁸

Allerdings fällt bei einer genaueren Betrachtung auch auf, dass in den Betrieben, *die weiterbildungsaktiv sind*, mit abnehmender Betriebsgröße der Anteil der Weiterbildungsteilnehmer an den Beschäftigten des Betriebes systematisch zunahm. Mit Abstand am höchsten war er in Kleinstunternehmen mit bis zu 9 Beschäftigten.

⁸⁴ Vgl. Bellmann 2003, Abb. VI/5.

⁸⁵ Vgl. Institut für Mittelstandsforschung Bonn 2002, S. 164.

⁸⁶ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 41.

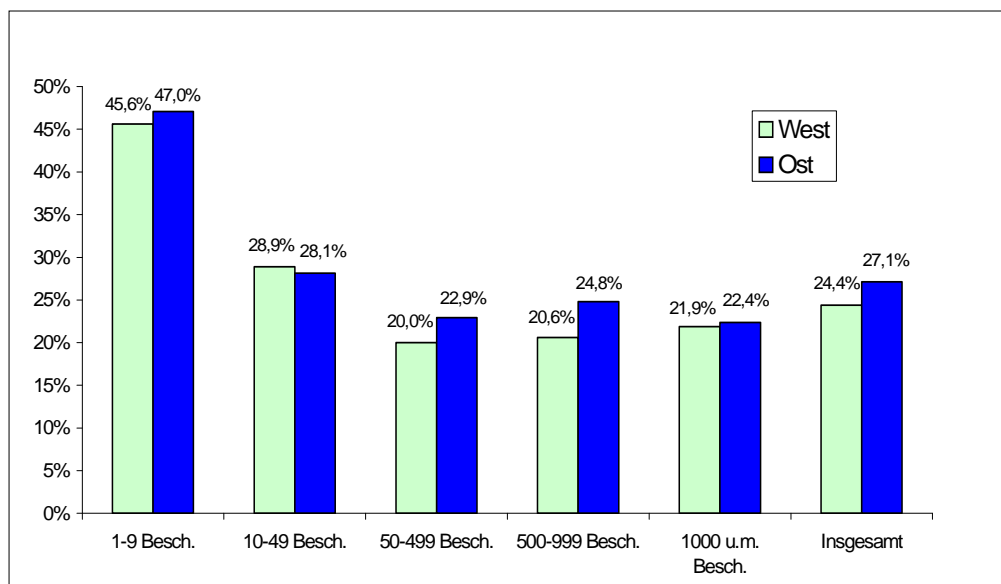
⁸⁷ Vgl. ebenda, S. 53.

⁸⁸ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003.

Verallgemeinernd lässt sich behaupten: Wenn also kleinere Unternehmen überhaupt Weiterbildung betreiben, dann profitiert davon ein relativ großer Anteil der Arbeitnehmer.

Will man Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen steigern, sind weniger die bereits aktiven Betriebe ein Problem, an dem es zu arbeiten gilt. Vielmehr muss es vor allem um die Erhöhung des Anteils der weiterbildungsaktiven Betriebe gehen, d.h. bisher nicht aktive Betriebe müssen dafür gewonnen werden, den Nutzen von Lebenslangem Lernen zu erkennen, ihren Bedarf an Weiterbildung zu bestimmen, erfolgversprechende Weiterbildungsangebote zu finden bzw. entwickeln und diese konsequent zu nutzen bzw. umzusetzen.

Abbildung 1: Anteil der Weiterbildungsteilnehmer nach Betriebsgröße 2001



Quelle: Bellmann 2003 (Betriebspanel 2001)

Dabei darf jedoch nicht vernachlässigt werden, dass Weiterbildungsbeteiligung auch von der Art des produzierten Produktes/ Services und von der verwendeten Produktionstechnologie abhängt, die wiederum branchen- bzw. wirtschaftszweigspezifisch variieren. Insofern ist ein Teil der geringen Weiterbildungsbeteiligung kleinerer Betriebe auf die Konzentration in ganz bestimmten (insgesamt weiterbildungsschwachen) Wirtschaftszweigen zurückzuführen, so dass es sich hier nur teilweise um ein betriebsgrößenspezifisches Problem sondern vielmehr um ein „Branchenproblem“ handelt und insofern keine vollständige Annäherung an das Weiterbildungsverhalten von Großbetrieben erwartet bzw. angestrebt werden kann.

Die Weiterbildungsbeteiligung von Betrieben korreliert weiterhin mit einem ganzen Bündel betrieblicher Charakteristika, die maßgeblich durch die Betriebsgröße getrieben sein können. So ist beispielsweise die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb weiterbildungsaktiv ist, signifikant höher, wenn er Arbeitszeitkonten besitzt.

Es liegt die Vermutung nahe, dass die Nutzung von Arbeitszeitkonten (oder funktional äquivalenter Instrumente zum flexiblen Einsatz der Arbeitszeit) das Angebot betrieblicher Weiterbildung tendenziell befördert oder auch nur vereinfacht.⁸⁹

Tabelle 4: *Betriebliches Weiterbildungsangebot in Abhängigkeit von Arbeitszeitkonten in Westdeutschland nach Betriebsgröße im 1. Halbjahr 1999*

Betriebsgröße	Angebot von Weiterbildung, falls Arbeitszeitkonten im Betrieb ...	
	vorhanden sind	geplant sind/ nicht vorhanden sind
1 bis 19 Beschäftigte	52,9%	29,4%
20 bis 199 Beschäftigte	77,6%	69,9%
200 bis 499 Beschäftigte	86,8%	87,7%
500 u.m. Beschäftigte	99,2%	77,0%
Insgesamt	61,2%	33,1%

Quelle: Bellmann 2001, S. 102 (IAB-Betriebspanel 1999)

Darüber hinaus fällt bei Sichtung der Daten auf, dass kleinere Unternehmen in sehr viel geringerem Umfang formale Weiterbildungsmaßnahmen angeboten haben als große, während die Betriebsgrößeneffekte beim arbeitsplatznahen Lernen am geringsten waren. Hier nähern sich die Angebote von kleineren und größeren Unternehmen am deutlichsten an.

Tabelle 5: *Teilnahme Erwerbstätiger an formaler und non formaler beruflicher Weiterbildung nach Betriebsgröße im Jahr 2000*

Betriebsgröße	Teilnahmequote an ...	
	beruflicher Weiterbildung insgesamt	non formaler beruflicher Weiterbildung
1 bis 99 Beschäftigte	35%	65%
100 bis 999 Beschäftigte	35%	60%
1.000 und mehr Beschäftigte	49%	72%

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Kuwan et al. 2003, S. 169 und 187.

Es ist also generalisierend zu vermuten, dass non formale und informelle Weiterbildung für KMU mit geringeren Kosten als in großen Unternehmen verbunden sind. Weiterbildungskonzepte, die verstärkt auch kleinere Unternehmen erreichen wollen, sollten sich dementspre-

⁸⁹ So ist in allen Ländern der EU die Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen für Lebenslanges Lernen erkennbar. In Unternehmen, die durch tarifvertragliche Vereinbarungen oder durch Betriebsvereinbarungen gebunden sind, nimmt ein signifikant höherer Anteil von Beschäftigten an beruflicher Weiterbildung teil und ist das hierfür genutzte Zeitvolumen erheblich größer als in Unternehmen ohne Bindung an derartige Vereinbarungen. Dies gilt unabhängig von der Betriebsgröße. Korporatistische Governance Strukturen sind

chend nicht zu stark auf formale Maßnahmen beschränken, sondern auch Wege finden, non formales und informelles Lernen stärker zu unterstützen.

Gründe für geringe Weiterbildungsaktivitäten

Auch international gibt es kaum empirische Studien, welche die Rentabilität von betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen systematisch untersucht haben, so dass keine harten Fakten über divergierende Weiterbildungsrenditen nach Betriebsgröße oder Art der Maßnahme existieren.⁹⁰

Außerdem scheint es wie bei Individuen auch auf Seiten der Betriebe deutliche Selektionseffekte zu geben, d.h. die Erträge sind für diejenigen Unternehmen höher, die sich freiwillig zu Weiterbildungsmaßnahmen entschlossen haben. Und schließlich hängen die Produktivitätseffekte nicht nur von der Art der Weiterbildungsmaßnahme ab, sondern vor allem auch von einer adäquaten Kombination mit komplementären personalpolitischen Maßnahmen.

Die Ergebnisse deuten also ebenfalls darauf hin, dass nicht weiterbildungsaktiven Kleinbetrieben keinesfalls die gleichen Maßnahmen auferlegt werden sollten, die in Großbetrieben oder sonstigen weiterbildungsintensiven Betrieben verbreitet sind. Auch die von Unternehmen selbst ins Feld geführten Begründungen für ein zurückhaltendes Weiterbildungsengagement stützen diese Überlegungen.

Tabelle 6: *Gründe betrieblicher Weiterbildungsabstinenz*

	1 - 9 Beschäftigte	10 - 49 Beschäftigte	50 - 499 Beschäftigte
Grundsätzlich keine Förderung	18,3%	6,1%	3,1%
Keine Maßnahmen vorgesehen	12,1%	11,6%	7,5%
Qualifikationsniveau reicht aus	32,6%	20,4%	5,3%
Aus zeitlichen Gründen nicht möglich	8,6%	8,6%	2,3%
Keine finanziellen Mittel	7,6%	6,8%	2,1%
Qualifikationsdefizite durch Neueinstellung gedeckt	0,9%	1,1%	0,5%
Kein Interesse bei den Mitarbeitern	6,0%	6,7%	1,8%
Sonstige Gründe	5,0%	2,2%	0,7%

Quelle: Bellmann 2003 (IAB-Betriebspanel 1999)

demnach für das Lebenslange Lernen in den Unternehmen förderlich und tragen damit indirekt zu Innovationen und Wachstum bei.

⁹⁰ So schlussfolgern denn auch Barrett et al. (1998) auf Basis ihrer Überblicksstudie zu „Returns to continuing vocational training in enterprises“, dass „nur“ festgehalten werden kann, dass Weiterbildung positive Effekte auf Produktivität und Löhne ausübt – und zwar sowohl beim aktuellen Arbeitgeber als auch am externen Arbeitsmarkt - aber eine numerische Größe nicht eindeutig ermittelt werden kann.

Der am häufigsten genannte Grund für zurückhaltendes Weiterbildungsengagement besagte, dass das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte ausreichend und deshalb keine Maßnahmen notwendig seien. Als weiterer wichtiger Grund wurde ausgeführt, dass die Zeit für Weiterbildungsmaßnahmen fehle. Dieser Grund korreliert mit der o.g. Beobachtung, dass Betriebe, die Arbeitszeitkonten führen, in größerem Umfang Weiterbildungsmaßnahmen anbieten (vermutlich weil sie tendenziell eine größere zeitliche Flexibilität aufweisen). Schließlich fällt auf, dass in kleineren Unternehmen sehr viel häufiger als in großen das mangelnde Interesse der Mitarbeiter als Hinderungsgrund genannt wurde, was wiederum auf fehlende Zeit, fehlende finanzielle Unterstützung, nicht klar erkennbaren Nutzen für die eigene Tätigkeit oder Karriere oder auf negative Bildungserfahrungen in der Vergangenheit zurückgeführt werden könnte.

Auffällig ist schließlich, dass kleinere Unternehmen beklagten, keine Förderung zu erfahren, was darauf hindeutet, dass sie aufgrund ihrer geringen Betriebsgröße vergleichsweise höhere Probleme und Kosten haben - aber vermutlich nicht nur bei der Bereitstellung von Maßnahmen, sondern insbesondere auch bei der Informationsbeschaffung und -bewertung. Während große Unternehmen spezialisierte Abteilungen haben, die sich systematisch mit den Entwicklungen im Bereich der Qualifikationsanforderungen und auf dem Markt für Weiterbildungsmaßnahmen beschäftigen, lohnt sich dies für kleinere Unternehmen aufgrund fehlender Skalenerträge oft nicht.

Sollen also auch kleinere Unternehmen für eine stärkere Weiterbildungsbeteiligung gewonnen werden, sollte nach Wegen gesucht werden, Schwellenprobleme zu überwinden, Informationskosten zu reduzieren, Orientierungswissen bereitzustellen und Maßnahmekosten z.B. durch die Realisierung von Skalenerträgen zu reduzieren. Nicht zuletzt sollten aber auch Anstrengungen unternommen werden, die Transparenz über potenzielle Erträge zu erhöhen.

Hemmschwellen der nichtaktiven Unternehmen abbauen

Abschließend kann festgehalten werden, dass eine Förderung lebenslangen Lernens insbesondere eine stärkere Beteiligung bisher inaktiver kleiner und mittlerer Unternehmen zum Ziel haben sollte. Dort scheinen sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite Hemmnisse sehr ausgeprägt zu sein. Dabei gibt es bereits Erfahrungen in anderen Ländern bzw. aus verwandten Politikbereichen, aus denen Ansatzpunkte für erfolgversprechende Maßnahmen gefunden werden können. Zu nennen sind z.B. *Small Firm Development Accounts* in Großbritannien, Weiterbildungsnetzwerke und Weiterbildungsverbände (die u.a. im Programm „Lernende Regionen“ initiiert werden) oder Innovationsstimulierungsnetzwerke. In Modellversuchen könnten diese Konzepte auf ihre Tauglichkeit für eine Förderung lebenslangen Lernens in kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland geprüft werden.

2.3.3 Atypische Beschäftigungsverhältnisse

In fast jedem Betrieb gibt es Beschäftigte außerhalb des so genannten Normalarbeitsverhältnisses. Insbesondere drei Gruppen nehmen im Vergleich zu „normal“ Beschäftigten unterproportional an betrieblich verantworteter und finanzierter Weiterbildung teil: Leiharbeiter, Teilzeitbeschäftigte und befristet Beschäftigte.⁹¹ Die verfügbaren Daten zur Weiterbildungsbeteiligung⁹² berechtigen zu der Frage, ob sich Arbeitgeber an einer Weiterbildung dieser Beschäftigtengruppen weniger interessiert zeigen, weil sich die Bildungsinvestitionen wegen der geringen Beschäftigungsdauer dieser Gruppen oft nicht amortisieren.

Der Betriebsrat kann sich für eine Weiterbildung dieser „Randgruppen“ einsetzen. Gegebenenfalls kann eine Betriebsvereinbarung über die Weiterbildung abgeschlossen werden. Kompetenzen des Betriebsrats ergeben sich aus §§ 92 a und 96 ff. BetrVG, insbesondere aus § 97 Abs. 2 BetrVG (Qualifikationssicherung bei Änderungen der betrieblichen Tätigkeit).

Leiharbeit (Arbeitnehmerüberlassung)

Im Jahre 2000 hatten 9.657 Unternehmen die Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung.⁹³ Sie beschäftigten ca. 339.000 Leiharbeiter.⁹⁴ In den Niederlanden betrug der Anteil der Leiharbeit an der Gesamtbeschäftigung 1998 4%, in Deutschland 0,7%, in Italien nur 0,2%.⁹⁵

Im Unterschied zur Beschäftigungsentwicklung in der Gesamtwirtschaft expandierte die so genannte Zeitarbeitsbranche, die Leiharbeiter gewerbsmäßig vermittelt, in den letzten Jahren kräftig. Der Anteil der Leiharbeiter an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist von 0,42% im Jahre 1993 auf 1,28% im Jahre 2001 angestiegen.⁹⁶

Die Beschäftigungsverhältnisse der Leiharbeiter sind überwiegend kurzfristig und instabil. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit dauerten im Jahre 2002 weniger als die Hälfte (44%) aller Beschäftigungsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharnehmern drei Monate und länger. Leiharbeiter nahmen bislang, wie Im Übrigen auch befristet

⁹¹ Wer eine ICH-AG betreibt oder als Unternehmer in den Betrieb eines anderen Unternehmens eingegliedert ist, wird nur im Ausnahmefall als Scheinselbstständiger dem Schutz des Arbeitsrechts und damit auch der betrieblichen Weiterbildung unterstellt. Ansonsten geht die Rechtsordnung davon aus, dass er selbst für seine Weiterbildung sorgt.

⁹² Vgl. Eichhorst et al. 2002, S. 411. Dass Leiharbeiter in diesem Bereich benachteiligt sind, wird als selbstverständlich vorausgesetzt und nicht gesondert thematisiert.

⁹³ Die Arbeitnehmerüberlassung ist erlaubnispflichtig, wenn sie gewerbsmäßig durchgeführt wird (§ 1 AÜG). Gewerbsmäßig bedeutet, dass die Tätigkeit selbstständig, auf Dauer angelegt und mit der Absicht der Gewinnerzielung betrieben wird.

⁹⁴ Vgl. BA 2000, S. 101.

⁹⁵ Vgl. Wank 2003, S. 15; Vgl. auch European Foundation 2000.

⁹⁶ Vgl. Jahn 2002, S. 7.

Beschäftigte, unterproportional an Weiterbildungsmaßnahmen teil, was ihre Beschäftigungsfähigkeit auf Dauer nachhaltig zu belasten droht. Die eingeschränkte Weiterbildungsteilnahme ist aus mindestens zwei Gründen nicht überraschend. Aufgrund der vergleichsweise kurzen Betriebszugehörigkeit wissen Unternehmen nicht, ob sich die Investitionen in Weiterbildung der Leiharbeiter für sie amortisieren. Schließlich sind die Möglichkeiten der Weiterbildung für Leiharbeitnehmer wegen schnell wechselnder Einsatzorte und zeitlicher Anforderungen beschränkt. Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen⁹⁷ hat im Jahre 2000 festgestellt, dass der Anteil der Beschäftigten, die in den letzten zwölf Monaten an einer vom Unternehmen initiierten Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen hatte, im Falle von unbefristeten Verträgen bei 35% lag, im Falle von befristeten Verträgen bei 31%, im Falle von Leiharbeit aber nur bei 23%; für die Beschäftigten insgesamt betrug der Anteil 34%. Genaue Zahlen darüber, in welchem Umfang Leiharbeitnehmer von den Entleihern als reguläre Arbeitnehmer übernommen werden, liegen nicht vor. Der Anteil der Übernommenen dürfte nach Branchen erheblich differieren. Nach Aufhebung des Verbotes wiederholter Befristungen von Leiharbeitsverträgen im Jahre 2002 ist in Deutschland mit einer Ausweitung der Leiharbeit zu rechnen.

Rechtliche Aspekte der Leiharbeit

Die Leiharbeit ist in Deutschland im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz geregelt. § 1 Abs. 1 AÜG gibt die Legaldefinition: Danach liegt eine Arbeitnehmerüberlassung dann vor, wenn ein Arbeitgeber (Verleiher) Dritten (Entleihern) Arbeitnehmer (Leiharbeitnehmer) gewerbsmäßig zur Arbeitsleistung überlässt. Der Arbeitsvertrag wird zwischen dem Verleiher und dem Leiharbeitnehmer abgeschlossen. Hinzu kommt eine vertragliche Vereinbarung zwischen dem Verleiher und dem Entleiher, auf deren Grundlage der Arbeitnehmer ihm zur Arbeitsleistung überlassen wird (Arbeitnehmerüberlassungsvertrag). Schließlich muss der Arbeitnehmer dem Entleiher die Arbeitsleistung erbringen. Er wird in den Betrieb des Entleihers eingegliedert.

Die Arbeitnehmerüberlassung ist rechtlich von Fremdarbeit auf der Grundlage eines Werkvertrages zu unterscheiden. Hier werden Arbeitnehmer eines Werkunternehmers im Betrieb des beauftragenden Unternehmens tätig. Unter dem Gesichtspunkt des lebenslangen Lernens ist es wichtig, dass der Werkunternehmer nicht nur für den Einsatz der für die Ausführung des Werkvertrages erforderlichen sachlichen Mittel zuständig ist, sondern auch die Entscheidung über den erforderlichen Personal- und Qualifikationsbedarf trifft. Deshalb entscheidet der Werkunternehmer nicht nur über die Zahl der einzusetzenden Arbeitnehmer,

⁹⁷ Vgl. European Foundation 2000.

sondern auch über ihre Qualifikation, das heißt über ihre Ausbildung, Einarbeitung und Weiterbildung.

Der Verleiher ist rechtlich für die Erfüllung sämtlicher Hauptleistungspflichten aus dem Arbeitsverhältnis zuständig. Voraussetzung ist, dass der beim Entleiher des Arbeitgebers eingesetzte Erwerbstätige als Arbeitnehmer zu qualifizieren ist.⁹⁸ Der Vergütungsanspruch des Arbeitnehmers besteht gegenüber dem Verleiher. Dieser hat alle in seinem Betrieb geltenden Gesetze, Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen und Arbeitsvertragsabsprachen – auch im Entleiherbetrieb – anzuwenden, soweit sich nichts anderes aus der besonderen Natur der Arbeitnehmerüberlassung ergibt.

Eine wichtige Neuerung des AÜG wurde Ende 2002 im Zuge der sog. Hartz-Gesetze eingeführt. Es ist Pflicht des Arbeitgebers (Verleihers), dem Arbeitnehmer (Leiharbeitnehmer) Gleichbehandlung in Bezug auf die wesentlichen Arbeitsbedingungen mit den vergleichbaren Arbeitnehmern des Einsatzbetriebs zu gewähren. Soweit man den Zugang zur Weiterbildung als wesentliche Arbeitsbedingung betrachtet, gilt die Gleichbehandlung auch für den Zugang zur Weiterbildung. Für zuvor arbeitslose Leiharbeitnehmer kann von dieser Vorschrift weitergehend abgewichen werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 und § 9 Nr. 2 AÜG). Ein Tarifvertrag kann abweichende Regelungen zulassen. Im Geltungsbereich eines solchen Tarifvertrages können nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anwendung der tariflichen Regelungen vereinbaren (§ 9 Nr. 2 AÜG).⁹⁹ Als neuer Grundsatz gilt, dass der Verleiher den Leiharbeitnehmer unbefristet beschäftigt. Inwieweit der Verleiher den Arbeitsvertrag befristen darf, ist unklar.¹⁰⁰ Um das Problem der Abweichung von der arbeitsrechtlichen Gleichbehandlung in der Frage der Höhe der Vergütung zu bewältigen, wurden im ersten Halbjahr 2003 mehrere Tarifverträge für Leiharbeitsverhältnisse abgeschlossen. Die Vergütungen für Leiharbeitnehmer wurden unter denen der Stammbeschäftigten festgelegt. Regelungen zur Weiterbildung enthalten diese Tarifverträge nicht.

Eine europäische Richtlinie, welche die Leiharbeitnehmer schützen soll, befindet sich in Vorbereitung. In ihrem Richtlinienentwurf von 2002 sieht die EU-Kommission eine Handlungsanweisung an die Mitgliedstaaten vor, die Leiharbeitnehmer nicht zu diskriminieren, und zwar im Verhältnis zum Verleiher und zum Entleiher (Art. 6 Abs. 5 des Entwurfs). Danach soll es deren Ziel sein, „den Zugang der Leiharbeitnehmer zu Ausbildungsangeboten in den Leiharbeitsunternehmen (Verleihern) zu verbessern, auch in der Zeit zwischen den Überlassungen,

⁹⁸ Als Arbeitnehmer werden auch so genannte Scheinselbstständige im Unterschied zu den echten freien Mitarbeitern betrachtet.

⁹⁹ Nach diesen Neuerungen entfallen viele Regelungen, die u. a. historisch daraus erklärt werden können, dass Leiharbeit als Konkurrenz zum Vermittlungsmonopol für Arbeitskräfte der Bundesagentur für Arbeit gesehen wurde.

¹⁰⁰ Dafür, dass der Arbeitgeber den Vertrag nicht befristen darf: Vgl. Wank 2003, S. 19, Däubler 2003, S. 17 ff.

um die berufliche Entwicklung und die Beschäftigungsfähigkeit zu fördern.“ Daneben soll es auch Ziel der Mitgliedstaaten sein, „den Zugang von Leiharbeitnehmern zu Ausbildungsangeboten für Arbeitnehmer der entleihenden Unternehmen, denen sie überlassen werden, zu verbessern.“¹⁰¹

Lernen in Leiharbeit

Die Chance, dass Leiharbeitnehmer in den Geltungsbereich eines Tarifvertrages einbezogen werden, ist eher gering.¹⁰² Dies dürfte nicht nur mit der besonderen Interessenlage im Dreiecksverhältnis Leiharbeitgeber, Leiharbeitnehmer und Entleiher zusammenhängen, sondern auch allgemein damit, dass Tarifverträge in der so genannten Zeitarbeitsbranche selten sind, unter anderem auch deshalb, weil es sich hier um eine relativ schwache Arbeitnehmergruppe handelt. Möglich sind Betriebsvereinbarungen: Weiterbildungsregelungen kann der Betriebsrat des Entleiherbetriebes darin grundsätzlich auch für Leiharbeitnehmer aushandeln, die länger als drei Monate in diesem Betrieb beschäftigt sind. Es kann angenommen werden, dass die Chance hierzu in dem Maße gering ist, wie die Leiharbeitnehmer als Konkurrenz zur Stammbesetzung betrachtet werden.

Im Zuge der Hartz-Reformen hat der Gesetzgeber die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) geregelt (§ 37 c SGB III). Sie schließen zur Vermittlung von Arbeitslosen Arbeitnehmerüberlassungsverträge mit interessierten Unternehmen ab. Nach § 37 c Abs. 1 S. 2 SGB III sind die PSA zur Weiterbildung der bei ihnen beschäftigten Arbeitnehmer verpflichtet.

Teilzeitarbeit

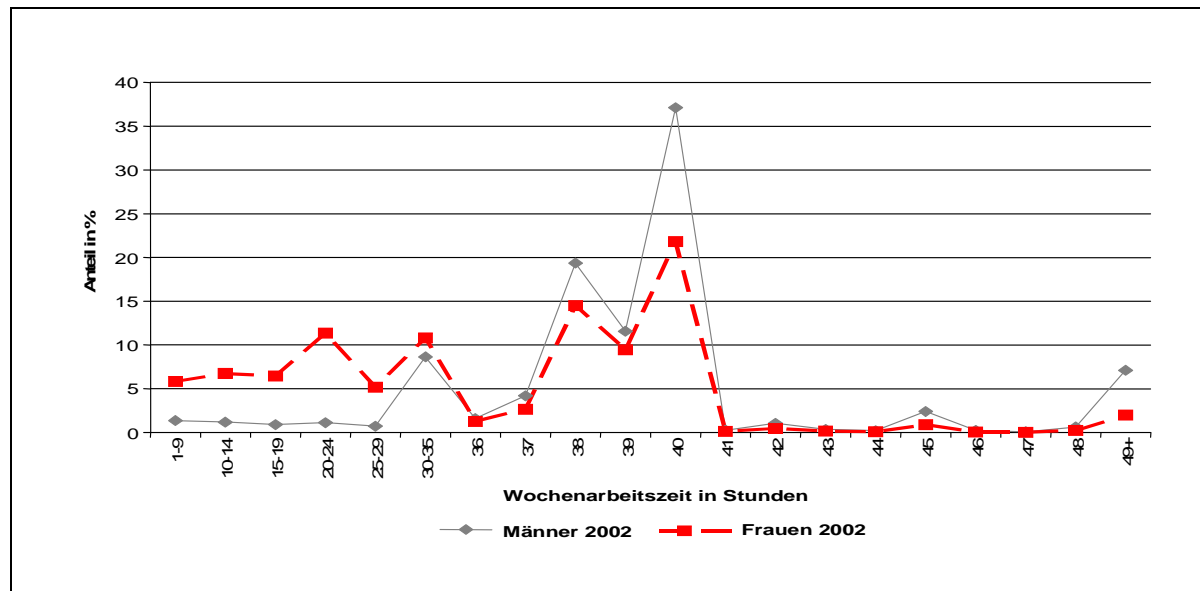
Teilzeitarbeit wird in den modernen Industrienationen aufgrund der bestehenden Muster geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung überwiegend von Frauen verrichtet. In Deutschland kommt die Tatsache hinzu, dass Schulen in der Regel als Halbtagschulen betrieben werden und daher zur Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbsarbeit verstärkt Teilzeitbeschäftigung nachgefragt wird. Im OECD-Vergleich ist der Anteil der Frauen an der Teilzeit-

¹⁰¹ Nach dem Scheitern eines gemeinsamen Vorschlages der europäischen Sozialpartner hat die Europäische Kommission einen eigenen Vorschlag – KOM (2002) 149 endg.-, ABIEG C 203 E/ 1 unterbreitet; vgl. BR-Drs. 319/ 02.

¹⁰² Leiharbeitnehmer sind nach § 7 S. 2 BetrVG zum Betriebsrat wahlberechtigt, wenn sie länger als drei Monate im Betrieb eingesetzt werden. Die übrigen Leiharbeitnehmer sind berechtigt, die Sprechstunden der Arbeitnehmervertretungen aufzusuchen und an den Betriebs- und Jugendversammlungen im Entleiherbetrieb teilzunehmen. Nach § 75 (1) S. 1 BetrVG haben Arbeitgeber und Betriebsrat darüber zu wachen, dass *alle im Betrieb tätigen Personen* nach den Grundsätzen von Recht und Billigkeit behandelt werden. Zur Durchführung seiner Aufgaben ist der Betriebsrat nach § 80 (2) S. 1 BetrVG rechtzeitig vom Arbeitgeber zu unterrichten. Dieses Recht erstreckt sich auch auf „die Beschäftigung von Personen, *die nicht in einem Arbeitsverhältnis zum Arbeitgeber stehen*“.

beschäftigung in Deutschland mit 84,5% im Jahre 2000 besonders hoch. Der Mittelwert liegt bei 74,7% (Österreich: 88,1%, Finnland 63,8%).¹⁰³

Abbildung 2: Verteilung der gewöhnlich gearbeiteten Wochenarbeitszeit von Frauen und Männern in Deutschland 2002



Quelle: Arbeitskräfteerhebung der EU, eigene Berechnungen.

Teilzeitarbeit wird zum Teil freiwillig verrichtet, zum Teil unfreiwillig, wenn keine Vollzeitstelle zur Verfügung steht. Spezielle Untersuchungen zum Anteil und zur Zusammensetzung der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten gibt es nicht.

Teilzeitbeschäftigte nehmen seltener als Vollzeitbeschäftigte an beruflicher Weiterbildung teil. Die Differenz ist besonders groß in der Altersgruppe der 20- bis 44-Jährigen in Westdeutschland.

Tabelle 7: Teilnahme von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten an beruflicher Weiterbildung

	Westdeutschland (N=9495)			Ostdeutschland (N=2699)		
	20 – 44 Jahre	45 – 64 Jahre	insgesamt	20 – 44 Jahre	45 – 64 Jahre	insgesamt
Vollzeit	33,8%	27,0%	31,1%	34,4%	32,1%	33,5%
Teilzeit/ geringf. Beschäftigte	24,0%	21,2%	22,7%	31,4%	20,6%	27,1%

Quelle: Büchel/ Pannenberg 2003, Tabelle 2 D.

Teilzeitbeschäftigung von Frauen in der jüngeren Altersgruppe geht zumeist einher mit Kinderbetreuung. Die von der Kommission in Auftrag gegebene infas-Studie zeigt, dass das Ri-

¹⁰³ Vgl. Eichhorst et al. 2001, S. 286.

siko der Nicht-Teilnahme an beruflicher Weiterbildung für Frauen besonders hoch ist, wenn sie zugleich Kinder in ihrem Haushalt zu betreuen haben. Gleiches gilt auch für Frauen mit geringfügiger Beschäftigung (siehe Kapitel 2.5.1).

Die infas-Studie zeigt ferner allgemein, dass Vollzeitbeschäftigte bei den Teilnehmern an beruflicher Weiterbildung mit 75% wesentlich stärker vertreten sind als bei den Nicht-Teilnehmern (57%).¹⁰⁴ Ein anderes Bild ergibt sich bei den Teilzeitbeschäftigten: Ihr Anteil ist bei den Teilnehmern (14%) und bei den Nicht-Teilnehmern (18%) annähernd gleich. In der Gruppe der nicht Erwerbstätigen sowie der geringfügig und derzeit nicht Beschäftigten, die von infas zusammengefasst wurden, beträgt der Anteil bei den Teilnehmern 5%, bei den Nicht-Teilnehmern jedoch 15%. Die Feststellung, dass Teilzeitbeschäftigte weniger häufig an Weiterbildung teilnehmen als Vollzeitbeschäftigte, ist mit der infas Feststellung stimmig, dass sie mit einem relativ höheren Anteil zu den Nicht-Teilnehmern an beruflicher Weiterbildung beitragen als Vollzeitbeschäftigte. Infas stellt schließlich fest, dass Teilzeitbeschäftigte sowie Arbeitslose und Personen in qualifizierenden Maßnahmen im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten eine anderthalbfache Wahrscheinlichkeit haben, nicht an beruflicher Weiterbildung zu partizipieren.¹⁰⁵ Auch im Hinblick auf die Zahl der besuchten Maßnahmen und die eingesetzten Stundenzahlen weisen Teilzeitbeschäftigte eine geringere Weiterbildungsintensität auf als Vollzeitbeschäftigte, d.h. Teilzeitbeschäftigte nehmen nicht nur seltener an Maßnahmen teil, sondern auch deutlich weniger intensiv, sofern sie sich überhaupt beteiligen.¹⁰⁶

Rechtliche Aspekte der Teilzeitarbeit

Die 1997 verabschiedete EU-Teilzeit-Richtlinie¹⁰⁷ wurde in Deutschland durch das Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (TzBfG) vom 21.12.2000¹⁰⁸ umgesetzt. Teilzeitarbeit wird in § 2 des Gesetzes definiert. Demnach sind alle Arbeitnehmer teilzeitbeschäftigt, deren regelmäßige Wochenarbeitszeit kürzer als die regelmäßige Wochenarbeitszeit vergleichbarer vollbeschäftigter Arbeitnehmer ist. Fehlt die Vereinbarung einer Wochenarbeitszeit, soll die regelmäßige Arbeitszeit maßgeblich sein, die im Jahresdurchschnitt auf eine Woche entfällt.¹⁰⁹ Nach der EG-Richtlinie dürfen Teilzeitarbeitskräfte in ihren Arbeitsbe-

¹⁰⁴ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 37.

¹⁰⁵ Vgl. ebenda, S. 37. Dies wird auch durch das Gutachten von Büchel/ Pannenberg (2003, S. 31) bestätigt, die zeigen, dass nach Kontrolle anderer Merkmale Teilzeitbeschäftigte signifikant seltener an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen als Vollzeitbeschäftigte.

¹⁰⁶ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 34.

¹⁰⁷ Vgl. Richtlinie 97/ 81, ABIEG 1998 L 14/ 9.

¹⁰⁸ Vgl. BGBl I S. 1966.

¹⁰⁹ Diese Definition erfasst sowohl die starren Teilzeitformen, bei denen die verkürzte Arbeitszeit vorher festgelegt ist und sich in einem bestimmten Rhythmus regelmäßig wiederholt (Halbtagsarbeit, regelmäßige Schichtarbeit), als auch die Modelle einer flexiblen Teilzeitarbeit, bei denen die Arbeitszeitgestaltung sowohl

dingungen nicht diskriminiert werden (Art. 4 Abs. 1).¹¹⁰ Den Teilzeitbeschäftigten soll die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Bildung ermöglicht und ganz allgemein ihr berufliches Fortkommen und ihre berufliche Mobilität gefördert werden (Art. 5 Abs. 3 d).

Nach § 10 TzBfG hat der Arbeitgeber dafür Sorge zu tragen, dass auch teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Entwicklung und Mobilität teilnehmen können, es sei denn, dass dringende betriebliche Gründe oder Aus- und Weiterbildungswünsche anderer teilzeit- oder vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer entgegenstehen. Die dringenden betrieblichen Gründe sind nur unter besonderen Voraussetzungen zu bejahen. Der betriebliche Nutzen muss gegenüber den Kosten der Weiterbildungsmaßnahmen unverhältnismäßig niedrig sein. Es reicht nicht, wenn die Weiterbildungsmaßnahme nicht in das Organisationskonzept des Arbeitgebers passt oder wenn er eine zusätzliche Arbeitskraft einstellen muss. Anders kann der Fall zu beurteilen sein, wenn am Arbeitsmarkt keine Arbeitskraft gefunden werden kann, welche die gleiche Qualifikation wie der zu ersetzende Arbeitnehmer aufweist. Die Dringlichkeit der entgegen stehenden betrieblichen Gründe wird nur in Ausnahmefällen bejaht werden können.

Die Regelung soll sicherstellen, dass Teilzeitbeschäftigte nicht von der beruflichen Entwicklung abgekoppelt werden. Sie gibt ihnen deshalb einen Anspruch auf *Berücksichtigung* bei Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, nicht auf Aus- und Weiterbildung als solche, den auch Vollzeitbeschäftigte nicht haben.¹¹¹ Es handelt sich hier um eine Konkretisierung des Gleichbehandlungsgrundsatzes.

Befristete Arbeitsverhältnisse

Im Jahr 2001 hatten gut 2,7 Mio. abhängig Beschäftigte (ohne Auszubildende) in Deutschland einen befristeten Arbeitsvertrag. Dies entsprach 8,8% aller abhängig beschäftigten Erwerbstätigen.¹¹² Es fällt auf, dass in Ostdeutschland mit fast 14% erheblich mehr Beschäftigte einen befristeten Arbeitsvertrag hatten als in Westdeutschland (8%). Befristete Arbeitsverträge sind unter jungen Menschen besonders stark verbreitet. In Deutschland war 2001 gut jeder fünfte abhängig Beschäftigte in der Altersgruppe der unter 30-Jährigen in einem befristeten Arbeitsverhältnis (1,28 Mio. von 6 Mio.).¹¹³

vom Arbeitgeber als auch vom Arbeitnehmer individuell stärker beeinflusst werden kann (wechselndes Arbeitszeitvolumen, Bandbreitenmodelle, Jahresarbeitszeitmodelle, Blockmodell).

¹¹⁰ Soweit Teilzeitarbeit schlechter behandelt wird als Vollzeitarbeit, liegt der Verdacht einer verdeckten Diskriminierung nahe, der gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot aus Art. 141 EG verstößt.

¹¹¹ Vgl. Preis/ Gotthardt 2000 und Zwanziger 2001, Rz. 3 zu § 10 TzBfG.

¹¹² 1991 lag diese Quote noch bei knapp 7,5%.

¹¹³ Vgl. Statistisches Bundesamt 2002, S. 19.

Wo Beschäftigungsverhältnisse beendet werden, liegt in jedem fünften Fall ein befristeter Arbeitsvertrag vor. Diese Erwerbstätigen tragen ein besonderes Arbeitsmarktrisiko, das sich in der vergleichsweise höheren Dauer ihrer anschließenden Arbeitslosigkeit ausdrückt.¹¹⁴ Stark differiert der Anteil der Befristungen nach dem Qualifikationsniveau. So macht die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses aufgrund des Auslaufens einer Befristung bei Akademikern mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss 32% aus. Sie nehmen nicht nur weniger als unbefristet Beschäftigte an Weiterbildungsmaßnahmen teil (77% Teilnahme statt 82% bei unbefristeter Vollzeitbeschäftigung), sondern müssen diese auch noch in größerem Umfang selbst finanzieren (ca. 35% statt ca. 10%). Besonders groß ist der Unterschied zu den Vollzeitbeschäftigten bei der Weiterbildungsteilnahme, wenn jemand gleichzeitig in Teilzeit und befristet beschäftigt ist (60% statt 81% bei unbefristeter Teilzeitbeschäftigung und 82% bei unbefristeter Vollzeitbeschäftigung).¹¹⁵

Rechtliche Aspekte befristeter Arbeitsverhältnisse

Nach der EU-Richtlinie 1999/ 70 über befristete Arbeitsverhältnisse¹¹⁶ sollen befristet Beschäftigte geschützt werden. Um einen Missbrauch der Befristungsmöglichkeiten von Arbeitsverträgen zu unterbinden, können die Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen ergreifen. Sie können die Zulässigkeit der Befristung an das Vorhandensein eines sachlichen Grundes binden, sie können den Missbrauch derartiger Arbeitsverhältnisse durch aufeinander folgende befristete Arbeitsverträge entweder dadurch vermeiden, dass sie die maximal zulässige Dauer aufeinander folgender Arbeitsverträge begrenzen oder dadurch, dass sie die zulässige Zahl der Verlängerungen solcher Verträge begrenzen (Art. 5 Nr. 1 b und c). Für die Weiterbildung gilt: Befristet Beschäftigte dürfen gegenüber den unbefristet beschäftigten Arbeitnehmern nicht diskriminiert werden (Art. 4). Der Wechsel der befristet beschäftigten Arbeitnehmer auf einen unbefristeten Arbeitsplatz soll durch eine Informationsverpflichtung des Arbeitgebers und durch eine Erleichterung des Zugangs zu Aus- und Weiterbildung ermöglicht werden (Art. 6).

Der Gesetzgeber hat im Teilzeit- und Befristungsgesetz die Vorgaben der EU-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt. Nach § 1 TzBfG werden die Voraussetzungen für die Zulässigkeit befristeter Arbeitsverträge festgelegt. Danach sind Fristverträge dann für zulässig zu erklären, wenn dies durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Außerdem wird die Diskriminierung von befristet Beschäftigten in Bezug auf die Weiterbildung verboten.

¹¹⁴ Die mittlere Dauer ihrer anschließenden Arbeitssuche ist mit 10,1 Monaten deutlich höher als in der Gesamtheit der Arbeitssuchenden, deren Arbeitsverhältnis beendet wurde (3,1 Monate), und liegt auch noch über der Teilgruppe, die vom Arbeitgeber gekündigt wurde (8,4 Monate). Vgl. Bielinski et al. 2003, S. 81 ff.

¹¹⁵ Vgl. Willich/ Minks/ Schaeper 2002, S. 4 u. 7.

Nach § 19 TzBfG hat der Arbeitgeber – entsprechend der Vorgaben in Art. 4 der Richtlinie - dafür Sorge zu tragen, dass auch befristet beschäftigte Arbeitnehmer an angemessenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Entwicklung und Mobilität teilnehmen können, es sei denn, dass dringende betriebliche Gründe oder Aus- und Weiterbildungswünsche anderer Arbeitnehmer entgegen stehen. Dadurch sollen für befristet Beschäftigte die berufliche Entwicklung und die Mobilität gefördert und die Chancen auf einen dauerhaften Arbeitsplatz verbessert werden. Wie bei Teilzeitarbeit kann auch für befristet Beschäftigte kein Recht auf Aus- oder Weiterbildung sondern nur ein Recht auf Berücksichtigung bei der Auswahl von Teilnehmern abgeleitet werden.¹¹⁷

Die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Befristung von Arbeitsverhältnissen haben sich durch die Normierung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes nicht wesentlich verändert. Dass die Befristung unzulässig sein soll, soweit sie nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist, ist ständige Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts. Mit dem Erfordernis des sachlichen Grundes soll eine Umgehung des Kündigungsschutzes verhindert werden. Das Gesetz verselbstständigt die Befristungskontrolle. Eine Neuerung bringt jedoch der Anspruch auf diskriminierungsfreie Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen des Arbeitgebers. Dies ist bei befristet Beschäftigten insofern gerechtfertigt, als sie auf Erhalt und Weiterentwicklung ihrer Qualifikation angewiesen sind, um nach Ablauf ihres Fristvertrages bessere Chancen für die Aufnahme einer neuen Beschäftigung zu haben.

Resümee

Für die in Teilzeit und die befristet Beschäftigten besteht ein gesetzlicher Anspruch auf Gleichstellung mit den unbefristet in Vollzeit Beschäftigten, was den Zugang zur Weiterbildung betrifft. Für die Leiharbeiter gibt es ein allgemeines Gleichbehandlungsgebot in Bezug auf die wesentlichen Arbeitsbedingungen; durch Tarifvertrag können hier Abweichungen, auch Verschlechterungen, festgelegt werden. Mit diesen Sicherungen werden die Benachteiligungen und Arbeitsmarktrisiken dieser Gruppen nur unvollkommen aufgefangen. Es besteht Handlungsbedarf.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass relativ wenige Daten zur besonderen Beschäftigungssituation dieser Arbeitnehmergruppen vorliegen. Es besteht daher Forschungsbedarf.

¹¹⁶ Vgl. Richtlinie vom 28. 6. 1999, ABIEG L 175/ 43.

¹¹⁷ Vgl. die Begründung des Bundestagsausschusses für Arbeit- und Sozialordnung, BT-Drs. 14/ 4625, S. 25 : Der Arbeitgeber muss nach billigem Ermessen eine Auswahlentscheidung treffen, bei der die Interessen des befristet Beschäftigten angemessen zu berücksichtigen sind, wenn die Teilnahme und die Wünsche anderer Arbeitnehmer entgegen stehen.

2.3.4 Neue Lernformen

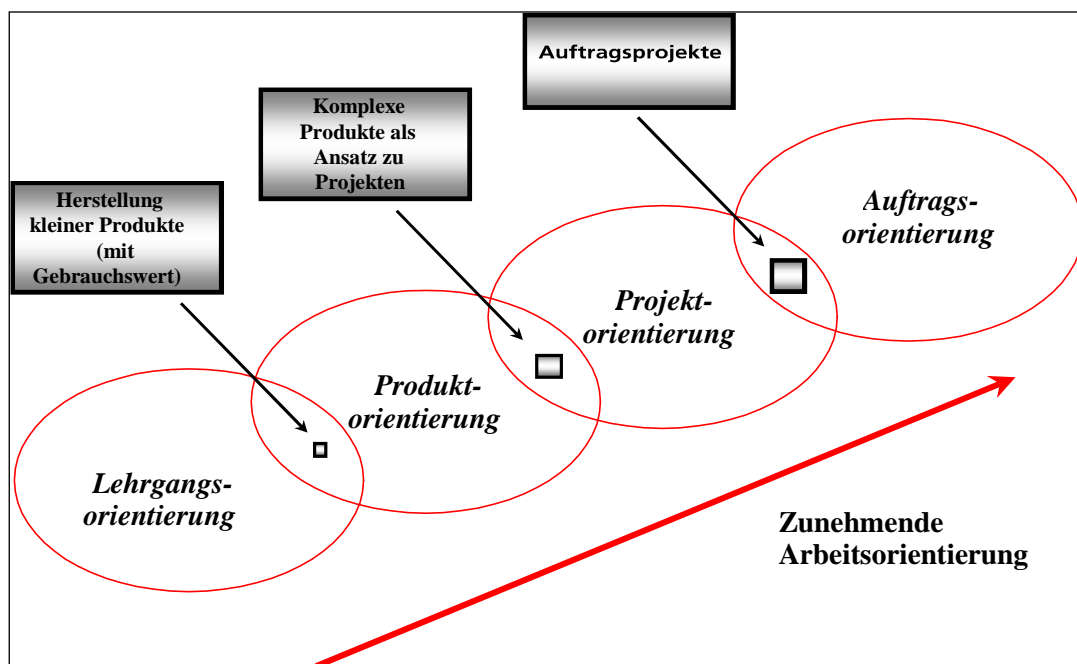
Das Lernen theoretischer Inhalte, häufig getrennt von der beruflichen Praxis, ist in den letzten beiden Jahrzehnten recht weit getrieben worden. Diese Lernform widerspricht den heutigen Leitbildern der Arbeitsorganisation, die nicht nur auf die kompetente Fachkraft, sondern auch auf ihre Kooperationsfähigkeit im Team, auf ihre Flexibilität in betrieblichen Veränderungsprozessen und auf ihre Kundenorientierung setzen. Die an der Logik ganzheitlicher Geschäfts- und Arbeitsprozesse orientierte Gestaltung der Arbeitsaufgaben und Arbeitsabläufe in einer wachsenden Zahl von privatwirtschaftlichen und staatlichen Organisationen erzeugt andere Qualifikationsanforderungen an Fachkräften als die überkommenen Formen der Arbeitsorganisation. Sowohl in der beruflich-betrieblichen Erstausbildung als auch in den in diesem Sinne „modernen“ Betrieben haben die Bildungsverantwortlichen mit neuen, ganzheitlichen Aus- und Weiterbildungskonzepten (Geschäfts-, Arbeitsprozessorientierung und Lernfelddidaktik) auf die veränderten Anforderungen reagiert. Die entscheidende Folgerung und Folge dieses arbeitsorganisatorischen und betriebspädagogischen Paradigmenwechsels besteht in der Revitalisierung des betrieblichen Lernortes Arbeitsplatz, der in Abhängigkeit seines Lernpotenzials eine variable Fülle von Gelegenheit zum informellen „Learning by doing“ bietet bzw. bieten soll. Deshalb gewinnt die Lernträchtigkeit der Arbeitsplätze in den Fabriken und Büros eine neue und außerordentlich gewichtige Bedeutung.

Während in den 70er und 80er Jahren berufliche Bildung zunehmend aus dem Arbeitsprozess aus- und in den innerbetrieblichen theoretischen Unterricht, in Lernwerkstätten, Simulationszentren, Juniorfirmen u.a. arbeitsplatzfernen Lernorten verlagert wurde, werden heute neue Verbindungen zwischen Lernen und Arbeiten gesucht. Die erneute Fokussierung auf das (informelle) Lernen am Arbeitsplatz bedeutet nicht, dass das formale Lernen in formalisierten Arrangements an entsprechenden Lernorten obsolet geworden sei oder würde. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die unterschiedlichen Kompetenzen, die ein Beschäftigter erwirbt und zu einem Kompetenzprofil zusammenfügt, aus pädagogischen Effektivitäts- und Wirtschaftlichkeitsgründen an unterschiedlichen Lernorten und mittels unterschiedlicher, lernortadäquater Methodik entwickeln. Entscheidend ist indessen, dass in diesem Gefüge von Lernorten und Lernformen das informelle Lernen am Lernort Arbeitsplatz inzwischen einen herausragenden Platz einnimmt. Betriebliches Lernen und betriebliche Organisationsentwicklung sind zudem oft das Experimentierlabor, in dem neue Qualifikationen und Lernformen entwickelt werden, aus denen sich bei einem gewissen Reifegrad neue formalisierte Aus- und Weiterbildungsgänge entwickeln. Informelles Lernen am Arbeitsplatz ist kein Abfallprodukt von betrieblichen Arbeits- und Innovationsprozessen, sondern auch dieses Lernen muss gestaltet werden.

Für die Bildungspolitik sieht die Kommission folgende Herausforderungen:¹¹⁸

- Durch die Beschleunigung wissensbasierter Innovationsprozesse entstehen heute große neue Bestände an implizitem Wissen. Ein Teil dieses Wissens kann und sollte kodifiziert und in neue Berufsbilder gegossen werden oder zur Revision alter Berufsbilder veranlassen. Geschieht dies nicht, wird der Strukturwandel zur Auflösung der berufsfachlichen Arbeitsmärkte führen. Dies wäre mit erheblichen Risiken für die Beschäftigten verbunden. Ihre Mobilitätsfähigkeit wäre durch die Betriebsgebundenheit ihrer Qualifikation eingeschränkt. Durch die Stärkung beruflicher Arbeitsmärkte wird nicht nur die Beschäftigungsfähigkeit der Beschäftigten verbessert, sondern auch die Diffusion von Innovationen beschleunigt.
- Sowohl in der Aus- als auch in der Weiterbildung müssen Theorie und Praxis neu austariert werden, um den Transfer des Gelernten in die Praxis zu verbessern und mit der betrieblichen Organisationsentwicklung Schritt zu halten. Dabei geht es nicht darum, Lernsituationen aufzulösen und durch Lernen in der Arbeit zu ersetzen, sondern um andere Formen des Lernens sowie ihre Verknüpfung mit der Praxis.

Abbildung 3: *Konzepte in der betrieblichen Berufsausbildung*



Quelle: Hahne 1999, S. 205.

- Das Lernen muss schrittweise an die Praxis herantreiben. Lehrgänge stehen zu Beginn, es werden zunächst kleinere motivierende Produkte mit Gebrauchswert hergestellt, dann werden in Projekten komplexere Aufträge simuliert und schließlich reale

¹¹⁸ Vgl. Bosch 2000.

Aufträge bearbeitet. Der gesamte Lernprozess wird durch Betriebspraktika begleitet. Je nach Ausgangsvoraussetzungen der Betroffenen werden diese Bausteine variabel zusammengesetzt.

- Viele Arbeitsplätze bieten heute noch zu wenige Lernchancen. Dies behindert individuelle Entwicklungsmöglichkeiten und verringert langfristig die Beweglichkeit der Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt. Die Lernförderlichkeit von Arbeit sollte über eine innovative Arbeitsgestaltung verbessert werden (Rotation, Qualitätszirkel, Gruppenarbeit mit mehr Aufgaben etc.). Darüber hinaus sind auch die Rahmenbedingungen wichtig, wie die Freistellung von Arbeit für Lernphasen oder die Berücksichtigung von Lernphasen bei der Leistungsbemessung und der leistungsorientierten Bezahlung. Mit der Bedeutungszunahme des arbeitsplatznahen Lernens gewinnt die Arbeitsgestaltung, die in den 70er und 80er Jahren sehr stark unter dem Aspekt des Belastungsabbaus (Humanisierung der Arbeit) diskutiert wurde, wieder an Bedeutung.
- Die Opfer des Strukturwandels, die aus dem Beschäftigungssystem heraus gefallen sind, müssen am betrieblichen Lernen teilhaben. Über betriebsferne Qualifizierungsmaßnahmen können sie kaum in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden, da ein außerbetrieblicher Bildungsträger nicht in der Lage ist, in Lernsituationen den betrieblichen Ernstfall und die damit verbundenen Kontextbezüge (Hektik, Teamarbeit, Genauigkeit, Verhalten gegenüber Vorgesetzten und Kunden) deckungsgleich zu simulieren. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen durch betriebsnahe Lernphasen, etwa Praktika oder Lernmodule in Betrieben, ergänzt werden. Dies erfordert neue Kooperationsformen zwischen Bildungsträgern und Betrieben. Einige der lernfernen Gruppen der Arbeitslosen (z.B. jugendliche Schulabbrecher¹¹⁹ oder der harte Kern der Langzeitarbeitslosen) werden nicht über formale Weiterbildung erreicht, sondern lernen allenfalls über direkte Arbeitserfahrungen.
- Sowohl die innerbetrieblichen Aus- und Weiterbildungsabteilungen als auch die außerbetrieblichen Einrichtungen haben als Anbieter von ausschließlich fachlichen Standardprodukten nur geringe Überlebenschancen. Sie müssen sich zu Bildungsdienstleistern weiterentwickeln, welche die einzelnen Teilnehmer nicht nur instruieren, sondern auch beim Lernen an verschiedenen Orten beraten und begleiten und in enger Fühlung mit der betrieblichen Praxis ihre Lehrinhalte und -formen weiterentwickeln. Die Unbeweglichkeit vieler Bildungseinrichtungen, diese Rolle zu übernehmen, mag auch ein Grund für die gegenwärtige geringe Reputation des organisierten gegenüber der des arbeitsplatznahen Lernens sein.

¹¹⁹ Vgl. Bosch 2001.

2.3.5 Weiterbildung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Bedeutung der Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik

Vermeiden von Arbeitslosigkeit und die erfolgreiche und vor allem nachhaltige Wiedereingliederung von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung ist zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik. Dies setzt in vielen Fällen eine Anpassung und Verbesserung der Qualifikationen voraus. Durch Strukturwandel, steigende Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft und Fachkräftemangel stellt sich diese Anforderung in ungleich stärkerer Weise als je zuvor.

Die weitere Förderung der Weiterbildung von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit Bedrohter und insbesondere die stärker präventiv ausgerichtete Förderung potenziell von Arbeitslosigkeit bedrohter Gruppen wie der An- und Ungelernten durch die Bundesagentur für Arbeit wird daher als ein Kernelement eines zukunftsfähigen Systems der Finanzierung Lebenslangen Lernens gesehen. In dem Maße, wie das Risiko der Arbeitslosigkeit und des Qualifikationsverlustes bei raschem Strukturwandel nur begrenzt voraussehbar ist und vom einzelnen wenig beeinflusst werden kann, ist die Absicherung über eine Solidargemeinschaft unabdingbar. Dies schließt individuelle Vorsorge wie selbstinitiierte und selbstfinanzierte Weiterbildungsaktivitäten nicht aus.

Im Unterschied zur individuellen Weiterbildung sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen meist fremdinitiiert und unterliegen der sanktionsbewehrten Zumutbarkeitsregel. In der aktiven Arbeitsmarktpolitik gilt das Prinzip des „Fordern und Fördern“.

Wenn für die Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung Qualifikationsbedarf und Bildungseignung festgestellt werden, übernimmt die Bundesagentur für Arbeit die Maßnahmekosten der Qualifizierung und trägt durch ein Unterhaltsgeld in Höhe des Arbeitslosengeldes zur Sicherung des Lebensunterhalts während der Weiterbildungsmaßnahmen bei.

Dieses Unterhaltsgeld ist aus ökonomischer Sicht nicht als Bildungstransfer zu betrachten, da es nur in der Höhe des Arbeitslosengeldanspruches bezahlt wird und durch die Teilnahme an Maßnahmen keine zusätzlichen Ansprüche auf Lohnersatzleistungen aufgebaut werden.¹²⁰ Es tritt bislang an die Stelle der Zahlung von Arbeitslosengeld (und wird mit der gegenwärtigen Reform auch durch dieses abgelöst werden).

Das Fördervolumen für die Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit ist gegenwärtig quantitativ der größte Posten unter den öffentlichen Bildungstransfers für berufliche Weiterbildung, die Erwachsenen im Berufsleben zugute kommt. Die Teilnehmerstruktur bei den Maß-

¹²⁰ Vgl. Arens/ Quinke 2003, S. 73 ff.

nahmen der Bundesagentur für Arbeit unterscheidet sich deutlich von derjenigen der individuell und betrieblich initiierten Maßnahmen. Ältere, An- und Ungelernte oder Ausländer sind erheblich stärker vertreten.¹²¹ Durch die enge Verknüpfung von Fördern und Fordern gelang es hier in der Vergangenheit, auch Beschäftigungsgruppen zu qualifizieren, die durch die Selektionsraster der anderen Maßnahmen fielen. Die Arbeitsmarktpolitik hat somit eine unverzichtbare Korrekturfunktion im ansonsten hochselektiven bundesdeutschen Weiterbildungssystem.

Reform der Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit

Die Auseinandersetzung um eine Neugestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik setzte insbesondere an der Frage ihrer Effektivität und des unzureichenden Präventionscharakters der Maßnahmen an. Dabei wurde kritisiert, dass die Maßnahmen zu wenig auf die Bedürfnisse des Einzelfalls zugeschnitten und zu sehr an Trägerinteressen als an arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten ausgerichtet seien. Unbestritten ist weiterhin, dass Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland in großem Maße zur sozialen Abfederung des Strukturbruchs genutzt wurden. Daneben wurde bemängelt, dass die Arbeitsmarktpolitik ihre Korrekturfunktion nur unzureichend erfülle, da sie meist zu spät, nämlich erst beim Eintritt der Arbeitslosigkeit einsetze. Es wurde darauf hingewiesen, dass es wesentlich effektiver sei, aktive Maßnahmen schon vor der Entlassung zu planen und Sozialplanmittel mit öffentlichen Mitteln zu kombinieren, und dass vor allem An- und Ungelernte möglichst frühzeitig schon während ihrer Beschäftigung zu qualifizieren seien.

Bei Wertung der kritischen Einlassungen zur Effektivität der konkreten Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesagentur für Arbeit ist zu bedenken, in welchem Maße Ziele und Rahmenbedingungen von politischer Seite vorgegeben wurden. Dem Strukturbruch in Ostdeutschland etwa ist auf der Basis politischer Beschlüsse verstärkt auch mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, darunter der öffentlich geförderten Weiterbildung, begegnet worden. Das verbreitete öffentliche Misstrauen gegen jede Form der arbeitsmarktpolitisch geförderten Weiterbildung erscheint vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Reformen und angesichts der notwendigen, auch mit diesem Instrumentarium zu bewältigenden Herausforderungen nicht vertretbar.

¹²¹ Vgl. ebenda, S. 147 ff.

Evaluation der öffentlich geförderten Weiterbildung

In den letzten Jahren sind zahlreiche mikroökonomische Studien durchgeführt worden, welche die Beschäftigungswirkungen der von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen untersuchten. Dabei wurde die Beschäftigungssituation von Teilnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen mit der Beschäftigungssituation einer Kontrollgruppe von Nicht-Teilnehmern verglichen. Die meisten Studien wurden in Ostdeutschland durchgeführt und kamen zu dem Ergebnis, dass Weiterbildungsmaßnahmen nach dem Strukturbruch die Beschäftigungssituation der Teilnehmer nicht verbesserten, zum Teil sogar verschlechterten, da die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz unterbrochen wurde.¹²² In Westdeutschland hingegen zeigte die Teilnahme an Fortbildung und Umschulung kurzfristig positive Wirkungen, führte langfristig allerdings zu keinen sichtbaren nachhaltigen Beschäftigungseffekten.

Differenziert man nach Maßnahmen, zeigt sich, dass präventiv ansetzende Maßnahmen, die gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit ansetzen, beschäftigungswirksam sind. In ähnlicher Weise wirksam sind Weiterbildungsmaßnahmen, die bis zu einem Jahr dauern, während bei längeren Maßnahmen die diskriminierenden Effekte verminderter Suchaktivitäten nicht mehr durch den Zuwachs an arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen ausgeglichen werden können.¹²³ Von fast allen Autoren wird angesichts der Datenrestriktionen¹²⁴ oder wegen der Besonderheiten in Ostdeutschland vor einer Generalisierung gewarnt. Es wird u.a. angemahnt, stärker nach Art der Weiterbildungsmaßnahmen zu differenzieren.¹²⁵

Ergebnisse in anderen Ländern (Schweden, Dänemark und Niederlande) verweisen hingegen auf signifikante mikroökonomische Integrationseffekte,¹²⁶ insbesondere wenn den Maßnahmen ein Profiling der Teilnehmenden vorausgeht, das in eine auf die einzelne Person zugeschnittene Planung der Weiterbildungsmaßnahme mündet.¹²⁷ Im Unterschied zu anderen Ländern legen deutsche Studien enge Integrationseffekte von Erfolgskriterien an (Wiedereingliederung), während z.B. amerikanische Studien ein breiteres Spektrum von Erfolgsmerkmalen, insbesondere längere biografische Verläufe und Einkommensentwicklungen in den Blick nehmen.¹²⁸

¹²² Vgl. Fitzenberger/ Speckesser 2002. Vgl. Wings/ Sackmann/ Grotheer 2000. Vgl. Hujer/ Wellner 2000. Vgl. Lechner 1999. Vgl. Kraus/ Puhani/ Steiner. 1999.

¹²³ Vgl. Rabe 2000.

¹²⁴ Vgl. z.B. Fitzenberger/ Speckesser 2002.

¹²⁵ Vgl. Hujer/ Wellner 2000.

¹²⁶ Vgl. Rabe 2000.

¹²⁷ Vgl. Schmid 2001, Vgl. Meager 1998.

¹²⁸ Vgl. Schmid 2001.

Nicht untersucht wurden bislang die makroökonomischen Folgen, z.B. die Förderung des Wachstums. So bleiben zentrale Fragen an die Evaluationsforschung unbeantwortet, wie etwa die Frage, ob die Bundesagentur für Arbeit z.B. durch ihre erheblichen Investitionen in die Weiterbildung in den neuen IuK-Technologien oder in den Gesundheitsberufen nicht dazu beigetragen hat, regionale Arbeitskraftengpässe zu mildern und Wachstumsimpulse auszulösen.

Die eher qualitativ angelegte Implementationsforschung zeigt, wie sehr der Programmerfolg von der Umsetzung abhängt. Die Programmsteuerung, angefangen von der professionellen Kompetenz der Träger, ihrer Nähe zu den potenziellen Kunden, Erfolgskontrollen und Gegensteuerung bei Misserfolg stellen wichtige Erfolgsfaktoren dar.¹²⁹

Insgesamt ist die erste Generation der Evaluationsstudien noch stark durch die ostdeutsche Sondersituation geprägt, mit ungelösten methodischen Problemen belastet sowie nur mikroökonomisch und dabei nur auf einen Erfolgsindikator orientiert. Schließlich ist es noch nicht hinreichend gelungen, die quantitativen und qualitativen Studien zu integrieren. Dennoch lassen sich erste Schlussfolgerungen ziehen. Die wichtigsten Handlungsempfehlungen zielen auf eine individuellere, auf die besondere Situation des Einzelnen orientierte Gestaltung der Maßnahmen, die Stärkung des Kontakts mit potenziellen Arbeitgebern während der Maßnahmen, die Vermeidung von Konkurrenz zwischen ähnlich gelagerten Programmen sowie die professionelle Implementation mit begleitender Erfolgskontrolle, die ein Nachjustieren ermöglicht.

Die Reformschritte in den letzten Jahren

Durch mehrere Änderungen von Gesetzen und Durchführungsvorschriften wurde in den letzten Jahren versucht, die Weiterbildungspolitik der Bundesagentur für Arbeit effektiver zu gestalten. Insbesondere folgende Reformen sind hierbei zu nennen:

- Die Stärkung der präventiven Weiterbildung für von Arbeitslosigkeit Bedrohte. So können seit 1993 Beschäftigte bei konjunktureller Kurzarbeit qualifiziert werden. Strukturkurzarbeitergeld über 6 Monate wird seit 1998 nur gezahlt, wenn Qualifizierungsmaßnahmen vorgesehen sind. 1998 wurden Zuschüsse für Sozialpläne eingeführt, die Wiedereingliederungsmaßnahmen vorsehen.
- Weiterbildungsmaßnahmen wurden durch die Verbindung von formalem und informellem Lernen näher an die Realität des Arbeitsmarktes herangeführt. Diese Verknüpfung wird durch obligatorische Betriebspraktika bei Qualifizierungsmaßnahmen

¹²⁹ Vgl. ebenda.

erreicht, die von den Bildungsträgern zu organisieren sind. Etwa 80% aller vom Arbeitsamt geförderten Weiterbildungsmaßnahmen finden im Betrieb oder mit einem integrierten, meist drei- bis sechsmonatigen Praktikum statt.

- Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde 2001 der präventive Ansatz um mehrere Möglichkeiten erweitert, die Weiterbildung von Beschäftigten im fortlaufenden Beschäftigungsverhältnis auch dann zu fördern, wenn noch keine Bedrohung der Arbeitslosigkeit vorliegt. So können Beschäftigte ohne Berufsabschluss oder nach sechsjähriger Ausübung einer an- oder ungelernten Tätigkeit bis zur Höhe ihres Arbeitsentgelts gefördert werden, wenn das Arbeitsentgelt weiter gezahlt wird und die Maßnahme zu einem Berufsabschluss führt. Ältere Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben und in einem Betrieb mit weniger als 100 Arbeitnehmern beschäftigt sind, können durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden. Schließlich können Betriebe, die einem Beschäftigten die Teilnahme an einer Weiterbildung ermöglichen und dafür befristet einen Arbeitslosen beschäftigen, einen Zuschuss zum Entgelt dieses Vertreters erhalten (Job-Rotation).
- Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde außerdem die Individualisierung der Weiterbildungsplanung eingeleitet. Durch das obligatorische Profiling der Arbeitslosen können die Maßnahmen mehr auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt werden.
- Seit 2003 muss die arbeitsmarktpolitische Notwendigkeit der Maßnahmen durch die Prognose der erwarteten Vermittlung besser begründet werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass nur noch Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden, bei denen eine Verbleibsquote von 70% erreicht wird.
- Nach dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2003) sollen durch die Ausgabe von Bildungsgutscheinen nach Feststellung eines Bildungsbedarfs die Auswahlfreiheit und die Eigeninitiative des einzelnen Arbeitslosen erweitert werden. Er kann nun selbstständig den Bildungsträger für einen für ihn festgelegten Qualifizierungsinhalt auswählen.
- Die bislang uneinheitliche Bildungsplanung der Arbeitsämter wird seit Ende 2003 durch eine standardisierte Form der Bildungsplanung abgelöst, die im Internet veröffentlicht wird. Diese Planung soll es den Bildungsträgern ermöglichen, zeitnah ihre für die Einlösung der Bildungsgutscheine notwendigen Qualifizierungskapazitäten auf dem Markt anzubieten.
- Sowohl die Träger als auch alle von ihnen geplanten Maßnahmen müssen künftig von einer fachkundigen Stelle „zugelassen“ werden. Externe Zertifizierungsagenturen

sollen diese Aufgabe übernehmen (Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt).

- Ab 2005 sollen nach dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt das Unterhaltsgeld bei Weiterbildungsmaßnahmen und das Arbeitslosengeld zu einer einheitlichen Versicherungsleistung zusammengeführt werden. Dies wird zu erheblichen Verwaltungsvereinfachungen führen.

Die Umsetzung dieser Reformen hat vielfach erst begonnen, so dass eine umfassende Bewertung noch nicht möglich ist. Auf eine Reihe von Problemen kann jedoch hingewiesen werden.

Die Neuorientierung in der Haushalts- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit hat zu erheblichen Einschnitten im Weiterbildungsbereich geführt. Die Zahl der Eintritte liegt im Juli 2003 53% unter denen des Vorjahres. Einschnitte sollten jedoch so gestaltet werden, dass die Trägerlandschaft sich umstellen kann und nicht zusammenbricht. Bei zu scharfer Bremsung entsteht ein ruinöser Wettbewerb. Im Verlaufe der folgenden Marktberreinigung werden oft nicht die Träger, welche die geringste Qualität anbieten, aus dem Markt gedrängt, sondern diejenigen, die mit festen Mitarbeitern einen kurzfristig nicht zu beeinflussenden Kostenblock aufgebaut haben.

Zugleich ist der Anteil der Zielgruppen an den Eintritten deutlich zurückgegangen. Die Gründe dafür könnten in einer zu wenig flexiblen Handhabung der prognostizierten Erfolgsquote von 70% (Verbleibsquote) und einem unzureichenden Profiling liegen.

Einige der neuen Instrumente, insbesondere die präventive Förderung von an- und ungelerten Beschäftigten sowie älteren Beschäftigten und die Job-Rotation, sind bislang kaum praktiziert worden.

Die Erwartungen an die Bildungsgutscheine haben sich bislang nicht erfüllt. Dafür gibt es offensichtlich systematische Gründe, die in der Strukturierung der Bildungsentscheidungen durch die Bundesagentur sowie der Begrenzung der Wahlmöglichkeiten angelegt sind. Da das Bildungsziel bereits im Beratungsgespräch mit der Agentur für Arbeit unter Berücksichtigung des örtlichen Arbeitsmarktbedarfs festgelegt wird, ist der Entscheidungsspielraum des Arbeitslosen bereits eingegrenzt. Das Zustandekommen der Maßnahmen vor Ort kann zudem durch die Aufsplitterung der Nachfrage auf mehrere Träger in nicht mehr effiziente, kleine Einheiten gefährdet werden. Träger werden sich, wie bereits zu beobachten, zu Kartellen zusammenschließen, so dass die Auswahlfreiheit der Arbeitslosen sich verringert und teilweise nicht mehr gegeben ist.

2.3.6 Institutionelle Rahmenbedingungen als Anreize für Lebenslanges Lernen

Institutionelle Rahmenbedingungen können Nachfrage nach Lebenslangem Lernen im betrieblichen Kontext erzeugen, anregen oder verstärken. Faktoren wie Produkthaftungsregelungen, Gewährleistungsansprüche, Arbeitsschutz- und Kündigungsschutzregelungen ziehen die Notwendigkeit zum Lebenslangen Lernen von Beschäftigten nach sich. Institutionelle Rahmenbedingungen wirken sich insbesondere auf solche Unternehmen aus, die sich im scharfen Qualitätswettbewerb befinden oder ihm zunehmend ausgesetzt werden. Diese Unternehmen müssen die Kompetenzen ihrer Beschäftigten sehr viel stärker entwickeln als früher bzw. als Unternehmen in wettbewerbsschwachen Märkten.¹³⁰

Die Gesundheitswirtschaft: Institutionelle Rahmenbedingungen erzeugen Qualifizierungsnotwendigkeiten

Die Expertenkommission hat ein Gutachten vergeben, mit dem exemplarisch für den Bereich der Gesundheitswirtschaft untersucht wurde, auf welche Weise institutionelle Rahmenbedingungen die Notwendigkeit des Lebenslangen Lernens im betrieblichen Kontext erhöhen und für einzelne Bereiche schaffen.¹³¹ Die Autoren untersuchen in ihrer Expertise den Bereich der Gesundheitswirtschaft, weil er ein herausragendes, expandierendes Segment des Dienstleistungssektors darstellt, der sich in den vergangenen Jahren vielfältigen endogenen und exogenen Herausforderungen zu stellen hatte.

„Die personenbezogenen Dienstleistungen befinden sich im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens derzeit in einem tief greifenden Veränderungsprozess: Aus den Gesundheits- und Sozialberufen sind unter Einschluss der Pflegeberufe personenbezogene Dienstleistungsberufe geworden, deren Qualifikationsprofil sich nach dem Leistungsbedarf eines spezifischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktbereiches mit seinen schnellen Orientierungswechseln richtet.“¹³² Dieser tief greifende Wandel und eine verstärkte Wettbewerbsorientierung haben erkennbar zu Veränderungen bezüglich der Anforderungen an das Lebenslange Lernen im Kontext der Gesundheitswirtschaft geführt.

¹³⁰ Vgl. Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ 2002, S. 39 ff.

¹³¹ Vgl. Hilbert/ Evans 2003.

¹³² Becker 2002, S. 30.

Veränderte Rahmenbedingungen der Gesundheitswirtschaft: Herausforderung für Qualifizierung

Am Beispiel der Gesundheitswirtschaft lässt sich exemplarisch nachzeichnen, in welcher Weise exogene und endogene Herausforderungen Weiterbildungsnotwendigkeiten schaffen, umstrukturieren oder verstärken.

Bei den exogenen Herausforderungen sind es insbesondere die gesundheitsrechtlichen und gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen, die einen Qualifizierungsbedarf verstärken. Wie bereits in anderen Sektoren zuvor (z.T. Telekommunikation, Energiewirtschaft, Post- und Fernmeldewesen) wurde auch im Gesundheitswesen das Ausmaß staatlicher Regulierung zurückgenommen und die Wettbewerbsorientierung verstärkt. Die politisch gewollte Stärkung des Wettbewerbsprinzips im Gesundheitswesen hat dazu geführt, dass der Innovations-, der Wettbewerbs- und der Profilierungsdruck für die einzelnen Anbieter der Gesundheitswirtschaft in der Vergangenheit deutlich gestiegen ist und weiter steigen wird. Die damit grundsätzlich verbundenen positiven Wachstumsperspektiven können nur dann realisiert werden, wenn auf der Ebene der Qualifikation die Beschäftigten in die Lage versetzt werden, neben der Kernaufgabe der medizinischen Behandlung und Pflege Qualität, Innovation und Marketing kundengerecht umzusetzen. Hierzu gehören auch Technikeinsatz- und Organisationskonzepte, deren Ziel eine effizientere, schnellere, angenehmere und kostengünstigere Behandlung von Patienten ist. So resultiert aus der Stärkung des Wettbewerbsprinzips für Beschäftigte in der Gesundheitswirtschaft mittelbar die Notwendigkeit zum Erlernen neuer und zur Erweiterung vorhandener Fähigkeiten.

Bei den endogenen Herausforderungen ist vor allem Lebenslanges Lernen als Motivationsfaktor relevant. So zeigt sich in der Gesundheitswirtschaft, dass Angebote zur Beruflichen Weiterbildung einen wesentlichen Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung bei einem spezifischen Arbeitgeber darstellen. Die Arbeitsbedingungen in der Gesundheitswirtschaft gelten derzeit als wenig attraktiv, so dass sich die eigentlich positiven Entwicklungsaussichten der Branche an Personalengpässen zu brechen drohen. Der bereits bestehende Fachkräftemangel in den Kernbereichen der ambulanten und stationären Patientenversorgung droht sich weiter zu verschärfen. Umfragen belegen: zu den wichtigsten Anreizen zur Gewinnung von Mitarbeitern sowohl im Ärztlichen Dienst als auch im Pflege- und Funktionsdienst in Krankenhäusern gehört die Bereitstellung von besonderen Fort- und Weiterbildungskonzepten.

Sowohl die Veränderungen der exogenen als auch der endogenen Rahmenbedingungen haben einen deutlichen Einfluss auf den Qualifizierungsbedarf der Gesundheitswirtschaft. Sie sind wichtiger Auslöser für das Weiterlernen sowohl auf Seiten der Arbeitgeber als auch auf Seiten der Beschäftigten und haben ebenfalls Auswirkungen auf der Seite der Anbieter

von Weiterbildungsmaßnahmen. Die Anbieterlandschaft befindet sich ebenso wie die Berufsbilder in den Sozial- und Gesundheitsberufen im Umbruch. Kennzeichen dieser Situation sind: regionale Zersplitterung berufsrechtlicher Regelungen, ein kaum zu überschauendes Ausmaß an Weiterbildungsabschlüssen, Intransparenz bezüglich der Angebotsstruktur beruflicher Fort- und Weiterbildung und eine Rückständigkeit der Ausbildungsinhalte in Bezug auf die neuen Anforderungen. Die bisher mangelnde Koordination unter den Anbietern und nicht vorhandene Qualitätsstandards erschweren jedoch eine kontinuierliche berufliche Entwicklungsplanung über die Grenzen des einzelnen Betriebes hinaus.

Der Qualifizierungsbedarf aufgrund der veränderten institutionellen Bedingungen hat sich bisher eher „wildwüchsig“ entwickeln. Der Schritt zur „Ordnung“ und Kodifizierung der sich aus den veränderten Anforderungen ergebenden Qualifizierungsnotwendigkeiten muss noch getan werden: Berufsbilder müssen an neue Herausforderungen angepasst werden, Weiterbildungsabschlüsse müssen vereinheitlicht werden, Transparenz und Qualitätssicherung auf dem Weiterbildungsmarkt für die Gesundheitswirtschaft müssen hergestellt werden.

2.4 Allgemeines, politisches und kulturelles Lernen

Lernen im Wandel der Lebenswelten

Gesellschaftliche Partizipation und kulturelle Teilhabe wie auch bürgerschaftliches Engagement der Individuen setzen lebenslanges Lernen u.a. in Form von allgemeinen, politischen und kulturellen Lerninhalten voraus. Der Wandel in der Arbeits- und privaten Lebenswelt ist dafür eine treibende Kraft.

Es sind nicht nur die tiefgreifenden Neuerungen in der Arbeitswelt, die regelmäßig nach neuen und Anpassung der vorhandenen Qualifikationen verlangen. Auch im lebensweltlichen Raum vollziehen sich Entwicklungen, deren Aneignung und Bewältigung neue Kenntnisse und Kompetenzen voraussetzen. Zu nennen sind die Technisierung des Alltags, die Fülle der auf das Individuum zuströmenden Informationen und neuen Möglichkeiten der Informationsverarbeitung und Bildaufbereitung, die Pluralisierung von Lebensweisen, das Zusammenleben in einer multikulturellen Gesellschaft bis hin zu den Anforderungen im Umgang mit Institutionen und die Wahrnehmung von Ehrenämtern und anderen Formen des bürgerschaftlichen Engagements. Zu nennen ist ebenso die wachsende Bedeutung der Sprachen und der Länderkunde im Hinblick auf Geschichte, Kunst, Kultur, Wirtschaft und Politik in einem zusammen wachsenden Europa, denn die Akzeptanz der kulturellen Pluralität in Europa gedeiht nur auf der Basis des Wissens darum. Zu nennen sind schließlich die zunehmenden Lernbedarfe im Erwachsenenalter und die damit z. T. einher gehenden Bedarfe an nachzuholenden Bildungsabschlüssen, die in Zukunft auch und mehr als bisher wesentlich durch das partielle Versagen des allgemeinbildenden Schulwesens erzeugt sein werden, wie die Ergebnisse der PISA-Studie offen gelegt haben und erwarten lassen. Dabei gilt es generell, den zukunfts-offenen gesellschaftlichen Wandel sowohl in der Arbeits- wie in der Lebenswelt nicht nur nachzuvollziehen, sondern aktiv mitzugestalten.¹³³

Neben dem Nutzen für den Einzelnen ist auch der vielfältige gesellschaftliche Nutzen zu beachten, der aus allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung erwächst. Die Bedeutung der Weiterbildung für Innovationsfähigkeit und Wachstum der Wirtschaft gilt als unbestritten. Aus gesellschaftlicher Perspektive ist darauf hinzuweisen, dass an allgemeinen Inhalten ausgerichtete Weiterbildung nicht nur die Qualität des Konsum- und Freizeitverhal-

¹³³ Vgl. Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ 2002, S. 39 ff.

tens, sondern auch Toleranz gegenüber anders gearteten Normen und Werten fördert und damit zu sozialem Frieden und gesellschaftlichem Zusammenhalt beiträgt.¹³⁴

Weiterbildung, die über den unmittelbaren beruflichen Bezug hinaus auf allgemeine, politische und kulturelle Inhalte und Ziele abstellt, muss daher als wichtige Voraussetzung betrachtet werden, dem gesellschaftlichen Wandel auch in der privaten Lebenswelt konstruktiv begegnen und ihn mitgestalten zu können. Allgemeines, politisches und kulturelles Lernen heißt daher immer auch Lernen in der und für die Gesellschaft. Aus ihm erwachsen Interesse und Befähigung zu bürgerschaftlichem Engagement. Viele Aufgaben der heutigen Zivilgesellschaft sind ohne das verantwortliche, auch ehrenamtliche Engagement des Einzelnen nicht mehr zu erfüllen.

Der Wandel in den außerberuflichen gesellschaftlichen Bereichen stellt Organisationen, Einrichtungen und die dort tätigen Menschen vor komplexe und umfangreiche Aufgaben. Das Allgemeinwissen qualifizierter Laien reicht oft nicht mehr aus, diese Aufgaben angemessen zu erfüllen.¹³⁵ Auch die Fähigkeit, sich bürgerschaftlich zu engagieren, wird nicht ohne Lernprozesse erworben oder weitergegeben. In der Bürgergesellschaft müssen zivilgesellschaftliche Tugenden eingeübt und erlernt werden.¹³⁶

In diesem Sinne wird bürgerschaftliches Engagement zu einem besonderen Lernfeld. Hierbei geht es nicht nur um die Vermittlung fachlicher Kenntnisse und spezifischer Fähigkeiten, wie sie im jeweiligen Betätigungsfeld gefordert werden, sondern auch um Schlüsselqualifikationen wie soziale und kommunikative Kompetenz und um Themen wie Selbstmanagement, Kommunikationstechniken, Konfliktmanagement und Umgang mit den neuen Medien. Leitungs- oder Verwaltungsaufgaben sind ohne grundlegende Kenntnisse und Fertigkeiten in der Leitung, Verwaltung, Organisation, Finanzierung und Öffentlichkeitsarbeit kaum mehr zu bewältigen.

In einer Befragung der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ gaben die Engagierten als Wunsch an die Adresse der Organisationen an dritter Stelle mit 39% Weiterbildungsmöglichkeiten an (gegenüber dem Wunsch nach finanzieller Vergütung mit 25%, der erst an neunter Stelle rangierte. Auf Platz 1 wurde der Wunsch nach mehr Projektmitteln und auf Platz 2 derjenige nach besserer z.B. räumlicher Ausstattung genannt).¹³⁷ Qualifizierungsmaßnahmen stellen offensichtlich eine moderne immaterielle, zum Teil auch

¹³⁴ Eine detaillierte Diskussion des Nutzens von Bildung findet sich in Cohn/ Geske 1990. Vgl. auch Solmon/ Fagnano 1995.

¹³⁵ So fühlen sich z.B. ein Drittel der engagierten Jugendlichen in ihren Tätigkeiten manchmal überfordert. Vgl. Enquete-Kommission 2002, S. 100.

¹³⁶ Vgl. ebenda, S. 74.

¹³⁷ Vgl. ebenda, S. 130.

geldwerte Form der Anerkennung des Engagements dar, die direkt an das Bedürfnis nach Selbstentfaltung, Persönlichkeitsentwicklung und Mitgestaltung anknüpft.

Qualifizierung und Zertifizierung der im bürgerschaftlichen Engagement erworbenen Fähigkeiten und Kompetenzen können den Engagierten eine Verwertung des Erlernten auch im Erwerbsleben ermöglichen. So kann es u.a. attraktiv sein, sich in Zeiten des Übergangs von Ausbildung zum Beruf oder der Erwerbslosigkeit ehrenamtlich zu engagieren. Ein solches Engagement könnte gezielt in die eigene Berufsbiographie eingebaut werden und so Brücken zur Arbeitswelt schlagen, wodurch wechselseitige Synergieeffekte möglich würden.¹³⁸

Letztlich hängt der Erfolg der aktiven Auseinandersetzung mit dem gesellschaftlichen Wandel davon ab, wie durch die Teilhabe an Lebenslangem Lernen im Rahmen allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung Eigenverantwortung, Selbstbestimmung und Veränderungsbereitschaft gefördert werden und wie die Stimulierung von Lern-, Problemlösungs- und Handlungskompetenz bei den Gesellschaftsmitgliedern gelingt.¹³⁹

2.4.1 Partizipationsstrukturen in der allgemeinen Weiterbildung

Die Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung ist in der Langfristperspektive deutlich gestiegen, auch wenn zuletzt eine leicht rückläufige Tendenz nicht zu übersehen ist. Die Weiterbildungsquote nahm von 16% im Jahr 1979 auf 31% im Jahr 1997 zu. Im Jahr 2000 nahmen jedoch nur noch insgesamt 26% der 19- bis 64-Jährigen an allgemeiner Weiterbildung teil, was einem Rückgang um rund 2,4 Mio. Teilnehmer entspricht.¹⁴⁰ Damit war die Teilnahmequote im Zeitverlauf nach einem relativ kontinuierlichen Anstieg seit 1985 erstmals wieder rückläufig. Die Abnahme um fünf Prozentpunkte gegenüber der vorangegangenen Erhebung aus dem Jahr 1997 ließ die Teilnahmequote im Jahr 2000 insgesamt auf das Niveau des Jahres 1994 zurück sinken.¹⁴¹

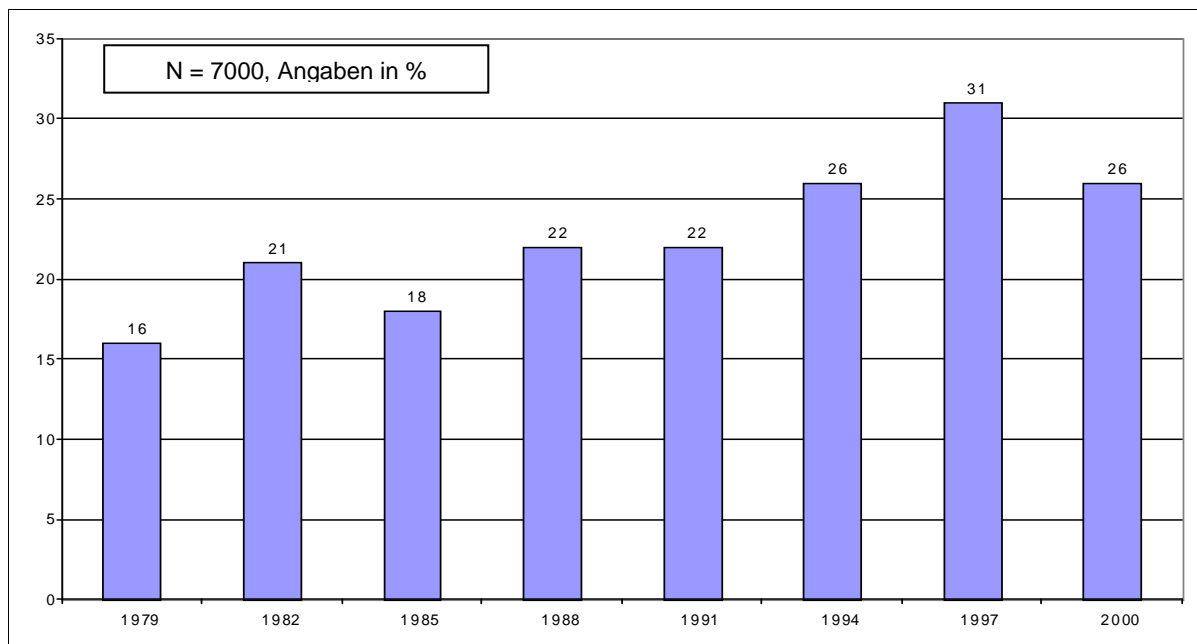
¹³⁸ Vgl. ebenda, S. 134.

¹³⁹ Vgl. hierzu die Projekte im Rahmen des BMBF-Forschungs- und Entwicklungsprogramms „Lernkultur Kompetenzentwicklung“.

¹⁴⁰ Vgl. ausführlich Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ 2002, S. 24 f.

¹⁴¹ Vgl. Kuwan u. a. 2003, S. 24 ff.

Abbildung 4: Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung 1979 bis 2000



Quelle: Kuwan et al. 2003, S. 25.

Der Befund gilt für die alten und neuen Bundesländern gleichermaßen. Dabei lag die Teilnahme an Weiterbildung mit allgemeinen Inhalten in den alten Bundesländern mit 27% gegenüber 24% immer noch etwas höher als in den neuen Ländern. Allerdings hat sich in der langfristigen Betrachtung der Abstand zwischen den alten und neuen Bundesländern seit 1994 erkennbar verringert.¹⁴²

Aus Tabelle 8 geht hervor, dass der Rückgang der Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung im genannten Zeitraum 11 von 17 Themenbereichen betraf. In 8 von 11 Themenbereichen fiel der Rückgang kaum ins Gewicht. Stärker betroffen sind die Bereiche „Sprache“ (mit minus 5 Prozentpunkten), „Gesundheit“ und „Sport“ (mit minus 3 Prozentpunkten) sowie EDV (mit minus 7 Prozentpunkten).¹⁴³

¹⁴² Vgl. Kuwan et al. 2003, S. 27 ff.

¹⁴³ Vgl. ebenda, S. 26.

Tabelle 8: *Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung nach Themenbereichen im Bundesgebiet 1979 bis 2000*

	Teilnahmequoten in %							
	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000
Gesundheit und gesundheitsgerechte Lebensführung	3	3	2	4	3	5	5	3
Versicherungs-, Renten-, Steuer- und andere Rechtsfragen	2	2	2	2	3	3	3	2
Haushaltsführung	1	0	0	1	0	0	0	0
Kindererziehung/ Hilfe für die Schule	1	1	1	1	1	2	2	1
Persönliche/ familiäre Probleme	1	1	1	1	1	1	1	1
Sprachkenntnisse	3	4	4	7	5	5	8	5
Praktische Kenntnisse	3	3	2	2	2	3	3	2
Naturwissenschaften und Technik	2	1	2	1	1	2	2	1
Aktive Freizeitgestaltung	2	3	3	2	3	3	3	2
Kunst, Literatur, Religion, Geschichte, Länderkunde	2	2	1	3	2	3	2	1
Umweltschutz/ Ökologie ¹⁾	-	-	-	-	2	2	2	1
Ausübung von Sportarten	3	4	4	4	2	3	3	1
Rechte und Pflichten des Staatsbürgers, Wissen über Politik, auch europabezogen	2	2	2	1	1	1	1	1
Multikulturelle Fragen, toleranter Umgang mit Ausländern	-	-	-	-	-	1	0	0
Astrologie/ esoterische Fragen ²⁾	-	-	-	-	-	0	0	0
Computer, EDV, Internet ³⁾	-	-	-	-	-	-	-	7
Sonstige Themenbereiche	3	5	5	3	2	2	3	2
Teilnahme an mindestens einem der genannten Gebiete = Teilnahmequote an allgemeiner Weiterbildung	16	21	18	22	22	26	31	26

¹⁾ 1991 erstmals gesondert erhoben, zuvor unter „Sonstige Themenbereiche“ zugeordnet.

²⁾ 1994 erstmals gesondert erhoben, zuvor unter „Sonstige Themenbereiche“ zugeordnet.

³⁾ 2000 erstmals gesondert erhoben, zuvor unter „Sonstige Themenbereiche“ zugeordnet.

Quelle: Kuwan et al. 2003, S. 26.

Themen aus dem Bereich der „politischen Bildung“ (Rechte und Pflichten des Staatsbürgers, Wissen über Politik) schienen mit einer Teilnahmequote von 1% nicht stark nachgefragt zu sein. Dieser Befund wird dadurch relativiert, dass Gegenstände der politischen Bildung häu-

fig auch in anderen Themenbereichen angesprochen werden. Im Übrigen hat sich in West- und Ostdeutschland die Struktur der nachgefragten Themen angeglichen.¹⁴⁴

Tabelle 9 illustriert, dass der Rückgang der Teilnahme an allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung zwischen 1997 und 2000 dem generellen Trend folgend in den gebildeten Altersgruppen gleichmäßig erfolgte, dass also kein Alterseffekt wirksam war. Die höchste Weiterbildungsbeteiligung zeigten im Jahr 2000 die beiden Altersgruppen der 19- bis 34-Jährigen und 35- bis 49-Jährigen mit jeweils 29%. Die 50- bis 64-Jährigen demonstrierten mit 21% ein deutlich geringeres Interesse an allgemeiner Weiterbildung.

Tabelle 9: *Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung nach Altersgruppen 1979 bis 2000*

N = 7000	Teilnahmequoten in %							
	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000
Weiterbildung insgesamt								
19 – 34 Jahre	34	38	32	43	44	49	53	47
35 – 49 Jahre	21	31	25	37	40	47	54	49
50 – 64 Jahre	11	14	14	20	23	28	36	31
Allgemeine Weiterbildung								
19 – 34 Jahre	23	28	23	27	25	30	35	29
35 – 49 Jahre	16	21	17	24	24	29	33	29
50 – 64 Jahre	9	11	12	14	15	19	26	21

Quelle: Kuwan et al. 2003, S. 86.

In langfristiger Betrachtung waren die bislang höchsten Teilnahmequoten über alle Altersgruppen hinweg im Jahr 1997 zu beobachten. Über den Beobachtungszeitraum von 21 Jahren (1979 bis 2000) hatten die 19- bis 34-Jährigen durchgängig die höchsten¹⁴⁵ und die 50- bis 64-Jährigen die niedrigsten Teilnahmequoten, die Gruppe der 35- bis 49-Jährigen lag dazwischen. Es kann zwar von einem dauerhaften Alterseffekt in der allgemeinen Weiterbildung gesprochen werden¹⁴⁶, allerdings schwächt sich dieser Effekt zunehmend ab. Betrugen die Differenzen der Prozentpunkte zwischen den ersten beiden Altersgruppen im Jahr 1979 noch je sieben und zwischen der ersten und dritten Gruppe noch 14 Punkte, so schrumpfte die Differenz im Jahr 2000 zwischen der ersten und zweiten Altersgruppe auf null Punkte und die zwischen der ersten und dritten Altersgruppe auf acht Punkte.

¹⁴⁴ Vgl. Kuwan et al. 2003, S. 29.

¹⁴⁵ Eine Ausnahme bildet hier nur das Jahr 2000, in dem die 19- bis 34-Jährigen und 35- bis 49-Jährigen zusammen die höchste Teilnahmequote auf sich vereinigen.

¹⁴⁶ Vgl. Kuwan et al. 2003, S. 86.

Tabelle 10 zeigt den Zusammenhang zwischen Teilnahme an allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung und dem Qualifikationsniveau der Befragten. Auch hier spiegelt sich der Rückgang der Teilnahme zwischen 1997 und 2000 insofern wider, als er relativ gleichmäßig über alle Qualifikationsniveaus erfolgte. Im letzten Erhebungsjahr (2000) wurde die höchste Beteiligungsquote mit 41% bei den Hochschulabsolventen und die niedrigste mit 12% bei den Personen ohne Berufsausbildung angegeben. Diese Partizipationsunterschiede nach Qualifikation zeigten sich ebenfalls in der langfristigen Betrachtung.¹⁴⁷ Der Beteiligungsabstand zwischen dem höchsten und niedrigsten Qualifikationsniveau stieg von 21 Prozentpunkten 1979 auf 29 Prozentpunkte im Jahr 2000.¹⁴⁸

Tabelle 10: *Allgemeine Weiterbildungsbeteiligung nach (Aus-)Bildungsabschluss 1979 bis 2000*

N = 7000	Teilnahmequoten in %							
	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000
Weiterbildung insgesamt								
Keine Berufsausbildung	12	11	9	18	18	19	24	19
Lehre/ Berufsfachschule	21	27	22	32	33	39	45	40
Meister-, andere Fachschule	32	36	39	49	48	52	58	54
Hochschulabschluss	45	58	50	53	59	64	69	63
Allgemeine Weiterbildung								
Keine Berufsausbildung	10	10	11	14	13	15	19	12
Lehre/ Berufsfachschule	16	20	15	20	20	24	29	24
Meister-, andere Fachschule	20	22	26	27	25	27	34	31
Hochschulabschluss	31	38	32	34	36	40	45	41

Quelle: Kuwan et al. 2003, S. 109.

Tabelle 11 zufolge nahmen Frauen seit 1985 häufiger als Männer an allgemeiner Weiterbildung teil.¹⁴⁹ Die Teilnahmedifferenz schwankte allerdings von Jahr zu Jahr und lag zwischen einem Prozentpunkt im Jahr 1985 und sechs Prozentpunkten im Jahr 1997. Zwischen 1997 und 2000 gingen die Teilnahmequoten beider Geschlechter zurück, die Teilnahmequote der

¹⁴⁷ Vor 1990 erworbene Bildungsabschlüsse in den alten und neuen Bundesländern sind nur bedingt vergleichbar.

¹⁴⁸ Vgl. Kuwan u. a. 2003, S. 108 ff.

¹⁴⁹ Allerdings fällt die Weiterbildungsbeteiligung der Frauen insgesamt im Vergleich mit den Männern etwas niedriger aus. Dazu kommt, dass die Gesamtteilnahmequote der Frauen stärker als die der Männer zurückgegangen ist.

Frauen mit sechs Prozentpunkten allerdings stärker als die der Männer mit drei Prozentpunkten. Eine analoge Entwicklung zeigt sich, wenn Erwerbs- und Nichterwerbstätige nach Geschlechtszugehörigkeit betrachtet werden. In der Langfristbetrachtung (1979 bis 2000) nahmen erwerbstätige Frauen durchgängig und erwerbstätige Männer erst seit 1991 häufiger an allgemeiner Weiterbildung teil als nicht erwerbstätige Frauen bzw. Männer.¹⁵⁰

Tabelle 11: *Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung nach Geschlecht und Erwerbstätigkeit 1979 bis 2000*

N = 7000	Teilnahmequoten in %							
	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000
Allgemeine Weiterbildung								
Männer	17	22	18	20	21	24	28	25
Frauen	16	21	19	24	23	28	34	28
Erwerbstätige								
Männer	16	18	18	20	21	25	30	28
Frauen	17	26	19	27	24	33	39	32
Nichterwerbstätige								
Männer	21	24	19	21	20	22	23	18
Frauen	15	17	17	22	22	24	30	22

Quelle: Kuwan et al. 2003, S. 134.

Signifikante Teilnahmeunterschiede an allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung gab es bislang auch nach Nationalität: Ausländer nahmen weniger häufig als Deutsche an allgemeiner Weiterbildung teil. Im Jahr 2000 nahmen lediglich 18% der Ausländer, aber 27% der Deutschen im Alter von 19 bis 64 Jahren an Veranstaltungen zur allgemeinen Weiterbildung teil.¹⁵¹ Dabei spielte der Grad der Beherrschung der deutschen Sprache eine wichtige Rolle, denn Untersuchungen haben gezeigt, dass mit steigenden Deutschkenntnissen die Weiterbildungsbeteiligung der Ausländer wächst.¹⁵² Zuwanderer nahmen demzufolge insbesondere solche Angebote der allgemeinen Weiterbildung wahr, die dem Erwerb der deutschen Sprache dienten.

In den Jahren 1997 und 2000 erreichte die Teilnahmequote der Ausländer im Themengebiet „Sprachen“ mit 10% den mit Abstand höchsten Wert. Im Zeitverlauf ist die Tendenz der Ausländer, an Sprachkursen teilzunehmen, gestiegen, während die Nachfrage der Deutschen

¹⁵⁰ Vgl. Kuwan et al. 2003, S. 132 ff.

¹⁵¹ Dabei muss beachtet werden, dass die zugrundeliegende Stichprobe einen niedrigeren Ausländeranteil als in der Gesamtbevölkerung ausweist und in erster Linie vermutlich die „stärker integrierten Ausländer“ aufgrund der besseren Deutschkenntnisse in den mündlichen Interviews vertreten sind.

¹⁵² Vgl. Behringer/ Jeschek 1993, S. 113.

nach Kursen aus dem Themenbereich „Sprachen“ gesunken ist. Die Themen „Computer, EDV, Internet“ wurden von den Ausländern mit 3% am zweithäufigsten gewählt. Die Teilnahmequoten von ausländischen Mitbürgern an anderen Themen aus dem Bereich der allgemeinen Weiterbildung waren im Vergleich deutlich niedriger.¹⁵³

Die Weiterbildungsbeteiligung von Deutschen und Ausländern ist dem allgemeinen Entwicklungstrend entsprechend leicht, aber unterschiedlich stark rückläufig.¹⁵⁴ Die Beteiligung deutscher Teilnehmender ist in dem Zeitraum von 2000 auf 1997 um 5 Prozentpunkte und die Teilnahme ausländischer Mitbürger in der gleichen Periode um 2 Prozentpunkte zurückgegangen. Sollte diese Tendenz der Beginn einer stabilen Entwicklung sein, dann könnte im Bereich der allgemeinen Weiterbildung in Zukunft eine Abschwächung des Nationalitätseffektes erwartet werden.¹⁵⁵

Die Untersuchung von Büchel/ Pannenberg hat im Auftrag der Kommission nicht nur die berufliche, sondern auch die allgemeine Weiterbildung in den Blick genommen.¹⁵⁶ Sie konnte in weiten Teilen die Ergebnisse des Berichtssystems Weiterbildung bestätigen. So zeigt die Untersuchung, dass innerhalb eines Jahres knapp die Hälfte aller Erwerbstätigen eine Weiterbildung wahrgenommen hatte, die zumindest zum Teil nicht unmittelbar berufsbezogen war. Der Anteil war in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Wie bei der beruflichen Weiterbildung stieg die Teilnahmebereitschaft mit zunehmendem Bildungsniveau der Personen. Eine besonders geringe Teilnahmebereitschaft wiesen Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung auf. Auch im Hinblick auf den Erwerbsstatus, die Betriebsgröße und den Wirtschaftszweig setzten sich die bei der beruflichen Weiterbildung beobachteten Muster auch bei der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung fort. Arbeiter wiesen eine unterdurchschnittliche Beteiligung auf und Angehörige des öffentlichen Dienstes sowie Beschäftigte in Großbetrieben zeigten eine überdurchschnittliche Beteiligung. Eine besondere Gruppe stellten im Hinblick auf allgemeine Weiterbildungsmaßnahmen Ausländer und ältere Erwerbstätige dar. Büchel/ Pannenberg machten außerdem deutlich, dass eine große Zahl an Personen innerhalb eines Jahres sowohl an allgemeiner als auch an beruflicher Bildung teilnahm. Auch diese Mehrfachaktiven fanden sich eher in den bildungsnahen Schichten.

¹⁵³ Vgl. Kuwan et al. 2003, S. 148.

¹⁵⁴ Die in Deutschland lebenden Ausländer wurden 1997 zum ersten Mal in die Erhebung einbezogen, so dass erstmals ein Trendvergleich der Weiterbildungsbeteiligung von Deutschen und Ausländern vorgenommen werden kann.

¹⁵⁵ Vgl. Kuwan et al. 2003, S. 145.

¹⁵⁶ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 28 f sowie Tabelle 3-D.

2.4.2 Angebotsstrukturen der allgemeinen Weiterbildung

Lernwillige stehen im Bereich der allgemeinen Weiterbildung schon seit längerem einer kaum überschaubaren Zahl von Anbietern gegenüber. Schätzungsweise bieten einige 10.000 Institutionen mehrere 100.000 Programme und Kurse mit Inhalten an, die der allgemeinen Weiterbildung zugerechnet werden.¹⁵⁷

Eine direkte Zuordnung von (formalen) allgemeinen Weiterbildungsinhalten zu einem spezifischen Segment von Trägern und Einrichtungen ist nur schwer möglich, da nahezu die gesamte Bandbreite der Träger und Einrichtungen Angebote für die allgemeine Weiterbildung bereit hält.¹⁵⁸

Die heterogene Träger- und Einrichtungslandschaft im Bereich der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung geht aus der nachfolgenden Tabelle 12 hervor.

Tabelle 12: *Teilnahmefälle nach Trägergruppen an der allgemeinen Weiterbildung 1991 bis 2000*

	N = 7000			
	Anteilswerte in %			
	1991	1994	1997	2000
Volkshochschulen	24	28	29	27
Private Institute	12	9	11	11
Verbände (nicht Berufsverbände)	9	8	10	9
Arbeitgeber/ Betriebe	7	7	7	9
(Fach-) Hochschule	4	5	5	6
Kirchliche Stellen	8	8	6	5
Nicht-kirchliche Wohlfahrtsverbände	5	5	6	4
Akademie	3	3	3	3
Berufsverband	2	2	2	3
Partei, parteinahe Stiftung	2	2	1	2
Gewerkschaft	2	2	1	2
Sonstige vorgegebene Träger (z.B. Arbeitgeberverband, Fernlehrinstitut, Kammer, Berufsgenossenschaft, Urania)	5	5	7	5
Sonstige nicht vorgegebene Träger	14	15	9	8
Keine Angabe	1	0	3	7
Summe	98	99	99	100

Quelle: Kuwan et al. 2003, S. 231.

¹⁵⁷ Vgl. Feller/ Schade 2002.

¹⁵⁸ Vgl. Faulstich 2004, S. 35.

Für die allgemeine, politische und kulturelle Weiterbildung sind die Volkshochschulen mit Abstand die wichtigsten Anbieter. Daneben agieren die gewerkschaftlichen, kirchlichen und unternehmensbezogenen Träger, die je eigene Zielgruppen ansprechen. Die kommerziellen Träger sind insbesondere in den Bereichen Sprachen und Informationstechnik tätig. Bundesweit entfiel, wie Tabelle 12 zeigt, im Jahr 2000 mehr als jede vierte Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung auf die Volkshochschulen und nur etwa jede neunte auf private Träger.

2.4.3 Finanzierung der allgemeinen Weiterbildung

Für die Finanzierung der allgemeinen Weiterbildung ist charakteristisch, dass sie „keinen dominierenden Finanzierungsmodus kennt, sondern stattdessen durch eine „Vielzahl von Trägern und Finanzierungsmodi“¹⁵⁹ geprägt ist. In einem System der Mischfinanzierung stehen verschiedene Finanziers nebeneinander: die öffentliche Hand (Bund, Länder und Gemeinden), die Bundesagentur für Arbeit, die Europäische Union, Gewerkschaften, Kammern, Betriebe, Dachorganisationen, Verbände, private Einrichtungen und die Individuen selbst.¹⁶⁰ Der aktuelle Finanzmix hat sich historisch entwickelt, differenzierte sich nach Zielgruppen und Trägern vielfältig aus und ist vergleichsweise intransparent, da verlässliche Daten über Finanzierungsvolumina lediglich trägerselektiv, abgrenzungsheterogen und zeitlich unregelmäßig verfügbar sind.

Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) hat im Rahmen des Projektes „Weiterbildungsstatistik“ auch Daten zur Finanzierungsstruktur der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung für das Jahr 2002 erhoben.¹⁶¹ Dabei bestätigte das Projektergebnis des DIE die Mischfinanzierungsstruktur der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung. An erster Stelle standen als Finanzierungsquelle die Anbieter mit 35,3% und deutlichem Abstand die Teilnehmergebühren, gefolgt von den öffentlichen Mitteln ohne kommunale Zuschüsse bei den Volkshochschulen (VHS) mit 27,3% und den Eigenmitteln der Träger bzw. Einrichtungen mit 22,6%, welche die kommunalen Zuschüsse bei den VHS umfassten. Mit weitem Abstand folgte die Finanzierung der allgemeinen Weiterbildung durch Sonstige Einnahmen mit 7,6% und durch die Eigenmittel der Träger bzw. Einrichtungen mit 6,8% (ohne kommunale Zuschüsse bei den VHS). Das Schlusslicht bildeten die Nicht-öffentlichen Einnahmen für Veranstaltungen mit bescheidenen 0,5%. Das Gesamtfinanzierungsvolumen

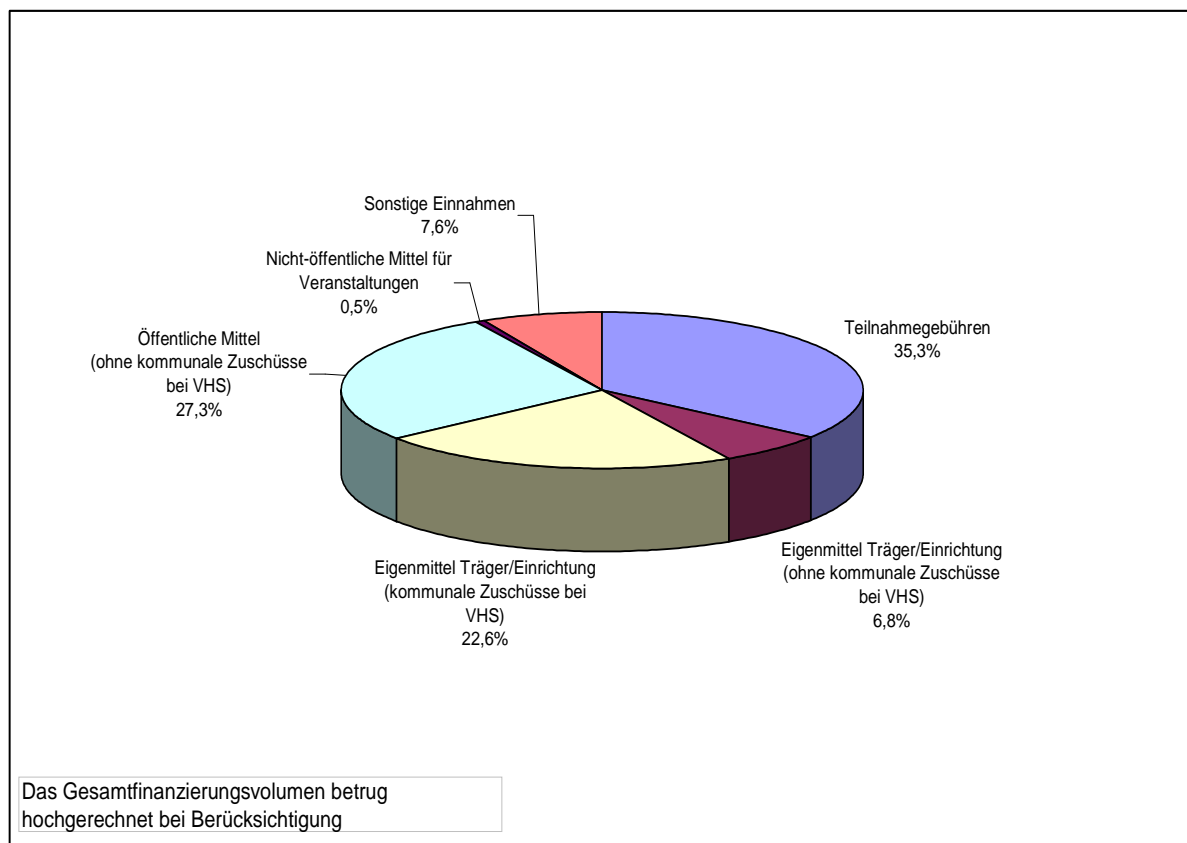
¹⁵⁹ Vgl. Hummelsheim/ Timmermann 1998, S. 159.

¹⁶⁰ Vgl. Faulstich 2004, S. 101 ff.

¹⁶¹ Kooperationspartner des DIE Projektes sind der Deutsche Volkshochschul-VerBAnd (DVV), der Arbeitskreis Deutscher Bildungsstätten e.V. (AdB), der Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben (BAK AL), die Deutsche Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung e.V. (DEAE) sowie die Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung (KBE). Vgl. Ioannidou et al. 2004.

wurde im Jahr 2002 bei Berücksichtigung der trägerspezifischen Erfassungsquoten mit hochgerechneten 1.541 Mill. Euro angegeben.

Abbildung 5: *Finanzierungsstruktur in der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung im Jahr 2002 für ausgewählte Träger*



Quelle: Ioannidou et al. 2004, S. 54.

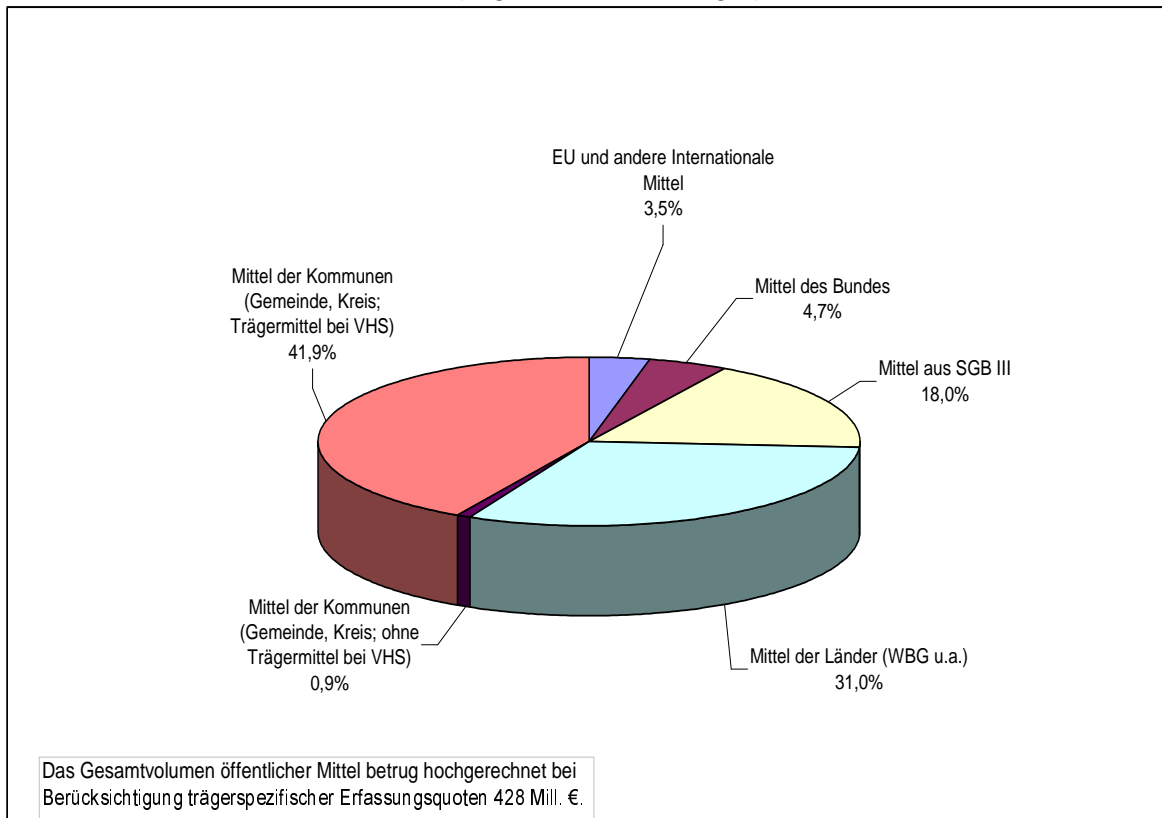
Das DIE hat in dem Projekt auch eine Differenzierung der öffentlichen Zuschüsse nach Gebietskörperschaften für die Einrichtungen vorgenommen, die in dem Projekt als Kooperationspartner vertreten waren. Allerdings ist die durch das DIE ausgewiesene Verteilung der öffentlichen Mittel nach Gebietskörperschaften sehr vorsichtig zu interpretieren.¹⁶²

Die öffentlichen Mittel wurden den Ergebnissen des DIE Projektes zufolge in erster Linie durch die Kommunen inklusive der Trägermittel bei den VHS (41,9%), die Länder (31,0%) und die BA (BA) nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III (18,0%) bereitgestellt. An vierter Stelle lag der Bund (4,7%), gefolgt von der EU (3,65%). Den Schluss bildeten schließlich die Kommunen ohne Trägermittel bei den VHS (0,9%). Das Gesamtvolumen der öffentlichen

¹⁶² So wurden nur die in dem Projekt vertretenen Einrichtungen als Datenquelle zugrunde gelegt. Darüber hinaus sind die vertretenen Einrichtungen mehr oder weniger auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung tätig. Weiterhin können die öffentlichen Zuschüsse teilweise als institutionelle Mittel und teilweise auch als programm- bzw. veranstaltungsbezogene Projektmittel vorliegen. Schließlich können die kommunalen Zuschüsse im Fall der VHS als kommunales Weiterbildungszentrum Eigenmittel des Trägers sein, im Unterschied etwa zu den kommunalen Zuschüssen bei kirchlichen Weiterbildungseinrichtungen.

Mittel betrug nach Schätzung des DIE bei Berücksichtigung der trägerspezifischen Erfassungsquoten im Jahr 2002 hochgerechnet 428 Mill. Euro.

Abbildung 6: Öffentliche Mittel einschließlich kommunaler Zuschüsse für Volkshochschulen (Eigenmittel der Träger) im Jahr 2002



Quelle: Ioannidou et al. 2004, S. 55.

Laut einer Statistik der Kultusministerkonferenz (KMK) stagnieren die Zuschüsse von Bund, Ländern und Gemeinden für die Weiterbildung in Deutschland seit 1993 fast gleichbleibend.¹⁶³ Dabei liegt der Bundesanteil bei 2%, die Kommunen stehen für 37% der Mittel, die Länder für 61%.

Statistisch systematisch und regelmäßig werden im Bereich der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung nur die Einnahmen und Ausgaben der Volkshochschulen erfasst. Die Finanzierung der Volkshochschulen als bedeutsamster Anbieter im Spektrum der Träger von allgemeiner Weiterbildung war im Rechnungsjahr 2001 durch folgende Eckpunkte gekennzeichnet: Die gesamte Finanzierung der Volkshochschulen erreichte im Jahr 2001 eine Höhe von etwa 900 Mio. Euro und wuchs damit im Vergleich zum Vorjahr um 0,7%. Damit wurden 10,93 Euro pro Einwohner ausgegeben. Die Einnahmeseite der Volkshochschule zeigt, dass die Teilnehmergebühren und anderen Einnahmearten mit 57,7% bzw. 519 Mio. Euro im Vergleich zu den öffentlichen Zuschüssen weit mehr als die Hälfte ausmachten. Da-

¹⁶³ Vgl. Faulstich 2004, S. 103 und S. 109, Abb. 10.

von finanzierten die Teilnehmer durch ihre Gebühren mit 39,2% bzw. 353 Mio. Euro weitaus mehr als ein Drittel der Einnahmen. Der Anteil der Finanzierung aus anderen Einnahmen betrug 18,5% bzw. 166,5 Mio. Euro, wobei diese Einnahmen sich zur Hälfte aus SGB III – Mitteln und zu jeweils etwa einem Zehntel aus Mitteln des Bundes bzw. EU-Mitteln zusammensetzten. Die Finanzierung durch öffentliche Zuschüsse machte insgesamt 42,3% bzw. 380,5 Mio. Euro aus. Die öffentlichen Zuschüsse verteilten sich dabei mit 26,7% auf die Kommunen und 15,5% auf die Länder.¹⁶⁴

Bemerkenswert ist, dass die öffentlichen Zuschüsse sowie die institutionellen Ausgaben insgesamt je Einwohner zwischen den Bundesländern bei VHS in dramatischer Weise streuten.¹⁶⁵ So bewegten sich im Jahr 2001 die Ausgaben je Einwohner nach Bundesländern zwischen 4,03 Euro in Brandenburg und 19,33 Euro in Bremen. Die öffentlichen Zuschüsse je Einwohner lagen zwischen 2,35 Euro in Brandenburg und 8,32 Euro in Bremen.¹⁶⁶ Als Folge entwickelte sich eine eklatante Ungleichheit des regionalen Angebots an allgemeinbildenden, politischen und kulturellen Inhalten, was mit dazu beitragen dürfte, die regionalen Unterschiede in den Lebensverhältnissen in Deutschland noch zu verschärfen.

Der derzeit beobachtbare allgemeine Rückgang der Teilnahmequoten im Bereich der allgemeinen Weiterbildung lässt noch keine Schlussfolgerung darüber zu, ob es sich um ein einmaliges Ereignis oder um einen längerfristigen Trend handelt. Gleichwohl gibt der leichte, im Vergleich zur beruflichen Weiterbildung jedoch deutliche Rückgang der Beteiligung an allgemeiner Weiterbildung Anlass zur Sorge. Die Teilnahmequoten an Weiterbildung mit allgemeinen Inhalten zeigen eine stabile hohe Selektivität nach sozialstatistischen Merkmalen.

Seit geraumer Zeit stagnieren die öffentlichen Zuschüsse¹⁶⁷ für allgemeine Weiterbildung, und der Anteil der Gebühren nimmt zu. Es besteht die Gefahr, dass dadurch bildungsferne Gruppen ausgeschlossen werden.

Die Bereitstellung der öffentlichen Finanzmittel für die allgemeine, kulturelle und politische Weiterbildung resultiert aus der öffentlichen (Teil-) Verantwortung für den Weiterbildungsbe- reich. Das öffentliche Engagement wird oft mit dem Hinweis auf Marktversagen bzw. auf positive externe Effekte legitimiert. Während es über die Notwendigkeit des staatlichen Engagements an sich keine kritische Diskussion gibt, sind Art und Umfang des staatlichen Engagements immer wieder Anlass zu Auseinandersetzungen über die Verantwortung des Staates im Bildungswesen. Dabei verlangen nicht nur die Knappheit der öffentlichen Mittel, son-

¹⁶⁴ Vgl. Volkshochschulstatistik 2002, S. 16 f.

¹⁶⁵ Vgl. ebenda.

¹⁶⁶ Vgl. ebenda.

¹⁶⁷ Dies betrifft insbesondere die Zuschüsse aus den Länderhaushalten. Vgl. ebenda 2002, S. 7. Diese Tendenz dürfte sich 2003 fortgesetzt haben und auf absehbare Zeit fortauern, wodurch eine gefährliche Erosion der öffentlichen Grundversorgung ausgelöst wird.

dern auch die notwendige Weiterentwicklung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung eine Antwort auf die Frage, wie unter den potenziellen Finanziers die Beteiligung an der Finanzierung der Weiterbildung mit allgemeinen Inhalten auszutarieren ist.

Resümee

Die empirischen Befunde über die Beteiligung an allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung legen folgende Schlussfolgerungen nahe. Erstens müssen Anreize geschaffen werden, die den insgesamt rückläufigen Teilnahmetrend der letzten Jahre stoppen und umzukehren helfen. Zweitens wird ein Instrument benötigt, das die Personen in höherem Maße unterstützt, die schulische (und berufliche) Abschlüsse nachholen wollen bzw. aus arbeitsmarktpolitischen Zwängen heraus müssen. Drittens müssen Zuwanderer und ausländische Mitbürger über finanzielle Anreize in erheblich höherem Maße als bisher an die allgemeine Weiterbildung herangeführt werden, um insbesondere ihre deutschsprachigen Kompetenzen zu entwickeln. Viertens muss ein Instrument vorgeschlagen werden, welches die Aussicht eröffnet, dass alle Bürger in Zukunft mehr Zeit und mehr Geld in ihr lebenslanges Lernen investieren werden.

2.5 Lebenslanges Lernen – Besondere Zielgruppen

2.5.1 Einführung – Empirische Befunde

Ungleiche Teilhabechancen

Teilnahme und Teilhabe an den Prozessen des Lebenslangen Lernens sind nach Erfahrungslage und verfügbaren Daten in Deutschland ungleich verteilt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wird hieraus u.a. das Argument nicht ausgeschöpfter Wachstumspotenziale abgeleitet (siehe Kapitel 2.2). Die arbeitsmarktpolitische Perspektive verweist auf Beschäftigungsrisiken und Gefahr der Verfestigung von Arbeitslosigkeit. Auf betrieblicher Ebene sind ungenutzte Arbeitskraftpotenziale und verpasste Anpassungschancen nicht zu übersehen. Sozial- und bildungspolitisch besteht die Gefahr struktureller Verfestigung sozialer Ungleichheit, und vom Standpunkt des Individuums stellt sich die Frage unzureichender Anreize und eingeschränkter Zugangsmöglichkeiten.

Eine differenzierte Betrachtung legt das tatsächliche Ausmaß ungleicher Zugangs- und Beteiligungschancen und die sozioökonomischen Merkmale offen, nach welchen sich Nähe und Distanz zu den Prozessen des Lebenslangen Lernens strukturieren. Hierzu hat die Kommission eigene Analysen in Auftrag gegeben. Die Studie von infas¹⁶⁸ konzentrierte sich auf die strukturellen Merkmale der Personen, die nicht an beruflicher Weiterbildung teilhaben. Sie bezog sich hierbei neben der organisierten Weiterbildung im klassischen Sinne (wie Seminare, Lehrgänge und Kurse) auch auf arbeitsnahe Formen der Weiterbildung (temporäre Veranstaltungen wie Fachvorträge oder Messen) und selbstorganisiertes Lernen, soweit es zielgerichtet und auf die jeweilige berufliche Aktivität ausgerichtet ist. Büchel/ Pannenberg analysierten die Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung auf Basis des sozioökonomischen Panels und einer Erhebung von BIBB/ IAB.¹⁶⁹

Auf Basis der erweiterten Definition der Weiterbildung registrierte die infas-Befragung für die Personen im Erwerbsalter eine Teilnahmequote von etwa zwei Drittel innerhalb des letzten Jahres¹⁷⁰. Die Auswertung des sozioökonomischen Panels ergab demgegenüber unter Zu Grunde legen der engeren Definition nur eine 30%-ige Teilnahme an Weiterbildungsmaß-

¹⁶⁸ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004. Die Analyse setzt ihren Schwerpunkt auf die Nichteilnahme. Hierbei wird der Zeitraum der letzten zwölf Monate vor Befragung zugrunde gelegt.

¹⁶⁹ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003.

¹⁷⁰ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 27.

nahmen.¹⁷¹ Dies bedeutet, dass informelle Maßnahmen und Lernsituationen etwa doppelt so häufig wahrgenommen wurden wie formale berufliche Weiterbildung.

Diejenigen Personen, die an formaler Weiterbildung teilnahmen, wiesen im Zeitraum von drei Jahren durchschnittlich drei Veranstaltungen auf.¹⁷² Während ein erheblicher Teil der Erwerbstätigen überhaupt nicht an formellen Weiterbildungsmaßnahmen teilnahm, ist die Teilnahmehäufigkeit der übrigen Erwerbstätigen im Mittel mit 68% hoch.

Dabei waren Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme sehr ungleichmäßig über bestimmte gesellschaftliche Gruppen verteilt. Deutlich über der durchschnittlichen Teilnahmequote aller Befragten von 68% lagen Angestellte mit führender bzw. qualifizierter Tätigkeit sowie Selbstständige.

Die mit Abstand geringste Beteiligungsquote an beruflicher Weiterbildung fand sich bei Arbeitern bzw. Arbeiterinnen, die eine ausführende Tätigkeit ausübten. Weiterhin waren teilzeitbeschäftigte Frauen mit ausführender Tätigkeit an den beruflichen Weiterbildungsaktivitäten deutlich unterrepräsentiert. Mit zunehmender Anzahl der Kinder sank die Weiterbildungsbeteiligung der Frauen. Im Gegensatz dazu hatten verheiratete Männer selbst mit drei und mehr Kindern eine deutlich überdurchschnittliche Weiterbildungsbeteiligung. Alleinerziehende Männer nahmen allerdings deutlich unterhalb des Durchschnittes an Weiterbildungsmaßnahmen teil. Diese Befunde verdeutlichten, dass die Weiterbildungsbeteiligung in hohem Maße von der familiären Lebenssituation und der Wahrnehmung der Verantwortung für die Versorgung der Kinder abhängt.

Ausmaß und Intensität der Weiterbildungsbeteiligung der Bürger ist mithin Ausdruck ihrer jeweiligen Lebenslage. Insbesondere hohe Anforderungen in führenden und qualifizierten Tätigkeiten auf der einen Seite und familiäre und ökonomische Restriktionen andererseits führen zu signifikant unterschiedlicher Lernbeteiligung.

Mit Hilfe multivariater Analysen wurde der Einfluss einzelner Variablen unter statistischer Kontrolle aller anderen Variablen und Merkmale präzisiert.

Auch für Weiterbildung gilt: Wer hat, dem wird gegeben

Sowohl die Analysen von infas als auch die aus dem sozioökonomischen Panel abgeleiteten empirischen Ergebnisse stützen die schon im Zwischenbericht¹⁷³ dargelegten Befunde, dass Weiterbildung bisher insbesondere von denjenigen wahrgenommen wurde, die durch ihre

¹⁷¹ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, Tabelle 2-D.

¹⁷² Vgl. ebenda, S. 33.

¹⁷³ Vgl. Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ 2002, S. 69 ff.

allgemeine und berufliche Bildung über eine gute Grundlage verfügten. Niedriger Schulabschluss und fehlender oder geringwertiger beruflicher Bildungsabschluss erhöhen das Risiko, im späteren Leben nicht an Weiterbildung teilzunehmen.

Dabei macht sich ein fehlender beruflicher Ausbildungsabschluss stärker geltend als ein niedriger Schulabschluss. Das Merkmal „ohne Berufsbildungsabschluss“ hatte gegenüber dem Abschluss einer Fach- und Hochschule ein dreifach höheres Risiko der Nicht-Teilnahme an Weiterbildung.¹⁷⁴ Mit Blick auf die Förderung lebenslangen Lernens muss folglich die Förderung der Bildungsbeteiligung sehr früh im Lebenslauf einsetzen. Zugleich bedarf die Wahrnehmung einer zweiten Chance (in Form nachzuholender Bildungsabschlüsse) verstärkter Förderung.

Lebenslanges Lernen nach Merkmalen der Erwerbstätigkeit

Der aktuelle Erwerbsstatus einer Person hat ebenfalls einen signifikanten Einfluss auf das Weiterbildungsverhalten. Für teilzeitbeschäftigte und arbeitslose Personen wies die Infas-Studie ein 1,5 mal so hohes Risiko der Nichtteilnahme aus wie für Vollzeitbeschäftigte.¹⁷⁵ Diese Ergebnisse wurden von Büchel/ Pannenberg in multivariaten Analysen bestätigt.¹⁷⁶ Zugleich besuchten Teilzeitbeschäftigte im gleichen Zeitraum weniger Maßnahmen als Vollzeitbeschäftigte, und die aufgewendete Stundenzahl lag deutlich unter dem Stundenvolumen der Vollzeitbeschäftigten.¹⁷⁷

Die geringsten Weiterbildungschancen und formalen Lerngelegenheiten boten sich bislang für die geringfügig Beschäftigten. Die Wahrscheinlichkeit, nicht an einer Weiterbildungsmaßnahme teilzunehmen, war in dieser Merkmalsgruppe dreimal höher als für die Vollzeitbeschäftigten. Dies bedeutet im Hinblick auf die Förderung lebenslangen Lernens, dass der Weiterbildung außerhalb des Normalarbeitsverhältnisses besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

Infas und Büchel/ Pannenberg bestätigen einen lange bekannten Befund: die berufliche Stellung und das Weiterbildungsverhalten korrelieren in starkem Maße. Besonders beflissene Weiterbildungsteilnehmer waren immer schon Beamte und mit geringem Abstand Angestellte. Arbeiter zählen mit einer im Vergleich zu den Beamten 3,5-fach höherer Wahrscheinlichkeit zu den Personengruppen, die im befragten Zeitraum nicht an Weiterbildung teilgenom-

¹⁷⁴ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 36. Ähnlich weisen nach Büchel/ Pannenberg (2003, S. 31) Akademiker im Vergleich zu Personen ohne Berufsausbildung eine um 25% (West) bzw. 20% (Ost) höhere Wahrscheinlichkeit auf, an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen zu haben.

¹⁷⁵ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 37.

¹⁷⁶ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 31.

¹⁷⁷ Vgl. ebenda, S. 34.

men hatten.¹⁷⁸ Büchel/ Pannenberg¹⁷⁹ ergänzen diesen Befund mit der Feststellung, dass die von Arbeitern wahrgenommene Weiterbildung sich über eine geringere Zahl an Maßnahmen und aufgewendeten Stunden erstreckte. Selbstständige wiesen demgegenüber eine signifikant höhere Beteiligung auf als abhängig Beschäftigte.¹⁸⁰

Ein eigenständiger Erklärungswert für Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen kommt dem beruflichen Status der Erwerbstätigen zu. Bei statistischer Kontrolle der übrigen Variablen zeigte sich ein eindeutiger Zusammenhang: Mit abnehmendem Status stieg die Wahrscheinlichkeit, nicht teilzunehmen. Insbesondere bei Personen mit ausführenden Tätigkeiten zeigte sich eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit, an keiner beruflichen Weiterbildung teilzunehmen.¹⁸¹ Auch wer sich schnell ändernden Anforderungen an die eigenen Kenntnisse und Fertigkeiten gegenüber sah, nahm eher an Weiterbildungsmaßnahmen teil.¹⁸²

Teilhabeunterschiede nach Branchen und Betriebsgröße

Am häufigsten und intensivsten realisierten die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung bisher Lebenslanges Lernen. Im Vergleich hierzu fielen die Beschäftigten im Handel und im primären Sektor deutlich ab, und im Handwerk, Baugewerbe und verarbeitenden Gewerbe war das Risiko, nicht weitergebildet zu werden, noch einmal höher.¹⁸³

Die Größe des Unternehmens spielte ebenfalls eine Rolle, allerdings auf begrenzte Weise: Je kleiner das Unternehmen, in dem eine Person arbeitete, um so größer war das Risiko, zu den Nicht-Teilnehmern zu gehören. Dieser Zusammenhang wurde jedoch nur innerhalb der Gruppe von Unternehmen beobachtet, die weniger als 250 Beschäftigte hatten.¹⁸⁴ Eine deutlichere Abhängigkeit von der Betriebsgröße ergab sich bei Zahl und zeitlicher Dauer der realisierten Weiterbildungsmaßnahmen. So nahmen insbesondere Beschäftigte in Großbetrieben nicht nur häufiger, sondern auch mit deutlich größerer Stundenzahl an beruflicher Weiterbildung teil als Beschäftigte in kleinen und mittleren Betrieben. Außerdem fanden Maßnahmen von Beschäftigten in Großbetrieben signifikant häufiger während oder zumindest teilweise während der Arbeitszeit statt, während die Maßnahmen von Beschäftigten in kleineren Betrieben eher in ihrer Freizeit lagen.

¹⁷⁸ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004 , S. 38.

¹⁷⁹ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 35.

¹⁸⁰ Vgl. ebenda, Tabelle 1-M, 2-M, 3-M.

¹⁸¹ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004 , S. 40.

¹⁸² Vgl. ebenda, S. 46.

¹⁸³ Vgl. ebenda, S. 42.

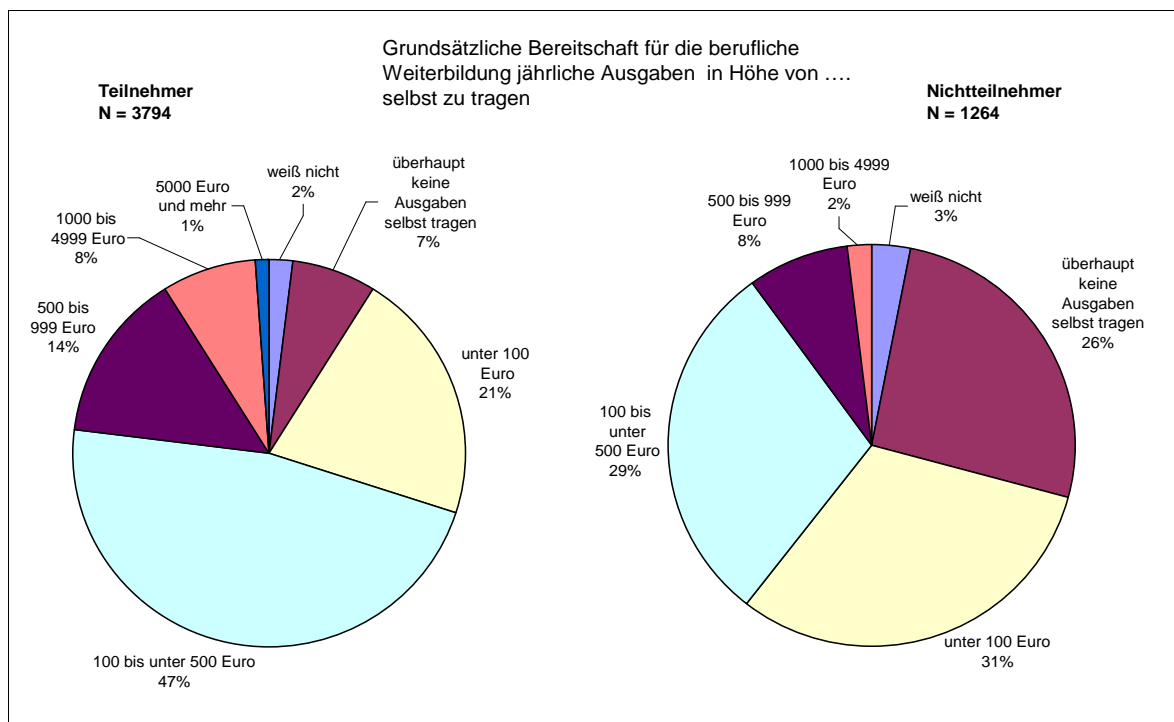
¹⁸⁴ Vgl. ebenda, S. 41; Vgl. auch Büchel/ Pannenberg 2003, Tabellen 2D und 2M.

Beschäftigte in Großbetrieben waren überdies insofern bevorteilt, als sie häufiger als ihre Kollegen in kleineren Betrieben finanziell von ihrem Arbeitgeber unterstützt wurden.¹⁸⁵ Großbetriebe traten zugleich in größerem Umfang selbst als Veranstalter auf, während die Beschäftigten kleinerer Betriebe eher an betriebsexternen Maßnahmen teilnahmen. Für letztere kann diese Form des Weiterlernens Vorteile bringen, wenn das Lernen weniger zu betriebs- oder arbeitsplatzspezifischen, sondern zu marktgängigen Qualifikationen führt. Für sie stellt sich jedoch zugleich das Problem, dass die Lernaktivitäten in stärkerem Maße eigene Investitionen erforderten, die insbesondere Beschäftigten mit niedrigen Ausgangsqualifikationen und geringem Einkommen in der Vergangenheit schwer fielen. Bedenkt man, dass ein großer Teil der Beschäftigten in Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten arbeiten, so liegt es nahe, die Weiterbildungsmöglichkeiten kleinerer und mittlerer Betriebe besonders ins Auge zu fassen und ggf. besondere Anreize für Weiterbildungsangebote zu setzen, um eine größere Zahl an - z.T. gering qualifizierten - Nicht-Teilnehmern erreichen zu können.

Finanzielle Zugangsbarrieren

Wie vermutet, spielte auch die finanzielle Lage der betroffenen Personen und ihre subjektive Investitionsbereitschaft eine Rolle für das Weiterbildungsverhalten.

Abbildung 7: Investitionsbereitschaft für berufliche Weiterbildung



Quelle: Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 48.

¹⁸⁵ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 38.

Allerdings gibt es keinen linearen Zusammenhang zwischen steigendem Einkommen und Weiterbildungsteilnahme. Es scheint vielmehr ein Schwellenwertproblem vorzuliegen: Unterhalb eines bestimmten Einkommens scheint es kaum noch finanzielle Spielräume zur Finanzierung der eigenen Weiterbildung zu geben.

Schließlich hängt die Weiterbildungsteilnahme davon ab, ob überhaupt eine Bereitschaft zur Investition vorliegt. Unter den Weiterbildungsaktiven waren es 7%, unter den Nicht-Teilnehmern 26% der Befragten, die nicht bereit waren, Ausgaben für die berufliche Weiterbildung selbst zu tragen.¹⁸⁶ Fehlte die persönliche Investitionsbereitschaft, betrug das Risiko der Nicht-Teilnahme den 4,5-fachen Wert der Teilnahmebereitschaft. Das Risiko, von Weiterbildung ausgeschlossen zu bleiben, war für diesen Personenkreis wesentlich höher als selbst bei den Personen, die nur einen kleinen Eigenbeitrag aufzubringen bereit waren.¹⁸⁷

Im Hinblick auf die Förderung lebenslangen Lernens unterstützen die Befunde die Idee, den Investitionsgedanken von lebenslangem Lernen zu betonen und die Bereitschaft zu Bildungsinvestitionen durch die Förderung der persönlichen Finanzierungsfähigkeit zu stärken.

Zugangsbarriere Familienarbeit

Die unterschiedliche Weiterbildungsbeteiligung von Frauen und Männern geht in der statistischen Betrachtung der infas-Studie insbesondere auf die hohe Nicht-Teilnahmequote nicht-erwerbstätiger Frauen zurück. Ein entscheidender Einflussfaktor ist hierbei die Anzahl der Kinder. Dieses Ergebnis stellt angesichts der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung in den privaten Haushalten keine Überraschung dar. Bei denjenigen Frauen mit Kindern, die Zugang zu Weiterbildung hatten, fiel diese wesentlich kürzer aus als im Durchschnitt der Erwerbstätigen.¹⁸⁸ Ein solcher „Kindereffekt“ ließ sich bisher - wie zu erwarten - bei Männern mit Kindern nicht nachweisen. Allerdings sind alleinerziehende Männer anscheinend in einer vergleichbaren Situation wie Frauen mit Kindern. Auch sie hatten den erhobenen Daten zufolge im Vergleich zum Durchschnitt ein signifikant höheres Risiko, von der Teilhabe an Weiterbildung ausgeschlossen zu sein.

Für Frauen ergibt sich – verallgemeinernd – offensichtlich ein Teilhaberrisiko insbesondere in Verbindung mit der Wahrnehmung von familiären Aufgaben und der daraus resultierenden Mehrfachbelastung. Sie sollten daher während der Kindererziehungsphase bzw. allgemein während der Betreuung von hilfsbedürftigen Personen besondere Beachtung und Unterstützung finden. Wenn Frauen mit Kindern eine faire Chance zur Weiterbildungsteilnahme eröff-

¹⁸⁶ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 49.

¹⁸⁷ Vgl. ebenda, S. 48 f.

¹⁸⁸ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 35.

net werden soll, gilt es vor allem, das Problem der unzureichenden Kinderbetreuung zu bewältigen.

Verschiedene Weiterbildungsanbieter haben sich inzwischen auf die Situation von Frauen mit Kindern eingestellt und bieten Kurse an, deren Struktur insbesondere Frauen mit Erziehungsaufgaben die Teilnahme ermöglicht. Als ein positives Beispiel sei frauen-online genannt. Frauen-online wird durch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz und die Europäische Union gefördert. Das Team von frauen-online bietet modular aufgebaute Kurse im Bereich Webdesign an. Neben der Kursteilnahme beim Bildungsanbieter kann ein Teil der Weiterbildung zu Hause am PC absolviert werden. Frauen können Aufbauend auf vorhandenen Vorkenntnissen die verschiedenen Module frei kombinieren. Eine bestandene und benotete Prüfung führt zum Erwerb eines Zertifikates der Fachhochschule Mainz und zur Berufsbezeichnung Webdesignerin. Die meisten bisher teilnehmenden Frauen hatten Kinder. Ein signifikanter Teil von ihnen machte sich nach Abschluss der Weiterbildungsmaßnahme selbstständig. Für einen anderen Teil verbesserte die erfolgreiche Teilnahme an den Angeboten von frauen-online die Möglichkeit, nach einer Familienphase mit aktualisierten Kenntnissen ins Berufsleben zurückzukehren.

Migrationshintergrund als Teilnahmebarriere

Zu den besonderen Risikomerkmale im Hinblick auf die Teilhabechancen an Weiterbildung zählt die ausländische Abstammung von Erwerbspersonen.¹⁸⁹ Die Weiterbildungsbeteiligung der Zuwanderer liegt weit unter derjenigen der deutschen Vergleichsgruppe. Der geringe Teil unter ihnen, der Weiterbildungsmaßnahmen besucht, zeigt jedoch ein überdurchschnittlich starkes Engagement, insbesondere was die Zahl der besuchten Maßnahmen betrifft.

In Zukunft gilt es, die weiterbildungsfernen Zuwanderer in einem ersten Schritt verstärkt für Lernaktivitäten zu gewinnen. Es steht zu vermuten, dass der Mangel an allgemeinen Grundqualifikationen, insbesondere an Sprachkenntnissen, neben kulturellen Hemmschwellen für die bisherige Distanz zur Weiterbildung verantwortlich ist. Auch wird ein starker Zusammenhang mit einem weiteren Risikomerkmale, „ausführende Tätigkeit mit geringer Qualifikation“, vermutet.

Alter als Teilnahmebarriere

Das Merkmal Alter als solches war bemerkenswerter Weise in der statistischen Analyse nach Kontrolle der anderen Einflussfaktoren kein signifikantes Ausschlussmerkmal für Wei-

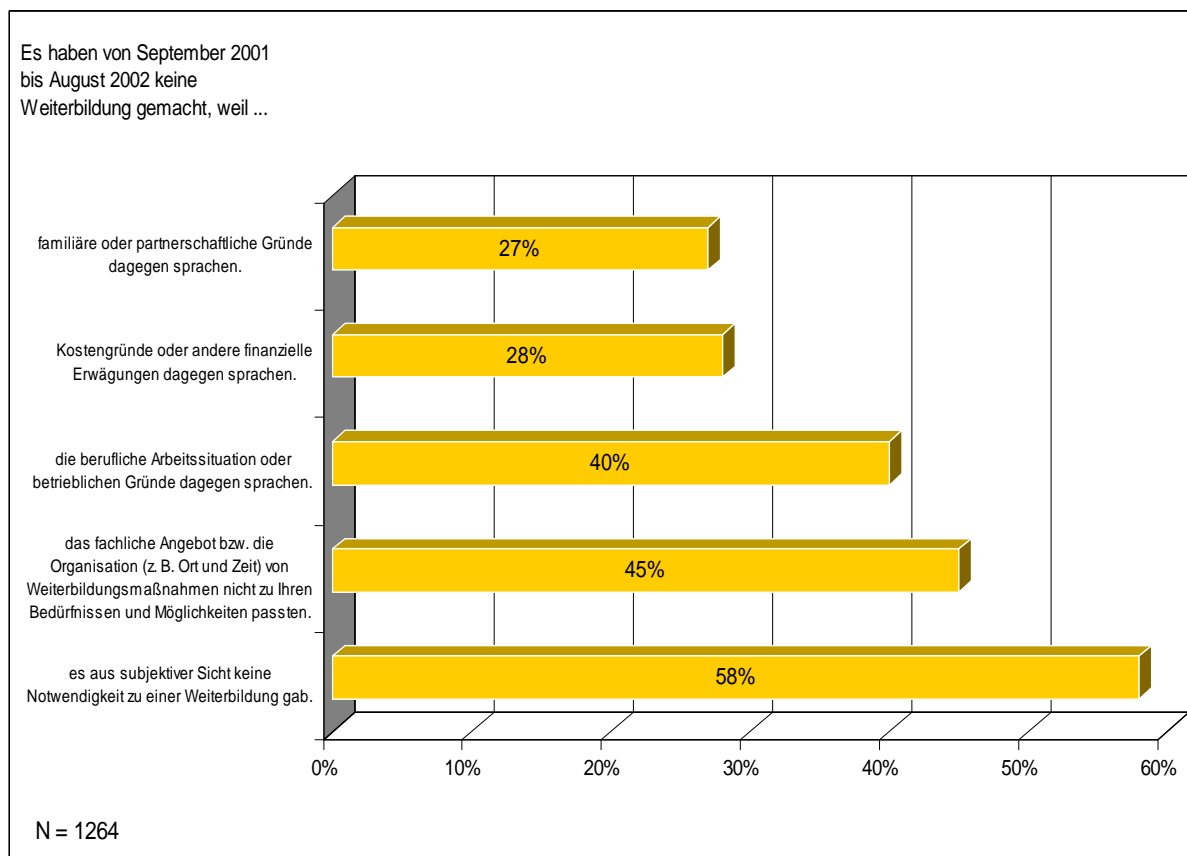
¹⁸⁹ Vgl. ebenda, Tabelle 1-M, 2-M, 3-M.

terbildungsaktivitäten. Aber in der realen Existenz des älteren Arbeitnehmers kombinieren sich einige Risikofaktoren für die Teilhabe an Lernprozessen. Ältere Arbeitnehmer weisen heute im Durchschnitt geringere Qualifikationen auf als die jüngere Generation und nehmen in stärkerem Maße weniger weiterbildungsintensive Arbeitsplätze ein als jüngere. Insbesondere für ältere Beschäftigte in Teilzeitarbeit wurde bei Durchführung beruflicher Weiterbildung die geringste Zeit, gemessen an der Dauer der Maßnahmen, aufgewandt.¹⁹⁰

Subjektive Gründe des Lernverzichts

Als dominierenden Grund für die Nicht-Teilnahme benannten die Befragten selbst den Umstand, dass sie für sich keinen Bedarf für Weiterbildung erkennen.

Abbildung 8: Gründe für die Nicht-Teilnahme an Weiterbildung



Quelle: Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 64.

Nahezu 60% der Nicht-Teilnehmer gaben diese Begründung an. Es waren insbesondere Personen in einem Alter von über 40 Jahren, Arbeiter und Arbeiterinnen, Erwerbstätige mit ausführenden Tätigkeiten oder mit sich nur langsam verändernden Arbeitsplatzanforderun-

¹⁹⁰ Vgl. ebenda, S. 35.

gen und Personen ohne Berufsausbildung.¹⁹¹ Es kann angenommen werden, dass ihre aktuellen Arbeitsbedingungen wenig Lernanforderungen und –anreize beinhalten und dass sie zukünftige Entwicklungstrends im Hinblick auf den Wandel der Tätigkeits- und Anforderungsstrukturen und deren Risiken eher außer acht lassen. Erhalt und Ausbau von Qualifikationen wird bei diesen Gruppen anscheinend nicht als Zukunftssicherung für unvorhersehbare Veränderungen angesehen. Diese Haltung bzw. Einstellung herrscht gerade bei jenen Beschäftigtengruppen vor, die ein besonders hohes Arbeitsmarktrisiko tragen.

Im Hinblick auf die Förderung lebenslangen Lernens legen diese Befunde es nahe, insbesondere Personen mit hohem Arbeitsmarktrisiko (hoher objektiver Weiterbildungsbedarf, aber geringe subjektive Bedarfswahrnehmung) die Notwendigkeit von vorbeugenden Bildungsmaßnahmen nachdrücklich näher zu bringen. Gezieltes Bildungsmarketing, adressatengerechte Maßnahmen und die Entwicklung einer lernförderlichen Arbeitsorganisation müssen hier verstärkt ansetzen.

Das mit zweiter Häufigkeit genannte Motiv für die Nicht-Teilnahme waren Lernbelastungen. Jeder zweite Befragte gab dies als Grund an. Eine Gruppe, die dieses Motiv überdurchschnittlich häufig anführte, waren wiederum Personen mit geringer Schul- und Berufsausbildung. Es scheint also, dass sich frühere negative Erfahrungen mit und Distanz gegenüber Bildung in die Erwerbsphase fortsetzen.

Fast jeder zweite Nicht-Teilnehmer führte an, das Lernen nicht mehr gewohnt zu sein, ausgelernt zu haben und nicht immer wieder mit etwas Neuem anfangen zu wollen. Der hohe Stellenwert dieses Grundmotivs für die Distanz zu Lernprozessen verweist auf die auch an anderer Stelle dargelegte Bedeutung der Tätigkeitsstruktur und Arbeitsanforderungen im Sinne einer lernförderlichen Arbeitsorganisation. Wo Lernen nicht mehr gefordert und gefördert wird, wird Lernen verlernt.

Hat sich Distanz zu Lernen und organisierten Lernprozessen verfestigt, ist allenfalls noch arbeitsplatznahes und informelles Lernen gefragt. So gaben fast zwei unter drei Nicht-Teilnehmern an, dass sie möglichst an konkreten Anwendungsbeispielen lernen möchten, um das Gelernte direkt einüben zu können, und dass sie am besten unter Anleitung eines Ausbilders/ Trainers, aber nicht alleine lernen möchten.

Hohe Lernbelastungen wurden besonders häufig von Frauen ins Feld geführt. Dieser Befund verweist einmal mehr auf die kritische Bedeutung der Doppelbelastung durch Familie und Beruf für die Weiterbildungsteilnahme. Auch von Frauen, die hilfsbedürftige Angehörige pflegen, wurde häufig auf diese Gründe als Hindernis für ein Engagement in der eigenen Weiterbildung hingewiesen.

¹⁹¹ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 52f, Tabelle 8.

Nimmt man den weiteren Befund hinzu, dass Frauen seltener als Männer vom Arbeitgeber finanziell unterstützt wurden, wenn sie an beruflicher Weiterbildung teilnahmen¹⁹², so kommt Zurzeitlichen Belastung auch noch eine überdurchschnittliche finanzielle Last hinzu. Auch potenzielle Berufsrückkehrerinnen und geringfügig Beschäftigte führten besonders häufig familiäre Gründe für die Nicht-Teilnahme an, so dass die weiterführende Hypothese, durch die Familienbelastung werde auch die Aufnahme eines regulären und zukunftsweisenden Beschäftigungsverhältnisses gehemmt, als vertretbar erscheint.

Dagegen spielten die Kosten der Weiterbildung für die Befragten insgesamt eine eher untergeordnete Rolle. Nur für ca. ein Viertel der Nicht-Teilnehmer stellten die Kosten ein Hemmnis dar,¹⁹³ und dies, obwohl bei den teilnehmenden Personen nach Analysen aus dem sozioökonomische Panel im Durchschnitt in einem Jahr rund 200 Euro zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung selbst aufgebracht wurden. Allerdings wendeten Arbeiter mit weniger als 50 Euro an Weiterbildungsausgaben deutlich weniger als der Durchschnitt auf, und jüngere investierten finanziell deutlich mehr als ältere Weiterbildungsteilnehmer,¹⁹⁴ was im Lichte der vergleichsweise längeren Amortisationsperioden der jüngeren Erwerbspersonen rational ist. Die großzügigen Frühverrentungsregelungen haben immer mehr Beschäftigte immer früher aus dem Arbeitsleben ausscheiden lassen und mit den dadurch verkürzten Amortisationsperioden älterer Weiterbildungsteilnehmer deren Bildungsrendite oder die der Betriebe gesenkt. Besonders hervorzuheben ist allerdings, dass der Infas-Befragung zufolge Kostenproblematik für Selbstständige die größte Bedeutung hat; über ein Drittel der selbstständigen Nicht-Teilnehmer führten die Höhe der Kosten als Grund gegen die Weiterbildungsteilnahme an, was auf die oft hohe zeitliche Beanspruchung von Selbstständigen hinweist.¹⁹⁵ Anscheinend sind die Opportunitätskosten der Zeit für Weiterbildung ein besonders gravierendes Hemmnis für die Teilnahme. Dies trifft insbesondere bei Selbstständigen wie auch bei Frauen mit Kindern zu.

Schließlich schreckt die Gruppe mit den niedrigsten Einkommen vor den Kosten zurück, die mit der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen befürchtet werden.¹⁹⁶ Daher war in dieser Einkommensgruppe die Bereitschaft, in ihre eigene Weiterbildung zu investieren, unter allen Befragten am schwächsten ausgeprägt. Dieser Befund lässt auf eine niedrige Bereitschaft und mangelnde Fähigkeit in dieser Einkommensgruppe schließen, durch eigene Beiträge

¹⁹² Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 38.

¹⁹³ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 68 ff.

¹⁹⁴ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 39.

¹⁹⁵ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 76. Abb. 24.

¹⁹⁶ Büchel/ Pannenberg (2003, S. 32) zeigen allerdings, dass bei Selbstständigen in West- und Ostdeutschland unterschiedliche Effekte auftreten. Westdeutsche Selbstständige scheinen demnach zeitlich stärker belastet zu sein als ostdeutsche, da in Ostdeutschland Selbstständige eine signifikant höhere Anzahl von besuchten Maßnahmen aufweisen als Arbeiter, in Westdeutschland jedoch nicht.

zum Bildungssparen (siehe dazu Kapitel 4.4) Bildungsvorsorge zu betreiben. Der Befund legt an dieser Stelle unterstützendes finanzielles Engagement des Staates nahe.

Insbesondere bei jüngeren Erwerbstätigen im Osten zeigte sich ferner, dass mit sinkendem Bildungsniveau eine deutlich geringere Bereitschaft einhergeht, an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen in ihrer Freizeit teilzunehmen; d.h. die mangelnde Bereitschaft, in ihre Weiterbildung zu investieren, bezieht sich nicht nur auf ihre erwarteten Finanzierungsbeiträge, sondern auch auf den Einsatz von Freizeit für die Teilnahme an Weiterbildung.¹⁹⁷

Neben diesen zentralen Motiven für die Nicht-Teilnahme wurden eine Reihe weiterer Gründe wie z.B. fehlende Angebote, berufliche Belastung oder fehlende betriebliche Unterstützung genannt. Allerdings lässt sich behaupten, dass diese Gründe eher temporärer Natur sind und keine dauerhafte Einschränkung bzw. Bildungsabstinenz nach sich ziehen, da sie für die Grundhaltung gegenüber Weiterbildung keine Bedeutung haben. Die Hauptsorge gilt nicht den zeitweise, sondern den dauerhaft bildungsabstinenten Personen, die bisher nie an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnahmen. Dieses Segment der Nie-Teilnehmer umfasst über 40% der aktuellen Nicht-Teilnehmer, was umgerechnet auf das Erwerbspersonenpotenzial immerhin einem Anteil von 13% entspricht (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 2.5.6). Zielgruppenspezifische und breit gestreute Information und Aufklärung könnten hier einer der wichtigsten Ansatzpunkte zur Förderung Lebenslangen Lernen sein.

2.5.2 Bildungsabbrecher

Überblick

Deutschland hat eine hohe Zahl an Schul-, Ausbildungs- und Studienabbrechern. Ohne schulischen Abschluss bleibt etwa jeder zehnte Schüler. Jugendliche, die im Ausland geboren sind, finden sich besonders häufig darunter. Von den abgeschlossenen Ausbildungsverträgen wird jeder vierte vorzeitig aufgelöst. Ein größerer Teil dieser Jugendlichen verbleibt allerdings im Bildungssystem. Knapp jeder dritte Studierende bricht vor Abschluss des Exmens sein Studium ab.

Schulabbrecher

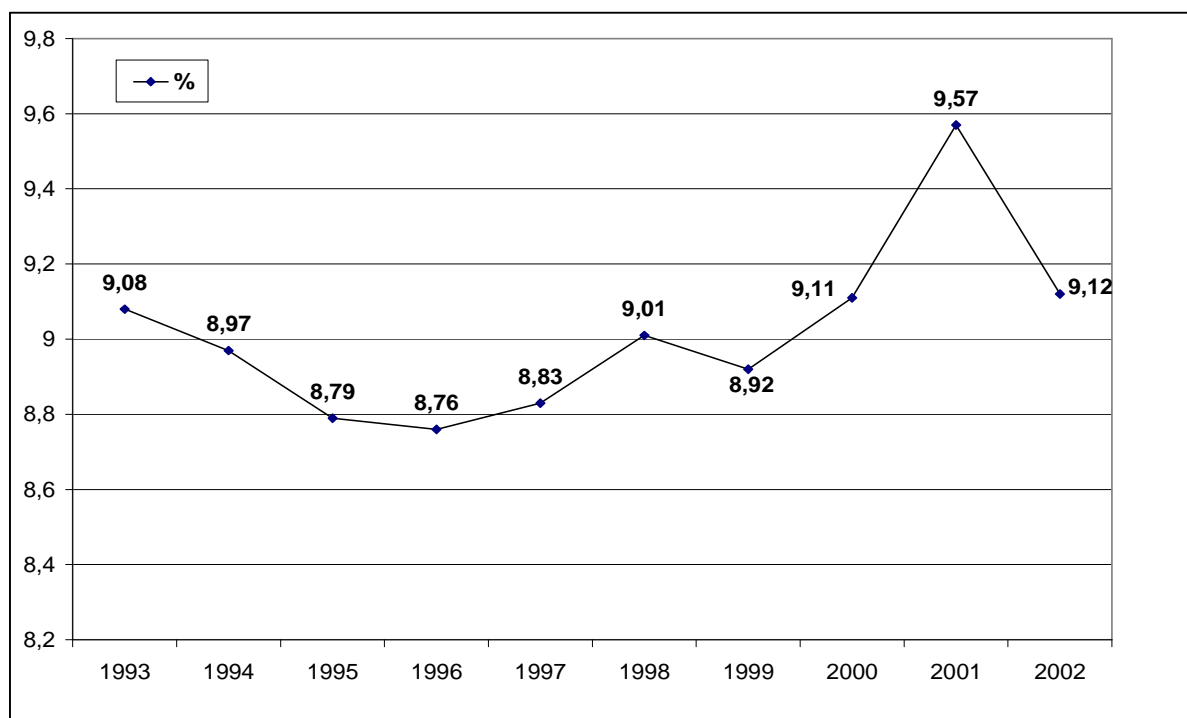
Im Schuljahr 2000/ 2001 verließen 88.500 Schülerinnen und Schüler eine allgemeinbildende Schule ohne Hauptschulabschluss. Das entsprach 9,6% aller Schulabgänger. Unter den

¹⁹⁷ Vgl. ebenda, S. 36.

deutschen Jugendlichen brachen 8,6% vorzeitig ab, unter den ausländischen Jugendlichen war es mit 20,3% jeder fünfte. Insgesamt überwogen mit 64% die männlichen Jugendlichen.¹⁹⁸

Schulabbrecher sind insofern besonders problematisch, als sie in der Regel ohne Abschluss bleiben und deshalb ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko tragen. Zwar bestehen verschiedene Möglichkeiten, einen Schulabschluss nachzuholen (z.B. durch Schulfremdenprüfungen mit Vorbereitungskursen, durch Abendkurse, Fernlehrgänge oder durch eine SGB III geförderte Bildungsmaßnahme). Sie werden jedoch in nicht ausreichendem Maße genutzt. So betrug der Anteil der erwachsenen Männer ohne allgemeinbildenden Schulabschluss an der Wohnbevölkerung im Jahre 1999 in Westdeutschland 2,4% und in Ostdeutschland 1,0%. Bei den Frauen klappte die Bildungsschere zwischen West (2,7%) und Ost (0,9%) noch stärker auseinander.¹⁹⁹

Abbildung 9: Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss 1993 bis 2002



Quelle: KMK 2003 a, S. 56, eigene Berechnungen.

Bemerkenswert unterschiedlich verlief bisher die Entwicklung im Jahresvergleich bei ansteigender Tendenz. Markante Unterschiede treten zwischen den Bundesländern und Regionen auf. Gegenüber dem Gesamtdurchschnitt von 9,1% im Jahre 1998 war der Anteil in Nordrhein-Westfalen mit 6,1% vergleichsweise niedrig. Besonders hoch war der Anteil in den Stadtstaaten, den neuen Bundesländern und Berlin. An der Spitze lag Thüringen mit 12,9%

¹⁹⁸ Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de/cgi-bin/printview.pl>.

(wo bis vor kurzem auch ein vor dem Abitur abgehender Schüler keinen Hauptschulabschluss erhielt). Beunruhigend hoch war die Quote des Scheiterns bei ausländischen Jugendlichen (17,6%).²⁰⁰ Diese Befunde sind neben anderen ein entscheidendes Motiv für die Empfehlung zu einem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBifG) seitens der Kommission (siehe dazu Kapitel 4.3).

Entwicklung der gelösten betrieblichen Ausbildungsverträge

Derzeit wird etwa jeder vierte neu abgeschlossene betriebliche Ausbildungsvertrag wieder gelöst. Im Jahr 2001 betraf dies 155.588 Ausbildungsverträge. Das entsprach einer Vertragslösungsrate 23,7%. Die Lösungsrate lag in den neuen Bundesländern 2001 mit 25% leicht über jener der alten Bundesländer mit 23,3%.

Die Zeitpunkte, zu denen Ausbildungsverträge gelöst werden, sind relativ stabil. Rund die Hälfte der Verträge wurden in den vergangenen Jahren im ersten Ausbildungsjahr (51%), knapp ein Drittel im zweiten Jahr (30%) und weniger als ein Fünftel im dritten Jahr (17%.) gelöst. Jede vierte Vertragslösung wurde bereits während der Probezeit vollzogen.²⁰¹

Die in den vergangenen Befragungen genannten Gründe für die Auflösung eines Ausbildungsvertrages sind vielschichtig. Als Hauptgründe wurden genannt: persönliche (46%), berufswahlbezogene (34%), schulische (19%) und betriebliche Gründe (70%).²⁰²

Vertragslösung bedeutet nicht per se auch Abbruch. Vertragslösungsraten stellen den Anteil der Jugendlichen eines Ausbildungsjahrgangs dar, der nach Antritt der Lehre seinen Ausbildungsvertrag löst. Dies kann einen neuen Ausbildungsvertrag im Kontext eines Berufs- bzw. Betriebswechsels zur Folge haben, aber auch den völligen Verzicht auf eine duale Ausbildung. Die in der Berufsbildungsstatistik ausgewiesenen Vertragslösungen sind also keineswegs immer endgültige Ausbildungsabbrüche, wie häufig unterstellt wird.

In jedem zweiten Fall einer Vertragslösung (50%) nahmen die Jugendlichen erneut eine betriebliche Berufsausbildung auf.²⁰³ Weitere 8% wechselten in eine Ausbildung an einer Berufsfachschule oder orientierten sich auf ein Studium. Zusammen mit denjenigen, die nochmals zur Verbesserung ihres Abschlusses eine Schule besuchten (4%), befanden sich ins-

¹⁹⁹ Vgl. Weißhuhn 2001, S. 46.

²⁰⁰ Vgl. Bellenberg/ Böttcher/ Klemm 2001, S. 93 ff.

²⁰¹ Vgl. BMBF 2003, S. 93.

²⁰² Vgl. ebenda S. 95.

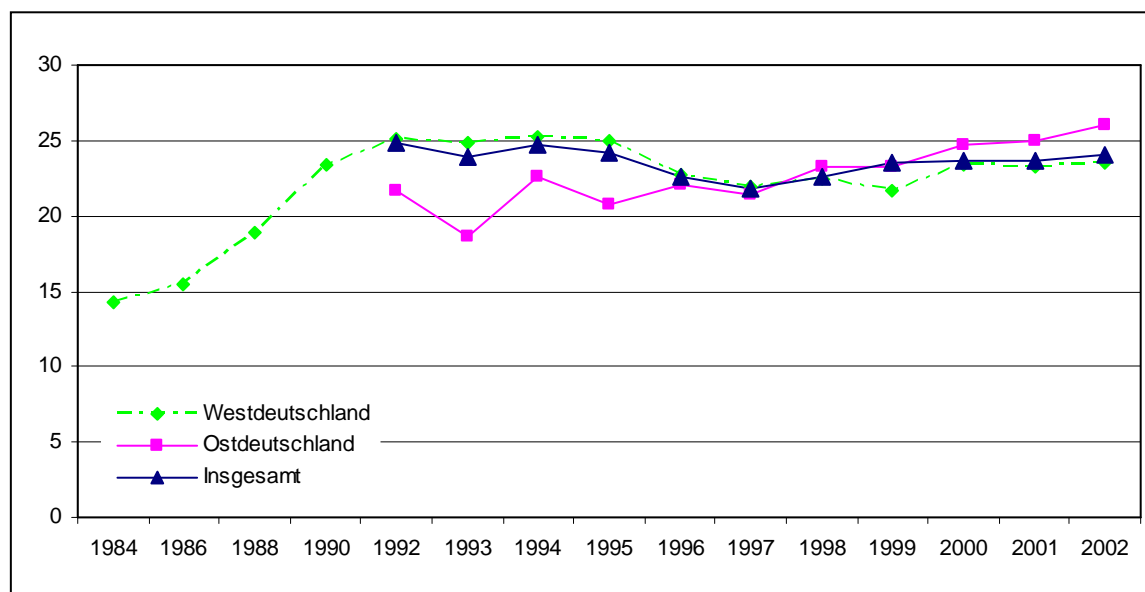
²⁰³ Vgl. Althoff 2002, S. 52.

gesamt nach Lösung ihres Vertrages fast zwei Drittel der Jugendlichen weiterhin im Bildungssystem.²⁰⁴

Bildungs- und arbeitsmarktpolitische Sorgenkinder sind der „harte“ Kern der Ausbildungsabbrecher, d.h. diejenigen, die ohne berufliche Qualifikation direkt in eine Erwerbstätigkeit eintreten (das waren im Jahr 2001 gut 9%) oder nach der Vertragslösung arbeitslos werden (dies waren im Berichtsjahr 17%). Betroffen sind insbesondere junge Menschen, die über keinen Schulabschluss oder lediglich einen Hauptschulabschluss verfügen. Von den Ausbildungsabrechern ohne Schulabschluss wurden im Jahr 2001 37%, von den Abrechern mit Hauptschulabschluss 23% arbeitslos.²⁰⁵

Die Vertragslösungsrate ist in Westdeutschland zwischen 1984 und 1992 von 14% steil auf 25% angestiegen. Von 1992 bis 1995 verharrte sie auf diesem hohem Niveau. 1996 ist wieder ein deutlicher Rückgang auf 22,7% zu verzeichnen. In den neuen Bundesländern lag die Rate zunächst deutlich unter der jener Rate der westdeutschen Länder. Seit 1996 näherten sich die Quoten mit 22,7% in Westdeutschland und 22,1% in Ostdeutschland einander an.

Abbildung 10: Anteil der vorzeitig gelösten an den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen 1984 bis 2002



Quelle: Berufsbildungsberichte verschiedene Jahrgänge, eigene Darstellung.

Zwischen den Ausbildungsbereichen differierten die Vertragslösungsrate einerseits erheblich, andererseits zeigten sie auf ihrem jeweiligen Niveau in fast allen Bereichen das in Abbildung 10 dargestellte Verlaufsmuster auf. Am höchsten waren die vorzeitigen Vertragslösungen im Handwerk (2001: 30,1%). Die freien Berufe wiesen mit 26,1% den zweitgrößten

²⁰⁴ Vgl. BMBF 2003, S. 96 f.

²⁰⁵ Vgl. ebenda, S. 98.

Anteil aus. Am wenigsten häufig wurden Ausbildungsverträge im öffentlichen Dienst gelöst (8,5%).²⁰⁶ Hierbei machte sich insbesondere die unterschiedliche Betriebsstruktur bemerkbar: „Die zum Teil stark voneinander abweichenden Vertragslösungsraten zwischen den Ausbildungsbereichen resultieren auch aus unterschiedlichen Betriebsgrößen. Da Vertragslösungen häufig auf Spannungen zwischen Ausbildern und Auszubildenden zurückgehen, sind Klein- und Mittelbetriebe eher betroffen.“²⁰⁷ Diese Spannungen lassen sich dort im Gegensatz zu Großbetrieben kaum durch Versetzung in andere Betriebsstätten lösen. Aufgrund der attraktiveren Sozialleistungen und besserer Übernahmechancen haben Großbetriebe für die Jugendlichen eine höhere Anziehungskraft. Selektionseffekte bei der Bewerberauswahl (Selbstselektion und Auswahlkriterien der Betriebe) beeinflussen folglich die Lösungsraten.

Von weiterem Einfluss dürften das durchschnittlich höhere Alter und die bessere schulische Vorbildung der Jugendlichen sein, da sie im Vergleich zu Jüngeren und weniger gut vorgebildeten Schulabsolventen zu einer kritischeren Haltung gegenüber einem eingegangenen Ausbildungsverhältnis führen können. Zudem kann der Ausbildungsvertrag ohne Einwilligung der Eltern gelöst werden, wenn die Auszubildenden volljährig sind.²⁰⁸

Studienabbrecher

Jährlich brechen mehr als 70.000 Studierende ihr Studium vor Abschluss des Examens ab. Die durchschnittliche Studienabbruchquote liegt derzeit bei ca. 30%. Eine genauere Analyse der Gründe für einen Studienabbruch zeigt, dass nur jeder Zehnte sein Studium aufgrund schlechter Noten abbrach. Als Gründe wurden in einer jüngst durchgeführten Abbruchstudie der HIS GmbH unter anderem der Wunsch nach mehr Praxis, aber auch familiäre Gründe genannt.²⁰⁹ Hinzu kamen mangelnde Studienmotivation (16%), finanzielle Engpässe (17%) und berufliche Neuorientierung (17%). Zum (geringeren) Teil wurde das Studium vorzeitig abgebrochen, um ein attraktives berufliches Angebot anzunehmen, das keinen Studienabschluss voraussetzt.

Ein großer Teil der Studienabbrecher erwarb nach dem Studienabbruch einen anderen beruflichen Abschluss. Der Befragung von HIS zufolge befanden sich ein halbes Jahr nach Abbruch 31% der Studienabbrecher in einer Berufsausbildung und 5% in einer Umschulung, Fort- oder Weiterbildung.²¹⁰

²⁰⁶ Vgl. BMBF 2003, S. 94.

²⁰⁷ Ebenda, S. 93.

²⁰⁸ Vgl. BMBF 2003 S. 93 ff.

²⁰⁹ Vgl. www.studienabbrecher.com.

²¹⁰ Vgl. HIS 2003, S. 123.

Das Arbeitslosigkeitsrisiko von Studienabbrechern lag mit 8% nicht sehr weit über dem von Hochschulabsolventen (6%). Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht scheinen daher Studienabbrecher keine Zielgruppe zu sein, der höchste Priorität zukommen sollte.

Tabelle 13: Studienabbrecherquoten 1992 und 2000

	Insgesamt		Männer		Frauen	
	1992	2000	1992	2000	1992	2000
Insgesamt	27%	27%	25%	28%	30%	26%
Universität	31%	30%	28%	31%	34%	29%
Fachhochschule	20%	22%	21%	25%	17%	16%

Quelle: HIS 2002, S. 20.

Die gesamte Studienabbruchquote blieb im Vergleich der Jahre 1992 und 2000 mit 27% unverändert. Allerdings stieg unter den männlichen Studierenden die Abbruchquote um drei Prozentpunkte, während sie unter den weiblichen Studierenden um vier Prozentpunkte zurückging. An den Universitäten wurde das Studium häufiger abgebrochen als an den Fachhochschulen, allerdings stieg die Abbruchquote der Studierenden an Fachhochschulen leicht an. Dies ist auf die Zunahme der Abbruchquote unter den männlichen Studierenden zurückzuführen.

Resümee

Bildungsabbruch, sei es der Schulabgang vor Erreichen des Abschlusses, sei es die Auflösung des Ausbildungsvertrages ohne anschließende Aufnahme eines anderen Bildungspfad, sei es der Abbruch des Studiums, kann – wie die Befunde zeigen – viele Ursachen haben. Dabei hat jede Bildungskarriere ihre individuellen Aspekte. Qualität und Wirksamkeit eines Bildungssystems erweisen sich daran, wie das Bildungssystem sich auf die Variation der individuellen Bedürfnisse und Bedarfe einstellen kann.²¹¹ Für den Abbruch von Bildungskarrieren sind zum einen Bildungsmotivation und Finanzsituation (Studienabbrecher) sowie berufliche Neuorientierung (Berufsausbildung) ausschlaggebend. Zum andern dürfte der Abbruch mit einer veränderten Beziehung von Bildungs- und Beschäftigungssystem zusammenhängen. Die Bildungsexpansion der vergangenen Jahrzehnte konnte nicht in gleicher Weise zu einer Ausweitung der mit Bildungsabschlüssen traditionell verbundenen Positionierungen im Beschäftigungssystem führen. Wer ein „Bildungspatent“ erworben hat, erreicht damit nicht automatisch den erwarteten sozialen und beruflichen Status. Zu der „bildungsme-

²¹¹ Vgl. Heid 2000; Vgl. auch Zymek, 2000.

ritokratischen“ tritt vielmehr eine „beschäftigungsmeritokratische“ Schwelle,²¹² deren Überschreiten Eigenschaften wie Belastbarkeit, Durchsetzungsfähigkeit und Kooperationsfähigkeit erfordert. Wer eine attraktive berufliche Position erreichen will, muss diese doppelte Hürde überspringen.

In dieser komplexen bildungs- und beschäftigungspolitischen Situation sollte ein Konzept der Finanzierung Lebenslangen Lernens aus wohlfahrtsökonomischer und wie aus allgemein gesellschaftspolitischer Sicht sich daran orientieren, dass Begabungs- und Lernpotenziale nicht verschenkt werden. Wo ein Bildungsgang abgebrochen wurde, sollen grundsätzlich Wege einer „zweiten Chance“ geboten werden. Dabei müssen die Möglichkeiten des Lernens insbesondere für die Bildungsabbrecher auch auf jene Eigenschaften und Fähigkeiten abstellen, die ihnen das Überschreiten der zweiten Schwelle erleichtern.

Das vorgeschlagene Finanzierungskonzept für Lebenslanges Lernen muss daher auch daran ausgerichtet sein, nicht nur bereits bestehende Lernmotivationen aufzugreifen und für die „erfolgreichen“ Lerner entsprechende Instrumente bereitzuhalten, sondern darüber hinaus eine „aufsuchende Bildungswerbung“ zu betreiben und mit Finanzierungsinstrumenten zu verbinden. Eine aus welchen persönlichen Motiven und Lebensumständen heraus auch immer getroffene Abbruchentscheidung darf nicht das Aus einer Bildungs- und Berufskarriere bedeuten. Entmutigte Abbrecher müssen wieder ermutigt, ihnen müssen weiterführende Wege des Lernens angeboten werden. Zu diesem Zweck müssen auch Finanzierungsinstrumente bereitstehen, die allerdings zumutbare Eigenbeiträge einbeziehen.

2.5.3 Zuwanderer

Überblick

Unter den großen europäischen Ländern hat die Bundesrepublik Deutschland bei weitem den höchsten Anteil ausländischer Bevölkerung. Im Jahre 2002 lebten 7,34 Mio. Personen nichtdeutscher Staatszugehörigkeit in Deutschland. Dies entsprach einem Anteil an der Wohnbevölkerung von 8,9% und lag erheblich über dem Durchschnitt der EU von knapp 5%. Hinzu kommen rund 928.000 (1999) eingebürgerte Deutsche mit zwei ausländischen Eltern, was einem Anteil von 1,1% der Wohnbevölkerung entspricht. Weiterhin leben in Deutschland 3,2 Mio. Spätaussiedler. Für die meisten der früher wie aktuell zugewanderten Menschen stellt sich angesichts mangelnder Sprachkenntnisse und anderer kultureller Erfahrungen die Aufgabe der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration.

²¹² Vgl. Faulstich 2003.

Arbeitslosigkeit und Integrationsprobleme

Anfang der 70er Jahre lag die Arbeitslosenquote der Zuwanderer unter der Quote der deutschen Erwerbspersonen. Dies kann nicht erstaunen, da nur arbeitsfähige und zumeist auch jüngere Ausländer angeworben wurden und die Familien noch nicht nachgezogen waren. In den folgenden Jahren änderte sich dies. Die ausländischen Beschäftigten waren stärker als die deutschen von den Strukturkrisen im verarbeitenden Gewerbe betroffen. Gleichzeitig änderte sich die Struktur der ausländischen Bevölkerung durch den Nachzug der Familien, das Nachwachsen der zweiten und dritten Generation und die Zuwanderung völlig neuer Personengruppen (z.B. Flüchtlinge). Die arbeitsmarktpolitisch motivierte gezielte Anwerbung von Fachkräften (etwa über die Green Card oder die zeitlich begrenzte Arbeitsmigration, wozu die osteuropäischen Werkvertragsnehmer und Saisonarbeiter zählen) machte nur einen geringen Teil der Zuwanderungen im letzten Jahrzehnt aus.

Die Integrationshemmnisse für die Ausländer auf dem Arbeitsmarkt drücken sich in ihren Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten sowie in ihrer Bildungsbeteiligung aus. Während die Beschäftigungsquote der Deutschen vor allem infolge der gestiegenen Erwerbsbeteiligung der Frauen seit 1982 um rund 4 Prozentpunkte anstieg, nahm die der ausländischen Bevölkerung um fast 10 Prozentpunkte ab. Bei einzelnen Ausländergruppen war der Rückgang noch stärker. So nahm z.B. die Beschäftigungsquote der Türken um 12% ab. Heute sind weniger als die Hälfte der Türken im erwerbsfähigen Alter beschäftigt. Der Rückgang der Beschäftigungsquote hat mehrere Gründe: Ausländische Beschäftigte sind vorwiegend für einfache Tätigkeiten im produzierenden Gewerbe eingestellt worden, die gerade in den letzten Jahren besonders abgebaut worden sind. Vor allem ältere und gering qualifizierte Ausländer wurden entlassen und in den Vorruhestand geschickt. Daher liegt die Beschäftigungsquote älterer Ausländer und vor allem der Türken um rund 50% unterhalb des im internationalen Vergleich ohnehin schon niedrigen Niveaus der deutschen Erwerbspersonen. Nur 20% aller türkischen Männer zwischen 50 und 64 Jahren (und kaum mehr als 10% der türkischen Frauen) sind noch beschäftigt. Die Vorruhestandspolitik diente in vielen Betrieben als Instrument der Ausgliederung insbesondere der gering qualifizierten ausländischen Beschäftigten.

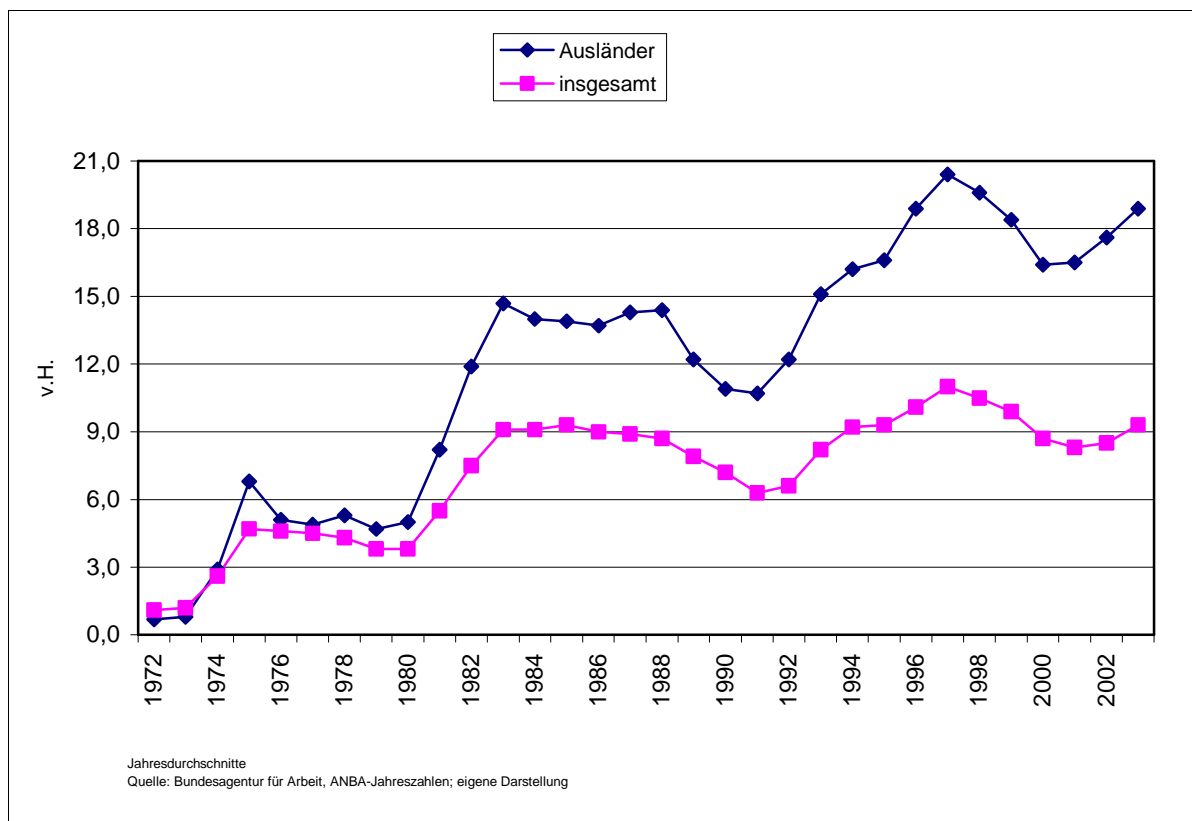
1974 waren noch fast 80% aller Ausländer im produzierenden Gewerbe beschäftigt. 1998 waren es nur noch 53%.²¹³ Der Beschäftigungsanteil der ausländischen Arbeitnehmer im Dienstleistungsbereich ist zwar gestiegen, was als Normalisierung der Ausländerbeschäftigung gewürdigt werden könnte. Eine genauere Betrachtung der Dienstleistungstätigkeiten, die von Ausländern ausgeübt werden, zeigt jedoch ähnliche Beschäftigungsmuster wie im

²¹³ Vgl. Hönekopp 2000, S. 21.

verarbeitenden Gewerbe. Ausländer üben vor allem einfache Tätigkeiten (z.B. in Reinigungen oder in Wäschereien) aus, so dass sich an ihrer Stellung in der Qualifikationshierarchie der Gesamtwirtschaft nicht viel geändert hat.

Seit der Ölkrise 1974 liegt die Arbeitslosenquote der Ausländer über der Quote der Deutschen, und die Unterschiede haben sich in den letzten Jahren stetig erhöht. Besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind einzelne Ausländergruppen, vor allem Türken und andere Nicht-EU-Bürger. Anfang 2003 lag deren Arbeitslosenquote bei etwa 26%. Unzureichende Qualifikation ist einer der wichtigsten Erklärungsgründe für die hohen Arbeitslosenquoten der Ausländer. Der Anteil der Personen ohne beruflichen Abschluss an den ausländischen Arbeitslosen lag bei ungefähr 80% gegenüber 40% bei den deutschen Personen ohne Arbeit.²¹⁴

Abbildung 11: *Arbeitslosenquoten insgesamt und Ausländer – 1972 bis 2003 – Deutschland-West*



Quelle: Hönekopp 2004.

Die Folgen der hohen Arbeitslosigkeit und der geringen Beschäftigungsquote von Ausländern sind gravierend. Im ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2001²¹⁵ wurde gezeigt, dass die Armutsquote unter Ausländern fast doppelt so hoch ist wie

²¹⁴ Vgl. ebenda, S. 85.

²¹⁵ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001.

unter Deutschen. Über ein geringeres Einkommen als 50% des arithmetischen Mittels bei den Nettoäquivalenzeinkommen verfügten 1998 11% der Westdeutschen, aber 21% der Ausländer. Während bei den Westdeutschen diese Armutsquote seit 1985 unverändert blieb, war sie bei den Ausländern von 15% im Jahr 1985 auf 21% im Jahr 1998 angestiegen. Außerdem nahm die Zahl ausländischer Sozialhilfeempfänger stark zu. Ihre Zahl stieg zwischen 1980 und 2000 von 70.523 auf 594.298 Personen (+ 742%), und der Anteil der ausländischen an allen Sozialhilfeempfänger wuchs von 8,8% in 1980 auf 22,2% im Jahr 2000. Wenn man allerdings wichtige Variablen der Sozialstruktur, darunter Beschäftigung und Qualifikation kontrolliert, sind „keine signifikanten Unterschiede in der Inanspruchnahme von Sozialhilfe zwischen Ausländern und vergleichbaren Einheimischen festzustellen.“²¹⁶

Die geringe Qualifikation, in vielen Fällen verbunden mit unzureichenden Sprachkenntnissen, ist eine der wichtigsten Ursachen für die beschriebene Verschlechterung der Arbeitsmarktlage für Ausländer. Die Qualifikationsdefizite zeigen sich auf der Ebene der Sprachkenntnisse, der schulischen und beruflichen Bildung sowie der Teilnahme an Weiterbildung.

Sprachkenntnisse

Daten zu Sprachkenntnissen stehen über das sozio-ökonomische Panel zur Verfügung. In dieser seit 1984 durchgeführten Wiederholungsbefragung werden auch Ausländer in ihrer Muttersprache befragt. Gleichwohl dürften Zuwanderer aus anderen Ländern einschließlich der Aussiedler unterrepräsentiert sein. Ein Drittel der über 8 Mio. über 16-jährigen Zuwanderer (einschließlich der Aussiedler) gibt an, schlecht Deutsch zu sprechen, und die Hälfte, schlecht Deutsch zu schreiben. Der Anteil der ausländischen Zuwanderer mit Sprachdefiziten liegt bei 40%, bei den Aussiedlern liegt er immerhin noch bei einem Viertel. Bei den mittleren Jahrgängen der Aussiedler (30 bis 55 Jahre), die teilweise noch 25 Jahre im Erwerbsleben stehen werden, sprechen die meisten im Alltag überwiegend nicht deutsch. Nur 20% der türkischen Zuwanderer unterhalten sich im Alltag überwiegend in deutscher Sprache, die jüngeren besser als die älteren.²¹⁷

Diese Zahlen zeigen, dass es nicht genügt, die Sprachfähigkeit *künftiger* Zuwanderer zu verbessern. Auch einem großen Teil der bereits in Deutschland lebenden Zuwanderer ist der Zugang zum Arbeitsmarkt durch mangelnde Sprachkenntnisse versperrt.

²¹⁶ Bauer 2002, S. 261.

²¹⁷ Vgl. Frick/ Wagner 2001.

Tabelle 14: *Beherrschung der deutschen Sprache in Wort und Schrift durch Zuwanderer*

	Aussiedler		Ausländer ¹⁾		Insgesamt	
	Sprechen	Schreiben	Sprechen	Schreiben	Sprechen	Schreiben
Sehr gut/ gut	76%	61%	65%	49%	68%	51%
Es geht	23%	29%	23%	19%	23%	21%
Eher schlecht/ gar nicht	1%	10%	12%	32%	9%	28%

¹⁾ Einschließlich der 2. und 3. Generation

Quelle: Frick/ Wagner 2001, Tabelle 1.

Berufliche Qualifikation

Der Anteil der Ausländer an allen Erwerbstätigen ohne einen beruflichen Abschluss ist wesentlich höher als der vergleichbare Anteil unter den Deutschen.²¹⁸ Bei den Männern hatten von den zahlenmäßig großen Gruppen vor allem die türkischen Bürger einen außerordentlich hohen Anteil an Personen ohne Berufsabschluss. Allerdings hat sich zwischen 1980 und 1999 unter den schon früher zugewanderten Gruppen das Bildungsniveau erhöht, nicht zuletzt infolge verbesserter Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Bildungssystem. Dies gilt allerdings nicht für die neuen Zuwanderergruppen aus Mittel- und Osteuropa sowie aus Asien und Südamerika. Die infolge der Öffnung der Grenzen und politischer und militärischer Konflikte erhöhte Zuwanderung weist hingegen wieder die klassischen Profile mit hohen Anteilen von Ungelernten auf. Ganz ähnlich – jedoch auf anderem Niveau – ist die Entwicklung bei den Frauen. Unter allen ausländischen Nationalitäten ist der Anteil der Frauen ohne beruflichen Abschluss höher als bei den Männern.

²¹⁸ Die Bildungsstruktur der Zuwanderer ist in den USA deutlich günstiger als in Deutschland. Dort haben 40,9% der Zuwanderer eine Hochschul- oder Collegeausbildung gegenüber 14,4% in Deutschland. Die ist Folge einer stärkeren arbeitsmarktpolitischen Steuerung der Zuwanderung. Vgl Hunger 2003, S. 21.

Tabelle 15: *Anteil der Erwerbstätigen ohne beruflichen Abschluss nach Staatsangehörigkeit 1980 und 1999*

	Männer in %			Frauen in %		
	1980	1999	Veränderung	1980	1999	Veränderung
Deutschland	32	24	-8	44	27	-17
Türkei	84	71	-13	94	74	-20
Jugoslawien	46	58	12	85	68	-17
Italien	66	65	-1	89	67	-22
Griechenland	78	69	-9	92	74	-18
Spanien	74	52	-22	87	53	-34
Portugal	82	70	-12	92	84	-8
Westeuropa ¹⁾	34	31	-3	45	35	-10
Mittel-/ Osteuropa	34	50	16	42	51	9
Afrika	73	70	-3	72	73	1
USA/ Kanada	39	42	3	46	31	-15
Lateinamerika	38	47	9	45	53	8
Asien/ Australien	67	65	-2	27	58	31

1) Heute EU (ohne Deutschland und Mittelmeerländer), Schweiz und Norwegen.

Quelle: Bender et al. 2000 und eigene Berechnungen.

Allgemeine und berufliche Weiterbildung

Ausländer nehmen weniger an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung teil als die Deutschen. Die Teilnahmequote der Ausländer an beruflicher Weiterbildung lag im Jahre 2000 bei 12% gegenüber 30% der Deutschen. Bei der allgemeinen Weiterbildung waren die Unterschiede wegen der hohen Teilnehmerzahlen der Ausländer an Sprachkursen mit 18% gegenüber 27% nicht so ausgeprägt.²¹⁹

Ausländer nehmen deutlich weniger als Deutsche an Weiterbildungsmaßnahmen teil, die vom Betrieb veranlasst werden, und sie werden auch vom Arbeitgeber weniger unterstützt. Ihre finanzielle Belastung ist damit höher als die der Deutschen. Im Jahr 2000 wandten die Ausländer zwischen 20 und 44 Jahre 521 Euro für Weiterbildung auf (direkte Kosten) gegenüber 212 Euro bei den Deutschen.

In ihrer Gesamtheit sehen die ausländischen Mitbürger jedoch für sich einen geringeren Weiterbildungsbedarf als die Deutschen. Es ist nicht klar, ob die Gründe hierfür in einer man-

²¹⁹ Vgl. Kuwan et al. 2003, 147. Vermutlich unterzeichnen diese Befragungsergebnisse aber die tatsächlichen Differenzen. Denn in die Statistik gingen nur Ausländer ein, deren Deutsch ausreichte, Fragen in einem mündlichen Interview zu beantworten.

gelnden Motivation oder in objektiven Rahmenbedingungen, wie traditionelle Arbeitsorganisation, unzureichende Angebote oder geringe Chancen auf Verwertbarkeit liegen.²²⁰ Eine wichtige Korrekturfunktion für arbeitslose Zuwanderer hatten die Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit. Hier stieg der Ausländeranteil von 5,0% im Jahre 1991 auf 14,7% im Jahre 2001.²²¹ Inzwischen ist der Ausländeranteil wieder deutlich unter 10% gefallen,²²² vermutlich eine Folge der stärkeren Erfolgsorientierung der Weiterbildungsmaßnahmen.

Schulabschluss und berufliche Ausbildung

Dass das Qualifikationsprofil der Einwanderer auch in den in den kommenden Jahren von dem der Deutschen abweichen wird, ist fast zwangsläufig die Folge der unterschiedlichen Muster der heutigen Bildungsbeteiligung. Im Jahre 2001 verließ etwa ein Fünftel aller ausländischen Schüler die Schule ohne Hauptschulabschluss. Dies ist ein höherer Anteil als 1995. Bei den deutschen Schülern war es rund ein Zehntel. Wesentlich mehr Deutsche erreichten einen Realschulabschluss oder das Abitur.

Der Zugang zu einem attraktiven Arbeitsplatz erfolgt in Deutschland nicht allein über die schulische Ausbildung, sondern über das duale System der beruflichen Bildung, das rund zwei Drittel der Jugendlichen durchlaufen, darunter auch Jugendliche ohne Hauptschulabschluss. Die Ausbildungsquoten ausländischer Jugendlicher sind nach einem starken Anstieg während der 80er Jahre in den 90er Jahren wieder rückläufig gewesen. Die Ausbildungsbeteiligung (Anteil der Auszubildenden an den jeweils 15- bis unter 18-Jährigen) lag 1986 bei 25,6%, 1995 bei 41,1% und 1998 bei 37,8%. Die Gründe liegen in sprachlichen Defiziten, schlechteren Schulabschlüssen, die sich insbesondere bei Test- und Auswahlverfahren bemerkbar machen, der Zurückhaltung vieler Betriebe bei der Einstellung ausländischer Jugendlicher und unzureichende Informationen der Familien über die Chancen einer Berufsausbildung und angemessene Strategien der Bewerbung.

²²⁰ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 33.

²²¹ Vgl. ebenda, 151.

²²² Vgl. BA 2003.

Tabelle 16: *Ausbildungsquoten ausländischer Jugendlicher in Westdeutschland nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht im Jahr 1998¹⁾*

	Insgesamt	Männer	Frauen
Alle Ausländer	37,8%	43,1%	31,6%
Türken	42,0%	50,8%	31,8%
Italiener	47,7%	55,4%	39,6%
Griechen	39,1%	45,3%	32,0%
Spanier	73,3%	82,7%	62,5%
Portugiesen	48,4%	56,9%	39,4%
Zum Vergleich: Deutsche Auszubildende	65,9%	76,0%	54,6%

1) Anteil der Auszubildenden an den jeweils 15- bis unter 18-jährigen Jugendlichen.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2000, S. 65.

Da die ausländische Bevölkerung erheblich jünger ist als die deutsche und geburtenstarke Ausländerjahrgänge in den Arbeitsmarkt kommen, wächst das Potenzial an Ausländern ohne beruflichen Abschluss in absoluten Zahlen erheblich an. Zwischen 1982 und 1998 ist das ausländische Arbeitskräftepotenzial bereits um 2,8 Mio. Personen kräftig gestiegen.²²³ Nach Langfristprognosen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung wird bis zum Jahre 2025 der Anteil der Zuwanderer an den 15- bis 30-jährigen auf ein Viertel dieser Altersgruppe anwachsen. Ein Teil von ihnen wird wegen der erleichterten Einbürgerung einen deutschen Pass besitzen. Gut die Hälfte wird in Deutschland geboren sein. Die andere Hälfte wird das deutsche Schulsystem nur zum Teil durchlaufen haben. Der Anteil der Personen ohne Hauptschulabschluss könnte nach diesen Prognosen auf rund 14% sinken, läge damit aber weiterhin erheblich über dem Niveau der Deutschen mit 9%.²²⁴

²²³ Vgl. Hönekopp 2000, S. 18.

²²⁴ Vgl. Jeschek/ Schulz 2003.

Resümee

Die im Vergleich zur deutschen Bevölkerung geringere allgemeine und berufliche Qualifikation, zu der oft noch Sprach- und wegen des anderen kulturellen Hintergrunds auch gesellschaftliche Orientierungsdefizite hinzukommen, ist eine der wesentlichen Gründe für die Beschäftigungsrisiken der Ausländer. Das Arbeitskräftepotenzial allein der schon in Deutschland lebenden und nachwachsenden Ausländer wird man nur ausschöpfen können, wenn das Qualifikationsniveau der Ausländer gehoben wird. Den extrem hohen Anteil an Frühpensionierungen bei bestimmten Ausländergruppen wird man zum Beispiel nur verringern können, wenn auch diese Gruppen vermehrt an betrieblicher und außerbetrieblicher Weiterbildung teilnehmen, und zwar schon lange vor dem 50. Lebensjahr. Die Anhebung der Beschäftigungsquote älterer Ausländer ist eine der größten Herausforderungen der demografischen Entwicklung und als besonderes Problem in der Diskussion über die Alterung der Erwerbsbevölkerung bislang kaum erkannt worden.

Durch die zu erwartende weiterhin hohe Zuwanderung werden sich die genannten Probleme nicht verringern. Zwar soll durch das von der Bundesregierung vorgeschlagene Zuwanderungsgesetz die Zuwanderung stärker nachfragegesteuert werden. So sollen z.B. qualifizierte Arbeitskräfte sofort ein Daueraufenthaltsrecht erhalten.²²⁵ Mit der Osterweiterung der EU und über die klassischen Zuwanderungskanäle wie Familiennachzug und Asyl werden aber weiterhin gering qualifizierte Beschäftigte zuwandern. Alle Langfristprognosen gehen von einer positiven Wanderungsbilanz in den nächsten Jahrzehnten von rund 200.000 Personen pro Jahr aus.²²⁶ Anders als die „Gastarbeiter“ der 50er und 60er Jahre werden diese Ausländer selbst für einfache Tätigkeiten qualifiziert werden müssen. Denn in einer Dienstleistungsgesellschaft verändert sich der Charakter von einfacher Arbeit. Es handelt sich nicht mehr um einfache Muskelarbeit, sondern um einfache Kommunikationsarbeit, die Sprachkenntnisse und soziale Fähigkeiten voraussetzt.

Bildung ist der Schlüssel zur Förderung der Integration. Vorrangig muss gerade bei den Migranten in Vorschulalter, Schule und Berufsausbildung angesetzt werden, um die Voraussetzungen für die spätere Weiterbildungsfähigkeit zu legen. Für viele der neu Zuwandernden ist Weiterbildung das Eintrittsticket in den Arbeitsmarkt. Dabei geht es nicht nur um den Spracherwerb, sondern auch um das Nachholen von schulischen und beruflichen Abschlüssen sowie um die Modernisierung erworbener beruflicher Qualifikationen. Sprachförderung schließlich kann nicht alleine auf Zuwanderer begrenzt werden. Unzureichende Sprach-

²²⁵ Vgl. http://www.bmi.bund/dokumente/Pressemitteilung/ix_87208htm.

²²⁶ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003, S. 54.

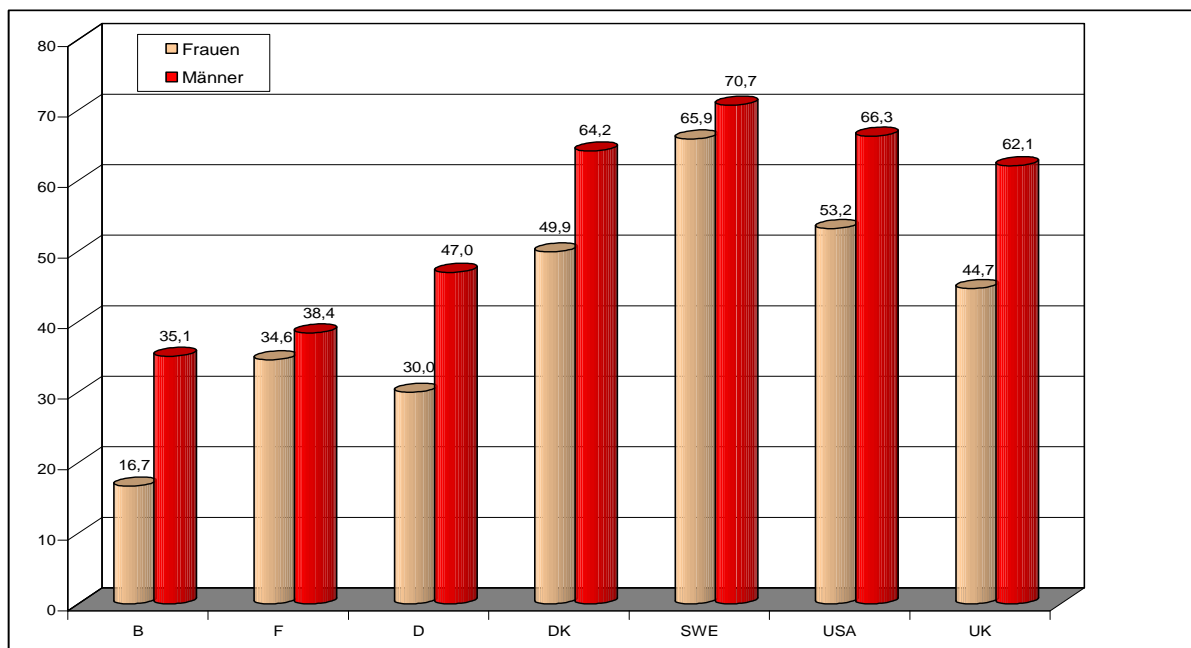
kenntnisse sind ein wesentliches Integrationshemmnis auch bei den schon ansässigen Zuwanderern. Ihre Teilnahme an Weiterbildung scheitert oft schon an dieser ersten Hürde.

2.5.4 Ältere

Überblick

Infolge der Vorruhestandspolitik wurde das Beschäftigungspotenzial der über 55-jährigen in den letzten Jahren immer weniger genutzt. In Deutschland sind heute nur noch 47% der Männer und 30% der Frauen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren erwerbsfähig. Ähnlich verlief die Entwicklung in anderen Ländern (Belgien und Frankreich), die wie Deutschland den Personalabbau vor allem im verarbeitenden Gewerbe mit einer Politik der Frühpensionierung begleitet haben. Insbesondere geringer qualifizierte Beschäftigte, die nach dem Verlust ihres Arbeitsplatzes nur schwer einen anderen Arbeitsplatz gefunden hätten, haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Die Beschäftigungsquote gering qualifizierter Älterer lag in diesen Ländern in den vergangenen Jahren deutlich unter derjenigen von Personen mit einer Berufsausbildung oder einem Studium.²²⁷ Vorruhestandspolitik war ein Ersatz für eine aktive Beschäftigungsförderung, deren wichtigsten Bestandteile unterschiedliche Formen der Qualifizierung gewesen wären.

Abbildung 12: Beschäftigungsquote der 55- bis 64-jährigen Männer und Frauen im internationalen Vergleich im Jahr 2002



Quelle: OECD 2003 a.

²²⁷ Vgl. Europäische Kommission 1998, S. 22; Vgl. auch OECD 2003 c, S. 158.

Deutlich höher liegt die Beschäftigungsquote Älterer in Ländern, die keine flächendeckenden Programme zur vorzeitigen Pensionierung eingeführt haben. In Dänemark, Schweden oder in den USA ist die Beschäftigungsquote älterer Männer in den letzten Jahrzehnten infolge firmen- und branchenspezifischer Frühpensionierungen zwar leicht, aber nicht so stark wie in Deutschland abgesunken. Gleichzeitig ist aber die Beschäftigungsquote älterer Frauen deutlich angewachsen. In Schweden hat sie fast schon das Niveau der Männer erreicht.

Die unterschiedliche Entwicklung der Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen zeigt, dass hohe Beschäftigungsquoten Älterer nicht alleine durch Renten- und Vorruhestandspolitik zu erklären sind. Auch die Gleichstellungspolitik ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Wenn Frauen durch verbesserte Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ihre Erwerbstätigkeit nach der Mutterschaft nicht mehr oder nur kurz unterbrechen und wenn ihre Beschäftigungsfähigkeit durch ein hohes Bildungsniveau sowie regelmäßige Teilhabe an beruflicher Weiterbildung erhalten bleibt, dann wird auch bei strukturellem Wandel ein wachsender Anteil von ihnen bis zum Rentenalter beschäftigt sein können.

Zunahme der Beschäftigung Älterer

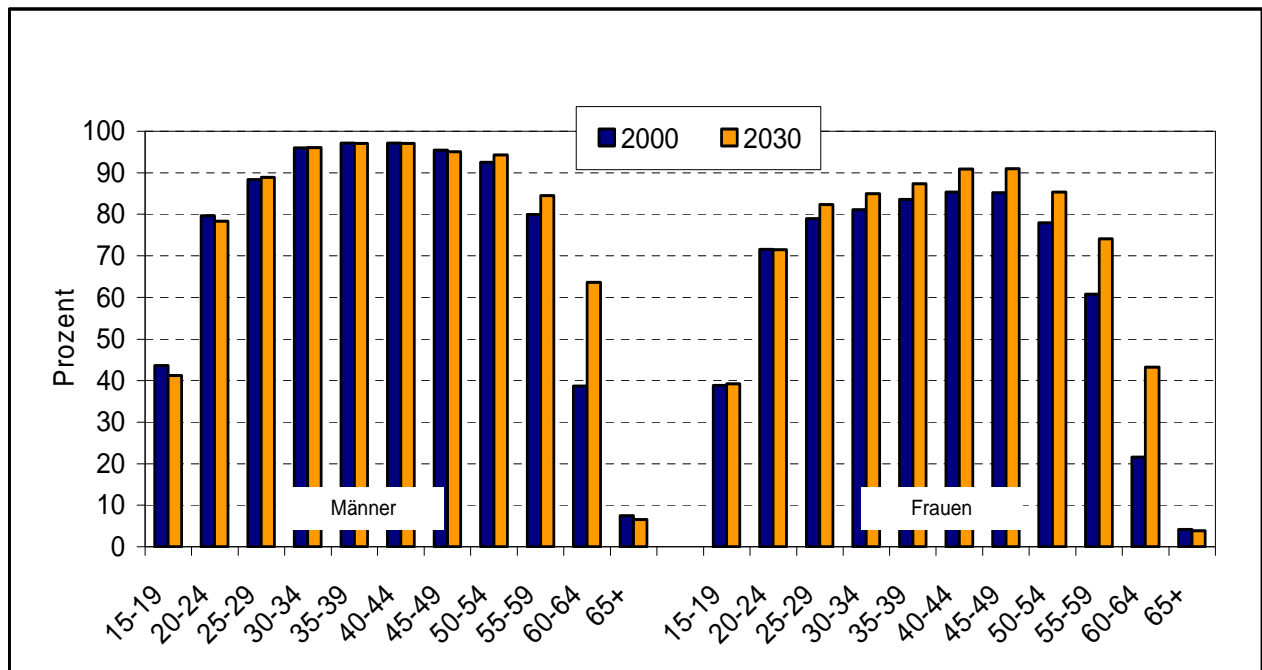
Der Anteil der über 50-Jährigen am Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland wird in den nächsten Jahrzehnten zunehmen. Die Zahl der älteren Erwerbspersonen wird bei einem insgesamt annähernd konstanten Erwerbspersonenpotenzial bis ins Jahr 2020 um 4,9 Mio. Personen ansteigen, was einem Zuwachs von über 50% entspricht. Ihr Anteil am Erwerbspersonenpotenzial wird von 22% im Jahr 2000 auf 36% im Jahre 2020 zugenommen haben. Die Anteile der übrigen Altersklassen werden entsprechend sinken.²²⁸ Die bisherige Politik der Frühpensionierungen ist bei zunehmender Zahl der potenziell Anspruchsberechtigten und abnehmender Zahl der Beitragszahler nicht mehr finanzierbar. Ohne ein steigendes Beschäftigungsniveau bei den älteren Erwerbspersonen würde darüber hinaus langfristig das wirtschaftliche Wachstum durch den erwartbaren Mangel an Fachkräften gebremst (siehe Kapitel 2.2.1).

Alle Langfristprognosen gehen von einer deutlichen Erhöhung der Beschäftigungsquoten Älterer, insbesondere der über 60-Jährigen aus. Die Politik hat begonnen, die Rahmenbedingungen so zu verändern, dass diese Prognose eintreffen wird. Ein vorzeitiger Rentenbeginn ist inzwischen fast nur noch mit Abschlägen möglich, die letzten Übergangsfristen für einen abschlagsfreien Übergang in die Rente (Altersrente von Frauen) enden 2004. Der Arbeitslosengeldanspruch für über 55-Jährige wird bis 2006 schrittweise von heute maximal 32 Mona-

²²⁸ Vgl. Prognos 2002, S. 62.

te auf 18 Monate verringert, um die Kosten für Sozialpläne zur frühzeitigen Ausgliederung von Beschäftigten für die Unternehmen zu verteuern.

Abbildung 13: *Potenzialerwerbsquoten nach Alter und Geschlecht in Deutschland*



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung 2003, S. 58.

Was langfristig notwendig und vernünftig erscheint, ist kurzfristig allerdings nicht ohne weiteres umsetzbar. Das Erwerbspersonenpotenzial wird bis 2020 fast konstant bleiben und erst danach deutlich absinken. Auch die Arbeitslosigkeit wird nach bisheriger Prognose noch lange auf einem hohen Niveau verharren (2010 bei 8,8% und bis 2020 bei 7,0%).²²⁹

Bei einem solchen gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräfteüberschuss ist nicht auszuschließen, dass durch die Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters für eine lange Übergangsfrist nicht die Beschäftigungsquote, sondern nur die Arbeitslosenquote der Älteren ansteigen wird.²³⁰ Schon jetzt liegt die Arbeitslosenquote Älterer in Deutschland (im Unterschied zu vielen anderen EU-Ländern) deutlich über der allgemeinen Arbeitslosenquote.²³¹

Für ein solches Negativszenario sprechen auch die Ergebnisse von Umfragen. Diese zeigen, dass die Betriebe gegenwärtig noch nicht daran denken, ihre Personalpolitik der Ausgliederung in Richtung auf Beschäftigung Älterer umzustellen. Obgleich die demografisch bedingte Alterung der Belegschaften seit Jahren heftig diskutiert wird, sehen nach einer Betriebsbe-

²²⁹ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung 2003, S. 63.

²³⁰ Vgl. Kistler/ Huber 2001.

²³¹ Vgl. OECD 2003 c.

fragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung lediglich 4% der Betriebe die Überalterung ihrer Belegschaften als personalpolitisches Problem der nächsten Jahre an.²³² 57% aller Betriebe (mit 18% aller Beschäftigten) haben überhaupt keine älteren Beschäftigten mehr in ihrer Belegschaft. Bei Betrachtung der Betriebsgröße fällt eine starke Polarisierung unter den Klein- und Kleinstbetrieben auf. Ein sehr hoher Anteil beschäftigt keinen einzigen, die übrigen vergleichsweise viele ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (vgl. Tab. 17).

Tabelle 17: Anteil der über 50-jährigen Beschäftigten nach Betriebsgröße im Jahr 2000

	0%	Über 0% bis unter 15%	15% bis unter 25%	25% bis unter 40%	40% und mehr	insgesamt
1 bis 4 Beschäftigte	75%	1%	3%	4%	17%	100%
5 bis 99 Beschäftigte	47%	14%	18%	13%	8%	100%
ab 100 Beschäftigte	1%	29%	37%	29%	4%	100%
Betriebe insgesamt	57%	9%	12%	10%	12%	100%

Quelle: Hübner/ Wahse 2001, S. 78.

Weiterbildungsbeteiligung Älterer

Neben der Gleichstellungspolitik, der Gesundheitsvorsorge und arbeitsorganisatorischen Änderungen, wozu altersgerechte Gestaltung der Arbeitsplätze und altersgemischte Teams zu rechnen sind, ist die Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung ein herausragendes Mittel für den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit Älterer.²³³ Eine Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer ist in erster Linie nur durch Lebenslanges Lernen möglich.²³⁴

Wenn man die Entwicklung der Weiterbildungsteilnahme Älterer im Zeitablauf betrachtet, gibt es ermutigende Zeichen. Die Beteiligungsquote Älterer ist – allerdings von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend – stärker als die der anderen Altersgruppen gestiegen. Ihr Anteil am Zeitvolumen der beruflichen Weiterbildung wuchs von 6% im Jahr 1988 auf 15% im Jahr 2000.²³⁵ Dennoch nahmen Ältere weiterhin deutlich weniger an beruflicher Weiterbildung teil als Jüngere. Personen zwischen 35 und 49 Jahren besuchten Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung doppelt so häufig wie 50- bis 64-Jährige.

²³² Vgl. Hübner/ Wahse 2001, S. 81.

²³³ Vgl. Bosch 2003, S. 91.

²³⁴ Vgl. Barkholdt 2003, S. 5.

²³⁵ Vgl. Kuwan et al. 2003, S. 95.

Tabelle 18: *Teilnahme an beruflicher Weiterbildung nach Altersgruppen*

N = 7000	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000
19 bis 34 Jahre	16%	15%	14%	23%	25%	27%	33%	31%
35 bis 49 Jahre	9%	15%	14%	20%	24%	29%	36%	36%
50 bis 64 Jahre	4%	4%	6%	8%	11%	14%	20%	18%
Alle Altersgruppen	10%	12%	12%	18%	21%	24%	30%	29%

Quelle: Bellmann 2003, S. 72; Kuwan et al. 2003, S. 86.

Insbesondere die geringer qualifizierten Älteren, die bislang Hauptzielgruppe der betrieblichen Vorruhestandspolitik waren, sind von Bildung weitgehend ausgeschlossen. Multivariate Analysen zeigen allerdings, dass die Teilnahme an Weiterbildung bisher stärker durch die Qualifikation als durch das Alter als solches beeinflusst wurde.²³⁶ Fast drei Viertel der über 45-Jährigen ohne beruflichen Abschluss haben noch nie an einer Weiterbildung teilgenommen. Die höher Qualifizierten nutzten demgegenüber auch nach dem 45. Lebensjahr verstärkt die Chance, weiter zu lernen und ihre Qualifikationen aufzufrischen.

Tabelle 19: *Nie-Teilnehmer an Weiterbildung nach Alter und Berufsabschluss 2003*

N = 1264	19 – 44 Jahre	45 – 64 Jahre
kein beruflicher Abschluss	63,0%	74,6%
Betriebliche oder außerbetriebliche Berufsausbildung	38,9%	46,5%
Schulische Berufsausbildung, Meisterprüfung, Beamtenausbildung	36,4%	33,8%
Fachhochschulabschluss, Hochschulabschluss	17,2%	7,4%

Quelle: Schröder/ Schiel/ Aust 2004, eigene Auswertung.

Bei der allgemeinen Weiterbildung sind die Partizipationsunterschiede zwischen den Altersgruppen im Übrigen nicht so stark ausgeprägt wie bei der beruflichen Bildung.²³⁷ Die Teilnahme Älterer an allgemeiner Weiterbildung hängt vermutlich weniger von der beruflichen Verwertbarkeit als von sonstigem persönlichem Nutzen oder vom Nutzen für die Ausübung eines Ehrenamtes ab.

²³⁶ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 52 f. und 58 f.

²³⁷ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2003, S. 90.

Soweit es die berufliche Weiterbildung betrifft, nannten die Älteren weitaus häufiger als Grund für ihre Nichteilnahme die Einschränkung bürgerschaftlichen Engagements.²³⁸ Hier scheint es einen trade-off zwischen Berufs- und Bürgerschaftsorientierung zu geben.

Die rückläufige Weiterbildungsteilnahme Älterer in der jüngsten Vergangenheit (letzte 12 Monate) schließt nicht aus, dass solche Aktivitäten in früheren Lebensphasen verbreiteter und stärker gewesen sein könnten. Diese Vermutung wird allerdings empirisch nicht gestützt. Unter den Älteren war der Anteil derjenigen, die *niemals* an einer Weiterbildung teilgenommen haben, ebenfalls deutlich höher als bei den Jüngeren.²³⁹

Überraschend und arbeitsmarktpolitisch überaus bedenklich ist, dass mehr als jeder Zweite aus der Gruppe der 45- bis 49-Jährigen (55%) fehlenden Bedarf als Grund für die Nicht-Teilnahme nannte. Offensichtlich rechnen viele Beschäftigte aus dieser Altersgruppe damit, wie die früheren Beschäftigtengenerationen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden zu können. Die Vorruhestandspolitik prägt also nicht nur die Erwerbsorientierungen der über 50-Jährigen, sondern hinterlässt ihre Spuren auch bei den jüngeren Jahrgängen.

Allerdings lässt sich die Weiterbildungsabstinenz nicht allein durch eine unzureichende individuelle Motivation erklären. Sie hängt auch von der Arbeitssituation ab. Viele Ältere arbeiten in Betrieben, die in den letzten Jahren kaum modernisiert wurden, so dass aus der Arbeitssituation heraus kein unmittelbarer Anlass zur Weiterbildung erkennbar ist. Die expandierenden, moderneren Betriebe haben hingegen vor allem jüngere Arbeitskräfte eingestellt.

Rendite der Weiterbildungsbeteiligung bei Älteren

Die angesichts des niedrigen Renteneintrittsalters geringe „Restlaufzeit“ bei der Nutzung und Amortisierung von Weiterbildungsinvestitionen hat dazu geführt, dass die Weiterbildungsrenditen für Ältere in Deutschland niedriger als in Ländern mit höherem Renteneintrittsalter sind. Die OECD hat die privaten internen Renditen²⁴⁰ von Bildung für Erwachsene – allerdings nur für tertiäre Bildung – für mehrere Länder²⁴¹ berechnet. Außer in den USA ist diese Rendite in allen untersuchten Ländern wegen der geringen Restlaufzeit der Erwerbstätigkeit für die über 50-Jährigen negativ. In Ländern mit niedriger Beschäftigungsquote Älterer ist sie deutlich ge-

²³⁸ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 78.

²³⁹ Vgl. ebenda, S. 82 ff.

²⁴⁰ Bei den internen Renditen handelt es sich um einen Abzinsungssatz, bei dem sich die realen Bildungskosten (Studiengebühren, Nettoverdienstaufschläge, Beschäftigungswahrscheinlichkeit abzüglich der Beihilfen und Darlehen) und die realen Bildungsvorteile (höhere Nettoverdienste, größere Beschäftigungswahrscheinlichkeit abzüglich der Rückzahlungen für eventuelle Unterstützungsleistungen) entsprechen. Vgl. OECD 2001 b, S. 195 f.

²⁴¹ Die Berechnung liegt vor für die USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, Kanada und Schweden.

ringer (Deutschland -23,0) als in Ländern mit höherem Renteneintrittsalter (Schweden -7,5, USA +3,5). Nur für Deutschland fällt sie sogar für die über 40-Jährigen noch negativ aus.²⁴²

Mit einer Auswertung der Daten des sozio-ökonomischen Panels von 1984 bis 2000 wurden nun erstmalig die Bildungsrenditen für betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen berechnet.²⁴³ Die Ergebnisse zeigen, dass Weiterbildungsteilnehmer im Alter von 20 bis 44 Jahren in West- und Ostdeutschland in der Vergangenheit dauerhaft positive Bruttoerträge im Umfang von gut 4% (West) und 6-8% (Ost) erhielten. Weiterbildungsteilnehmer über 45 Jahre realisierten nur in Ostdeutschland eine positive Rendite, die wahrscheinlich transformationsbedingt ist. Bei den unter 45-jährigen Weiterbildungsteilnehmern verringerte sich zudem das Arbeitslosenrisiko beträchtlich (-2% in West- und -5% in Ostdeutschland).²⁴⁴

Mit einer Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer kann sich die Weiterbildung dieser Gruppe sowohl für die Unternehmen als auch für die Beschäftigten aus rein ökonomischer Sicht wieder lohnen. Es genügt allerdings nicht, nur die Zugänge zum frühzeitigen Rentenbezug zu versperren oder zu verteuern. Um in diesem Bereich einen Fortschritt zu erzielen, muss bei mehreren Politikfeldern angesetzt werden. Dies betrifft neben der Gleichstellungspolitik und einem Paradigmenwechsel der gegenwärtig eher jugendorientierten Personalpolitik der Betriebe insbesondere die aktive Förderung der Weiterbildung Älterer. Sie muss auf die Besonderheiten des Lernverhaltens Älterer ausgerichtet sein und vor allem bei den geringer Qualifizierten bereits vor dem 50. Lebensjahr ansetzen.

Nachdem man in den letzten Jahren die Anreize für einen späteren Renteneintritt gesetzt hat, muss es nun auch darum gehen, die Voraussetzung hierfür zu schaffen, nämlich die Beschäftigungsfähigkeit Älterer zu erhöhen.

Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit durch lernförderliche Arbeit

„Mehr als 100 empirische Untersuchungen zur beruflichen Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer belegen ..., dass es keine signifikanten Unterschiede zwischen der Arbeitsleistung älterer und jüngerer Arbeitnehmer gibt – wenn als Maßstab das erbrachte Arbeitsergebnis

²⁴² Diese OECD-Zahlen sind allerdings zu relativieren. Private Bildungsrenditen spiegeln nicht alleine die unterschiedliche Vorruhestandspolitik sondern auch die Einkommensverteilung wieder. Länder mit hoher Einkommensungleichheit haben nicht nur höhere Bildungsrenditen, sondern parallel dazu auch eine größere Ungleichheit in der Bildungspyramide. Die Renditen kommen eben nur denjenigen zugute, die den Weg durchs Bildungssystem geschafft haben. Wenn man die Zugänge zu Bildung erleichtert, steigt die Konkurrenz unter den Qualifizierten. In der Folge sinken die Renditen und die Ungleichheit der Einkommensverteilung sinkt. Schweden steht für ein solches Modell mit hoher Bildungsbeteiligung und geringer Einkommensungleichheit. Die niedrigeren privaten Renditen reduzieren dort die Bildungsteilnahme. Im Übrigen nicht, da der Staat einen großen Teil der Kosten übernimmt, was sich durch die hohen externen Effekte auszahlt.

²⁴³ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003.

²⁴⁴ Der Rückgang des Arbeitslosigkeitsrisikos bei den Älteren ist nicht signifikant.

zugrunde gelegt wird.²⁴⁵ Interessanterweise sind die Leistungsdifferenzen innerhalb einer Altersgruppe weitaus größer als zwischen den verschiedenen Altersgruppen.²⁴⁶ Dennoch stellt die Personalpolitik der Betriebe *auch* eine Reaktion auf die eingeschränkte Einsatzfähigkeit Älterer dar.

Nach den Befunden der vorliegenden Untersuchungen sind es weniger das Alter als solches, sondern die Folgen erwerbsverlaufsbezogener Risiken, die zu Einsatzbeschränkungen Älterer bei spezifischen beruflichen Tätigkeiten führen. Neben chronisch-degenerativen Erkrankungen (vor allem Muskel-, Skelett- und Herz-Kreislaufkrankungen), die bei älteren Arbeitnehmern gehäuft vorkommen, gelten als Risikofaktoren insbesondere Qualifikationseinschränkungen, die als Folge ausbleibender Aneignung oder Aktualisierung von Wissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten eintreten. Wenn sich die Tätigkeit von Beschäftigten über viele Jahre auf ein enges Spektrum wenig anforderungsreicher Arbeitsvorgänge konzentriert, kann dies dazu führen, „dass die ursprünglich vorhandene Qualifikationsbreite und Lernfähigkeit zum Teil erheblich beeinträchtigt wird“.²⁴⁷ Langzeitig ausgeführte Tätigkeiten, in denen es nichts zu lernen gibt, stellen dabei die größte Leistungs- und Lernbarriere für Ältere dar.²⁴⁸

Die neuere Forschung geht nicht mehr von grundsätzlichen Beschränkungen der Lernfähigkeit Älterer aus, sondern bilanziert Entwicklungsverluste und Entwicklungsgewinne im Alter. Auch im höheren Erwachsenenalter sind demnach Entwicklungsgewinne möglich, vor allem in der Nutzung und Fundierung von Erfahrungen und dem Aufbau komplexer individueller „Wissenssysteme“. Auftretende Entwicklungsverluste können durch im Lebenslauf entwickelte Lernstrategien kompensiert werden, so dass auch im Alter zufrieden stellende Lern- und Gedächtnisleistungen erbracht werden können.²⁴⁹

„Folgt man den Untersuchungen, die zur beruflichen Leistungsfähigkeit im höheren Erwachsenenalter durchgeführt wurden, so ist die Aussage gerechtfertigt, dass unter der Bedingung der kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung beim größten Teil der älteren Arbeitnehmer die berufliche Leistungsfähigkeit in vollem Umfang erhalten bliebe.“²⁵⁰ Voraussetzung ist allerdings, dass der Zuschnitt der Arbeitsaufgaben (lernförderliche Arbeitsorganisation) und altersgerechte Entwicklungswege von beruflichen Positionen, Tätigkeitsfeldern und damit einhergehenden Anforderungsprofilen (Personalentwicklungswege) für Lernfähigkeit und Lernmotivation Grundlagen schaffen. Es reicht nicht aus, den globalen Anforderungswandel allein

²⁴⁵ Morschhäuser/ Ochs/ Huber 2003, S. 33.

²⁴⁶ Vgl. Kruse 2000, 76 f.

²⁴⁷ Frerichs/ Naegele 1998, S. 240.

²⁴⁸ Vgl. Koller/ Plath 2001, S. 112.

²⁴⁹ Vgl. Kruse 2001, S. 573.

²⁵⁰ Kruse/ Rudinger 1997, S. 75.

zur Begründung des lebenslangen Lernens heranzuziehen. Lernanforderung und Lernförderlichkeit müssen in der jeweiligen Arbeitsaufgabe auch angelegt sein.

2.5.5 Frauen mit Kindern

Überblick

Frauen partizipieren weniger an Weiterbildung als Männer. Dieser Befund wird durch eine Reihe von Untersuchungen belegt. Ihre Beteiligung lag Ende der neunziger Jahre bei 40% und damit fünf Prozentpunkte unter derjenigen der Männer. Eine weit größere Differenz zeigte sich, wenn nur die berufliche Weiterbildung betrachtet wird (Frauen: 23%; Männer: 34%). Allgemeine Weiterbildung wurde dagegen von Frauen häufiger frequentiert als von Männern (Frauen: 28%; Männer: 25%).²⁵¹ Bei einem erweiterten Verständnis von Weiterbildung (siehe hierzu Kapitel 2.5.1), das „weichere“ Formen beruflicher Lernprozesse einschließt, war der Abstand zwischen Frauen und Männern im erwerbsfähigen Alter noch deutlich größer. Die Nicht-Teilnehmer an Weiterbildungsaktivitäten im weiteren Sinne waren zu 54% Frauen und zu 46% Männer.²⁵²

Es zeigt sich bei weiterer Analyse, dass die zwischen Frauen und Männern differierende Teilnahmewahrscheinlichkeit wesentlich von sozialen und beruflichen Einflussfaktoren determiniert wird. Hierzu zählen insbesondere die traditionelle geschlechtsspezifische Rollenverteilung in der Familienarbeit und frauentypische Merkmale der Erwerbsarbeit.

Frauen mit Erziehungsaufgaben und Nicht-Beteiligung an Weiterbildung

Ein deutlich erhöhtes Risiko der Nichtbeteiligung von Frauen ergibt sich durch ihre familiären Belastungen. Insbesondere Frauen mit Kindern weisen ein überproportional hohes Risiko der Nicht-Teilnahme auf. Zwischen Teilzeit- und Vollzeiterwerbstätigkeit von Frauen gibt es indessen keinen Unterschied. Allerdings gilt dies nur, wenn der Wirkungsbeitrag der begleitenden Bildungs- und Einkommensunterschiede statistisch kontrolliert wird.²⁵³

Bei geringfügig beschäftigten, arbeitslosen und bei nicht erwerbstätigen Frauen findet sich – wie ebenso bei Männern – eine deutlich reduzierte Teilhabe an beruflicher Weiterbildung. In gleicher Weise wirken Merkmale wie geringe schulische oder berufliche Qualifikation, geringes Qualifikationsniveau der ausgeübten Tätigkeit (ausführende Tätigkeiten), geringes Ein-

²⁵¹ Vgl. ebenda, 132 ff.; Vgl. auch Bellmann 2003, S. 61 ff.

²⁵² Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 32 ff.

kommen und niedrige Bereitschaft zu Investitionen in Weiterbildung. Diese Merkmale korrelieren bei Männern wie bei Frauen mit unterdurchschnittlicher Weiterbildungsbeteiligung.²⁵⁴ Es kann jedoch angenommen werden, dass sie jedenfalls zum Teil in stärkerem Maße für die berufliche Situation von Frauen bestimmend sind.²⁵⁵

Entscheidend für die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Teilnahme von Frauen ist die Anzahl der Kinder, die im Haushalt leben. Für Frauen mit einem Kind ist sie um knapp 1,6 mal so groß wie für Frauen ohne Kind. Je mehr Kinder im Haushalt leben, um so größer ist das Risiko, nicht an Weiterbildung teilzunehmen. Für Frauen mit zwei Kindern ist das Risiko fast 1,7 mal so groß, und mit drei Kindern ergibt sich rechnerisch ein doppelt so großes Risiko gegenüber den Frauen ohne Kinder. Die Haushaltskonstellation selbst (allein, mit Lebenspartner oder bei den Eltern lebend) hat keinen statistischen Einfluss.

Es liegt auf der Hand, dass das Zeitbudget von Frauen mit Kindern aufgrund der für die Kinderbetreuung benötigten Zeiten die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen nicht mehr zulässt. Für Männer ist kein vergleichbarer „Kindereffekt“ beobachtbar. Die Zahl der Kinder an sich hat keinen Einfluss auf ihr Weiterbildungsverhalten. Lediglich allein erziehende Männer haben ein höheres Risiko der Nicht-Teilnahme. Ein erhöhtes Risiko von allein erziehenden Frauen im Vergleich zu allein erziehenden Männern konnte nicht nachgewiesen werden.²⁵⁶

Frauen mit Kindern sind nicht nur in hohem Maße weiterbildungsabstinent. Diejenigen, die trotz der Belastungen an Weiterbildung teilgenommen haben, weisen eine vergleichsweise geringe Weiterbildungsintensität auf. So zeigte sich zumindest für Westdeutschland, dass Frauen mit Kindern deutlich weniger Stunden in Anspruch nehmen als der Durchschnitt der Weiterbildungsteilnehmer.²⁵⁷

Die besondere Situation von Frauen mit Kindern wird bestätigt durch die ergänzenden Hinweise, die zur Begründung der Weiterbildungsabstinentz gegeben werden. Lernbelastungen durch Weiterbildung wie auch familiäre oder partnerschaftliche Gründe wurden vor allem von Frauen genannt, die nicht an Weiterbildung teilnahmen. Speziell in den Altersgruppen zwischen 30 und 39 Jahren, in denen üblicherweise Kinder zu betreuen sind, wurde dieser Grund überdurchschnittlich häufig genannt.²⁵⁸

²⁵³ Vgl. ebenda.

²⁵⁴ Vgl. ebenda, S. 52 und 57 ff.

²⁵⁵ In der von Schröder/ Schiel/ Aust verwendeten multiplen logistischen Regressionsanalyse weist die Variable Geschlecht für ihre beiden Ausprägungen ein nahezu identisches Weiterbildungsverhalten auf. Der Effekt anderer Einflussfaktoren ist hierbei kontrolliert, also herausgerechnet. In der Realität gibt es allerdings die von anderen Einflüssen bereinigte Variable Geschlecht nicht. Sie steht stets in einem kulturell und sozial geprägten lebensweltlichen und beruflichen Kontext.

²⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 52 und 57 ff.

²⁵⁷ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 35.

²⁵⁸ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 57 ff.

Auch in Befragungen für das sozioökonomische Panels berichteten Frauen mit Kindern überproportional häufig, dass Zeit- oder Geldmangel der Grund für ihre Nicht-Teilnahme sei.²⁵⁹

Eine weitergehende Analyse der Umstände derjenigen Personen, die nie an einer Weiterbildung teilnehmen, relativiert den Einfluss von Familiensituation und Kinderbetreuung insofern als²⁶⁰ die durch die Betreuung von Kindern entstehenden Hemmnisse eher von zeitlich begrenzter Bedeutung zu sein scheinen. Es ist zu vermuten, dass sich nach Abschluss der Kinderphase das Weiterbildungsverhalten von Frauen mit Kindern wieder dem Durchschnitt anpasst.

Resümee

Verpflichtungen der Kinderbetreuung und Familienarbeit, die von Frauen in traditioneller Rollenteilung getragen werden, stellen eine erhebliche Beeinträchtigung der Chancen für Weiterbildung in dieser Lebensphase dar, obgleich deren Notwendigkeit auch von diesen Frauen überdurchschnittlich häufig gesehen wird. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist damit zu rechnen, dass sich die familiären Belastungen von Frauen durch die Betreuung pflegebedürftiger älterer Personen in Zukunft verschärfen wird.

Ansatzpunkte für eine höhere Teilnahmequote sind zunächst in Infrastruktur und Kosten der Kinderbetreuung (aber auch der Betreuung sonstiger pflegebedürftiger Personen) zu suchen. In dem Maße, wie Frauen auf Unterstützung bei der Betreuung von Kindern verzichten müssen, sind die Opportunitätskosten einer Weiterbildungsteilnahme für sie überproportional hoch. Gleichzeitig stehen den hohen Kosten aufgrund eingeschränkter Berufstätigkeit eher unterdurchschnittliche Erträge gegenüber.

Neben einer Verstärkung der Infrastruktur der Kinderbetreuung, die ggf. auch temporär zu Weiterbildungsmaßnahme angeboten werden könnte, steht die gesellschaftliche Weiterentwicklung der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern in Beruf und Haushalt zur Diskussion, damit Frauen mit Kindern größere, und d.h. im Vergleich zu Frauen ohne Kind und zu Männern gleiche Teilhabechancen im Prozess des lebenslangen Lernens verwirklichen können.

²⁵⁹ Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 32.

²⁶⁰ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 69.

2.5.6 Nie-Teilnehmer

Um die Gründe für die Nicht-Teilnahme und Ansatzpunkte für die Motivierung bildungsabstinenten Bürger zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung offen zu legen, hat die Kommission eine eigene Untersuchung über die Motive der Nicht-Teilnahme an beruflicher Weiterbildung in Auftrag gegeben.²⁶¹ Ergänzend wurden weitere Studien gesichtet, die empirische Aussagen über die Gründe von Nicht-Teilnahme an beruflicher Weiterbildung enthalten.²⁶²

Nie-Teilnahme an beruflicher Weiterbildung – Ergebnisse der infas-Studie

Um die Motive der (temporären) Nicht-Teilnehmer²⁶³ empirisch fassen zu können, hat infas deren sozialstrukturelle Determinanten und genannten Gründe analysiert. Die Gründe und Determinanten wurden faktorenanalytisch zu Motiven des Handelns verdichtet. Innerhalb der großen Gruppe der aktuellen Nicht-Teilnehmer wurde die Gruppe der Nie-Teilnehmer als besonders weiterbildungsferner Personenkreis entdeckt.

Sozialstrukturelle Analyse der Nie-Teilnahme

Mit Hilfe multivariater Erklärungsmodelle wurden die Einflussfaktoren, die sich auf die Nicht-Teilnahme auswirken, aufgezeigt und besondere Problemgruppen transparent gemacht, die ein erhöhtes Risiko tragen, nie an beruflicher Weiterbildung zu partizipieren.²⁶⁴

Nahezu jede achte Person (13%) im erwerbsfähigen Alter hatte den Daten zufolge nie an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen.²⁶⁵

Die multivariaten Analysen gaben u.a. Auskunft darüber, welchen Erklärungsbeitrag die untersuchten sozioökonomischen Merkmale für das Risiko der Nicht-Teilnahme an Weiterbildung liefern. Das Risiko war umso höher, je geringer das Ausbildungsniveau war. Der Berufsstatus Arbeiter wies gegenüber Beamten, Selbstständigen und Angestellten ein höheres Risiko auf. Erwerbstätige mit ausführenden Tätigkeiten nahmen deutlich weniger an Weiterbildung teil als jene mit qualifizierten und Führungstätigkeiten. Bei einem Netto-Haushaltseinkommen unter 1.000 Euro lag die Wahrscheinlichkeit der Bildungsteilnahme deutlich niedriger als bei höheren Einkommen. Für Frauen ergab sich eine geringfügig

²⁶¹ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004.

²⁶² Vgl. Bolder/ Hendrich 2000 und Block 2001.

²⁶³ Nicht-Teilnahme in den letzten 12 Monaten vor Zeitpunkt der Befragung.

²⁶⁴ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 84 ff.

²⁶⁵ Vgl. ebenda.

schwächere Teilnahmewahrscheinlichkeit als bei Männern, die jedoch weiter sank, wenn Kinder zu betreuen waren.

Neben der geschlechtsspezifischen Differenz lässt sich das besondere Risikopotenzial der Nie-Teilnahme am Lebenslangen Lernen einerseits durch berufsbezogene Merkmale wie Berufsbildungsabschluss, Beschäftigungsstatus, Art der ausgeübten Tätigkeit und Einkommen eingrenzen. Darüber hinaus überwiegen unter den Nie-Teilnehmern jene, die keine Bereitschaft zeigen, durch eigene finanzielle Beiträge in Weiterbildung zu investieren. Verkürzt gesagt: Unter denjenigen, die eine große Distanz zu Lebenslangem Lernen haben, überwiegen eindeutig Erwerbspersonen, die den unteren Segmenten der beruflichen und betrieblichen Hierarchie angehören und über ein geringes Einkommen verfügen.

Die Untersuchung von infas verweist auf drei Problemgruppen, die aufgrund der erhobenen Merkmale eine besonders hohe Wahrscheinlichkeit haben, dauerhaft nicht an beruflicher Weiterbildung zu partizipieren, und bei denen diese Merkmale kumulieren.²⁶⁶

Die erste Gruppe beschreibt die schulisch und beruflich gering qualifizierten Arbeiter und Angestellten, welche in einfachen und ausführenden Positionen tätig sind. Ihre niedrigen beruflichen Positionen und einfachen Tätigkeiten lassen weder die Personen selbst noch die Betriebe einen Anlass für eine Beteiligung an Weiterbildung sehen. Die dieser Gruppe zuzurechnenden Personen erkennen mehrheitlich die Notwendigkeit von Weiterbildung nicht, weil sie damit u.a. nur eine geringe Nutzenerwartung verbinden.

Im Unterschied zu den qualifizierteren und beruflich besser positionierten Erwerbspersonen, die Wert und Nutzen von Bildung und Weiterbildung in ihrer eigenen Erwerbs- und Berufskarriere schon erfahren konnten, wird von der ersten Gruppe Weiterbildung nicht als taugliches Instrument zur Verbesserung ihrer Berufs- und Erwerbssituation wahrgenommen.

Als zweite Gruppe werden Frauen identifiziert, die durch Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung doppelt belastet sind und Weiterbildung wegen der zeitlichen Inkompatibilität vernachlässigen müssen.

Aus diesen Gruppen lässt sich als dritte Untergruppierung eine spezifische Gruppe von einkommensschwachen Haushalten mit einem sehr geringen finanziellen Spielraum und einer deutlich eingeschränkten bzw. fehlenden Investitionsbereitschaft in die eigene Weiterbildung bilden.

Die Befunde werden gestützt durch die Antworten auf die Frage nach dem (hypothetischen) Nutzen und der beruflichen Notwendigkeit von Weiterbildung. Jeder der erfragten Nutzenas-

²⁶⁶ Vgl. ebenda.

pekte erfährt hierbei eine deutlich negativere und skeptischere Einschätzung als bei jenen, die in früheren Jahren Weiterbildungsmaßnahmen besucht hatten (siehe Tabelle 20).

Tabelle 20: *Nutzenerwartung nach Regelmäßigkeit der Weiterbildungsbeteiligung*

N = 1264	in den letzten 12 Monaten keine, davor aber regelmäßige Teilnahme	in den letzten 12 Monaten keine, davor eher unregel- mäßige Teilnahme	Nie- Teilnehmer
Bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt	18%	15%	25%
Bessere Aussicht auf interessantere oder anspruchsvollere Tätigkeit	21%	18%	29%
Verbesserung der Verdienstmöglichkeiten	22%	23%	33%
Verbesserung der Aufstiegschancen	25%	26%	39%
Mehr Sicherheit vor Arbeitsplatzverlust	27%	25%	32%
Anpassung der Qualifikation an neue Tätigkeitsanforderungen	12%	15%	30%
Breitere berufliche Einsatzmöglichkeiten, Erhöhung der beruflichen Mobilität	28%	22%	33%
Verbesserung der beruflichen Leistungsfähigkeit	19%	18%	34%

Quelle: Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S 97.

Soweit die Einsicht in die Notwendigkeit von Weiterbildung fehlt, sind der finanziellen Stimulierung von Personengruppen wie den „Nie-Teilnehmern“ Grenzen gesetzt. Die abstinente Haltung kann reale Bedingungen ihrer Arbeits- und Lebenssituation widerspiegeln, unter denen Lernen weder gefordert, noch gefördert und erst recht nicht honoriert wird. So kann die Nie-Teilnahme an Weiterbildung die Folge von mangelnden Anregungen aus dem Arbeitsumfeld sein.

Offensichtlich kann dieser Personenkreis mit finanziellen Anreizen allein nicht nachhaltig zur Teilnahme an Weiterbildung bewegt werden. Inwieweit hier Informationen und aufsuchende Beratung am Arbeitsplatz erfolgreich sein können, hängt u.a. auch von den wahrgenommenen beruflichen bzw. betrieblichen Entwicklungsmöglichkeiten ab.

Die vorliegenden Befunde verweisen andererseits auf den Stellenwert der individuellen Sozialisation für Nähe oder Distanz zu Lebenslangem Lernen. Dieser Aspekt hat Bedeutung, weil sich die Bildungsbenachteiligung von lernschwachen Personen von der Schule über die Ausbildung in die Weiterbildung fortsetzt.

Nicht-Teilnahme als rationale Entscheidung

Alle Bemühungen, Teilhabe und Teilnahme an Lebenslangem Lernen zu fördern und insbesondere die bildungsabstinenten Gruppen stärker an Weiterbildung heranzuführen, müssen

sich mit der Tatsache auseinandersetzen, dass deren Verhalten auch als Resultat einer zumindest implizit rationalen Entscheidung zu verstehen ist. Diesem Aspekt hat sich besonders eine Studie des Instituts zur Erforschung sozialer Chancen (ISO)²⁶⁷ gewidmet. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass Teilnahme oder Nicht-Teilnahme an beschäftigungsnaher Weiterbildung das Ergebnis einer individuellen Kosten-Nutzen-Bilanzierung ist.

Der Nutzen von beschäftigungsnahen Weiterbildungsmaßnahmen ist insbesondere für diejenigen Personen nicht ersichtlich, welche das am Arbeitsplatz erworbene Erfahrungswissen als Kern ihres persönlichen Qualifikationsprofils ansehen. Die Bereitschaft zur Weiterbildung ist eher vorhanden, wenn die Anschlussfähigkeit an die eigene Bildungs- und Erwerbsbiografie hoch eingeschätzt wird. Umgekehrt nimmt die Bereitschaft ab und führt zu Ablehnung, wenn Weiterbildung in formalisierten Veranstaltungen stattfindet oder ohne Anbindung an bisherige Lern- und Praxiserfahrung abgefordert wird. Der rationale Kern für die Verweigerung liegt darin, dass das angebotene Lernen etwas Fremdes bleibt und der mit dem Lernen verbundene Aufwand keinen persönlichen Nutzen erwarten lässt.

Zeit für Weiterbildung

Das Erklärungsmodell wird durch eine Studie erweitert, die dem Nutzenaspekt zusätzlich den Aspekt der zeitlichen Gelegenheitsstrukturen hinzufügt.²⁶⁸ Selbstinitiiertes Lernen lässt sich demzufolge dann statistisch abgesichert prognostizieren, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: Zum einen muss der Lerner der Meinung sein, dass die Weiterbildungsmaßnahme einen erkennbaren Nutzen hat. Zum anderen muss der Lerner im Rahmen der Gelegenheitsstrukturen auch über ein genügend großes Zeitbudget zur Weiterbildungsteilnahme verfügen. Betrachtet man die Nicht-Teilnahme an beruflicher Weiterbildung aus dieser handlungstheoretischen Perspektive, so stellt sie dann eine rationale Entscheidung dar, wenn die Nutzenerwartung niedrig und das Zeitbudget sehr gering sind.

Resümee

Für das Gros der Nie-Teilnehmer hat in ihrer bisherigen Bildungskarriere Lernen keine besondere Rolle gespielt. Ihre berufsstrukturellen Merkmale lassen darauf schließen, dass auch die berufliche Tätigkeit überwiegend ohne besonderen Lernanforderungen und Lernanreize ausgestaltet ist. Dies spiegelt sich in der durchaus skeptischen Bedarfseinschätzung

²⁶⁷ Vgl. ausführlich Bolder/ Hendrich 2000.

²⁶⁸ Block untersuchte im Rahmen einer Sekundäranalyse auf der Basis einer repräsentativen Befragung der deutschen Bevölkerung im Alter von 19 bis 64 Jahren die individuellen Nutzenerwartungen der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung. Vgl. Block 2001.

wider. Nie-Teilnehmer erkennen schlechthin keinen Nutzen darin, sich den Anstrengungen eines darüber hinaus ungewohnten Lernens zu unterziehen.

Förderung von Lebenslangem Lernen muss bei diesem Personenkreis deshalb auch einhergehen mit der kritischen Bestandsaufnahme der Lernförderlichkeit von Arbeitsstrukturen. Erst in Verbindung mit der konkreten Veränderung von Arbeitsinhalten und Arbeitsanforderungen und der damit verbundenen Perspektive einer beruflichen Weiterentwicklung kann sich bei Nie-Teilnehmern eine positive Einschätzung des Nutzens für Lebenslanges Lernen entwickeln.

Nie-Teilnehmer müssen offenbar in weiten Teilen erst wieder an (formale) Lernprozesse herangeführt werden. Dabei geben die genannten Lern- und Motivationsschwierigkeiten im Hinblick auf mögliche Selektionswirkungen Anlass zu einer kritischen Bestandsaufnahme von gängigen Weiterbildungsmaßnahmen. Zielgruppenspezifische Weiterbildungsangebote können dabei behilflich sein, diese Teilgruppe für eine berufliche Weiterbildung zu gewinnen. In diesem Zusammenhang müssen die Lernformen und Lernmethoden auch daraufhin überprüft werden, ob sie der Präferenz für praxis- und arbeitsnahes Lernen entsprechen.

Angesichts der prekären Einkommens- und Vermögenssituation des Großteils der Nie-Teilnehmer kommt es darauf an, ihre direkten und indirekten Weiterbildungskosten durch öffentliche Subventionierung so weit zu senken, dass die Beteiligung an Weiterbildung nicht an der Kostensensibilität gerade der weiterbildungsbedürftigsten Gruppen scheitert.

Die kritische Bedeutung der Zeitfrage verweist darauf, dass neben positiven Nutzenerwartungen und finanzieller Entlastung auch die Bereitstellung von Zeitressourcen beispielsweise durch die bessere Koordination von Arbeitszeit, Lernzeit und Freizeit gewährleistet sein muss, um die Beteiligung von Nie-Teilnehmern an Weiterbildung einzuleiten.

2.5.7 Personen mit geringem Sparvermögen

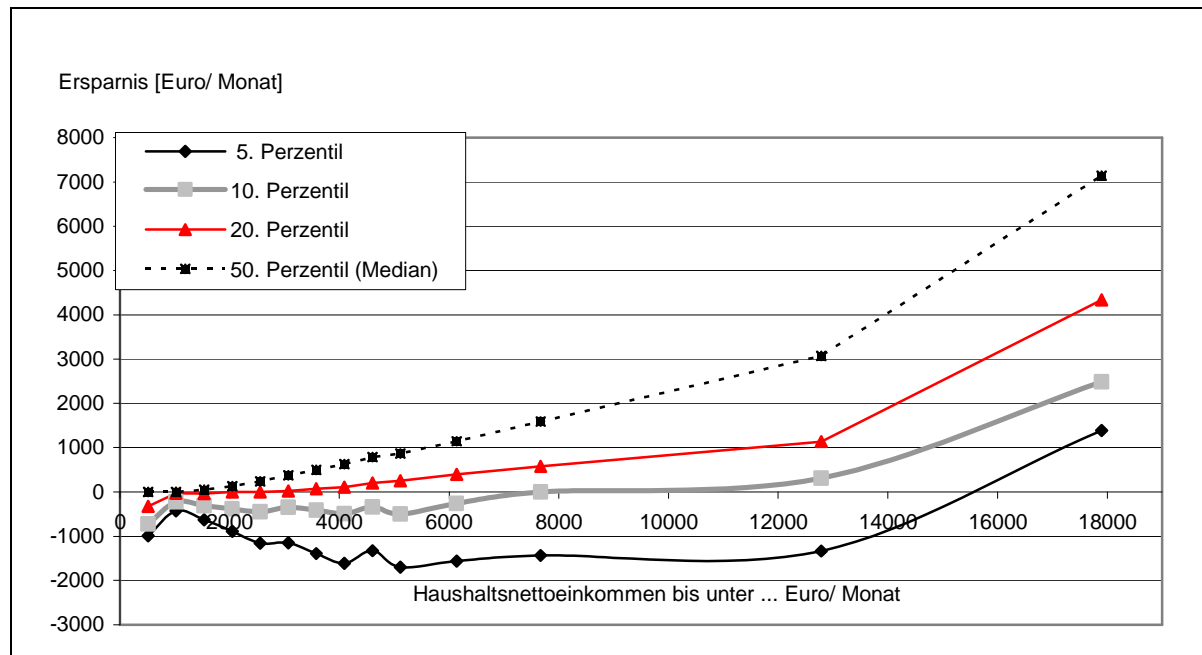
Weiterbildung setzt finanzielle Ressourcen voraus. Dies gilt vor allem dann, wenn sie bei den Haushalten Aufwendungen für Bildungsmaßnahmen sowie Nebenkosten (u.a. Kinderbetreuung) und Kosten der Lebensunterhaltung verursachen. Insofern ist Lebenslanges Lernen mit privater Ersparnisbildung und mit Entsparen zum Zwecke der Humankapitalbildung verbunden. Im Falle von Bildungsdarlehen müssten Zins und Tilgung nachgelagert aus dem laufenden Einkommen aufgebracht und auf Konsum verzichtet werden.

Es ist eine seit längerem empirisch nachgewiesene Tatsache, dass die Sparquote und entsprechend das Vermögen privater Haushalte vom Einkommen abhängen. Da das Einkommen ebenfalls entscheidend vom erreichten Bildungsabschluss abhängt, liegt ein enger Zusammenhang zwischen letzterem und der Sparquote der Haushalte bzw. ihrem Vermögen nahe.

Ergebnisse zum Sparverhalten

Dieser Sachverhalt wurde durch eine Sonderauswertung der EVS 1998 bestätigt (siehe Abb. 15).²⁶⁹ In einer Querschnittsbetrachtung dokumentierten die Schichtungen der monatlichen Ersparnisse der jeweiligen Haushalte ein mit dem Haushaltsnettoeinkommen steigendes Sparvolumen.

Abbildung 14: *Ersparnis nach Haushaltsnettoeinkommen*



Quelle: Arens/ Quinke 2003, S. 241.

Insbesondere die 20% der Haushalte mit den niedrigsten monatlichen Ersparnissen wiesen negative Werte zum Teil bis in den höheren und hohen Einkommensbereich auf, was auf Entsparprozesse sowie größere Anschaffungen von Konsumgütern in diesem Einkommenssegment schließen lässt. Bemerkenswert ist allerdings, dass bis zu einem monatlichen Haushaltseinkommen von bis zu 1010 Euro im Jahr 2000 jeder zweite Haushalt keine positive Ersparnis bildete, sondern Schulden aufhäufte!²⁷⁰

Auch im Hinblick auf das Vermögen standen die 20% einkommensschwächsten Haushalte schlecht da: ihr Nettovermögen, das heißt ihr Vermögen nach Abzug der Bau- und Konsumschulden, war in West- wie in Ostdeutschland im Durchschnitt negativ, während das obere Fünftel der Haushalte²⁷¹ in Westdeutschland im Durchschnitt über ein Nettovermögen in Höhe von 402 Tsd. Euro, in Ostdeutschland in Höhe von allerdings nur 157 Tsd. Euro verfügte (siehe Tabelle 21).

²⁶⁹ Vgl. Arens/ Quinke 2003, S. 237 ff.

²⁷⁰ Die Ersparnis bei monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von bis zu 1010 Euro im Jahr ist bis zum Median (mittlerer Wert der nach Größen geordneten Werte) negativ.

Tabelle 21: *Nettovermögen der Haushalte 1998*

Alte Länder						
Insgesamt	1.	2.	3.	4.	5.	
Fünftel der nach dem Netto- Vermögen geordneten Haushalte						
Durchschnitt je Haushalt in 1.000 Euro						
Geldvermögen (o. LV)	25,59	1,0	8,2	25,4	25,3	67,7
+Lebensversicherungen	10,8	0,6	3,5	9,7	12,0	28,5
+Immobilien	115,5	0,8	3,9	53,1	163,2	356,5
=Bruttovermögen	151,9	2,5	15,6	88,2	200,5	452,7
- Bau- und Konsumschulden	22,1	4,5	4,2	27,1	33,2	41,7
=Nettovermögen	129,8	-2,0	11,4	61,0	167,3	411,1
Anteile am Bruttovermögen						
Geldvermögen (o. LV)	16,8%	41,1%	52,7%	28,8%	12,6%	15,0%
+Lebensversicherungen	7,2%	24,3%	22,4%	11,0%	6,0%	6,3%
+Immobilien	76,0%	34,6%	24,9%	60,2%	81,4%	78,7%
=Bruttovermögen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
- Bau- und Konsumschulden	14,6%	184,1%	27,1%	30,8%	16,5%	9,2%
=Nettovermögen	85,4%	-84,1%	73,0%	69,2%	83,5%	90,8%
Neue Länder						
Insgesamt	1.	2.	3.	4.	5.	
Fünftel der nach dem Netto- Vermögen geordneten Haushalte						
Durchschnitt je Haushalt in 1.000 Euro						
Geldvermögen (o. LV)	13,5	0,8	4,1	12,3	23,8	26,5
+Lebensversicherungen	2,8	0,5	1,5	2,9	4,2	5,1
+Immobilien	39,4	0,7	1,2	5,0	31,9	158,2
=Bruttovermögen	55,7	2,0	6,8	20,1	59,9	189,7
- Bau- und Konsumschulden	10,5	3,0	1,6	4,4	15,0	28,5
=Nettovermögen	45,2	-1,0	5,2	15,7	44,9	161,2
Anteile am Bruttovermögen						
Geldvermögen (o. LV)	24,2%	41,2%	60,2%	61,0%	39,7%	14,0%
+Lebensversicherungen	5,1%	25,9%	22,2%	14,3%	7,0%	2,7%
+Immobilien	70,7%	32,9%	17,6%	24,7%	53,2%	83,4%
=Bruttovermögen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
- Bau- und Konsumschulden	18,9%	151,2%	24,4%	22,1%	25,0%	15,0%
=Nettovermögen	81,1%	-51,2%	75,6%	77,9%	75,0%	85,0%

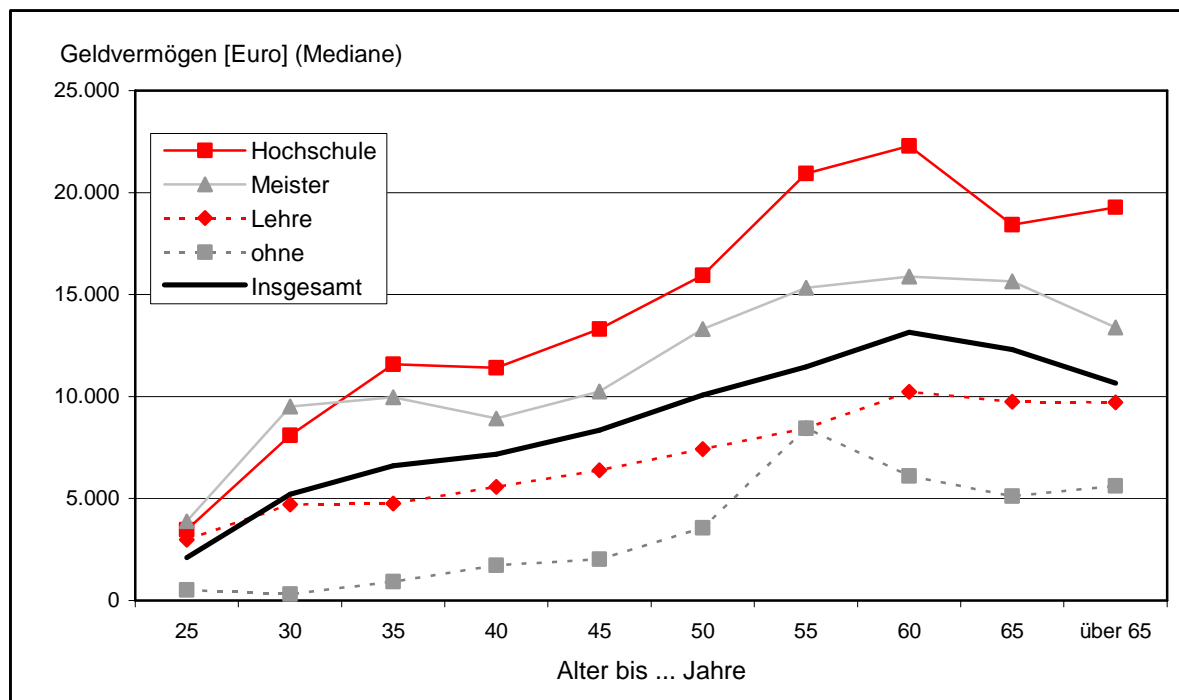
Quelle: Arens/ Quinke 2003, S. 245.

271 Oberes Quintil der nach dem Nettovermögen geordneten Haushalte.

Das Geldvermögen der Haushalte stieg bis zum Alter von 55-60 Jahren an und sank danach wieder. Haushalte, deren Vorstände einen Hochschul-/ Fachhochschulabschluss oder einen Meisterbrief hatten, wiesen im Mittel durchweg überdurchschnittliche Vermögen aus, während Haushalte, deren Vorstände eine Lehre oder keine Berufsausbildung absolviert hatten, nur über unterdurchschnittliche Geldvermögen verfügten. Auszubildende, die älter als 25 Jahre waren, hatten 1998 zwar das geringste Geldvermögen aller Haushaltstypen, im Mittel aber doch finanzielle Reserven in der Größenordnung von 15-45 Tsd. Euro. Den un stetigsten Verlauf der durchschnittlichen Geldvermögen in den Altersklassen weisen die Ungelernten auf.

Sehr viel deutlicher zeigt sich die ungleiche Verteilung der Geldvermögen in Abhängigkeit von der Qualifikation, wenn man den Median der Haushalte heranzieht (siehe Abb.15). Die Hälfte aller Haushalte verfügte hiernach selbst bei einem Alter des Haushaltsvorstandes von 60 Jahren nur über ein Geldvermögen von knapp 6,5 Tsd. Euro, wobei 50% der Haushalte ohne Ausbildungsabschluss nur etwa 3 Tsd. Euro besaßen. Aber auch 50% der Haushalte mit einem Haushaltsvorstand mit Hochschulabschluss hatten im Alter von 60 Jahren nur ein Geldvermögen von gut 11 Tsd. Euro. Dies lässt nicht nur auf eine unzureichende Sparfähigkeit bestimmter Haushaltstypen, sondern auch auf eine defizitäre Sparbereitschaft vieler Haushaltstypen schließen.

Abbildung 15: Geldvermögen nach Alter und höchstem Berufsabschluss



Quelle: Arens/ Quinke 2003, S. 254.

Bemerkenswert ist wiederum, dass 20% der bis 25-Jährigen und immerhin noch 11-14% der Haushalte mit Vorständen in höheren Altersgruppen über kein Geldvermögen verfügten. Ein

Geldvermögen von mehr als 5 Tsd. Euro hatten nur gut 30% der unter 25-Jährigen, 50% der 25- bis 30-Jährigen und knapp 70% der 50- bis 60-Jährigen.

Resümee

Die Daten belegen, dass es eine Gruppe von Haushalten mit niedrigen Haushaltneuetoeinkommen gibt, die über kein Geldvermögen verfügen und häufig sogar ein negatives Nettovermögen aufweisen. Wegen des engen Zusammenhangs zwischen Bildungsabschluss und Haushaltneuetoeinkommen sind Haushalte ohne Bildungsabschluss bzw. mit einem Lehrabschluss überdurchschnittlich vertreten.

Erklärungen für unzureichende Sparquoten und Vermögen sind aber auch in unterschiedlichen Sparpräferenzen zu suchen, worauf unter anderem die durchweg höheren Geldvermögen bei Haushalten mit Immobilienbesitz hinweisen.²⁷² Die EVS-Daten geben allerdings keine Hinweise darauf, inwieweit Art und Umfang formaler Bildungsabschlüsse die subjektiven Sparpräferenzen und die objektive Sparfähigkeit beeinflussen. Es ist nicht auszuschließen, dass mit wachsender Bildung die Einsicht in die Zusammenhänge von Bildungsrenditen, Ersparnisbildung und Haushaltseinkommen eher erkannt wird. Das bedeutet aber, dass Haushalte, deren Mitglieder nur geringe Bildungspartizipation aufweisen, nicht nur wegen ihres unterdurchschnittlichen Einkommens eine geringe Sparfähigkeit haben, sondern dieser Effekt durch mangelndes Wissen und mangelndes Selbstbewusstsein verstärkt wird.

Aus der positiven Korrelation zwischen Bildung, Einkommen und Geld- sowie Immobilienvermögen lässt sich aber umgekehrt auch die Schlussfolgerung ziehen, dass Bildung und Weiterbildung mögliche Mittel sind, nicht nur die Einkommenssituation in den Haushalten und die Beschäftigungsfähigkeit der Individuen zu verbessern, sondern auch Anreize für eine rationale Vermögensbildung zu setzen. Gerade im Zusammenhang mit der Debatte um die Folgen der demografischen Entwicklung, die mehr Eigenvorsorge in der Alterssicherung und unzweifelhaft auch im Gesundheitsbereich erforderlich macht, könnte lebenslanges Lernen nicht nur eine längere Lebensarbeitszeit sichern, sondern auch den Kapitalstock schaffen helfen, der die einzelnen Haushalte und die Gesamtwirtschaft gegen die Risiken der demografischen Entwicklung absichert.

²⁷² Vgl. Arens/ Quinke 2003, S. 252.

3 Lebenslanges Lernen im europäischen Bildungsraum

Für die Erarbeitung von Finanzierungsvorschlägen wurden von der Kommission auch Erfahrungen, Ideen und Konzepte für Lebenslanges Lernen in anderen europäischen Ländern ausgewertet. Hierzu wurden Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bildungsbereichen der europäischen Länder und zwei Experten des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) angehört und Studienreisen unternommen, um vorfindbare Lösungsansätze und Finanzierungsalternativen im Hinblick darauf zu prüfen, ob und inwieweit sie geeignet sind, in Deutschland als neue Instrumente die Beteiligung am Lebenslangen Lernen zu erhöhen und die Effizienz des Mitteleinsatzes zu verbessern.

In *Frankreich* war die Kommission in besonderem Maße interessiert an den Wirkungen und dem Erfolg eines inzwischen mehrfach veränderten und ergänzten Gesetzes aus dem Jahre 1971, das die Unternehmen verpflichtet, sich an der Finanzierung der Weiterbildung über eine Umlagefinanzierung zu beteiligen.

In *Großbritannien* machte sich die Kommission über verschiedene Instrumente zur Förderung Lebenslangen Lernens kundig, die insbesondere auf eine Stärkung der Eigenverantwortung sowohl der Lernenden als auch der kleinen und mittleren Unternehmen abzielen.

In *Dänemark* informierte sich die Kommission unter anderem über die besonderen Programme und neuen Lernformen für benachteiligte Gruppen ohne formalen Schulabschluss, über den Einsatz von Weiterbildung im Kontext von Arbeitslosigkeit, über Dezentralisierung und Qualitätsmanagement der Weiterbildungsinstitutionen sowie über das Zusammenspiel zwischen konsensorientierter Sozialpartnerschaft und einem hohen Anteil und Differenzierungsgrad staatlicher Förderinstrumente. Ferner erfuhren die Finanzierungsmodalitäten (das Taximetersystem) besondere Aufmerksamkeit.

In *Schweden* untersuchte die Kommission die Wirkungen eines überwiegend staatlich finanzierten und organisierten Bildungssystems, das nicht nur das Erwachsenenlernen weitestgehend gebührenfrei stellt, sondern auch Stipendien für Weiterbildung bis zum 50. Lebensjahr sowie Freistellungsansprüche gewährt.

Schließlich ließ sich die Kommission in *Italien* über die dort gesammelten Erfahrungen mit neuen Finanzierungsinstrumenten zur Förderung Lebenslangen Lernens informieren. Das Hauptaugenmerk richtete sich hierbei auf ein Modellprojekt zur Einführung von Bildungsgutscheinen, das in Südtirol durchgeführt wurde.

Im Einzelnen hat die Kommission die folgenden Anhörungen durchgeführt und bei ihren Studienreisen mit den folgenden Akteuren diskutiert.

- Auf ihrer im November 2002 durchgeführten Studienreise nach Frankreich konnte die Kommission Interviews mit Vertretern der Regierung (Arbeits- und Finanzministerium), der Sozialpartner, verschiedener Branchen- und branchenübergreifender Fonds, der deutsch-französischen Handelskammer und der größten französischen Bildungseinrichtung für Erwachsene (*Conservatoire National des Arts et Métiers*) führen. Weiterhin wurde ein Experte des Cereq (*Centre d'études et de recherche sur les qualifications*) zum Vortrag vor der Kommission nach Berlin eingeladen. Im Mittelpunkt der Erkundungen und Gespräche stand das französische System der fondsfinanzierten beruflichen Weiterbildung. Im Zusammenhang mit dieser Reise hat die Kommission einen Tag mit Experten der OECD über unterschiedliche Instrumente der Finanzierung Lebenslangen Lernens diskutiert.
- Die nächste Studienreise führte die Kommission im Januar 2003 nach London. In Gesprächen mit Regierungsvertretern und Parlamentariern, Vertretern des *Department for Education and Skills*, des *Institut for Public Policy Research*, des *National Institute for Adult and Continuing Education*, der *Open University* als größtem Anbieter Lebenslangen Lernens in Großbritannien, des *Centre for Enterprise*, bei dem das Projekt *Small Firm Development Accounts* angesiedelt ist, mit der *Association of Colleges* sowie mit Personalabteilungen einiger internationaler Unternehmen konnte sich die Kommission über die vielfältigen Reformschritte und -erfahrungen in Großbritannien informieren. Ergänzend berichteten auf Einladung der Kommission eine Expertin aus dem European Learning Account Project (ELAP) über die Erfahrungen mit dem Individual Learning Account-Projekt und zwei Vertreter des *Learning and Skills Councils* über die geplanten Entwicklungen des Lebenslangen Lernens in Großbritannien.
- Die Kommission hat im Mai 2002 einen Vertreter der Königlichen Dänischen Botschaft in Berlin eingeladen, der sie über die Grundzüge und Grundprobleme des dänischen Bildungssystems informierte. Im Dezember 2002 konnten diese Informationen mit einer Vertreterin des Dänischen Bildungsministeriums vertieft werden. Hierbei ging es auch um aktuelle Reformüberlegungen der dänischen Regierung. Darüber hinaus hat die Kommission auf einer zweitägigen Studienreise im Februar 2003 nach Kopenhagen die Gelegenheit wahrgenommen, Expertengespräche mit Vertretern des Bildungsministeriums (*Ministry of Education*), der nationalen Steuerbehörde (*National Tax Authority*), der Sozialpartner (*National Board for financing of labour market training*), der kleinen und mittleren Unternehmen (*Consultant, Service to Industry*), der Fondsverwaltung in der Erstausbildung (*Employers Reimbursement Fund*), der regionalen Erwachsenenförderinstitutionen (*Adult Education Centre Munkebo and Ostfyn*) zu führen und sich mit Wissenschaftlern der *Aalborg University* und *Oxford Insight* auszutauschen.

- Im Februar 2003 führte die Kommission eine Studienreise nach Schweden durch. Zur Vorbereitung der Reise hatte die Kommission einen Unternehmensvertreter von *Skandia* und Mitarbeiter des Bildungs- und Wirtschaftsministeriums zu zwei ihrer Kommissionssitzungen eingeladen. Vor Ort konnten vertiefende Expertengespräche mit Vertretern des Bildungs- und des Wirtschaftsministeriums, des Verbandes der Volkshochschulen und Studienzirkel, privater Bildungsanbieter, des Unternehmens *Skandia*, der Metall-Gewerkschaft und der Unternehmensverbände und mit Wissenschaftlern geführt werden.
- Die letzte Studienreise führte die Kommission im Juni 2003 nach Italien, wo sie sich im Rahmen von Fachgesprächen im Deutsch-italienischen Zentrum Villa Vigoni über die heterogene italienische Bildungslandschaft informierte. Dabei standen die regionalen Unterschiede in der italienischen Bildungspolitik im Mittelpunkt des Interesses. Eingehender erörterte die Kommission in Expertengesprächen mit Wissenschaftlern der *Università degli Studi di Trento* die Finanzierung der Weiterbildung im Trentino. Ein Vertreter des Amtes für Weiterbildung Bozen stellte den Modellversuch Weiterbildungsgutscheine in Südtirol vor. Ebenfalls im Deutsch-italienischen Zentrum wurden im Rahmen eines Workshops „*Accreditation: A tool for implementing regional policies*“ offene Fragen der Akkreditierung von Institutionen und Weiterbildungsprogrammen sowie der Zertifizierung von Kompetenzen diskutiert.

Ergebnisüberblick:

In *Frankreich* zeigte sich, dass die Einführung einer Umlage Anfang der 70er Jahre zu einem deutlichen Anstieg der Bildungsbeteiligung geführt hat. Für die deutsche Debatte ist die Erfahrung wichtig, dass sich Unternehmen nicht durch Zahlung der Abgabe von der Weiterbildung freigekauft haben. Allerdings sind Beschäftigte in Kleinunternehmen und Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie Geringqualifizierte unter den Weiterbildungsteilnehmern weiterhin deutlich unterrepräsentiert. Dies scheint allerdings weniger auf das Fondssystem als auf die ausgeprägte tayloristische Arbeitsteilung in französischen Betrieben zurückgeführt werden zu können. Die gewachsene Komplexität des Weiterbildungssystems erzeugt auf Seiten der Individuen und Unternehmen Intransparenz. Zugangsungleichheiten, dominierende Anpassungsfortbildung und mangelnde Durchlässigkeit haben zu intensiven Reformdiskussionen geführt, die Ende 2003 zu einer umfassenden Reform des Systems führte, bei der u.a. die Umlage insbesondere für Kleinbetriebe erhöht wurde.

Lebenslanges Lernen stellt sich in *Großbritannien* als stark fragmentiertes Gebilde von Lerngelegenheiten dar, das durch vielfältige öffentlich geförderte Maßnahmen, aber auch durch Experimentierfreude gekennzeichnet ist. Die Durchführung und Förderung von Projekten

wird fast schon traditionell sehr kurzfristig betrieben und ist einem raschen Wandel von Förderphilosophien und Projektformen unterzogen. Mit Interesse nahm die Kommission jedoch einen Modellversuch zur Förderung Lebenslangen Lernens in kleinen und mittleren Unternehmen zur Kenntnis, der sich aufgrund seiner Verknüpfung von monetären Anreizen und intensiver Beratung positiv auf die Bereitschaft zur Beteiligung an Lebenslangem Lernen ausgewirkt hat. Die Einzelprogramme zeichnen sich durch Transparenz aus, und die Zertifizierung von Kompetenzen fördert die Durchlässigkeit zwischen den Fragmenten. Zugleich erzeugt die Vielfalt von nationalen beruflichen Qualifikationsstandards (NVQ's) eine „systemische“ Intransparenz und hohe Transaktionskosten.

Das Lebenslange Lernen in *Dänemark* ist durch einen hohen Systematisierungsgrad und eine große Durchlässigkeit des gesamten Bildungssystems gekennzeichnet. Es ist auf ein weit entwickeltes, durch Qualitätsmanagement getragenes, öffentliches Förderprogramm gestützt und zeichnet sich durch eine umfassende, direkte öffentliche Bildungsförderung für Schüler und Studenten in der Erstausbildung wie auch für Erwachsene in der Zweit- oder Drittausbildung bis zum Hochschulabschluss aus. Der hohe Grad staatlicher Finanzierung mit einer Vielzahl auf Problemgruppen abhängige und bildungsferne Schichten bezogener Instrumente auch in der Weiterbildung (u.a. das Nachholen von Schulabschlüssen mit staatlicher Finanzierung des Lebensunterhalts und Freistellungsansprüchen) hängt u.a. mit der großen Zahl kleiner und mittlerer Unternehmen zusammen, die meist über keine eigene Lerninfrastruktur verfügen und – ähnlich wie in den anderen besuchten Ländern – eher zurückhaltend in Lebenslanges Lernen investieren. Weiterbildung wird in Dänemark als aktives Instrument zur Verminderung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit eingesetzt. Mit dem hohen Grad öffentlicher Finanzierung, die im Fall maßnahmebezogener Förderung erfolgsabhängig gestaltet ist, geht allerdings auch eine sehr hohe Abgabenbelastung einher.

Bemerkenswert ist in *Schweden* die hohe Durchlässigkeit des Bildungssystems über alle Bildungsstufen hinweg. Das schwedische Modell zeigt vor dem Hintergrund eines gegenüber Deutschland anderen Verständnisses von familiärer Unterhaltsverpflichtung im Verhältnis zu staatlicher – gleichwohl nach wie vor subsidiärer – Verpflichtung, dass sich staatliche Bereitstellung von Lerngelegenheiten und Eigenverantwortung der lernenden Bürger nicht ausschließen oder widersprechen, sondern im Gegenteil außerordentlich fruchtbar kombiniert werden können. Erwachsene Lerner können in Schweden nicht nur Schul- und Hochschulabschlüsse sowie Berufsausbildungsabschlüsse nachholen, sondern erhalten hierfür auch eine staatliche Studienunterstützung. Eine Freistellungsregelung ermöglicht es Beschäftigten, an Angeboten des Lebenslangen Lernens teilzunehmen.

Die in *Italien* gewonnenen Erkenntnisse legen den Schluss nahe, dass die Subventionierung von Bildung in Form von Gutscheinen kein hinreichendes Instrument per se zur Erreichung

genereller bildungspolitischer Ziele sein kann, sondern allenfalls für spezifische, eindeutig einzugrenzende Zielgruppen eingesetzt werden sollte.

Die gewonnenen selektiven Erfahrungen zeigen, dass Lebenslanges Lernen allein in Europa auf sehr unterschiedliche Weise und mit ganz unterschiedlichen Instrumenten gefördert und finanziert wird. In dieser Verschiedenheit offenbart sich offensichtlich die Unterschiedlichkeit von Gesellschaftsentwürfen und deren historische Tradition wie Genesen. Es zeigt sich allerdings ebenfalls, dass die meisten europäischen Partnerländer Deutschland in der Entwicklung eines Systems des Lebenslangen Lernens z.T. weit voraus sind, auch wenn sie dabei Instrument einsetzen, die in Deutschland Zurzeit tabuisiert werden.

3.1 Frankreich - Fonds zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung

3.1.1 Gesellschaftlicher und bildungspolitischer Hintergrund

In den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg fand Weiterbildung in Frankreich vor allem in Abendkursen statt. Sie konzentrierte sich auf allgemeine und politische Bildung sowie Aufstiegsweiterbildung und auf Bildungsgänge einer „zweiten Chance“. Diese Bildungsmaßnahmen trugen wegen ihrer Betriebsferne wenig zur Deckung des betrieblichen Fachkräftebedarfs bei. Die französischen Betriebe mit ihren ausgeprägten betriebsinternen Arbeitsmärkten und hohen Anteilen un- und angelernter Beschäftigter investierten allenfalls in die Weiterbildung ihrer qualifizierten Arbeitskräfte, die sie an sich binden wollten. An einer beruflichen Erstausbildung teilzunehmen, war seit der französischen Revolution und dem Verbot der Berufsverbände kaum noch üblich. Die Arbeiter erlernten die für ihre Tätigkeiten erforderlichen spezifischen Qualifikationen am Arbeitsplatz und waren wegen der geringen Transferierbarkeit dieser Qualifikationen wenig mobil.

Die überfällige Modernisierung des Landes war eine der Ursachen für die gesellschaftlichen Konflikte im Jahre 1968. In den *Accords de Grenelle* vereinbarten Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände unter anderem die Aufnahme von Verhandlungen zur beruflichen Weiterbildung. Damit wurde die berufliche Weiterbildung als eine gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe anerkannt. Das am 9. Juli 1970 geschlossene nationale, branchenübergreifende Abkommen (*Accord national interprofessionnel – ANI*) enthielt bereits die wesentlichen Grundlagen der späteren gesetzlichen Regelungen, wie das Recht aller Arbeitnehmer auf Freistellung, Beteiligungsrechte der Betriebsvertretung (*Comité d'entreprise*), sowie paritätische Beschäftigungskommissionen für Beratungen zur Verbesserung der Weiterbildung.

Dieser *Accord* wurde vom Gesetzgeber am 16. Juli 1971 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und damit allgemein gültig. Neu waren die gesetzliche Verpflichtung der Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Bruttolohnsumme zur Finanzierung beruflicher Weiterbildung aufzuwenden, die Bildung von Fonds, an die die Unternehmen ihre Beiträge entrichten müssen, sowie die paritätische Verwaltung dieser Fonds.

In den folgenden Jahren wurde das System durch eine Reihe von Gesetzesnovellen und Tarifverträgen weiterentwickelt. Dabei wurden vor allem die Betriebe mit weniger als zehn Be-

schäftigten einbezogen (1984) sowie die Zugriffsrechte von Betrieben und Beschäftigten auf die Fondsmittel konkretisiert.²⁷³

Gegenstand der nächsten Reformdiskussion war die Praxis der beruflichen Bildung und Weiterbildung. De Virville²⁷⁴ erstellte 1996 die erste wichtige Bestandsaufnahme dieser Reformwelle, in der er besonderen Wert auf eine bessere Verknüpfung zwischen Erstausbildung und Weiterbildung und einen leichteren Berufseinstieg legte. Ebenso betonte er die Notwendigkeit der Anerkennung und Zertifizierung von im Beruf erworbenen Kompetenzen gegenüber traditionellen Abschlüssen.

Im März 1999 legte das Staatssekretariat für Berufsbildung ein Weißbuch mit dem Titel „Berufsbildung – Diagnose und Herausforderungen“²⁷⁵ vor. Im Oktober 1999 folgte der Bericht „Akteure der beruflichen Bildung“²⁷⁶. Beide Bestandsaufnahmen formulierten eine Reihe von Vorschlägen, die zum Teil von der Regierung umgesetzt wurden, so zum Beispiel eine klarere Aufteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Regionen sowie zwischen den verschiedenen Beratungseinrichtungen und Koordinierungsräten.

Anfang 2001 wurden auf Initiative des Arbeitgeberverbandes *Mouvement des entreprises de France* (MEDEF) nationale, branchenübergreifende Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern eingeleitet, die eine Neugestaltung der Arbeitsverhältnisse (*Refondation salariale*) zum Ziel hatten. Ein Hauptthema war hierbei die Entwicklung des Weiterbildungssystems in Frankreich.²⁷⁷ Das Abkommen wurde Mitte 2003 von allen anerkannten Gewerkschaften und den verschiedenen Arbeitgeberverbänden unterzeichnet.

Sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften haben sich in diesen Verhandlungen aufeinander zu bewegt. Die Gewerkschaften haben anerkannt, dass die Beschäftigten selber mehr in ihr eigenes Weiterlernen investieren müssen. Die Arbeitgeber haben eine Erhöhung der Umlage insbesondere für Kleinbetriebe akzeptiert. Zwischen betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen und Bildungsurlaub wurde mit dem individuellen Bildungsanspruch eine Zwischenform geschaffen, die von beiden Seiten finanziert und mitbestimmt wird.

²⁷³ Vgl. Drexel 2003, DuBAr 2000, Merle/ Lichtenberger 2001, Terrot 1983.

²⁷⁴ Vgl. De Virville 1996.

²⁷⁵ Livre blanc 1999.

²⁷⁶ Siehe Lindeperg 2000.

²⁷⁷ Die Verhandlungen wurden durch eine Analyse von Lichtenberger und Méhaut (2001) wissenschaftlich vorbereitet und begleitet.

3.1.2 Ausgewählte Elemente der Lernlandschaft in Frankreich

Finanzierung der Weiterbildung

Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten müssen 1,5% ihrer Bruttolohnsumme für Weiterbildung aufwenden. Davon entfallen auf den betrieblichen Weiterbildungsplan (*Plan de formation de l'entreprise*) 0,9%, auf Weiterbildung im Rahmen von Eingliederungsmaßnahmen von Jugendlichen (*Insertion professionnelle des jeunes*) 0,4% und auf den individuellen Bildungsurlaub (*Congé de formation*) 0,2%. Bei entsprechender tarifvertraglicher Regelung können die Betriebe die Hälfte ihrer Abgabe für den Bildungsurlaub in die so genannte Kapital-Weiterbildungszeit (*Capital de temps de formation*) einbringen. Erreichen die Aufwendungen eines Betriebes für den betrieblichen Bildungsplan nicht die gesetzlich festgelegten Anteile an der Bruttolohn-Summe, so leistet er in Höhe der Differenz eine Abgabe.

Abweichende Regelungen gelten für befristet Beschäftigte (die Abgabe für Bildungsurlaub beträgt hier 1%), für Leiharbeitsunternehmen (die Weiterbildungsabgabe beträgt 2%, davon entfallen 1,3% auf den betrieblichen Bildungsplan) und für Kleinbetriebe mit weniger als 10 Beschäftigten (insgesamt für Weiterbildung 0,25%).

Ab 1. April 2004 werden die Beiträge aufgrund eines branchenübergreifenden Abkommens von 2003 erhöht. Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten müssen 1,6% der Bruttolohnsumme aufbringen. Die Abgaben für den Bildungsurlaub und andere Maßnahmen erhöhen sich um 0,1%. Für Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten steigt die Abgabe am 1. Januar 2004 auf 0,4% und am 1. Januar 2005 auf 0,55%.

Das Fondssystem

Die Umlagen für Bildungsurlaub, Eingliederungsmaßnahmen für Jugendliche und Kapital-Weiterbildungszeit werden an von den Sozialpartnern gegründete Sammelfonds (*Organismes Paritaires Collecteurs Agréés - OPCA*) abgeführt. Soweit die Unternehmen für den betrieblichen Bildungsplan nicht die entsprechenden Ausgaben nachweisen (hierbei haben sie die Möglichkeit eines Nachweises über mehrere Jahre), werden auch diese Beträge bzw. die Differenzbeträge an die Fonds eingezahlt.

Die Fonds werden paritätisch verwaltet. Die Verwaltungsräte können Schwerpunkte der Arbeit (Zielgruppen, fachliche Inhalte etc.) festlegen. Die Zahl der Fonds wuchs im Laufe der Jahre auf über 250 mit sehr unterschiedlicher Größe und Bedeutung. Aufgrund der Kritik an der unzureichenden Transparenz und Effizienz der Fondsstruktur sowie dem Übergewicht der Arbeitgeber bei ihrer Steuerung beauftragte der Staat 1993 die Sozialpartner, das Sys-

tem der Fonds zu reformieren. 1994 einigten sich die Sozialpartner in einem nationalen Abkommen (*Accord National Interprofessionnel*). Für den Verwaltungsaufwand wurden Obergrenzen von 9,9% festgelegt. Die Zahl der Fonds wurde auf 99²⁷⁸ reduziert. Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche der Fonds bleiben dennoch recht unübersichtlich. Dies ist schon erkennbar an der Vielzahl der Fonds für den Bildungsurlaub und für den betrieblichen Bildungsplan. Die Zuständigkeitsbereiche der Fonds überschneiden sich zum Teil, so dass einige Fonds um Mitgliedsunternehmen konkurrieren.

Die OPCA verwalten sehr hohe Beträge. Gleichwohl stellen diese weniger als die Hälfte der Gesamtausgaben der Unternehmen für die berufliche Weiterbildung dar, da viele Unternehmen mehr Weiterbildung betreiben als gesetzlich vorgeschrieben ist. Von den 3,8 Mrd. Euro, welche die 99 OPCA im Jahr 2001 verwaltet haben, entfielen 50% auf den Bildungsplan (überwiegend für Weiterbildung in Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten), 30% auf die Eingliederungsmaßnahmen für Jugendliche, 15% auf den Bildungsurlaub und 4% auf den *Capital de temps de formation*²⁷⁹.

In den letzten Jahren ist der Anteil, den die Unternehmen an den Gesamtausgaben für berufliche Bildung tragen, zurückgegangen. Die Ausgaben des Staates entfielen vor allem auf die Weiterbildung der öffentlich Bediensteten und auf Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Letztere wurden in den vergangenen Jahren stark gekürzt, was zum Teil durch höhere Ausgaben der Regionen für die berufliche Bildung kompensiert wurde.

Der betriebliche Bildungsplan (Plan de formation de l'entreprise)

Bei der Erstellung des Bildungsplans hat der Arbeitgeber die Entscheidungsbefugnis, der Beschäftigte hat eine Teilnahmepflicht. Jährlich muss der Arbeitgeber die Betriebsvertretung (*Comité d'entreprise*) über die Umsetzung des alten und die Erstellung des neuen Bildungsplans informieren und anhören. Der Arbeitgeber kann straf- und steuerrechtlich belangt werden, wenn er den Nachweis für diese Anhörung nicht liefern kann. Die Summe, die er zur Finanzierung der Weiterbildung hätte zahlen müssen, kann als Strafe verdoppelt werden. Ausgeschlossen ist die Förderung des informellen Lernens, da dies leicht zu Missbrauch führen könnte. Die Maßnahmen müssen festgelegten Qualitätsstandards entsprechen, wozu auch ein hoher Pflichtanteil für die regelmäßige Fortbildung des Weiterbildungspersonals zählt. Nach Abschluss der Maßnahme muss deren Bewertung durch Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Weiterbildungsanbieter erfolgen.

²⁷⁸ Liste der OPCA auf <http://www.anpebergerac.fr/opca.htm>.

²⁷⁹ Ministère de L'Économie des Finances et de l'Industrie (MEFI) 2003, S. 53.

Die Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen des betrieblichen Bildungsplans können entweder interne oder externe Maßnahmen sein. Im ersten Fall kann sich der Arbeitgeber die Löhne des Lehrpersonals und alle Kosten für die pädagogische Ausstattung als Ausgaben für die Weiterbildung anrechnen lassen. Im zweiten Fall ist die vom Weiterbildungsanbieter ausgestellte Rechnung maßgeblich. In beiden Fällen werden auch die Löhne der Arbeitnehmer für die Dauer der Weiterbildung sowie eventuelle Unterkunfts- und Fahrtkosten auf die Unternehmensabgabe angerechnet. Die Ausgaben der Unternehmen werden vom Steueramt sowie von einer regionalen Behörde, der *Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle* kontrolliert. Die Unternehmen müssen eine besondere Steuererklärung abgeben, die ihre Ausgaben für die Weiterbildung dokumentiert.²⁸⁰

Der Anteil der gesamten betrieblichen Weiterbildungsinvestitionen an der Lohnsumme verdoppelte sich von 1,6% im Jahre 1974 auf 3,2% im Jahre 1999. Selbst die Betriebe mit 10 bis 19 Beschäftigten liegen mit durchschnittlich 1,8% über der Mindestpflicht.

Der Anteil der Teilnehmer an allen Beschäftigten erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 17,1% auf 37,4%. Dabei gibt es eine große Streuung. Die Teilnehmerquote der ungelernten Arbeiter liegt mit 19% deutlich unter derjenigen der Führungskräfte (*cadres*) mit 53%.

Die Dauer der betrieblichen Maßnahmen hat sich allerdings von 62 Stunden (1974) auf 35 Stunden (1999) verringert. Bei der Dauer der Maßnahmen gibt es keinen großen Unterschied zwischen den sozio-ökonomischen Gruppen.²⁸¹ Die betriebliche Weiterbildung zielt also vor allem auf kurzes Anpassungslernen. Umfassender sind die Bildungsmaßnahmen für Leiharbeiter, die in verleihezeiten gelegt werden. Sie gelten nach Aussagen befragter Gewerkschafter als beispielhaft.

Individueller Bildungsurlaub (Congé de formation)

Gemäß Art. L. 931-1 des französischen Arbeitsgesetzbuches hat jeder Arbeitnehmer einen Anspruch auf unbezahlten Bildungsurlaub mit einem Rückkehrrecht. Dieser Bildungsurlaub gibt den Arbeitnehmern die Möglichkeit, Qualifizierungsmaßnahmen ihrer Wahl zu besuchen, um z.B. einen Abschluss zu erwerben und beruflich aufzusteigen. Voraussetzung ist, dass der Antragsteller mindestens 24 Monate lang gearbeitet hat, darunter 12 Monate im selben Unternehmen. Der Bildungsurlaub dauert so lange wie die Weiterbildungsmaßnahme, maximal jedoch ein Jahr oder 1200 Bildungsstunden. Der Fonds zahlt dem Beschäftigten während des Bildungsurlaubs je nach Einkommen und Dauer zwischen 60 und 100% des Refe-

²⁸⁰ Diese Steuererklärungen werden in jedem Jahr durch Céreq (*Centre d'études et de recherche sur les qualifications*), eine staatlichen Forschungseinrichtung, analysiert.

²⁸¹ Vgl. Drexel 2003.

renzlohnes. Zwischen zwei Bildungsurlauben muss ein so genannter *délai de franchise* liegen, d.h. der Arbeitnehmer muss vor einem erneuten Bildungsurlaub eine Frist verstreichen lassen, die zwischen sechs Monaten und sechs Jahren liegen kann.²⁸² Der Antrag auf Bildungsurlaub muss beim Arbeitgeber zwei bis vier Monate vor Beginn des Kurses gestellt werden. Die Einwilligung kann unter bestimmten Voraussetzungen verschoben werden.²⁸³ Mit durchschnittlich 900 Stunden sind die Maßnahmen im Rahmen des Bildungsurlaubs erheblich länger als die betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen. Allerdings betraf dies im Jahre 2000 nur noch 24.000 (gegenüber früher 35.000) Beschäftigte²⁸⁴ aufgrund der Umschichtungen zugunsten des neu eingeführten Instruments der *Capital de temps de formation (CTF)*. Die Grundidee, die sich wegen Uneinigkeit zwischen den Sozialpartnern nicht in vollem Umfang durchsetzen konnte, war, dass jeder Arbeitnehmer ein Konto haben sollte, auf dem er Weiterbildungszeit ansparen konnte. Mit dem CTF, das mit Mitteln finanziert wird, die ursprünglich für den individuellen Bildungsurlaub vorgesehen waren, wollte man die betriebliche Weiterbildung individueller gestalten und die Interessen der Unternehmen und Arbeitnehmer einander näher bringen.

Ein Teil der Fonds hat seinen Schwerpunkt auf die Förderung befristeter Beschäftigter gelegt. 6.000 Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen nahmen den Bildungsurlaub in Anspruch, was immerhin 77% der beantragten Maßnahmen dieser Beschäftigtengruppe betraf (gegenüber einer Bewilligungsrate von 59% im Durchschnitt aller Anträge).

Die meisten Teilnehmer hatten bereits einen beruflichen oder allgemeinen Schulabschluss (einschließlich Abitur ohne Berufsausbildung). Weniger als 10% der Teilnehmer hatten kein Abitur oder keinen beruflichen Abschluss. Mehr als 50% der Teilnehmer waren über 35 Jahre, 10% über 50 Jahre.²⁸⁵ Die gering Qualifizierten werden auch hier bisher kaum erreicht, allerdings bietet der Bildungsurlaub vielen eine zweite Chance in der Mitte des Erwerbslebens.

Seit den 80er Jahren werden im Rahmen des Bildungsurlaubs auch Kompetenzbilanzen (*Bilan des compétences*) angeboten. Es handelt sich um eine Evaluierung der Kompetenzen und der Motivation für die persönliche Berufs- und Weiterbildungsplanung. Der Arbeitgeber hat den Beschäftigten hierzu auf Antrag freizustellen. Ist die Kompetenzbilanz Teil des betrieblichen Weiterbildungsplans, liegen Initiative und Finanzierung beim Arbeitgeber.

²⁸² Die Dauer des *délai* errechnet sich aus der Dauer des vorherigen Bildungsurlaubs.

²⁸³ Entweder wegen der gleichzeitigen Abwesenheit von mehreren Arbeitnehmern des Betriebes aufgrund von Bildungsurlaub (bei einem Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten 2 Arbeitnehmer, bei einem Unternehmen mit über 200 Beschäftigten 2 Prozent der Beschäftigten) oder wenn die Abwesenheit des Arbeitnehmers den normalen Ablauf der Produktion beeinträchtigen könnte. In letzterem Fall muss die Arbeitnehmervertretung informiert werden.

²⁸⁴ Vgl. Livre blanc 1999, S. 118.

²⁸⁵ Vgl. Fongecif 2001.

Die Kapital-Weiterbildungszeit (*Capital de temps de formation – CTF*)

Mit der Kapital-Weiterbildungszeit wurde eine Mischform zwischen dem Bildungsurlaub und dem in der Entscheidung des Arbeitgebers liegenden Bildungsplan geschaffen. Die Initiative liegt hier beim Beschäftigten, die Maßnahme wird aber im Rahmen eines betrieblichen Weiterbildungsplans durchgeführt. Damit sollen anspruchsvollere Maßnahmen im Rahmen des betrieblichen Bildungsplans angeregt werden.²⁸⁶

Beim CTF besucht der Arbeitnehmer einen Weiterbildungskurs, der zum Betriebsplan gehört. Die Nutzung dieses Instruments ist an Tarifvereinbarungen gebunden, welche die Voraussetzungen für seine Inanspruchnahme (Betriebs- und Branchenzugehörigkeit, Alter, Qualifizierungsgrad, Art und Dauer, Verlauf des Bildungsurlaubes) festlegen. Der Arbeitnehmer muss beim Arbeitgeber einen schriftlichen Antrag einreichen. Wie beim Bildungsurlaub kann der Antrag nicht abgelehnt werden, aber die Einwilligung kann unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls verschoben werden. Die Kosten werden zu einem großen Teil von einem Sammelfonds übernommen.

Weiterbildung im Rahmen von Eingliederungsmaßnahmen Jugendlicher (*Insertion professionnelle des jeunes*)

Bei den Eingliederungsmaßnahmen für Jugendliche erhalten die Unternehmen, die eine der unterschiedlichen Maßnahmen (abschlussbezogene Qualifikation, Anpassungsqualifikation oder Orientierungskurse) anbieten, die Kosten für die Ausbildung auf Antrag von einem Fonds erstattet, und oft bekommen sie noch zusätzliche Zuschüsse vom Staat.

Im Jahre 2000 wurden insgesamt 206.800 neue Eingliederungsverträge abgeschlossen, die je nach Vertrag unterschiedlich lange dauerten. Der *Contrat de qualification* betrifft z.B. Jugendliche ohne Abschluss oder mit einem Abschluss, der ihnen bisher keinen Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet hat. Der Jugendliche besucht während der Arbeitszeit einen Weiterbildungskurs von sechs bis zwölf Monaten, der ihn auf eine Prüfung vorbereitet. Reine Anpassungs- oder Orientierungsmaßnahmen haben eine kürzere Laufzeit.

²⁸⁶ Vgl. Drexel 2003, S. 15.

Anerkennung beruflich erworbener Kompetenzen (Validation des acquis de l'expérience)

Die Anerkennung und Zertifizierung von im Beruf erworbenen Kompetenzen, die *Validation des acquis de l'expérience (VAE)*, gilt als eine der wichtigsten Entwicklungen der letzten Jahre. Sie wurde zuletzt durch Gesetz vom 17. Januar 2002 reformiert.

Ein Arbeitnehmer kann sich die im Beruf angeeigneten Kompetenzen zertifizieren lassen und so einen Schul- oder Hochschulabschluss teilweise oder ganz erwerben. Die Anerkennung kann auch den Zugang zu einem Studiengang eröffnen, obwohl die ansonsten geforderte Zugangsberechtigung nicht vorliegt.

Zuständig für diese Anerkennung sind die Schul- und Hochschulbehörden, die den gewünschten Abschluss anbieten. Obwohl noch selten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, stellt die VAE eine zentrale Erneuerung in der Lernlandschaft Frankreichs dar, da sie die Gleichwertigkeit von formellem und informellem Lernen anerkennt.

Neuere Reformelemente

Im branchenübergreifenden Abkommen zur Weiterbildung von Mitte 2003 wurden neben einer Erhöhung der Unternehmensumlage Übereinkunft über folgende Reformschritte erzielt:

Innerhalb von jeweils zwei Jahren hat jeder Beschäftigte ein Recht auf ein individuelles „Bildungsgespräch“ (*l'entretien professionnel*), in dem seine Entwicklung erörtert und vorhandener Lernbedarf festgestellt wird.

Arbeitskräfte mit 20 Beschäftigungsjahren oder ab einem Alter von 40 Jahren und darüber haben ein Anrecht auf eine Feststellung ihrer Kompetenzen (*Bilan de compétences*) außerhalb der Arbeitszeit, die aber aus dem betrieblichen Bildungsplan finanziert wird.

Jeder Beschäftigte hat Anspruch auf einen Bildungspass, in dem seine Abschlüsse und seine Kompetenzen dokumentiert werden.

Jeder Vollzeitbeschäftigte hat einen individuellen Bildungsanspruch (*Droit individuel à la formation - DIF*) auf 20 Stunden Weiterbildung pro Jahr. Der Anspruch kann über 5 Jahre auf 100 Stunden akkumuliert werden, wächst dann aber nicht weiter, wenn er nicht genutzt wird. Bei Bildungsmaßnahmen außerhalb der Arbeitszeit wird ein Unterhalt in Höhe von 30% des Lohnes gezahlt. Die Weiterbildungsmaßnahmen werden in Absprache mit den Unternehmen festgelegt und aus Mitteln des betrieblichen Bildungsplans finanziert. Bei Entlassungen aus betrieblichen Gründen kann der Anspruch aus dem DIF auf andere Unternehmen übertragen werden.

Auf betrieblicher Ebene werden Arbeitszeitkonten eingerichtet, in welche die Beschäftigten einen Teil ihres Urlaubs, ihrer Überstunden, Zuschläge und freien Tage einbringen können. Die Entnahme für Weiterbildung erfolgt auf Initiative des Beschäftigten.

3.1.3 Zusammenfassende Bewertung

Es ist in der französischen Fachliteratur unbestritten, dass das Gesetz von 1971 wesentlich dazu beigetragen hat, die Qualifizierungsaufwendungen der Unternehmen und die individuelle Weiterbildungsteilnahme zu erhöhen.²⁸⁷ Die Unternehmen haben sich durch die Mindestpflicht zur Weiterbildung nicht von dieser Aufgabe freigekauft, sondern investierten zunehmend mehr in die Weiterbildung.

Das französische Weiterbildungssystem beruht nicht nur auf einer Fondsregelung. Man kann es eher als eine Kombination von gesetzlicher Mindestpflicht zur betrieblichen Weiterbildung und überbetrieblichen Fonds bezeichnen. Viele Arbeitgeber haben ein großes Interesse, die Mindestbeiträge im eigenen Unternehmen für Weiterbildung zu verausgaben, anstatt sie an einen externen Fonds abzuführen. Nur wenn der Fonds die Dienstleistungsfunktionen in einer Art ausgelagerter Weiterbildungsabteilung erfüllt und sich aufgrund der hohen Zahl der betreuten Betriebe sowohl die betrieblichen Kosten senken als auch die Qualität der Dienstleistungen verbessern lassen, ergeben sich Anreize für die Abführung an einen Fonds.

Die paritätische Verwaltung des Systems und dessen Weiterentwicklung mittels Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern und dem Staat haben die gesellschaftliche Diskussion über lebenslanges Lernen nachhaltig gefördert. Eine Stärke des Systems war dabei seine bisherige Reformfähigkeit. Einige der Schwächen, wie die Überkomplexität der Verwaltungsstrukturen, konnten gemildert, wenn auch noch nicht beseitigt werden. Auch hat sich die Reformdiskussion immer nur auf Teilsysteme der Weiterbildung bezogen. Die in der Verantwortung des Bildungsministeriums liegende Allgemeinbildung, die weniger Beachtung erfährt als die Berufsbildung, sowie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden niemals mitthematisiert. Die institutionelle Abschottung dieser Teilsysteme wird als eine große Schwäche angesehen.

Die hohe Ungleichheit der Bildungsteilnahme sowohl der Betriebe unterschiedlicher Größe als auch der unterschiedlichen Personengruppen konnte trotz der vielfältigen Instrumente und Reformbemühungen bislang nicht verringert werden. Ebenso wenig gelang es, alle Betriebe von der Notwendigkeit längerfristiger und nachhaltiger Bildungsmaßnahmen zu überzeugen. Dass man hier trotz vieler Appelle nicht erfolgreich war, liegt insbesondere an der Struktur des französischen Arbeitsmarktes. Es dominieren weiterhin betriebliche Arbeits-

²⁸⁷ Vgl. Lichtenberger/ Mehaut 2000.

märkte, in denen die Beschäftigten Kenntnisse über betriebliche Anlernmaßnahmen erwerben und überbetrieblich wenig mobil sind. Die ausgeprägte innerbetriebliche Arbeitsteilung blockiert den Aufstieg für die unteren Qualifikationsgruppen, denen mithin auch Anreize zum Weiterlernen fehlen. Diesen Mangel hat die französische Industriesoziologie schon frühzeitig festgestellt und für eine Stärkung der beruflichen Arbeitsmärkte nach deutschem Vorbild plädiert.²⁸⁸

Es ist nur folgerichtig, dass die französische Reformdiskussion nicht nur an der Finanzierung, sondern auch an der überbetrieblichen Verwertbarkeit von Qualifikationen ansetzt. Nur wenn eine solche überbetriebliche Verwertung gewährleistet ist, sind auch stärkere Eigenbeiträge der Beschäftigten zu erwarten und ist die Mauer zwischen den selbstinitiierten und betrieblich angeregten Maßnahmen zu überbrücken.

²⁸⁸ Vgl. Maurice et al. 1982 ; Vgl. auch Drexel 2001.

3.2 Großbritannien - Die fragmentierte Bildungslandschaft

3.2.1 Gesellschaftlicher und bildungspolitischer Hintergrund

Das britische Bildungssystem²⁸⁹ ist spätestens seit der Regierung Thatcher ein dominant marktorientiertes System mit einer Vielzahl von im freien Wettbewerb agierenden und interagierenden Organisationen. Seine Entwicklung, die hier nur cursorisch nachgezeichnet werden kann, ist von Beginn an durch ständige Umbrüche und weniger durch Stabilität bzw. Kontinuität gekennzeichnet.

Traditionell gilt in Großbritannien die Vorstellung, dass Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten Aufgabe der Unternehmen sei und dass der Staat hierfür keine Verantwortung trage. Allerdings wurde bereits Ende des 19. Jahrhunderts erstmals eine Umlagefinanzierung eingeführt, die eine Vielzahl von Bildungseinrichtungen finanzierte und die Gefahr der betrieblichen Unterinvestitionen bannen sollte.²⁹⁰

Die Organisation eines Umlagefinanzierungssystems übernahmen ab 1964 die von Regierung und Sozialpartnern besetzten *Statutory Industrial Training Boards (ITBs)*, die zwischen 0,5 und 2,5% der Lohnsumme für die Finanzierung von Ausbildungskosten erhoben. Anfang der 80er Jahre wurden in Folge der Arbeit der von der konservativen Regierung eingerichteten unabhängigen *Manpower Service Commission (MSC)* einjährige und 1986 zweijährige Jugendausbildungsprogramme (*Youth Training Scheme*, später *Youth Training - YT*) eingeführt. Mit ihnen versuchte man dem starken, rezessionsbedingten Rückgang der Zahl der Ausbildungsplätze und der öffentlichen Kritik an hohen Ausbildungsvergütungen und fehlenden Abschlussprüfungen zu begegnen.²⁹¹

Die Regierung Blair startete eine weitere Reformwelle unter dem programmatischen Titel *The Learning Age: a Renaissance for a new Britain* für das britische Berufsbildungssystem.²⁹² Auf nationaler Ebene wurden neue Organisationen ins Leben gerufen wie die *Natio-*

²⁸⁹ In Großbritannien, das England, Schottland und Wales sowie Nordirland umfasst, hat jedes Land ein eigenes Bildungssystem und eine eigene Gesetzgebung. Entsprechend bestehen Unterschiede im Aufbau und in der Verwaltung der Bildungssysteme. Die Gesetzgebung in Wales lehnt sich relativ eng an die englische an. Man spricht daher von den Bildungssystemen in „England und Wales“. Die Kommission konzentriert sich im Bericht auf England und damit implizit auch auf Wales.

²⁹⁰ Vgl. Twining 1994.

²⁹¹ Vgl. Sheldrake/ Vickerstaff 1987; Senker 1992.

²⁹² Vgl. Hillage et al. 2000, S. 31 f.

nal Advisory Group on Continuing Education and Lifelong Learning und die *National Skills Task Force*.²⁹³

Mit der Veröffentlichung eines weiteren Weißbuches zur beruflichen Bildung Mitte 2003 wurde eine neue Reformwelle angestoßen.²⁹⁴ Ausgehend von dem Befund, dass Großbritannien Defizite in der Qualifikation der Beschäftigten aufweist, wird das Ziel formuliert, dass jeder Arbeitgeber Anspruch auf die für die betrieblichen Abläufe notwendigen Qualifikationen seiner Mitarbeiter und jedes Individuum Anspruch auf die Qualifikationen, die seine Beschäftigungsfähigkeit sichern, erhalten sollen. Daher sollen unter anderem für die Arbeitgeber mehr Wahlmöglichkeiten zur Qualifizierung ihrer Mitarbeiter geschaffen und die Informationen über Lernangebote verbessert werden. Erwachsene sollen eine Garantie für eine gebührenfreie berufliche Qualifizierung auf dem NVQ-Niveau-2 erhalten. Zudem soll der Lebensunterhalt für Lerner erstmals durch öffentliche Zuschüsse und Darlehen gefördert werden.

Die Vielfalt dieser Entwicklungen und Aktivitäten zeichnet sich weder durch Transparenz, Kohärenz, Kontinuität noch Stabilität beruflicher Aus- und Weiterbildung aus. Es kann daher in Großbritannien nach wie vor kaum von der Existenz eines geschlossenen Systems der Berufsbildung gesprochen werden. Eher ist das Bild eines unübersichtlichen und durch ständige Veränderungen gekennzeichneten Flickenteppichs an Berufsbildungsakteuren und Regelungsinstanzen zutreffend.²⁹⁵

Dementsprechend setzt lebenslanges Lernen in England auf einem fragmentarischen Berufsausbildungssystem auf. Die weitgehend standardisierte allgemeine Ausbildung im Rahmen der Schulpflicht mündet für die Jugendlichen in eine (heterogene) Vielzahl von Möglichkeiten: Verbleib im Schulsystem, *Further Education College* mit berufsbildenden Kursen, öffentlich gefördertes *Work Based Learning* wie z.B. *Modern Apprenticeship*, betriebsspezifische Ausbildung, direkter Übergang in ein Beschäftigungsverhältnis und vergleichsweise häufig Arbeitslosigkeit.²⁹⁶

Von zunehmender, wenn auch insgesamt noch geringer Bedeutung sind die *Modern Apprenticeships*. Hierbei wird an die frühere Form der beruflichen Erstausbildung in England angeknüpft, die seit Mitte der 90er Jahre von der Regierung wieder verstärkt gefördert und mit der Schaffung der *Modern Apprenticeships (MA)* neu strukturiert wird. Um mehr jungen Menschen ein MA zu ermöglichen, wurde 1997/ 98 neben dem bisherigen MA (jetzt *Advanced*

²⁹³ Im Jahre 1998 wurden das Green Paper *The Learning Age* und im Jahre 1999 das White Paper *Learning to Succeed* publiziert und nationale Qualifizierungsziele formuliert.

²⁹⁴ Vgl. DfES 2003.

²⁹⁵ Vgl. Keep 1991; Vgl auch Finegold 1991.

²⁹⁶ Seit Einführung der New Deal-Programme nach der Regierungsübernahme durch New Labour konnte die Jugendarbeitslosigkeit reduziert werden.

MA) das *Foundation MA* geschaffen, das weniger anspruchsvolle Qualifikationen vermittelt und dadurch mehr Jugendlichen einen Ausbildungsabschluss ermöglicht.

Inzwischen haben sich die Gewichte zwischen beiden Formen der *Apprenticeships* verschoben. Während im März 1999 noch 126.500 Jugendliche in England ein *Advanced MA* absolvierten, lag die Beteiligung im März 2001 bei 123.800. Demgegenüber stieg die Beteiligung an der *Foundation MA* deutlich an. Im März 1999 nahmen 27.800 Jugendliche teil, im März 2001 waren es bereits 89.600.²⁹⁷ Die meisten dieser Ausbildungen (70%) finden in privaten Unternehmen statt.²⁹⁸

Die betriebsspezifische Ausbildung verliert als alternative Ausbildungsform an Bedeutung. 1997 hatten nur noch für 2,2% der 16-Jährigen und 5,6% der 18-Jährigen diese Form gewählt.²⁹⁹ Rückläufig ist ebenfalls die Zahl der Jugendlichen, die nach der allgemeinbildenden Schule direkt in ein Beschäftigungsverhältnis eintreten.

Im Bereich des Weiterbildungsengagements der Betriebe liegt Großbritannien mit einem Anteil von 86% weiterbildungsaktiver Unternehmen nach Dänemark, Schweden und den Niederlanden an vierter Stelle in der EU.³⁰⁰ Dies trifft mit 85% auch auf die Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen (10 bis 49 Beschäftigte) zu. Weiterbildungspläne liegen in 64% der weiterbildenden Betriebe vor, gefolgt von Irland mit 42%.³⁰¹

Die Bildungsbeteiligung ist, wie in den meisten Industrieländern, in den letzten Jahren mit Ausnahme der allgemeinen Erwachsenenbildung leicht angestiegen, und zwar von 74% im Jahre 1997 auf 76% im Jahre 2002.³⁰² Betrachtet man die Beteiligung nach Altersgruppen, so ergibt sich ein für viele Industrieländer typisches Bild. Insbesondere Ältere nehmen die Chance des (institutionalisierten) Weiterlernens in geringerem Umfang wahr. Ihr Anteil lag im Jahre 2002 in der Gruppe der 50- bis 59-Jährigen mit 74% zwei Prozentpunkte unter dem Durchschnitt. Er ging bei den über 50-jährigen deutlich zurück. Die Beteiligungsquote stieg deutlich mit der Ausgangsqualifikation (ohne berufliche Qualifikation: 29%; höchstes Qualifikationsniveau: 94%).

1996/ 1997 wurden in Großbritannien (ohne die Bewertung der aufgewendeten Zeit als sog. Opportunitätskosten) 12,2 Mrd. £ in Weiterbildung investiert. Die Unternehmen trugen hieran einen Anteil von 87%, der Staat von 12% und die Teilnehmer von 1%.³⁰³ Vom finanziellen Volumen her ist die berufliche Weiterbildung damit – im Gegensatz zu Deutschland – bedeu-

²⁹⁷ Vgl. DfES 2001, S. 51.

²⁹⁸ Vgl. Anderson/ Metcalf 2003, S. 7.

²⁹⁹ Vgl. Twining 2000, S. 71.

³⁰⁰ Vgl. Grünewald/ Moraal/ Schönfeld 2003.

³⁰¹ Vgl. ebenda.

³⁰² Vgl. Fitzgerald/ Taylor/ LaValle 2003.

tender als die Erstausbildung, für die in Großbritannien im Jahr 1996/ 97 ein Investitionsvolumen von 2,966 Mrd. £ aufgewendet wurde.

3.2.2 Ausgewählte Elemente der Lernlandschaft in Großbritannien

Zertifizierung beruflicher Qualifikationen (National Vocational Qualifications)

Eine gemeinsame Klammer sowohl der unterschiedlichen beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen als auch der Aus- und Weiterbildung bilden die *National Vocational Qualifications* (NVQs).³⁰⁴ 1986 wurde in England und Wales der *National Council for Vocational Qualifications* (NCVQ)³⁰⁵ mit dem Ziel geschaffen, auf der Basis von „Kompetenzen“ die beruflichen Qualifikationen zu standardisieren. Mit Kompetenzen sind solche Fähigkeiten gemeint, die eine Arbeitskraft im Rahmen ihrer praktischen Arbeit nachweisen kann. Es wurde damit eine bewusste Standardisierung im Hinblick auf das Ergebnis und nicht im Hinblick auf die Art und Weise des Wissenserwerbs angestrebt. Akkreditierte NVQs gibt es für fünf Niveaustufen, die als national anerkannte Berufsqualifikationen oder Befähigungsnachweise gelten.

Die Besonderheit der NVQs kann darin gesehen werden, dass Arbeitnehmer kein systematisches Ausbildungsprogramm absolvieren müssen, um ein bestimmtes NVQ-Niveau zu erlangen, sondern dieses auch auf der Basis von Wissen, das aus langjähriger Berufserfahrung resultiert, erwerben und sich bestätigen lassen können. Sie können ihre Kompetenz direkt für das Niveau prüfen lassen, das ihrem gegenwärtigen Leistungsstand entspricht. Für lebenslanges Lernen ist der Ansatz der NVQs insbesondere interessant, weil er durch drei Merkmale ausgezeichnet wird: 1) gemessen wird praktische Kompetenz auf der Grundlage eines Befähigungsnachweises, 2) der Unterricht wird in Form von strukturierten Modulen erteilt, wodurch der Kompetenzerwerb in abgeschlossene Lern- bzw. Prüfungseinheiten zerlegbar ist und 3) der kumulative Erwerb von Abschlüssen wird ermöglicht.

Die mit der Ergebnis-Orientierung einhergehende Flexibilität korrespondiert allerdings mit einer weit verzweigten und heterogenen Struktur von Bildungsanbietern und –methoden, wodurch die Transparenz des Systems erheblich beeinträchtigt wird. So gibt es in England beispielsweise neben den privaten Unternehmen ca. 500 Colleges und einige hundert *Managing Agents* sowie private Bildungsorganisationen, die sich z.T. ergänzen oder miteinander konkurrieren.

³⁰³ Vgl. Atkinson 1999, S. 52.

³⁰⁴ Vgl. zum Folgenden Backes-Gellner 1996, S. 99 ff.

³⁰⁵ Ausgangspunkt dieser Entwicklung war der de Ville Report „Review of Vocational Qualifications in England and Wales“ (zitiert in Raggatt 1991), der eine Vielzahl von Problemen des britischen Berufsausbildungssystems aufzeigte.

Standard für die betriebliche Qualifikationsentwicklung (*Investors in People*)

1990 wurde mit *Investors in People* (IiP) ein nationaler Standard für die Qualifikationsentwicklung in Unternehmen geschaffen.³⁰⁶ Der IiP-Standard beruht auf vier Grundanforderungen: 1) Vertragliche Bindung des Unternehmens, in seine Beschäftigten zu investieren, 2) Planung, welche Qualifikationen benötigt werden und welche Beschäftigten und Teams qualifiziert werden müssen, 3) Umsetzung des Qualifizierungsplans und 4) Evaluierung.

IiP-Standards werden durch *Investors in People UK*, eine vom *Department for Education and Skills* (DfES) finanzierte öffentliche Einrichtung weiter entwickelt. Seit Veröffentlichung des Standards sind 29.000 Einrichtungen zertifiziert worden, davon ca. 11.000 kleine und mittlere Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten. Die zertifizierten Unternehmen beschäftigen ca. 5,5 Mio. Personen. Dies entspricht etwa 25% der Beschäftigten in Großbritannien.

IiP wird öffentlich gefördert. Seit 1994/ 95 werden jährlich inflationsbereinigt 2 Mio. £ vom DfES für die Durchführung des Programms *Investors in People* zur Verfügung gestellt.³⁰⁷

Career Development Loans (CDL) sind Kredite, die an Personen vergeben werden, die an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen wollen.³⁰⁸ Die Kredite werden von privaten Banken auf Antrag bedarfsorientiert in Höhe von 300 £ bis 8.000 £ gewährt. Es werden verschiedene Arten beruflicher Qualifizierung gefördert: Manager- und Technikerkurse, Kurse zur Erreichung von NVQs, Kurse an der Open University und die Teilnahme an Post-Graduate Programmen. Dies können Teilzeit-, Vollzeit- aber auch Fernlehrgänge sein. Gefördert werden Personen, die älter als 18 Jahre sind.

Die Förderung wird für maximal zwei Jahre gewährt. Die Förderung umfasst 80% der Gebühren sowie der sonstigen Ausgaben im Zusammenhang mit der Qualifizierungsmaßnahme. Hierzu gehören z. B. Kosten der Lehrbücher, Fahrtkosten sowie Kinderbetreuung. Bei Arbeitslosen können 100% der Gebühren kreditfinanziert werden. Bei Vollzeitkursen kann der Kredit auch zur Finanzierung des Lebensunterhalts dienen.

Die Rückzahlung beginnt einen Monat nach Abschluss bzw. vorzeitiger Beendigung der Qualifizierungsmaßnahme in vorher festgelegten Raten. Im Falle von Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfebezug kann mit der Rückzahlung bis zu maximal 17 Monate ausgesetzt werden.

Seit Bestehen der CDL im Jahre 1988 wurden bis 2000/ 2001 über 150.000 Kredite vergeben. Im Jahr 2000/ 2001 wurden über 18.000 Teilnehmer neu in die Förderung aufgenommen.

³⁰⁶ Vgl. *Investors in People UK* 2002.

³⁰⁷ Vgl. DfES 2002, S. 15.

³⁰⁸ Vgl. Atkinson 1999, S. 48.

men.³⁰⁹ Die öffentliche Förderung durch das DfES, die sich auf die Übernahme der Zinsen bis zu Beginn der Rückzahlung der Kredite durch die Teilnehmer beschränkt, betrug im Jahre 2001/ 2002 15 Mio. £.³¹⁰

CDL sind ein Instrument für die Bildungsförderung nach Abschluss der allgemeinbildenden Schule in Großbritannien. Bildungsförderung wird als notwendiges Instrument aufgefasst, um Liquiditätsengpässe der Bildungsteilnehmer auszugleichen. Von ihnen wird ein hohes Maß an Eigenverantwortung erwartet. Dies betrifft die Rückzahlung der Kredite, die auf jeden Fall erfolgen muss, und die individuelle Verantwortung bei der Auswahl des Anbieters. So ist der Kredit auch dann zurückzuzahlen, wenn die Qualifizierungsmaßnahme vorzeitig abgebrochen wird oder der Anbieter den Kurs nicht beendet.

Open University

Die *Open University (OU)*, die bereits 1969 gegründet wurde, ist mit ca. 200.000 Studierenden die größte Universität Großbritanniens und gleichzeitig der größte Weiterbildungsanbieter.

An der OU werden verschiedene Kurse, die zu unterschiedlichen Abschlüssen führen, angeboten: offene Kurse ohne Zertifikat, Diplomkurse und Zertifikatskurse, Kurse auf Bachelor- und auf Master-Niveau.

Die Besonderheit der OU besteht einerseits in ihrem offenen Zugang. Ca. 40% der Lerner verfügen nicht über eine Qualifikation, die zum Studium an einer anderen Hochschule berechtigen würde. Zum anderen können die Studienzeiten so gewählt werden, dass Familie, Arbeit und Studium miteinander in Einklang gebracht werden können.

Das Budget der OU betrug im Studienjahr 2000/ 2001 290 Mio. £. Die öffentlichen Zuschüsse machten mit 142,7 Mio. £ fast 50% aus. Die Einnahmen aus Studiengebühren betrugen ca. 81 Mio. £ (knapp 28% des Budgets). Die restlichen 66,3 Mio. £ wurden durch Verkäufe von Lehrmaterialien und sonstige Einnahmen erzielt.

Förderung und Betreuung der Qualifizierung in KMU (Small Firm Development Account)

Mit den *Small Firm Development Accounts (SFDA)* wird das Ziel verfolgt, die Qualifizierung von Beschäftigten in kleinen Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten zu fördern. Das Programm ist zunächst als regionales Modellprojekt in Leicestershire und Lincolnshire im Laufe des Jahres 2001 gestartet worden. Um in den Genuss der öffentlichen Förderung zu

³⁰⁹ Vgl. Verry 2003, S. 171.

kommen, muss ein Unternehmen sich beim *Centre for Enterprise (CfE)*³¹¹ registrieren lassen und dort ein Weiterbildungs-“Konto“ einrichten. Das Unternehmen wird dann von einem Qualifizierungsberater des CfE besucht und bestellt einen internen *Training Champion*, der die Weiterbildungsaktivitäten des Unternehmens konzipieren und weiter entwickeln soll. Dieser Mitarbeiter muss nicht der Leitungsebene angehören. Er hat die Aufgabe, unter Anleitung des Qualifizierungsberaters einen Workshop durchzuführen, dessen Ziel die Ermittlung des Qualifizierungsbedarfs seines Unternehmens sowie die Aufstellung eines Qualifizierungs- und Entwicklungsplanes ist. Dieser Qualifizierungs- und Entwicklungsplan wird mit dem CfE abgestimmt. Für einen erfolgversprechenden Qualifizierungs- und Entwicklungsplan erhält das Unternehmen zur Deckung der Kosten des Trainingplans 500£ erstattet. Für die Kosten der Qualifizierungsmaßnahmen kommt zunächst das Unternehmen selbst auf. Nach Abschluss des Projektes werden ihm durch das CfE 50% der Kosten, maximal jedoch £ 150 pro Mitarbeiter, erstattet.

Der SFDA-Modellversuch kann als erfolgreich bezeichnet werden. In dem Modellprojekt in Leicestershire und Lincolnshire konnten bis Anfang 2003 bereits 350 Unternehmen für die SFDA interessiert werden. Es wurden 280 Workshops zur Ermittlung eines Qualifizierungs- und Entwicklungsplanes durchgeführt und 230 dieser Pläne vom CfE genehmigt. Im Durchschnitt hatten die beteiligten Unternehmen 20 Beschäftigte, von denen durchschnittlich 11 Beschäftigte in den Qualifizierungs- und Entwicklungsplan einbezogen waren. Pro Qualifizierungs- und Entwicklungsplan betrugen die Kosten durchschnittlich 3.000 £ pro Betrieb und 270 £ pro Arbeitnehmer. Die Verknüpfung von finanziellen Anreizen und intensiver Betreuung scheint ein wesentlicher Faktor für den Erfolg des Modellprojekts zu sein. Insbesondere durch das Zusammenwirken des externen Qualifizierungsberaters und des internen *Training Champion* kann ein notwendiger betriebsspezifischer Qualifizierungsbedarf ermittelt und ein angemessener Qualifizierungs- und Entwicklungsplan erarbeitet werden.

Bildungskonten (Individual Learning Accounts)

³¹⁰ Vgl. DfES 2002, S. 15.

³¹¹ Bei dem CfE, das im Jahre 1998 gegründet wurde, handelt es sich um ein gemeinnütziges Unternehmen, zu dessen Aufgaben Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit der beruflichen Weiterbildung gehören.

In Großbritannien wurde 1998 mit der Erarbeitung eines Programms zur landesweiten Einführung von individuellen Bildungskonten (*Individual Learning Accounts - ILAs*) begonnen.³¹² Zu diesem Zweck wurden zunächst 13 regionale Pilotprojekte durchgeführt. Ein Gesetz zur landesweiten Einführung von Bildungskonten wurde im September 2000 verabschiedet. Ziel war es, bis März 2002 eine Mio. Konten einzurichten. Hierzu berechtigt war jede Person über 19 Jahren.

Die Konten wurden bei einer von der Regierung beauftragten Organisation geführt. Interessenten konnten sich bei dieser Organisation telefonisch oder via Internet registrieren lassen. Sie erhielten dann eine individuelle Kontonummer sowie Informationen zur Nutzung des Bildungskontos. Die Individuen mussten sich zu einem Beitrag von 25 £ verpflichten, damit der Anspruch auf den staatlichen Zuschuss von 150 £ dem Konto gutgeschrieben werden konnte. Es handelte sich um virtuelle Konten, d. h. die öffentliche Förderung wurde direkt an die Weiterbildungsträger geleistet, wenn deren Angebote von Konteninhabern in Anspruch genommen wurden.

Nach Abschluss der Erprobungsphase, in der bei Nutzung eines Weiterbildungsangebots eine pauschale öffentliche Förderung von 150 £ erfolgte (sofern der Teilnehmer sich mit mindestens 25 £ selbst beteiligte), wurde die Höhe der öffentlichen Förderung an den Lerninhalten bemessen. Maßnahmen im Bereich der Informations-Technologie, der Alphabetisierung und der allgemeinen Grundbildung wurden mit bis zu 80% der Kosten des jeweiligen Kurses öffentlich gefördert (maximal 200 £), andere berufliche Maßnahmen bis zu 20% (maximal 100 £). Unternehmen konnten sich an der Finanzierung beteiligen, indem sie die Finanzierungsanteile für ihre Beschäftigten übernahmen.

Die Guthaben auf dem Konto waren ausschließlich für Bildungszwecke zu verwenden, die nicht betrieblich veranlasst waren. Sie wurden nur für Maßnahmekosten eingesetzt.

Während 1998/ 99 erst 1 Mio. £ öffentlicher Zuschüsse für die ILAs bereitgestellt wurden, betrug die Förderung 2000/ 2001 bereits 72 Mio. £ und wuchs 2001/ 2002 schließlich auf 223 Mio. £ an.

In der zweiten Jahreshälfte des Jahres 2002 bestanden fast 3 Mio. individuelle Lernkonten, womit die ursprünglich anvisierte Zahl von 1 Million Konten bei weitem überschritten war. Aus finanzpolitischen Gründen und wegen zahlreicher Missbräuche durch Weiterbildungsanbieter wurde das Programm Ende 2002 ausgesetzt.³¹³ Als gravierender Mangel wurde konstatiert, dass an die Auszahlung der öffentlichen Zuschüsse an die Träger keine Qualitätskriterien geknüpft waren. Die flächendeckende Einführung der ILAs in Großbritannien innerhalb

³¹² Vgl. Cheesman 2002 a; Vgl. auch Stroka 2002 a.

³¹³ Vgl. Stroka 2002 b, S. 6.

kurzer Zeit hätte weiter ein parallel aufzubauendes Beratungsnetz erfordert und damit zu deutlich höheren Kosten geführt.

Ungeachtet der negativen Erfahrungen wird in Großbritannien eine Neuauflage des Programms erwogen, da es sich bei allen Problemen als das bisher erfolgreichste Anreizsystem für die Beteiligung auch einkommensschwächerer und bildungsferner Gruppen an lebenslangem Lernen erwiesen hat.

In ihrem jüngsten Whitepaper über Qualifizierungsstrategien vom Juli 2003³¹⁴ setzt die britische Regierung in ihrem Konzept von lebenslangem Lernen einige neue Akzente. So strebt sie eine nachhaltige Verbesserung des Informationsstandes der Arbeitgeber über die Qualität der lokalen Qualifizierungsangebote durch ein Arbeitgeberhandbuch für gute Trainingsangebote (Employer Guide to Good Training) an. Zugleich möchte die Regierung ein darüber hinausgehendes Unterstützungssystem für Arbeitgeber einrichten, das mit Bildungsangeboten für Unternehmer und Manager insbesondere von Klein- und Mittelunternehmen verknüpft sein soll, welche die Management- und Führungskompetenzen dieser Zielgruppe verbessern sollen. Dieser Ansatz verbindet sich mit der Absicht, die Netzwerke von Bildungsexperten der Gewerkschaften auszuweiten und zu stärken, um über sie die niedrig qualifizierten Beschäftigten zu erreichen und zum Lernen zu motivieren.

Neue Akzentsetzungen finden sich ebenfalls bei der Finanzierung lebenslangen Lernens. So soll für gering Qualifizierte der gebührenfreie Zugang zu Lernangeboten garantiert werden, die es ihnen ermöglichen, mindestens das Qualifikationsniveau der Ebene 2 (level 2 qualification) zu erreichen. Zugleich sollen den kleinen und mittleren Unternehmen die Kosten ersetzt werden, die ihnen durch die bildungsbedingte Abwesenheit von Beschäftigten entstehen. Auch soll in den Sektoren oder Regionen, in denen Qualifikationen der Niveaustufe 3 (level 3) knapp sind, die staatliche Unterstützung für die Lernenden, die das Niveau anstreben, erhöht werden. Schließlich ist vorgesehen, für Erwachsene, die erstmals die zweite Qualifikationsstufe anstreben, und für junge Erwachsene, welche erstmals die dritte Qualifikationsstufe erwerben wollen, probeweise eine neue Form eines Zuschusses (adult learning grant) einzuführen. Um den Kreis der Anbieter zu erweitern, sollen auch private Anbieter, die besondere und besonders qualitätsvolle Lernprogramme anbieten, in den Genuss öffentlicher Förderung kommen.

Das Lehrlingsystem (modern Apprenticeship) soll als beruflicher Bildungsweg von höchster Qualität gestärkt und ausgeweitet werden. Durch Anhebung des Zugangshöchalters soll dieser Bildungsweg zunehmend auch für Erwachsene geöffnet werden. Weitere im Bereich der institutionellen Rahmenbedingungen angesiedelte Maßnahmen, die geplant sind, umfas-

³¹⁴ Vgl. Secretary of State of Education and Skills 2003, S. 13 ff.

sen die Modularisierung und beschleunigte Akkreditierung von Programmen, die Verknüpfung der absolvierten Module mit Leistungspunkten (Credits) und die Führung einer Art Bildungspass.

3.2.3 Zusammenfassende Bewertung

Lebenslanges Lernen stellt sich in Großbritannien als stark fragmentiertes Gebilde dar, das durch vielfältige öffentlich geförderte Maßnahmen gekennzeichnet ist. Die Durchführung und Förderung von Projekten wird kurzatmig betrieben und ist einem sehr raschen Wandel unterworfen. Deshalb ist eines der Hauptprobleme die mangelnde Transparenz und vermutlich auch eine gewisse Skepsis in der Bevölkerung gegenüber der Vielzahl von Institutionen. Trotzdem führt die Organisation Lebenslangen Lernens in Großbritannien zu einer im internationalen Vergleich hohen Bildungsbeteiligung.³¹⁵ Diese wird insbesondere auch darauf zurückgeführt, dass es aufgrund der Unzulänglichkeiten des Berufsausbildungssystems einen enormen Nachholbedarf im Bereich des Weiterlernens gibt.³¹⁶ Mit der Veröffentlichung des Weißbuches zur Beruflichen Bildung Mitte 2003 soll jedoch eine Reform des Lebenslangen Lernens in Großbritannien angestoßen werden, die auf eine kontinuierliche Entwicklung abzielt.

Ein Teil dieses Erfolges kann auch auf die institutionelle Ausgestaltung der öffentlichen Weiterbildungsförderung und einiger weniger, vergleichsweise erfolgreicher Maßnahmen zurückgeführt werden. So ist die Existenz einer hohen Zahl von britischen Unternehmen mit Weiterbildungsplänen sicherlich auch auf die institutionelle Ausgestaltung der öffentlichen Förderung zurückzuführen. Nicht nur ist die öffentliche Zuwendung im Rahmen der *Small Firm Development Accounts* oder der *Investors in People*-Initiative an die Erstellung eines Qualifizierungsplans geknüpft. Es werden auch zusätzlich inhaltliche Unterstützungen geboten wie beispielsweise bei der Entwicklung von Weiterbildungsplänen kleiner und mittlerer Unternehmen im Rahmen des *Small Firm Development Account*.

Da mit den NVQs nicht nur eine Standardisierung von Aus- und Weiterbildung und damit Lebenslangem Lernen angestrebt wird, sondern diese darüber hinaus auch eine Zertifizierung von am Arbeitsplatz erlernten Kompetenzen beinhaltet, kann man bei der Gestaltung des Lebenslangen Lernens in Deutschland, das im Unterschied hierzu bisher stärker Input bzw. Maßnahme orientiert zertifiziert und damit informelles, betriebsnahes Lernen bzw. die hiermit am ehesten ansprechbaren Beschäftigtengruppen weniger im Fokus hat, von den britischen

³¹⁵ Vgl. zur Beteiligung am Lebenslangen Lernen im internationalen Vergleich Grünwald/ Moraal/ Schönfeld 2003.

³¹⁶ Vgl. Backes-Gellner 1996, S. 302 f.

Experimenten lernen. In der Praxis ist das System der NVQs mit seinen vielen Ausdifferenzierungen und ständigen Änderungen allerdings weniger vorbildlich, da es zu komplex und unübersichtlich ist.

Durch das Programm *Small Firm Development Accounts* wurde mit einem spezifischen Förderinstrument die Zielgruppe kleiner und mittlerer Unternehmen erfolgreich angeregt, sich erstmals an Bildungsmaßnahmen zu beteiligen. Das Beispiel verweist auf die besondere Bedeutung einer begleitenden Betreuung neben der Bereitstellung finanzieller Ressourcen.

Zur nachhaltigen Förderung der Weiterbildungsanstrengungen in Unternehmen liefert die *Investors in People*-Initiative weiterführende Anregungen. Auch die *Open University* stellt eine besonders erfolgreiche Institution dar, da sie einen sehr breiten Zugang zu Lebenslangem Lernen schafft und gemessen daran damit großen Erfolg vorzuweisen hat.

Auch die negativen Erfahrungen Englands mit den *Individual Learning Accounts* sind aufschlussreich. So war das Programm insofern sehr erfolgreich, als es tatsächlich eine große Anzahl von Personen zum Lebenslangen Lernen motivieren konnte. Allerdings war die Ausgestaltung und die Einbettung in das Gesamtsystem der Lernlandschaft so unzureichend vorbereitet, dass es insbesondere aufgrund mangelnder Qualitätskontrollen zu Missbrauch kam, der letztlich zur Einstellung des Programms führte.

3.3 Dänemark - Von der Weiterbildung zum Lebenslangen Lernen

3.3.1 Gesellschaftlicher und bildungspolitischer Hintergrund

In Dänemark gilt Weiterbildung traditionell als öffentliche Aufgabe. Sie wird als Kernelement der Arbeitsmarktpolitik wie auch als präventive Sozialpolitik verstanden.³¹⁷

Dänemark ist eines der Länder in Europa, in dem der Staat besonders umfassend auf Regulierung, Gestaltung und Finanzierung des Lebenslangen Lernens einwirkt. Dabei haben die Sozialpartner von der Konzipierung bis zur Umsetzung starken Einfluss.³¹⁸ Die historisch gewachsene und gesellschaftlich anerkannte Sozialpartnerschaft trägt in besonderer Weise dazu bei, dass Bildungsreformen von der Gesellschaft akzeptiert, umgesetzt und auch nachhaltig wirksam werden.

Im Jahre 1999 hat Dänemark für sein innovatives Berufsbildungssystem den Carl Bertelsmann-Preis erhalten. Damit ist eine (Berufs-) Bildungslandschaft gewürdigt worden und international auch stärker in den Blick geraten, die in den zurückliegenden Jahren durch zahlreiche und weitreichende Reformen nachhaltig in Richtung eines Systems Lebenslangen Lernens verändert worden ist.³¹⁹

Für die Reformen der 80er Jahre war es das wichtigste Ziel, die Anpassungsfähigkeit des Aus- und Weiterbildungssystems an die sich verändernden beruflichen Anforderungen des Arbeitsmarktes zu erhöhen. Die öffentlichen Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen wurden Ende der 80er Jahre dezentralisiert, ein neuer staatlicher Bildungsfinanzierungsmechanismus eingeführt, der Wettbewerb zwischen den Schulen gestärkt und die Lehrpläne für die berufliche Aus- und Weiterbildung vereinfacht.

In den 90er Jahren ging es in erster Linie darum, die Freiräume und Lernmöglichkeiten der Individuen im Bildungswesen zu stärken. Als Antwort auf die soziale Ausgrenzung insbesondere von Ausbildungsabbrechern wurde 1993 ein bildungspolitisches Programm gestartet, das den Abschluss der allgemeinen Schul- und Berufsausbildung für alle Jugendlichen zum Ziel hat. In den Jahren 1996 und 1999 wurden die gewerbliche und die technische Berufsausbildung modernisiert.

³¹⁷ Vgl. ausführlich Hansen 1999.

³¹⁸ Vgl. Haak 2003, S. 13.

³¹⁹ Vgl. Gade 2001, S. 59 ff.

Im Jahr 2001 wurde schließlich eine umfassende Reform der Erwachsenenbildung in Kraft gesetzt.³²⁰ Mit dieser Gesetzesinitiative wurde ein Erwachsenenbildungssystem eingeführt, das den Lernenden grundsätzlich die Möglichkeit bietet, die gleichen Qualifikationen wie im primären Bildungswesen zu erwerben, und zwar unter Anrechnung der Kompetenzen, die sie in Ausübung der Berufstätigkeit erworben haben. Die Reform zielt darüber hinaus auf eine Verbesserung der Grundqualifikationen (Lesen, Schreiben, Rechnen) und der Bildungschancen von Erwachsenen mit niedrigen Bildungsabschlüssen. Sie gewährt den Lernwilligen zudem einen gesetzlichen Beurlaubungsanspruch, der zugleich mit einem Rückkehrrecht verknüpft ist.

Berufsbildungsmaßnahmen werden in Dänemark in einem einheitlichen und flächendeckenden System angeboten. Durch die berufliche Erstausbildung (*Erhvervsuddannelse – EUD*) mit alternierenden Praktikums- und Schulperioden werden ca. 90% der gesamten Erstausbildung außerhalb der Hochschulausbildung abgedeckt. Sie ist zweistufig in Grund- und Hauptverlauf gegliedert. Parallel hierzu können Aufbaukurse belegt werden, die bis zur Studienbefähigung führen können. Für Jugendliche, die die Anforderungen der Berufsausbildung nicht erfüllen, gibt es die Berufsgrundausbildung (*Erhvervsgrunduddannelse - EGU*), die sich insbesondere an dem individuellen Bedarf des Lerners ausrichtet. Ein Wechsel in die Berufsausbildung muss jederzeit möglich sein.

Die institutionellen Grundlagen des lebenslangen Lernens sind in Dänemark breit gefächert. Zum einen gibt es ein Angebot an allgemeinbildenden Fächern wie Allgemeiner Erwachsenenunterricht (*Almen voksenuddannelse - AVU*), Höheres Vorbereitungsexamen (*Højere forberedelseseksamen - hf*), Vorbereitender Erwachsenenunterricht (*Forberedende voksenuddannelse - FVU*), Sprachunterricht für Einwanderer und die hier besondere Form der Volkshochschule. Zum anderen haben Erwachsene die Möglichkeit, eine Berufsausbildung auf unterschiedlichen Niveaus zu absolvieren, und zwar in der Arbeitsmarktausbildung (*Arbejdsmarkedetsuddannelse – AMU*), der Erwachsenenberufsausbildung (*Voksenerhvervsuddannelse*) und der Offenen Ausbildung (*Åben uddannelse - AU*). Die Erwachsenenbildung ist auf spezielle Bedürfnisse der Zielgruppen zugeschnitten. Die Maßnahmen richten sich an den bisherigen (beruflichen) Erfahrungen der Lerner aus und nehmen auf deren durch die Berufstätigkeit bedingte zeitliche Belastungen Rücksicht.

Die Struktur der Bildungsanbieter in Dänemark ist sehr heterogen. Im Bedarfsfall kann der Staat im Anbieterbereich eingreifen und einzelne Institutionen unterstützen. Durch eine Registrierung aller Lernangebote des Landes wird die Transparenz dieser vielfältigen Angebotslandschaft gefördert, was sich positiv auf die Nachfrage auswirkt. In jüngster Zeit werden Bil-

³²⁰ Vgl. Cordt 2002, S. 37 ff.

derungseinrichtungen wie z.B. die Berufsschulen verstärkt zu Kompetenzzentren ausgebaut. Darüber hinaus werden die Berufsschulen wie Betriebe geführt, die eigenständig wirtschaften und hinsichtlich der staatlichen Zuschüssen nach ihrer Leistung bemessen werden. Dies heißt konkret, dass die Berufsschulen einen bestimmten Geldbetrag für jeden im vergangenen Schuljahr zum Erfolg geführten Schüler erhalten (Taximetersystem). Um zu vermeiden, dass die Erfolgsquote durch abgesenkte Anforderungen gesteigert wird, sind nationale Bildungsstandards vorgegeben.

Der Bildungsstand der dänischen Bevölkerung ist inzwischen einer der höchsten in der Europäischen Union. So hatten 80% der Bevölkerung im Jahr 1997 einen Bildungsgang auf dem Niveau der Sekundarstufe II oder höher abgeschlossen. Das erklärte Ziel der dänischen Regierung ist die weitere Anhebung des Bildungsniveaus. Danach sollen 95% aller jungen Menschen in Dänemark einen Abschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe II und 50% einen tertiären Bildungsabschluss erwerben.³²¹

Das große Engagement des Staates wird auch anhand der Ausgabenvolumina deutlich, die jährlich von den beteiligten Akteuren in das Bildungssystem investiert werden. Danach machten im Jahr 2000 die Ausgaben des öffentlichen Sektors für das allgemeine und berufliche Bildungswesen 8,4% des Bruttoinlandsproduktes oder gut 15% der gesamten öffentlichen Ausgaben aus. Die öffentlichen Bildungsausgaben liegen damit deutlich über dem OECD-Durchschnitt. Die Bildungsausgaben des Privatsektors beliefen sich dagegen nur auf 0,3% des Bruttoinlandsproduktes. Damit ergibt sich bezüglich der gesamten Bildungsausgaben in Dänemark eine Verteilung von 96,5% auf den öffentlichen und 3,5% auf den privaten Sektor.³²² Mit knapp 49% des Bruttoinlandsprodukts hat das Land aber auch eine der höchsten Abgabenquoten aller Industrieländer.³²³

3.3.2 Ausgewählte Elemente der Lernlandschaft in Dänemark

Finanzierung der Weiterbildung

Weiter- und Erwachsenenbildung werden in Dänemark zum überwiegenden Teil mit öffentlichen Mitteln finanziert. Die staatliche Zuteilung dieser Mittel für Bildungsinstitutionen erfolgt nach dem so genannten Taximetersystem, das eine leistungsorientierte Finanzierung der Anbieter in Abhängigkeit von der Anzahl der erfolgreichen Nachfrager bzw. Kursteilnehmer in den unterschiedlichen Bildungsprogrammen vornimmt.

³²¹ Vgl. ebenda, S. 9.

³²² Vgl. ebenda; Vgl. auch OECD 2003.

Die meisten Bildungsmaßnahmen werden in staatlichen Berufsschulen gebührenfrei bereitgestellt, obgleich die Bedeutung von - nach wie vor - moderaten Teilnehmergebühren für Erwachsenen- und Weiterbildungskurse im Vergleich zu früheren Jahren deutlich zugenommen hat. Dabei sind Teilnehmergebühren um so wahrscheinlicher, je höher das Bildungsniveau der Maßnahme ist.

Zur Sicherung des Lebensunterhalts während einer Weiterbildungsmaßnahme existiert ein Förderinstrument Voksenerhvervsuddannelses (VEU), das Erwachsene, gleichgültig, ob sie beschäftigt oder arbeitslos sind, in Anspruch nehmen können. Sie erhalten Lohnersatz in Höhe der Arbeitslosenunterstützung (90% des Lohnes/ Gehalts).³²⁴ Des Weiteren werden bei Bedarf Zuschüsse zu den Fahrtkosten sowie für Unterkunft und Verpflegung gewährt. Daneben gibt es zum Teil ergänzende, zum Teil alternative Fördermöglichkeiten kleineren Umfangs. Alternativ können erwachsene Lernende eine Unterstützung nach dem Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU) beantragen. Hier erhalten sie maximal 3115 DKK pro Monat³²⁵ (etwa 400 Euro). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, individuell getragene Kosten für Weiterbildung von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzusetzen, sofern die Maßnahme dem Erhalt und der Erneuerung von Kompetenzen für die derzeit ausgeübte Tätigkeit dient.

Die Weiterbildung von Arbeitslosen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik wird über eine Arbeitsmarktabgabe in Höhe von z.Zt. 8% des Bruttoeinkommens erhoben, die der Arbeitgeber zu zahlen hat. Andere Maßnahmen werden aus dem allgemeinen Steuerhaushalt finanziert.

Ausbildungserstattungsfonds der Arbeitgeber

Der Auszubildendenvergütungsfonds der Arbeitgeber (*Arbejdgiversnes Elevrefusion - AER*) ist im Jahre 1977 per Gesetz eingeführt worden. Diese Umlage sichert jedem Arbeitgeber die Erstattung der Ausbildungskosten für die Zeiten der Ausbildung, die seine Auszubildenden außerhalb des Unternehmens in der Berufsschule oder in einem Praktikum verbringen. Bezweckt wird damit in erster Linie die Entlastung der Betriebe von Kosten, die entstehen, wenn die Auszubildenden nicht im Betrieb sind, und darüber die Stabilisierung der Bereitschaft der Betriebe, die betrieblichen Ausbildungsplätze und ein hohes arbeitsnahes Ausbildungsniveau sicher zu stellen. Die Ausbildungsrückerstattung hat mehrere Bestandteile. Ausgezahlt werden je nach Anlass: Lohnerstattung, Fahrtkosten, Praktikums- und Unter-

³²³ Vgl. BMF 2003, S. 392 ff.

³²⁴ Vgl. Cordt 2002, S. 27.

³²⁵ Vgl. SVU – Statens voksenuddannelsesstøtte <http://www.svu.dk/> v. 8.12.2003.

richtskosten sowie mobilitätsfördernde Leistungen (z. B. Mehrkosten bei Praktika im Ausland).³²⁶

Der AER fungiert als autonome Institution, welche die Rückzahlungs- und Zuschussordnungen verwaltet. Er wird von einem Vorstand geleitet, der sich unter einem unabhängigen Vorsitzenden paritätisch aus Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zusammensetzt. Die Finanzierung des Fonds erfolgt aus einer Umlage der Arbeitgeber und aus öffentlichen Zuschüssen. Für jeden vollzeitbeschäftigten Angestellten zahlt der Arbeitgeber einen im jährlichen Finanzgesetz festgelegten Betrag quartalsweise im Voraus. Der Betrag belief sich im Jahr 2003 auf 1.480 DKK. Der öffentliche Zuschuss entspricht dem Satz der öffentlichen Ausbildungsunterstützung für einen 20-jährigen Auszubildenden, der nicht bei den Eltern wohnt. Die Einnahmen des KER lagen 1998 bei 2,5 Mrd. und im Jahr 2002 bei 2,9 Mrd. DKK, die Ausgaben betragen jeweils 2,3 bzw. 2,7 Mrd. DKK.³²⁷

Öffentliche Förderprogramme für Personen mit besonderem Förderbedarf

Besondere Bedeutung für die Durchlässigkeit des Bildungssystems hat die Etablierung der öffentlichen Förderprogramme für Personen mit besonderem Förderbedarf. Ziel ist es, Lernern ohne formalen Bildungsabschluss zu ermöglichen, grundlegende Kompetenzen zu erwerben, die den Weg zu weiterführender Bildung und damit zur Wahrnehmung einer „Zweiten Chance“ zu öffnen.

In Dänemark haben die Erwachsenen die Möglichkeit, Grundwissen, das zu einer Berufsausbildung führen kann, im Rahmen der vorbereitenden Erwachsenenbildung (FVU)³²⁸ und der allgemeinen Erwachsenenbildung (AVU)³²⁹ nachzuholen. Die vorbereitende Erwachsenenbildung zielt auf die Entwicklung grundlegender Fähigkeiten wie Lese- oder Rechenkompetenz ab. Die Teilnahme an der Allgemeinen Erwachsenenbildung hat hingegen das Abschlussniveau der *Folkeskole*, also der 9. oder 10. Klasse zum Ziel. Hier können die Teilnehmenden entsprechende Prüfungen am Ende der Kurse ablegen.

Die Entwicklung der Teilnehmerzahlen im FVU- und AVU-Bereich zeigt, dass eine erhebliche Nachfrage nach allgemeinen Bildungsangeboten für Erwachsene besteht. Besonders die Einführung der vorbereitenden Erwachsenenbildung im Jahre 2001 konnte zusätzliche Bildungsinteressenten für den Erwerb grundlegender Kompetenzen gewinnen.

³²⁶ Vgl. www.atp.dk/AER-rapport2002/kort2.shtml vom 09.05.2003.

³²⁷ Vgl. www.aer.dk. Tabel1, Femarsoversigt, indtaegter, udgifter og omkostninger i. mio. kr.

³²⁸ Vgl. Hvad er FVU? Undervisningsministeriet 2003, www.uvm.dk.

³²⁹ Vgl. Hvad er almen voksenuddannelse? Undervisningsministeriet 2003, www.uvm.dk.

Etablierung neuer Lernformen

Die Reformbemühungen der letzten Jahre haben auch die Modernisierung der Lernformen mit einbezogen. So zeigt sich eine spezifische Reformentwicklung in der Didaktik und Methodik von Bildungsprozessen, die eine deutliche Schwerpunktverlagerung erkennen lässt. Die Reforminitiativen bezwecken nicht nur eine stärkere Verknüpfung von schulischem und betrieblichem Lernen, sondern auch eine Entwicklung vom Lehren zum Lernen, von der Qualifikation zur Betonung von Kompetenz, von schulischem Unterricht zu differenzierteren Unterrichtsformen, von einer alleinigen Sach- und Aufgabenorientierung zu einer Lernerorientierung.

Modularisierte Ausbildungs- und Fortbildungsgänge bieten den Lernenden mehr individuelle Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten und sollen sie in die Lage versetzen, ihren persönlichen Weg in der Aus- und Fortbildung selbstständig zu planen und umzusetzen. Ein zentrales Instrument sind hierbei die individuellen Bildungspläne.

Öffentliche Bildungsförderung bis zum Hochschulabschluss

Die umfassende, direkte und Eltern unabhängige öffentliche Bildungsförderung beruht in Dänemark auf zwei Säulen. Für Schüler und Studenten in der Erstausbildung gibt es die Öffentliche Ausbildungsunterstützung (Statens Uddannelsesstøtte - SU), für Erwachsene die Öffentliche Erwachsenenbildungsunterstützung (Statens Voksenuddannelsesstøtte - SVU). Mit der im Jahr 2001 eingeführten SVU wird das Ziel verfolgt, allen Erwachsenen zwischen 25 und 60 Jahren eine Ausbildung auf Volksschul- oder gymnasialem Niveau durch eine Unterhaltszahlung während der Bildungsmaßnahme zu ermöglichen. Die SVU trägt die Unterhaltskosten, die Förderung kann höchstens dem höchsten Satz des Arbeitslosengeldes entsprechen und längstens 80 Wochen gewährt werden. Das Fördervolumen betrug 2001 bereits 177 Mio. DKK und ist für 2004 mit 486 Mio. DKK angesetzt.

Regulierung und Finanzierung dezentraler Bildungsaktivitäten durch das Taximeter-system

Das Taximetersystem ist eine ziel- und ergebnisbestimmte Budgetzuweisung an die Bildungseinrichtungen. Es wurde seit 1990 schrittweise eingeführt.

Das Taximetersystem enthält vier Elemente der Budgetierung: eine Grundförderung, ein maßnahmen-/ teilnehmerbezogenes Budget sowie ein Verwaltungs- und ein Sachkostenbudget. Mit Ausnahme der Grundförderung werden diese Elemente auf der Grundlage von Kennzahlen kalkuliert, die leistungsorientiert sind. Aus dem Mengengerüst der Leistungen

und ihrer Taxierung ergibt sich der variable Anteil des Gesamthaushalts einer Bildungseinrichtung. Die Zuschüsse werden an Bildungseinrichtungen in öffentlicher oder privater Trägerschaft gezahlt.

Leistungen, die gleichwertige Kriterien erfüllen, werden in so genannten Taximetereinheiten mit festgelegten Zuschussbeträgen bedacht.

Dieses System ermöglicht eine dezentrale finanz- und bildungspolitische Steuerung der Bildungsaktivitäten. Aus staatlicher Sicht werden hierbei u.a. folgende Aspekte hervorgehoben: Ergebnisorientierte Steuerung nach Anzahl und Qualität der Ausgebildeten, schnelle und flexible Anpassung der Bildungsaktivitäten an strukturelle Veränderungen des Bedarfs (Wachstumsbranchen), Förderung der Anpassungsfähigkeit der Einrichtungen, normierte Steuerung aller Bildungseinrichtungen und relativ einfache, indirekte Beeinflussung der Leistung der Einrichtungen.

3.3.3 Zusammenfassende Bewertung

Das dänische System wird oft als Mittelweg zwischen eher schulbasierten nordischen Berufsbildungssystemen und den Ländern angesehen, in denen eine traditionelle Berufsausbildung mit vorwiegend berufspraktischer Ausbildung im Zentrum steht. Die Bildungslandschaft in Dänemark ist durch Dezentralisierung und Flexibilisierung der Programme, Individualisierung von Bildungswegen, Unterhaltszahlungen auch für Erwachsene beim Nachholen von Bildungsabschlüssen, einen Beurlaubungsanspruch mit Rückkehrrecht, ein Fondssystem für Teile der beruflichen Erstausbildung sowie eine gezielte Weiterbildung zur Verhinderung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Ein ausgeprägter gesellschaftlicher Bildungskonsens unterstützt das in großem Umfang staatlich finanzierte Weiterbildungssystem.

Bei der Entwicklung und Umsetzung der Bildungsreformen kommt der in Dänemark auf besondere Weise ausgeprägten Sozialpartnerschaft eine bedeutende Rolle zu. Im Zusammenwirken mit den Sozialpartnern ist es den dänischen Regierungen gelungen, die Bildungslandschaft in einen kontinuierlichen Reformprozess in ein System lebenslangen Lernens zu überführen.

Die Durchlässigkeit des dänischen Bildungssystems ist sehr hoch. Dies ist im Wesentlichen zurückzuführen auf die Einführung von individuellen Bildungsplänen auf die Möglichkeit des Erwerbs von Teil-, Doppel- und weiterführenden Qualifikationen in formalen Bildungsgängen, auf die Option von Aufbau- und Stützkursen innerhalb der Bildungsgänge, die weitreichende Orientierung am Lerner, die starke Verzahnung von Erst- und Weiterbildung sowie auf die Gewährung einer umfassenden individuellen finanziellen Förderung.

Die Reformprogramme der letzten Jahre haben im Rahmen nachhaltiger Veränderungen der Lernformen der individuellen Selbstverantwortung großes Gewicht eingeräumt. Die öffentlichen Förderprogramme eröffnen gerade auch Personen mit fehlenden oder niedrigen Bildungsabschlüssen den Weg zu einer „Zweiten Chance“ für ihre individuelle Entwicklung und für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Die umfassende öffentliche Finanzierung der Bildung für Schüler und Studenten in der Erstausbildung wie auch für Erwachsene fördert die Bildungsbeteiligung nachhaltig bis zum Hochschulabschluss. Die Förderung endet aber mit dem Hochschulabschluss. Eine weitere Subventionierung von Weiterbildung über dieses Abschlussniveau hinaus ist ausdrücklich ausgeschlossen.

Das starke finanzielle Engagement des dänischen Staates für ein mittlerweile voll entfaltetes System lebenslangen Lernens beruht auch auf der hohen Zahl kleiner Unternehmen und Selbstständiger, die ohne diese Hilfen gar nicht oder nicht in hinreichendem Umfang in Weiterbildung investieren würden (Marktversagen). Der hohe finanzielle Aufwand für die staatliche Förderung korrespondiert allerdings mit einer hohen individuellen Steuerbelastung, welche die Rentabilität privat finanzierter Anstrengungen beschneidet.

3.4 Schweden - Vertrauen in die Eigenverantwortung

3.4.1 Gesellschaftlicher und bildungspolitischer Hintergrund

Schweden ist nach wie vor ein Sozialstaat klassischer Prägung, der auf konsensuale Politikgestaltung unter Einbeziehung der Sozialpartner („Schwedisches Modell“) und ein hohes Maß an staatlicher Steuerung auch im Bildungswesen setzt. Staatliche Daseinsfürsorge vor allem im Bereich der Bildungspolitik wird als eine der wichtigsten politischen Aufgaben gesehen und akzeptiert.

Um dieser zentralen Aufgabe gerecht werden zu können, werden vergleichsweise beachtliche öffentliche Mittel eingesetzt. So wandte Schweden im Jahr 2000 13,6% aller öffentlichen Ausgaben und 6,7% seines Bruttoinlandsprodukts (im Vergleich Deutschland: 9,9% und 4,7%) für Bildung auf.³³⁰

Die Erwachsenenbildung ist integrierter Bestandteil des staatlichen Bildungssystems. Ihren Durchbruch erlebte sie im 19. Jahrhundert mit der flächendeckenden Etablierung von Studienzirkeln und Volkshochschulen, deren Besuch sich größter Beliebtheit erfreute. 1894 wurde aus bürgerlichen Kreisen heraus die erste große Bildungsgesellschaft in Schweden gegründet. Wenig später folgten Bildungsorganisationen der Arbeiterbewegung und der Erweckungsbewegung. Diese und andere Bildungsgesellschaften stellten das Rückgrat der nicht-staatlichen Erwachsenenbildung in Schweden dar.³³¹ Der Staat beschränkt sich auch heute noch darauf, für diesen Bereich des Erwachsenenlernens einen normativen ordnungspolitischen Rahmen zu setzen. Der Staat unterstützt die Träger der Volkshochschulen und Studienzirkel finanziell und verzichtet auf Vorgaben bezüglich der angebotenen Bildungsinhalte und –formen.³³²

Neben die Erwachsenenbildung im Rahmen von Volkshochschulen und Studienzirkeln trat in den 60er Jahren die Öffentliche Erwachsenenbildung. Sie gliedert sich in die drei Bereiche: Kommunale Erwachsenenbildung, Erwachsenenbildung für geistig Behinderte und Schwedischunterricht für Einwanderer.³³³ Die kommunale Erwachsenenbildung wurde 1968 für Erwachsene eingerichtet, denen die Kenntnisse der Grundschule bzw. des Gymnasiums fehlen. Die Vorkenntnisse eines jeden Teilnehmers bestimmen das Niveau, auf welchem der Unterricht erteilt wird. Die Ausbildung orientiert sich allein an den individuellen Ausbildungs-

³³⁰ Vgl. OECD 2002, S. 180 ff.

³³¹ Vgl. Andersson et al. 2000.

³³² Vgl. The Swedish National Council of Adult Education, 2002, www.folkbildning.se.

zielen. Im Rahmen der kommunalen Erwachsenenbildung können dieselben Kompetenzen und (Aus-) Bildungsabschlüsse erreicht werden wie an Grundschulen und Gymnasien für Kinder und Jugendliche.

In den 70er Jahren wurden die Möglichkeiten der öffentlichen Erwachsenenbildung durch ein Gesetz über das Recht auf Bildungsurlaub und ein integriertes Studienunterstützungssystem für jugendliche und erwachsene Lerner ergänzt.³³⁴ Das Freistellungsgesetz wird jährlich von ca. 1% der Beschäftigten genutzt. Durch das Schulgesetz von 1985 und dessen Novellierung von 1991 wird allen Erwachsenen ein Recht auf eine grundlegende Schulbildung gewährt, die dem Abschluss der neunjährigen Pflichtschule entspricht. 1997 wurde diese Garantie auf die Ausbildung in den Kernfächern des Gymnasiums ausgeweitet. Erwachsene Lerner haben unter bestimmten Bedingungen Anspruch auf staatliche Studienunterstützung.

Das schwedische Modell des Lebenslangen Lernens Basiert auf einem umfassenden Verständnis. Lebenslanges Lernen nimmt seinen Anfang im Kindergartenalter und setzt sich in einem konsistenten, integrierten und höchst durchlässigen System von neunjährigem Pflichtschulbesuch und einem dreijährigen freiwilligen Besuch der höheren Sekundarschulen bis in die Hochschulen fort und entfaltet sich schließlich in einem ausgebauten System des Erwachsenenlernens.

Prägende Strukturmerkmale sind dabei Integration und Durchlässigkeit bzw. die Vermeidung von Bildungssackgassen. Auch wird zwischen theoretischem Wissen und abstrakter Problemlösungsfähigkeit einerseits und manuellen Fertigkeiten andererseits kein Gegensatz gesehen. Es wird davon ausgegangen, dass die Komplexität der Arbeitsaufgaben in den meisten Arbeitsbereichen weiter steigen wird und sowohl ein Mehr an theoretischem Wissen und Problemlösungskompetenz als auch an manuellen Fertigkeiten erfordert. Erst diese Kombination von theoretisch-abstrakten und konkreten, arbeitsplatzbezogenen Lerninhalten gewährleistet nach herrschender schwedischer Auffassung die Wahl- und Entscheidungsfreiheit des Individuums sowie seine Chancen, den Veränderungen im Arbeits- wie im Gesellschaftsleben aktiv zu begegnen.

Die Kommunen bieten Menschen, die aus welchen Gründen auch immer nicht die Chance wahrnehmen konnten, ihre Schul- oder Berufsausbildung zu beenden, erwachsenengerechte Kurse an, damit sie die entsprechenden Abschlüsse erwerben können. Sofern Abschlüsse nachgeholt werden sollen, besteht die Möglichkeit, im Arbeitsleben und in anderen Kontexten erworbene Kompetenzen testen und anerkennen zu lassen, wodurch Lernwege z.T. erheblich verkürzt werden können. Insbesondere die so genannte offene Erwachsenenbildung

³³³ Vgl. OECD 2001.

³³⁴ Vgl. ebenda S. 17.

in den Volkshochschulen und Studienzirkeln eröffnet Erwachsenen die Möglichkeit, ohne Ergebniszwang auf der Basis der eigenen Berufs- und Lebenserfahrungen ihr weiteres Lernen frei und in Zusammenarbeit mit gleich Motivierten zu gestalten.

Neben dem großen öffentlichen und öffentlich geförderten Weiterbildungssegment besteht in Schweden ein weiteres Segment, das von den Unternehmen getragen wird. Die Politik der Förderung des lebenslangen Lernens konzentriert sich jedoch insbesondere auf jene Bereiche, in denen der Staat selbst Akteur ist.

3.4.2 Ausgewählte Elemente der Lernlandschaft in Schweden

Lebenslanges Lernen in einem integrierten Bildungssystem

Das schwedische Berufsbildungssystem integriert Maßnahmen der beruflichen Erstausbildung und der beruflichen Weiterbildung in die allgemeine Schulbildung.³³⁵

Berufsausbildung findet sowohl für junge Lernende, die sie direkt im Anschluss an die Pflichtschulzeit absolvieren, als auch für erwachsene Lernende am „Gymnasium“ statt. Sie ist somit in das schwedische Gesamtschulsystem integriert. In der Sekundarstufe II werden 17 Ausbildungsprogramme angeboten, von denen zwei speziell auf ein Hochschulstudium vorbereiten, während alle anderen mit einem berufsqualifizierenden Abschluss enden. Während des Besuches eines dieser Ausbildungsprogramme finden Praktika (betriebliche Ausbildungsmodule, die mindestens 15% der gesamten Ausbildungszeit umfassen sollen) statt.³³⁶

Die staatliche Studienunterstützung ist seit 2001 in einem einheitlichen, integrierten System zusammengefasst. Junge und erwachsene Lernende können unter bestimmten Voraussetzungen staatliche Studienunterstützung für den Erwerb eines Schulabschlusses, eines berufsqualifizierenden Abschlusses oder eines Hochschulabschlusses erhalten, wann immer sie in ihrem Lebenslauf einen solchen Abschluss anstreben. Die monatliche Studienunterstützung entspricht in ihrer Höhe der Arbeitslosenunterstützung und besteht aus einem Zuschuss- und einem Darlehnsteil. Sie kann durch Auflösen von Ersparnissen aufgestockt werden. Der Zuschussanteil an der Studienunterstützung beläuft sich bei Lernern bis zum 25. Lebensjahr auf 34,5%. Lerner ab dem 26. Lebensjahr erhalten für das Nachholen eines Schul- oder Ausbildungsabschlusses eine Studienunterstützung, deren Zuschussanteil 82%

³³⁵ Vgl. Andersson 2000; Vgl. auch Abrahamsson 2000.

³³⁶ Vgl. Boström et al. 2001.

beträgt. Die Altersgrenze bei der staatlichen Förderung erwachsener Lerner liegt generell bei 50 Jahren, in Ausnahmefällen bei 55 Jahren.

Erwachsene Lernende, die eine Berufsausbildung absolvieren wollen, können dies im Rahmen der „Gymnasialen Berufsausbildung“ sowohl in Teilzeit- als auch in Vollzeitform und in speziellen Abendkursen tun. Sie müssen hierzu grundsätzlich die Anforderungen für die Sekundarstufe II erfüllen. Es besteht die Möglichkeit, im Berufsleben erworbene Kenntnisse anerkennen zu lassen und damit einen Zugang zur „Gymnasialen Berufsausbildung“ zu erhalten bzw. die Schulzeit bis zum gewünschten Abschluss entsprechend zu verkürzen.

Um den Übergang von der staatlich organisierten Berufsausbildung zur Beschäftigung im Betrieb reibungsloser zu gestalten, betreiben einige große schwedische Unternehmen *in-house schools*, die von jungen Menschen nach Abschluss der Pflichtschulzeit (9. Klasse) besucht werden. Die Teilnehmer erhalten hierfür staatlich finanzierte Bildungsgutscheine.

Eltern unabhängige Förderung der Lernenden ab dem 18. Lebensjahr

In Schweden hat bereits ein Perspektivenwechsel stattgefunden, der für Deutschland noch zu vollziehen sein wird: Junge Lerner werden vom 18. Lebensjahr an familien- und unterhaltsrechtlich nicht mehr als Kinder, sondern als Erwachsene betrachtet.

In Schweden obliegt den Eltern die Verantwortung für den Unterhalt ihrer Kinder im Grundsatz bis zum 18. Lebensjahr. Wenn der Jugendliche noch nach seinem 18. Geburtstag die Gesamtschule besucht, verlängert sich diese Verantwortung der Eltern bis zum Schulabschluss, jedoch höchstens bis zum 21. Lebensjahr.

Bis zum 16. Lebensjahr oder bis das Kind die neunjährige Pflichtschulzeit absolviert hat, erhalten Eltern Kindergeld. Für Kinder über 16 Jahren, die die Sekundarstufe II besuchen, wird eine Studienunterstützung in Höhe des Kindergeldes gewährt, die an die Eltern ausgezahlt wird. Sobald der Lernende das 18. Lebensjahr erreicht hat, erhält er selbst die Studienunterstützung. Lernende aus Familien mit geringem Einkommen können eine Aufstockung dieser allgemeinen staatlichen Studienunterstützung erhalten.

Nachholen von Schulabschlüssen

Das Nachholen von Schulabschlüssen sowie die berufliche und die allgemeine Weiterbildung sind im Rahmen der kommunalen Erwachsenenbildung im Sinne des lebenslangen Lernens miteinander verzahnt. Kommunen haben die Verpflichtung, allen Lernern die Möglichkeit zu schaffen, einen Pflichtschulabschluss oder einen Gymnasialabschluss nachzuholen. Kommunen halten darüber hinaus Möglichkeiten der Weiterbildung bereit, die berufsbegleitend

stattfinden und die der Vertiefung berufsspezifischer Kenntnisse sowie dem Erwerb einer weiteren Berufsausbildung dienen.

Auch Volkshochschulen bieten Erwachsenen die Möglichkeit, Schulabschlüsse nachzuholen sowie die für ein Hochschulstudium benötigten Qualifikationen zu erwerben.³³⁷

Hochschulzugang für Erwachsene auf der Grundlage erworbener Berufsqualifikationen

Schwedische Universitäten sind in stärkerer Weise als deutsche Hochschulen auch für erwachsene Lerner zugänglich, die nach Abschluss der Schulzeit zunächst einer Berufstätigkeit nachgegangen sind. Ihre während der Berufstätigkeit erworbenen Kenntnisse werden bei der Zulassung zur Hochschule berücksichtigt. Der (Wieder-) Eintritt in das Hochschulsystem erfolgt auf der Basis eines Tests der aktuellen Kompetenzen des Lerners, unabhängig davon, wo diese Kompetenzen erworben wurden.

Da in schwedischen Hochschulen schon seit längerem ein Modul-, Kurs- und Creditpointsystem verwirklicht ist, ist der Einstieg oder die Rückkehr für Erwachsene in die Programme der Hochschulen relativ leicht. Es ist für erwachsene Lerner möglich, einzelne Kurse zu belegen, die zertifiziert werden, ohne dass ein vollständiges Studium absolviert werden muss. In der Ausrichtung auf diese Teilnehmer bieten die Hochschulen Kurse an Abenden und Wochenenden an. Auch sind sie bereits darauf eingestellt, die Kurse dem individuellen Lernverhalten und Lerntempo anzupassen.

Die gesamte Hochschulausbildung ist für die Lerner gebührenfrei. Alle Studierenden erhalten staatliche Studienunterstützung zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts.

Geplantes staatlich gefördertes Bildungssparen

Grundsätzlich sind in Schweden alle Formen der beruflichen Aus- und Weiterbildung steuerfinanziert und für die Lerner gebührenfrei. Gleichwohl plant die schwedische Regierung, die staatliche finanzielle Förderung des lebenslangen Lernens durch individuelles, staatlich gefördertes Bildungssparen zu ergänzen. Der Lernende als Bildungsnachfrager soll in seiner Verantwortung für die eigene Bildungskarriere gestärkt werden. Mit den auf einem Bildungskonto angesparten Beträgen sollen zum Beispiel Beschäftigte ihren Lebensunterhalt während einer langfristigen Weiterbildungsmaßnahme auf einem angemessenen Niveau bestreiten können.

³³⁷ Vgl. Andersson et al. 2000; Vgl. auch Abrahamsson 2000, S. 105 ff.

Die schwedische Regierung hat entgegen ursprünglicher Planungen das Gesetz zur Einrichtung von *Individual Learning Accounts (ILAs)* bisher nicht verabschiedet, sondern lediglich eine *Guideline* angenommen, in der die Absicht zur Einrichtung von ILAs bekräftigt wird. Gleichzeitig weist sie auf eine Reihe offener Fragen hin, die noch zu klären sind. Dies betrifft u.a. die Definition von Weiterbildung und der inhaltlichen Zweckbestimmung für die Nutzung der Konten sowie die Reduzierung unerwünschter Mitnahmeeffekte. Dabei steht insbesondere die Frage im Vordergrund, wie vermieden werden kann, dass primär dem Personenkreis Steuernachlässe gewährt werden, der ohnehin Weiterbildung betreiben würde, und wie stattdessen Menschen mit niedrigem Bildungsniveau an die Möglichkeit des Bildungssparens herangeführt werden können. Mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Einrichtung von ILAs wird frühestens Mitte 2004 gerechnet.

Bildungskonten auf Unternehmensebene

Bereits weiter vorangeschritten ist die Entwicklung im Unternehmensbereich, die vor allem von *Skandia*, der größten schwedischen Versicherungsgesellschaft, angeregt wurde. *Skandia* hat bereits 1999 ein individuelles Bildungssparen für seine Beschäftigten eingeführt, das hier beispielhaft erläutert werden soll.

Beschäftigte von *Skandia* können freiwillig auf vom Unternehmen geführten Konten bis zu einem bestimmten Höchstbetrag pro Monat sparen. Neben einer marktüblichen Verzinsung des Guthabens erhalten die Beschäftigten vom Unternehmen eine Sparprämie. Diese zahlt das Unternehmen im Regelfall in gleicher Höhe zusätzlich zum Sparbetrag des Beschäftigten auf das Bildungskonto ein. Bis zum Dreifachen dieses Betrages schießt das Unternehmen bei Beschäftigten zu, die älter als fünfundvierzig Jahre sind und die bereits mindestens fünfzehn Jahre im Betrieb arbeiten. Dies gilt ebenso für Mitarbeiter, die nur die obligatorische Schulzeit absolviert haben und nur ein unterdurchschnittliches Einkommen erzielen.

Die Prämien sowie die Zinszahlungen sind virtueller Art, solange die Guthaben nicht für Weiterbildung genutzt werden. Erst mit der Inanspruchnahme für Weiterbildung werden sie zu realen Guthaben. Die Verfügung über das Bildungskonto liegt beim Beschäftigten. Er kann die Mittel, die auf dem Bildungssparkonto angespart sind, zur Ko-Finanzierung jeglicher Art von Weiterbildung nutzen. Die aus betrieblichen Gründen veranlasste Weiterbildung wird weiterhin vom Unternehmen finanziert.

Allgemeine soziale, kulturelle und politische Weiterbildung

Die Erwachsenenbildung durch Volkshochschulen und in Studienzirkeln hat in Schweden eine lange Tradition. Mit den Angeboten der Volkshochschulen und Studienzirkel sollen der

demokratische Zusammenhalt der Gesellschaft erhöht und die Zivilgesellschaft gestärkt werden. Volkshochschulen werden in hohem Maße staatlich gefördert, jedoch nicht staatlich verwaltet, sondern von verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren wie etwa dem Roten Kreuz, Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden betrieben.

Studienzirkel stellen eine sehr stark nachgefragte Form der allgemeinen Weiterbildung dar. In ihnen schließen sich Lerner zusammen, um im Wesentlichen ihren individuellen Bildungsinteressen nachzugehen. Im Gegensatz zum Besuch von Volkshochschulkursen, die in der Regel für den Lerner kostenfrei sind, werden für den Besuch von Studienzirkeln Gebühren erhoben.

3.4.3 Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt ist am schwedischen „Ansatz“ zur Förderung lebenslangen Lernens besonders bemerkenswert, dass erstens die Bereitstellung der zeitlichen Ressourcen vorrangig durch den Staat geregelt wird, zweitens die finanziellen Ressourcen aus dem Staatshaushalt getragen werden und drittens bei der Nutzung dieser Ressourcen den Individuen ein sehr großer Entscheidungsspielraum eingeräumt wird.

Aus dieser Konstellation von staatlicher Bereitstellung einerseits und Nutzungsrechten sowie Entscheidungssouveränität der schwedischen Bürger andererseits spricht zum einen das große Vertrauen, welches die schwedische Gesellschaft und der schwedische Staat in die Entscheidungskompetenz der Bürger setzen. Zum anderen wird damit demonstriert, dass sich staatliche Bereitstellung von Lerngelegenheiten und Empowerment der lernenden Bürger weder ausschließen noch widersprechen, sondern außerordentlich fruchtbar kombiniert werden können.

Lebenslanges Lernen kann nur verwirklicht werden, wenn die Lerner ermutigt und befähigt werden, ihren individuellen Bildungsweg eigenverantwortlich zu planen und zu gehen. Die in Schweden existierende Eltern unabhängige Förderung des Lerners ab 18 Jahren trägt diesem Gedanken Rechnung. Junge Lerner erhalten die staatliche Studienunterstützung direkt ausgezahlt, gewinnen dadurch Souveränität als Investoren in Bildung und sind in diesem Teilbereich aus der Eltern-Kind-Abhängigkeit herausgelöst.

Besonders hervorzuheben ist ferner, dass die schwedischen Hochschulen bereits erheblich stärker und umfassender in das System des lebenslangen Lernens einbezogen sind und hierbei eine weitaus größere Rolle spielen als die Hochschulen in Deutschland.

Die Singularität des schwedischen Ansatzes liegt darin, dass Lernen und eben auch lebenslanges Lernen im gesamten staatlichen Bildungssystem gebührenfrei geschehen kann, und dass ein durchdachtes und vorzüglich entwickeltes finanzielles Unterstützungssystem es na-

hezu allen Bürgern bis zum 50. Lebensjahr erlaubt, lebenslang zu lernen. Das Nachholen von Abschlüssen einschließlich des Hochschulabschlusses wird einerseits finanziell, andererseits durch staatlich verbürgte Freistellungsansprüche gefördert. Die Anerkennung informell erworbener Kompetenzen in allen Segmenten des Bildungssystems durch Zertifizierung trägt maßgeblich zur Durchlässigkeit des Systems bei. Allerdings trägt dies wie in Dänemark mit zu der hohen Steuerbelastung schwedischer Bürger bei, die offensichtlich akzeptiert wird.

Der Enthusiasmus, mit dem in Schweden schon seit dem 19. Jahrhundert Erwachsenenbildung betrieben wird, wird heute mit erheblichen staatlichen Mitteln unterstützt. Eine Kultur des Lernens und eine gesellschaftliche Wertschätzung des individuellen Lernalters tragen zu einem Klima bei, in dem Lebenslanges Lernen für alle Schritt für Schritt Realität werden kann.

3.5 Italien - Regionalisierung der Bildungslandschaft

3.5.1 Gesellschaftlicher und bildungspolitischer Hintergrund

Das italienische Bildungssystem ist durch sehr unterschiedliche institutionelle Strukturen und Kulturen gekennzeichnet. Die bildungspolitischen Reformanstrengungen in Italien sind seit langem darauf gerichtet, ein integriertes Ausbildungssystem zu schaffen, das Schule, Ausbildung und Arbeitswelt eng miteinander verknüpft und auf diese Weise eine Koordinierung von beschäftigungspolitischen Maßnahmen und beruflicher und schulischer Bildung ermöglicht. Bestehende Mängel konnten bisher jedoch noch nicht behoben werden. Daraus erwächst der Weiterbildung besondere Bedeutung.

Auf nationaler Ebene wird die berufliche Grundbildung in einem wenig einheitlichen Bildungssystem angeboten. Ein Großteil der italienischen Jugendlichen besucht nach der Sekundarstufe I Vollzeitschulen in verschiedenen Schulformen des Sekundarbereiches II. Nur für eine Minderheit der Jugendlichen findet die berufliche Erstausbildung in Berufsbildungszentren der Region, in der betrieblichen Lehre mit Lehrvertrag oder im Rahmen von Arbeitsausbildungsverträgen statt.

Die Abschlüsse der beruflichen Vollzeitschulen sind in ganz Italien gleich und anerkannt. Für die berufliche Qualifizierung und die Arbeitsmarktchancen sind sie im Unterschied zu den Ausbildungsgängen der regionalen Berufsbildung jedoch weniger bedeutend. Die beruflichen Vollzeitschulen des Sekundarbereichs II gelten daher als der größte Schwachpunkt des italienischen Berufsbildungssystems. Ein vielfältiger Weiterbildungsbereich soll durch ein Bündel von Maßnahmen diese Mängel ausgleichen.³³⁸

Trotz nationaler gesetzlicher Rahmenvorschriften ist die konkrete Ausgestaltung der beruflichen Aus- und Weiterbildung in den einzelnen Landesteilen höchst unterschiedlich. Die aus öffentlichen Mitteln landesweit (mit-)finanzierte berufliche Weiterbildung hat sich in Italien erst seit den 90er Jahren entwickelt. Bis dahin finanzierten die Unternehmen ihre Weiterbildungsinitiativen selbst.³³⁹

Ein grundlegender Schritt für den Aufbau eines nationalen Systems der beruflichen Weiterbildung in Italien kann in dem Gesetz 236 des Jahres 1993 gesehen werden. Mit ihm wurde zum ersten Mal eine gesetzliche Grundlage für die Weiterbildung der Erwachsenen geschaffen. Danach können Weiterbildungsmaßnahmen öffentlich gefördert werden, u.a. für Arbeits-

³³⁸ Vgl. DIPF: ines-DatenBank zu Italien, www.dipf.de/ines.htm.

³³⁹ Vgl. Hell/ Marcone/ Zeppa 2002, S. 19.

lose und für Arbeitnehmer von Unternehmen, soweit diese mindestens 20% der Weiterbildungsausgaben tragen.

1999 beteiligten sich auf nationaler Ebene in Italien lediglich 24% aller Unternehmen an Weiterbildung (zum Vergleich in Dänemark 96%, Schweden 91%, Deutschland 75%).³⁴⁰ Dabei ist eine deutliche Abstufung nach Unternehmensgröße festzustellen. Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten betrieben nur zu 20% Weiterbildung, mittelständische Unternehmen (mit bis zu 250 Mitarbeitern) zu 48% und Großunternehmen zu 81%. Von den Beschäftigten der Unternehmen, die Weiterbildung durchführten, hatten wiederum nur 47% an Maßnahmen teilgenommen, wobei die Weiterbildungsbeteiligung stark zwischen dem Norden und dem Süden des Landes differierte.³⁴¹

In den letzten Jahren ist ein Dezentralisierungsprozess eingeleitet worden. Hierdurch sind die Möglichkeiten der operativen Planung auf regionaler Ebene verbessert worden, wodurch die lokalen Arbeitsmarktbedingungen stärker berücksichtigt werden konnten.³⁴² 1998 wurden den Regionen alle die Berufsbildung betreffenden Funktionen und administrativen Aufgaben zuerkannt. Zurzeit werden in der öffentlichen Verwaltung Italiens weitere Veränderungen angestrebt, mit dem Ziel, mehr Zuständigkeiten als bisher auf die Provinzebene zu verlagern.

In Südtirol sind viele Elemente der beruflichen Aus- und Weiterbildung mit dem deutschen System vergleichbar. So existiert z.B. nur in dieser Provinz eine Lehrlingsausbildung, die dem deutschen dualen System entspricht. Südtirol ist in vielerlei Hinsicht italienischer Spitzenreiter im Bereich der Weiterbildung. Während die Quote der Unternehmen, die Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt haben, 1999 landesweit bei 24% lag, betrug sie für Südtirol fast 50%. Bei kleinen Unternehmen lag sie immerhin noch bei fast 38%.³⁴³

3.5.2 Ausgewählte Elemente der Lernlandschaft in Italien

Recht auf Weiterbildung - Bildungsurlaub

Die wichtigste Neuerung zugunsten der individuellen Weiterbildung, die mit dem Gesetz 236/1993 geschaffen wurde, liegt in der Begründung eines Rechtes auf Weiterbildung, wobei die in Frage kommenden Maßnahmen auch über den konkreten Bedarf des jeweiligen beruflichen Tätigkeitsfeldes des Lerners hinausgehen können. „Darunter fallen Maßnahmen, die

³⁴⁰ Vgl. Grünewald/ Moraal/ Schönfeld 2003, S. 16.

³⁴¹ Vgl. ebenda, S. 24.

³⁴² Vgl. Gesetz 59/ 97.

sich auf die Bilanz und die Entwicklung der beruflichen Kompetenzen von angestellten Arbeitskräften richten.“³⁴⁴ Die Projekte zur individuellen Weiterbildung sollen es den Arbeitnehmern ermöglichen, auf der Grundlage eigener und mit dem Unternehmen abgestimmter Entscheidungen geeignete Maßnahmen wahrzunehmen.³⁴⁵

Mit dem Gesetz 53/ 2000 über Arbeitsfreistellungen im Rahmen von Ausbildungsmaßnahmen wird geregelt, dass Arbeitnehmer nach einer Betriebszugehörigkeit von mindestens fünf Jahren das Recht auf Arbeitsfreistellung für Ausbildungsmaßnahmen bis zu einer Dauer von 11 Monaten in Anspruch nehmen können. Der Staat, die Regionen und die Kommunen haben die Aufgabe, hierfür ein angemessenes Ausbildungsangebot bereit zu stellen. Während des Bildungsurlaubs behält der Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz, hat aber keinen Anspruch auf Vergütung. Die Weiterbildungsmaßnahmen können über einen branchenübergreifenden Fonds finanziert werden.

Daneben gibt es eine Vielzahl tarifvertraglicher Vereinbarungen. Die Tarifparteien in der Metallindustrie hatten bereits 1973 die so genannte 150-Stunden-Regelung vereinbart, nach der sich Arbeitnehmer bis zu 150 Stunden im Jahr bezahlt von ihrer Arbeit freistellen lassen können, um sich weiterzubilden. Entsprechende Vereinbarungen wurden bald zum festen Bestandteil der meisten Tarifverträge in Italien. Neben den Modalitäten für die Berufsausbildung (Lehrverhältnisse) sind in die Vereinbarungen auch Freistellungsregelungen für die Weiterbildung einbezogen.³⁴⁶

Fonds zur Finanzierung der Weiterbildung

Das Gesetz 236/ 1993 sieht vor, dass die Unternehmen 0,3% ihrer Bruttolohnsumme in einen Fonds einzahlen, der 1996 eingerichtet wurde und bei der nationalen Sozialversicherungsanstalt, dem *Instituto nazionale previdenza sociale (INPS)*, angesiedelt ist.³⁴⁷ Von diesen Mitteln wird ein Drittel für berufliche Weiterbildung reserviert, und zwei Drittel sollen dem öffentlichen Berufsbildungssystem zugute kommen, welches auch die berufliche Erstausbildung umfasst.³⁴⁸ Die Vergabe erfolgt generell nach dem Windhundprinzip, so dass es – wie im Jahr 2003 – ab Mitte des Jahres für Antragsteller schwierig werden kann, Mittel aus dem Fonds zu erhalten.

³⁴³ Vgl. Hell/ Marcone/ Zeppa 2002, S. 16.

³⁴⁴ Rundschreiben des Arbeitsministeriums Nr. 37/98.

³⁴⁵ Hierzu wurde die Möglichkeit von Gutscheinen vorgesehen. Bis zum heutigen Tag ist jedoch noch kein nationales Vouchersystem verabschiedet worden.

³⁴⁶ Vgl. die Übersicht bei Bullara 2003, S.25.

³⁴⁷ Vgl. Erstes Umsetzungsrundschreiben Nr. 174/ 1996.

³⁴⁸ Vgl. CEDEFOP 1999, S. 94.

Mit dem Haushaltsgesetz des Jahres 2001³⁴⁹ wurden die Voraussetzungen für die Einrichtung von privatrechtlichen Fonds auf verschiedenen Ebenen und für Sektoren geschaffen, mit denen die Finanzierung betrieblicher und territorialer, mit den Sozialpartnern abgestimmter Aus- und Weiterbildungspläne erfolgen soll. Im Einzelnen sieht das Gesetz die Einrichtung von branchenübergreifenden, paritätisch verwalteten Fonds für jeden Wirtschaftszweig auf der Grundlage von Abkommen der Sozialpartner vor. Seither ist eine Reihe solcher Fonds eingerichtet worden, u.a. für das Handwerk, für den Bereich Versicherungen, Kredit- und Transportwesen, für Kooperativen, für kleinere und mittelständische Unternehmen und für den Industriebereich.

Modellversuch Bildungsgutschein

1997 wurde in Südtirol ein Modellversuch mit Bildungsgutscheinen durchgeführt.³⁵⁰ Es wurden an 1.500 Personen im Alter von 15 bis 70 Jahren je drei Bildungsgutscheine mit einem Wert von 25 Euro verteilt. 700 Personen wurden nach einem Zufallsverfahren ausgewählt, ferner erhielten 200 Arbeitslose, 200 ältere Arbeitnehmer und 400 weitere Personen Bildungsgutscheine. Der Gutschein konnte bei fast allen gewerblichen und gemeinnützigen Weiterbildungseinrichtungen der Region eingelöst werden.

Bei Verwaltung, Politikern und beteiligten Bildungseinrichtungen war die Akzeptanz des Modellversuchs sehr hoch. Die Empfänger der Bildungsgutscheine haben allerdings nur 7% der ausgegebenen Gutscheine eingelöst, wobei Frauen sie in stärkerem Maße in Anspruch genommen haben als Männer. Alle besonderen Zielgruppen mit Ausnahme der Arbeitslosen nutzten die Gutscheine unterproportional.

Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit erschien der Verwaltungsaufwand des Modellversuchs mit 5% der Gesamtkosten vertretbar. Bezogen auf die tatsächliche Inanspruchnahme der Gutscheine erwies sich der Verwaltungsaufwand als unverhältnismäßig hoch.

3.5.3 Zusammenfassende Bewertung

Zehn Jahre nach der Verabschiedung des Gesetzes 236/ 1993 und trotz intensiver Gesetzestätigkeit sowie verschiedener Abkommen zwischen Staat und Sozialpartnern ist es bis heute in Italien nicht gelungen, ein national übergreifendes Programm für das Lebenslange

³⁴⁹ Vgl. Gesetz 388/ 2000.

³⁵⁰ Vgl. Trappeiner/ Trompedeller 1998.

Lernen zu etablieren.³⁵¹ Dies spiegelt sich auch in der im internationalen Vergleich immer noch niedrigen Weiterbildungsbeteiligung wider.

Kritisch wird gesehen, dass Arbeitnehmer insbesondere kleinerer Unternehmen kaum in der Lage sind, aus der Vielzahl unterschiedlicher Angebote und deren Finanzierung die individuell passende Weiterbildung zu wählen, da transparente Informationen, Anleitungen und Hilfen fehlen.³⁵²

Die Erfahrungen in Südtirol haben gezeigt, dass die Subventionierung von Bildung mit Hilfe von Gutscheinen kein hinreichendes Instrument zur Erreichung bildungspolitischer Ziele sein kann. Bildungsgutscheine allein reichen nicht aus, sondern müssen durch andere Maßnahmen flankiert werden. Vor allem ist der Aufbau einer aufsuchenden Bildungsberatung erforderlich,³⁵³ die sich insbesondere um bildungsferne Schichten bemühen müsste.³⁵⁴

³⁵¹ Vgl. Bullara 2003, S. 20.

³⁵² Vgl. ebenda, S. 24.

³⁵³ Vgl. Balzer 2001, S. 57f.

³⁵⁴ Vgl. Walder/ Sommer 1997, S. 18.

3.6 Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Länderbesuche, die Gespräche mit Repräsentanten der Länder und die Auswertung von Dokumenten aus den besuchten Ländern verweisen auf die Elemente, auf die die Kommission ihr besonderes Augenmerk bei ihren Empfehlungen zur Gestaltung eines Systems Lebenslangen Lernens und dessen Finanzierung legt. Insbesondere die in Dänemark und Schweden gewonnenen Eindrücke waren dafür prägend.

Wenn in einem System Lebenslangen Lernens die Nachfragemacht und die Entscheidungskompetenzen der Lernenden gestärkt werden sollen, bedarf es erstens eines Perspektivenwechsels. Jugendlichen, die ihr 18. Lebensjahr erreicht haben, müssen als eigenständige und selbstverantwortliche Erwachsene und nicht – wie in Deutschland - als von ihren Eltern abhängige Kinder behandelt werden. Schweden hat diesen Perspektivenwechsel sehr klar und eindeutig vollzogen. Zweitens müssen die Nachfrager nach Lernangeboten über die ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen – sei es über individuelle Bildungskonten mit staatlichen und Arbeitgeberzuschüssen, sei es über direkte Zuschüsse oder Darlehen zu Maßnahme- oder Unterhaltskosten, sei es über Bildungsgutscheine – selbstständig verfügen können. Drittens müssen die Lernenden bereit sein, sich an den Kosten formaler Lerngelegenheiten – sowohl finanziell (sofern möglich) als auch zeitlich – zu beteiligen. Ihnen muss aber zugleich der Anspruch auf Freistellung und Rückkehr in den Betrieb bzw. an den Arbeitsplatz gewährt werden, wie es in Dänemark, Frankreich und Schweden auf der Basis von Gesetzen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern üblich ist. Dies verweist auf die besondere Bedeutung und Verantwortung, die den Sozialpartnern bei der Entwicklung, Ausgestaltung und Pflege eines Systems des Lebenslangen Lernens zukommt, nicht nur im Hinblick auf das Management von Lern-, Arbeits- und Freizeiten, sondern auch mit Blick auf die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Lernens im Betrieb bzw. am Arbeitsplatz und hinsichtlich der Anerkennung von Kompetenzen, die durch informelles Lernen erworben werden. Letzteres ist in Dänemark, Frankreich und Schweden in unterschiedlicher Weise etabliert worden. Der britische Weg der NVQs scheint zu intransparent und schwerfällig zu sein. Festzuhalten ist, dass die Zertifizierung von Kompetenzen bis in das Hochschulsystem hinein ermöglicht werden sollte.

Die Erfahrungen in England regen an, experimentierfreudig zu sein (wie es die Engländer z.B. mit den individuellen Bildungskonten waren und mit den Small Firm Development Accounts sind), aber zugleich starke Missbrauchs- und Fortschrittskontrollen einzubauen, wie es beispielsweise in Dänemark geschieht. In allen besuchten Ländern wird Weiterbildung nicht durch ein einziges großes Finanzierungsinstrument, sondern durch eine Reihe sich ergänzender Instrumente gefördert, die jeweils für bestimmte Zielgruppen entwickelt wurden

und eingesetzt werden. Die Erfahrungen in Dänemark legen ein umfassendes Qualitätsmanagement und eine Umstellung der Maßnahmenfinanzierung von der Programm- oder Inputfinanzierung auf die erfolgsabhängige Outputfinanzierung nahe.

Schließlich regen die Erfahrungen der beiden besuchten skandinavischen Länder dazu an, das Nachholen von Abschlüssen bis hin zu einem Hochschulabschluss durch ein Stipendien-Darlehenssystem bis zu einem Regelalter von 50 Jahren, in Ausnahmefällen auch darüber hinaus, staatlich zu finanzieren, und zwar sowohl die Maßnahmen- als auch die Unterhaltskosten. Die Stipendien-Darlehens-Konstellation wären dabei von der individuellen Einkommens- und Vermögensposition abhängig zu machen und in Anlehnung an Arbeitslosenbezüge zu beschränken.

Die bisherigen Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen im Rahmen von SGB III, aber auch die Erfahrungen in Südtirol zeigen, dass Gutscheine nicht à priori ein Erfolgsinstrument sind, sondern dass Gutscheinsysteme im Hinblick auf Zielgruppen und institutionelle Rahmenbedingungen sehr sorgfältig geplant und erprobt werden müssen.

4 Die Empfehlungen der Kommission

4.1 Architektur der Empfehlungen

4.1.1 Ausgangsüberlegungen

Kontinuierliches Weiterlernen – einschließlich des Nachholens von Abschlüssen – ist besonders für formal Niedrigqualifizierte erforderlich, auch dann, wenn sie (noch) nicht unmittelbar vom Strukturwandel bedroht oder arbeitslos geworden sind. Die Kommission geht davon aus, dass zur Finanzierung lebenslangen Lernens alle Akteure – Individuen, Unternehmen und öffentliche Hand – mehr als in der Vergangenheit in Bildung investieren müssen.

Die Empfehlungen der Kommission knüpfen an bestehende Strukturen der Finanzierungsmodi an und entwickeln diese weiter, was die politische Umsetzung erleichtert. Dabei hat sich die Kommission ausgehend von bestehenden Gesetzen, wie dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG), weiter von folgenden Ausgangsüberlegungen leiten lassen, die auch Grundlage der gemeinsam vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und der OECD organisierten Konferenz „Policies to strengthen incentives and mechanisms for co-financing lifelong learning“ waren, die vom 8. - 10. Oktober 2003 in Königswinter stattfand.³⁵⁵

Die Eigenverantwortung für lebenslanges Lernen steigt im Erwachsenenalter, ist aber selbst erst Folge gelungener Bildungsprozesse.

Die elterliche Verantwortung im Lern- und Entwicklungsprozess der Kinder wird mit zunehmendem Alter durch die Eigen- und Selbstverantwortung der Lerner abgelöst. Im Idealfall gleicht der Lernprozess einem gleichgewichtigen Zusammenwirken zwischen Lehrenden und Lernenden. Aufgrund dieser Differenz zwischen Kindern und Erwachsenen unterscheiden sich auch Strukturen und Inhalte der Lehr- und Lernangebote. Der erwachsene Lerner hat erheblich mehr Auswahlmöglichkeiten unter verschiedenen und verschiedenartigen Angeboten. Unter ihnen soll er autonom und mit Kenntnis über die Qualität der Inhalte und deren Verwertbarkeit wählen können. Dies gelingt allerdings nur, wenn die primären vorschulischen und schulischen Lernprozesse und die Erziehung durch die Eltern erfolgreich waren und der Lerner mit den notwendigen Fähigkeiten ausgestattet wurde. Sind diese Voraussetzungen

nicht gegeben, was gerade bei vielen geringer Qualifizierten ohne eine abgeschlossene Allgemeinbildung anzunehmen ist, dann sind Hilfestellungen notwendig. Dass Autonomie oft erst die Folge gelungener Bildungsprozesse ist und nicht in jedem Fall vorab vorausgesetzt werden kann, muss bei der Entscheidung über die Instrumente und der Gestaltung institutioneller Rahmenbedingungen (z.B. von Beratungsangeboten) berücksichtigt werden.

Die Individuen sind angemessen an der Finanzierung von Bildung zu beteiligen.

Der wichtigste Finanzierungsbeitrag der Individuen ist der Verzicht auf Einkommen durch Erwerbsarbeit, die so genannten Opportunitätskosten. Mit wachsendem privaten Interesse an Bildungsmaßnahmen können angemessene Beiträge der Individuen zur Finanzierung des Lebensunterhalts und auch der Maßnahmekosten erwartet werden. Diese Beiträge rechtfertigen sich aus den Renditen, die den Individuen durch Wahrnehmung der aufgrund der Qualifizierung verbesserten Erwerbschancen zufließen. Eine öffentliche Subventionierung des Individuums kann nicht unbegrenzt erfolgen. Dabei ist eine Balance zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Unterstützung durch die Bereitstellung von Mitteln erforderlich.

Die Unternehmen tragen die Verantwortung für die betrieblichen Bildungsinvestitionen.

Für Unternehmen hängt der wirtschaftliche Erfolg in zunehmendem Maße von den Qualifikationen ihrer Beschäftigten ab. Wettbewerbsvorteile ergeben sich erst aus dem gestaltbaren Zusammenspiel von Technik, Arbeitsorganisation und Kompetenzen der Belegschaften. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Unternehmen, die im betrieblichen Interesse liegende Weiterbildung ihrer Beschäftigten selbst zu finanzieren. Sie tragen das unternehmerische Risiko für die Bildungsinvestitionen; sie ziehen hieraus aber auch Nutzen. Sofern betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen von den Beschäftigten initiiert werden und sie ihre Beschäftigungsfähigkeit auch über den Betrieb hinaus verbessern, kann eine Kostenteilung der Maßnahmen sinnvoll sein.

Die Öffentliche Verantwortung für Lebenslanges Lernen steigt in der Wissensgesellschaft.

Die Kommission geht davon aus, 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 unter-

³⁵⁵ Der Konferenzbericht ist im Erscheinen.

stützt 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.

Die wissenschaftliche Debatte zur öffentlichen Verantwortung in der Bildungsfinanzierung

In der Literatur wird seit 30 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.³⁵⁶ Daraus wird abgeleitet, dass sich staatliche Interventionen folglich auf die Subventionierung der Allgemeinbildung bis zu einem gesellschaftlich festzulegenden Basisniveau zu beschränken haben und darüber hinaus die Individuen selbst die Finanzierung übernehmen müssen.³⁵⁷ 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.³⁵⁸ 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.

Die Kommission geht daher davon aus, dass die öffentliche Verantwortung nicht allein aus ökonomischer Sachlogik abgeleitet werden kann, sondern auch Ergebnis politischer Wertentscheidungen ist.³⁵⁹ Der Staat hat bei der Definition des öffentlichen Auftrags ebenso wie bei der Wahl der Instrumente Gestaltungsfreiheit. Beiträge der Individuen können beispielsweise ebenso ex ante über Gebühren wie ex post über eine progressive Besteuerung eingefordert werden.

³⁵⁶ Vgl. Grabka/ Kirner 2002 sowie Bock-Famulla 2002, Kucera/ Bauer 2000; Vgl. auch Woodhall 1995, S. 25.

³⁵⁷ Vgl. Friedman 1974.

³⁵⁸ Vgl. Palacios 2003, S. 4 ff.

³⁵⁹ Vgl. Timmermann 1998.

Lernen im Erwachsenenalter verursacht höhere Kosten als im Jugendalter.

Der bei weitem wichtigste Posten auf der Kostenseite ist entgangenes Einkommen aufgrund der Nichtaufnahme, Aufgabe, Unterbrechung oder Verringerung der Erwerbstätigkeit. Zwar können diese Kosten durch eine flexible Kombination von Berufstätigkeit und Weiterbildung verringert werden. Längere und intensivere Lernphasen hingegen sind für Personen mit geringerem Einkommen und geringem Vermögen ohne gesicherte Deckung des Lebensunterhalts nicht möglich, da sie durch die Führung eines Haushaltes und Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Familienangehörigen hohe Fixkosten haben.

Unterinvestition in Lebenslanges Lernen kann durch eine entsprechende Kofinanzierung vermieden werden.

Ohne adäquate Finanzierungsinstrumente bestehen nach Analysen der OECD hohe Risiken der Unterinvestition in Lebenslanges Lernen.³⁶⁰ Der erste Grund wird darin gesehen, dass die Erträge aus Bildungsinvestitionen die dem Investor (Betrieb, Staat, Individuum) unmittelbar zufließenden Erträge überschreiten können (externalities). 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 Finanzierung von Maßnahmen, bei denen Erträge für mehrere Akteure entstehen,

³⁶⁰ Vgl. OECD 2003 b.

können die Anreize für Investitionen bei allen Akteuren erhöht und somit das Investitionsniveau in Lebenslanges Lernen gesteigert werden.

Lernorte und Lernformen müssen miteinander kombiniert werden.

Während für Jugendliche zunächst die Schule der bei weitem wichtigste formale Lernort ist, lernen erwerbstätige Erwachsene hauptsächlich informell am Arbeitsplatz in Organisationen bzw. Betrieben. Erwachsene, die keine ermutigenden Erfahrungen in der Schule gemacht haben, schreckt die Rückkehr auf die Schulbank. Die Bereitschaft zum erneuten Lernen entsteht oft erst dann, wenn sie in der Arbeitswelt mit technischen oder organisatorischen Neuerungen konfrontiert werden oder wenn sie erkennen, dass die Chance zu beruflichem Weiterkommen Lernen voraussetzt. Der unmittelbare praktische Nutzen kann anregen und nach erfolgreichen Lernerfahrungen Neugier auf mehr machen. Gerade für die bislang lernfernen Beschäftigten ist die Verknüpfung des Lernens mit unmittelbaren Arbeitserfahrungen notwendig. Dies erfordert eine Kombination der Lernorte Betrieb und Bildungseinrichtungen. Wenn man die bildungsfernen Gruppen stärker ansprechen will, kann man nicht alleine auf schulisches bzw. formales Lernen setzen.

Dies gilt in besonderem Maße für Arbeitslose, die vom Lernort Betrieb getrennt worden sind und daher noch mehr den Anschluss zu verlieren drohen, wenn ihnen kein angemessener Ersatz für den verloren gegangenen Lernort Arbeitsplatz geboten wird (z.B. in Form eines betrieblichen Praktikums oder im Rahmen von Job-Rotation).

Für beide Zielgruppen, die erwachsenen Beschäftigten und Arbeitslosen, gilt es zudem, die neuesten Erkenntnisse über die Einsatzbedingungen und Wirkungen der Neuen Medien und des E-Learning (Blended Learning) für die Optimierung der Lernarrangements und der Lehr- und Lernmethoden zu nutzen. Der aktuelle Erkenntnisstand legt es nahe, in der Aus- und Weiterbildung die neuen, innovativen technischen Möglichkeiten mit bewährten Methoden zu kombinieren. „Präsenz- und Onlinephasen, individuelles, betreutes und gemeinsames Lernen“, so die Botschaft aus dem Fraunhoferinstitut für integrierte Publikations- und Informationssysteme (IPSI), „müssen in Einklang gebracht werden.“³⁶¹ Dabei kann und sollte das arbeitsprozessintegrierte E-Learning eine zentrale Rolle spielen.³⁶²

³⁶¹ Vgl. Wessner 2004; Vgl. http://idw-online.de/public/zeige_pm.html?pmid=74942.

³⁶² Vgl. <http://www.fraunhofer.de/german/events/exhibitions/index.html>.

Lebenslanges Lernen erfordert eine Bündelung von Instrumenten.

Die Bildungsteilnahme kann nicht über ein einziges Instrument gefördert werden. Eine Kombination von Instrumenten ermöglicht es überdies, sowohl Ressourcen zu bündeln als auch unterschiedliche Akteure einzubinden. Dies ist umso notwendiger, als die Förderung des Lebenslangen Lernens als eine Querschnittsaufgabe zu verstehen ist. Sie ist daher wegen der engen Verknüpfung von Innovationen, Regulierung und Marktgeschehen (z.B. Qualitätswettbewerb) nicht mehr alleine eine Angelegenheit für Bildungsfachleute, sondern erfordert die Kooperation von Experten aus verschiedenen jeweils involvierten Bereichen.

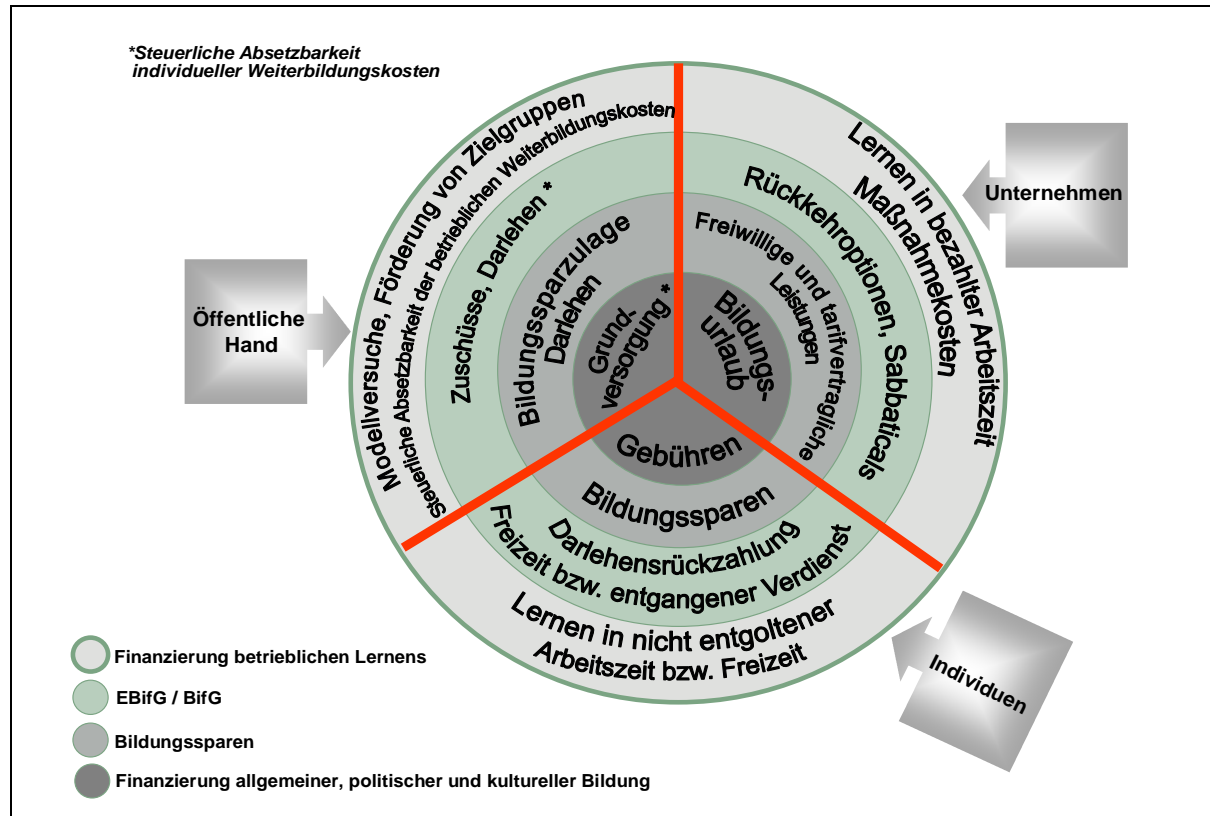
4.1.2 Überblick über die Kommissionsempfehlungen

Die Kommission hat Empfehlungen zur Finanzierung des Lebensunterhalts von erwachsenen Lernenden bei allgemeiner und beruflicher Bildung, der Weiterbildung in Betrieben und durch die Bundesagentur für Arbeit, zur Förderung des Bildungssparens, zur steuerlichen Behandlung von Bildungsinvestitionen, zur Sprachförderung von Migranten und zur Forschung zum Lebenslangen Lernen entwickelt. Hinzu kommen Empfehlungen zu notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen, die allerdings knapp gehalten sind, da sie nicht im Mittelpunkt der Arbeit der Expertenkommission standen und sich hiermit gegenwärtig eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung befasst. Auch die Überlegungen der Kommission zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten und der Finanzierungsverantwortung sowie der Verwaltungsdurchführung von Bund und Ländern beziehen sich nur auf die Vorschläge der Kommission selbst, da sich hiermit gegenwärtig die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bundesstaatskommission) befasst, der nicht vorgegriffen werden soll.

Die Empfehlungen der Kommission sind als Gesamtpaket konzipiert worden. Die Kommission geht davon aus, dass die Vorschläge das ihnen innewohnende Potenzial zur Erhöhung der Bildungsbeteiligung nur entfalten können, wenn die vorgeschlagenen Instrumente miteinander verknüpft werden. Einzelne Instrumente selektiv heraus zu greifen, würde den Gesamtcharakter der Empfehlungen grundlegend ändern bzw. ihre Wirkungen erheblich beeinträchtigen. Vor allem die sorgfältig entwickelte Balance von steigender individueller, betrieblicher und öffentlicher Verantwortung könnte gefährdet und in Richtung einer einseitigen Zuweisung der Verantwortung an den Staat oder die Individuen verschoben werden. Die Kommission hat sich ausdrücklich gegen eine zu enge Fixierung auf den Staat, aber auch gegen eine Zuweisung der Verantwortung ausschließlich an den Einzelnen oder den Markt entschieden. Sie plädiert für eine Teilung der Lasten bei der Finanzierung dieser Zukunftsauf-

gabe. Angesichts der gegenwärtig prekären Lage der öffentlichen Haushalte ist nur eine schrittweise Umsetzung der Empfehlungen möglich. Dazu werden Wege aufgezeigt.

Abbildung 16: *Kofinanzierung des Lebenslangen Lernens – Instrumente und Inputs der Akteure*



Quelle: Eigene Darstellung.

Allgemeines, politisches, und kulturelles Lernen

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.

Erwachsenbildungsförderungsgesetz 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 bestehendem 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.

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.

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. Aufgrund ihrer Zweckbestimmung sollen sie insolvenzgesichert und vor staatlichen Zugriffen, z.B. auf das Vermögen Arbeitsloser, geschützt werden.

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 in 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 ungelernete 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.

Lebenslanges Lernen nach dem SGB III

Die Untersuchungen im Auftrag der Kommission haben gezeigt, dass nicht Ältere an sich, sondern an- und ungelernete 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 Ruhens des Arbeitslosengeldanspruchs bei eigeninitiierte 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.

Integrationskurse für Zuwanderer und Flüchtlinge

Die Kommission schlägt vor, entsprechend den Regelungen des in der Beratung befindlichen 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.

Steuerpolitik

Die Kommission spricht sich im Lichte der jüngsten 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 Kommission 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.

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, Träger unabhängige Qualitätssicherung, Entwick-

lung 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.

Forschung zum Lebenslangen Lernen

Die Kommission empfiehlt einen Ausbau der Forschung zum Lebenslangen Lernen. Die Umsetzung und Weiterentwicklung der Vorschläge der Kommission sowie anderer Erfahrungen im In- und Ausland müssen systematisch evaluiert werden, um so wertvolle Chancen zur Weiterentwicklung und Nachjustierung der Instrumente zu eröffnen. Darüber hinaus muss die statistische Erfassung der Weiterbildung einschließlich der damit verbundenen Finanzströme verbessert werden. Da Lebenslanges Lernen oft die Folge von Innovationsprozessen und von Veränderungen in Produkt- und Arbeitsmärkten ist, soll die Bildungsforschung stärker mit diesen Themenbereichen verknüpft werden. Schließlich sieht die Kommission einen hohen Bedarf an Grundlagenforschung zur Wirkung unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente auf das Anbieter- und Lernerhalten.

Kontingentierung

In den letzten Jahren sind in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und in anderen Bundesländern Konzepte für so genannte Studienkontensysteme entwickelt worden. Dadurch entsteht ein Anreiz für ein zügiges Studium, da eine kurze Studiendauer damit belohnt wird, dass nicht ausgeschöpfte Kontingente an Leistungen zur Verfügung stehen und für einen weiterbildenden Studienabschnitt oder andere Arten der Weiterbildung gebührenbefreiend verwendet werden können. Die Kommission empfiehlt, die Erfahrungen mit diesen Modellen zu nutzen und zu klären, inwieweit mit einem vergleichbaren Instrument die Inanspruchnahme von Maßnahmen nach dem Bildungsförderungs- und Erwachsenenbildungsförderungsgesetz geregelt werden kann.

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 Ausbil-

dungsförderung („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.

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 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 Bewertung 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.

Dass so weitreichende Reformen möglich sind, zeigen die Erfahrungen in anderen Industrieländern. Deutschland sollte die Chancen der europäischen Integration konsequent nutzen, im Gleichlauf mit den anderen EU-Mitgliedsstaaten kohärente Strukturen zur Verwirklichung des lebenslangen Lernens auszubauen.

4.2 Allgemeines, politisches und kulturelles Lernen

Die Kommission schlägt vor, dass die Bundesländer und Kommunen wie in der Vergangenheit eine flächendeckende Grundversorgung mit Angeboten allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung durch eine institutionelle Sockelfinanzierung gewährleisten. Diese Verantwortung erweitert sich, da zusätzlich die Infrastruktur von Bildungsangeboten für Lerner bereitgestellt werden muss, die Leistungen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBifG) beziehen. Es wird angeregt, dass sich Länder und Kommunen im Rahmen ihrer Förderpolitik auf einen bestimmten Prozentsatz ihres Haushalts für die Förderung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung festlegen, der nicht unterschritten werden soll. Angesichts der Internationalisierung und Globalisierung der Kontakte zwischen den Menschen, insbesondere innerhalb des zusammenwachsenden Europas, gewinnt die Beherrschung von Fremdspra-

chen, aber auch die Kenntnis der soziopolitischen Systeme und kulturellen Spezifikation der Nachbarländer für die Bürger der Bundesrepublik an Bedeutung. Daher wäre es nach Auffassung der Kommission begrüßenswert, wenn Bund, Länder und Gemeinden auch dem Angebot an politischer und kultureller Bildung u.a. durch die Sicherstellung einer Infrastruktur für das Sprachenlernen einen besonderen Stellenwert einräumen würden. Die Kommission empfiehlt eine Trennung der Förderung von Angeboten, die im öffentlichen Interesse, und solchen, die ausschließlich im privaten Interesse sind. Es sollen nur solche Angebote öffentlich gefördert werden, die im öffentlichen Interesse liegen. Was im öffentlichen Interesse liegt, kann nur Ergebnis politischer Setzungen bzw. politischer Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse sein. Durch Maßnahmen der Qualitätssicherung sollen Effizienz und Qualität der Angebote verbessert werden.

4.2.1 Staatliche Verantwortung für allgemeine, politische und kulturelle Bildung im öffentlichen Interesse

In einer Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft, in der einfache körperliche Arbeit zunehmend durch Kommunikationsarbeit ersetzt wird und in der Abstraktions- sowie Sprachfähigkeit und ähnliche Kompetenzen eine größere Rolle spielen, steigen die Anforderungen an die allgemeinen Basisqualifikationen. Allgemeine Bildung dient hierbei nicht nur dazu, die fortschreitende Technisierung des Alltags zu bewältigen oder bürgerschaftliches Engagement zu fundieren, sondern sie ist heutzutage eine Voraussetzung für den Zugang zu einer Berufsausbildung und zum Arbeitsmarkt. Auch die Internationalisierung und Globalisierung der wirtschaftlichen und zwischenmenschlichen Beziehungen erzeugen Bedarf nach Fremdsprachenkompetenzen und soziokultureller Kenntnis für einen kompetenten Umgang mit unterschiedlichen Kulturen innerhalb und außerhalb Europas. Die Zunahme von Auslandsreisen und beruflicher Auslandskontakte deutscher Mitbürger wirkt sich z.T. bereits in einer wachsenden Nachfrage nach Sprach- und Kulturangeboten aus. Schließlich bedürfen die Zuwanderer einer Eingliederungsunterstützung, z.B. in Form von Deutsch- und Integrationskursen. Die Gemeinden und Kreise halten ein Angebot an Programmen und Kursen bereit, das in der Lage ist, verschiedene Nachfragen zu erfüllen.

Allerdings verlangen nicht nur die Begrenztheit öffentlicher Mittel, sondern auch die angesichts des gesellschaftlichen Wandels notwendige Weiterentwicklung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildungsinhalte eine Antwort auf die Frage, wie öffentliche Ver-

antwortung künftig zu verstehen ist. Gegenüber einer Vorstellung von Politik, die staatliche Intervention nur aus einem nachgewiesenen oder vermuteten Marktversagen ableitet, ist an der öffentlichen Verantwortung für die bürgerschaftliche, allgemeine, politische und kulturelle Bildung und damit auch für das Lebenslange Lernen festzuhalten. Als Kriterium der Mitverantwortung des Staates gilt hierbei das öffentliche Interesse.

Die Bundesländer haben in Kooperation mit den Gemeinden und Kreisen sowie den Trägern der Erwachsenen- und Weiterbildung seit Mitte der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts durch Arrangements der Kofinanzierung ein flächendeckendes Angebot an Einrichtungen geschaffen, welches den Bürgern einen offenen Zugang zu Veranstaltungen der allgemeinen, politischen und kulturellen Bildung ermöglichen soll. Sie haben damit in den Kommunen Dialogforen in einem öffentlichen Raum geschaffen, in dem sich Bürger sowohl artikulieren wie auch engagieren und zugleich eine Wissensbasis für ihr bürgerschaftliches bzw. zivilgesellschaftliches Engagement aneignen können.

Diese Lerninfrastruktur für Erwachsene ist als gesellschaftliche und kulturelle Errungenschaft zu würdigen. Es gilt sie nicht nur zu erhalten, sondern zu stabilisieren und, wo erforderlich, auszubauen. Allerdings stimmt die Kommission mit der Auffassung der Evaluationskommission der Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen überein, dass nicht alle Lernwünsche, die seitens der Bürger artikuliert werden, durch öffentliche Förderung Unterstützung erfahren können und sollen.³⁶³

Vor dem Hintergrund des in Zukunft weiter zunehmenden gesellschaftlichen Lern- und Kompetenzbedarfs sowohl einer alternden Erwerbsgesellschaft als auch für ehrenamtliches Engagement und insbesondere für die gesellschaftliche Integration von Randgruppen, besteht angesichts der Stagnation der öffentlichen Förderung für allgemeines, politisches und kulturelles Lernen (siehe hierzu Kapitel 2.4) und des kontinuierlich wachsenden Anteils der Finanzierung durch die Teilnehmer in diesem Bereich Handlungsbedarf. Die stetige Verlagerung der Finanzierungsanteile auf die Lernenden überfordert die Finanzierungskraft bestimmter Nachfragergruppen, die gerade gehalten oder gewonnen werden sollen. Sie kann eine Umschichtung der Lernenden zulasten einkommensschwacher und zugunsten einkommensstärkerer Bevölkerungsgruppen zur Folge haben. Diese Umschichtung der Nachfragerschaft hat vermutlich in Nordrhein-Westfalen bereits in den 90er Jahren eingesetzt. Auch die erwachsenen Lernenden, die in ihrer Jugend entweder keinen Schulabschluss erreicht oder keine Berufsausbildung absolviert haben, sowie die Zuwanderer, die bestimmte Grundkenntnisse erwerben müssen, müssen auch auf eine öffentlich geförderte Infrastruktur des lebenslangen Lernens zurückgreifen können, um ihre Bildungsziele verwirklichen zu können.

³⁶³ Vgl. Gieseke et al. 1997, S. 61 ff.

Hier greifen die Notwendigkeit einer flächendeckenden Bildungsinfrastruktur und die Möglichkeit zum Nachholen eines Schulabschlusses oder zum Erwerb anderer Grundkenntnisse, die für erwachsene Lernende nach den Empfehlungen der Kommission durch das EBifG/BifG oder durch SGB III gefördert werden sollen, ineinander.

Die Sicherung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung ist auch bei angespannter Haushaltslage von Bund, Ländern und Kommunen eine öffentliche Aufgabe von höchster Priorität. Ziel soll es sein, einerseits die öffentlichen und privaten Anbieter von allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung zum Erhalt eines quantitativ und qualitativ sowie regional ausreichenden Angebotes anzureizen und andererseits die Lern- und Bildungsbereitschaft sowie die Eigenverantwortung der Individuen zu stützen und zu stärken. Dabei soll sich die öffentliche, d.h. die Landes- und die kommunale Förderung im Bereich der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung auf solche Angebote beschränken bzw. konzentrieren, die in einem öffentlichen Interesse liegen.³⁶⁴

Die Abgrenzung ist letztlich eine Frage politischer Willensbildungsprozesse und muss daher immer wieder neu ausgehandelt und in politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen stets neu bestimmt werden. Gleichwohl lassen sich Angebotsbereiche umschreiben, bei denen ein öffentliches Interesse, z.T. auch ein besonderes öffentliches Interesse unterstellt werden kann. Die Begründung des öffentlichen Interesses lässt 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 stellen einen sozialen Nutzen dar, der finanzielle Zuschüsse des Staates für Angebote allgemeiner Weiterbildung rechtfertigt.

Die bewertende Sichtung von Weiterbildungsprogrammen legt es 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 gilt dem bürgerschaftlichen und ehrenamtlichen Engagement.

³⁶⁴ Die Kommission folgt hier weitgehend den Empfehlungen, die im Rahmen der Evaluierung der Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen formuliert worden sind. Vgl. ebenda.

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.³⁶⁵

Die Förderung aus öffentlichen Mitteln folgt bislang dem Gewährleistungsprinzip oder dem Prinzip der allgemeinen Förderung.³⁶⁶ Das Prinzip der Gewährleistung privilegiert die Volkshochschulen und zielt auf eine flächendeckende Versorgung des jeweiligen Bundeslandes durch die Volkshochschulen. Mit geringeren Förderquoten als die Volkshochschulen treten ergänzend staatlich anerkannte Einrichtungen in anderer Trägerschaft als Anbieter hinzu. Die Förderung selbst orientiert sich an Einwohnerschwellenzahlen und Unterrichtsstunden bzw. Teilnahmetagen. Die anerkannten Einrichtungen haben i.d.R. einen Rechtsanspruch auf die öffentliche Förderung. Das Gewährleistungsprinzip gibt den Einrichtungen bzw. Trägern als Zuschussempfängern zu Beginn jedes Jahres Gewissheit über die Höhe der zu erwartenden Fördersumme. Das Land und die Kommune wissen hingegen immer erst am Ende jedes Rechnungsjahres, mit welchen Summen sie die Einrichtungen fördern müssen.

Das Prinzip der allgemeinen Förderung begnügt sich mit der Bezuschussung von Einrichtungen, deren Träger und Leistungen als förderungswürdig anerkannt sind. Land und Kommunen definieren jeweils ein jährliches Budget, welches sie für das allgemeine, politische und kulturelle Lernen ausgeben wollen. Während Land und Kommunen nach Verabschiedung der jährlichen Haushalte wissen, welche Fördersumme sie tragen werden, erhalten die Einrichtungen die Zuschüsse nachträglich in Abhängigkeit von der Höhe der Förderbudgets, des Umfangs ihrer eigenen Leistungen und der Gesamtleistungen für die anderen einbezogenen (anerkannten) Einrichtungen.

Die Länder, welche nach dem Gewährleistungsprinzip fördern, haben die Anwendung dieses Prinzips schon lange ausgehöhlt, da das Volumen der Ansprüche mit der Zeit zu „explodieren“ drohte. Der Schutz vor finanzieller Überforderung bestand und besteht in der Deckelung der jährlichen Fördersumme qua Haushaltsbeschluss nach Haushaltslage. Diese Verfahrensweise führt das Gewährleistungsprinzip dicht an die Fördervariante des allgemeinen Förderprinzips heran.

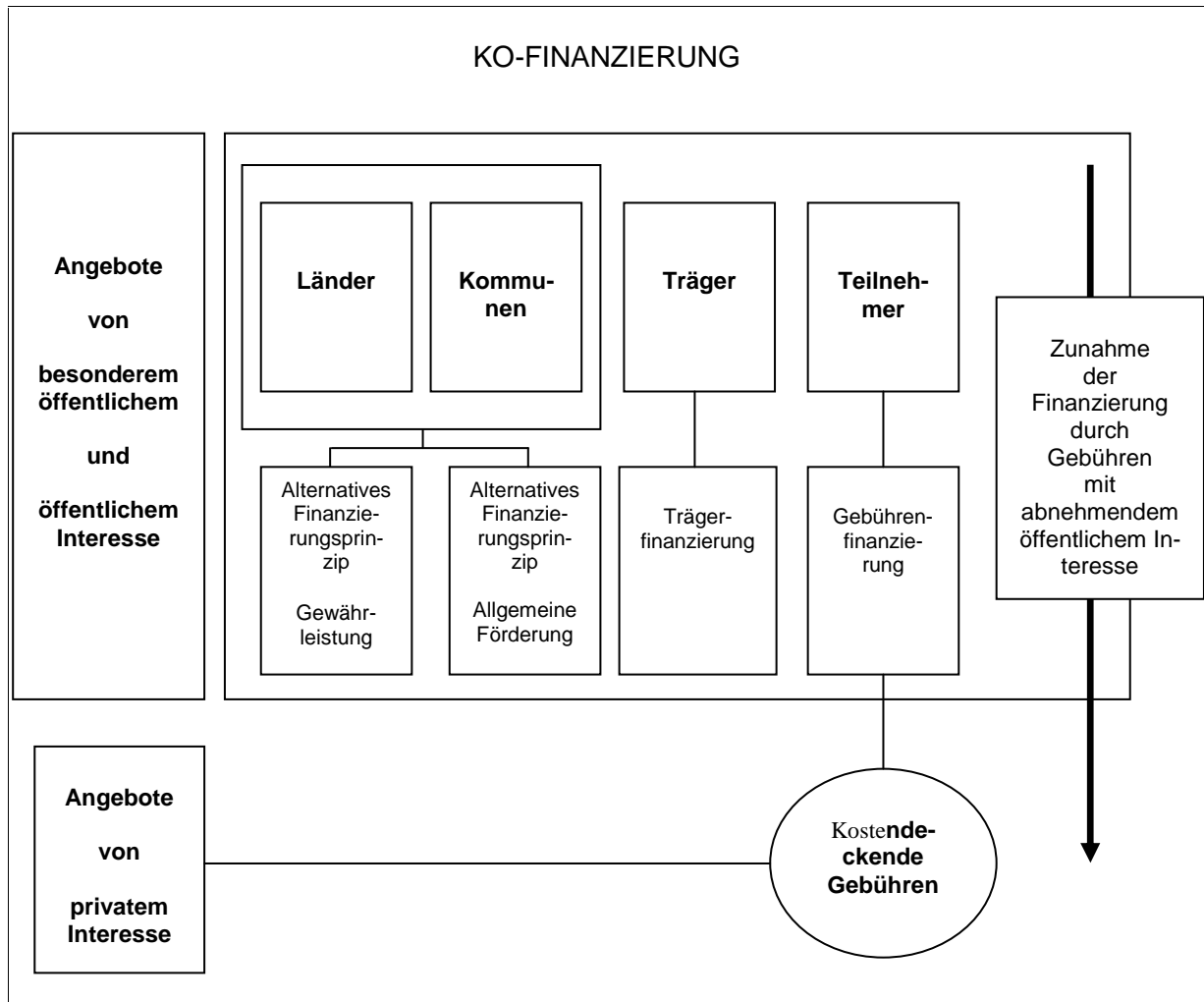
Abbildung 17 veranschaulicht die Finanzierungsmodi, welche schon bislang im Bereich der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung vorherrschen. Die Empfehlungen der Kommission zielen darauf ab, diese Modi zu stabilisieren, indem erstens durch Festlegung

³⁶⁵ Vgl. zur Legitimation der Rolle des Staates in der Weiterbildung ausführlich Timmermann 1998.

³⁶⁶ Vgl. dazu Neu 2003; Vgl. auch Rohlmann 1997.

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 17: Finanzierung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung



Quelle: Eigene Darstellung.

4.2.2 Empfehlungen der Kommission

Empfehlung:

Die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung als kommunale Pflichtaufgabe soll mittels einer institutionellen Sockelfinanzierung durch die Länder und Gemeinden mit einem zu vereinbarenden Prozentsatz des jährlichen Haushalts als Untergrenze erfolgen.

Die Kommission empfiehlt den Ländern, am Ziel einer flächendeckenden Grundversorgung als kommunale Pflichtaufgabe festzuhalten und seine Realisierung durch eine institutionelle und bedarfsangemessene Sockelfinanzierung zu gewährleisten. Sie empfiehlt den übrigen Ländern, welche dieses Ziel nicht oder weniger explizit formuliert haben, es sich zu eigen zu machen. Damit soll die Bereitstellung einer Grundversorgung mit Lernangeboten für Erwachsene zur kommunalen Pflichtaufgabe (wie dies z.B. in Nordrhein-Westfalen bereits seit 1975 der Fall ist) und eine Lerninfrastruktur für erwachsene Lerner garantiert werden, welche vor allem auch den nach EBifG geförderten Lernern als Regelangebot zur Verfügung steht und in Zukunft verhindern soll, dass - wie in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2003 zu beobachten war - Interessenten für einen nachzuholenden Hauptschulabschluss mangels verfügbarer Kapazitäten von Volkshochschulen und Abendschulen abgewiesen werden.

Das Prinzip der allgemeinen Förderung soll mit dem Gewährleistungsprinzip insoweit verbunden werden, als die Länder und Kommunen sich im Rahmen ihrer jährlichen Haushaltsberatungen auf ein Fördervolumen verständigen sollen, das einen zu vereinbarenden Anteil ihres jährlichen Haushalts nicht unterschreiten soll. Die politisch Verantwortlichen sollen auf diese Weise auch in Krisenzeiten einen gewissen Anteil der öffentlichen Haushalte für die allgemeine, politische und kulturelle Weiterbildung vorhalten. Diese Anteilsgrenze soll signalisieren, dass das bisherige Fördervolumen in Zukunft nicht ausreichen wird, um lebenslanges Lernen im Bereich der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung zu befördern. Damit soll zugleich die Aufmerksamkeit darauf gelenkt werden, dass die bisherigen großen Förderdifferenzen in den Pro-Kopf Beträgen der Bundesländer das Ziel annähernd gleicher Lebensverhältnisse und gleicher Lernchancen verfehlen und nicht hingenommen werden können (siehe dazu Kapitel 2.4).

Die Förderung kann mit der kommunalen Pflichtaufgabe eines flächendeckenden Angebots sowie einer differenzierten Förderung der Volkshochschulen im Verhältnis zu anerkannten

Einrichtungen anderer Träger verknüpft sein. Damit wird der Förderweg den Ländern und Kommunen wie bisher freigestellt.

Lerner, die nach dem Erwachsenenbildungsfördergesetz (EBifG) bzw. dem Bildungsförderungsgesetz (BifG) gefördert werden, sollen die Angebote, die auf das Nachholen von schulischen und hochschulischen Abschlüssen zielen, gebührenfrei wahrnehmen können. Andererseits geht die Kommission davon aus, dass Lernangebote, für die kein öffentliches Interesse reklamiert wird, gegen kostendeckende Gebühren bereitgestellt werden sollen.

Sofern die Angebotsinhalte nachweislich beruflich relevant sind, unterstellt die Kommission die Deklaration der Gebühren als Werbungskosten auf Seiten der Teilnehmenden bzw. als Betriebsausgaben bei den finanzierenden Betrieben. Die Kommission geht davon aus, dass Guthaben aus den Bildungssparkonten sowie ggf. die Leistungen aus dem EBifG seitens der Teilnehmenden nur für zertifizierte Angebote des allgemeinen, politischen und kulturellen Lernens verwendet werden können.

Mit diesen Empfehlungen hält sich die Kommission an die bisher geltenden Kofinanzierungsmodi: Länder, Kommunen, Träger und Teilnehmer und Teilnehmerinnen finanzieren anteilig die Angebote, wobei die jeweiligen Finanzierungsanteile insbesondere zwischen den staatlichen Akteuren und den Teilnehmern bzw. Teilnehmerinnen in Abhängigkeit davon schwanken, ob das Angebot im öffentlichen Interesse ist oder nicht (siehe Abb. 17). Die staatlichen Finanzierungsanteile folgen dem Modus der institutionellen bzw. angebotsorientierten Finanzierung.

Die Kommission nimmt damit Abstand von der Idee einer flächendeckenden, generellen Gutscheinelösung. Gutscheine in Abhängigkeit von der Bedürftigkeit der Empfänger würden die Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der potenziellen Empfänger voraussetzen. Diese Überprüfung wäre zeit- und personalaufwändig. Eine generelle Gutscheinelösung wird außerdem von der Kommissionsmehrheit für nicht zielführend erachtet, weil nicht bestimmt werden kann, wer legitimer Empfänger sein soll, es sei denn, alle potenziellen Teilnehmer und Teilnehmerinnen allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung sollen Empfänger sein. Die italienischen Erfahrungen (siehe Kapitel 3.4) wie auch die bisherigen Erfahrungen mit Gutscheinen im Rahmen von SGB III sind zudem nicht ermutigend. Gleichwohl empfiehlt die Kommission, begrenzte Modellversuche mit Gutscheinförderung für klar identifizierbare Zielgruppen (z.B. Sozialhilfeempfänger/ innen oder Wohngeldempfänger/ innen; Personen, bei denen öffentliche Einrichtungen [z.B. Sozial- oder Jugendämter] einen besonderen Bildungsbedarf feststellen) zu wagen. Diese Zielgruppen mit

besonderem Förderbedarf müssten ihre Gutscheine bei anerkannten Weiterbildungsanbietern einlösen.³⁶⁷

Empfehlungen:

Eine öffentliche Förderung von Angeboten sollte nur im Falle eines öffentlichen Interesses erfolgen. Liegt ein solches nicht vor, sind kostendeckende Gebühren zu erheben.

Für klar identifizierbare Zielgruppen sollen Modellversuche mit Gutscheinen durchgeführt werden.

Effizienz und Qualität der Angebote des allgemeinen, politischen und kulturellen Lernens sind durch Maßnahmen der Qualitätssicherung zu verbessern.

Die Organisation der Allgemeinbildung in öffentlicher Verantwortung ist eine Querschnittsaufgabe, die größerer Einheitlichkeit und intensiverer Koordinierung bedarf, um insgesamt die erhofften Wirkungen entfalten zu können. Daher sollen zumindest auf Länderebene durchweg einheitliche Normen (z.B. der Vergabekriterien von Fördermitteln) gelten. Zur Transparenz der Förderprozeduren und -kriterien ist die Konzentration der Fördermittel und Förderkompetenzen auf ein Ministerium in Erwägung zu ziehen.

Aus Gründen der Professionalisierung der Arbeit in den Einrichtungen, der Gewährleistung einer hinreichenden Qualitätssicherung und der professionellen Akquisition von Ressourcen Dritter (z.B. von Sponsoren) empfiehlt die Kommission der institutionellen Förderung von Weiterbildungseinrichtungen eine angemessene Relation von hauptberuflichem pädagogischen und nebenberuflichem Personal zugrunde zu legen. Ferner ist eine Mindestzahl von Unterrichtsstunden und Teilnahmetagen als förderrelevant zu definieren, um zu kleine, nicht leistungsfähige Einrichtungsgrößen zu vermeiden.

Die Anerkennung von Weiterbildungsanbietern soll nicht mehr nur ein formaler Akt sein, sondern eine substantielle Akkreditierung darstellen, die von Beginn an eine Qualitätssicherung auf einem angestrebten Mindestniveau gewährleistet. Als ein wesentliches Qualitätsmerkmal soll hierbei die Hauptberuflichkeit des disponierend pädagogisch tätigen Personals gelten, zu dessen Aufgaben die Bedarfserschließung und Programmplanung, die pädagogische Begleitung der Maßnahmen, die Beratung der Lehrenden und Lerner sowie die eigene

³⁶⁷ In diesen Fällen müssen nicht die Volkshochschulen die Einkommensüberprüfung durchführen. Bei sachgerechter Festlegung von Einkommensgrenzen können z.B. Ausweise, welche zur Reduktion von Kursgebühren berechtigen, von anderen kommunalen Stellen z.B. den Wohngeldstellen ausgegeben werden. Schließ-

pädagogische Tätigkeit gehören. Ebenfalls im Sinne der Qualitätssicherung schlägt die Kommission eine verstärkte bildungsbereichsübergreifende Vernetzung der Anbietereinrichtungen³⁶⁸ vor, um die regionale Bedarfsermittlung und Angebotsabstimmung auch unter Qualitätsgesichtspunkten zu erleichtern. Gemeinsame Beratung, ein regionales Berichtswesen und eine gemeinsame Qualitätspolitik sollen die Transparenz der Angebote für die Lerner bzw. potenziellen Nachfrager erhöhen. Diese institutionellen Rahmenbedingungen können im Zusammenwirken mit den Finanzierungsempfehlungen entscheidend zu höherer Effizienz im Umgang mit den Ressourcen im Bereich der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung beitragen. Beispiele radikaler Umsteuerung von einer Synthese aus politischer und monetärer Steuerung auf reine Marktsteuerung (z.B. Bundesbahn, Privatisierung von Reinigungsdiensten) zeigen, dass Verluste in der Leistungsqualität auftreten können und der Effizienzgewinn bezweifelbar ist. Wie unter den Bedingungen des Bildungsförderungsgesetzes, so sind auch im Bereich der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung bundeseinheitliche Rahmenbedingungen anzustreben, die Transparenz und vergleichbare Bedingungen im Hinblick auf Beratung, Zertifizierung von Anbietern und Programmen sowie Qualitätsstandards herstellen. Da es wenig Sinn macht, für den Bereich der allgemeinen Weiterbildung und für die berufliche Weiterbildung unterschiedliche Rahmenbedingungen zu schaffen, da z.B. die meisten Anbieter in beiden Bereichen tätig sind, liegt eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den organisatorischen Rahmen des lebenslangen Lernens nahe (siehe Kapitel 4.11).

Minderheitsvotum:

Kein zusätzlicher Subventionsbedarf, aber hoher Modernisierungsbedarf bei der allgemeinen Weiterbildung.

Das Kommissionsmitglied Gisela Färber sieht weniger zusätzlichen Finanzierungsbedarf aus öffentlichen Haushalten, sondern erheblichen strukturellen Reformbedarf im Bereich der allgemeinen Weiterbildung. Die Festlegung einer einheitlichen Ausgabenquote für Länder und/oder Kommunen erscheint weder erforderlich noch rechtlich zulässig; eine freiwillige Selbstverpflichtung insbesondere der Kommunen bliebe letztlich ohne Wirkung, wenn die Mittel für Pflichtaufgaben benötigt werden.

lich können auch Sozial- und Jugendämter gezielt Gutscheine an Personen vergeben, bei denen sie einen besonderen Bildungsbedarf feststellen.

³⁶⁸ Vgl. hierzu die Aktivitäten im Rahmen des Programms „Lernende Regionen“ des BMBF.

Reformbedarf gibt es hingegen in Bezug auf eine Modernisierung der Finanzierungsregeln von Volkshochschulen und anderen gemeinnützigen Institutionen im Bereich der allgemeinen Weiterbildung. Dabei sollten Gutscheine gerade für die Gruppen eingesetzt werden, die wegen eines zu geringen Einkommens die dann kostendeckend zu kalkulierenden Gebühren nicht aufbringen können. Weiterbildungsangebote, bei welchen der förderungswürdige Zweck nicht klar erkennbar ist, insbesondere auch Bildungsreisen, sollten auf kommerzielle Töchter ausgelagert werden, die das Umsatzsteuerprivileg des § 4 Nr. 22 UStG nicht mehr besitzen sollten.

Begründung: Den derzeit praktizierten Arten der Finanzierung (insbesondere der Fehlbedarfsfinanzierung, aber auch der Budgetierung, welche noch eine Art modifizierter Festbetragsbezuschung darstellt) wohnen bürokratische Ineffizienzen inne. Auch kann aus der Tatsache, dass es einige Weiterbildungsinteressierte gibt, welche wegen ihres geringen Einkommens die Gebühren nicht bezahlen können, nicht geschlossen werden, dass alle Kurse subventioniert werden sollten. Vielmehr sind gezielte Subventionen und eine effizienzfördernde Bezuschung für gemeinnützige Aufgaben erforderlich, welche – in dem Fall, dass es andere Anbieter vor Ort gibt – auch einen Leistungswettbewerb zwischen den verschiedenen örtlichen Anbietern ermöglicht. Außerdem ist die öffentliche Finanzierung auch nicht bundeseinheitlich gleichermaßen erforderlich, sondern von Land zu Land und von Kommune und Kommune in unterschiedlichem Maße. Eine einheitliche Ausgabenuntergrenze als Anteil an den Haushalten von Ländern und Kommunen ist deshalb aus weiterbildungspolitischer Sicht nicht erforderlich. Nach derzeitiger Rechtslage können auch weder der Bund noch eines der Länder eine derartige Haushaltsvorschrift für die Kommunen erlassen.

Zur Stärkung der Leistungsfähigkeit von Volkshochschulen sind vielmehr in den letzten Jahren eine Vielzahl von Instrumenten entwickelt worden, die auch eine gezieltere Subventionierung der förderungsbedürftigen Personen bei gleichzeitiger Erschließung von Effizienzreserven ermöglichen:

- Rückführung der Sockelfinanzierung durch die Träger und Übergang zu Finanzierung über „Leistungspreise“, welche sich an durchschnittlichen Kostensätzen für einschlägige Veranstaltungen orientieren,
- Förderung von Personen mit besonderem Förderbedarf durch spezifische Gutscheine³⁶⁹, die bei anerkannten Weiterbildungsanbietern eingelöst werden können,

³⁶⁹ Es handelt sich hier nicht um Gutscheine, welche mehr oder weniger „flächendeckend“ an die Haushalte von Zielgruppen verteilt werden. Auch müssen nicht die Volkshochschulen die Einkommensüberprüfung durchführen. Bei sachgerechter Festlegung von Einkommensgrenzen können z.B. Ausweise, welche zur Reduktion von Kursgebühren berechtigen, von anderen kommunalen Stellen z.B. den Wohngeldstellen ausgegeben werden. Schließlich können auch Sozial- und Jugendämter gezielt Gutscheine an Personen vergeben, bei denen sie einen besonderen Bildungsbedarf feststellen, dessen Abdeckung geeignet ist, die

- Finanzierung von Kursen im Rahmen von Programmen zum Nachholen von Schulabschlüssen durch das jeweilige Land und die Wohnsitzkommune im Rahmen von Leistungspreisansätzen, die mit entsprechenden Bildungsanbieter vertraglich vereinbart werden,
- Die organisatorische Trennung von förderungswürdigen, gemeinnützigen Bildungsangeboten (mit hohem öffentlichem Interesse) von den weniger förderungswürdigen, nicht gemeinnützigen, indem letztere auf „kommerzielle Tochterunternehmen“ ausgelagert werden.³⁷⁰ Letztere sollten als einzige auch sog. Bildungsreisen anbieten dürfen, ihre Angebote sollten nicht mehr umsatzsteuerbefreit sein,
- Modernisierung der Vorschriften für Rechtsformen und Bewirtschaftung der Haushalte für Volkshochschulen, um Größenoptimierung (z.B. durch die freiwillige Fusionierung von zu kleinen Einrichtungen oder andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit) und ein modernes Personal- und Finanzmanagement zu forcieren.

Das Prinzip einer leistungsorientierten Finanzierung über pauschalisierte Erstattungsbeträge sollte im Übrigen für alle Maßnahmen im Zuge einer öffentlichen Finanzierung bzw. Subventionierung lebenslangen Lernens überall da eingeführt werden, wo der Finanzierungsverantwortliche einer Maßnahme diese nicht auch gleichzeitig durchführt. Mit einem System von „Leistungspreisen“, wie sie im Übrigen auch das dänische Taximeter-Modell darstellt, ergibt sich nicht nur ein starker institutioneller Anreiz für eine effiziente Organisation eines ausdifferenzierten Weiterbildungsangebots von Bildungsanbietern in öffentlicher Trägerschaft, sondern auch die Möglichkeit, einen Leistungswettbewerb zwischen öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Bildungsanbietern zu initiieren, der stärker von den Bedürfnissen der Bildungsnachfrager beeinflusst wird als das heutige System der überwiegend institutionellen Finanzierung.

soziale Bedürftigkeit abzubauen. Die Gebühren müssten in solchen Fällen im Sinne einer verursachungsgerechten Finanzierungsstruktur innerhalb und zwischen öffentlichen Haushalten aber aus den Haushalten der Gutscheinemittenten finanziert werden.

³⁷⁰ Gewinne dieser Tochterunternehmen könnten wieder der gemeinnützigen Mutter zugeführt werden.

4.3 Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBifG) und einheitliches Bildungsförderungsgesetz (BifG)

Der Anteil der Arbeitsplätze für gering qualifizierte hat deutlich abgenommen und wird allen Prognosen zufolge insgesamt – wenn auch sektoren- und branchendifferenziell – weiter sinken. Gleichzeitig sind für geringer qualifizierte Beschäftigte die Möglichkeiten, über Vorruhestandsmaßnahmen vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, versperrt oder durch erhebliche Abschläge verteuert worden. Nicht nur der Übergang in die Wissensgesellschaft, sondern auch die Heraufsetzung des gesetzlichen und tatsächlichen Renteneintrittsalters sowie die aus demografischen Gründen notwendige Zuwanderung müssen bildungspolitisch flankiert werden.

Es fehlen bislang die geeigneten Instrumente, um diesen Beschäftigungsgruppen eine zweite Chance in der Allgemein- und Berufsbildung zu eröffnen.

Die Kommission schlägt daher vor, Maßnahmekosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen durch staatlich gewährte Zuschüsse oder subventionierte Darlehen zu fördern. Der notwendige Ausbau der Bildungsförderung für Erwachsene eröffnet die Chance, die bislang zersplitterte und unübersichtliche Landschaft der Förderung Erwachsener neu zu ordnen. Die Kommission schlägt daher vor, ausgehend von bestehenden Förderinstrumenten, alle Maßnahmen der Förderung des Lebensunterhalts für Erwachsene, einschließlich der notwendigen Maßnahmekosten, langfristig in einem einheitlichen Bildungsförderungsgesetz (BifG) zusammenzufassen, so dass neben der Förderung der Weiterbildung für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohter nach Sozialgesetzbuch (SGB) III die gesamte Förderung des Lebensunterhalts Erwachsener in zwei Gesetzen geregelt wird. Das Bildungsförderungsgesetz ist eine Langfristvision, die, ausgehend von bestehenden Regelungen, schrittweise realisiert werden kann. Im ersten Teil des Gesetzes sollen die Leistungen an junge Erwachsene zwischen 18 und 27 Jahren geregelt werden. Die Förderung nach dem Familienleistungsausgleich soll in einem eltern- und einkommensabhängigen Bildungsgeld pauschaliert und direkt an den jungen Erwachsenen ausgezahlt werden. Über das Bildungsgeld hinaus wird – analog zum bisherigen BAföG – bedarfsabhängig eine eltern- und einkommensabhängige Förderung gewährt.

Im zweiten Teil des Gesetzes sollen die bedarfsabhängigen Leistungen an Lerner, die das 27. Lebensjahr vollendet haben, geregelt

werden, wozu neben dem bisherigen Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) die Förderung für das Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse gehört.

Im dritten Teil des Gesetzes sollen bundesweit einheitliche geltende Rahmenbedingungen für Beratung, Bildungsprofiling, Zertifizierung von Bildungsträgern, Qualitätsstandards der Angebote sowie Anerkennung von non formal und informell erworbenen Kompetenzen geregelt werden.

Das Bildungsförderungsgesetz ist im ersten Teil kostenneutral, da es die bisherigen Leistungen nach dem BAföG und dem Familienleistungsausgleich nur auf eine andere Basis stellt. Im zweiten Teil sind die zusätzlichen Kosten für das Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse aufzubringen, da sie über die bisherige Eltern unabhängige Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) hinausgehen. Für die Förderung des Lebensunterhalts und der Maßnahmekosten bei Aufstiegsfortbildung fallen keine zusätzlichen Kosten an, da das AFBG integriert wird. Die Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III ist kostenneutral zu integrieren.

Das „Bildungsförderungsgesetz“ erfordert einen grundlegenden Umbau der familienbezogenen Transfers einschließlich einer Änderung des Unterhaltsrechts und einer verfassungsrechtlichen Änderung, die dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet auch der allgemeinen Weiterbildung gibt.

Da die Neuordnung der Förderung von Erwachsenen, die Abschlüsse nachholen wollen, keinen Aufschub duldet, hält die Kommission es für nötig, den zweiten Teil des Bildungsförderungsgesetzes in einem eigenen Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBifG) zu ordnen und zeitlich vorzuziehen.

Maßnahmekosten und Lebensunterhalt für das Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen sollen durch staatlich gewährte Zuschüsse, subventionierte Darlehen und Kredite gefördert werden. Die Finanzierung von Bildungsgängen, die einen Abschluss der Sekundarstufe II zum Ziel haben, soll durch einkommensabhängige Zuschüsse öffentlich finanziert werden, während bei weiterführenden Maßnahmen in zunehmenden Maße Eigenbeiträge zu leisten sind.

Die Empfehlung zu einem einheitlichen Bildungsförderungsgesetz (BifG) ist damit so konzipiert, dass sie unter Berücksichtigung der Haushaltslage stufenweise realisiert werden kann.

4.3.1 Integriertes Konzept der präventiven Bildungsförderung für Erwachsene

Die Förderung des Lebensunterhalts bei Bildungsmaßnahmen erfolgt bei erwachsenen Lernern zurzeit aus sehr unterschiedlichen Finanzierungsquellen sowie über direkte und indirekte Maßnahmen. Das Ergebnis ist eine Förderlandschaft von in sich sinnvollen, aber sehr lückenhaften Fördermaßnahmen, die nicht zukunftsfähig ist. Als Gründe für die politisch-historisch bedingte Lückenhaftigkeit der Förderung sind zu nennen: die bisherige Verdeckung von Qualifikationsdefiziten über die Vorruhestandspolitik, das anachronistische Familienleitbild, nach dem in Deutschland Lerner zwischen 18 und 27 Jahren nicht als selbstständige, mündige Bürger behandelt werden, die eigenständig über alle Bildungstransfers verfügen können, sowie die Regelung der Eltern unabhängigen Förderung in mehreren Gesetzen, ohne allerdings auch nur annähernd alle erwachsenen Lerner mit Förderinstrumenten zu erreichen, wie dies in skandinavischen Ländern seit langem der Fall ist.

Beschäftigungsfähigkeit sichern durch Lebenslanges Lernen

Die unzureichende Bildungsförderung gering qualifizierter Erwachsener fiel als (bildungs-)politisches Problem nicht auf, solange genügend Arbeitsplätze für gering Qualifizierte vorhanden waren und die Praxis der Frühverrentung die Möglichkeit bot, frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Der Anteil von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte hat jedoch in den letzten Jahren deutlich abgenommen. Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit von Personen ohne beruflichen und schulischen Abschluss drastisch gestiegen. Durch die Beendigung der bisherigen Vorruhestandspraxis und die Heraufsetzung des faktischen Renteneintrittsalters in den nächsten Jahren ist der Ausweg des vorzeitigen Ausscheidens potenzieller Arbeitsloser künftig versperrt. Gleichzeitig wachsen große Gruppen von Beschäftigten nach, die aufgrund ihrer Bildungsbiografie (kein Schul- oder Berufsabschluss, keine ausgebildete Fähigkeit des Lernen Lernens) nicht über ausreichende Voraussetzungen für Lebenslanges Lernen verfügen.

Die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters muss bildungspolitisch flankiert werden, da ansonsten die Arbeitslosigkeit Älterer steigen würde. Dabei muss die präventive Komponente in der Förderung gestärkt werden: Es ist nicht sinnvoll, erst den Eintritt der Arbeitslosigkeit abzuwarten und dann zu fördern. Geringer qualifizierte Beschäftigte müssen möglichst frühzeitig durch ein Nachholen schulischer, beruflicher und Hochschulabschlüsse in die Lage versetzt werden, ihre Position auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

Die jungen Erwachsenen als selbstständige und mündige Bürger behandeln

Die Bildungsteilnahme junger Erwachsener wird zum Teil indirekt über ihre Eltern gefördert, die Kindergeld oder Kinder- und Ausbildungsfreibeträge für die Wahrnehmung ihrer Unterhaltspflichten erhalten, ob sie diesen tatsächlich nachkommen oder nicht. Damit wird die Abhängigkeit vom Elternhaus verstärkt und die Selbstständigkeit der jungen Erwachsenen eingeschränkt.

Dieses System des Familienleistungsausgleichs ist nicht nur unübersichtlich, sondern zudem sozial- und bildungspolitisch ungerecht. Durch die Entlastung über Steuerfreibeträge werden Besserverdienende höher entlastet als Familien mit mittleren und geringeren Einkommen, die auf Förderung besonders angewiesen sind. Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich werden zudem im Unterschied zu Leistungen nach dem BAföG ohne Nachweis eines ordnungsgemäßen Studiums auch über die Regelförderzeit und ohne Rückzahlungspflichten geleistet.

Das derzeitige Förderungsrecht ist verwaltungsaufwendig und kompliziert, da zur Förderung des Lebensunterhalts sowohl indirekte Transfers an die Eltern als auch direkte an die jungen Erwachsenen gezahlt werden. Im Konfliktfall müssen die jungen Erwachsenen die indirekten Transfers von ihren Eltern „eintreiben“, worauf vermutlich häufig verzichtet wird.³⁷¹

Schließlich wurden parallel nebeneinander die Eltern abhängige Förderung (z.B. BAföG) für Jugendliche, die vor Vollendung des 30. Lebensjahres eine Maßnahme beginnen, und die Eltern unabhängige Förderung von jungen Erwachsenen (z.B. AFBG) aufgebaut. Durch die künstliche Unterteilung mündiger Bürger in Jugendliche und junge Erwachsene, die nicht am Lebensalter, sondern an der Unterhaltspflicht der Eltern festgemacht wird, wird die Förderung, die sich teilweise überschneidet, unübersichtlich, und ihre Zielgenauigkeit nimmt ab.³⁷²

Gesetzes- und Regelungskomplexität verringern

Die Eltern unabhängige Förderung des Lebensunterhalts erwachsener Lerner ist auf mehrere Gesetze verteilt:

³⁷¹ Bekannt sind die Fälle, in denen junge Erwachsene ihre Eltern auf Unterhaltszahlung verklagen. Keine Aussagen sind jedoch möglich über die Fälle, in denen junge Erwachsene darauf verzichten, ihren Unterhalt einzuklagen und statt dessen alternative Quellen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts suchen.

³⁷² Die unabgestimmte Förderung aus verschiedenen Quellen führt zum Beispiel dazu, dass die Förderhöhe des Lebensunterhalts kaum nachvollziehbare Unterschiede aufweist. So liegt zum Beispiel der Höchstsatz für die Förderung des Lebensunterhalts bei einem Studium nach dem BAföG bei 585 Euro monatlich. Dies liegt scheinbar unter den Sätzen des AFBG für Alleinstehende mit 614 Euro monatlich (Bezugspunkt beim AFBG ist § 13 Abs. 1 Nr. 1 BAföG = 562 Euro zuzüglich 52 Euro). Rechnet man jedoch die indirekten Transfers durch das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge hinzu, so liegt die maximale Förderung mit 735 Euro über der nach dem AFBG für Alleinstehende. Diese Differenzierung ist bildungspolitisch nicht gerechtfertigt. Es gäbe allenfalls gute Gründe, älteren Lernern, die sich mehrheitlich in der Familienphase befinden, höhere Sätze zu zahlen.

- In der Regel werden Leistungen nach dem BAföG eltern-, einkommens- und vermögensabhängig als Zuschuss und Darlehen gewährt. Eine Eltern unabhängige Förderung ist nach § 11 (3) BAföG als Ausnahme vorgesehen Mit dem 6. BAföG-Änderungsgesetz von 1979 wurde die Altersgrenze für den Bezug von Leistungen von 35 auf 30 Jahre abgesenkt. Begründet wurde dies mit der jugendpolitischen Ausrichtung des Gesetzes. Unabhängig vom BAföG kann Studierenden sowie Schülerinnen und Schülern ein zinsgünstiger Bildungskredit gewährt werden.
- Durch das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) werden Unterhalt und Maßnahmekosten bei Aufstiegsfortbildungen über Zuschüsse und Darlehen gefördert. Die Förderung ist einkommens- und vermögensabhängig.
- Das Bundesministerium für Bildung und Forschung fördert über die „Stiftung Begabtenförderungswerk berufliche Bildung“ die fachbezogene und berufsübergreifende Weiterbildung von qualifizierten, begabten Fachkräften, die sich für die „Karriere mit Ausbildung“ entschieden haben und zu Beginn der Förderung nicht älter als 25 Jahre sind.
- Der Bund gewährt verschiedenen Stiftungen Zuwendungen, die sie nach den Richtlinien des Bundesministeriums für Bildung und Forschung als Stipendium für Studium und Promotion vergeben.
- Das bedeutsamste Fördervolumen wird über die Bundesagentur für Arbeit bereitgestellt für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte, und somit erst wenn Beschäftigungsprobleme bereits aufgetreten sind (SGB III). Zu den förderfähigen Maßnahmen zählt auch der Erwerb eines Hauptschulabschlusses, soweit er der Reintegration in den Arbeitsmarkt dient (SGB III § 61 (2)).
- Ebenfalls im Rahmen des SGB III (§§ 59 ff.) wird zwar ohne Altersbegrenzung, aber vor allem auf jüngere Erwachsene ausgerichtet eine Berufsausbildungsbeihilfe gezahlt, wenn keine oder nur eine geringe Ausbildungsvergütung gezahlt wird.
- Seit Anfang 2002 kann durch das Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) die Teilnahme an anerkannten Weiterbildungsmaßnahmen von Beschäftigten ab dem vollendeten 50. Lebensjahr in Betrieben mit weniger als 100 Arbeitnehmern durch die Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden (SGB III § 417 Abs. 2). Ferner ermöglicht das Job-AQTIV-Gesetz eine verbesserte Förderung der abschlussbezogenen Weiterbildung von An- und Ungelernten durch die Bundesagentur für Arbeit (SGB III § 235 c).

Mit öffentlicher Förderung kann nur rechnen, wer von (drohender) Arbeitslosigkeit betroffen ist oder eine Aufstiegsfortbildung absolviert. Ab dem 1. Januar 2004 wird durch das Job-

AQTIV-Gesetz vom 10. Dezember 2001 das Nachholen von Schulabschlüssen nach § 61 Abs. 2 Nr. 2 im SGB III neu geregelt. Die Finanzierung nach dieser Vorschrift ist jedoch eingeschränkt durch das Tatbestandsmerkmal der Berufsvorbereitung. Dieses wird in der Praxis jugendpolitisch definiert, so dass die möglichen Begünstigten in der Regel nicht älter als 25 Jahre sein dürfen. Mithin fehlt die Förderung für das Erlangen eines ersten allgemeinbildenden Abschlusses für Ältere. Aufgrund der sich zunehmend ändernden Anforderungen des Arbeitsmarktes an die Kompetenzen von Beschäftigten und vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung sind die derzeitigen Förderungsmöglichkeiten nicht ausreichend.

Die Förderphilosophie der Kommission

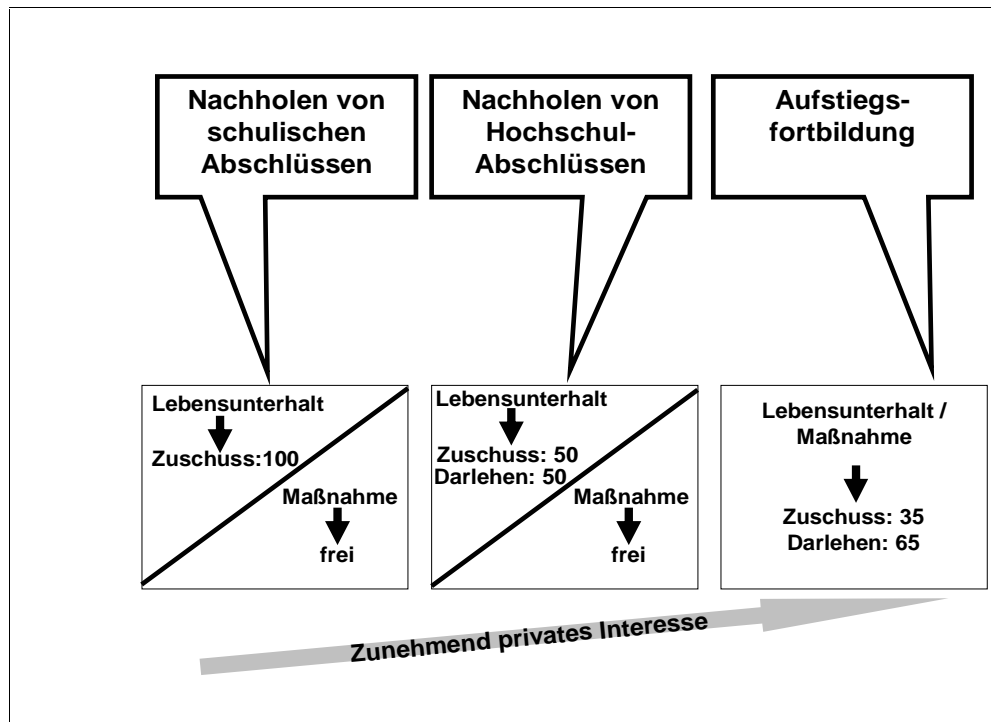
Die Empfehlungen der Kommission gehen von folgenden grundlegenden Überlegungen aus:

- Durch die Förderung des Lebensunterhalts beim Nachholen von Schul- und Berufsabschlüssen sollen Ungleichheiten in der Inanspruchnahme der schulischen und beruflichen Erstausbildung korrigiert und ungenutzte Bildungspotenziale besser ausgeschöpft werden. Zur Förderung des lebenslangen Lernens ist es geboten, dass diejenigen, die frühzeitig aus dem Bildungssystem ausgeschieden sind und wenig an staatlicher Förderung in Gestalt öffentlicher Bildungsausgaben beansprucht haben, als Erwachsene eine zweite Chance erhalten.³⁷³
- Demografie und Arbeitsmarktentwicklung erfordern einen Qualifizierungssprung nicht nur bei jungen Menschen sondern auch bei den älteren, um deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu stärken.
- In einer globalisierten Wirtschaft wird der Erwerb allgemeiner und berufsübergreifender Qualifikationen immer wichtiger. Deshalb soll die Förderung nicht allein auf fachbezogene, sondern auch auf berufsfeldübergreifende Qualifikationen wie etwa internationale und interkulturelle Kompetenzen durch eine Ausbildung im Ausland zielen.
- Die Durchlässigkeit des Bildungssystems soll weiter verbessert werden. Daher sollen für Fachkräfte wie bisher die Aufstiegsfortbildung gefördert und die Begabtenförderung ausgebaut werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Unterstützung von Unternehmensgründungen nach einer Weiterbildung oder durch begleitende Weiterbildung von Bedeutung.

³⁷³ Die Task Force Beschäftigung der EU fordert die Mitgliedstaaten u.a. dringend zu folgenden Maßnahmen auf: "Jeder sollte das Recht auf Zugang zu einer Sekundarschulbildung und auf ein Mindestmaß an grundlegenden Fertigkeiten erhalten. Mehr junge Menschen sollten Zugang zur Hochschule erhalten. Während ihres gesamten Arbeitslebens sollten die Menschen besseren Zugang zu Berufsbildungsmöglichkeiten haben, wobei den gering qualifizierten und anderen benachteiligten Menschen besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist." Europäische Gemeinschaften 2004, S. 51.

- Junge Erwachsene werden nicht mehr als abhängige Kinder, sondern als eigenverantwortliche Bildungsteilnehmer betrachtet. Sie sind verantwortlich für die zweck- und erfolgsorientierte Nutzung der ihnen gebotenen Bildungsmöglichkeiten und müssen daher auch diejenigen indirekten bildungsbedingten Transfers erhalten, die bislang die Eltern bekommen.
- Die unterschiedlichen direkten und indirekten Transfers für die Bildungsförderung werden zusammengefasst und harmonisiert. Ziel ist eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Systems der Förderung sowie eine Verbesserung seines gesellschaftlichen Wiedererkennungswertes.
- Die Kompetenzen und Finanzierungsanteile von Bund und Ländern in der Bildungsförderung von Erwachsenen sollen vereinheitlicht werden. Die Kommission hält die Zuständigkeit des Bundes für die Unterhaltskosten und die der Länder für die Maßnahmekosten für eine Möglichkeit (siehe hierzu Kapitel 4.11). Eine solche Aufgabenteilung muss jedoch mit einer engen Koordination in der Sache einhergehen, um die für die Reformvorschläge notwendige Bildungsinfrastruktur zu gewährleisten. Die Notwendigkeit einheitlicher Standards in diesem immer wichtiger werdenden Segment des Bildungssystems erfordert es auch, dass der Bund Kompetenzen für die Regelung von Rahmenbedingungen der Weiterbildung erhält.
- Die Förderhöhe wird nach Bedürftigkeit der Teilnehmer und der Art der Maßnahmen gestaffelt und reicht von einem Zuschuss bis hin zur Darlehensgewährung (siehe Abbildung 18). Die individuellen Erträge nehmen mit dem Ausbildungsniveau zu, so dass beim Studium und vor allem bei der Weiterbildung ansteigende Eigenbeiträge zu leisten sind.

Abbildung 18: *Staffelung der Förderung nach öffentlichem und privatem Interesse*



Quelle: Eigene Darstellung.

- Die private Kreditwirtschaft gewährt Darlehen für Bildungsinvestitionen bei geringem belastbarem Sachvermögen der Teilnehmer wegen der hohen Streuung der Renditen (Ertragsunsicherheit) nur unzureichend. Der Staat hat daher die Aufgabe, auch bei hohen individuellen Renditen diese Liquiditätsengpässe zu beseitigen und das Ausfallrisiko bei der Rückzahlung zu tragen.³⁷⁴ Auch Personen mit Vermögen können in einen solchen Liquiditätsengpass geraten, wenn sie am Anfang einer Bildungsteilnahme ihr Vermögen aus nachvollziehbaren Gründen (z.B. Wohneigentum) nicht auflösen können. Der Staat soll hier eine Überbrückung über verzinsliche Darlehen ermöglichen.
- Die bislang auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten werden die neuen Fördermöglichkeiten weniger in Anspruch nehmen als die besser Qualifizierten. Dafür sind neben monetären Gründen (geringere Verdienste und Ersparnisse) auch geringere Motivation, Dequalifizierung durch anforderungsarme Arbeit und Lernentwöhnung zu nennen. Zur Verringerung der monetären Barrieren sind besondere finanzielle Anreize für Zielgruppen notwendig.
- Wegen der Notwendigkeit der Integration von Zuwanderern in den nächsten Jahrzehnten wird dieser Personenkreis in das Bildungsförderungsgesetz einbezogen.

³⁷⁴ Vgl. Palacios 2003, S. 4.

- Viele erwachsene Lerner sind aufgrund ihrer hohen beruflichen oder familiären Belastung nicht in der Lage, neben ihrer Berufstätigkeit an Bildungsmaßnahmen teilzunehmen und dabei das vorhandene Angebot an Abend- und Wochenendkursen (etwa von Abendgymnasien) oder eines Fernstudiums (z.B. Fernuniversität Hagen) oder von so genannten dualen Studiengängen an Fachhochschulen zu nutzen. Sie müssten ihre Erwerbstätigkeit vorübergehend unterbrechen oder reduzieren und hierbei Gehaltseinbußen hinnehmen, um einen Schul- oder Ausbildungsabschluss oder zusätzliche Qualifizierungsbausteine, die in einen Abschluss münden, zu erwerben, und hierbei Gehaltseinbußen hinnehmen. Diese finanziellen Barrieren sind gerade für die gering Qualifizierten mit niedrigem Einkommen am höchsten.

4.3.2 Empfehlungen der Kommission

Die Kommission schlägt vor, mit der Förderung des Lebensunterhalts sowie – falls notwendig – auch der Maßnahmekosten die Lücke im System der Bildungsförderung für Erwachsene zu schließen. Dies ist nicht nur aus arbeitsmarktpolitischer Sicht geboten. Es soll auch mehr Gerechtigkeit im System der Bildungsfinanzierung geschaffen werden, indem diejenigen, die im Unterschied zu den schulisch und beruflich Qualifizierten bislang nur in geringem Maße die öffentlichen Bildungsangebote nutzen konnten, eine zweite Chance und Ermutigung zum kontinuierlichen Lernen erhalten.

Die kleine Lösung: Erwachsenenbildungsförderungsgesetz - EBifG

Empfehlung:

Beim Nachholen eines schulischen, beruflichen oder Hochschulabschlusses soll der Lebensunterhalt im Rahmen eines Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes (EBifG) gefördert werden.

Mit ihrer Empfehlung hat sich die Kommission von den guten Erfahrungen mit dem schwedischen System der Förderung des Erwachsenenlernens inspirieren lassen, das sich allerdings nicht eins zu eins übertragen lässt (siehe Kapitel 3.4.2). In Deutschland muss man, um vergleichbare und wegen der Praxisnähe der Berufsausbildung bessere Integrationseffekte zu erreichen, auch den Unterhalt bei beruflicher Ausbildung soweit schulisch vermittelt mit einschließen. Zudem verfügt das deutsche Bildungssystem mit dem Aufstiegsfortbildungs-

förderungsgesetz bereits über ein Instrument der Förderung beruflicher Entwicklung auf der mittleren Führungsebene unterhalb des Hochschulbereichs, das betriebliche Innovationen fördert und die Durchlässigkeit des Bildungssystems erhöht. Einer der großen Vorteile des deutschen Bildungssystems ist darin zu sehen, dass auch Absolventen einer dualen Berufsausbildung Aufstiegschancen in Positionen haben, die in anderen Ländern weitgehend von Hochschulabsolventen besetzt werden. Diese Aufstiegsförderung soll unbedingt erhalten und ausgebaut werden.³⁷⁵

Der notwendige Ausbau der Bildungsförderung für Erwachsene gibt die Chance, die bislang zersplitterte und übersichtliche Förderlandschaft neu zu ordnen. Um die Transparenz, Konsistenz und Zielgenauigkeit der öffentlichen Förderung der Bildung von Erwachsenen zu sichern, wäre es ohne Zweifel am Günstigsten, die Förderung nach dem BAföG, die bildungspolitischen Familientransfers (Kindergeld und Kinderfreibeträge) sowie die verschiedenen Instrumente der Eltern unabhängigen Förderung mit Ausnahme der Förderung nach SGB III für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte, die eine Versicherungsleistung ist, in einem einheitlichen „Bildungsförderungsgesetz“ zusammenfassend zu regeln.

Wenn man durch die Finanzierung des Lebensunterhalts die Kaufkraft auf der Seite der Nachfrage stärkt, muss man gleichzeitig auf der Angebotsseite auch die Bedingungen dafür schaffen, dass die Nachfrager zur Sicherung ihrer Mobilitätsfähigkeit in einem integrierten Arbeitsmarkt rationale Entscheidungen in einem bislang intransparenten Markt treffen können. Dieses Gesetz soll daher neben der Regelung der Förderung des Lebensunterhalts auch bundeseinheitliche Regelungen zu den Rahmenbedingungen von Lebenslangem Lernen, wie vor allem zur Bildungsberatung, zum Bildungsprofiling, zur Zertifizierung von Bildungsträgern, zu Qualitätsstandards der Angebote sowie zur Anerkennung von non formal und informell erworbenen Kompetenzen enthalten.

Eine solche bildungs- und gesellschaftspolitisch zu empfehlende „große“ Variante erfordert aber einen grundlegenden Umbau der familienbezogenen Transfers sowie verfassungsrechtliche Änderungen, die dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Lebenslangen Lernens einräumen. Schließlich müssen steuerfinanzierte Instrumente (wie das BAföG oder AFBG) und beitragsfinanzierte Instrumente (wie die Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) nach SGB III) zusammengeführt werden.

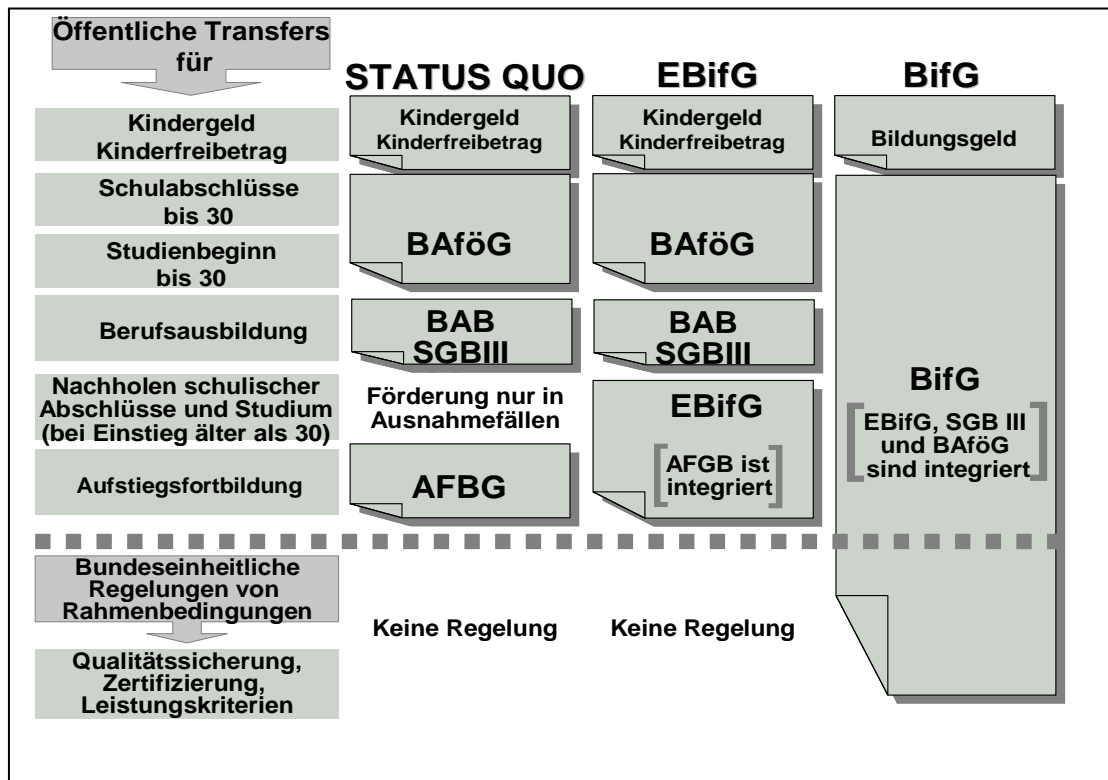
Die Neuordnung der Finanzierung der Bildungsförderung von Erwachsenen duldet allerdings keinen Aufschub mehr. Die Kommission ist gehalten, realisierbare Empfehlungen zu entwi-

³⁷⁵ Die Reform des AFBG hat zu einer beachtlichen Ausweitung der Inanspruchnahme geführt. Im Jahre 2002 haben 87.700 Personen Leistungen nach dem AFBG erhalten. Dies entspricht einer Steigerung um 56% gegenüber dem Vorjahr. Allerdings ist das Niveau des alten AFG (bis 1990) noch nicht wieder erreicht.

ckeln. Sie hat sich daher entschlossen, mit dem „Erwachsenenbildungsförderungsgesetz“ (EBifG) eine kleinere Variante zu entwickeln, die kurzfristig umsetzbar ist.

Die Strukturierung der Förderlandschaft durch diese beiden Gesetze im Verhältnis zum Status quo ist in Abbildung 19 dargestellt. Es wird deutlich erkennbar, wie die zersplitterte Förderstruktur durch ein Bildungsförderungsgesetz vereinheitlicht und ergänzt werden kann.

Abbildung 19: Öffentliche Förderung des Lebensunterhalts: Status quo im Vergleich zu den Kommissionsempfehlungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Lebensunterhalt von Erwachsenen nach dem vollendeten 27. Lebensjahr ohne schulischen oder beruflichen Abschluss und bei Bedarf auch die Maßnahmekosten sollen bei unzureichendem Einkommen und Vermögen durch Zuschüsse und Darlehen gefördert werden, wenn Erwachsene einen schulischen, beruflichen oder Hochschulabschluss nachholen.

Durch Verwendung von Guthaben auf den von der Kommission vorgeschlagenen Bildungsparkonten (siehe Kapitel 4.4) kann die Darlehensaufnahme reduziert oder ein höherer Bedarf für den Lebensunterhalt gesichert werden. Diese Entscheidung liegt ausschließlich in der Hand der Konteninhaber.

Kann Vermögen aus vertretbaren Gründen nicht aufgelöst werden, sollen Liquiditätsengpässe durch Darlehen überbrückt werden.

Die Bildungsteilnahme soll durch besondere Anreize gefördert werden. Die Rückzahlung der Darlehen wird vom späteren Einkommen abhängig gemacht. Die Förderungshöhe beim Lebensunterhalt orientiert sich am notwendigen Lebensunterhalt.

Das Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBifG) fasst die bisherige Förderung der Teilnahme von Erwachsenen an schulischer und beruflicher Bildung und Weiterbildung (mit Ausnahme der Förderung Arbeitsloser und von Arbeitslosigkeit Bedrohter nach SGB III und der Berufsausbildungsbeihilfen nach SGB III) zusammen und baut sie aus, z.B. indem auch ein Rückkehrrecht vorgesehen wird (siehe Kapitel 4.5).

Ausgestaltung des EBifG

Förderungsfähige Bildungsmaßnahmen

Förderfähig nach dem EBifG sind folgende Maßnahmentearten:

- A) Schulische Abschlüsse bis zum Abschluss der Sekundarstufe II sowie Maßnahmen, die auf eine Zertifizierung von im Berufsleben erworbenem Wissen abzielen, und Vorbereitungskurse für Eignungsprüfungen, sofern keine Ansprüche nach dem SGB III bestehen.
- B) Berufliche Abschlüsse außerhalb der dualen Berufsausbildung³⁷⁶ einschließlich eines Hochschulabschlusses.
- C) Öffentlich-rechtliche Fortbildungsabschlüsse (wie bislang im AFBG).

Ein besonderer Akzent soll auf den Aufbau internationaler und interkultureller Kompetenzen gelegt werden. In den allgemeinbildenden Abschlüssen wird ohnehin der Spracherwerb stärker gefördert als in der Vergangenheit; Studienförderung ermöglicht auch Auslandsaufenthalte. Auch in der beruflichen Aufstiegsförderung soll der Erwerb solcher Qualifikationen in Verbindung mit Auslandsaufhalten in die Förderung eingeschlossen sein.

Maßnahmen, die auf die Zertifizierung von im Berufsleben erworbenem Wissen abzielen, sowie Vorbereitungskurse für Eignungsprüfungen sollen für Personen ohne schulischen und beruflichen Abschluss gefördert werden.

³⁷⁶ Bei Maßnahmen innerhalb des dualen Systems greift die Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III (§ 59f).

Persönliche Förderungsvoraussetzungen

Bei A) und B) ist das Mindestalter bei Eintritt in die Maßnahme die Vollendung des 27. Lebensjahres. Ein Studium wird allerdings nur gefördert, wenn es vor dem vollendeten 50. Lebensjahr beginnt.³⁷⁷ Voraussetzung für eine Förderung nach C) Öffentlich-rechtliche Fortbildungsabschlüsse (wie bislang im AFBG) ist eine abgeschlossene Berufsausbildung. Eine Altersgrenze ist nicht vorgesehen (analog AFBG). Angesichts der aktuellen finanziellen Probleme der öffentlichen Haushalte kann die Altersgrenze der Anspruchsberechtigten parallel zur Erhöhung des Renteneintrittsalters schrittweise heraufgesetzt werden.

Ausländer haben Anspruch auf Förderung analog § 8 BAföG.³⁷⁸

Umfang der Förderung des Lebensunterhalts

Für den Lebensunterhalt erwachsener Lerner orientiert sich die Kommission an den Bedarfsätzen des AFBG.³⁷⁹ Der Gesetzgeber harmonisiert die Fördersätze des Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes mit den Unterhaltssätzen nach BAföG und den familienbezogenen Transfers (Kindergeld und Kinderfreibetrag). Der Staat soll sich angemessen an den Kinderbetreuungskosten beteiligen.

Das Verhältnis von Zuschuss zu Darlehen wird in Abhängigkeit von der Maßnahme unterschiedlich ausgestaltet:

- Für das Nachholen schulischer Abschlüsse sowie die Vorbereitung auf eine Anerkennungsprüfung (Fall A) wird die Förderung vollständig als Zuschuss gewährt.
- Für das Nachholen eines beruflichen Abschlusses außerhalb des dualen Systems und eines Hochschulstudiums (Fall B) wird in Analogie zum BAföG die Förderung zu 50% als Zuschuss und zu 50% als Darlehen gewährt.
- Eine Förderung der Aufstiegsfortbildung (Fall C) wird wie bisher im AFBG anteilig als Zuschuss und zinsgünstiges Darlehen mit einer Verzinsung nach § 13 Abs. 2 AFBG gewährt.

³⁷⁷ Es soll vermieden werden, dass neue Formen der öffentlichen Förderung des Übergangs in den Vorruhestand entstehen. Nach Auswertung erster Erfahrungen mit der Inanspruchnahme des Gesetzes sollte gegebenenfalls die Altersgrenze revidiert werden.

³⁷⁸ Förderung wird einkommens- und vermögensabhängig geleistet bei A) an Ausländer und Ausländerinnen, die ihren ständigen Wohnsitz im Inland haben, bei B) analog zu § 8 BAföG, bei C) analog zu § 8 AFBG

³⁷⁹ § 10 Abs. 2 AFBG: "Als monatlicher Unterhaltsbedarf gilt ... der Bedarfssatz nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 2 und § 13a des Bundesausbildungsförderungsgesetzes ... erhöht um 52 Euro ..., für den ... Ehegatten ... um 215 Euro und für jedes Kind ... um 179 Euro". Dies sind gegenwärtig 614 Euro für Alleinstehende und bis zu 1187 Euro für Verheiratete mit zwei Kindern.

Die Rückzahlung der Darlehen ist an Einkommensgrenzen nach § 18a Abs. 1 BAföG gebunden und wird auf maximal 10.000 Euro wie in § 17 Abs. 2 BAföG begrenzt. Die Anrechnung von Einkommen und Vermögen erfolgt entsprechend in § 17 AFBG, Freibeträge werden analog § 17a AFBG berücksichtigt. Im Unterschied dazu werden bei Teilzeitmaßnahmen deutlich höhere Einkommensfreibeträge gewährt.

Bildungskredit

Für besondere Aufwendungen (Prüfungsstück, Auslandsreise, Musikinstrument oder auch erhöhten Bedarf zum Lebensunterhalt) kann ein Bildungskredit beantragt werden.³⁸⁰ Personen mit Vermögen, dessen Auflösung aus nachvollziehbaren Gründen nicht erwartet werden kann, können für die Maßnahmen A) bis C) einen verzinslichen Kredit erhalten.

Besondere finanzielle Anreize

Für Ältere und Personen ohne Hauptschulabschluss werden besondere finanzielle Anreize gesetzt, um die Motivation zur Teilnahme zu verbessern. Bei B) und C) kann der Darlehensanteil für Teilnehmer ab dem 41. Lebensjahr schrittweise vermindert werden, um die Bildungsbereitschaft Älterer zu erhöhen und den Darlehensnehmern realistische Möglichkeiten zu geben, das Darlehen zurückzuzahlen. Personen, die einen Hauptschulabschluss nachholen, erhalten mit dem erfolgreichen Abschluss zusätzlich eine einmalige finanzielle Förderung in Höhe von 2.000 Euro, die allerdings nur auf deren Bildungssparkonto gutgeschrieben wird. Die Wirkung dieser Anreize soll überprüft und gegebenenfalls nachjustiert werden.

Förderdauer

Die Gesamtdauer der Förderung nach dem EBifG beträgt längstens 6 Jahre. Bei begründeten Ausnahmen kann sie verlängert werden. Eine vorher in Anspruch genommene öffentliche Förderung des Lebensunterhalts nach einem anderen Gesetz (z.B. BAföG oder BAB) wird hierauf angerechnet, ggf. wechselt die Förderart von Zuschuss(anteil) auf Darlehen. Bei Teilzeitmaßnahmen kann die Dauer entsprechend verlängert werden.

³⁸⁰ Über den Bildungskredit können zwei Jahre lang monatlich 300 Euro ausbezahlt werden. Der Kredit ist in Analogie zu § 18c Abs. 3 BAföG zinsvergünstigt.

Zuverdienst, Teilzeit und Modularisierung

Da viele Betriebe nicht in der Lage sind, auf die Arbeitsleistung von Beschäftigten für einen längeren Zeitraum gänzlich zu verzichten und viele erwachsene Lerner es sich nicht leisten können, für eine längere Zeitspanne aus dem Arbeitsleben auszuschneiden, um einen schulischen oder beruflichen Abschluss zu erwerben, und dies auch arbeitsmarktpolitisch nicht sinnvoll ist, sind sowohl Möglichkeiten des Zuverdienstes, Teilzeitmaßnahmen oder modular aufgebaute Bildungsangebote als auch eine Kombination der Förderung mit Entnahme aus dem Bildungssparen vorzusehen. Die Förderung des Lebensunterhalts erfolgt bei Teilzeitmaßnahmen anteilig. Eine entsprechend höhere Einkommensgrenze soll eine Förderung auch bei einer Teilzeitbeschäftigung ermöglichen.³⁸¹ Es ist ausdrücklich gewünscht, dass durch die Art der Förderung eine flexible Kombination von Arbeit und Bildung nicht behindert, sondern ermutigt wird.

Bildungsprofiling

Es ist zu prüfen, ob bestimmten Maßnahmen ein Bildungsprofiling vorausgehen soll. Es soll Lerner in die Lage versetzen, angemessene Maßnahmen auszuwählen und erfolgreich zu absolvieren. Bildungsprofiling ist insbesondere für geringer Qualifizierte angeraten, die bislang kaum eigenständige Bildungsentscheidungen getroffen haben. Dadurch wird nicht nur eine zielgenaue Förderung ermöglicht, sondern auch ein effizienter Einsatz öffentlicher Mittel gewährleistet.

Bezug zu anderen Gesetzen

Maßnahmen, die in einem System begonnen werden, sollen in diesem auch zu Ende gefördert werden. Daher wird vorgeschlagen, die Eltern unabhängige Förderung für Ausbildungen, die nach Vollendung des 27. Lebensjahres begonnen werden, vom BAföG ins EBifG zu übernehmen, es sei denn, es besteht noch ein Unterhaltsanspruch gegenüber den Eltern (nachrangiger Anspruch im EBifG). Daneben besteht auch für über 27-jährige Lerner die Möglichkeit, bei einer dualen Berufsausbildung eine Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) nach dem SGB III in Anspruch zu nehmen.

³⁸¹ Die Förderung von Modulen muss so gestaltet sein, dass eine Förderung von „Minimodulen“ ausgeschlossen wird, da hierdurch eine Verdrängung von längerfristigen „hochwertigen“ Abschlüssen erfolgen könnte. Denkbar ist, die Förderung einer modularisierten Ausbildung dann zu ermöglichen, wenn die einzelnen Module zusammen eine bestimmte Stundenzahl (analog § 2 (3) AFBG) ergeben und die Gewährung der öffentlichen Förderung an die Absolvierung aller Module geknüpft wird.

Erfolgskontrolle der Förderung

Es muss sichergestellt werden, dass die öffentliche Förderung nur bei „ernsthaften“ Bildungsabsichten erfolgt. Daher sind Erfolgskontrollen vorzusehen, so dass die Gewährung der Förderung von der regelmäßigen Vorlage von Leistungsnachweisen oder gutachterlichen Stellungnahmen der Ausbildungsstätte (analog zu § 48 BAföG) abhängig gemacht wird.

Zuständigkeit

Für die Bewilligung von Fördermaßnahmen sind geeignete Behörden zu bestimmen, die über die notwendige Fachkunde verfügen sowie eine hinreichende Nähe zu den Bürgern sowie den Anbietern gewährleisten.

Stufenweise Einführung

Aufgrund der aktuellen Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte wird vorgeschlagen, das Gesetz stufenweise einzuführen. Damit wird den Ankündigungen der Bundesregierung Rechnung getragen, durch die gegenwärtige Konsolidierung des Staatshaushalts wieder Spielraum für Zukunftsinvestitionen, vor allem auch in Bildung zu schaffen. Keinen Aufschub duldet angesichts der arbeitsmarktpolitischen Probleme die Förderung von Personen ohne schulische Abschlüsse. Diese Förderung muss rasch umgesetzt werden. Für die Förderung schulischer und beruflicher Ausbildungen, die auf den Erwerb der Hochschulreife abzielen, wird eine stufenweise Anhebung der Altersgrenze bis 2010 vorgeschlagen.

Evaluierung

Die Instrumente des neuen Gesetzes sollen evaluiert werden und die Ergebnisse anschließend – etwa im Rahmen einer jährlichen Bildungsberichterstattung – dokumentiert werden. Im Rahmen der Evaluation soll insbesondere untersucht werden, ob die finanziellen Anreize angemessen gesetzt wurden. Dem Bundestag ist sechs Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes Bericht zu erstatten.

Kostenschätzungen des EBifG

Für die Förderung des Lebensunterhalts und der Maßnahmekosten bei Aufstiegsfortbildungen fallen keine zusätzliche Kosten an, da das AFBG integriert wird. Zusätzliche Ausgaben fallen nur für die neuen Förderinstrumente an. Um die Kosten des EBifG abzuschätzen, sind konkrete Aussagen zur Förderhöhe oder Förderbedingungen zu machen. Die Kommission

orientiert sich bei der folgenden Modellrechnung an den bestehenden Förderbedingungen des BAföG und des AFBG, wohl wissend, dass diese Förderung nicht ausreicht, den Lebensunterhalt Erwachsener vollständig abzudecken.

Das Fraunhofer Institut für angewandte Informationstechnik hat im Auftrag der Kommission die Kosten für die Einführung des EBifG geschätzt. Demnach wären von etwa 800 Tsd. Bildungsteilnehmern im Jahr 2001/ 02, die 27 Jahre alt oder älter waren, rund 224 Tsd. grundsätzlich nach dem EBifG förderbar gewesen, von denen etwa 30% aus sozioökonomischen Gründen keine Fördermöglichkeit gehabt hätten. Bei Übertragung von Ergebnissen zur Förderung nach dem BAföG und dem AFBG auf die Förderung nach dem EBifG hätten sich geschätzte zusätzliche Ausgaben in einer Größenordnung von etwa 400 bis 500 Mio. Euro jährlich ergeben, von denen bis zu knapp einem Drittel als Darlehen vergeben worden wären. Bei einer höheren Altersuntergrenze des EBifG von beispielsweise 30 oder 33 Jahren wäre die Anzahl der potenziell Geförderten deutlich um etwa ein Viertel bzw. die Hälfte gesunken. Die geschätzten Ausgaben hätten zwischen 330 und 430 Mio. Euro (bei einer Altersuntergrenze von 30 Jahren) bzw. zwischen 250 und 320 Mio. Euro (bei einer Altersuntergrenze von 33 Jahren) gelegen. Auch in diesen Fällen wäre bis zu einem knappen Drittel als Darlehen vergeben worden.³⁸²

Die große Lösung: Das Bildungsförderungsgesetz - BifG

Die Leistungen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz, dem BAföG und der BAB nach dem SGB III werden langfristig in einem einheitlichen Bildungsförderungsgesetz (BifG) zusammengefasst, so dass es mit den Regelungen nach SGB III zur Qualifizierung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohter nur noch zwei Systeme der öffentlichen Förderung des Lebensunterhalts von erwachsenen Bildungsteilnehmern ab dem vollendeten 18. Lebensjahr gibt. Bestehende Förderprogramme wie die berufliche und die wissenschaftliche Begabtenförderung können in das BifG integriert werden.

Empfehlung:

Zusammenfassung der Leistungen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und dem BAföG in einem einheitlichen Bildungsförderungsgesetz (BifG).

³⁸² Vgl Arens 2004, S. 45 ff.

Leitbild des Bildungsförderungsgesetzes ist der selbstständig entscheidende erwachsene Bildungsteilnehmer. Die heutige Trennung der Verantwortung für die Leistungserbringung (z.B. Studiennachweise) von der Berechtigung des Empfangs von indirekten bildungsbedingten Transfers (über die Eltern) im System des Familienlastenausgleichs wird aufgehoben.

Im ersten Teil des BifG werden die einkommens-, vermögens- und Eltern abhängigen Leistungen an junge Erwachsene zwischen dem vollendeten 18. und bis zum vollendeten 27. Lebensjahr und im zweiten Teil die einkommens- und vermögensabhängige, aber Eltern unabhängige Förderung Erwachsener nach dem vollendeten 27. Lebensjahr geregelt. Der dritte Teil des Gesetzes formuliert bundeseinheitliche Rahmenregelungen für die Beratung, das Bildungsprofiling, die Zertifizierung von Bildungsträgern, Qualitätsstandards der Angebote sowie die Anerkennung von non formalen und informell erworbenen Kompetenzen.

Die direkten und indirekten Transfers für junge Erwachsene zwischen 18 und 27 Jahren werden umstrukturiert: Kindergeld wird nur bis zum 18. Lebensjahr an die Eltern gezahlt. Danach werden die bislang indirekten staatlichen Ausbildungstransfers (Kindergeld bzw. Kinderfreibeträge) in direkte Transfers umgewandelt und in Form eines Bildungsgeldes in Höhe des Kindergeldes bzw. des maximalen Entlastungsbeitrags durch die Kinderfreibeträge direkt an alle Bildungsteilnehmer bis zum vollendeten 27. Lebensjahr ausgezahlt. Die Unterhaltspflicht der Eltern für eine berufsqualifizierende Ausbildung ihrer Kinder soll um diesen Betrag reduziert werden, bleibt aber ansonsten unberührt. Darüber hinaus wird eine eltern- und einkommensabhängige Förderung in Höhe der bisherigen BAföG-Leistungen gewährt. Die Fördersätze beider Teile des BifG werden anpasst.

Die Ausgestaltung des BifG

Die Kernelemente des ersten Teils des Bildungsförderungsgesetzes entsprechen dem BAföG und der BAB, die in das BifG integriert werden. Neu sind die Zusammenfassung der bisherigen Transfers nach dem Familienleistungsausgleich in einem einheitlichen Bildungsgeld, das nicht mehr den Eltern, sondern dem erwachsenen Lerner direkt ausgezahlt wird, sowie bundeseinheitliche Rahmensetzungen für das Lebenslange Lernen.

Bemessung des Bildungsgeldes

Die Bemessung des Bildungsgeldes sollte nach Auffassung von Experten in einer Höhe erfolgen, die „die gebotene steuerliche Entlastung des Existenzminimums berücksichtigt und zumindest die Hälfte der Kosten, die durch die Ausbildung entstehen, gemäß einer entsprechenden Steuervergütung berücksichtigt ... Dabei ist zur Gewährleistung des Grundsatzes

der horizontalen Steuergerechtigkeit vom Spitzensteuersatz ... auszugehen.“³⁸³ Mit der Absenkung des Spitzensteuersatzes sinkt der maximale Betrag der steuerlichen Entlastung durch Ausbildungs-, Betreuungs-, Erziehungs- und Kinderfreibetrag von derzeit 272,08 Euro auf 252,45 Euro (bei einem Spitzensteuersatz von 45%).

Bei der Festlegung der Höhe des Bildungsgeldes als Ersatz für das bisherige Kindergeld bzw. der Kinderfreibeträge sind sowohl verfassungsrechtliche Grundsätze als auch haushaltspolitische Aspekte zu berücksichtigen.³⁸⁴ Das Bildungsgeld müsste demnach zwischen der bisherigen Höhe des Kindergeldes und der maximalen Entlastung durch den Kinder- und Ausbildungsfreibetrag liegen. Ein Bildungsgeld, das über dem bisherigen Kindergeld liegt, kann dennoch kostenneutral bleiben. Zwei Dinge sind hierfür Voraussetzung: Zum einen eine Differenz der geringeren Höhe des Bildungsgeldes gegenüber der bisherigen maximalen steuerlicher Entlastung für Bezieher hoher Einkommen, zum anderen durch die Tatsache, dass die Zahlung des Bildungsgeldes an Leistungskriterien (Einhaltung der Regelstudienzeit, Leistungsnachweis) geknüpft ist. Die Festlegung der Höhe des Bildungsgeldes soll vom Gesetzgeber unter Beachtung dieser beiden Restriktionen ausgestaltet werden.

Unterhaltsregelung

Bislang sind Transfers im Rahmen des Familienleistungsausgleich nicht von diesen Kriterien abhängig. Gemäß diesem Vorschlag sollen jedoch alle Transfers nach gleichen Kriterien erfolgen. Falls diese Kriterien nicht erfüllt werden, ist der Betreffende auf die allgemeine Unterhaltspflicht der Eltern verwiesen. Dies macht eine Änderung des § 1610 II BGB erforderlich. Von Experten wurde bezogen auf die Anpassung der Kriterien für die Studienförderung folgende Ergänzung des § 1610 II BGB vorgeschlagen: „Der Unterhalt umfasst den gesamten Lebensunterhalt einschließlich der Kosten einer angemessenen und im Rahmen einer Ausbildung einer zügigen Vorbildung zu einem Beruf, die nach den Bestimmungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Förderungsfähigkeit innerhalb der Regelstudienzeit zu beurteilen ist. Bei einer der Erziehung bedürftigen Person schließt der Unterhalt auch die Kosten der Erziehung ein.“³⁸⁵ Das Unterhaltsrecht ist weiterhin dahingehend zu ändern, dass Eltern keine Unterhaltspflicht für die erwachsenen Lerner und Lernerinnen mehr haben, die Zugang zu einer Förderung nach dem BifG haben. Dies gilt umgekehrt auch für den Unterhaltsanspruch, den Eltern gegenüber ihren Kindern geltend machen können.

³⁸³ Unveröffentlichter Bericht der Länder über die Ergebnisse der Expertenanhörung zu offenen Rechtsfragen in der Bund/Länder-Unterarbeitsgruppe „Struktur der Ausbildungsförderung“ vom 22.1.1997.

³⁸⁴ Vom Gesetzgeber ist zu klären, ob für die um das Bildungsgeld reduzierte Unterhaltspflicht der Eltern weiterhin eine steuerliche Entlastung gewährt werden muss.

³⁸⁵ Bericht der Länder über die Ergebnisse der Expertenanhörung zu offenen Rechtsfragen in der Bund/Länder-Unterarbeitsgruppe „Struktur der Ausbildungsförderung“ vom 22.1.1997.

Bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für Weiterbildung

Dieses Gesetz soll neben der Regelung der Förderung des Lebensunterhalts auch bundeseinheitliche Regelungen zu den Rahmenbedingungen von Weiterbildung, wie vor allem zur Weiterbildungsberatung, zum Bildungsprofiling, zur Zertifizierung von Bildungsträgern, zu Qualitätsstandards der Angebote sowie zur Anerkennung von non formal und informell erworbenen Kompetenzen enthalten. Wenn man durch die Finanzierung des Lebensunterhalts die Kaufkraft auf der Seite der Nachfrage stärkt, muss man gleichzeitig auf der Angebotsseite auch die Bedingungen dafür schaffen, dass die Nachfrager rationale Entscheidung in einem bislang intransparenten Markt treffen können. Da es wenig Sinn macht und kaum effizienzfördernd wäre, bei gleicher Anbieterlandschaft die Rahmenbedingungen der allgemeinen Weiterbildung anders zu regeln als die Rahmenbedingungen der beruflichen Weiterbildung, liegt die Schaffung bundeseinheitlicher institutioneller Rahmenbedingungen nahe (siehe Kapitel 4.11).

Maßnahmekosten

Die Maßnahmen bei allgemeiner schulischer Bildung sind für die Teilnehmenden des zweiten Bildungsweges gebührenfrei. Bei beruflicher Bildung unterhalb der Hochschulausbildung sollen aus Gleichheitsgesichtspunkten schrittweise und unter Berücksichtigung der staatlichen Finanzierungsmöglichkeit die Finanzierungsregeln langfristig harmonisiert werden.

Minderheitsvotum:

Keine staatlichen Zuschüsse, nur subventionierte Darlehen an Erwachsene in Aus- und Weiterbildung.

Keine Zentralisierung von Rahmenbedingungen für die gesamte Weiterbildung im Rahmen des EBifG/ BifG.

a) Das Kommissionsmitglied Gisela Färber hält ein Instrument zur Finanzierung der Lebensunterhalts von Erwachsenen ebenfalls für erforderlich. Eine Förderung von erwachsenen Bildungsteilnehmerinnen und –teilnehmern im Rahmen des EBifG/ BifG ganz oder teilweise durch Zuschüsse ist jedoch nicht zu rechtfertigen. Vielmehr sollten Darlehen gewährt werden, welche gegen unvertretbare Rückzahlungsrisiken (u.a. Tod, Erwerbsunfähigkeit, Krankheit, Arbeitslosigkeit) abgesichert sind und die je nach Ausgestaltung auch Darlehenskonditionen unterhalb des Marktzins besitzen können.

b) Das Kommissionsmitglied lehnt außerdem die Zentralisierung der Setzung von Rahmenbedingungen für das gesamte Weiterbildungssystem durch den Bund im Rahmen des EBifG/BifG ab.

Begründung:

Ad a): Während Minderjährige durch das Unterhaltsrecht bei ihren Eltern abgesichert sind und sich inzwischen einschlägige Transfers in Form des Kindergeldes an diesen Sachverhalt anknüpfen (die Im Übrigen in erster Linie ein Äquivalent zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums für ein Kind darstellen und keinesfalls auch an erwachsene LernerInnen ohne Unterhaltsanspruch als „Kinder“ durchzureichen sind), sind LernerInnen ab Volljährigkeit (bzw. wenig später mit dem Erwerb des Abiturs) durchaus in der Lage, die Verantwortung für ihren Lebensunterhalt selbst zu übernehmen. Dies wird in vielen Industrieländern ebenso gesehen. Wegen der Mängel der Beleihbarkeit von Humankapital vergibt allerdings praktisch überall der Staat Bildungsdarlehen – z.T. mit Zinssubventionen - und sichert sie auch ab.

Da in Deutschland auf die Erhebung von Gebühren bei staatlich finanzierter Erstausbildung verzichtet wird und dies auch wegen dem Abschreckungseffektes auf LernerInnen aus bildungsferneren Elternhäusern sowie mit Argumenten der Chancengleichheit zu begründen ist, fällt es schwer, gleichzeitig Zuschüsse für den Lebensunterhalt dieser Gruppe zu rechtfertigen. Auch ein „Durchreichen“ der Vergünstigungen aus dem Familienleistungsausgleich für die Unterhaltspflicht gegenüber einem studierenden erwachsenen Kind, wie dies das eltern- und einkommensabhängige Bildungsgeld darstellt, für alle erwachsenen LernerInnen und Lerner ist nicht vertretbar, weil keine Unterhaltspflicht vorliegt. Das Darlehensangebot sollte die ggf. noch vorhandene Unterhaltspflicht der Eltern während einer Bildungsmaßnahme durch den Zugang zu einer Eltern unabhängigen Finanzierung ersetzen. Eine entsprechende Änderung des Unterhaltsrechts ist dann erforderlich.

Das Darlehensmodell kann überdies als sog. Bildungs-Generationenmodell gestaltet werden, in dem zukünftige Darlehen an erwachsene LernerInnen aus den Rückzahlungen von denen finanziert werden, die zuvor Leistungen erhalten haben. Auch im reinen Darlehensmodell sollten „Prämien“ für diejenigen gewährt werden, die ihre Aus- und Weiterbildungen zügig und mit besonders guten Leistungen absolvieren. Anstelle eines Zuschusses kommt hier allerdings ein teilweiser Darlehenserlass in Frage. Dieser sollte so gestaffelt sein, dass er z.B. die besonderen Anstrengungen, die sich z.B. mit dem nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses verbinden, höher prämiert als einen „einfachen“ akademischen Studienabschluss.

Wird ein solches Darlehens-Fondsmodell außerhalb des direkten Staatshaushaltes implementiert, ergibt sich zusätzlich die Möglichkeit, die Staatsquote zu senken, mithin einen we-

niger ausgabenintensiven Staatseingriff zu demonstrieren. In den öffentlichen Budgets würden dann nur noch diejenigen Zuschüsse an die darlehenverwaltenden Einrichtungen (z.B. die Deutsche Ausgleichsbank) erscheinen, die kassenwirksame Subventionselemente darstellen. Diese dürften aber auch langfristig und bei einer nachhaltigen Erhöhung der Bildungsbeteiligung nach Erreichen der Volljährigkeit deutlich geringer ausfallen als die notwendigen Aufwendungen für ein Zuschussmodell.

Ad b): Das EBifG/ BifG deckt nur einen Teil des Weiterbildungssystems ab. Es erscheint nicht sachgerecht, eine weitgehende Neuabgrenzung der föderalen Kompetenzen für Bildung und Weiterbildung in einem Leistungsgesetz abzuarbeiten, welches selbst nur einen Teil der von dieser Zentralisierung betroffenen Weiterbildungsleistungen (nämlich nur das Nachholen von Schul- und Berufsbildungsabschlüssen) enthält.

4.4 Individuelles Bildungssparen und Bildungssparprämien

Die Haushalte bringen bereits heute erhebliche Mittel für Bildung auf. Gerade bei Personen mit niedrigem Einkommen und unzureichendem Vermögen scheitert die Teilnahme an Weiterbildung u.a. an unzureichenden finanziellen Ressourcen. Auch eine Förderung nach dem EBIFG/ BIFG kann für erwachsene Lerner nicht den gewohnten Lebensstandard gewährleisten.

Die Kommission schlägt daher vor, Bildungssparen als Ergänzung zu bestehenden Vermögensbildungsformen zu etablieren. Mit diesem Instrument sollen besondere finanzielle Anreize bei einkommens- und vermögensschwachen Bevölkerungsgruppen gesetzt werden, einen Teil des Einkommens in lebenslanges Lernen zu investieren. Darüber hinaus intendiert die Kommission mit dem Bildungssparen eine Stärkung der Eigeninitiative und Eigenverantwortung aller Bürgerinnen und Bürger und insbesondere der bislang eher bildungsfernen Gruppen.

Die staatliche Förderung im Vermögensbildungsgesetz soll um die Möglichkeit des Bildungssparens ergänzt werden. Die Kommission spricht sich ausdrücklich dagegen aus, dass das Bildungskonto als ergänzende Alterssicherung verwendet werden kann. Das Bildungskonto soll durch Beiträge von Arbeitgebern aufgestockt werden können. Es ist wünschenswert, dass dies in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen geregelt und konkretisiert wird. Die Mittel sollen in Kombination mit der Förderung nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und dem SGB III sowie bei betrieblichen Maßnahmen oder auch für die allgemeine, politische und kulturelle Weiterbildung einsetzbar sein. Die Entscheidung über die Verwendung der Mittel liegt allein beim Kontoinhaber.

Allen Bildungssparern soll ferner die Möglichkeit eröffnet werden, ein Darlehen für von ihnen bestimmte Bildungszwecke aufnehmen zu können.

4.4.1 Zur Bedeutung des individuellen Bildungssparens

In Deutschland wird die Bildung von Geldvermögen, Kapitalbeteiligungen, Eigenkapital zum Immobilienerwerb sowie Alterssicherungsvermögen bis zu einer bestimmten Höhe des zu versteuernden Einkommens durch staatliche Sparprämien und Zulagen gefördert. In die Konten können wie bei den anderen Formen der staatlichen Förderung privater Vermögensbildung auch die vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers eingebracht werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die staatliche Sparförderung um eine regelmäßige Geldanlage in Form eines speziellen Bildungssparkontos erweitert werden soll. Der Prozess des „Vorsparens“ auf Sparkonten soll durch ein Instrument der Kreditaufnahme für Bildungs- und Weiterbildungszwecke im privaten Bankensektor oder bei einer öffentlichen Förderbank ergänzt werden, wobei die öffentliche Hand die vom Kreditnehmer nicht zu vertretenden Stundungs- und Rückzahlungsrisiken (u.a. Arbeitslosigkeit, Tod, Arbeitsunfähigkeit, Erziehungszeiten) abdeckt und auf diese Weise die Kreditzinsen für Bildungskredite niedrig, d.h. unter dem Marktzins hält. Gegenüber den bestehenden Formen der Vermögensbildung sind allerdings Modifikationen vorzunehmen, die den besonderen Aspekten des lebenslangen Lernens Rechnung tragen.

Ein System lebenslangen Lernens fordert auch von den privaten Haushalten eigene Beiträge zugunsten der Bildung und Weiterbildung ihrer Mitglieder. Die oftmals nicht geringen Kos-

ten von Weiterbildung sind häufig nicht aus dem laufenden Einkommen zu finanzieren, vor allem, wenn die Teilnahme am Erwerbsleben zu diesem Zweck vorübergehend unterbrochen oder reduziert werden muss und dabei Kosten des Lebensunterhalts oder der Kinderbetreuung mit abgedeckt werden müssen. Daher müssen für Lebenslanges Lernen Prozesse des Sparens und Entsparens mit einer Vorfinanzierungsmöglichkeit über Kreditaufnahme und Tilgung sowie mit nachgelagerter Verzinsung verbunden sein.

Haushalte mit geringem Einkommen weisen typischerweise eine geringe Sparfähigkeit und -neigung auf, haben infolgedessen auch geringere Möglichkeiten zur Selbstfinanzierung von Maßnahmen des Lebenslangen Lernens.

4.4.2 Empfehlungen der Kommission

Die Kommission empfiehlt, das Bildungssparen von Haushalten mit geringem Einkommen durch die öffentliche Hand zu fördern. Sie empfiehlt, das individuelle Bildungssparen der Förderung der allgemeinen Vermögensbildung gleichzustellen und das Instrument im Hinblick auf die speziellen Anforderungen der Finanzierung Lebenslangen Lernens zu modifizieren. Sie setzt dabei auch auf den Wiedererkennungswert etablierter staatlich geförderter Sparformen, was den Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz des Bildungssparens beschleunigen würde. Zugleich ergeben sich dadurch auch Möglichkeiten, bestehende Institutionen zu nutzen.

Empfehlung:

Förderung des individuellen Bildungssparens für einkommens- und vermögensschwache Gruppen durch Einrichtung von Bildungssparkonten und Gewährung staatlicher Bildungssparprämien.

Individuelles Bildungssparen und Bildungssparprämien sollen folgende Ziele im besonderen erreichen:

- Ansparen zusätzlicher privater, finanzieller Ressourcen für das Lebenslange Lernen;
- Setzung besonderer Anreize durch staatliche Förderung von Haushalten mit niedrigem Einkommen und Vermögen;
- Stärkung der rationalen Entscheidungssouveränität und der Bildungsmotivation der Bildungsnachfrager als Bildungsinvestoren;
- Stärkung der Nachfragemacht der Lernerinnen und Lerner.

Die Kommission legt Wert auf die Feststellung, dass die Einführung von Bildungssparkonten und die staatliche Förderung durch Sparzulagen dem Ziel der Finanzierung von Weiterbildung und nicht der Finanzierung von Schulgeld und Studiengebühren durch die Generierung privater finanzieller Reserven dient. Es soll vielmehr zusätzliche Nachfrage nach lebenslangem Lernen geweckt und finanziert werden. Die vorgeschlagene öffentliche Förderung des Bildungssparens bestimmter Personengruppen wird mit dem Verweis auf hohe externe Effekte insbesondere des lebenslangen Lernens von zunächst gering Qualifizierten (z.B. durch größere Arbeitsmarktstabilität und geringere Kosten der Arbeitslosigkeit) sowie mit der Stärkung des sozialen Zusammenhalts durch die Sozialisationswirkungen des Lernens begründet.

Einrichten von Bildungssparkonten

Jeder kann bei einer Bank ein Bildungssparkonto eröffnen und sich verpflichten, monatlich oder mindestens einmal im Jahr einen Betrag einzuzahlen.³⁸⁶ Für Minderjährige aus einkommens- und vermögensschwachen Gruppen können andere Personen (Eltern, Großeltern, Paten, Bekannte) ein Bildungssparkonto eröffnen und Einzahlungen vornehmen. Das Konto ist zeitlich nicht limitiert, sondern vom Grundsatz her als lebenslanges Konto für Bildungs- und Weiterbildungszwecke anzusehen. Die Kapitalerträge aus dem Bildungssparkonto unterliegen wie andere Einkünfte aus Kapitalvermögen der Einkommensteuer.

Arbeitgeber können für ihre Beschäftigten vermögenswirksame Leistungen sowie darüber hinaus gehende Leistungen für Weiterbildungszwecke auf Wunsch des jeweiligen Beschäftigten in dessen Bildungssparkonto einbringen. Die vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers werden nur einmal gezahlt. Insoweit haben Arbeitnehmer auch heute schon die Wahlmöglichkeit, in welches Konto (Vermögensbildungskonto, Bausparkonto oder Alterssicherungskonto) die Leistungen eingezahlt werden. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen können als Alternative zu betrieblichen Lernzeitkonten Bildungssparkonten als geeignetes Instrument sehen, die Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu unterstützen. Die Verwendung der Kontoanteile liegt aber allein in der Entscheidung des Kontoinhabers.

³⁸⁶ Bei der Konzeption der Empfehlung hat die Expertenkommission auf das im Auftrag des BMBW erstellte Gutachten zum Bildungssparen aus dem Jahre 1985 zurück gegriffen. Vgl. Zink et al. 1985.

Verwendung von Bildungsguthaben

Entnahmen aus dem Konto können erfolgen, sobald eine angesparte Summe in zu bestimmender Mindesthöhe vorhanden ist. Sie sind vorerst³⁸⁷ ausschließlich zur Finanzierung formaler Bildungsmaßnahmen (Kosten entsprechend akkreditierter Bildungsmaßnahmen sowie Nebenkosten und – bei längeren bildungsbedingten Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit – zur vollständigen oder ergänzenden Finanzierung des Lebensunterhalts) bestimmt. Es sollte geprüft werden, ob ein Verfahren zur Auszahlungskontrolle vorgesehen werden muss, nach dem entweder die Vorlage entsprechender Belege erforderlich ist oder pauschalisierte Höchstbeträge für Übernachtungskosten, Verpflegungspauschalen sowie für monatliche Unterhaltsbeiträge in Abhängigkeit von Familienstand und der Art der Fortbildung vorgesehen werden.

Guthaben auf den Bildungssparkonten sollen nach Meinung der Kommissionsmehrheit in dem Fall, dass es andere staatliche Fördermaßnahmen, vor allem auch Zuschüsse zum Lebensunterhalt des erwachsenen Lerners gibt, nicht vor deren Inanspruchnahme verbraucht werden müssen. Damit soll es durch ein Bildungssparguthaben auch möglich sein, den Lebensstandard während einer aus staatlichen Mitteln geförderten Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahme aufzustocken und die Aufnahme von Darlehen zu vermeiden. Müssten die Guthaben vor der Gewährung der Förderung aufgebraucht werden, würde nach dieser Auffassung jeder Anreiz für individuelles Sparen entfallen. Nach Auffassung eines Kommissionsmitglieds wären Guthaben in den Bildungssparkonten vor der Inanspruchnahme staatlicher Förderprogramme aufzubreuchen, weil eine derartige Förderung nur bei Bedürftigkeit zu rechtfertigen sei.

Die Kommission sieht in dem Bildungssparkonto neben einem allgemeinen Sparanreiz für Bildung und Weiterbildung auch ein Instrument, ggf. notwendige Kredite für Aus- und Weiterbildung zu vermindern oder zu vermeiden und auf diese Weise die Bildungs- und Weiterbildungspartizipation zu erhöhen.

Höhe der Bildungssparprämie und Anspruchsberechtigte

Entsprechend der staatlichen Förderung nach dem 5. Vermögensbildungsgesetz fördert der Staat auf Antrag des Kontoinhabers jährliche Einzahlungen auf das Bildungssparkonto bis zu einem Volumen von 408 Euro mit der Arbeitnehmer-Sparzulage (dann "Bildungssparzulage") in Höhe von 20% der Sparsumme, sofern die Summe des jährlichen zu versteuernden Einkommens einen bestimmten Höchstbetrag nicht übersteigt.

Die Kommission regt – auch mit Blick auf die Haushaltslage und den demographischem Wandel - an, die Kumulierung von Fördermöglichkeiten in verschiedenen Formen der Sparförderung dahin gehend zu überprüfen, ob und in welcher Höhe in Zukunft andere Formen des Sparens weiterhin begünstigt werden sollen.³⁸⁸

Art der staatlichen Förderung

Anders als bei der „Arbeitnehmersparzulage“ und „Wohnungsbauprämie“ soll der Fiskus den Förderbetrag nicht bezuschussen, sondern den Sparbeitrag aufstocken, indem die staatliche Prämie zusätzlich und direkt auf das Bildungssparkonto eingezahlt wird. Dadurch beschleunigt sich der Sparprozess, der Vorgang der Prämienzahlung als staatlicher Komplementäranteil privaten Sparens wird deutlicher. Mithin dürften auch die Anreizwirkungen gegenüber den bestehenden Formen staatlicher Förderung privater Vermögensbildung verstärkt werden.

Mit Blick auf die Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte könnte zunächst mit einer einfachen Ergänzung des Vermögensbildungsgesetzes für Bildungssparkonten gestartet werden. Dies wäre ohne zusätzliche Kostenbelastungen möglich, wenn zwischen den geförderten Sparformen gewählt werden muss.

Förderung für Verheiratete

Ebenfalls abweichend von den Vorschriften des § 13 VermBG soll die Einkommensgrenze für Verheiratete nur dann verdoppelt werden, wenn beide Ehepartner ein individuelles Bildungskonto haben. Die Bildungssparzulage soll entsprechend der Einzahlungen den getrennten, individuellen Konten der Ehepartner zugeführt werden, weil das Bildungssparkonto kein Konto einer gemeinsamen ehelichen Bewirtschaftung, sondern ein lebenslang geführtes individuelles Konto sein soll. Anders als andere Vermögensbildungskonten soll es immer anrechnungsfrei auf den Bezug staatlicher Sozialleistungen bleiben und auch nicht den normalen Regeln des ehelichen Zugewinnausgleichs unterfallen. Um im Fall des Scheiterns einer Ehe die Zweckbindung der Gelder auf den beiden Bildungssparkonten der Ehegatten zu garantieren, müssten spezielle Regeln beim Zugewinnausgleich dafür sorgen, dass das individuell angesparte Geld für Weiterbildung nicht mit anderen Vermögensteilen verrechnet wird.

³⁸⁷ Sobald geeignete Instrumente vorhanden sind, non formales und informelles Lebenslanges Lernen zu akkreditieren, können Guthaben auf den Bildungssparkonten auch für diese Lernformen verwandt werden.

³⁸⁸ Die später vorgestellte Kostenschätzung erfolgt unter der Annahme, dass nur zwei von drei Sparformen nach dem Vermögensbildungsgesetz gefördert werden können.

Förderung Erwachsener mit sehr geringen Einkommen und von Minderjährigen

Abweichend von den geltenden Regelungen nach dem 5. Vermögensbildungsgesetz sollen Personen, deren Einkommen unterhalb des individuellen steuerlichen Existenzminimums (z.Zt. 7400 Euro pro Jahr) liegt, ihr Konto mit einem Mindestbeitrag in Höhe von 5 Euro pro Monat führen bzw. weiterführen können. In diesem Fall soll der staatliche Förderbetrag 100% der Eigenbeiträge bis zu einem bestimmten Höchstbetrag pro Jahr betragen (Höchstbetrag der Bildungssparzulage). Im Fall von Arbeitslosigkeit, Erziehungsurlaub und anderer Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit ist die Möglichkeit vorzusehen, den Vertrag ruhen zu lassen. Da in diesem Fall keine individuellen Sparbeiträge geleistet werden, erfolgt auch keine staatliche Förderung.

Die Kommission empfiehlt dringend die Ausweitung des Kreises der Förderberechtigten auf Minderjährige. Es ist allerdings zu prüfen, ob die Einkommensgrenze für Minderjährige niedriger, z.B. in Höhe des steuerlichen Existenzminimums/ Grundfreibetrags festgelegt werden sollte. Weiterhin wird zur Vermeidung von Vermögensverlagerungen wohlhabender Eltern auf ihre Kinder eine zweite Einkommensgrenze für das Familieneinkommen angeregt. Die Ausdehnung der Förderung auf Minderjährige wird ihre volle Wirksamkeit erst dann entfalten, wenn diese die Schule verlassen. Dann aber muss eine stärkere Humankapitalbildung die demographisch bedingt sinkende Zahl von Erwerbstätigen definitiv kompensieren.

Rückzahlung der Förderung

Die Pflicht einer regelmäßigen Entnahme aus den Bildungssparkonten für Bildungszwecke setzt ab der Volljährigkeit der Kontoinhaber ein. Es ist ein Zeitrahmen von z.B. fünf Jahren vorzusehen, innerhalb dessen eine Bildungs- oder Weiterbildungsmaßnahme aus dem Konto finanziert werden muss. Andernfalls wird die öffentliche Förderung zurückgefordert. Zeiten, in denen die Konteninhaber an einer Bildungs- oder Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen, schieben die Pflicht einer Entnahme aus dem Konto auf. Weitergehende Sanktionen hält die Kommission nicht für zulässig, weil bei positiven Kontoständen außer der Bildungssparprämie keine staatliche Förderung in den Konten enthalten ist.

Verbuchung der Bildungssparprämie

Keine abschließende Entscheidung zugunsten einer Alternative besteht in der Kommission über die Art der Verbuchung der staatlichen Sparprämie. Zwei verschiedene Varianten wurden diskutiert:

- Überweisung des Betrages auf Antrag am Ende des Steuerjahres durch das Finanzamt – ähnlich dem geltenden Verfahren zur Beantragung der Sparprämie, allerdings Überweisung direkt auf das Bildungssparkonto.
- Zunächst nur virtuelle „Überweisung“, die erst dann zu einem realen Kontozugang führen soll, wenn die Verwendungsaufgaben, d.h. die Verwendung des Guthabens ganz oder teilweise für Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen innerhalb der Fünfjahresfrist, erfüllt werden. In diesem Fall entfielen die Rückforderung.

Für den Anreizeffekt ist wesentlich, dass bei beiden Verfahren für die Sparer die öffentlichen Förderbeträge und Zinseszinsseffekte sichtbar werden müssen. Bei dem ersten, traditionellen Verfahren würden die öffentlichen Kassen lange Zeit vor der bestimmungsgemäßen Verwendung der Mittel für lebenslanges Lernen belastet. Beim virtuellen Sparprämienverfahren könnten haushaltrechtliche Probleme entstehen, wenn die virtuelle Sparprämie ohne Zahlungsvorgang als verdeckter Verschuldungsvorgang des Staates interpretiert werden muss. Bei beiden Verfahren sind geeignete Maßnahmen vorzusehen, die das Missbrauchsproblem verringern.

Bildungskredite

Ein zusätzlicher Anreiz für die Einrichtung eines Bildungssparkontos besteht darin, dass mit ihm die Möglichkeit der Darlehensaufnahme für Bildungs- und Weiterbildungszwecke verbunden werden kann. Der eingezahlte Eigenbeitrag für ein mit dem Bildungssparkonto verbundenes Bildungsdarlehen soll mindestens 20% der Darlehenssumme betragen. Zins- und Tilgungsleistungen für den Bildungskredit werden aus monatlichen Sparraten in das Bildungssparkonto geleistet, wobei bei entsprechenden Einkünften unterhalb der Fördergrenze die staatliche Bildungssparprämie weiter in Anspruch genommen werden kann. Ob das Darlehen bei der Konto führenden Bank oder bei einer besonderen öffentlichen Bank, z.B. der Kreditanstalt für Wiederaufbau, geführt werden soll, hängt von der Ausgestaltung der Darlehenskonditionen im einzelnen ab.

Für jede der beiden Gestaltungsmöglichkeiten lassen sich Vor- und Nachteile anführen: Für eine Lösung bei der kontoführenden Bank spricht die Übersichtlichkeit für die Lerner sowie ein mögliches größeres Interesse der Banken an diesem Typ der langfristigen Geldanlage.³⁸⁹ Es müssten Regeln für die Höhe der Kreditzinsen und für die Tilgungskonditionen festgelegt

³⁸⁹ Hier kann die schwedische Versicherung Skandia als Beispiel herangezogen werden, die in den letzten Jahren ein Produkt für Bildungssparen entwickelt hat (siehe Kapitel 3.4.2). Bei einer Übertragung der „Produkte“ auf Deutschland ist allerdings zu bedenken, dass ein echtes Sparkonto einer Versicherungslösung vorzuziehen wäre, weil unangemessen hohen Prämien bei Abschluss des Vertrages die Redite mindern würden.

werden. Öffentliche Zinszuschüsse oder Versicherungsprämien gegen unvertretbare Rückzahlungsrisiken müssten den Konten zugeführt werden. Vor einer Entscheidung über die Ausgestaltung der Darlehensgestaltung sind weitere Untersuchungen zu diesem Problem anzustellen.³⁹⁰

In jedem Fall sollen für die Darlehensnehmer unvertretbare Rückzahlungsrisiken kollektiv abgedeckt sein, und die öffentliche Hand soll entweder die Verwaltungskosten oder die vom Kreditnehmer nicht zu vertretenden Rückzahlungsrisiken übernehmen, so dass der Zinssatz unter dem Marktzins liegt.

Verwendung nach Renteneintritt

Die staatliche Förderung und die mit der Bildungssparprämie verbundene Verwendungspflicht enden mit dem Renteneintritt ebenso wie die Möglichkeit der Darlehensaufnahme. Die Kommission spricht sich ausdrücklich dagegen aus, dass das verbleibende Guthaben mit dem Renteneintritt anderen Verwendungszwecken zugeführt oder als ergänzende Alterssicherung verwendet werden kann. Dies würde nur weitere Anreize für einen vorzeitigen Renteneintritt schaffen. Das Bildungssparguthaben stellt vielmehr auch in der länger werdenden Phase des Ruhestandes eine sinnvolle Finanzierungsquelle für das Lebenslange Lernen älterer Menschen und deren Verbrauchersouveränität dar.

Das Bildungssparkonto soll einschließlich der Zweckbindung seiner Einlagen vererbbar sein.

Zur Ausweitung des Kreises der Förderberechtigten

Die Kommission weist darauf hin, dass die Ausdehnung der staatlichen Förderung auf Nichtbeschäftigte angeraten wäre und gerade die Gruppen einbeziehen würde, die derzeit deutlich unterdurchschnittlich an Weiterbildung partizipieren.

Kostenschätzungen des Bildungssparens

Das Fraunhofer Institut für angewandte Informationstechnik hat im Auftrag der Kommission die Kosten der Förderung des Bildungssparens durch den Staat geschätzt. Mit dem öffentlich geförderten Bildungssparen tritt neben die bereits öffentlich geförderten Sparformen nach

³⁹⁰ Wenn nach Verabschiedung eines Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes der Umfang der öffentlich geförderten und garantierten Bildungs- und Weiterbildungsdarlehen insgesamt zunimmt (dies würde sowohl auf eine Förderung mit Zuschussanteil als auch auf einen Übergang zu Bildungsdarlehen generell zutreffen), sind auch die Zusammenführung aller Bildungskredite (- einschließlich der Darlehensanteile nach dem AFBG sowie der Darlehen nach dem Bildungskreditprogramm (und später auch die nach BifG/BAföG - Bildungskredit -) und ggf. auch eine Kontenführung für Bildungssparkonten bei einer öffentlichen Bank eine mögliche Gestaltungsvariante.

dem Vermögensbildungsgesetz und nach dem Wohnungsbauprämien-gesetz eine dritte Sparform, die sowohl in Konkurrenz als auch in Ergänzung zu einer der beiden genannten Sparformen treten kann. Ob das Bildungssparen eine konkurrierende oder ergänzende Sparform wird, hängt von den Spar- und Anlagepräferenzen sowie von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der potenziellen Sparer ab. Sofern das Bildungssparen eine der beiden anderen Sparformen ersetzt, sind die Mehrkosten der Förderung durch den höheren Fördersatz und die ggf. größere Zahl von Bildungssparern mit Förderansprüchen bedingt. Sofern die Förderung der Bildungssparer ergänzend zu einer der beiden anderen Sparformen hinzu tritt, wird der Förderbedarf entsprechend höher sein. Das Fraunhoferinstitut hat in seinen Kostenschätzungen berücksichtigt, dass die Arbeitnehmersparzulage nur für eine Sparform gewährt wird, und hat das wahrscheinliche Fördervolumen für verschiedene Varianten geschätzt.

Das Institut weist ausdrücklich auf die große Unsicherheit hin, mit der die Schätzungen infolge der zu treffenden Annahmen behaftet sind. Unter der Annahme, dass das Bildungssparen in etwa so häufig genutzt wird wie die Vermögensbildung nach dem Vermögensbildungsgesetz, kommt das Fraunhofer Institut unter Berücksichtigung der eingesparten Arbeitnehmersparzulage nach dem Vermögensbildungsgesetz bei einer Bildungssparzulage von 20% auf ein zusätzliches Fördervolumen, das annahmeabhängig im Jahr 2000 zwischen 700 und 830 Mio. Euro gelegen hätte. Darin sind allerdings auch minderjährige Anspruchsberechtigte enthalten. Würde man den Kreis der Anspruchsberechtigten auf die Volljährigen beschränken, wäre das Fördervolumen mit knapp 450 bis 525 Mio. Euro deutlich niedriger gewesen.

Würde das Bildungssparen in etwa so intensiv genutzt wie die Vermögensbildung nach dem Wohnungsbauprämien-gesetz, so hätte das Fördervolumen im Jahr 2001 eine Größenordnung zwischen 660 und 780 Mio. Euro erreicht. Bei Beschränkung auf die volljährigen Anspruchsberechtigten hätte das Fördervolumen zwischen knapp 400 und 465 Mio. Euro gelegen.³⁹¹

³⁹¹ Vgl. Arens 2004, S. 9 ff, besonders Tabelle 12 und 13, S 32 f.

4.5 Lebenslanges Lernen in Unternehmen

Der Betrieb bzw. die Arbeitsorganisation und der Arbeitsplatz sind die zentralen Lernorte für die meisten Erwachsenen, wenn sie erwerbstätig sind. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Betriebe selbst, in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu investieren. Bei betrieblich veranlasster Weiterbildung haben daher die Unternehmen die Kosten zu tragen. Zwar investieren die deutschen Unternehmen in beachtlichem Maße in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten. Unbefriedigend sind allerdings die im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Teilnahme an Weiterbildung, die besonders geringe Beteiligung An- und Ungelernter, prekär Beschäftigter und ausländischer Arbeitskräfte sowie die geringen Bildungsinvestitionen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

Es ist zu begrüßen, dass in den letzten Jahren auf betrieblicher und tariflicher Ebene zunehmend Qualifizierungsvereinbarungen getroffen wurden. Betriebliche Vereinbarungen zu Lern- und Arbeitszeitkonten und mehrere Tarifvereinbarungen zur Qualifizierung lassen eine neue Kostenteilung bei Weiterbildung zwischen Beschäftigten und Unternehmen erkennen. Beschäftigte tragen in zunehmenden Maß durch Beiträge auf Arbeitszeitkonten Kostenanteile für Bildungsmaßnahmen mit einem hohen individuellen Interesse. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass bei Kostenteilung die Gefahr einer Unterinvestition in betriebliches Lernen reduziert werden kann. Zuallererst sind die Unternehmen selbst und die Sozialpartner aufgefordert, die genannten Probleme zu lösen. Der Staat kann allerdings die Rahmenbedingungen für solche Initiativen verbessern und Vorreitermodelle fördern, um die Kosten der Unternehmen für Lebenslanges Lernen in den Betrieben zu reduzieren. Der Staat kann zugleich dort gezielt eingreifen, wo der Markt versagt.

Die Kommission schlägt vor, Vereinbarungen zum Lebenslangen Lernen zwischen den Sozialpartnern durch gesetzliche Regelungen zur Insolvenzversicherung der Guthaben der Be-

schäftigten auf Lernzeitkonten, durch eine nachgelagerte Besteuerung der Einzahlungen auf diese Konten sowie durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von freiwilligen Vereinbarungen zur Umlagefinanzierung, wie in der Bauwirtschaft, zu fördern.

Durch die Verzahnung betrieblicher mit öffentlich geförderten Maßnahmen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (E-BifG), dem Bildungsförderungsgesetz (BifG) oder nach SGB III sollen die Aktivitäten zur stärkeren Förderung der Weiterbildung von an- und ungelernten Beschäftigten erhöht werden. Auch sollen Projekte gemeinsamer Einrichtungen der Sozialpartner auf Branchenebene öffentlich gefördert werden, wenn sie in diesem Sinne übergeordnete Ziele im öffentlichen Interesse wahrnehmen.

Für Bildungsmaßnahmen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und dem SGB III sollen Beschäftigte mit einem Rückkehrrecht freigestellt werden. Bei der Ausgestaltung des Freistellungsanspruchs sollen die Unternehmen durch eine Überforderungsklausel geschützt werden.

Angesichts der hohen Arbeitsmarktrisiken von Leiharbeitnehmern schlägt die Kommission die Einrichtung von Branchenfonds vor, um die Lernchancen im expandierenden Zeitarbeitsmarkt zu verbessern. Dazu soll nach Auffassung der Kommissionsmehrheit von den Zeitarbeitsunternehmen eine Abgabe von 1% der Lohnsumme für Weiterbildungsmaßnahmen, die vorrangig in den verleihfreien Zeiten stattfinden sollen, entrichtet werden.

Durch Erprobung und Einsatz neuer Instrumente soll die Weiterbildungsbeteiligung von KMU verstärkt werden. Im Sinne von Personalentwicklungs-Kick-Offs schlägt die Kommission ein Modellversuchsprogramm mit Bildungskonten und aufsuchender Beratung und Betreuung für KMU vor. Hierbei sollen so weit wie möglich in Deutschland bereits bestehende Weiterbildungsstrukturen und Netzwerke genutzt werden.

4.5.1 Tarifvertragliche und betriebliche Vereinbarungen zu Qualifizierung

Der Betrieb ist für die meisten erwerbstätigen Erwachsenen der wichtigste Lernort für die formale und non formale Berufsbildung, insbesondere aber für das arbeitsplatzbezogene informelle „Lernen durch Arbeiten“. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Unternehmen, die im betrieblichen Interesse liegende Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu finanzieren. Sie tragen das unternehmerische Risiko für die Bildungsinvestitionen, und ihnen fließen auch die Erträge zu. Sofern betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen von den Beschäftigten initiiert werden und sie ihre Beschäftigungsfähigkeit auch über den Betrieb hinaus verbessern, kann eine Kostenteilung bzw. Kofinanzierung der Maßnahmen sinnvoll sein.

Die Sozialpartner haben in den letzten Jahren vereinzelt tarifliche Vereinbarungen zu Qualifizierung geschlossen (siehe Kapitel 2.3). Hinzu kommen in wachsendem Umfang Betriebsvereinbarungen. Die Kommission hält es für einen großen Fortschritt, dass Vereinbarungen zur Weiterbildung getroffen werden, aus denen sich Verbindlichkeiten für die Weiterbildungspflicht im engeren Sinne, für Verfahren zur Feststellung des Weiterbildungsbedarfs und der Weiterbildungsinhalte sowie für Freistellungs- und Finanzierungsregelungen ergeben. Die Kommission sieht sich in dieser Position durch die „Task Force Beschäftigung der europäischen Staats- und Regierungschefs“ bestätigt. Diese fordert „die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner dringend zu folgenden Maßnahmen auf: ...dass Fortbildung zu einem zentralen Bestandteil der vertraglichen Beziehungen wird, ... der Zugang zur Fortbildung [muss] ein zentraler Bestandteil der Vertragsbeziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sein. Tarifverträge und individuelle Arbeitsverträge sollten ausdrücklicher die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem lebenslangen Lernen beinhalten. Hierzu sind flexiblere Regelungen für die Fortbildungs- und Arbeitszeiten erforderlich: die Arbeitgeber sollten Fortbildung während der Arbeitszeit zulassen, und die Arbeitnehmer sollten akzeptieren, dass ein Teil der Fortbildung außerhalb der Arbeitszeit stattfinden kann.“³⁹²

Darüber hinaus ist zu begrüßen, dass nach dem Muster der Tarifverträge in der Metallindustrie Baden-Württembergs und der chemischen Industrie organisatorische Verankerungen der Weiterbildung in Agenturen oder ähnlichen Institutionen getroffen oder empfohlen werden. Auf der Grundlage von Tarifverträgen können in Betriebsvereinbarungen die Finanzierungsregelungen konkretisiert und die Organisation der Weiterbildung ausgestaltet werden. Firmentarifverträge sind vor allem dann sinnvoll, wenn kein überbetrieblicher, tariflicher Rahmen vorgeben ist.

³⁹² Europäische Gemeinschaften 2004, S. 58.

Schließlich sind die gesetzlichen Regelungen zu erwähnen, die in Form von Bildungsurlaubsgesetzen und entsprechenden Freistellungsansprüchen nach dem Recht der jeweiligen Länder und in Form anderer Weiterbildungsnormen wie z. B. den Regelungen in § 37 c SGB III (Kurzzeit-Qualifizierung der Beschäftigten von Personal-Service-Agenturen in verleihsfreien Zeiten) getroffen wurden. An sie kann bei den betrieblichen und tarifvertraglichen Regelungen angeknüpft werden. So kann z. B. in einer Betriebsvereinbarung festgehalten werden, wie viele Tage pro Arbeitnehmer ein Unternehmen mindestens für die jährliche berufliche Weiterbildung verwenden muss.

Empfehlung:

Das Instrument der betrieblichen Lernzeitkonten soll von den Sozialpartnern verstärkt genutzt werden. Der Staat soll Vereinbarungen zu deren Weiterentwicklung fördern und die Rahmenbedingungen hierfür verbessern.

Als Schlussfolgerung aus den positiven Erfahrungen mit Arbeitszeit- und Lernzeitkonten auf tariflicher und betrieblicher Ebene empfiehlt die Kommission den Sozialpartnern, das Instrument der Lernzeitkonten weiter zu entwickeln und eine Kofinanzierung der beruflichen und berufsnahen Weiterbildung in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen zu regeln.

Die Kofinanzierung kann, wenn die beiderseitigen Interessen richtig abgegrenzt und bewertet werden, sowohl den Arbeitnehmern wie ihren Betrieben/ Unternehmen nutzen. Die Weiterbildung kann, wenn sie nicht überwiegend betrieblichen Interessen dient, ganz oder teilweise in der Freizeit des Arbeitnehmers erfolgen.

Rückzahlungsklauseln sollen nur für die Ausnahmefälle vereinbart werden, in denen die Vorteile der Weiterbildungsmaßnahme besonders einseitig dem Arbeitnehmer zugute kommen (siehe zu Rückzahlungsklauseln Kapitel 2.3.1).

Der Staat kann und darf aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie in diese Tarifverhandlungen nicht eingreifen. Er kann aber die Rahmenbedingungen dafür verbessern, dass Vereinbarungen über Lernzeitkonten auch praktisch umsetzbar sind. Ein erster Schritt ist dazu im Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt erfolgt. Tarifliche und betrieblichen Konten zur Ansparung von Arbeitszeit für die Weiterbildung und die Alterssicherung müssen danach nicht mehr vor Gewährung von Kurzarbeitergeld verbraucht werden. Die Kommission empfiehlt, die Rahmenbedingungen für betriebliche Vereinbarungen über Lernzeitkonten darüber hinaus durch folgende Regelungen zu verbessern:

- Gesetzliche Regelung zur Insolvenzversicherung

Bislang setzt die Pflicht zur Insolvenzversicherung von Arbeitszeitkonten nach dem Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen (§7d SGB IV) erst bei Konten ein, die eine längere Laufzeit als 27 Monate haben und deren Kontenbestände das Dreifache eines Monatsentgelts übersteigen. Diese Regelung, die für die Alterssicherung angemessen sein mag, ist für Lernzeitkonten ungeeignet, da aus diesen häufig auch in kürzeren Abständen Stundenkontingente entnommen werden müssen. Zahlreiche Insolvenzfälle, die zum Verlust hoher Kontenbeträge geführt haben, zeigen, dass die bisherigen Regelungen unzureichend sind.³⁹³ Die Kommission empfiehlt daher, eine gesetzliche Insolvenzversicherung einzuführen.

- . Nachgelagerte Besteuerung der Einzahlungen auf Lernzeitkonten

Die nachgelagerte Besteuerung der „Einzahlungen“ auf Lernzeitkonten soll den Anreiz zum Ansparen erhöhen und das Steuerrecht vereinfachen. Es ist aber sicherzustellen, dass die Guthaben auf den Lernzeitkonten nicht für die betriebliche Alterssicherung oder andere bildungsferne Zwecke Verwendung finden. Die Kommission empfiehlt daher, die nachgelagerte Besteuerung ausschließlich im Kontext lebenslangen Lernens zu lassen, um eine Vermischung mit anderen Sparzwecken auszuschließen.

- . Allgemeinverbindlichkeitserklärung

Durch Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Vereinbarungen zur Umlagefinanzierung können freiwillige Übereinkünfte der Tarifpartner zu Fonds erleichtert werden. Auf betrieblicher Ebene können gezielt auch Gruppen angesprochen werden, die durch außerbetriebliche Lernangebote nicht erreicht werden. Die Forschung, darunter auch die von der Kommission in Auftrag gegebene Studie³⁹⁴ zur Nicht-Teilnahme an Weiterbildung, hat hinreichend belegt: Bildungsferne Gruppen können oft erst durch an unmittelbare und sinnliche Arbeitserfahrung gebundene Lernschritte für weiteres Lernen gewonnen werden. Deshalb ist es sinnvoll, die präventive Förderung der beruflichen Weiterbildung von un- und angelernten Beschäftigten nach dem SGB III mit der Förderung allgemeiner Bildung nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz zu verknüpfen. Auf diese Weise können in neuen Formen der Kombination von „Arbeit und Lernen“ Maßnahmen im betrieblichen und solche im öffentlichen Interesse miteinander verbunden werden.

Die Kommission hat deshalb in ihren Empfehlungen zum SGB III (siehe Kapitel 4.6) die Erprobung von Zuschüssen oder Gutscheinen auf betriebliche Lernzeitkonten und in ihren Empfehlungen zum Erwachsenenbildungsförderungsgesetz eine flexible Kombination von betrieblichen und außerbetrieblichen Maßnahmen vorgeschlagen.

³⁹³ Vgl. Schietinger 2003; http://www.mwa.nrw.de/archiv/download/material/Insolvenzversicherung_von_Arbeitszeitguthaben.pdf

Empfehlung:

Lernende sollen für Bildungsmaßnahmen nach dem SGB III und nach dem EBifG mit einem Rückkehrrecht freigestellt werden.

Auch die Unternehmen haben dazu beizutragen, dass die empfohlenen Instrumente genutzt werden können. Die Kommission schlägt daher vor, dass Beschäftigte für Bildungsmaßnahmen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und dem SGB III mit einem Rückkehrrecht freigestellt werden. Bei der Ausgestaltung des Freistellungsanspruchs sollen betriebliche Belange berücksichtigt werden.

Unternehmen haben ein einmaliges Widerspruchsrecht gegen den Zeitpunkt der Freistellung und werden durch eine Überforderungsklausel (Freistellungen dürfen einen bestimmten Prozentsatz der Beschäftigten nicht überschreiten) geschützt. Solche Freistellungen sind eine Voraussetzung dafür, dass Erwachsene den Schritt zu längeren Qualifizierungsmaßnahmen mit den für sie erheblichen Kosten (vor allem Opportunitätskosten durch geringere Einkommen) überhaupt wagen.³⁹⁵

Empfehlung:

Die Sozialpartner werden aufgefordert, Weiterbildungsagenturen einzurichten. Diese sollen ggf. verstärkt in Projektform gefördert werden.

Soweit von den Sozialpartnern vereinbarte Weiterbildungsagenturen Aufgaben im öffentlichen Interesse übernehmen und hierbei Maßnahmen zur Weiterbildung bislang wenig berücksichtigter Gruppen wie Migranten oder An- und Ungelernte entwickeln, sollen sie nach Auffassung der Kommission zumindest im Wege der Projektförderung unterstützt werden. Orientieren könnte man sich hierbei am Programm „Lernkultur Kompetenzentwicklung“ des BMBF, in dessen Rahmen eine Evaluierung des Qualifizierungstarifvertrages Metall in Baden-Württemberg stattfindet.

³⁹⁴ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004.

³⁹⁵ Das französische und das schwedische Beispiel zeigen, dass die Betriebe durch die Inanspruchnahme nicht übermäßig belastet werden (siehe Kapitel 3.1 und 3.4).

4.5.2 Fondsregelung für Leiharbeiter und Leiharbeiterinnen

Im Unterschied zur Beschäftigungsentwicklung in der Gesamtwirtschaft expandierte die Zeitarbeitsbranche in den letzten Jahren kräftig. Die Beschäftigungsverhältnisse der Zeitarbeiter sind allerdings überwiegend kurzfristig und instabil. Leiharbeiter und Leiharbeiterinnen nehmen im Durchschnitt in deutlich geringerem Maße an Weiterbildungsmaßnahmen teil als andere Beschäftigte, was die Beschäftigungsfähigkeit zum Teil auf Dauer nachhaltig einschränken kann.

Die geringe Weiterbildungsteilnahme ist nicht überraschend. Je nach Dauer der Beschäftigung im entleihenden Betrieb ist es für diese Unternehmen fraglich, ob sich die Investition in Weiterbildung amortisiert. Bei der für Leiharbeiter typischen Dreiecksbeziehung zwischen Leiharbeiter, Entleiher und Verleiher steht nicht fest, wem schließlich die Erträge einer Weiterbildung zugute kommen. Häufig werden Weiterbildungsinvestitionen nur getätigt, wenn dem Investor auch die Erträge zufließen. Schließlich sind die Möglichkeiten der Weiterbildung wegen schnell wechselnder Einsatzorte und zeitlicher Anforderungen eingeschränkt. In den verleihfreien Zeiten endet zumeist das Arbeitsverhältnis.

Aufgrund der prekären Situation sind in einer Reihe von Ländern Rechtsvorschriften verabschiedet und Tarifverträge vereinbart worden, die Leiharbeitern den Zugang zu Weiterbildung erleichtern sollen. In den Niederlanden besteht für Leiharbeitsfirmen auf der Grundlage eines Tarifvertrags eine Verpflichtung, nach Ablauf von sechs Monaten den Weiterbildungsbedarf zu prüfen und gegebenenfalls Schulungsmaßnahmen durchzuführen. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen müssen sie 0,7% des Lohnes in einen Weiterbildungsfonds einzahlen. In Italien, Spanien und Portugal sehen Gesetze eine Rückstellung von 1% des Arbeitsentgelts vor, die Verleihbetriebe in die Weiterbildung investieren müssen. Allerdings wird die Einhaltung dieser Vorschriften selten überprüft. In Portugal haben Kontrollen beispielsweise ergeben, dass die Bildungsrückstellungen nur 0,3% anstelle der gesetzlich vorgeschriebenen 1% betragen.³⁹⁶ In Frankreich zahlen die Leiharbeitsunternehmen 2% der Lohnsumme für Weiterbildung in einen paritätisch verwalteten Branchenfonds (siehe Kapitel 3.3.2). Dabei haben die Kosten für die Qualifizierung den Geschäftserfolg der Verleihunternehmen offensichtlich nicht beeinträchtigt. Die Quoten der Leiharbeiter liegen in den Ländern mit solchen Regelungen teilweise erheblich höher als in Deutschland (z.B. 2002 in Frankreich 2,1% und in den Niederlanden 4,5%).³⁹⁷

³⁹⁶ Vgl. IAB 2002, S. 7.

³⁹⁷ Vgl. ebenda, S. 5.

Empfehlung:**Einrichtung von Branchenfonds zur Förderung der Weiterbildung von Leiharbeitnehmern**

Die Kommission schlägt vor, dass dem Vorbild einiger Nachbarländer folgend die Lernchancen für Leiharbeitnehmer im expandierenden Zeitarbeitsmarkt deutlich verbessert werden sollen. Sie sieht ansonsten die Gefahr, dass große Teile dieser Arbeitnehmergruppe ohne eine derartige Lösung auf Dauer von Qualifizierungsmöglichkeiten ausgeschlossen wird und bleibt und ihnen somit Chancen auf den Übergang in "Normalarbeitsverhältnisse" verbaut werden. Dazu soll von den Zeitarbeitsunternehmen (Verleiher) eine Abgabe von 1% der Lohnsumme an einen Branchenfonds für Weiterbildungsmaßnahmen, die vorrangig in den verleihfreien Zeiten statt finden sollen, entrichtet werden.

Der Branchenfonds soll von den Sozialpartnern der Branche paritätisch verwaltet werden. Ihnen wird empfohlen, die Einzelheiten in einem Tarifvertrag zu regeln, der wegen des hohen öffentlichen Interesses für allgemeinverbindlich erklärt werden sollte. Der Gesetzgeber soll lediglich eine Auffangregelung schaffen, die dann greift, wenn keine tarifvertraglichen Regelungen zur Weiterbildung der Leiharbeitnehmer zustande kommen. Damit spricht sich die Kommissionsmehrheit zugleich gegen die Einführung einer allgemeinen Fondsfinanzierung für die betriebliche Weiterbildung aus, die als nicht zielführend gewertet wird.

Minderheitsvotum:**Keine Umlagefinanzierung für Weiterbildung von Leiharbeitnehmern.**

Die Kommissionsmitglieder Backes-Gellner und Färber sehen keinen Handlungsbedarf für einen Weiterbildungsfonds für Leiharbeitnehmer und Leiharbeitnehmerinnen, der aus einer Umlage in Höhe von 1% auf die Lohnsumme finanziert werden soll. Viele der hier Beschäftigten seien nur für eine begrenzte Zeit bei den Zeitarbeitsunternehmen und versuchten, über diese Art der Beschäftigung Zugang zu „Normalarbeitsverhältnissen“ zu bekommen. Auch liege in wechselnden Arbeitsplätzen ein eigenes Weiterbildungspotenzial. Keinesfalls sollten durch eine weitere Umlage die Lohnnebenkosten angehoben werden.

Minderheitsvotum:**Fonds für die berufliche Weiterbildung auf gesetzlicher Basis einführen und absichern.**

Anknüpfend an die Kommissionsvorschläge zur Leiharbeit schlägt das Kommissionsmitglied Nagel vor, Fonds für die berufliche Weiterbildung allgemein gesetzlich abzusichern:

Die in Deutschland bestehenden Defizite der beruflichen Weiterbildung (vor allem sinkendes Volumen, aber auch Fokussierung auf kurzzeitige Maßnahmen mit dem Charakter einer Anpassung an den aktuellen Qualifikationsbedarf und weitgehende Ausklammerung der geringer qualifiziert Beschäftigten) machen es erforderlich, nach französischem Vorbild eine gesetzliche Umlage als Auffangregelung zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung zu schaffen. Sie soll von den Unternehmen gezahlt werden, welche weniger als einen bestimmten Prozentsatz ihrer Lohnsumme für die Weiterbildung ihrer Beschäftigten aufwenden. Es handelt sich um vom Staat überwachte, zweckgebundene Fonds, die als Sammler und Verwalter für die von den Unternehmen erhobenen Umlagen fungieren. Daneben können sie auch bestimmte, vom Staat veranlasste und finanzierte Bildungsmaßnahmen übernehmen. Die Mittel sollen in getrennten Fonds durch die Sozialpartner branchenmäßig selbst verwaltet werden. Was die Aufbringung und Verwaltung der Fondsmittel anbelangt, solle der Gesetzgeber lediglich Auffangregelungen für den Fall treffen, dass tarifvertragliche Regelungen nicht zustande kommen. Falls in Deutschland eine Ausbildungsabgabe gesetzlich verankert wird, soll diese von den Weiterbildungsfonds strikt getrennt werden.

Der Verwaltungs- und Betreuungsaufwand der Fonds, der in Frankreich auf knapp 10 % der ihnen zugeführten Mittel begrenzt ist, sollte in Deutschland erheblich geringer gehalten werden. Dies dürfte möglich sein, wenn die Tarifvertragsparteien die Komplexität des französischen Fondssystems vermeiden. Die Zahlungspflicht soll greifen, wenn das betroffene Unternehmen die durch Quote und Lohnsumme zu berechnende Zahlungssumme nicht durch eigene Weiterbildungsaufwendungen erreicht.

Für Leiharbeiter und befristet Beschäftigte soll – ebenfalls nach französischem Vorbild – ein höherer Prozentsatz der Lohnsumme als für die Arbeitnehmer auf unbefristeten Vollzeitverträgen gelten.

Mit diesem Weiterbildungssystem dürfte der gegenwärtig zu beobachtende Trend zu einer Verringerung der betrieblichen Weiterbildungsaufwendungen gestoppt werden. Dieser Trend entwickelt sich, weil die Unternehmer unter dem Druck stehen, immer mehr kurzfristig betriebswirtschaftlich effizient zu wirtschaften, während die berufliche Weiterbildung immer

mehr allgemeine, auch theoretische Teile in sich aufnimmt. Sie können dem Dilemma langfristig wirksamer Weiterbildungsaufwendungen und kurzfristiger betriebswirtschaftlicher Kalküle schon bisher nicht mit durchschlagendem Erfolg durch Rückzahlungsklauseln entkommen, da diese nur unter engen Voraussetzungen rechtswirksam mit den weiterzubildenden Arbeitnehmern vereinbart werden können. Die besondere Situation von kleinen und mittleren Unternehmen kann erfolgreich durch Fonds aufgefangen werden, wenn gleichzeitig ein spezifisches, auf diese Unternehmen zugeschnittenes Angebot, z. B. in Form von Weiterbildungsverbänden, geschaffen wird und die von den Fonds gesammelten Mittel vorzugsweise für diese Zwecke verwendet werden.

Die Einrichtung von Fonds hat neben einer verbesserten Weiterbildungsfinanzierung weitere Vorteile: Die im Rahmen der Überwachung gewonnenen Daten ermöglichen eine detaillierte Weiterbildungsstatistik. Ferner können sie zur Qualitätssicherung verwendet werden.

4.5.3 Lebenslanges Lernen im Kontext kleiner und mittlerer Unternehmen

Der Anteil der Unternehmen, die keine Weiterbildungsmaßnahmen anbieten, ist bei kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) am höchsten (siehe Kapitel 2.3.2). Gleichzeitig ist allerdings zu beobachten, dass bei den wenigen weiterbildungsaktiven KMU der Anteil der Weiterbildungsteilnehmer überdurchschnittlich hoch ist. Will man den Umfang der Weiterbildungsaktivitäten im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen insgesamt steigern, muss dies daher vor allem durch die Erhöhung der Zahl der weiterbildungsaktiven Betriebe geschehen. Das bedeutet, dass bisher inaktive Betriebe dafür gewonnen werden müssen, sich mit Weiterbildung auseinander zu setzen und erfolgversprechende Weiterbildungsangebote zu entwickeln und umzusetzen.

Hierbei muss berücksichtigt werden, dass KMU bei informellen Weiterbildungsmaßnahmen Vorteile haben, da diese vermutlich mit geringeren Kosten verbunden sind als in großen Unternehmen. Daher dürfen sich Vorschläge zur Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung von KMU nicht zu stark auf formale Maßnahmen beschränken. Sie sollen vor allem non formales und arbeitsplatznahes Lernen unterstützen. Dies wiederum kommt auch den bisher weiterbildungsfernen Arbeitnehmern zugute.

Kleine und mittlere Unternehmen haben nicht nur relative Nachteile bei der Bereitstellung formaler Bildungsmaßnahmen, sondern insbesondere auch bei der Informationsbeschaffung und –bewertung von am Markt angebotenen Maßnahmen. Für diese Unternehmen lohnt es sich aufgrund fehlender Skalenerträge nicht, spezialisierte Abteilungen vorzuhalten, die sich systematisch mit den Entwicklungen im Bereich der Qualifikationsanforderungen und auf dem Markt für Weiterbildungsmaßnahmen beschäftigen. Wenn also auch kleinere Unternehmen für eine stärkere Weiterbildungsbeteiligung gewonnen werden sollen, müssen In-

strumente eingesetzt werden, die helfen, Schwellenprobleme zu überwinden, Informationskosten zu reduzieren und Orientierungswissen bereitzustellen, Transparenz über potenzielle Erträge zu erhöhen sowie Maßnahmekosten durch Realisierung von Skalenerträgen zu reduzieren. Dabei gibt es sowohl Ansatzpunkte in Deutschland, z.B. im Rahmen von Weiterbildungsnetzwerken und –verbänden³⁹⁸, oder den Kammeraktivitäten, als auch im Ausland, und hier insbesondere in Großbritannien, wo mit dem Small Firm Development Account in einer Region ein erfolgreiches Programm zur Initiierung von Weiterbildung in KMU aufgelegt wurde.

Empfehlung:

Anstoßförderung (Kick-Off) zur Personalentwicklung für kleine und mittlere Unternehmen.

Die Kommission schlägt vor, die Idee der *Small Firm Development Accounts* (siehe dazu Kapitel 3.2.2) im Rahmen von Modellversuchen auf Deutschland zu übertragen und dabei soweit möglich bestehende Weiterbildungsstrukturen und –organisationen mit ihrem jeweiligen Know how und ihrem Betriebszugang zu integrieren.

Kern des Vorschlages ist die Aktivierung, Betreuung und Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in regionalen Bildungslandschaften unter Nutzung der vorhandenen Infrastruktur von Bildungseinrichtungen.

Adressaten des Modellprojektes sollen KMU sein, die bislang weiterbildungsinaktiv waren. Dabei ist es sinnvoll, die Funktion des Trainingszentrums, d.h. die Verwaltung der Projektmittel und die Beratung der KMU, bereits bestehenden Einrichtungen zu übertragen, um so die Kosten, die ansonsten mit dem Aufbau einer solchen Infrastruktur verbunden wären, gering zu halten, und um das Know how zu nutzen, das dort über viele Jahre gesammelt wurde.

Als Trainingszentren kommen demnach Kammern, existierende Weiterbildungsverbände, Volkshochschulen, „Lernende Regionen“, Wirtschaftsverbände oder auch neugegründete Organisationen und Netzwerke in Frage, die sich alle gleichermaßen in einem Ausschreibungsverfahren um die Mittel für die Einrichtung der Personalentwicklungs-Kick-offs bewerben können. Weiterbildungsverbände³⁹⁹ und –netze⁴⁰⁰ können hierbei im Vergleich zu Ein-

³⁹⁸ Wie z.B. BMBF-Förder- und Forschungsprogramme wie Lernkultur Kompetenzentwicklung (LKKE), Innovative Arbeitsorganisation, Forschung für die Produktion von morgen.

³⁹⁹ Weiterbildungsverbände zeichnen sich durch ihre relativ hohe Verbindlichkeit aus, bringen jedoch auch einen hohen administrativen Aufwand mit sich. Sie basieren zumeist auf festen, vertraglich fixierten Abmachungen. Primäre Adressaten sind hierfür Klein- und Mittelbetriebe. Vgl. Kailer/ Scheff 2001.

zelorganisationen aufgrund positiver Skalenerträge bei Informationsbeschaffung, Bereitstellung und Finanzierung von Maßnahmen formalen und non formalen Lernens erhebliche Vorteile aufweisen.⁴⁰¹ Einzelorganisationen haben dagegen möglicherweise den Vorteil einer größeren Flexibilität und durchsichtiger Verwaltungsstrukturen.

Um einen kreativen Wettbewerb zwischen verschiedenen Organisationstypen anzuregen, soll der Kreis der potenziell teilnehmenden Institutionen eher weit gefasst sein. Im gleichen Zuge bedeutet dies, dass zunächst ein Akkreditierungsverfahren geschaffen werden muss mit klaren Qualitätskriterien für die Organisation und für die Art der förderungsfähigen Weiterbildungsmaßnahmen, um einen Qualitätswettbewerb nach unten zu vermeiden.

Ein wichtiger Eckpunkt der Modellversuche soll die Entwicklung betriebsspezifischer Weiterbildungskonzepte in Kooperation mit einem Qualifizierungsberater als Ausgangspunkt für geplante und zu fördernde Weiterbildungsaktivitäten sein. Weitere zentrale Erfolgsfaktoren sind die Qualifizierung eines betrieblichen Lernchampions (Weiterbildungsbeauftragter) und die Einbindung der geplanten Weiterbildungsaktivitäten in die Gesamtstrategie des Unternehmens. Je Lernregion soll außerdem ein maximaler Zuschuss pro Kopf und Unternehmen festgelegt werden, wobei diese Sätze durchaus variieren könnten, um die positiven und negativen Effekte alternativer Ausgestaltungen besser erproben zu können.

Nähme man beispielsweise den Betrag, der nach Analysen des SOEP zu Beginn des neuen Jahrhunderts durchschnittlich pro Jahr und Weiterbildungsteilnehmer aufgewendet wurde, so wären ein Betrag von 200 Euro pro Mitarbeiter und 4.000 Euro pro Betrieb ein Orientierungspunkt. Außerdem soll, um in einer Experimentierphase die Gesamtkosten überschaubar halten zu können, eine Höchstsumme pro Modellprojekt festgeschrieben werden, die nach dem „Windhundverfahren“ verausgabt wird. Wichtig ist außerdem, dass nicht nur traditionelle Weiterbildungsmaßnahmen in Form von formalen Kursen u.ä. in den Blick genommen werden, sondern sehr viel stärker auch arbeitsplatznahes Lernen, weil dadurch insbesondere bisher eher bildungsferne Arbeitnehmer zur Teilnahme an Weiterbildung motiviert werden können.

Anknüpfungspunkte für die Etablierung von Modellversuchen liefern einerseits bestehende Weiterbildungsaktivitäten der Kammern und andererseits beispielsweise das vom BMBF initiierte Programm „Lernende Regionen“. Im Programm „Lernende Regionen“ beteiligen sich

⁴⁰⁰ Weiterbildungsnetzwerke betonen hingegen eher die Nachfrageseite, indem sie flexiblere und offenere Ansätze wählen. Freiwillige Regelungen und eine prinzipielle Gleichberechtigung zwischen den Beteiligten zeichnen diese Vernetzungen aus. Für KMU sind Netzwerke insbesondere im regionalen Zusammenhang notwendig, um für die Weiterbildung eine breite Unternehmensbasis mit beteiligten Bildungsträgern zusammenzuschließen.

⁴⁰¹ Sowohl Weiterbildungsverbände als auch Netzwerke ermöglichen eine Entwicklung der einzelbetrieblichen Kompetenzen in fachlicher, sozialer und personeller Hinsicht durch unterschiedliche Arbeitsstile, Betriebs-

bundesweit 72 lernende Regionen, in denen sich Akteure aus Bildung und benachbarten Politikfeldern in modellhafter Weise vernetzen und intensiv zusammenarbeiten. Ziel ist die Entwicklung einer regionalen Lernkultur, die lebenslanges Lernen ermöglicht und die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen verbessert.

Bei erfolgreichem Abschluss des Modellversuches soll geprüft werden, inwieweit die Programme in eine Regelförderung übernommen werden.

und Prozessabläufe, durch wechselnde personelle, lernorganisatorische und lokale Rahmenbedingungen dar, die ansonsten für KMU niemals realisierbar wären.

4.6 Arbeitsmarktpolitik und Lebenslanges Lernen

Die Förderung der Weiterbildung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohter durch die Bundesagentur für Arbeit ist ein Kernelement eines zukunftsfähigen Systems der Finanzierung Lebenslangen Lernens. Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat eine wichtige Korrekturfunktion im ansonsten hochselektiven bundesdeutschen Weiterbildungssystem.

Vor allem durch das Job-AQTIV-Gesetz und die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind die präventiven Komponenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik mittels Weiterbildung gestärkt worden. Die gegenwärtige Reform der Bundesagentur für Arbeit strebt auch eine systematischere und effektivere Planung und Durchführung der Maßnahmen an.

Ergänzend zu diesen arbeitsmarktpolitischen Neuerungen formuliert die Kommission Empfehlungen zur Verbesserung bestehender Instrumente und zur Verknüpfung der Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit mit anderen hier vorgeschlagenen Instrumenten.

Die Kommission schlägt vor:

(1) Eine flexiblere Förderung von an- und

ungelernten Beschäftigten. Gefördert werden sollen nicht allein Maßnahmen, die mit einem Berufsabschluss enden, sondern auch Module, die zu anerkannten Abschlüssen führen. Zuschüsse auf betriebliche Bildungskonten und Bildungsgutscheine können hierzu erprobt werden.

- (2) Die Überprüfung der Förderung älterer Beschäftigter in kleinen und mittleren Unternehmen. Nicht Ältere an sich, sondern An- und Ungelernte in allen Altersgruppen nehmen unzureichend an Qualifizierung teil (siehe auch Kapitel 4.5.3).
- (3) Eine Stärkung der individuellen Bildungsbemühungen von Arbeitslosen durch Ruhens des Arbeitslosengeldanspruchs bei eigeninitiiertem Weiterbildung.
- (4) Eine weniger starre Handhabung der prognostizierten Eingliederungsquote bei Weiterbildungsmaßnahmen zur Vermeidung negativer (auch regionaler) Auswahl-effekte.
- (5) Entwicklung einheitlicher Methoden des Bildungsprofilings in Kooperation mit Trägern der Weiterbildung.

4.6.1 Zum Stellenwert des Lebenslangen Lernens in der Arbeitsmarktpolitik

Die erfolgreiche und vor allem auch nachhaltige Vermittlung von Arbeitslosen setzt in vielen Fällen Weiterbildungsmaßnahmen voraus, soweit ihre erworbenen Qualifikationen nicht ausreichen oder durch den wirtschaftlichen und technischen Strukturwandel überholt wurden. Solche Weiterbildungsmaßnahmen liegen nicht allein im Interesse der Betroffenen, sondern auch der Volkswirtschaft insgesamt, damit vorhandene Qualifikationen nicht dauerhaft entwertet werden und einem trotz hoher Arbeitslosigkeit partiell bereits spürbaren Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt vorgebeugt werden kann.

Angesichts der mit der hohen und zukünftig noch zunehmenden Geschwindigkeit des Strukturwandels einhergehenden Steigerung der Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten und des infolge des demografischen Wandels zu erwartenden chronischen Fachkräftemangels geht die Kommission davon aus, dass die Bedeutung von Weiterbildungsmaßnahmen für die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und die Verbesserung der Vermittlungsaussichten von Arbeitslosen nicht ab-, sondern weiter zunehmen wird. Die bisherige Förderung der Weiterbildung von Arbeitslosen und die stärker präventive Förderung von Arbeitslosigkeit bedrohter Gruppen, insbesondere von An- und Ungelernten, durch die Bundesagentur für Arbeit sind daher nach Auffassung der Kommission ein Kernelement eines zukunftsfähigen

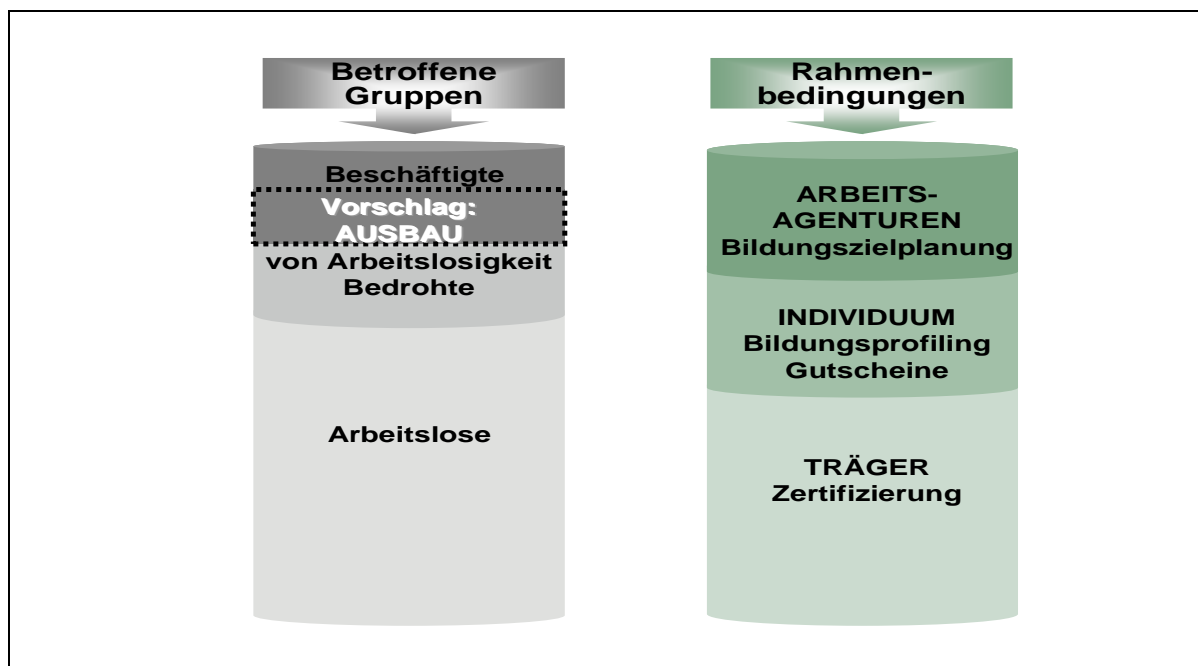
Systems der Finanzierung Lebenslangen Lernens und müssen finanziell ausreichend ausgestattet werden.

Da Arbeitslosigkeit und Qualifikationsverluste bei raschem Strukturwandel insbesondere von den betroffenen Personen nur begrenzt voraussehbar und vom einzelnen kaum zu beeinflussen sind, ist eine Risikosicherung über eine Solidargemeinschaft notwendig. Dies schließt individuelle Vorsorge durch selbstinitiierte und -finanzierte Weiterbildungsmaßnahmen nicht aus. Allerdings läuft dieses Engagement ebenfalls stets Gefahr, durch den Strukturwandel überholt zu werden. Im Unterschied zur individuellen Weiterbildung sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen häufig fremdinitiiert und nicht in jedem Fall freiwillig. Weiterbildungsmaßnahmen sind in der Amtssprache dem Arbeitslosen „zumutbar“, so dass bei Nicht-einnahme Sperrzeiten verhängt werden können. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik soll nicht nur fördern, sondern auch die für die Vermittlung notwendige Eigeninitiative fördern.

Die Förderung von Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit bewegt sich im Spannungsfeld des Interesses von Betrieben bzw. Unternehmen, Individuen und der Solidargemeinschaft der Beitragszahler sowie der Steuerzahler. In einer in den letzten drei Jahrzehnten immer wieder geführten Grundsatzdiskussion über die Verantwortung dieser Gruppen wurden folgende Grenzen gezogen: Der Betrieb ist für die Weiterbildung von Beschäftigten zuständig, der Steuerzahler für die Allgemeinbildung, das Individuum für seine individuell geplante Karriere, die solidarisch finanzierte Arbeitsmarktpolitik für die individuell nicht beeinflussbaren Arbeitsmarktrisiken, die sich u.a. als Folgen des Strukturwandels ergeben. Diese Grenzziehungen sind durch zahlreiche Maßnahmen unterlegt worden. So werden zum Beispiel Abfindungen teilweise auf den Arbeitslosengeldanspruch angerechnet, um eine Abwälzung betrieblicher Anpassungen auf die Beitragszahler zu erschweren. Oder: Leistungsempfänger werden bei selbst herbeigeführter Arbeitslosigkeit sanktioniert.

Die Kommission äußert sich nicht zu dieser durch die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zunächst abgeschlossenen Debatte. Sie plädiert für eine stärker präventive Förderung potenziell von Arbeitslosigkeit bedrohter Gruppen, insbesondere von An- und Ungelernten durch die Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 20: Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Vor allem durch das Job-AQTIV-Gesetz und die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind die präventiven Komponenten der Weiterbildung der Bundesagentur für Arbeit gestärkt worden. Außerdem wurden Planung und Durchführung der Maßnahmen insgesamt effektiviert. Die Kommission unterstützt diese Neuorientierung, mit der auf die Kritik an der bisherigen Weiterbildungspolitik der Bundesagentur für Arbeit reagiert wurde. Die Umsetzung dieser Reformen hat vielfach gerade erst begonnen, so dass eine umfassende Bewertung noch nicht möglich ist. Kritisch sieht die Kommission allerdings die zu scharfen und zu schnellen Einschnitte im Volumen der Weiterbildung, den Rückgang von Zielgruppen an den Weiterbildungsteilnehmern und die enttäuschenden Erfahrungen bezüglich des Einsatzes von Bildungsgutscheinen (siehe Kapitel 2.3.5). Angesichts der noch abzuwartenden Erfahrungen mit den Hartz-Reformen formuliert die Kommission nur Empfehlungen zur Verbesserung bestehender Instrumente und zur Verknüpfung der Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit mit anderen, von der Kommission vorgeschlagenen Instrumenten.

4.6.2 Empfehlungen der Kommission

Im Jahr 2003 wurde lediglich die Weiterbildung von 1776 un- und angelernten Beschäftigten nach SGB III gefördert (2002: 847). Bislang werden nur Maßnahmen gefördert, die mit Berufsabschlüssen enden. Über diese hohe Hürde gelangen viele Personen aus den bislang bildungsabstinenten Gruppen nicht.

Empfehlung:**Flexibilisierung der Förderung von an- und ungelernten Beschäftigten durch Förderung von Weiterbildungsmodulen.**

Die Kommission schlägt daher vor, nicht allein Maßnahmen zu fördern, die mit einem Berufsabschluss enden, sondern auch Module, die zu anerkannten Abschlüssen führen. Sie ist sich dabei der Gefahren bewusst, die durch Mitnahmeeffekte infolge der Förderung kurzfristiger Maßnahmen entstehen können, die vorrangig im betrieblichen Interesse liegen. Allerdings kann eine präventive Förderung an- und ungelernter Beschäftigter durch modularisierte Weiterbildung nicht nur dem Arbeitslosigkeitsrisiko wirksam vorbeugen, sondern es können auch deren Schwellenängste gegenüber längerfristig angelegten Bildungsmaßnahmen nachhaltig verringert werden. Dies würde dazu beitragen, sowohl die Mittel der Beitragszahler zu schonen als auch die individuellen Kosten zu reduzieren. Deshalb plädiert die Kommission für eine behutsame Öffnung für solche Module, die überbetrieblich anerkannt sind und Teilqualifikationen für den Erwerb eines Abschlusses enthalten.

Für die Förderung an- und ungelernter Beschäftigter sollen weitere, ergänzende Instrumente eingesetzt werden. Die Kommission schlägt hierzu die Erprobung von Gutscheinen an Individuen sowie von Zuschüssen auf betriebliche Bildungskonten in Modellversuchen vor. Es soll dabei sicher gestellt werden, dass die Individuen über die Zuschüsse verfügen können und auch das Wahlrecht haben, ob sie betriebliche Maßnahmen auf eigene Initiative durch externe Maßnahmen ergänzen. Die Modellversuche sollen in enger Kooperation mit den Sozialpartnern entwickelt, ausgestaltet und durch eine aufsuchende Bildungsberatung unterstützt werden.

Empfehlung:**Förderung gering Qualifizierter durch betriebliche Bildungskonten.**

Im Jahre 2003 wurde nach Angabe der Bundesagentur für Arbeit die Weiterbildung von lediglich 46 (2002: 50) über 50-jährigen Beschäftigten in Betrieben mit weniger als 100 Arbeitnehmern nach § 417 (1) SGB III gefördert. Das neue Instrument zur Förderung älterer Beschäftigter in KMU ist somit kaum angenommen worden. Dafür gibt es nachvollziehbare Gründe. Klein- und Mittelbetriebe haben zu wenig Planungsressourcen, um öffentliche Unterstützungsangebote ausfindig zu machen und sie zu nutzen. Dies gilt offensichtlich auch für dieses Förderinstrument.

Darüber hinaus erscheint der Kommission die Konzentration der Förderung auf Ältere nicht begründet. Untersuchungen im Auftrag der Kommission⁴⁰² haben gezeigt, dass nicht Ältere an sich, sondern An- und Ungelernte in allen Altersgruppen unzureichend an Qualifizierung teilnehmen. Die Kommission empfiehlt, die Erfahrungen mit dem vorgeschlagenen Modellversuch abzuwarten und ggf. dieses Instrument in die Regelförderung aufzunehmen.

Empfehlung:

Stärkung der individuellen Bildungsbemühungen von Arbeitslosen durch Ruhen des Arbeitslosengeldanspruchs bei eigeninitiiertes Weiterbildung.

Wenn Arbeitslose aus eigenen Mitteln oder gefördert durch das Erwachsenenbildungsförderungsgesetz an einer Bildungsmaßnahme teilnehmen, soll der Arbeitslosengeldanspruch ruhen, nach Beendigung der Maßnahme aber wieder aufleben. Auf diese Weise haben Arbeitslose die Chance, sowohl allgemeinbildende Abschlüsse nachzuholen, die ihnen oft erst den Zugang zu beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen eröffnen, als auch eine von ihnen selbst gewählte berufliche Ausbildung zu absolvieren. Per Saldo können hierdurch Ausgaben der Bundesagentur vermieden werden, da die Arbeitslosen durch ihre Eigenbemühungen ihre Reintegrationschancen verbessern.

Empfehlung:

Flexiblere Handhabung der prognostizierten Verbleibsquoten zur Vermeidung negativer Auswahleffekte.

Die Bundesagentur für Arbeit fördert gegenwärtig nur noch Maßnahmen, bei denen eine 70%ige Verbleibsquote in Beschäftigung zu erwarten ist. Die Verbleibsquote betrug im Jahre 2000 bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Westdeutschland 76,2% und in Ostdeutschland 56,2%.⁴⁰³

Bedenklich ist in diesem Zusammenhang der starke Rückgang der Anteile arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen an den Eintritten in Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Ar-

⁴⁰² Vgl. Büchel/ Pannenberg 2003, S. 30 f.

⁴⁰³ Vgl. Bellmann 2003, S. 64.

beit. Es wird daher vorgeschlagen, die Verbleibsquote unter Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmarktlage und der Zielgruppen flexibler zu handhaben, um ein Creaming⁴⁰⁴ der Arbeitslosen zu vermeiden. Insbesondere muss auch sichergestellt werden, dass nicht durch eine enge Auslegung des Versicherungsanspruches künftig nur noch Arbeitslosengeldbezieher, nicht aber die besonders risikofähigen Bezieher von Arbeitslosengeld II in Weiterbildungsmaßnahmen einbezogen werden.

Empfehlung:

Entwicklung einheitlicher Standards für das Bildungsprofiling.

Weitreichende und auch kostspielige Entscheidungen über den Qualifizierungsbedarf von Arbeitslosen werden weiterhin auf der Basis eines sehr oberflächlichen Profiling getroffen. Angesichts der wachsenden Bedeutung von Weiterbildung für den individuellen Berufsverlauf und des Bemühens der Bundesagentur für Arbeit um größere Zielgenauigkeit beim Einsatz ihrer Mittel soll die Bundesagentur für Arbeit ein professionelles Bildungsprofiling entwickeln bzw. ein von professionellen Anbietern angebotenes Profiling nutzen. Es soll ermöglichen, die Fähigkeiten der Zielpersonen genauer zu bestimmen und Maßnahmen stärker auf die individuellen Problemlagen und die Arbeitsmarktsituation auszurichten. Die Entwicklung eines solchen Instruments in Kooperation mit anderen großen Trägern und Finanziers der Weiterbildungsmaßnahmen ist zu empfehlen.

Minderheitsvotum:

Neuausrichtung der Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik zur Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung.

Das Kommissionsmitglied Gisela Färber beurteilt bereits das derzeitige Engagement der Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Weiterbildung an einigen Stellen kritisch. Unter Berücksichtigung der notwendigen Senkung der Lohnnebenkosten und anderer von der Kommission vorgeschlagener neuer Finanzierungs- und Förderinstrumente, welche die Verant-

⁴⁰⁴ Mit Creaming ist ein Auswahlverhalten gemeint, in dessen Verlauf die Arbeitsagenturen unter den potenziellen Teilnehmern einer Weiterbildungsmaßnahme diejenigen auswählt, die aufgrund ihrer Bildungs- und Berufsverlaufsmerkmale von vornherein höhere Wiedereingliederungschancen versprechen.

wortung auch der Individuen für Lebenslanges Lernen und ihre Finanzierungsfähigkeit stärken werden, ist ein Rückzug der Bundesagentur für Arbeit aus Weiterbildungsmaßnahmen soweit vertretbar, wie er aus einer ordnungspolitisch fundierten Neubestimmung der Abgrenzung hervorgeht, die bestimmt, welche Aufgaben im Bereich der Weiterbildung aus Mitteln der Beitragszahler geleistet, welche durch die Unternehmen, durch die Individuen und welche aus Mitteln der Steuerzahler und Steuerzahlerinnen finanziert werden sollen.

Die Grenzziehungen bezüglich der zukünftigen Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Weiterbildung sind zugegebenermaßen schwierig. Sie sind auch von den politischen Entscheidungen zur Übernahme der übrigen Vorschläge der Kommission abhängig. Sie sollten sich aber stärker daran orientieren, dass die Förderung von Weiterbildung nach dem SGB III durch eine Arbeitslosen-„Versicherung“ getragen wird und dass insbesondere dann, wenn Weiterbildung ein wirksames Mittel zur Verminderung des Arbeitslosigkeitsrisikos ist, „moral hazard“-Verhalten von Individuen und Unternehmen – ggf. gestaffelt nach Unternehmensgröße und Bildungsgrad der Individuen – nicht in jedem Fall durch die Übernahme von Weiterbildungskosten belohnt werden muss. Auch der Strukturwandel ist üblicherweise nicht überraschend, sondern findet in Form länger erkennbarer Veränderungen auch beim Qualifikationsbedarf statt. Zwar sind hier Regelumstellungen für den Leistungsbezug nicht von heute auf morgen zu verändern. Sie sind vielmehr mit einem Ankündigungseffekt zu versehen, damit die Betroffenen – erst recht im Kontext der anderen von der Kommission vorgeschlagenen Förderinstrumente – Zeit haben, um ihre Weiterbildungsaktivitäten zu steigern.

Gerade mit Blick auf die Höhe der Lohnnebenkosten dürfen Zuschüsse zu betrieblichen Weiterbildungskonten von An- und Ungelernten oder von kleine und mittlere Unternehmen nicht aus Beitragsmitteln finanziert werden. Hier handelt es sich – wenn überhaupt – um Fördermaßnahmen oder Modellversuche, die – je nach intendierter Reichweite - aus den Haushalten von Bund und Ländern finanziert werden sollten. Die Neuausrichtung der Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit sollte eher dazu genutzt werden, die hoffentlich in einigen Monaten einsetzenden finanziellen Effekte einer Entlastung des Arbeitsmarktes zu Beitragssenkungen zu nutzen.

4.7 Zuwanderer und Flüchtlinge

Die Folgen der demografischen Entwicklung und die zukünftigen Arbeitsmarktanforderungen werden ohne die Integration von Zuwanderern und ohne verstärkte Qualifikationsanstrengungen für diese Bevölkerungsgruppe nicht zu bewältigen sein.

Die mangelhafte Integration bereits hier lebender Migranten und fehlende Integrationsangebote für Neuzuwanderer erzeugen gesellschaftliche Folgekosten durch die Inanspruchnahme staatlicher Sozialleistungen.

Angesichts des derzeit bestehenden Flickenteppichs der Sprachförderung von Zuwanderern unterstützt die Kommission die im Entwurf des Zuwanderungsgesetzes formulierte Absicht, die Integration aller rechtmäßig auf Dauer in der Bundesrepublik lebenden Ausländer nach einheitlichen Grundsätzen zu fördern und allen Neuzuwanderern

einschließlich der Aussiedler einen Rechtsanspruch auf Integrationskurse zu gewähren. Sie appelliert dringend an den Gesetzgeber, das Zuwanderungsgesetz zügig zu verabschieden.

Auch bereits in Deutschland lebende Migranten und Aussiedler sollen nach Maßgabe der öffentlichen Haushaltslage im Rahmen von Kontingenten Zugang zu den Integrationskursen erhalten. Die Höhe dieser Kontingente soll jährlich überprüft und falls erforderlich und möglich schrittweise angehoben werden.

Inhalt der Integrationskurse sollen die Sprachvermittlung, eine Einführung in die Grundzüge der Rechtsordnung und das politische System der Bundesrepublik sowie gesellschaftliche und berufliche Orientierungshilfen sein.

4.7.1 Integration erwachsener Migranten und Asylbewerber fördern

Das Risiko ausländischer Jugendlicher, keinen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu finden, und das Arbeitslosigkeitsrisiko von erwachsenen Ausländern sind in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen. Die im Vergleich zur deutschen Bevölkerung häufig geringeren allgemeinen und beruflichen Qualifikationen von Zuwanderern der verschiedenen Generationen, zu denen Sprach- und gesellschaftliche Orientierungsprobleme hinzutreten, begründen die Zuordnung dieses Personenkreises zu den „Risikogruppen“, die im Fokus der Vorschläge der Kommission zur Finanzierung Lebenslangen Lernens stehen.

Das Erlernen der deutschen Sprache ist eine wesentliche Voraussetzung sowohl für die gesellschaftliche Integration als auch für eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Integrationskurse können, wie am Beispiel der Niederlande und Schwedens erkennbar, die Beschäftigungsfähigkeit der Zuwanderer erhöhen und so zur Bewältigung demografischer und arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen beitragen. Ein möglichst rascher und fundierter Spracherwerb liegt sowohl im Interesse der Zuwanderer als auch der Gesellschaft.

Die Vermittlung von Kenntnissen des gesellschaftlichen und politischen Systems der Bundesrepublik und alltagspraktische Orientierungshilfen sind darüber hinaus notwendiger Bestandteil einer Integrationspolitik, die der Ausgrenzung dieser Bevölkerungsgruppen vorbeugen und ihre gesellschaftliche Teilhabe fördern will.

Die Integrationsförderung von Migranten wird in Deutschland als Querschnittsaufgabe verstanden, die derzeit auf verschiedenen Ebenen stattfindet. Bund, Länder und Gemeinden

führen dazu vielfältige Maßnahmen durch. Zersplitterte Zuständigkeiten und die Differenzierung der Lerner nach Nationalität oder Aufenthaltsstatus führen jedoch zu unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten, Ansprüchen und Leistungsvoraussetzungen für verschiedene Zuwanderergruppen.

4.7.2 Empfehlungen der Kommission

Empfehlung:

Förderung von Integrationskursen für Zuwanderer, Aussiedler und Flüchtlinge nach einheitlichen Grundsätzen.

Die Kommission schlägt vor, die Integration von Migranten und Aussiedlern, die bisher fragmentarisch und für unterschiedliche Zuwanderergruppen in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen geregelt ist, nach einheitlichen Grundsätzen zu fördern. Wie im Entwurf des Zuwanderungsgesetzes vorgesehen, soll für Neuzuwanderer ein Rechtsanspruch auf Integrationsmaßnahmen bei gleichzeitiger Teilnahmepflicht geschaffen werden. Diese Regelung soll in Zukunft auch für Aussiedler gelten. Der Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs entsteht bei einer rechtmäßig erteilten Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken, aufgrund des Familiennachzugs, aus humanitären Gründen oder ggf. ohne Bindung an einen Aufenthaltswort.

Über die Gruppe der Neuzuwanderer hinaus soll auch bereits dauerhaft in Deutschland lebenden Migranten, die über keine oder nur mangelhafte Deutschkenntnisse verfügen, nach Maßgabe der öffentlichen Haushaltsslage im Rahmen von Kontingenten die Teilnahme an Integrationskursen ermöglicht werden. Die Höhe dieser Kontingente soll jährlich überprüft und schrittweise angehoben werden.

Vor allem arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte und gering qualifizierte Migranten sollen eine bevorzugte Teilnahme an Integrationskursen erhalten. Die Teilnahmeberechtigung soll durch das jeweilige Arbeitsamt festgestellt werden.

Wie bereits in § 43 des Entwurfs des Zuwanderungsgesetzes vorgesehen, soll die Möglichkeit bestehen, für die Teilnahme an Integrationskursen unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Lerner einen angemessenen Kostenbeitrag zu erheben. Die Kommission hält es für sinnvoll, dass besonders im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union auch von der EU-Kommission Mittel für die Integration von Zuwanderern in den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

Der Integrationskurs soll Angebote umfassen, die Zuwanderer an die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands heranführen. Soweit erforderlich, soll der Integrationskurs durch eine sozialpädagogische Betreuung sowie durch Kinderbetreuungsangebote ergänzt werden. Integrationskurse sollen als Vollzeit- und als Teilzeitmaßnahmen angeboten werden, um unterschiedliche Lebenslagen angemessen berücksichtigen zu können. Am Ende des Integrationskurses ist eine abschließende Beratung des Lerners zur weiteren persönlichen und beruflichen Perspektiventwicklung durch den Bildungsträger oder die Arbeitsagentur vorzusehen.

Die Kommission spricht sich dafür aus, BMBF-Programme wie „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifikation von Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ (BQF), die der verbesserten beruflichen Qualifizierung auch von Zuwanderern dienen, fortzuführen und – sofern möglich - auch durch stärkere Inanspruchnahme von ESF-Mitteln auszuweiten. Bisher auf Bundesebene für Integrationskurse verausgabte Mittel sollen auf die Finanzierung der im Zuwanderungsgesetz vorgesehenen Integrationskurse konzentriert werden.

Empfehlung:

Integrationsmaßnahmen für Asylbewerber und Zugang von jugendlichen Flüchtlingen zum dualen Ausbildungssystem entwickeln.

Die Kommission sieht auch für neu in die Bundesrepublik einreisende Asylbewerber (2001: 88.287 Erstanträge auf Asyl; 2002: 71.127; 2003: 50.563)⁴⁰⁵ die Notwendigkeit von Integrationsmaßnahmen. Durch Integrationskurse können Flüchtlinge, die sich wegen der Dauer ihrer Asylverfahren teilweise jahrelang in Deutschland aufhalten,⁴⁰⁶ ein Mindestmaß an Verständigungs- und Orientierungsmöglichkeiten in der bundesdeutschen Gesellschaft erlangen. Auch unter dem Gesichtspunkt, ihnen Kenntnisse zu vermitteln, die sie bei einer etwaigen Rückkehr in ihr Heimatland nutzen können, soll neu einreisenden Asylbewerbern der Zugang zu Integrationskursen eröffnet werden.

Es wird darüber hinaus der Vorschlag der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ unterstützt, jugendlichen Flüchtlingen eine Arbeitserlaubnis zum Zweck der Aufnahme einer Aus-

⁴⁰⁵ Vgl. Bundesamt für die Anerkennung von Flüchtlingen: www.BAfl.de/template/asylstatistik/content_antragszahlen_01_teil2.htm vom 01.03.2004.

⁴⁰⁶ Von den im Jahr 2000 bei Gericht anhängigen Asylverfahren dauerten 10% bereits länger als fünf Jahre. Zwischen 1993 und 1999 hat sich die durchschnittliche Dauer der Klageverfahren auf 20,1 Monate erhöht. Die Verfahrensdauer beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ist hier nicht inbegriffen. Für Asylbewerber existieren mit Ausnahme eines kleinen Segments im EU-Programm EQUAL keine Möglichkeiten, an Sprachkursen teilzunehmen.

bildung im dualen Ausbildungssystem zu erteilen. Damit sollen jugendlichen Asylbewerbern berufliche Perspektiven gerade auch im Hinblick auf eine Rückkehr in ihre Heimatländer eröffnet werden.

4.8 Steuerliche Behandlung Lebenslangen Lernens

Die Empfehlungen der Kommission zur steuerlichen Behandlung von Aufwendungen für Lebenslanges Lernen stehen im Dienste einer systematisch gebotenen Behandlung der Aufwendungen für Lebenslanges Lernen. Sie sollen weniger als eine Ausweitung von Fördermaßnahmen angesehen werden als vielmehr dazu beitragen, das Steuerrecht so zu gestalten, dass Aufwendungen für Lebenslanges Lernen sachgerecht besteuert und übermäßige Aufwendungen vermieden werden. Steuerliche Vergünstigungen für Lernaufwendungen, denen kein gesellschaftlicher Nutzen gegenübersteht, sollen in Zukunft entfallen.

Die Kommission spricht sich für eine Weiterentwicklung der Berücksichtigung von Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung im Einkommensteuerrecht aus.

Vor allem die mit dem Lebenslangen Lernen einhergehenden veränderten Zeitverwendungsmuster für Bildungsanstrengungen, die häufig einen Wechsel von Vollzeit- und Teilzeiterwerbstätigkeit mit sich bringen werden und die zunehmend notwendige individuelle Kofinanzierung erfordern eine erweiterte steuerliche Anerkennung privater Finanzierungsleistungen, zumal Erstausbildung und Weiterbildung sich kaum noch eindeutig trennen lassen.

Weiterhin empfiehlt die Kommission, Lernzeitkonten nachgelagert zu besteuern, wenn durch dieses Instrument aufgrund von Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen insbesondere ungelernete und gering qualifizierte Beschäftigungsgruppen sowie ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zur Weiterbildungsteilnahme angeregt werden.

4.8.1 Steuerpolitische Begleitung Lebenslangen Lernens

Im Rahmen der Systematik des deutschen Steuerrechts spielen Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen bei drei Steuerarten eine Rolle:

- Einkommen- und Körperschaftsteuer,
- Umsatzsteuer,
- Erbschaft- und Schenkungsteuer.

Im Rahmen der Werbungskosten von Individuen sind Aufwendungen für die Weiterbildung im ausgeübten Beruf in voller Höhe von der Bemessungsgrundlage abzugsfähig. Als generell nicht abzugsfähig galten bis jetzt Aufwendungen, die im Zusammenhang mit einer Erstausbildung entstanden sind. Aufwendungen für eine Weiterbildung im nicht ausgeübten Beruf können allerdings als Sonderausgaben nach § 10 Abs. 1 Nr. 7 EStG bis zu einem Höchstbetrag von derzeit 920/ 1.227 Euro steuermindernd geltend gemacht werden.

Nach § 13 Abs. 1 Nr. 12 ErbSchenkG sind „Zuwendungen unter Lebenden zum Zwecke des angemessenen Unterhaltes oder zur Ausbildung des Bedachten“ von der Erbschaft- und Schenkungsteuer befreit.

Unternehmen können die Aufwendungen für die Weiterbildung ihrer Beschäftigten in vollem Umfang als Betriebsausgaben abziehen. Ferner gibt es im Umsatzsteuerrecht Privilegierungen für bestimmte Bildungs- und Fortbildungsaktivitäten: nach § 4 Nr. 21 a) und b) UStG sind Leistungen von Bildungseinrichtungen, welche als Ersatzschulen o.ä. anerkannt sind, von

der Umsatzsteuer befreit. Gleiches gilt für die dem „Schul- und Bildungszweck dienenden Unterrichtsleistungen selbstständiger Lehrer“ an Hochschulen, „privaten Schulen und anderen allgemeinen bildenden oder berufsbildenden Einrichtungen“. Des Weiteren sind die Leistungen diverser öffentlicher Einrichtungen sowie von Einrichtungen, die „gemeinnützigen Zwecken oder dem Zweck eines Berufsverbandes dienen“ (§ 4 Nr. 22 a UStG), von der Umsatzsteuer befreit. Diese Institutionen sind allerdings auch nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt.

Leitlinien der Kommission

Sowohl die jüngere Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) als auch die von der Kommission empfohlenen Veränderungen bei der Finanzierung und Förderung Lebenslangen Lernens implizieren einige Modifikationen des Steuerrechts.⁴⁰⁷ Die Vorschläge der Kommission dienen als Anregung, das Steuerrecht so zu gestalten, dass:

- Lebenslanges Lernen gefördert und angereizt wird,
- die im Zusammenhang mit Bildungs- und Weiterbildungsaufwendungen stehenden Minderungen und späteren Erhöhungen der steuerlichen Leistungsfähigkeit sachgerecht besteuert werden,
- Aufwendungen im Zusammenhang mit Weiterbildung, welche dem Bereich des Luxus zuzuordnen sind, steuerlich nicht mehr anerkannt werden, sowie dass
- steuerliche Vergünstigungen für Bildungsmaßnahmen, deren Gemeinnützigkeit zweifelhaft ist und die nach Zielgruppen und Inhalten nicht eindeutig und ausschließlich als Weiterbildungsmaßnahmen einzuordnen sind, in Zukunft entfallen sollen.

Bis vor kurzem waren Aufwendungen für eine Berufserstausbildung steuerlich irrelevant. Dies galt sowohl für die Maßnahmekosten, die weder als Werbungskosten noch als Betriebsausgaben abzugfähig waren, als auch für die Kosten des Lebensunterhalts. Da junge Menschen in der Erstausbildung unter den geltenden Bedingungen üblicherweise kaum Einkommen beziehen,⁴⁰⁸ sondern überwiegend vom Unterhalt der Eltern leben, verfügen sie in der Regel auch nicht über ein steuerpflichtiges Einkommen. Die zunehmende Nebenerwerbstätigkeit von Studierenden und die zur Minderung der Steuerbelastung praktizierte Maßnahme von Eltern, ihren Kindern Kapitaleinkünfte zuzuweisen, hat allerdings zu einem

⁴⁰⁷ Vgl. Urteile des Bundesfinanzhofs VI R137/01 vom 17. Dez. 2002, VI R 120/01 vom 4. Dez. 2002 sowie VI R 86/99 vom 29. April 2003.

Anwachsen der steuerlichen Leistungsfähigkeit von Studierenden während ihrer Erstausbildung geführt.

Der Bundesfinanzhof hat in jüngerer Zeit Urteile gefällt, nach denen Kosten für eine Ausbildung als Werbungskosten steuerlich anerkannt werden müssen, vor allem dann, wenn es sich um ein berufsbegleitendes Studium, um Ausbildungskosten für einen zweiten Beruf oder für Umschulungsmaßnahmen handelt. Der Bundesfinanzhof hat damit bei den Begriffsabgrenzungen zwischen Berufsausbildung und Fortbildung Anpassungen vorgenommen, die der Bedeutungsveränderung dieser Aktivitäten Rechnung tragen.⁴⁰⁹

Solange allerdings die Aufwendungen für den Lebensunterhalt von jungen Erwachsenen in Aus- und Weiterbildung in verschiedener Form staatlich subventioniert werden (Zuschüsse und subventionierte Zinsen beim BAföG und AFBG, Erbschaft- und Schenkungsteuerfreiheit, Kindergeld etc.), ist die volle steuerliche Abzugsfähigkeit der Maßnahmekosten nicht zu rechtfertigen. Es ist aber eine wachsende steuerliche Ungleichbehandlung von Bildungsaufwendungen und Subventionsgraden zu beobachten, welche – zusammen mit den von der Kommission vorgeschlagenen neuen Finanzierungsinstrumenten für Lebenslanges Lernen – auch grundlegenden steuerrechtlichen Reformbedarf schafft.

Die derzeit geltende steuerliche Irrelevanz der Aufwendungen für eine Erstausbildung ist lediglich damit zu rechtfertigen, dass durch Kindergeld, Steuerfreibeträge für die Eltern, subventionierte Anteile des BAföG sowie Gebührenfreiheit eines ersten Studiums hinreichend hohe staatliche Finanzierungsanteile direkt gewährt werden. Sollten sich aber der Subventionsgrad der Erstausbildung von Erwachsenen verändern und die Aus- und Weiterbildung im Rahmen des Lebenslangen Lernens immer stärker als berufsbegleitende Tätigkeit etablieren, wird eine veränderte steuerliche Behandlung von Bildungsaufwendungen unabweisbar. Dies gilt vor allem dann, wenn die Erstausbildung nicht mehr eindeutig an der Art der absolvierten Bildungsmaßnahme erkennbar wird, indem z.B. zunächst ein Bachelor-Abschluss erworben und erst nach einigen Jahren Berufstätigkeit ein Master-Abschluss aufgesetzt oder aber andere Bildungsmodule konsekutiv durchlaufen werden, welche ebenfalls die berufliche Karriere nachhaltig beeinflussen und ein höheres Einkommen sichern helfen. Dann kommt es zu einer ungleichen Behandlung zwischen Individuen, welche ihre Erstausbildung „am Stück“ absolvieren, und solchen, die mit einer verkürzten Erstausbildung sich entsprechende Kenntnisse erst im Laufe der Zeit während ihrer Berufstätigkeit bzw. unter Inkaufnahme von Unterbrechungen derselben aneignen.

⁴⁰⁸ Für Kinder, deren Einkommen unter dem steuerlichen Existenzminimum liegt, werden bis zum Alter von 27 bzw. 29 Jahren Kindergeld und besondere Ausbildungsfreibeträge gewährt. Diese Freibeträge beziehen sich aber auf die steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern, nicht der Bildungsteilnehmer.

⁴⁰⁹ Vgl. auch Söhn 2002, S. 97 ff.

4.8.2 Empfehlungen der Kommission

Empfehlung:

Konsistente Anerkennung von Aufwendungen für Lebenslanges Lernen im Einkommensteuerrecht.

Diese veränderten Lebenssachverhalte im Kontext Lebenslangen Lernens legen, um die steuerliche Gleichheit sicherzustellen, einen grundsätzlichen Wechsel bei der Besteuerung von Bildungs- und Weiterbildungsaufwendungen dringend nahe. Es wird daher vorgeschlagen:

- Erwachsene, unbeschränkt steuerpflichtige Lerner können Maßnahmekosten (Gebühren, Lernmaterial etc.) sowie Nebenkosten (Fahrtkosten, Kosten der Kinderbetreuung etc.) als Werbungskosten geltend machen. Die Höhe der anerkennungsfähigen Aufwendungen für Fahrtkosten, Übernachtungskosten und Verpflegungsaufwendungen soll hierbei pauschaliert und begrenzt werden, um den besonderen Aufwand, der z.B. einer luxuriösen Lebensführung zuzurechnen ist, nicht als Weiterbildungsaufwendungen anerkennen zu müssen.
- Im Zuge einer verstärkten Kennzeichnungspflicht und Akkreditierung beruflicher und allgemeiner Weiterbildungsangebote (siehe Kapitel 4.9) sollen die steuerlichen Anerkennungsmöglichkeiten auf qualitätsgeprüfte Bildungsmaßnahmen beschränkt werden.
- Die steuerliche Anerkennung von nicht beruflich bedingter Weiterbildung im Rahmen des begrenzten Sonderausgabenabzugs kann durch eine derartige Klassifizierung ebenfalls auf der Seite der Bildungsanbieter unterstützt und von Angeboten im Rahmen von „Bildungskonsum“ abgegrenzt werden.
- Solange es hohe und ungleiche Subventionen zur Finanzierung des Lebensunterhaltes erwachsener Lerner gibt, soll die Zins- und/ oder Tilgungsbeträge von staatlich subventionierten Bildungsdarlehen steuerlich vollständig unberücksichtigt bleiben.
- Der empirisch belegte Zusammenhang zwischen Bildung und Weiterbildung einerseits und Einkommen andererseits⁴¹⁰ stützt die Annahme einer ursächlichen Beziehung zwischen Bildungsaufwendungen und steuerlicher Leistungsfähigkeit. Die

wachsende Bedeutung von Aus- und Fortbildung und Wissen für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft legt eine grundlegende Revision der steuerrechtlichen Behandlung dieser „Bildungsinvestitionen“ im Sinne einer nachgelagerten Besteuerung nahe, auch um Bildungsanstrengungen erwachsener Lerner nicht steuerlich zu „bestrafen“, sondern sie zu unterstützen.

In dem Maße, wie der „Flickenteppich“ staatlicher Förderung des Lernens von Erwachsenen durch ein systematisches und erwachsene Lerner gleich behandelndes Finanzierungssystem abgelöst wird, ist ein systematischer Wechsel im Steuersystem erforderlich, der zudem einen Beitrag zur Vereinfachung des Steuersystems liefert, weil die Vielzahl unterschiedlicher Berücksichtigungen von Bildungsaufwendungen durch wenige einheitliche Maßnahmen abgelöst werden muss.

Was im Einkommensteuerrecht im einzelnen verändert werden muss und wie die damit zunächst verbundenen Steuerausfälle finanziert werden können, hängt u.a. auch davon ab, welche staatlichen Fördermaßnahmen für das Lebenslange Lernen von der Politik implementiert werden. Die Kommission empfiehlt vor diesem Hintergrund, die Neuordnung des Einkommensteuerrechts im Zusammenhang mit den Entscheidungen über die Maßnahmen zur direkten Finanzierung Lebenslangen Lernens grundsätzlich zu prüfen und in diesem Jahrzehnt umzusetzen.

Die folgenden Vorschläge zur steuerlichen Behandlung von Weiterbildungsaufwendungen beziehen sich auf die derzeitige Finanzierungskonstellation von Weiterbildungsmaßnahmen und auf nach Ansicht der Kommission erforderliche Änderungen des Steuerrechts auf kurze Sicht.

Empfehlung:

Lernzeitkonten sollen nachgelagert besteuert werden.

Arbeitszeitkonten, die in ihrer besonderen Ausprägung als Lernzeitkonten von großer Bedeutung für die Finanzierung Lebenslangen Lernens sind, durchbrechen zunehmend den Grundsatz, dass Einkommen in der Periode versteuert und mit Beiträgen zur Sozialversicherung belegt wird, in der es erworben wird. Während die Sozialversicherungspflicht von Einkommen über die Einfügung des § 23 b Abs. 1 SGB VI im Jahr 2000 dahingehend gelöst

⁴¹⁰ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004, S. 35 und 47; Vgl auch Solmon/ Fagnano 1995.

worden ist, dass Beiträge auf Einkünfte erst dann anfallen, wenn sie zur Auszahlung kommen, ist die steuerliche Behandlung von Arbeits- und Lernzeitkonten komplexer. Ein auf Konten angespartes Arbeitszeitvolumen gilt steuerrechtlich nicht als Lohnzufluss nach § 11 EStG, kann aber von Seiten des Arbeitgebers bereits in dieser Periode als Betriebsausgabe geltend gemacht werden. Dafür sind entsprechende Rückstellungen zu bilden. Werden in Phasen, in denen die Lernzeitkonten noch nicht in Anspruch genommen werden, Zinsen zugerechnet, sind diese Zinsen grundsätzlich im Unternehmen steuerpflichtig. In der Auszahlungsphase, d.h. wenn eine Bildungsmaßnahme mit Lohnfortzahlungsanspruch durchgeführt wird, sind die Einkünfte beim Arbeitnehmer steuerpflichtige Einkommen, während beim Arbeitgeber nur noch die Differenz zwischen Auszahlungsbetrag und Rückstellungsauflösung als Betriebsausgabe angesetzt werden kann.⁴¹¹

Für den Fiskus bedeutet dies, dass Wertschöpfung, die in einer Periode auf ein Lernzeitkonto gebucht wird, keine Steuereinnahmen bringt. Diese fallen erst dann an, wenn es zur Auszahlung vom Lernzeitkonto kommt. Angesichts unterschiedlicher Grenzsteuersätze bei Unternehmen und ihrem Beteiligungsbesitz, implizit auch bei Verbuchung von Erträgen auf Rückstellungskonten, bei ungleichmäßigen Jahreseinkünften und einem progressiven Steuertarif auch auf Arbeitnehmerseite sowie angesichts von im Zuge von Reformmaßnahmen im Zeitablauf unterschiedlichen Grenzsteuersätzen ist erkennbar, „dass diese Form der Arbeitnehmervergütung von erheblichen Steuervorteilen im Vergleich zu einer sofortigen Auszahlung der Vergütung begleitet wird.“⁴¹²

Lernzeitkonten sind eine besondere Art von Arbeitszeitkonten, in die zusätzlich zu angesparten Überstunden des Arbeitnehmers auch vom Arbeitgeber Beträge zur Deckung von Kosten der Weiterbildungsmaßnahmen eingezahlt werden können. Letztere sind nach geltendem Steuerrecht allerdings zunächst vom Arbeitnehmer zu versteuern und können erst in der Periode, in der die Bildungsmaßnahme durchgeführt wird, als Werbungskosten oder Sonderausgaben geltend gemacht werden.

Die komplizierte und uneinheitliche Besteuerung der Weiterbildungskosten soll durch einen einheitlichen Modus abgelöst werden, der einer nachgelagerten Besteuerung entspricht. Dies ist mit den hohen externen Erträgen von Weiterbildung wie auch mit ihren beschäftigungsstabilisierenden Effekten zu rechtfertigen.

Diese Art der Besteuerung sollte zunächst auf Lernzeitkonten eingeführt werden, die bestimmte grundlegende Bedingungen erfüllen:

⁴¹¹ Vgl. Wellisch 2003, S. 250 f.

⁴¹² Ebenda, S. 257.

- (1) Es müssen hierüber eine Betriebsvereinbarung oder ein Tarifvertrag vorliegen. Darin müssen alle Arbeitnehmer eines Betriebes von den Leistungen des Arbeitgebers profitieren. Vor allem ungelernte und gering qualifizierte Beschäftigtengruppen müssen eine besondere Unterstützung des Arbeitgebers erhalten. Auch muss die verpflichtende Weiterbildung älterer Arbeitnehmer sicher gestellt sein.
- (2) Die Lernzeitkonten müssen vollständig insolvenzgesichert und bei Arbeitsplatzwechseln übertragbar sein, allerdings auch regelmäßig zu Weiterbildungszwecken genutzt werden.
- (3) Auch im Fall einer Entlassung oder der Auflösung des Arbeitsvertrages ist sicherzustellen, dass die in den Lernzeitkonten thesaurierten Mittel für Weiterbildung genutzt werden können. Eine nicht zweckgebundene Auszahlung der Kontenbestände ist nicht zulässig. Der Inhalt der Konten soll insbesondere in Zeiten konjunkturell oder saisonal bedingter Unterauslastung für Weiterbildung (anstelle einer Entlassung oder in Ergänzung zu Kurzarbeit) genutzt werden. Eine verkappte Auszahlung als Abfindung, mit der die einschlägigen steuerrechtlichen Vergünstigungen verbunden sind, ist zu verhindern.
- (4) Die Lernzeitkonten dürfen gerade wegen ihrer Anreizwirkungen zur fortgesetzten Qualifizierung von älteren Arbeitnehmern nicht für Zwecke der betrieblichen Alterssicherung genutzt werden. Guthaben, die in den letzten Jahren des Arbeitslebens bestehen, dürfen nicht ausgezahlt werden, sondern sind rechtzeitig für Weiterbildung zu verwenden.
- (5) Eine Verletzung dieser Bedingungen für die Anerkennung der nachgelagerten Besteuerung von Lernzeitkonten soll mit einer vollständigen Nachversteuerung und Abschöpfung aller Zinsvorteile sanktioniert werden. Damit werden die gewährten steuerlichen Vorteile rückabgewickelt. Um die Konkurrenz zu Arbeitszeitkonten mit anderen Verwendungszwecken, insbesondere für die betriebliche Altersvorsorge, zu vermeiden, ist zu prüfen, inwieweit auch hier die steuerliche Behandlung von zeitverschobenen Lohnauszahlungen auf Zwecke beschränkt wird, die der Gesellschaft insgesamt Vorteile verschaffen und nicht nur den Individuen und Unternehmen.

Empfehlung:

Die steuerlichen Regeln zur Behandlung von Erbschaften und Schenkungen zum Zwecke der Finanzierung lebenslangen Lernens sollen ergebnisoffen geprüft werden.

Nach geltender Rechtslage sind Transfers zu Zwecken des Bildungsunterhalts von der Erbschaft- und Schenkungsteuer freigestellt. Es wurde in der Kommission kontrovers erörtert, ob

das ausreicht. Die Kommission schlägt vor, dies bei einer Reform der Erbschaftsteuer ergebnisoffen zu prüfen.

Empfehlung:

Die steuerlichen Regeln für Bildungsreisen sollen auf Mitnahmeeffekte überprüft werden.

Die Kommission sieht Probleme bei der Umsatzsteuerbefreiung für Leistungen und Veranstaltungen von gemeinnützigen Trägern, insbesondere von Bildungsreisen, wenn dadurch einerseits erhebliche Wettbewerbsverzerrungen entstehen, andererseits der förderungswürdige bildungspolitische Zweck im Kontext des lebenslangen Lernens nicht nachvollziehbar ist. Die Kommission schlägt daher vor, die Regel der Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 21 a) und b) UStG für derartige Bildungsleistungen zu überprüfen.

4.9 Institutionelle Rahmenbedingungen Lebenslangen Lernens

Die Lösung von Finanzierungsproblemen Lebenslangen Lernens ist zwar ein sehr wichtiger Erfolgsfaktor für die Erhöhung der Bildungsbeteiligung. Allerdings reichen Finanzierungsinstrumente allein nicht aus. Sie müssen vielmehr flankiert werden durch eine Reihe von institutionellen Rahmenbedingungen, so dass im Zusammenwirken aller Instrumente stärkere Anreize zum Lebenslangen Lernen sowohl bei den Individuen als auch bei den Betrieben entstehen.

Mit dieser Thematik beschäftigt sich eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) sehr viel ausführlicher als es die Kommission konnte. Derzeit wird dort ein Strategiepapier zum Lebenslangen Lernen erarbeitet, in dem Rahmenbedingungen für das Lernen im Lebenslauf abgesteckt werden. Diese Arbeitsgruppe der BLK wird Vorschläge für eine kohärente Strategie des Lebenslangen Lernens in Deutschland im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten machen, die sich insbesondere auf die Gestaltung bildungsbiografischer Brücken und die Förderung der individuellen Bereitschaft zum Lebenslangen Lernen sowie auf Voraussetzungen für die Erhöhung der Bildungsbeteiligung konzentrieren werden. Darüber hinaus werden sich auch Aussagen zur Stärkung aller individuellen Begabungen wiederfinden, die den strukturellen Wandel als persönliche Chance erfahrbar machen. Schließlich bleibt abzuwarten, in welchem Umfang entsprechende Gremien der Europäischen Union Vorschläge über institutionelle Rahmenbedingungen für Lebenslanges Lernen machen werden.

Vor diesem Hintergrund wird die Kommission im Folgenden lediglich wesentliche Aspekte institutioneller Rahmenbedingungen für Lebenslanges Lernen skizzieren.

Transparenz, Beratung und Bildungsprofiling: Orientierungsmarken auf dem Weg des Lebenslangen Lernens

Eine nachfragerfreundliche Informations- und Beratungsinfrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Lerner eigenverantwortliche Entscheidungen für ihren Bildungsweg treffen können.⁴¹³ Nur wer eine gute Landkarte der für ihn erreichbaren und sinnvollen Lerngelegenheiten hat, kann seine Route vernünftig planen. Lerner sehen sich zunehmend der Verantwortung gegenüber, im Rahmen des Lebenslangen Lernens Weiterbildungsentscheidungen treffen zu müssen, um den eigenen, individuellen Bildungsweg zu gestalten.⁴¹⁴

⁴¹³ Vgl. Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ 2002, S. 30.

⁴¹⁴ Vgl. Forum Bildung 2001 a, S. 114.

Gleichzeitig ist das Weiterbildungsangebot sehr unübersichtlich, weshalb sowohl die Qualität als auch der Nutzen einzelner Angebote vom Nachfrager (Individuum oder Unternehmen) oft nur schwer einzuschätzen sind.

In Deutschland gibt es derzeit weit über 2000 öffentlich anerkannte und geförderte Einrichtungen der Weiterbildung, unter denen die Volkshochschulen etwa die Hälfte ausmachen.⁴¹⁵ Unternehmen und Kammern treten ebenso als Bildungsanbieter auf wie privat betriebene Bildungseinrichtungen.⁴¹⁶ Im Bereich der Weiterbildung bieten schätzungsweise mehrere 10.000 Institutionen Programme und Kurse an. Diese Anbieterstruktur ist auf der einen Seite Ausdruck einer gewünschten Vielfalt, die Wahlmöglichkeiten eröffnet. Weil es an Orientierungsmöglichkeiten und Transparenz mangelt, dürfte dies auch für die große Anzahl weiterbildungsinaktiver kleiner und mittlerer Unternehmen zutreffen. Daher fördert das BMBF Informationsangebote wie das „InfoWeb Weiterbildung“ (www.iwwb.de).

Anerkannte Abschlüsse und Module als Orientierungspunkte für Weiterbildungsentscheidungen

In einem unstrukturierten Bildungsmarkt ist es wegen der hohen Informations- und Suchkosten für Individuen und Betriebe, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, aufwendig, unter der Fülle der Angebote bedarfsgerecht auszuwählen. Durch die Bündelung von Qualifikationen in anerkannten Berufen oder Fortbildungsgängen wird die Transparenz auf dem Markt erhöht. Anerkannte Abschlüsse erhöhen wegen ihrer Arbeitsmarktgängigkeit die Attraktivität von Angeboten für die Beschäftigten und erleichtern den Betrieben den Zuschnitt ihrer Arbeitsorganisation und die Personalrekrutierung, was die Transaktionskosten senkt. Vor allem im Weiterbildungsbereich fehlt es noch an solchen Orientierungsmarken, die Trampelpfade durch das Dickicht der Bildungslandschaft legen. Ganz offensichtlich weist dieses System im Bereich der Weiterbildung Lücken auf, die geschlossen werden müssen.

Die Kommission empfiehlt daher bei der Neuordnung von Berufen, Weiterbildungsmodule zu entwickeln, um Beschäftigten, die in ihrer Jugend einen Beruf erlernt haben, eine Anpassung an den neuesten Stand zu ermöglichen. Solche Module können bundesweite Standards in der Anpassungsfortbildung setzen und die Arbeit der BA effektivieren (siehe auch Kapitel 4.6). Außerdem sieht die Kommission in großen Teilen der Wirtschaft einen Mangel an standardisierten horizontal oder vertikal verkoppelten Weiterbildungsmaßnahmen. Die Kommission fordert die Sozialpartner auf, bei der Neuordnung von Berufen die notwendigen berufli-

⁴¹⁵ Vgl. Ioannidou et al. 2004, Abb. 1, nach Projekt "Weiterbildungsstatistik" waren es im Jahr 2002 rund 2600 Einrichtungen (davon VHS ca. 38%), die in einem Bundesverband (AdB, AL, DEAE, DVV, KBE) organisiert waren. Diese führten insgesamt 1.3 Mio. Veranstaltungen durch.

⁴¹⁶ Vgl. Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ 2002, S. 65.

chen Weiterbildungsmaßnahmen als Module zu identifizieren. Dies bietet die Möglichkeit, solche Module bereits in der Erstausbildung oder je nach Spezialisierung oder bei Bedarf später zu absolvieren.

Allgemeine Beratung und Transparenz: eine Landkarte des Bildungsangebots erstellen

Die Kommission hält es für nötig, dass die sich möglicherweise zukünftig noch weiter ausdifferenzierende Anbieterstruktur mit einer für alle potenziellen Lerner erreichbaren Beratungsstruktur korrespondieren muss. Um die Weiterbildungsaktivitäten lernbereiter, aber bisher wenig oder gar nicht aktiver Individuen oder Unternehmen zu stimulieren, sollen thematische und/ oder bildungsgangspezifisch aufbereitete Informationen über das konkrete Angebot und seine Anbieter im regionalen wie im überregionalen Umfeld zur Verfügung gestellt werden. Eine solche Beratungsstruktur soll schrittweise flächendeckend für die gesamte Bundesrepublik entwickelt werden und auf der kommunalen bzw. regionalen Ebene verankert sein. Dabei bestehen bereits heute erfolgversprechende Projekte zur Schaffung von kommunalen bzw. regionalen Beratungsstrukturen, die potenzielle Nachfrager und Anbieter von Angeboten des lebenslangen Lernens zusammenbringen und von denen systematisch gelernt werden kann. Vielversprechend erscheinen in diesem Zusammenhang die im Folgenden genannten Projekte:

- Das Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, in dessen Rahmen Bildungsanbieter und –nachfrager sowie andere interessierte Personen und Organisationen in regionalen Netzwerken zusammengeführt werden. Durch die Aktivitäten der Lernenden Regionen sollen vor allem die Motivation und Bildungsbeteiligung gesteigert sowie qualitative und quantitative Verbesserungen in den Angebotsstrukturen im Sinne einer deutlichen Nutzerorientierung erreicht werden. Ein Angebot hierzu stellen die Bildungsberatungen dar, die (von vielen Akteuren) in den Lernenden Regionen aufgebaut worden sind. Derzeit werden 72 Regionen gefördert.⁴¹⁷ Auch das BMBF-Programm „Lernkultur Kompetenzentwicklung“ ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Das Programm flankiert Projekte des BMBF und anderer Akteure mit dem Ziel, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen lebenslangen Lernens insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen weiter zu klären und modellhaft zu erproben.
- Das Programm „Kompetenzen fördern. Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ des BMBF, das unter anderem einen Beitrag zur Herausbildung

von adäquaten Beratungsstrukturen für die Zielgruppen des Programms leisten soll. Zielgruppe sind alle jungen Menschen, die zur Aufnahme bzw. zum erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung oder zum Nachholen eines Ausbildungsabschlusses besonderer Unterstützung bedürfen.

Es gibt auch Ansätze auf Länderebene. Im Bildungsfreistellungs- und Qualifizierungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein von 1990 sind regionale Beratungs- und Koordinierungsgremien vorgesehen. Außerdem sind in Schleswig-Holstein in großem Umfang Weiterbildungsverbände initiiert worden, die Informationen und Beratungsleistungen anbieten. Diese Verbände zeigen, „dass eine strukturbildende Projektförderung möglich ist und dass sie Transparenz und Qualität der Lernmöglichkeiten verbessern kann“.⁴¹⁸

Neben regionalen Netzwerken oder Verbänden bietet sich das Internet als Instrument zur Schaffung von größerer Transparenz auf dem Weiterbildungsmarkt an. Die dem Medium innewohnenden Möglichkeiten der Vernetzung und seine unabhängig von örtlichen Beratungsstrukturen mögliche Nutzung sollen aus Sicht der Kommission künftig noch stärker gefördert werden. Beispielhaft seien hier etwa das Web-Angebot der Bundesagentur für Arbeit www.interesseberuf.de, die umfangreiche Datenbank „Kurs“ der Bundesagentur für Arbeit und das im Aufbau befindliche Info-Web-Weiterbildung des BMBF zu nennen. Damit solche Informationsplattformen aber tatsächlich mehr Transparenz schaffen und die Entscheidungskompetenz der Nutzer verbessern können, wird es zukünftig sehr viel stärker auf eine Bewertung und Anleitung zur sinnvollen Auswahl der Angebote ankommen als auf eine möglichst vollständige Auflistung von Maßnahmen. Hilfreiche Portale müssen also vor allem ihre Rolle als Gatekeeper ernstnehmen und in den Mittelpunkt stellen.

Profiling: die individuelle Positionsbestimmung

Eine besondere Form der Beratung stellt das Bildungsprofiling dar. Diese systematische individuelle Positionsbestimmung soll aufzeigen, welche Qualifikationsziele ein Individuum bei gegebenen Fähigkeiten und Neigungen realistisch erreichen kann. Das Bildungsprofiling wird im Rahmen lebenslangen Lernens immer mehr an Bedeutung gewinnen, weil die wirtschaftliche Situation viele Unternehmen häufig zu personellen Umstrukturierungen und damit die Arbeitnehmer zu Umorientierungen zwingt – und dies mehrfach innerhalb eines Erwerbslebens.

⁴¹⁷ Vgl. BMBF 2003, S. 19.

⁴¹⁸ Faulstich 2004, S. 94.

Bildungsprofiling muss vor diesem Hintergrund das Ziel haben, Erwerbspersonen vor und im Verlauf solcher Veränderungsprozesse individuell und organisatorisch zu unterstützen. Dazu gilt es zunächst, den beruflichen und qualifikatorischen Status der jeweiligen Erwerbsperson zu erkennen und zu analysieren, was sie kann und welche Stärken sie hat. Daraus resultierend muss geprüft werden, in welche Richtung sich die Person weiterentwickeln will und kann und in welchen Schritten dies realisierbar ist. Die Kommission hält es zum Beispiel für sinnvoll, dass der Bezug von Leistungen nach EBifG an ein vorangegangenes Profiling geknüpft wird. Dadurch soll sichergestellt werden, dass insbesondere erwachsene Lerner ihre Fähigkeiten, beruflichen Ziele und Entwicklungsmöglichkeiten realistisch einschätzen, bevor sie Bildungsabschlüsse nachholen bzw. sich im Berufsleben erworbene Kenntnisse zertifizieren lassen. Ebenso soll dadurch gewährleistet werden, dass Effizienzverluste, welche durch am Bedarf vorbei gehende Qualifizierungen erzeugt werden, minimiert werden.

Ein systematisches Bildungsprofiling erfordert professionelles Personal und spezialisierte Institutionen, die das Potenzial besitzen, die Verfahren nach dem neuesten Stand der wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnisse weiter zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund sollen unterschiedliche Institutionen als anerkannte Bildungsprofiling-Agenturen nach genau definierten Kriterien und Standards zugelassen werden.

Akkreditierung: Öffentlich gewährleistete Qualitätssicherung

Ein wesentlicher Baustein zur Schaffung von Transparenz ist ein qualitativ hochwertiges Akkreditierungssystem, das durch die Feststellung von Mindeststandards zur Sicherung der Qualität der angebotenen Weiterbildungsmaßnahmen wesentlich beiträgt.⁴¹⁹ Solche Akkreditierungsverfahren müssen Individuen und Unternehmen eine verlässliche Orientierung über Qualität und Niveau einer Maßnahme ermöglichen. Als Akkreditierungsagenturen sollen in Deutschland neben den bereits etablierten Bildungsanbietern und Akkreditierungsagenturen grundsätzlich auch neue Organisationen zugelassen werden. Die Anerkennung solcher Agenturen durch eine Akkreditierungsstelle muss an klare Grundsätze und eindeutige Mindeststandards gebunden sein, wie z.B. die institutionelle Unabhängigkeit der Akkreditierungsagentur von entsprechenden Weiterbildungsanbietern, interne Qualitätssicherungsmaßnahmen und Mindeststandards bezüglich der Begutachtung und der Qualifikation des Personals.

⁴¹⁹ Die Expertenkommission ist mit der Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit der Ansicht, dass die Qualitätssicherung auf Seiten der Weiterbildungsanbieter intensiviert werden muss.

Bei der Entwicklung der Standards, von Mindestanforderungen und Prozeduren kann einerseits an die Verfahren, die in Deutschland im Bereich der Hochschulakkreditierung gemacht wurden, und andererseits an erste Ansatzpunkte der Akkreditierung im Bereich der beruflichen Weiterbildung, die sich in den letzten Jahren entwickelt haben, angeknüpft werden. Mit dem BLK-Verbundprojekt „Qualitätstestierung in der Weiterbildung“, dessen Ergebnis die „Lernorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung“ ist, werden von Bund und Ländern mit Mitteln des BMBF und des Europäischen Sozialfonds gemeinsam wichtige Schritte in Richtung einer einheitlichen Qualitätstestierung getan. In diesem Zusammenhang ist auch die Stiftung Bildungstest zu nennen. Sie prüft und bewertet im Rahmen eines vom BMBF geförderten Pilotprojektes seit Sommer 2002 Angebote zur beruflichen Weiterbildung und trägt so zu mehr Transparenz und Qualitätssicherung auf dem Weiterbildungsmarkt bei.

In diesem Zusammenhang können die von einzelnen Bundesländern geregelten Anerkennungen von Anbietern in Erwachsenen- bzw. Weiterbildungsgesetzen ebenfalls als zielführend angesehen werden. Auch im Bereich der Weiterbildungsangebote nach SGB III sind forcierende Entwicklungen zur Qualitätssicherung der mit den Maßnahmen beauftragten Anbieter und der angebotenen Maßnahmen beobachtbar, indem in den §§ 84 und 85 SGB III neuerdings ein Zulassungsverfahren für Weiterbildungsanbieter und für Maßnahmen verlangt wird. Eine Ausführungsverordnung, durch die bundeseinheitliche Mindeststandards gesetzt werden, wird derzeit erarbeitet. Die Einhaltung der Standards wird durch geeignete fachkundige Stellen (gemäß § 87 SGB III) festgestellt.

Unabhängig von der institutionellen und organisatorischen Ausgestaltung des Akkreditierungsprozesses soll künftig sichergestellt sein, dass bei der Entwicklung von Qualitätsstandards in der Weiterbildung den Bedürfnissen unterschiedlicher Lerner einerseits und unterschiedlicher Weiterbildungsanbieter sowie Lernorte andererseits Rechnung getragen wird. Wesentliche Kriterien, die bei der Akkreditierung der Anbieter im Bereich der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung deshalb Berücksichtigung finden sollen, sind: Zugangsoffenheit, Transparenz des Angebots, Qualifikation der Lehrenden, Lernerorientierung, Evaluation und Teilnehmerschutz. Ansonsten wären von einem Akkreditierungsrat vor allem Prozeduren zur Qualitätssicherung festzuschreiben und zu kontrollieren.

Zertifizierung von im beruflichen und außerberuflichen Leben erworbenen Kompetenzen: Bausteine Lebenslangen Lernens anerkennen

Lebenslanges Lernen kann nicht nur durch die Teilnahme an formalen Weiterbildungsmaßnahmen, sondern auch durch ständig neue Herausforderungen im Rahmen des Learning by Doing am Arbeitsplatz oder im Bereich der privaten Lebensführung stattfinden. Um diesen Formen des Lebenslangen Lernens gerecht zu werden und sie für formale Weiterbildungs-

maßnahmen anschlussfähig zu machen, muss zukünftig verstärkt die Zertifizierung von im Berufsleben oder im außerberuflichen Alltag erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten stimuliert und unterstützt werden.

Zu wenig berücksichtigt wurden in der Vergangenheit außerdem Fähigkeiten, die mit „Lernen lernen“ umschrieben werden können und die sowohl den Erwerb von Methoden- als auch von Sozialkompetenzen umfassen, welche sich die Lerner häufig eher informell aneignen. Bis heute beziehen sich Zertifizierungen dagegen noch überwiegend auf Ergebnisse formellen und zumeist theoretischen Lernens und auf im Gedächtnis gespeichertes Wissen.⁴²⁰

In Zukunft sollen auch außerhalb von formellen Bildungs- oder Weiterbildungsangeboten erworbene Kompetenzen stärker sichtbar gemacht und zertifiziert werden (und zwar unabhängig davon, auf welchem Weg sie erworben wurden). Hier sei u.a. auf das britische System der National Vocational Qualifications verwiesen, dessen gesamte Qualifizierungsstruktur auf der Zertifizierung von Kompetenzen, oft in realen Arbeitssituationen evaluiert, aufbaut. Auch die Anerkennung und Zertifizierung von im Beruf erworbenen Kompetenzen durch die Validation des acquis de l'expérience in Frankreich sind hier zu nennen.

Auch in Deutschland existiert eine Reihe von Initiativen, deren Ziel es ist, Weiterbildungspässe zu erarbeiten. So bietet das unter dem Dach des BLK-Modellprogramms „Lebenslanges Lernen“ durchgeführte Verbundprojekt „Weiterbildungspass mit Zertifizierung informellen Lernens“ erste Ansatzpunkte für die Entwicklung geeigneter Verfahren zur Sichtbarmachung von Kompetenzen. Im Rahmen des Projektes wurden Erfahrungen aus dem In- und Ausland mit unterschiedlichen Arten von Weiterbildungspässen im Hinblick auf Möglichkeiten zur einheitlichen Zertifizierung informell und non formal erworbenen Wissens ausgewertet. Eine einheitliche Zertifizierung soll dabei insbesondere auch der Aufwertung solcher Wissensbestände dienen und damit eine Erhöhung der Chancengleichheit durch bessere Vergleichbarkeit von Kompetenzprofilen und der horizontalen und vertikalen Mobilität dienen.

Weitere Beispiele für die Zertifizierung vorhandener Kompetenzen finden sich im Bereich der IT-Branche. Nach einer Periode des „Wildwuchses“, in welcher sich dieser Wirtschaftszweig seit den siebziger Jahren entwickelt hatte, wurde von Herstellern, Arbeitgebern und Gewerkschaften die Notwendigkeit der systematisierenden Gestaltung der Weiterbildungsangebote für die IT-Branche erkannt. Die dabei entwickelten Kompetenzprofile werden heute durch geordnete Stufen von Zertifikaten abgestützt. Grundlegende Anforderungen wie Anrechenbarkeit, Durchlässigkeit zwischen Erstausbildung und Weiterbildung, Öffnung zum Hochschul-

⁴²⁰ Vgl. Forum Bildung 2001 b, S. 18.

zugang, Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt werden durch diese modellhafte Entwicklung gesichert.⁴²¹

Insbesondere mit Blick auf die beträchtliche Zahl von Frauen, die in Betrieben ihrer Partner mitarbeiten, erscheint der Kommission der von den Ländern Rheinland-Pfalz und Bayern eingeführte modulare Lehrgang „Fachwirtin im Handwerk“ von Interesse. Diese Weiterbildungsmaßnahme ermöglicht es insbesondere Ehefrauen von Handwerkern, die für die Führung eines Betriebes nötigen Kompetenzen zu erwerben und sich im Betrieb erworbene Kompetenzen zertifizieren zu lassen. Die einzelnen Module werden separat geprüft und können über einen Zeitraum von maximal 5 Jahren absolviert werden. Im Jahr 2000 wurde dieser Lehrgang als Ausbildungsgang, der auf eine neue, bundeseinheitliche Fortbildungsprüfung zum kaufmännischen Fachwirt bzw. zur kaufmännischen Fachwirtin vorbereitet, offiziell von der Zentralstelle für die Weiterbildung im Handwerk anerkannt. Das Konzept wurde bundesweit von über 30 Bildungseinrichtungen des Handwerks übernommen.

Außerdem sind im Zusammenhang mit der erhöhten Durchlässigkeit zwischen Berufstätigkeit und Hochschulzugang interessante Entwicklungen zu nennen. Schon heute besteht z.B. in Nordrhein Westfalen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz die Möglichkeit für qualifizierte Beschäftigte, über Einstufungsprüfungen den Hochschulzugang zu erlangen. Weitere Möglichkeiten sind vorgesehen.⁴²²

Dringend notwendig ist eine nachträgliche Zertifizierung von Kompetenzen aber auch für Lerner ohne Schulabschluss, denen erst durch die Anerkennung von im Berufsleben erworbenem Wissen und der Erwerb eines Schulabschlusses erleichtert und damit weitere Möglichkeiten zum lebenslangen Lernen eröffnet werden. Hier kann auf Erfahrungen aus den sogenannten Externenprüfung für einen Hauptschul- oder dualen Ausbildungsabschluss zurückgegriffen werden.

Zeitliche Flexibilisierung der Weiterbildungsangebote

Eine weitere wesentliche Rahmenbedingung für die Möglichkeit der Teilnahme an lebenslangem Lernen ist die zeitliche Struktur des Weiterbildungsangebots, da hierdurch die Opportunitätskosten (in Form von entgangenem Einkommen und entgangener Zeit) maßgeblich bestimmt werden.

⁴²¹ Vgl. Faulstich/ Vespermann 2002, S. 2.

⁴²² Vgl. den Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 28.06.02 zur Anrechnung von außerhalb des Hochschulwesens erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten auf ein Hochschulstudium. Vgl dazu auch www.kmk.org/hschule/Synopse2003.pdf.

Der größte Kostenfaktor beim Lebenslangen Lernen für erwachsene Beschäftigte ist entgangenes Einkommen. Kaum weniger bedeutsam ist aber, dass Weiterbildungsteilnehmer Zeit investieren müssen, um an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen zu können. Dies stellt insbesondere für Frauen mit Kindern (oder pflegebedürftigen Angehörigen), aber auch für Selbstständige ein gravierendes Problem dar, da beide Gruppe in hohem Maße zeitlich inflexibel sind (siehe Kapitel 2.5.5).

Damit Lernwillige den Einkommensverlust und die zeitlichen Opportunitätskosten in Grenzen halten können, müssen Bildungseinrichtungen ihre Angebote zunehmend zeitlich flexibilisieren. Die Angebote müssen je nach Bedarf fortlaufend oder geblockt, zu unterschiedlichen Tages- und Wochenzeiten, berufsbegleitend, in Form von Teilzeitmaßnahmen, oder in Kombination von berufsbegleitendem Lernen mit Blockveranstaltungen in Abschlussnähe angeboten werden. Eine solche Flexibilisierung liegt wegen der geringeren Einkommensverluste und zeitlichen Opportunitätskosten sowohl im Interesse der Individuen, seien sie beschäftigt oder nicht, als auch im Interesse der Betriebe, welche die Lerner beschäftigen. Für viele Bildungseinrichtungen erfordert dies eine Änderung ihres Selbstverständnisses von der Bereitstellung von Bildungsangeboten in Programmkatalogen hin zu einem kundenorientierten Dienstleistungsbewusstsein.

Lernförderliche Arbeitsorganisation und non formales und informelles Lernen

Die Anforderungen am Arbeitsplatz sind einer der wesentlichen Motivatoren und Antreiber Lebenslangen Lernens, da sie die Notwendigkeit und den Nutzen des Lernens insbesondere auch für bildungsfernere Personen offensichtlich werden lassen (siehe Kapitel 2.5.4). Viele Anregungen zum Lebenslangen Lernen kommen aus betrieblichen Arbeitserfahrungen. Im betrieblichen Alltag und vor allem bei betrieblichen Innovationen lernen Beschäftigte informell und müssen, um Sprünge in der technologischen Entwicklung nachvollziehen oder andere Arbeitsplätze einnehmen zu können, in bestimmten Abständen dieses informell erworbene Wissen durch formales Lernen fundieren und erweitern. Insofern bilden informelles und formales Lernen eine Einheit.

Die Entwicklung lernförderlicher Formen der Arbeitsorganisation ist, wie die infas-Studie⁴²³ ein weiteres Mal gezeigt hat, einer der wichtigsten Ansätze der Erhöhung der Lernmotivation. Erforderlich sind zum einen dezentrale Formen der Arbeitsorganisation mit größeren individuellen Handlungsspielräumen und zum anderen Formen der Arbeitsorganisation, in denen informelles und non formales Lernen direkt angeregt und gesichert wird (z.B. über Job Rota-

⁴²³ Vgl. Schröder/ Schiel/ Aust 2004.

tion, Qualitätszirkel, Systeme der Rückmeldungen von Fehlern und Erfolgen sowie notwendigen Lernschritten).

Wenn es stimmt, dass betriebliches Lernen einer der wichtigsten Motivatoren für berufliches Lernen ist und angesichts der steigenden Beschäftigungsquoten und der Dualisierung des Lernens (Lernen am Arbeitsplatz und in Weiterbildungseinrichtungen) an Bedeutung gewinnt, dann ist es äußerst beunruhigend, dass sich die Arbeitsorganisation in Deutschland nicht in Richtung lernförderlicher post-tayloristischer Systeme entwickelt, sondern sich als zunehmend polarisiert darstellt. Polarisierung bedeutet Ausschluss bestimmter Beschäftigungsgruppen vom formalen, aber auch vom informellen Lernen. Die Entwicklung lernförderlicher Formen der Arbeitsorganisation muss deshalb eine der zentralen Zielsetzungen der Unternehmen, aber auch von Vereinbarungen der Tarifparteien sein, die durch geeignete Rahmenseetzungen etwa in der Lohn- und Gehaltspolitik entsprechende Anreize setzen können. Die Kommission hält die Vereinbarungen z.B. in der Metallindustrie zu neuen Entgelt-Tarifvereinbarungen, in denen die Bezahlung zunehmend vom Handlungs- und Entscheidungsspielraum oder der Teamarbeit abhängig gemacht wird, für Schritte in eine Richtung, die ausgebaut werden sollte.

Anreize zum Lebenslangen Lernen durch Entwicklungen in Arbeits- und Produktmärkten

Da der Staat die Finanzierung Lebenslangen Lernens nicht alleine tragen kann und soll, müssen neben den Individuen auch die Unternehmen einen wichtigen Beitrag leisten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass durch Rahmenseetzungen in Produkt- und Arbeitsmärkten vielfältige Anreize für die betriebliche Weiterbildung erzeugt werden. Hierzu zählen beispielsweise eine gesundheitsförderliche Arbeitsgesetzgebung, die die langfristige Nutzung der Arbeitsvermögen der Beschäftigten unterstützt, eine Innovationspolitik, welche die Nutzung und Implementierung neuer Technologien und Organisationsformen erleichtert, Qualitätsstandards auf Produktmärkten (durch Normen wie der VOB im Bau oder auch durch Stärkung des Verbraucherschutzes), das Produkthaftungs-, Geräte- und Produktsicherheitsrecht, Standards zum Gesundheitsschutz der Kunden und zum Arbeits- und Unfallschutz der Beschäftigten. Die Unternehmen reagieren auf die vielfältigen Anforderungen der Märkte und auf die Regulierung der betrieblichen Arbeitsbedingungen i.d.R. mit integrierten Konzepten der Qualitätssicherung, des Gesundheitsschutzes oder des Arbeits- und Unfallschutzes, in denen die Qualifizierung der Beschäftigten und ihrer Vorgesetzten eine entscheidende Rolle spielt.

Diese Zusammenhänge zwischen Produkt- und Arbeitsmärkten auf der einen und betrieblicher Qualifizierungspolitik auf der anderen Seite sind bislang wenig beachtet und kaum un-

tersucht worden. Die Kommission hat deshalb beispielhaft anhand des Gesundheitswesens untersuchen lassen, inwiefern Regelungen des Gesundheitswesens Auswirkungen auf das Weiterbildungsgeschehen im Gesundheitssektor gezeigt haben. Dabei ergeben sich klare Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern. Deshalb geht die Kommission davon aus, dass Lebenslanges Lernen nur dann Realität werden wird, wenn über ein neues Finanzierungssystem hinaus ein innovatives Umfeld lernförderlicher Rahmenbedingungen in Wirtschaft und Gesellschaft bereitsteht oder parallel geschaffen wird.

Vor allem wenn es gelingt, die Kosten für Lebenslanges Lernen durch die Gestaltung von Produkt- und Arbeitsmärkten in den Produktionsprozess zu internalisieren, kann mit einem deutlichen Schub für das Interesse am Lebenslangen Lernen gerechnet werden. Um in diesem Wirkungsfeld die Handlungsspielräume abschätzen zu können, empfiehlt die Kommission, die Wechselwirkungen zwischen wichtigen Gestaltungsparametern in Produkt- und Arbeitsmärkten und Lebenslangem Lernen genauer zu untersuchen.

4.10 Anreize für Weiterbildung und Kontingentierung öffentlicher Bildungsförderung

Mit den von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsansprüchen gemäß Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBifG) bzw. Bildungsförderungsgesetz (BifG) sind Umverteilungseffekte von Investitionen in das Humanvermögen von Personen unterschiedlicher sozialer Herkunft und individueller Leistungsfähigkeit verbunden.

Das EBifG bzw. später das BifG sollen auch dazu dienen,

- die am Lebenslangen Lernen unter Anrechnung von eigenem Einkommen und Vermögen teilhabenden Personen zu einem raschen und erfolgreichen Abschluss zu motivieren (Fördern und Fordern) sowie
- allen Teilnehmern in der Erstausbildung verlässliche Perspektiven für das kontinuierliche Weiterlernen und Zugang zu einem durchlässigen Bildungssystem zu eröffnen.

4.10.1 Effizienzanreize durch Studienkontensysteme

In den letzten Jahren sind Konzepte für so genannte Studienkontensysteme entwickelt worden, die zum Ziel haben, die gebührenfreie Inanspruchnahme von Hochschulleistungen nicht mehr zeitlich unbefristet zu gewähren. Ein Anreiz für ein zügiges Studium soll dadurch bewirkt werden, dass eine kurze Studiendauer belohnt wird. Nicht ausgeschöpfte Kontingente können für einen weiterbildenden Studienabschnitt oder andere Arten der Weiterbildung verwendet werden. Ein Studienkontensystem kann so angelegt werden, dass auch ein Teilzeitstudium möglich ist, das nach dem EBIFG förderfähig wäre. Besondere Lebensumstände wie die Verknüpfung von Studium und Familie, ein gleitender Berufseinstieg oder eine andere individuell geplante Form der Dualität von Lernen und Arbeiten werden auf diese Weise erleichtert.

Konkret wird ab 2004 in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen jedem Studienanfänger ein Kontingent an Semesterwochenstunden als Guthaben auf einem so genannten Studienkonto eingeräumt, aus dem dann die besuchten Lehrveranstaltungen nach bestimmten Regeln abgebucht werden. Sind die Kontingente verbraucht, müssen Gebühren bezahlt werden. Auf diese Weise werden die Studierenden angehalten, mit den gebührenfrei gewährten Lehreinheiten effizient zu wirtschaften. Durch die Kontingentierung der öffentlich gewährten und finanzierten gebührenfreien Studienzeite wird es für die Studierenden attraktiver, ihr Studium möglichst in der vorgesehenen Regelstudienzeit bzw. so zügig abzuschließen, dass am

Ende des Studiums möglicherweise ein restliches Zeitguthaben verfügbar ist, welches für die akademische Weiterbildung genutzt werden kann.

4.10.2 Empfehlungen der Kommission

Die Kommission empfiehlt, die Erfahrungen mit diesen Modellen zu nutzen und zu prüfen, ob und inwieweit die Förderung nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz bzw. dem Bildungsförderungsgesetz mit der Idee der öffentlich gewährten und zugleich kontingentierten Bildungszeitkonten verknüpft werden kann.

Empfehlung:

Es ist zu prüfen, ob und inwieweit die Idee der Bildungszeitkontingentierung mit dem EBifG bzw. mit dem BifG verknüpft werden kann und sollte.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Förderung nach SGB III nicht in ein Bildungszeitkontensystem einbezogen werden sollte, da diese Förderung auf dem Prinzip beruht, dass individuell nicht vertret- und tragbare Risiken durch die Solidargemeinschaft aller im Prinzip durch Arbeitslosigkeit gefährdeten abhängig Beschäftigten und der Arbeitgeber getragen wird. Zudem dient das Studienkontenmodell auch dem Zweck, die faktische Studiendauer - unter Berücksichtigung der individuellen Lebenslage der Studierenden - an die vorgegebene Studiendauer anzupassen. Dieses Problem des Auseinanderdriftens von faktischer und normativ vorgegebener Nutzungsdauer öffentlich (teil-) finanzierter Bildungsangebote stellt sich - zumindest bisher - in der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung nicht bzw. nicht in gleich dramatischer Weise.

Minderheitsvotum:

Ausdehnung der Kontingentierung auf alle ganz oder teilweise staatlich finanzierten Aus- und Weiterbildungen im Erwachsenenalter.

Das Kommissionsmitglied Gisela Färber sieht einen über einen Prüfauftrag hinausgehenden Handlungsbedarf zur Kontingentierung von öffentlich subventionierten Leistungen für lebenslanges Lernen. Das Studienkontenmodell sollte auch auf andere staatlich ganz oder teilweise finanzierten Aus- und Weiterbildungsleistungen nach dem Abitur ausgedehnt werden.

Die Regelungen für die Inanspruchnahme dieser Ausbildungskonten sollen Anreize für eine zügige Abwicklung der Ausbildung, einen wirtschaftlichen Umgang mit den in Anspruch genommenen öffentlichen Mitteln sowie eine Limitierung der öffentlichen Subventionierung der Aus- und Weiterbildung nach dem Abitur etablieren und sind entsprechend auszugestalten. Nicht für die Erstausbildung verbrauchte Guthaben in den Ausbildungskonten sollten für die „Finanzierung“ von ebenfalls staatlich finanzierter Weiterbildung verwendet werden können. Die Möglichkeit, mit den Ausbildungskonten auch eine leistungsorientierte Finanzierung für die betroffenen Bildungsanbieter zu verbinden, sollte für alle Arten von in diesem Segment der Bildungsbereichs tätigen Institutionen geprüft werden.

Auch Weiterbildungen nach dem SGB III, sofern sie nicht aufgrund von Berufsunfähigkeit erforderlich werden (was als Versicherungsleistung interpretiert werden kann), sollten auf die gebührenfreien Höchstkontingente angerechnet werden.

Begründung: Der derzeitigen Finanzierung des akademischen Studiums wohnen nicht nur Effizienzprobleme inne (u.a. Länge der Erstausbildung, Wirtschaftlichkeit des Lehrangebots), sondern auch erhebliche Verteilungsprobleme. Diese verschärfen sich, wenn man die kumulative Inanspruchnahme weiterer ebenfalls ganz oder teilweise staatlich finanzierter Aus- und Weiterbildungen einbezieht, so z.B. wenn nach dem Abitur zunächst eine betriebliche Lehre und dann erst ein Hochschulstudium absolviert wird. Mit einer beruflichen Erstausbildung nach dem Abitur, einer Meisterausbildung nach dem AFBG oder Weiterbildungsmaßnahmen nach dem SGB III ist nämlich direkt oder indirekt ebenfalls der Verbrauch öffentlicher Mittel verbunden. In der Regel werden durch diese Maßnahmen auch die individuellen Renditen erhöht oder Arbeitsmarktrisiken gesenkt. Außerdem werden die Ausbildungszeiten weiter verlängert. Die unterschiedlichen Subventionsgrade von Aus- und Weiterbildungen verzerren überdies die Entscheidungen der erwachsenen Lernerinnen und Lerner. Lediglich Umschulungen im Falle von Berufsunfähigkeit sind von der Kontingentierung der Bildungssubventionen auszunehmen, weil hier eine Versicherungsleistung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung erkennbar ist.

Mit den Studienkonten steht erstmals ein Instrument zur Verfügung, welches

- die *gebührenfreie* Inanspruchnahme von Hochschulleistungen sichert und limitiert,
- nicht ausgeschöpfte „Gutscheine“ dann in Weiterbildungsgutscheine an Hochschulen umwandelt, wenn ein „schnelles“ Studium absolviert wird,
- eine wirtschaftliche Ausbildung durch das Einführen von „Schattenpreisen“ forciert und die Nachfragermacht in den Hochschulen stärkt und
- als Ansatzpunkt für eine leistungsorientierte Mittelzuweisung dient.

In dem Maße, wie Erstausbildung und Weiterbildung nicht mehr entlang etablierter Karrierewege verlaufen, sondern wie in einem Baukastensystem einzelne Ausbildungsmodule absolviert werden, welche – wie moderne Aufbaustudiengänge und andere wissenschaftliche Weiterbildungseinheiten - durchaus multiple Zugangsvoraussetzungen haben, ist dieses Kontingentsystem auf alle ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanzierte Aus- und Weiterbildungsangebote, d.h. auch auf Leistungen nach dem AFBG und dem SGB III auszudehnen. Aufbauend auf den in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen bereits eingeführten Studienkonten sollte ein einheitliches System von Ausbildungskonten entwickelt werden, welches einerseits den *gebührenfreien* Zugang zu einer angemessenen Erstausbildung nach dem Abitur bzw. nach dem Erwerb einer analogen Hochschulzugangsberechtigung sichert, aber auch das gebührenfreie Kontingent an Bildungssubventionen wirksam auf einen Wert in etwa eines durchschnittlichen Hochschulstudiums (Master-Abschluss = 4 Jahre⁴²⁴) limitiert. Die verschiedenen möglichen Aus- und Weiterbildungswege und –module müssen hierzu in ein System von Punkten überführt werden, welche mit der Absolvierung der einzelnen Lerneinheiten verbraucht und abgebucht werden.

⁴²⁴ Die bereits geltenden Studienkonten orientieren sich noch an der Regelstudienzeit der einzelnen Fächer, welche zwischen 8 und 12 Semestern liegen. Mit einem Abschluss der derzeit betriebenen Modernisierung der Studienordnungen auf Bachelor- und Mastabschlüsse ist aber eine Orientierung an einem Zielwert von etwa 4 Jahren abzusehen. Ein Zuschlag an Guthabepunkten für eine Teilnahme am Studium generale ist aber ebenfalls vorzusehen.

4.11 Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungsverantwortung von Bund und Ländern

Die hier unterbreiteten Vorschläge berühren die Gesetzgebungszuständigkeiten und die Finanzierungsverantwortung sowie die Verwaltungsdurchführung von Bund und Ländern an verschiedenen wichtigen Punkten. Bislang ist die Kompetenzverflechtung zwischen Bund und Ländern für die Bürger nicht sofort erkennbar. Mit der Abgrenzung der Verantwortung von Bund und Ländern befasst sich gegenwärtig die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bundesstaatskommission), deren Empfehlungen nicht vorgegriffen werden soll. Vor diesem Hintergrund formuliert die Kommission Anregungen zur Neuausrichtung des bundesstaatlichen Kompetenz- und Finanzierungsgefüges im Bildungs- und Weiterbildungsbereich.

Hierbei wird auch davon ausgegangen, dass im öffentlichen Sektor in naher Zukunft von einer Steuerung auf der Basis von Inputkriterien auf eine Ergebnis- oder Leistungssteuerung und –verantwortung („Output-Steuerung“) umgestellt werden wird. Denn erst, wenn eine Gebietskörperschaft vollständig und damit auch für die Ergebnisse, die „Outputs“, der ihr übertragenen Aufgaben, verantwortlich ist, hat sie einen Anreiz, die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung umfassend zu optimieren. Aus Gründen der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen und zur Sicherung der Mobilität muss jedoch gewährleistet werden, dass in einem immer wichtiger werdenden Segment des Bildungssystems auch einheitliche Standards gelten, die zu den zentralen Voraussetzungen für die Arbeitsmarktgängigkeit von in Weiterbildungsmaßnahmen erworbenen Kompetenzen in einem durchlässigen System Lebenslangen Lernens zählen und dessen Qualität sichern.

Die Finanzierungsregelungen im Bildungsbereich haben den Strukturwandel, der in den letzten Jahren stattgefunden hat, weder nachvollzogen noch wurden diese Veränderungen i.S. einer vorausschauenden, potenzielle Lerner aktivierenden Bildungspolitik antizipiert. Es muss befürchtet werden, dass die momentanen Genehmigungs- und Verwaltungszuständigkeiten und Finanzierungsverantwortungen zwischen der föderalen Ebene einerseits und den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen andererseits einen zügigen Ausbau von Bildung und Weiterbildung zu einem System Lebenslangen Lernens nicht erleichtern. Die Struktur der Willensbildungsprozesse im deutschen Föderalismus hat auch dazu beigetragen, dass die Kompetenzverflechtungen trotz der Trennung der Befugnisse komplex und unbeweglich geworden sind. Die mit der Einsetzung der Kommission anerkannte Notwendigkeit der Etablierung eines Systems Lebenslangen Lernens und die in diesem Bericht unterbreiteten Vorschläge werden im Falle ihrer Realisierung neben der Intensität der kooperativen

Aufgabenwahrnehmung des Politikfeldes Bildung auch das finanzielle Engagement der verschiedenen Gebietskörperschaften absolut und relativ verändern.

Die Kommission verfolgt mit den nachstehenden Vorschlägen zur Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern bezogen auf ihre Empfehlungen das Ziel einer rationalen Kompetenzentflechtung. Deren Leitideen lehnen sich an die aus der Institutionenökonomie⁴²⁵ und der Verwaltungs-⁴²⁶ und Föderalismusforschung⁴²⁷ stammenden Grundsätze für effizientere Organisationsstrukturen des öffentlichen Sektors an, nach denen Fach- und Ressourcenkompetenzen nicht nur auf der Ebene der vollziehenden Verwaltungen, sondern auch bei den politisch verantwortlichen Institutionen zusammengeführt werden sollen:

- Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG für die individuelle Ausbildungsförderung („Regelung der Ausbildungsbeihilfen“) und ist insoweit auch für das Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und das Bildungsförderungsgesetz zuständig.
- Die institutionelle und finanzielle Verantwortung der Länder für die Erstausbildung in Schulen, Hochschulen und im Rahmen der beruflichen Erstausbildung/ Berufsschulen ist als Ergebnisverantwortung zu verstehen; d.h. sie endet nicht mit dem Verlassen der Schule und dem ersten Eintritt in das Berufsleben, sondern bezieht sich generell auf den Erwerb von allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulabschlüssen ohne Begrenzung auf die jüngeren Altersjahrgänge. Die Länder haben in Bezug auf das Nachholen von Schul- und Berufsabschlüssen dafür zu sorgen, dass ein den Lernerfolg sicherndes und auf die Besonderheiten des Erwachsenenlernens abstellendes schulisches Angebot für den Bereich an Ausbildungen, den sie heute bereits abdecken, vorhanden ist. Ein gebührenfreier Erwerb auch von im höheren Erwachsenenalter⁴²⁸ nachgeholten Schul-, Ausbildungs- und Hochschulabschlüssen ist dabei im Rahmen des gebührenfreien Höchstbezugs öffentlich finanzierter Bildungsleistungen (siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 4.3) zu gewährleisten.
- Im Gegenzug zu einer verstärkten, auch finanzpolitisch abgegrenzten Ergebnisverantwortung der Länder für Schulabschlüsse und eine berufsqualifizierende Erstausbildung im Erwerbsalter soll die budgetäre Verantwortung für die Finanzierung des Lebensunterhalts von erwachsenen Lernenden einer Kompetenzrevision unterzogen werden. Im internationalen Kontext anderer föderativ verfasster Staaten ist dies eine typische Aufgabe der Bundesebene im Rahmen der interregionalen Einkommensumverteilung, mit der im

⁴²⁵ Vgl. Picot /Wolff 1994.

⁴²⁶ Vgl. Brinckmann 1994; Vgl. auch Reichard/ Harms 2003.

⁴²⁷ Vgl. Olson 1969; Vgl. Oates 1999; Vgl. Wellisch 2000.

⁴²⁸ Vorbehaltlich der Festlegung spezifischer Altersgrenzen für einzelne Ausbildungen.

Übrigen auch gezielt wirtschaftsschwache Räume gestützt werden können, ohne dass hier ein expliziter Finanzausgleich vorgenommen werden muss.

- Da die Bewältigung der Immigration zu den „klassischen“ Aufgaben des Nationalstaats gehört, sollen Sprach- und erste Integrationskurse aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Jeder weitere nachgeholt Bildungsabschluss von Immigranten, wenn sie nach ihrer „Erstintegration“ und entsprechenden Regeln zu Bildungsinländerinnen und – inländern werden, soll den gleichen Regeln wie gebürtige oder lang ansässige Inländerinnen und -inländern folgen (d.h. Bund: EBifG/ BifG; Länder: Maßnahmekosten, soweit diese gebührenfrei sind).
- Für die Aufgabe der allgemeinen Weiterbildung sollen weiterhin in erster Linie die Kommunen zuständig sein. Es ist aber Aufgabe der Länder, durch einen angemessenen allgemeinen oder spezifischen kommunalen Finanzausgleich dafür Sorge zu tragen, dass auch die Bürgerinnen und Bürger in Kommunen in wirtschaftsschwachen Räumen einen Mindestzugang zu allgemeinen und beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen haben. Dies wird – vor ihrer historisch gewachsenen Rolle – vornehmlich in Form von kommunalen Volkshochschulen oder Heimvolkshochschulen geschehen. Je nach Siedlungsstruktur und mit Blick auf die Probleme der demographischen Entwicklung sind jedoch auch andere institutionelle Arrangements denkbar.
- Im Hinblick auf die von der Kommission für erforderlich gehaltene bundeseinheitliche Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen sowohl für die allgemeine, politische und kulturelle wie für die berufliche Weiterbildung bietet sich folgende Lösung an : Der Bund erhält eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz bei der Regelung von institutionellen Rahmenbedingungen für Lebenslanges Lernen (Beratung, Bildungsprofiling, Zertifizierung, Qualitätssicherung, Anerkennung informell erworbener Qualifikationen, Mobilität bzw. Transferierbarkeit von öffentlich geförderten Bildungszeitkonten).⁴²⁹

Die Erfahrungen mit der Studienförderung durch das BAföG, das die Studienförderung im Wesentlichen abgekoppelt von der Gesetzgebung zu den Hochschulstrukturen gestaltet, geben außerdem Anlass zu der Empfehlung, die Erwachsenenbildungsförderung nicht isoliert zu entwickeln, sondern individuelle Förderung und notwendige Rahmenbedingungen wie Beratung, Profiling, Zertifizierung von Lernleistungen etc. in einem Gesetz (dem Bildungsförde-

⁴²⁹ Die Kommission greift hiermit einen Vorschlag des Ministers für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz auf Jürgen Zöllner formulierte dies am 22.5.03 vor dem Wissenschaftsrats wie folgt: „Dem Bund sollte neben der Zuständigkeit für die berufliche auch die für die allgemeine Weiterbildung übertragen werden. Weiterbildung ist der Bildungsbereich der Zukunft. Sie wird nur dann zu einem Erfolgsmodell, wenn sie mit der Zuständigkeit und der Gestaltungsmöglichkeit für die berufliche Bildung gekoppelt ist. Darüber hinaus muss die Weiterbildung mit den Partnern der Wirtschaft bundesweit verhandeln und auf europäischer Ebene abgestimmt werden. Verhandlungspartner ist der Bund“.

runngesetz) zusammenzufassen. Bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Angebotstrukturen (die weiterhin in der Zuständigkeit der Länder liegen sollen) spielen stärker denn je Vereinbarungen zu einem abgestimmten Vorgehen eine bedeutsame Rolle. Hier müssen auch die Gemeinden mitwirken, denen bei der Durchführung des EBifG und BifG die wichtige Aufgabe der Angebotssteuerung zukommt.

4.12 Weiterentwicklung der Forschung zu Lebenslangem

Lernen

Mit dem Bedeutungszuwachs der Weiterbildung und des Lebenslangen Lernens wurden in den letzten Jahren auch die Forschungsaktivitäten intensiviert. Große Informationslücken etwa zur Frage der Beteiligung an Weiterbildung konnten geschlossen werden.⁴³⁰ Gleichwohl blieben viele Themen im Bereich des Lebenslangen Lernens weitgehend unbearbeitet oder konnten nur unzureichend empirisch erfasst werden. So gibt es vergleichsweise wenig gesichertes Wissen über die Bildungsaufwendungen von Individuen und unterschiedlichen Haushaltstypen. Auch das Wissen über die Wirkungen unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente auf das Verhalten von Unternehmen und Individuen ist unzureichend. Unübersehbar, aber äußerst problematisch ist auch, dass Bildung in der Forschung vorrangig als Spezial- und nicht als Querschnittsthema behandelt wird, wodurch die Zusammenhänge z.B. zwischen Entwicklungen auf Produkt- und Faktormärkten einerseits und Lebenslangem Lernen andererseits aus dem Blickfeld geraten.

Da aber Lebenslanges Lernen nicht alleine in Bildungseinrichtungen stattfindet und neue Themen und Lernformen oft in anderen Bereichen, wie etwa im Rahmen von betrieblichen Organisationsentwicklungsprojekten, entwickelt werden, muss es zukünftig stärker fach- und themenübergreifend analysiert werden. In diesem Zusammenhang ist auch die bisherige durch das BMBF gestützte und geförderte Forschung in eine Richtung weiterzuentwickeln, die sie stärker mit themenverwandter Forschung in anderen Ministerien vernetzt.

Im Einzelnen empfiehlt die Kommission, folgende Forschungslinien⁴³¹ zu verfolgen:

- Erforderlich ist die systematische Evaluation nationaler Instrumente zur Förderung Lebenslangen Lernens und die Beobachtung/ Auswertung internationaler Erfahrungen im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit im deutschen System der Bildungsförderung. Insbesondere soll die Einführung der von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente, das E-BifG, das Bildungssparen oder die KMU-Personalentwicklungs-Kick-Offs evaluiert werden. Gleichzeitig sollen Ansätze, die etwa in neuen Tarifverträgen zur Weiterbildung zu finden sind, einer systematischen Evaluation unterzogen werden, um aus den Befunden Hinweise zur weiteren Implementation und gegebenenfalls zur Nachsteuerung zu erhalten.

⁴³⁰ Beispielsweise wird nun auch die Weiterbildungsteilnahme nach Nationalität oder am informellen Lernen empirisch erfasst. Vgl. zum gegenwärtigen Stand der Weiterbildungsstatistik ausführlich Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens 2002, S. 53 ff; Vgl. auch Bellmann 2003; Vgl. Kuwan et al. 2003; Vgl. Ioannidou et al. 2004.

⁴³¹ Vgl. die Überlegungen zu Forschungsfragen in Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ 2002, S. 160 ff.

ten. Außerdem ist der Einfluss der oben genannten Rahmenbedingungen wie Transparenz, Beratung und Profiling auf die Bildungsbeteiligung systematisch, beispielsweise auf der Basis konkurrierender Modellversuche, zu analysieren.

- Die statistische Erfassung der Weiterbildung bzw. des Lebenslangen Lernens soll ausgebaut werden, da eine umfassende Gesamtstatistik bisher fehlt, was wiederum die Forschung zum Lebenslangen Lernen deutlich erschwert. Die Kommission empfiehlt deshalb, dass zukünftig alle öffentlich geförderten Weiterbildungsanbieter differenzierte Teilnahme- und Erfolgsstatistiken führen. Diese sollen einmünden in ein mittelfristig zu entwickelndes einheitliches, regelmäßiges und länderübergreifendes Berichtssystem zum Lebenslangen Lernen, das es insbesondere auch ermöglichen soll, anhand einiger weniger griffiger Indikatoren die Erfolge und Fortschritte im Bezug auf die in diesem Bericht genannten Zielsetzungen Lebenslangen Lernens zu erkennen.⁴³²

Bei der Erfassung und Auswertung der Daten soll ein verstärktes Augenmerk auf die in diesem Bericht identifizierten Zielgruppen („Risikogruppen“) gelegt werden. Weiterhin soll zukünftig insbesondere berücksichtigt werden, dass neue integrative Konzepte der Weiterbildung und der Wechsel von formal-organisiertem und non formalem zu informellem Lernen eine eindeutige statistische Erfassung und die Zuordnung von formalen, non formalen und informellen Lernprozessen erschweren. Da diese Verknüpfungen und Aufweichungen im Sinne einer Verstärkung Lebenslangen Lernens erwünscht sind, müssen tragfähige Konzepte zur Erfassung dieser Lernformen und neuer „Lernmuster“ entwickelt werden. Hierdurch wird es dann auch möglich sein, dringend notwendige Untersuchungen über die spezifische (zielgruppenspezifische) Leistungsfähigkeit alternativer Lernformen und -muster durchzuführen.

Nicht zuletzt muss durch eine Neuordnung der Bildungsberichterstattung eine Verbesserung der Datenlage über die Finanzierungsströme im Bereich der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung erreicht werden, da hier immer noch große Wissenslücken bestehen.⁴³³ Dabei wäre es wünschenswert, auch die Steuerausfälle, die der öffentlichen Hand durch die Gewährung von Steuervergünstigungen und die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für Weiterbildung als Betriebsausgaben, Werbungskosten und Sonderausgaben entstehen, in einem regelmäßigen Rhythmus, beispielsweise auf der Basis von Simulationen, zu schätzen.

⁴³² Vgl. das Konzept für eine nationale Bildungsberichterstattung für den Bereich berufliche Bildung und Weiterbildung/Lebenslanges Lernen von Baethge/ Buss/ Lanfer 2003. Vgl. auch das vom BMBF geförderte Projekt „Weiterbildungsstatistik“ des DIE zur Verbesserung der Datenlage auf der Anbieterseite.

⁴³³ Eine Ausnahme bildet die statistische Datenlage im Bereich der Volkshochschulen. Zum Projekt „Weiterbildungsstatistik“: Vgl. Ioannidou et al. 2004.

- Die Entwicklung einheitlicher Richtlinien für Qualitätsmindeststandards in der Weiterbildung und deren Wirkungen auf das Anbieter- und Nachfragerverhalten bedürfen dringend der systematischen Klärung. Die heterogene Trägerstruktur in der Weiterbildung bzw. im Bereich des lebenslangen Lernens lässt bisher keine einheitlichen Qualitätsstandards zu, was zur Intransparenz der Weiterbildungsmärkte führt, in deren Folge sich Marktstörungen bis hin zum Marktversagen entwickeln können.
- Die kontinuierliche Beobachtung und Bewertung von Erfahrungen aus anderen Ländern bei der Erprobung neuer Instrumente zur Förderung lebenslangen Lernens sind ein lohnendes Forschungsfeld. Durch die systematische Beobachtung und Bewertung von internationalen Erfahrungen können wertvolle Anhaltspunkte zur Verbesserung der eigenen Bildungslandschaft beispielsweise im Hinblick auf Implementationshemmnisse und die Wirksamkeit neuer Instrumente zur Förderung lebenslangen Lernens gewonnen werden, wie die Auslandsbesuche der Kommission deutlich gezeigt haben (siehe Kapitel 3).
- Die stärkere Verknüpfung der Forschungen zu Berufsbildung, Kompetenzentwicklung, innovativen Arbeitsformen, Arbeitsmärkten und Produktmarktentwicklungen verspricht neue interessante Einsichten und einen effizienteren Mitteleinsatz im Bereich der Forschungsförderung. Wie Analysen der Kommission gezeigt haben, können institutionelle Rahmenbedingungen des lebenslangen Lernens, die durch Produktmarkt- und Arbeitsmarktentwicklungen oder die Veränderung der betrieblichen Arbeitsorganisation hervorgerufen werden, einen zusätzlichen Qualifikationsbedarf erzeugen, stimulieren und verstärken. Dies ist bisher nur in unzureichendem Maße in der Forschung zu Bildungssystemen oder zur Entwicklung von Qualifikationsanforderungen und sich verändernden Lernformen reflektiert worden.
- Die Kommission sieht neben der Notwendigkeit einer anwendungsorientierten, bereichsübergreifenden Forschung insbesondere Defizite in der fächerübergreifenden Grundlagenforschung sowie der Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses auf diesem Feld. Hierzu wäre die Einrichtung eines interdisziplinären DFG-Schwerpunktprogramms zur Erforschung des Zusammenhangs zwischen lebenslangem Lernen und Entwicklungen auf Bildungs-, Arbeits- und Produktmärkten wünschenswert.
- Schließlich sieht die Kommission Forschungsbedarf im Bereich der prekären Beschäftigungsverhältnisse. So haben die Analysen der Kommission deutlich gemacht, dass die Beschäftigungsverhältnisse der Zeitarbeitnehmer häufig instabil und kurzfristig sind. Diese Beschäftigungsbedingungen korrespondieren mit deutlich unterproportionalen betrieblichen Lernchancen. Es wäre daher notwendig, die Forschung im Bereich der Lernmög-

lichkeiten und Lernbedingungen von Leiharbeitnehmern sowohl auf der Angebots- wie der Nachfrageseite zu intensivieren.

Die hierfür notwendigen Ressourcen müssen von Bund und Ländern bereitgestellt werden. Die institutionell geförderten Einrichtungen (z. B. das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung, das Bundesinstitut für Berufsbildung, das Max-Planck Institut für Bildungsforschung, universitäre Institute) einerseits sollten ihre Forschungsplanungen möglichst auf die Bearbeitung der genannten Themen mit ausrichten. Andererseits muss auf der Grundlage einer Vereinbarung der BLK der Hauptteil der Mittel in einem mittel- und langfristig angelegten Forschungsförderungsprogramm öffentlich ausgeschrieben werden. Einen zentralen Schwerpunkt dieses auch von internationalen Experten und Beratern mit zu steuernden Projektprogramms bietet eine konsequente Verwertungssteigerung und raschen Transfer in die bildungspolitische Praxis. Diese Aktivitäten wie auch die Umsetzung der übrigen Kommissionsempfehlungen sollen von den Parlamenten von Bund und Ländern begleitet werden. Hierzu bietet sich ein entsprechendes Kapitel in einem zukünftigen Bildungsbericht an.

4.13 Schlussbetrachtung

Die im zweiten Kapitel zusammengetragenen Befunde über den Stand des lebenslangen Lernens in Deutschland haben deutlich werden lassen, dass aus den verschiedenen dort genannten Gründen individueller, unternehmerischer und staatlicher Handlungsbedarf zur Förderung lebenslangen Lernens besteht. Die Besuche in den ausgewählten europäischen Partnerländern (siehe Kapitel 3) haben diesen Eindruck be- und verstärkt, und sie haben zugleich Anregungen für mögliche Lösungen gebracht. Die Kommission ist am Ende ihrer Arbeit noch mehr als zu Beginn davon überzeugt, dass die deutsche Gesellschaft Bildung insgesamt eine entschieden höhere Priorität einräumen muss als in den vergangenen zwanzig bis dreißig Jahren, wenn Deutschland im Wettbewerb der nationalen Ökonomien nicht weiter zurück fallen will. Der Prioritätenwechsel darf sich dabei nicht nur – wie gegenwärtig diskutiert – auf bestimmte Aspekte der Bildungsförderung beziehen (als Stichworte seien z.B. genannt: Ganztagskindergärten und Ganztagschulen im Gefolge der PISA Ergebnisse, Definition und Förderung einer bestimmten Zahl von sog. Eliteuniversitäten) und allein auf die Innovationswirkungen für das Wirtschaftssystem verengen. Er muss auch Bildung und Lernen im Erwachsenenalter bis zu einem fortgeschrittenes Lebensalter einschließen, und zwar nicht nur aus Gründen der Förderung von Innovationen und des Wirtschaftswachstums, sondern ebenso zur Bewältigung und Gestaltung des gesellschaftlichen Wandels in der privaten Lebenswelt. Dabei geht es nicht zuletzt um die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels für den Arbeitsmarkt, um die Sicherung der Renten und die Gestaltung des Lebens nach der Erwerbstätigkeit bei weiter wachsender Lebenserwartung.

Der von der Kommission geforderte Präferenzen- und Prioritätenwechsel muss grundlegend sein und sowohl in den Familien wie in den Unternehmen und in der Politik vollzogen werden. Bildung, genauer: lebenslanges Lernen muss "von klein an" bis hinauf ins höhere Alter betrieben werden. Ihr bzw. ihm gebührt der erste Platz in der Präferenzen- und Prioritäten-skala der deutschen Bevölkerung und der Politik. In anderen Ländern, nicht nur in einigen der von der Kommission besuchten, sondern in den meisten der Mitwettbewerbern Deutschlands im Globalisierungswettlauf und insbesondere in den sog. Schwellenländern sind vergleichbare Veränderungen bereits initiiert und weitgehend umgesetzt. Die Aufwertung lebenslanger Bildung auf der gesellschaftlichen Prioritätenskala bedeutet, deutlich mehr Ressourcen hierfür zu mobilisieren, obwohl auch die Alters- und Gesundheitsvorsorge der alternden deutschen Gesellschaft zusätzliche Ressourcen erfordern. Denn Bildung und Wissen, welche an Menschen gebunden sind, sind der einzige Rohstoff, über den die deutsche Gesellschaft verfügen kann. Dessen Menge wie Qualität wird in Zukunft allein über die Inno-

vationskraft, das Wirtschaftswachstum und den gesellschaftlichen Wohlstand in Deutschland entscheiden.

Diese Einsicht ist klar, einfach und unabwendbar aber dennoch nicht selbstverständlich. Die Umsetzung der von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente muss - dies ist eine Erwartung der Kommission - mit einer politischen Kampagne verknüpft werden, welche die Einsicht, dass Lebenslanges Lernen sowohl aus der Sicht der Individuen als auch der Unternehmen wie der Gesellschaft insgesamt die für die Zukunft wichtigste Form der Investition ist, zu wecken, zu verbreiten und zu vertiefen. Lebenslanges Lernen wird diese zentrale Funktion allerdings nur voll entfalten können, wenn die Bereitschaft, der Wille und die Motivation zum Lernen und zur Investition auch von eigenen Ressourcen geweckt und erhalten werden können. Es wird die gewünschten Wirkungen nur erzeugen können, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen (Beratung, Profiling, durchlässige Angebotsstrukturen, Akkreditierung und Zertifizierung von Anbietern und Kompetenzen, lernförderliche Arbeitsplätze und Arbeitsumgebungen) komplementär "stimmen". Lebenslanges Lernen wird seine Funktionen nur entfalten können, wenn Individuen und Arbeitgeber, aber auch der Staat bereit sind, ausreichend Zeit zum Lernen bereitzustellen (z.B. in Form von Freizeit, von Arbeits- und Lernzeitkonten, von Bildungszeitkonten). Es wird die erwarteten Wirkungen nur in Aussicht stellen können, wenn die Individuen, die Arbeitgeber und die Politik bereit sind, absolut und relativ mehr Finanzierungsmittel in Ressourcen für Lebenslanges Lernen umzuwidmen.

Die Kommission hat zu all diesen Aspekten Anregungen bzw. Empfehlungen vorgelegt. Sie fordert die Tarifparteien und die betrieblichen Partner auf, die Instrumente der Arbeits- und Lernzeitkonten intensiv zu nutzen und ggf. auf tarifvertraglicher Ebene kollektive Finanzierungsregeln zu entwickeln, wie sie etwa in der Baubranche bekannt sind. Sie regt die Individuen an, für das Lebenslange Lernen zu sparen und Freizeit bereitzustellen, ggf. Darlehen als Finanzierungsinstrument in Anspruch zu nehmen. Sie schlägt ferner ein Instrument vor, das insbesondere bisher bildungsabstinente Klein- und mittlere Unternehmen veranlassen soll, in das Lebenslange Lernen ihrer Mitarbeiter zu investieren. Sie erwartet, dass die Politik sich in Zukunft noch mehr als bisher in der Förderung von nachzuholenden Bildungsabschlüssen und von bisher vernachlässigten Zielgruppen engagieren wird. Auch die allgemeine Weiterbildung sollte noch breiter als in der Vergangenheit gefördert werden, sofern ein öffentliches Interesse daran geltend gemacht wird. Die Kommission fordert die Politik außerdem auf, das individuelle Bildungssparen zu fördern. Schließlich regt sie an, eine politische Kompetenzstruktur zu schaffen, welche die Effizienz der öffentlichen Verantwortung für Lebenslanges Lernen und der öffentlichen Mitfinanzierung optimieren hilft.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass die Umsetzung der Gesamtheit dieser Empfehlungen - die teilweise noch weiter entwickelt und konkretisiert werden müssen - zu einer deutlichen Erhöhung der Bildungsbeteiligung vor allem bisher bildungsferner Gruppen führen

wird. Der damit verbundene finanzielle Aufwand der Individuen selbst wie der Unternehmen und des Staates ist derzeit nur begrenzt abschätzbar. Er wird erheblich sein und kaum von heute auf morgen verwirklicht werden können. Bei aller Unsicherheit über den tatsächlichen Aufwand wie über die positiven Wirkungen des erforderlichen Perspektivenwechsels hin zu einer langfristigen Orientierung auf Lebenslanges Lernen ist die Kommission aber fest davon überzeugt, dass es sich bei dem entstehenden Aufwand um notwendige und hoch rentierliche Investitionen sowohl für die Menschen als auch für die Unternehmen und für Staat und Gesellschaft insgesamt handeln wird. Mit den Empfehlungen wird die Nachfragemacht der Individuen gestärkt, ohne die Planungssicherheit der Träger und Einrichtungen zu gefährden. Nachfrager wie Anbieter werden angesichts des zu erwartenden Strukturwandels flexibel auf neue Anforderungen eingehen können. Die Umsetzung der Empfehlungen wird vor allem dann gelingen, wenn der Implementationsprozess durch eine nachhaltige Marketingkampagne begleitet wird, die sich nicht nur auf den Staat, d.h. auf die Politik beziehen darf, sondern die auch an die Menschen selbst und an die Unternehmen adressiert sein muss und für die sich vor allem die Gut- und Bestqualifizierten in Wirtschaft und Gesellschaft einsetzen müssen.

5. Dokumentation der Kommissionstätigkeit

5.1 Kommissionssitzungen

Die Kommission ist zu insgesamt 24 zum Teil mehrtägigen Sitzungen zusammengekommen.

Im Rahmen der Kommissionssitzungen wurden folgende externe Experten angehört:

Dr. Manfred Tessaring und Burkart Sellin (European Centre for the Development of Vocational Training) zum Thema „Institutionalisierung des Lebenslangen Lernens in ausgewählten europäischen Staaten“.

Gerhild Brüning zum Thema „Benachteiligte in der Weiterbildung unter besonderer Berücksichtigung von Finanzierungsfragen“.

Philippe Méhaut (Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications) über Finanzierungsmechanismen für betriebliche Weiterbildung in Frankreich.

Dr. Edgar Sauter (ehemals Bundesinstitut für Berufsbildung) und Karlheinz Müller (Zentralverband der Elektroindustrie) zum Thema „Übergänge zwischen Erstausbildung und Weiterbildung“.

Henning Gade (Gesandter Botschaftsrat der Königlich Dänischen Botschaft) über „Lebenslanges Lernen in Dänemark“.

Kay Cheesman (Department of Skills and Workforce Development im Learning and Skills Council, Großbritannien) zu Stand und Erfahrungen mit Individual Learning Accounts in Großbritannien.

Gregory Wurzburg (OECD) zu „Financing Lifelong Learning - Issues and practice in the OECD area“.

Prof. Dr. Felix Büchel (Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Technische Universität und Freie Universität Berlin) und Prof. Dr. Markus Pannenberg (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Technische Universität Berlin) zum Thema „Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland –Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag“

Dr. Ingrid Drexel (Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung) zum Thema „Finanzierung der Weiterbildung in Frankreich und Bewertung der französischen Weiterbildungslandschaft aus deutscher Sicht“.

Michael Stark (Assistant Director of the Learning and Skills Council, Großbritannien) und Brian Stevens (Director of Finance and Education Services Ltd.) über „Berufliche Weiterbildung in Großbritannien und die Rolle von Finanzdienstleistern bei der Einrichtung von individuellen Bildungskonten“.

Dr. Hermann Quinke (Fraunhofer Institut Angewandte Informationstechnik) und Tobias Arens (Fraunhofer Institut Angewandte Informationstechnik) zur „Analyse bildungsbedingter Transfers“.

Günther Schmidt (Sozialkasse Gerüstbau) zum „Rahmenvertrag für das Gerüstbauerhandwerk“, der Regelungen zur Qualifizierung beinhaltet.

Anna Lynel (Schwedisches Wirtschaftsministerium) über den Planungsstand für Bildungsparkonten in Schweden.

Kari Rahkonen (Business Area Manager, Skandia) zu „Betriebliche Bildungsparkonten bei Skandia“.

Annelise Hauch (Referatsleiterin im dänischen Bildungsministerium) über „Lebenslanges Lernen in Dänemark unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Perspektive“.

Isidor Trompedeller (Amt für Weiterbildung, Bozen) über einen Modellversuch mit Bildungsgutscheinen in Bozen.

Prof. Dr. Silvio Goglio (Universita degli Studi di Trento, Dipartimento di Economia) über „Berufliche Weiterbildung in Italien“.

Toon Janssen (Niederländisches Bildungsministerium) und Cees Doets (Center for Innovation of Education and Training) über „Politprojekte mit Individual Learning Accounts und die Finanzierung Lebenslangen Lernens in den Niederlanden“.

Thomas Neugebauer (Daimler-Chrysler Services) und Jürgen Starke (Deutsche Telekom AG) zu Qualifizierungsregelungen in Betriebsvereinbarungen.

Dr. Hartmut Seifert (Hans Böckler Stiftung/ Abteilungsleiter im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut) über „Tarifliche Lernzeitvereinbarungen in Deutschland“.

Dr. Helmut Schröder (infas) zum Gutachten „Nichteilnahme an beruflicher Weiterbildung“.

Dr. Lutz Bellmann (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) zum Gutachten „Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland“

Dr. Uwe Grünewald (Bundesinstitut für Berufsbildung) zu „Befunde der Betriebserhebungen in der Europäischen Union“

Dr. Elisabeth M. Krekel und Dr. Günter Walden (Bundesinstitut für Berufsbildung) zum „Erhebungsdesign zur Infas-Studie über individuelle Kosten der beruflichen Weiterbildung“.

Dr. Reinhard Bahn Müller und Stefanie Fischbach (Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur) zu Ergebnissen der „Wissenschaftlichen Begleitforschung zur Weiterbildungsagentur im Bereich der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg“.

5.2 Von der Kommission vergebene Gutachten

Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland. L. Bellmann. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg, 2002

Ressourcen für die allgemeine Weiterbildung in Deutschland. P. Faulstich. Universität Hamburg. Hamburg, 2002

Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung. Motive, Beweggründe, Hindernisse. H. Schröder, S. Schiel, F. Aust. Institut für angewandte Sozialwissenschaften (infas). Bonn, 2003

Analyse bildungsbedingter Transfers in Deutschland. Untersuchung des Transfersystems anhand von Modellhaushalten. T. Arens, H. Quinke. Fraunhofer Institut Angewandte Informationstechnik, Forschungsgruppe MIKMOD. Sankt Augustin, 2003

Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland. Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag. F. Büchel, M. Pannenberg. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, DIW. Berlin, 2003

Lebenslanges Lernen für Ältere. Finanzielle Anreize und Ansätze. C. Barkholdt. Universität Dortmund, Institut für Soziologie, Lehrstuhl für soziale Gerontologie. Dortmund, 2003

Auswirkungen institutioneller Rahmenbedingungen auf das individuelle und betriebliche Qualifizierungsverhalten am Beispiel der Gesundheitswirtschaft. J. Hilbert. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen, 2003

Kostenschätzung zu den Empfehlungen. T. Arens, H. Quinke. Fraunhofer Institut Angewandte Informationstechnik, Forschungsgruppe MIKMOD. Sankt Augustin, 2003

Literaturverzeichnis

- Abrahamsson, K. (2000): Das Berufsbildungssystem in Schweden, CEDEFOP-Bericht, Luxemburg
- Ahlene E./ Dobischat, R. (2003): Betriebliche Weiterbildung benötigt veränderte Zeitreglements, in: Dobischat, R./ Seifert, H./ Ahlene, E. (Hrsg.): Integration von Arbeit und Lernen, Berlin, S. 149-187
- Andersson, R./ Jorsäter, M./ Gaete, M.O./ Olow, Y./ Olsson, A.-K., / Larsson, A.-Ch. (2000): Sweden 2000. A knowledge society, Halmstad
- Andersson, R. (2000): The financing of vocational education and training in Sweden. Financing portrait, CEDEFOP, Thessaloniki
- Anderson, T./ Metcalf, H. (2003): Modern Apprenticeship Employers: Evaluation Study, Department for Education and Skills (DfES) Research Report No. 417, London
- Althoff, H. (2002): Vertragslösungen und Ausbildungsabbruch. Berechnung der Lösungsraten in der Betrieblichen Berufsausbildung, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP) 31. Jg., H 3, S. 52 – 54
- Arens, T. (2004): Simulationsrechnungen zur Einführung eines Erwachsenenbildungförderungsgesetzes und eines staatlich geförderten Bildungssparens: Kostenschätzungen, unveröffentlichtes Gutachten, Sankt Augustin
- Arens, T./ Quinke, H. (2003): Bildungsbedingte öffentliche Transfers und Investitionspotenziale privater Haushalte in Deutschland, Gutachten für die Expertenkommission "Finanzierung Lebenslangen Lernens", Bielefeld
- Atkinson, D. (1999): The financing of vocational education and training in the United Kingdom, CEDEFOP, Thessaloniki
- Backes-Gellner, U. (1996): Betriebliche Bildungs- und Wettbewerbsstrategien im deutsch-britischen Vergleich, München
- Baethge, M./ Buss, K.-P./ Lanfer, C. (2003): Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Berufliche Bildung und Weiterbildung/ Lebenslanges Lernen. Bildungsreform Band 7, Berlin
- Balzer, C. (2001): Finanzierung der Weiterbildung, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Bonn
- Barkholdt, C. (2003): Lebenslanges Lernen für Ältere. Finanzielle Anreize und Ansätze, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“, Dortmund

- Barrett, A./ Hövels, B./ den Boer, P./ Kraayvanger, G. (1998): Exploring the returns to continuing vocational training in enterprises. A review of research within and outside of the European Union, Thessaloniki
- Barro, R. J. (2001): Human Capital and Growth, in: American Economic Review, Vol. 91, S. 12 - 17
- Bauer, F./ Groß, H./ Munz, E./ Sayin, S. (2002): Arbeits- und Betriebszeiten 2001. Neue Formen des betrieblichen Arbeits- und Betriebszeitmanagements, Ergebnisse einer repräsentativen Betriebsbefragung von finanziell gefördert durch das Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln
- Bauer, T. K. (2002): Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71. Jg., H. 2, S. 249-271
- Becker, W. (2002): Gesundheits- und Sozialberufe – wissen wir genug um über berufliche Reformen reden zu können?, in: Becker, W./ Meifort, B. (Hrsg.): Gesundheitsberufe: Alles „Pflege“ – oder was? Personenbezogene Dienstleistungsberufe - Qualifikationsentwicklungen, Strukturveränderungen, Paradigmenwechsel, Bielefeld, S. 9-42
- Behringer, F. (1999): Beteiligung an beruflicher Weiterbildung. Humankapitaltheoretische und handlungstheoretische Erklärung und empirische Evidenz, Opladen
- Behringer, F./ Jeschek, W. (1993): Zugang zu Bildung. Bildungsbeteiligung und Ausgaben für die Bildung. Entwicklungen im Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Strukturforschung des DIW, Nr. 139, Berlin
- Bellenberg, G./ Böttcher, W./ Klemm, K. (2001): Schule und Unterricht, in: Böttcher, W./ Klemm, K./ Rauschenbach, Th. (Hrsg.): Bildung und Soziales in Zahlen, Weinheim und München, S. 93-126
- Bellmann, L./ Düll, H. (2001): Die zeitliche Lage und Kostenaufteilung von Weiterbildungsmaßnahmen - Empirische Ergebnisse auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels, in: Dobischat, R./ Seifert, H. (Hrsg.): Lernzeiten neu organisieren, Berlin, S. 81-128
- Bellmann, L. (2002), Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland, Gutachten für die Expertenkommission "Finanzierung Lebenslangen Lernens" (Hrsg.), Bielefeld
- Bellmann, L. (2003): Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen, unveröffentlichtes Manuskript, Nürnberg
- Bellmann, L./ Leber U. (2003): Denn wer hat, dem wird gegeben, in: IAB Materialien Nr. 1, Nürnberg

- Benchmarking Deutschland (2001): Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin, Heidelberg
- Bender, S./ Rürup, B./ Seifert, W./ Sesselmeier, W. (2000): Migration und Arbeitsmarkt, in: Bade J.K./ Münz R.: Migrationsreport 2000. Fakten - Analysen - Perspektiven, Frankfurt, S. 59-83
- Bielinski, H./ Hartmann, J./ Pfarr, H./ Seifert, H (2003): Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen: Wahrnehmung und Wirklichkeit, in: Arbeit und Recht (AuR) 51. Jg., H. 3, S. 81-91
- Blanke, K./ Ehling, M./ Schwarz, N. (1996): Zeit im Blickfeld: Ergebnisse einer repräsentativen Zeitbudgeterhebung.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Stuttgart et al.
- Block, R. (2001): Nutzenerwartungen und Weiterbildungsbeteiligung. Eine empirische Skizze zum Erklärungswert des Nutzenkalküls für die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Essen
- Bock-Famulla, K. (2002): Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten, Gutachten im Auftrag der GEW, Bielefeld
- Bodenhöfer, H.J./ Riedel, M. (1998): Bildung und Wirtschaftswachstum, in: von Weizsäcker, R.J. (Hrsg.): Bildung und Wirtschaftswachstum, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd. 258, Berlin, S. 31-63
- Bolder, A./ Hendrich, W. (2000): Fremde Bildungswelten. Alternative Strategien lebenslangen Lernens, Studien zur Erziehungswissenschaft und Bildungsforschung 18, Opladen
- Bosch, G. (2000): Neue Lernkulturen und Arbeitnehmerinteressen. in: Arbeitsgemeinschaft Qualifikations-Entwicklungs-Management, (Hrsg.): Kompetenzentwicklung 2000: Lernen im Wandel - Wandel durch Lernen, Münster, S. 227-270
- Bosch, G. (2001): Der Zusammenhang von Arbeitszeit und Qualifikation, in: Dobischat, R./ Seifert, H. (Hrsg.): Lernzeiten neu organisieren: Lebenslanges Lernen durch Integration von Bildung und Arbeit, Berlin, S. 129-151
- Bosch, G. (2003): Bericht zu älteren Arbeitnehmern in Deutschland, in: Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Frühjahr 2003. Luxemburg, S. 89-101
- Bosch, G. (2004): Towards a new standard employment relationship in Western Europe? in: British journal of industrial relations 42. Jg., H. 4., London, im Druck

- Bosch G./ Heinecker P./ Kistler, E./ Wagner A. (2002): Aktueller und künftiger Fachkräftemangel und Fachkräftebedarf. Eine Analyse für die Bundesrepublik und das Land Berlin, Stadtbergen, Gelsenkirchen, Berlin
- Boström, A.K./ Boudard, E./ Siminou, P. (2001): Lifelong learning in Sweden. The extent to which vocational education and training policy is nurturing lifelong learning in Sweden, Luxemburg
- Braun, G (2000): Wissen als Basis regionaler Wettbewerbsfähigkeit, in: Braun, G./ Voigt, E. (Hrsg.): Regionale Innovationspotenziale von Universitäten. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung, H. 15, S. 7-40
- Brinckmann, H. (1994): Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Nashed, F./ Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S. 167-242
- Büchel, F./ Pannenberg, M. (2003): Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland – Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag, unveröffentl. Gutachten im Auftrag der Expertenkommission "Finanzierung Lebenslangen Lernens", Berlin
- Bullara, A. (2003): Berufliche Entwicklung von Erwachsenen und Weiterbildung: Integration des Weiterbildungsangebotes und Zertifizierung der Kompetenzen, Mai 2003
- Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt (2000): Sonder-Nr. Amtliche Nachrichten der BA (ANBA), Nürnberg
- Bund/ Länder-Unterarbeitsgruppe „Strukturreform der Ausbildungsförderung“ (1997): Bericht der Länder über die Ergebnisse der Expertenanhörung zu offenen Rechtsfragen, Entwurf vom 22.1.1997, Düsseldorf
- Bundesmann-Jansen, J./ Groß, H./ Munz, E. (2000): Arbeitszeit `99, Ergebnisse einer repräsentativen Beschäftigtenbefragung zu traditionellen und neuen Arbeitszeitformen in der Bundesrepublik Deutschland. Herausgeber: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln, Düsseldorf
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht in Deutschland, 2 Bände, Berlin, Bonn
- Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF (2000): Berufsbildungsbericht 2000. Bundesministerium für Bildung und Forschung Berlin, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF (2002): Grund- und Strukturdaten 2001/ 2002, Bonn

- Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF (2003): Berufsbildungsbericht 2003, Bonn
- Bundesministerium für Finanzen (2003): Finanzbericht 2002, Berlin
- Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Berlin
- Buttler, F./ Tessaring, M. (1993): Humankapital als Standortfaktor. Argumente zur Bildungsdiskussion aus arbeitsmarktpolitischer Sicht, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26. Jg., H. 4, S. 467-476
- CEDEFOP (1999): Das Berufsbildungssystem in Italien, Luxemburg
- Cheesman, K. (2002 a): Learning and Skills Council – Skills and Workforce Development, London
- Cheesman, K. (2002 b): An Overview of Learning Accounts in the United Kingdom, London
- Cohn, E./ Geske, T. G. (1990): Economics of Education, 3. Aufl., Oxford et al.
- Cordt, P. (2002): Das Berufsbildungssystem in Dänemark. Kurzbeschreibung. CEDEFOP Panorama Series 42, Luxemburg
- Däubler, W. (2003): Die neue Leiharbeit, Kritische Justiz 36. Jg., H. 1, S. 17-24
- Deutscher Industrie- und Handelstag (2000): Arbeitszeitflexibilisierung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Berlin
- Department for Education and Skills (DfES 2001): Statistics of Education: Education and Training Statistics for the United Kingdom, London
- Department for Education and Skills (DfES 2002): Statistics of Education: Education and Training Expenditure Since 1992-93, London
- Department for Education and Skills (DfES 2003): 21st Century Skills. Realising our Potential – Individuals, Employers, Nation. London
- Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2002): Volkshochschulstatistik 2002, Bonn
- Dobischat, R./ Seifert, H. (2001): Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten, in: WSI-Mitteilungen 54. Jg., H. 2, S. 92-101
- Dobischat, R./ Ahlne, E./ Seifert, H. (Hrsg.) (2001): Zeitpolitik und Lebenschancen - Problemlagen und empirische Ergebnisse zur Verbindung von Arbeiten und Lernen, Duisburg

- Dobischat, R./ Seifert, H./ Ahlne, E. (2003): Integration von Arbeit und Lernen, Erfahrungen aus der Praxis des lebenslangen Lernens, Berlin
- Dohmen D./ Klemm K./ Weiß M. (2004): Bildungsfinanzierung in Deutschland. Grundbegriffe, Rahmendaten und Verteilungsmuster, Frankfurt a.M.
- Drexel, I. (2001): Vor einer Angleichung des deutschen und des französischen Bildungssystems? – Kontrastierende Entwicklungstendenzen und ähnliche Destabilisierungstendenzen, in: Lutz, B. (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven von Arbeit. Deutsche Forschungsgemeinschaft, Ergebnisse aus dem Sonderforschungsbereich 333 der Universität München, S. 235-266
- Drexel I. (2003): Das System der Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Frankreich – Analyse und Schlussfolgerungen. Ein Gutachten im Auftrag von IG Metall und Ver.di, München
- Dubar, C. (2000): La formation professionnelle continue, Paris
- Eichhorst, W. (2002): Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland Aktuell, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh
- Eichhorst, W./ Profit, W./ Thode, E. (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Heidelberg
- Enquete-Kommission (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, „Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft“, Bundestagsdrucksache 14/ 8900, 03.06.2002
- Europäische Gemeinschaften (2004): Job, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen – Bericht der Taskforce Beschäftigung, Luxemburg
- Europäische Kommission (1998): Beschäftigungsleistung in den Mitgliedsstaaten, Bericht über die Entwicklung der Beschäftigungsquoten 1998, Luxemburg
- Europäische Kommission (2003): Indicators for Monitoring the 2003 Employment Guidelines, Brüssel
- European Foundation (2000): Third European Survey on Working Conditions, Dublin
- Ewerhart, G. (2003): Ausreichende Bildungsinvestitionen in Deutschland? Bildungsinvestitionen und Bildungsvermögen in Deutschland 1992 –1999, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 266, Nürnberg
- Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (2002) (Hrsg.): Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht, Bielefeld

- Färber, G. (2001): Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus, in: Die öffentliche Verwaltung, 54. Jg., H. 12, S. 485-496
- Faulstich, P. (2003): Weiterbildung, München
- Faulstich, P. (2004): Ressourcen der allgemeinen Weiterbildung in Deutschland, Gutachten für die Expertenkommission "Finanzierung Lebenslangen Lernens", Bielefeld
- Faulstich, P./ Zeuner, C. (1999): Erwachsenenbildung, Weinheim
- Faulstich, P./ Vespermann, P./ Zeuner, C. (2001): Regionale Kompetenznetzwerke und Kooperationsverbände im Bereich des lebensbegleitenden Lernens, EWI Report 23
- Faulstich, P./ Vespermann (2002): Zertifizierung von Weiterbildung am Beispiel von Angeboten im IT-Bereich, Weinheim und München
- Fell, H.-J./ Kuhn, F./ Dückert, Th./ Hajduck, A./ Hustedt, M./ Lührmann, A./ Scheel, Ch./ Schlauch, R./ Steenblock, R./ Vogel-Sperl, A. (2003): Innovationen. Mit neuen Produkten und Dienstleistungen neue Arbeitsplätze schaffen. AutorInnenpapier der Bundestagsabgeordneten von Bündnis 90/ Die Grünen, Berlin
- Feller, G./ Schade, H. J. (2002): Weiterbildungsanbieter und Kurse in Deutschland im Überblick, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP), 31. Jg., H. 1, S. 13–15
- Finegold, D. (1991): Institutional Incentives and Skill Creation: Preconditions for a High-Skill Equilibrium, in: Ryan, P. (Hrsg): International Comparisons of Vocational Education and Training for Intermediate Skills. London: S. 93-118
- Fitzenberger, B./ Speckesser, S. (2002): Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland. Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik?, Discussion paper No. 02-16, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim
- Fitzgerald, R./ Taylor, R./ LaValle, I. (2003): National Adult Learning Survey (NALS) 2002, Research Report 415, DfES, London
- Fongecif (2001): Ile de France. Rapport d'activité, Paris
- Forum Bildung (2001 a): Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im internationalen Wettbewerb, Bonn
- Forum Bildung (2001 b): Lernen – ein Leben lang. Vorläufige Empfehlungen und Expertenbericht, Bonn
- Frerichs, F./ Naegele, G. (1998): Strukturwandel des Alters und Arbeitsmarktentwicklung, in: Clemens, W./ Backes, G. (Hrsg.): Altern und Gesellschaft, Opladen, S. 237-256

- Frerichs, F./ Sczesny, C./ Michel, M./ Naegele, G./ Peter, G. (1998): Bewältigung des Demographischen Wandels in Nordrhein-Westfalen. Entwicklungen in der Arbeitswelt und Handlungsperspektiven für die nachberufliche Lebenswelt, Dortmunder Beiträge Zur Sozial- Und Gesellschaftspolitik, Bd. 14, Münster
- Frick R. J./ Wagner, G. G. (2001): Deutsche Sprachfähigkeit und Umgangssprache von Zuwanderern, in: DIW-Wochenbericht 68. Jg., H. 24, Berlin, S. 365-367
- Friedman, M. (1974): Die Rolle des Staates im Erziehungswesen, in: Hegelheimer, A. (Hrsg.) Texte zur Bildungsökonomie, Frankfurt-Berlin-Wien, S. 180 ff.
- Fuchs, J./ Thon, M: (1999): Potenzialprojektion bis 2040. Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften. IAB-Kurzbericht, Nr. 4
- Gade, H.-H. (2001): Reform der beruflichen Bildung und Lebenslanges Lernen in Dänemark, in: Herzberg, G./ Kunkel-Weber, I./ Timmermann, R./ Tremel, F./ Werneke, F. (Hrsg.): Bildung schafft Zukunft. Über die Perspektive von Bildung, Beruf und Beschäftigung, Hamburg, S. 59-68
- Gieseke, W./ Lenz, W./ Meyer-Dohm, P. / Schlutz, E./ Timmermann D. 1997: Evaluation der Weiterbildung – Gutachten, Soest
- Grabka M./ Kirner E. (2002): Einkommen von Haushalten mit Kindern. Finanzielle Förderung auf erste Lebensjahre konzentrieren, in: DIW-Wochenbericht 69. Jg., H 32
- Grünewald, U./ Moraal, D./ Schönfeld, G. (Hrsg.)(2003): Betriebliche Weiterbildung in Deutschland und Europa, Bielefeld
- Haak, C. (2003): Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben: Ein deutsch-dänischer Vergleich, Berlin
- Hahne, K. (1999): Weiterentwicklung des auftragsorientierten Lernens im Handwerk durch Lernortkooperation mit Auftragsstypen-Leitfäden, in: Jenewein, K. (Hrsg.), Lernen und Arbeiten in der dualen Berufsbildung, Bremen, S. 201-226.
- Hansen, M. H. (1999): The financing of vocational education and training in Denmark. Financing portrait, Thessaloniki
- Hanushek, E./ Kimko, D. D. (2000): Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations, in: American Economic Review, Vol. 90, S. 1184 - 1208
- Heid, H. (2000): Chancengleichheit unter den Bedingungen sozialer Ungleichheit, Die Deutsche Schule, 92. Jg., 6. Beiheft, S. 87-92
- Heidemann, W. (1999): Betriebliche Weiterbildung, Düsseldorf

- Hell, H./ Marcone, M./ Zeppa, A. (2002): Die berufliche Weiterbildung in Südtirol, AFI/ IPL Dokumentation 19, Bozen
- Heublein U./ Schmelzer R./ Sommer D./ Spangenberg H. (2002): Die Studienabbrecherquoten in den Fächergruppen und Studienbereichen der Universitäten und Fachhochschulen, HIS-Kurzinformation A 5, Hannover
- Hilpert, M./ Kistler, E./ Wahse, J. (2000): Demographischer Wandel, Arbeitsmarkt und Weiterbildung, in: arbeit und beruf. Fachzeitschrift für die Aufgaben der BA, 51. Jg., H. 9, S. 253 ff.
- Hilbert, J./ Evans, M. (2003): Auswirkungen institutioneller Rahmenbedingungen auf das individuelle und betriebliche Qualifizierungsverhalten", unveröffentlichtes Gutachten, Gelsenkirchen
- Hillage, J./ Uden, T./ Aldridge, F./ Eccles, J. (2000): Adult Learning in England: a Review, IES Report 369, Brighton, Leicester
- Hochschul-Informations-System HIS (Hrsg) (2003): Ursachen des Studienabbruchs. Analyse 2002, HIS Nr. 163, Hannover
- Hochschul-Informations-System HIS (2002) (Hrsg.): Studienabbruchstudie 2002. Die Studienabbrecherquoten in den Fächergruppen und Studienbereichen der Universitäten und Fachhochschulen, HIS-Kurzinformation A5, Hannover
- Hönekopp, E. (2000): Ausländer auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland. Die Situation vieler ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland hat sich in den letzten Jahren unter dem Druck des Strukturwandels verschlechtert, in: Personalführung, 33 Jg., H. 5, S. 18-25
- Hönekopp, E. (2004): The Integration of Foreigners and Turks into the German Labour Market: Many Challenges, in: Kaya, A. (ed.) New Trends in Migration between Turkey and Germany, Istanbul Bilgi University, Istanbul 2004, im Druck.
- Huber, B./ Hoffmann, J. (2001): Der Tarifvertrag zur Qualifizierung in der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs, in: WSI-Mitteilungen 54. Jg., H.7, S. 464-466
- Hübner, W./ Wahse, J. (2001): Ältere Arbeitnehmer – ein Personalpolitisches Problem? In Kistler E. / Mendius, H.-G. (Hrsg.): Demografischer Strukturbruch und Arbeitsmarktentwicklung. Probleme, Fragen, erste Antworten SAMF-Jahrestagung 2001 Stuttgart, S. 68-86
- Hummelsheim, S./ Timmermann, D. 1998: Bildungsökonomie und Finanzierung der Erwachsenenbildung/ Weiterbildung, in: J. H. Knoll (Hrsg.): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung. Die UNESCO – Weltkonferenz für Erwachsenenbildung in Hamburg 1997, CONFINTEA V, Bd. 26. Köln, Weimar, Wien, S. 149-162

- Hunger, U. (2003), Vom brain drain zum brain gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration, Bonn
- Husemann, R./ Vonken, M. (2003): Zeitmuster von Lernzeiten, in: Dobischat, R./ Seifert, H./ Ahlne, E. (Hrsg.), Integration von Arbeit und Lernen, Berlin, S. 83-129
- Hujer R./ Wellner M. (2000): The Effects of public sector sponsored training on individual employment performance in East Germany, Discussion paper No. 141, IZA Bonn
- Institut für Mittelstandsforschung (Hrsg.) (2002): Mitarbeiterbeteiligung in Kleinen und Mittleren Unternehmen. Verbreitung, Effekte, Voraussetzungen. Bearbeitet von Backes-Gellner, U./ Kay, R./ Schröer, A/ Wolff, K., Bonn
- Ioannidou, A./ Messe, A./ Pehl, K./ Reitz, G (2004): Weiterbildungsstatistik im Verbund 2002. Projekt Weiterbildungsstatistik, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Bonn
- Investors in People UK (2002): An Introduction to Investors in People, IIP 64, London
- Institut der Deutschen Wirtschaft, iwd (1996): Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft , 44/ 1996
- Institut der Deutschen Wirtschaft, iwd (2000): Berufsausbildung. Zu viele werfen das Handtuch, 32/ 2000, S. 3
- Institut der Deutschen Wirtschaft, iwd (2002): Studienabbrecher. Die Puste ausgegangen, 49/ 2002, S. 3
- Institut der Deutschen Wirtschaft, iwd (2003): Bildungsabbrecher: Viele Unvollendete, 30/ 2003, S. 3
- Jahn, Elke J. (2002): Leiharbeit auf dem Prüfstand: Brückenschlag mit PSA kann gelingen, in: IAB-Materialien, Nr. 4, S. 7-9
- Jansen, S. (2003): Tax Treatment – Comparison of tax expenditures and tax treatment of post-initial learning activities in Austria, Finland and the Netherlands, in: OECD (Hrsg.): Financing Lifelong Learning, Workshop 3 – Tax Policy and Lifelong Learning, Bonn
- Jeschek, W./ Schulz, E. (2003): Bildungsbeteiligung von Ausländern. Kaum Annäherung an die Schul- und Berufsabschlüsse von Deutschen, in: DIW-Wochenbericht 70. Jg., H. 39
- Kailer, N./ Scheff, J.(2001): Ansätze zur Verbesserung der Innovations- und Strategieorientierung kleiner und mittlerer Unternehmen, in: Grundlagen der Weiterbildung, 12. Jg., H. 3, S. 107-109

- Keep, E. (1991): The Grass Looked Greener – Some Thoughts on the Influence of Comparative Vocational Training Research on the UK Policy Debate, in: Ryan, P. (Hrsg.): International Comparisons of Vocational Education and Training for Intermediate Skills. London, S. 23 –46
- Kistler, E./ Huber, A. (2001): Entlastet die demographische Entwicklung den Arbeitsmarkt nachhaltig? – Kein Licht am Ende des Tunnels, in: Kistler, E./ Mendius, H. G. (Hrsg.), Demographischer Strukturbruch und Arbeitsmarktentwicklung. Probleme, Fragen, erste Antworten, SAMF-Jahrestagung 2001, Stuttgart, S. 48-67
- Kistler, E./ Hilpert, M. (2001): Auswirkungen des demographischen Wandels auf Arbeit und Arbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4, S. 5 - 13
- Kleinhenz, G. (2002): Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit?, in: IAB Materialien Nr. 3/ 2002, S. 4-5
- Kohaut S. (2002): Standort Deutschland. Innovationsschwäche nicht mehr zu übersehen, in: IAB Materialien, Nr. 3
- Koller, B./ Plath, E. (2001): Qualifikation und Weiterbildung älterer Arbeitnehmer, in: Arbeitsmarktrelevante Aspekte der Bildungspolitik, BeitrAB 245, Nürnberg, S. 63 -95
- Koring C. (2002): Personalentwicklung als ein Erfolgsfaktor für den optimalen Fachkräfteeinsatz älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Diplomarbeit, Bielefeld
- Kraus F./ Puhani, P./ Steiner V. (1999), Employment effects of publicly financed training programs – The East German Experience, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 219, 1+2, S. 216-248
- Kruse, A. (2001): Der Beitrag der Erwachsenenbildung zur Kompetenz im Alter, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 4. Jg., H. 4, S. 555-575
- Kruse, A./ Maier, G. (2002): Höheres Erwachsenenalter und Bildung, in: Tippelt, R. (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung, Opladen, S. 529-544
- Kruse, A./ Rudinger, G. (1997): Leistung und Lernen im Erwachsenenalter und Alter, in: Weinert, F. E./ Mandl, H. (Hrsg.): Enzyklopädie der Psychologie – Pädagogische Psychologie: Psychologie der Erwachsenenbildung, Göttingen, S. 46-77
- Kucera, K. M./ Bauer, T. (2000): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?, Bern
- Kultusministerkonferenz (2002): Anrechnung von außerhalb des Hochschulwesens erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten auf ein Hochschulstudium. Beschluss vom 28.06.02, Bonn

- Kultusministerkonferenz (2003): „Synoptische Darstellung der in den Ländern bestehenden Möglichkeiten des Hochschulzugangs für beruflich für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung auf der Grundlage hochschulrechtlicher Regelungen. – Stand März 2003“, Bonn
- Kultusministerkonferenz (2003 a): Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1993 – 2000. Dokumentation Nr. 171, Bonn
- Kuwan, H./ Thebis, F./ Gnahs, D./ Sandau, E./ Seidel, S. (2003): Berichtssystem Weiterbildung VIII, Bonn
- Lechner M. (2000): An evaluation of public-sector-sponsored continuous vocational training programs in East Germany, *The Journal of Human Resources* , Vol. 35, No. 2, S. 347-375
- Lenske, W. (1988): Qualified in Germany. Ein Standortvorteil für die Bundesrepublik Deutschland, Köln
- Lenske, W./ Werner, D. (2001): Fachkräftebedarf, Fachkräftemangel und Lösungsansätze. Die IW-Frühjahrsbefragung zu Ausbildung und Beschäftigung, Köln
- Lichtenberger, Y./ Méhaut, P. (2001): Les enjeux d'une refonte de la formation professionnelle continue – bilan pour un futur (<http://www.cereq.fr/cereq/bilanfpc/bilanfpc.html>)
- Lindeperg, G. (2000): Die Akteure im Bereich der Berufsbildung: ein Neuanfang, CEDEFOP Info Nr. 1, Thessaloniki
- Livre, B. (1999): La formation professionnelle – Diagnostics, défis et enjeux. Secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle. (http://www.centre-info.fr/maq100901/ressources/dossiers/livre_blanc.htm)
- Maurice, M./ Sellier, F./ Silvestre, J.-J. (1982): Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne, Paris
- Meager, N. (1998): Evaluation von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Langzeitarbeitslose, in: Beschäftigungsobservatorium MISEP Maßnahmen Nr. 62, Berlin, S. 38-47
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (2003): Projet de Loi de Finances 2003, (<http://alinee.finances.gouv.fr/budget/plf2003/jaunes03/0881.pdf>)
- Meine, H./ Schwitzer, H. (2001): Das IG-Metall-Tarifsystem für das Volkswagen-Projekt 5000 x 5000, in: WSI-Mitteilungen 54. Jg., H. 9, S. 580-582
- Merle, V./ Lichtenberg, Y. (2001): Formation et éducation tout au long de la vie, 1971 – 2001: deux réformes, un même défi. In: Formation Emploi 76, Marseille, S. 169-190

- Munz, S./ Ochel, C. (2001): Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit, München
- Musgrave, R. A. (1959): A Theory of Public Finance, New York u.a.
- Nagel, B. (2004): Recht in der Weiterbildung, in: Krug, P./ Nuissl, E. (Hrsg.): Rechtshandbuch Weiterbildung, Neuwied, im Druck
- Neitzert, M. (2003): Sind wir bald die Dummen im globalen Innovationswettbewerb?, in: Informationsdienst Wissenschaft vom 31.10.2003, S. 1-2
- Neu, P. C. (2003): Öffentliche Verantwortung ad? Die staatliche Förderung der Erwachsenenbildung in den Ländern, in: Erwachsenenbildung. Vierteljahresschrift für Theorie und Praxis, 49. Jg., H. 1, S. 8-10
- Nicoletti G./ Scarpetta S. (2002): Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, in: Economics Department Paper No. 347, OECD, Paris
- Oates, W.E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 1120-1149
- OECD (2001 a): Thematic review on adult learning. Sweden, Paris
- OECD (2001 b): Wirtschaftsausblick Nr. 70, Kapitel V. Humankapitalinvestitionen in Form von weiterführender Bildung und Ausbildung, Paris, S. 189-211
- OECD (2002): Education at a Glance 2002, Paris
- OECD (2003 a): Economic Outlook 1, Paris
- OECD (2003 b): The Policy Agenda for Growth. An Overview of The Sources of Economic Growth in OECD Countries, Paris
- OECD (2003 c): Education at a Glance/ Bildung auf einen Blick 2003, OECD-Indikatoren, Paris
- Olson, M. Jr. (1969): The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Vol. 59, S. 479-487
- Palacios, M. (2003): Options for financing lifelong learning, World Bank Policy Research Paper 2994, March 2003, Washington DC
- Picot, A./ Wolff, B. (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: »Lean Management« im öffentlichen Sektor?, in: Naschold, F./ Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S. 51-120

- Preis, U./ Gotthardt, M. (2001): Das Teilzeit- und Befristungsgesetz, in: Der Betrieb, 54. Jg. H. 3, S. 145-152
- Prognos (2002): Prognos Deutschland Report 2002 – 2020, Basel
- Rabe B. (2000): Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik – Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande, Wissenschaftszentrum Berlin, FS 00-208
- Raggat, P. (1991): Quality Assurance and NVQs, in: Raggat, P./ Unwin, L. (Hrsg.): Change and Intervention: Vocational Education and Training, London, S. 61-80
- Reichard, C./ Harms, J. (2003) (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends, Baden-Baden
- Rohlmann, R. (1997): Finanzierung der Weiterbildung im Ländervergleich, Soest
- Schäfer, C. (2001): Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1999/ 2000 im Überblick, in: WSI Mitteilungen 54. Jg., H. 2, S. 65-75
- Schietinger, M. (2003): Die Insolvenzsicherung von Arbeitszeitguthaben: Arbeitsmaterialien für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aus Arbeitszeitberatung, Verbänden und Gewerkschaften. Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Schmid, G. (2001): "Internationale Erfahrungen mit Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik", in: Steiner, V./ Wolff, H. (Hrsg.), Mismatch am Arbeitsmarkt - Was leistet die Arbeitsmarktpolitik?, Münster, S. 91-142.
- Schröder, H./ Schiel, S./ Aust, F (2004): Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung. Motive, Beweggründe, Hindernisse, Gutachten für die Expertenkommission "Finanzierung Lebenslangen Lernens", Bielefeld
- Schumacher, D./ Legler H./ Gehrke B. (2003 a): Gute Position Deutschlands bei forschungs- und wissensintensiven Produkten gefährdet, in: DIW-Wochenbericht 70. Jg., H. 31
- Schumacher D./ Legler H./ Gehrke B. (2003 b): Mehr Wachstum durch langfristig angelegte Innovationspolitik, in: DIW-Wochenbericht, 70. Jg., H.31
- Secretary of State of Education and Skills (2003): 21st Century Skills. Realising our Potential. Individuals, Employers, Nation. Presented to Parliament by the Secretary of State of Education and Skills by Command of her Majesty, London
- Seifert, H. (2001): Lernzeitkonten für Lebenslanges Lernen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

- Seifert, H. (2003): Strukturen von Arbeits- und Lernzeiten sowie Ansätze für Lernzeitkonten, in: Dobischat, R./ Seifert, H./ Ahlne, E.(Hrsg.): Integration von Arbeit und Lernen, Berlin, S. 47-82
- Senker, P. (1992): Notes on the British Vocational Qualification System, Sussex
- Sheldrake, J./ Vickerstaff, S. (1987): The History of Industrial Training in Britain, Aldershot
- Söhn, H. (2002): Berufsausbildungskosten und Fortbildungskosten – Erststudium/ Erstausbildung, Zweitstudium/ Zweitausbildung, Umschulung; in: Steuer und Wirtschaft, 79. Jg., H. 2, S. 97 ff.
- Soete B./ Stephan A. (2003): Nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum durch Innovationen: Die Rolle von kleineren und mittleren Unternehmen, in: DIW Wochenbericht, 70. Jg, H. 38
- Solmon, L. C./ Fagnano, C. L. (1995): Benefits of Education, in: Carnoy, M. (Hrsg.): International Encyclopedia of Economics of Education, 2. Aufl., Oxford et al., S. 114 - 125
- Stadler M. (2003): Bildung, Innovationsdynamik und Produktivitätswachstum, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript für das 33. Wirtschaftswissenschaftliche Seminar Otto-beuren „Bildung“
- Statistisches Bundesamt: (2002): 19 Jahre Erwerbsleben in Deutschland. Zeitreihen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung 1991 – 2001. Bd. 1 – Allgemeiner Teil, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Presseexemplar, Wiesbaden
- Steiner V./ Hagen T. (2000): Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Endbericht an das Bundesministerium für Finanzen, ZEW, Mannheim
- Stroka, W. (2002 a): Internationales Monitoring „Lernkultur Kompetenzentwicklung – Lernen in Weiterbildungseinrichtungen, 1. Statusbericht, Leipzig
- Stroka, W. (2002 b): Internationales Monitoring „Lernkultur Kompetenzentwicklung – Lernen in Weiterbildungseinrichtungen, 2. Statusbericht, Leipzig
- Taskforce Beschäftigung (2003): Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen, Brüssel
- Terrot, N. (1983): Histoire de l'éducation des adultes en France, Paris

- 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
- Trappeiner, G./ Trompedeller, I. (1998): Experiment „Bildungsgutschein“, Erfahrungen in Südtirol, Bozen
- Twining, J. (1994): Vocational education and Training in the United Kingdom, CEDEFOP Länderberichte, Luxembourg
- Twining, J. (2000): Vocational education and Training in the United Kingdom, CEDEFOP Länderberichte, 2. Aufl., Luxembourg
- Uhe, E./ Dehnbostel, P. (2002): Verbünde und Netzwerke als moderne Lernortssysteme in der beruflichen Bildung, in: Berufsbildung, 56. Jg., H. 75, S. 4
- Verry, D. (2003): Training Loans – some generell issues and British experience, in: Dohmen, D., Cleuvers, B. A. (Hrsg.): Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen, Bielefeld, S. 159-188
- De Virville, M. (1996) : Rapport de Michel de VIRVILLE sur la formation professionnelle. La Documentation Française
- Wagner, A (1995): Teilnahme am Bildungsurlaub, Düsseldorf
- Walder, M./ Sommer, J. (1997): Bericht zur Studie „Weiterbildung und das individuelle Weiterbildungsverhalten der Südtiroler Bevölkerung auf Basis von Bildungsgutscheinen“, Bozen
- Wank, R. (2003): Der Richtlinienvorschlag der G-Kommission zur Leiharbeit und das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht (NZA), 20. Jg. H. 1, S. 14-23
- Weiß, R. (2000): Wettbewerbsfaktor Weiterbildung. Ergebnisse der Weiterbildungserhebung der Wirtschaft, Köln
- Weißhuhn, G. (2001): Gutachten zur Bildung in Deutschland, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Bonn
- Wellisch, D. (2000): Theory of Public Finance in a Federal State, Cambridge
- Wellisch, D. (2003): Der Einfluss der Unternehmensbesteuerung auf die Vorteilhaftigkeit von Arbeitszeitkonten; in: Steuer und Wirtschaft, 80. Jg., H. 3, S. 250 f
- Wessner, M. (2004): Von der Lernplattform zum Lernen - Individuelles, betreutes und gemeinsames Lernen, Vortrag im Trainerforum auf der Learntec-Messe in Karlsruhe vom 10.-13.2.2004

- Willich, J./ Minks, K.-H./ Schaeper, H. (2002): Was fördert, was hemmt die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung? Die Rolle von Familie, Betrieb und Beschäftigungssituation für die Weiterbildung von jungen Hochqualifizierten, HIS-Kurzinformation A 4, Hannover
- Wingens M./ Sackmann R./ Grotheer M. (2000): Berufliche Qualifizierung für Arbeitslose. Zur Effektivität AFG-finanzierter Weiterbildung im Transformationsprozess, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS), Jg. 52, H. 1, S. 60-80
- Woodhall, M. (1995): Returns to Education, in: M. Carnoy (Hrsg). International Encyclopedia of Economics of Education, 2. Auflage, Oxford, New York, Tokyo et. al., S. 24–28
- Zink, A. et al. (1985): Bildungssparen – Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Karlsruhe
- Zwanziger, B. (2001): Kommentar 3 zu § 10 Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBefG), in: Kittner, M./ Däubler, W./ Zwanziger, B.: Kündigungsschutzrecht, 5. Aufl., Frankfurt a.M.
- Zymek, B. (2000): Re-Partikularisierung des Bildungssystems? Historische Anmerkungen zu aktuellen Strategien der Schulreform, in: Schlömerkemper, J. (Hrsg.): Differenzen über die politische und pädagogische Bedeutung von Ungleichheiten im Bildungswesen. (Hans-Georg Herrlitz zur Emeritierung gewidmet) Die Deutsche Schule, 92. Jg, 6. Beiheft, S. 6-21.

Internetseiten

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, ines-Datenbank zu Italien:

<http://www.dipf.de/ines.htm>

Statistisches Bundesamt: DeStatis: <http://www.destatis.de/cgi-bin/printview.pl>

The Swedish National Council of Adult Education: <http://www.folkbildning.se>

http://idw-online.de/public/zeige_pm.html?pmid=74942

<http://www.fraunhofer.de/german/events/exhibitions/index.html>

[http://www.mwa.nrw.de/archiv/download/material/Insolvenzversicherung von Arbeitszeitguthaben.pdf](http://www.mwa.nrw.de/archiv/download/material/Insolvenzversicherung_von_Arbeitszeitguthaben.pdf)

http://www.BAfl.de/template/asylstatistik/content_antragszahlen_01_teil2.htm vom 01.03.2004.

<http://www.interesseberuf.de>

<http://www.iwwb.de>

<http://www.studienabbrecher.com>

[http://www.bmi.bund/dokumente/ Pressemitteilung/ ix_87208htm.](http://www.bmi.bund/dokumente/Pressemitteilung/ix_87208htm)

<http://www.kmk.org/hschule/Synopse2003.pdf>

Anhang

Der Deutsche Bundestag hat auf Antrag der Koalitionsfraktionen (BT-Drucksache 14/2905 vom 14.03.2000) und auf Grundlage der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (BT-Drucksache 14/3730 vom 03.07.2000) mit Beschluss vom 06.07.2000 (Plenarprotokoll 14/114, S. 10814) die Bundesregierung aufgefordert, eine Expertenkommission einzusetzen. Die Bundesregierung hat daraufhin eine unabhängige Kommission unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Dieter Timmermann und den Mitgliedern Prof'in Dr. Gisela Färber (stellv. Vors.), Prof'in Dr. Uschi Backes-Gellner, Prof. Dr. Gerhard Bosch und Prof. Dr. Bernhard Nagel berufen, die sich am 23. Oktober 2001 konstituiert hat. Der Auftrag der Expertenkommission "Finanzierung Lebenslangen Lernens" ist nachstehend abgedruckt:

Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“

Das kommende Jahrzehnt ist von einem Paradigmenwechsel geprägt, der Lebenslanges Lernen zu einem der entscheidenden Faktoren einer nachhaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung macht. Wir leben und arbeiten in einer vernetzten Welt. Die Arbeitsplätze von morgen unterliegen einem schnellen Wandel, der als Folge der Digitalisierung und globalen Kommunikation ständig neue Anforderungen an die Menschen in Beruf und sozialem Umfeld stellt. Die häufig auch höheren Anforderungen finden im Erwerbsleben ihre Ausprägung in dem wachsenden Erfordernis nach Eigenverantwortlichkeit und Teamarbeit, Orientierungsnotwendigkeit und Leistungsfähigkeit, auch in virtuellen Unternehmen und Organisationen, sowie in der Notwendigkeit, komplexe Systeme selbstständig und flexibel zu steuern.

Diese Anforderungen machen Lebenslanges Lernen unverzichtbar. Sie bergen außerdem - auch durch den Einsatz neuer Medien - die Gefahr der Ausgrenzung von Benachteiligten bzw. bildungsfernen Gruppen in sich. Um die Bildungsbereitschaft aller gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen zu fördern und ihre Teilhabe an Bildungsangeboten zu gewährleisten, ist es notwendig, ein tragfähiges Gesamtkonzept Lebenslangen Lernens zu entwickeln. Darin bauen alle Teilelemente - vom Kindergarten über die Schule sowie die Hochschule oder berufliche Bildung bis hin zu Weiterbildungsmaßnahmen - aufeinander auf.

Die Förderung der Bildungsbereitschaft im umfassenden Sinne dient nicht nur der Beschäftigungsfähigkeit, sondern auch der Persönlichkeitsentwicklung für die Gestaltung der Zivilgesellschaft und der Bewältigung des Strukturwandels.

Angesichts der Unsicherheit über die tatsächliche Entwicklungsrichtung und -dynamik müssen neue Strategien entwickelt werden, die zu einem tragfähigen Gesamtkonzept führen. Neu zu überdenken sind -- neben den pädagogischen Konzepten - vor allem die Finanzierungsoptionen und -elemente. Die Kommission soll sich abzeichnende Entwicklungstrends in einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive zu einzelnen Szenarien bündeln. Dabei hat sie die wahrscheinlichsten Veränderungen hinsichtlich der Anforderungen, der Formen und des Finanzierungsbedarfs für lebenslanges Lernen zu beschreiben und in ihren Konsequenzen zu analysieren.

1. Dabei sind folgende Ziele einzubeziehen:

- Erhöhung der Bildungsbeteiligung in Deutschland,
- Schaffung von Anreizen für lebenslanges Lernen,
- Förderung aller Begabungen.

Vor dem Hintergrund der relevanten bildungspolitischen Ziele und der folgenden unbestrittenen Ausgangspunkte:

- Erhalt breiter, fundierter Grundbildung in Berufsbildung und Hochschule, die im internationalen Vergleich möglichst attraktiv ist,
- Bildung zur mündigen Bürgerin/zum mündigen Bürger und zur Bewältigung des Strukturwandels in Gesellschaft und Arbeitsmarkt,

sind hierzu verknüpft mit den Szenarien eine Bestandsaufnahme, eine Zielableitung sowie Modellrechnungen und deren Bewertung erforderlich.

2 Die Bestandsaufnahme für die Bundesrepublik Deutschland soll neben einer Darstellung von Bildungsangeboten, Nachfrage und Beteiligung auf gesamtstaatlicher Ebene folgende Elemente enthalten:

- Regionale Verteilung,
- Geschlechtsspezifische Verteilung (hohe Bildungsbeteiligung von Mädchen und Frauen – dagegen geringe Erwerbsbeteiligung),
- (Sozial)benachteiligte/einkommensschwächere Gruppen,
- Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten,
- Bildungsbeteiligung bei unsteter Beschäftigung (Rückkehrer/-innen, (Langzeit-) Arbeitslose).
- Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Bildungsbeteiligung,
- Beteiligung Älterer.

- Wirksamkeit/ Wirkung für den Arbeitsmarkt (gegebenenfalls. unter Zuhilfenahme der Analyse von Lebensverläufen).

Im Mittelpunkt dieser Bestandsaufnahme muss die Darstellung der gegenwärtigen Finanzierungsströme unter Berücksichtigung der steuer-, unterhalts- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen stehen.

Relevante Entwicklungen in ausgewählten Staaten sollen zu Vergleichszwecken herangezogen werden. Dabei sind EU-Mitgliedstaaten wie auch andere Industriestaaten einzubeziehen.

3 In den Szenarien sollen mindestens die nachstehenden Komplexe behandelt werden:

Entwicklung/ Anforderungen des Arbeitsmarktes

- rasche Einführung und Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken in nahezu allen Bereichen des Arbeitslebens,
- Wandel der Betriebsstrukturen und Organisationsformen mit wachsenden Kooperations- und Innovationserfordernissen,
- neue Typen von Arbeits- und Beschäftigungsformen mit unterschiedlichen flexiblen Zeit- und Vertragsstrukturen,
- Wandel der Erwerbsorientierungen der Individuen in Richtung zu mehr Selbstständigkeit, Partizipation und Eigenverantwortlichkeit.

„Realistische“ organisatorische Modelle für lebenslanges Lernen bei Erwerbstätigen

- Sabbaticals – Arbeitsplatzgarantie,
- Lernzeitkonten - sind dabei Erwerbstätige mit unsteter Erwerbsbiographie benachteiligt,
- Wechselnde Phasen von Arbeiten und Lernen,
- Rückkehr nach Unterbrechung der Erwerbstätigkeit - Lernen „an sich“ oder für einen konkreten Arbeitsplatz,
- Berufsbegleitendes Lernen,
- Eröffnung des informellen Lernens/der Kompetenzentwicklung durch die Arbeitsorganisation.

Lebenslanges Lernen für Nicht-Erwerbstätige

- Was erhält den Impuls zu LLL, wenn der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit als „individueller Motivator“ ausfällt?

- Wie kann die sich entwickelnde Schere der Kompetenzentwicklung zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen geschlossen werden, wenn Lernen zunehmend informell und formell am Arbeitsplatz stattfindet?
- Job-Rotation und andere Formen der Weiterbildung.

Soll/darf es „endliche“ Lernansprüche hinsichtlich Lernzeit und Finanzierung geben?

- Sollen z. B. Personen mit längerer Erstausbildung wie etwa einem Studium weniger garantierte Lernzeitanforderungen für anschließende Weiterbildung erhalten oder soll der 'Anspruch' unabhängig von der Dauer der Erstausbildung sein?
- Sollen allen Personen gleiche finanzielle Ansprüche oder Ansprüche in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit/ Einkommenssituation gewährt werden (Kindergeldmodell versus BAföG-Modell)?
- Soll es zielgruppenbezogene Förderung geben?
- Welche Bildungsaktivitäten sollen förderfähig sein?
- Soll es eine Förderung von Auslandsaufenthalten geben?

Erwerb von Berechtigungen durch lebenslanges Lernen

- beim Zugang zu weiterführender Bildung,
- beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

Rolle der Finanzierungsart (direkte Leistungen plus steuer-/ unterhalts-/ sozialrechtliche Rahmenbedingungen) im Verhältnis zu anderen Faktoren bei der Schulwahl, Berufswahl, Studierneigung und Bereitschaft zu lebenslangem Lernen

- Chancen auf dem Arbeitsmarkt,
- gesamtgesellschaftliches bildungsfreundliches „Klima“,
- Bildungsbarrieren außerhalb der Finanzierbarkeit,
- Durchlässigkeitsschranken (Müssen Bildungswege modifiziert werden - wenn man die Zahl der Studierenden erhöhen will, muss dies nicht notwendigerweise über das Abitur erfolgen, sondern der Zugang zum Studium durch beruflich Qualifizierte müsste selbstverständlicher werden),
- Beteiligung an Weiterbildung und selbstgesteuertes informelles und formelles Lernen.

Entwicklung von Vorschlägen vor dem Hintergrund der Szenarien für die Finanzierungs- / Regulierungs- und Administrationsstrukturen (Bund/ Länder; auf Bundesebene ver-

schiedene Zuständigkeiten, etwa Finanzierung der Weiterbildung aus Beitragsmitteln der Bundesagentur für Arbeit; BAföG, AFBG; Steuerleistungen; Familienleistungsausgleich)

- staatliche Einkommenssubvention, direkte Finanzierungsleistungen entweder an Nachfrager oder Anbieter (Stärkung des Individuums als Nachfrager) oder Anbietersubvention (Leistungsschwache müssen sich zu erkennen geben),
- Finanzierungsbeiträge durch Individuen - Verpflichtung zur LLL-Vorsorge oder steuerliche Anreize (Bildungssparen als Rentenmodell versus Vermögensbildungsmodell - ab wann? (Zahlung durch die Eltern bei Geburt oder bei Beginn der eigenen Erwerbstätigkeit),
- Staatlicher Finanzierungsfonds,
- Fondsbeiträge durch öffentliche und private Arbeitgeber,
- Finanzierungsmix aus individuellen, staatlichen und Arbeitgeber-Leistungen.