

Carolin Balzer, Ekkehard Nuisl (Hrsg.)

Finanzierung Lebenslangen Lernens

DIE-Forum 1999

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung

Online im Internet:

URL: http://www.die-bonn.de/espid/dokumente/doc-2000/balzer00_03.pdf

Dokument aus dem Internetservice [texte.online](http://www.die-bonn.de/publikationen/online-texte/index.asp) des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung

<http://www.die-bonn.de/publikationen/online-texte/index.asp>

Abstract

Carolin Balzer, Ekkehard Nuisl (Hrsg.) (2000): Finanzierung Lebenslangen Lernens

Ansätze und Lösungsstrategien von Finanzierungsproblemen der Weiterbildung bekommen im Zusammenhang des lebenslangen Lernens prinzipielle Bedeutung für die Zukunft. Auf dem zweiten DIE-Forum im Dezember 1999 wurden die Probleme der Bewertung von Weiterbildung, der unterschiedlichen Gerechtigkeitsprinzipien und Finanzierungsmodelle von unterschiedlichen Perspektiven her analysiert: Ein spannender Überblick über eine folgenreiche Fragestellung.

Carolin Balzer/Ekkehard Nuisl (Hrsg.)

Finanzierung lebenslangen Lernens



Herausgebende Institution

Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) ist eine Einrichtung der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL), der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern. Als wissenschaftliches Serviceinstitut vermittelt es zwischen Forschung und Praxis der Erwachsenenbildung.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Finanzierung lebenslangen Lernens / [Hrsg. Institution:
Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE)],
Carolin Balzer/Ekkehard Nuissl (Hrsg.).
Bielefeld : Bertelsmann, 2000
ISBN 3-7639-1806-X

Verlag:
W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG
Postfach 10 06 33
33506 Bielefeld
Telefon: (0521) 9 11 01-11
Telefax: (0521) 9 11 01-19

Bestell-Nr.: 81/0074

© 2000 W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld
Satz: Grafisches Büro Horst Engels, Bad Vilbel
Herstellung: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld
ISBN 3-7639-1806-X

Inhalt

Vorbemerkungen	5
<i>Prof. Ekkehard Nuisl von Rein</i>	
Einleitung	7
<i>Carolin Balzer</i>	
Begrüßung	12
<i>Prof. Ekkehard Nuisl von Rein</i>	
 Lohnen sich Investitionen in Humanressourcen?	
Gesprächsrunde	14
Fragen aus den Arbeitsgruppen	21
Diskussion	22
Statements der Experten	
<i>Folkmar Kath: Lohnen sich betriebliche Aufwendungen für die Aus- und Weiterbildung?</i>	28
<i>Dr. Peter Krug: Weiterbildungsfinanzierung – eine lohnende Investition!</i>	31
<i>Sven-Åge Westphalen: Do investments in human capital pay off?</i>	35
 Bildungsfinanzierung und gerechte Bildungsbeteiligung	
Gesprächsrunde	41
Fragen aus den Arbeitsgruppen	48
Diskussion	49
Statements der Experten	
<i>Prof. Klaus Klemm: Zur sozialen Schieflage öffentlicher Bildungsausgaben</i>	55
<i>Dr. Rudi Rohlmann: Bildungsfinanzierung und gerechte Bildungsbeteiligung</i>	57

Die Realität der Kostenüberwälzung

Gesprächsrunde 61

Fragen aus den Arbeitsgruppen 72

Diskussion 73

Statements der Experten

Dr. Siegfried Bergner: Finanzierung des lebenslangen Lernens 79

Prof. Dieter Timmermann: Wer sich bildet, zahlt – oder:

Das Problem der Kostenüberwälzung 83

PD Dr. Reinhold Weiß: Kosten- und Nutzeninzidenz –

20 Thesen zur Ökonomie der Bildung und ihrer Finanzierung 89

Schluss-Statement 97

Prof. Ekkehard Nuissl von Rein

Anhang

Tagungsprogramm 101

Vorbereitungspapier

Dr. Christoph Ehmman: Finanzierung lebenslangen Lernens 103

Ausgewählte Literatur zum Thema „Finanzierung der

Weiterbildung“ 135

Teilnehmerinnen und Teilnehmer 141

Vorbemerkungen

Bildung war nie kostenfrei. Aber die Frage, wer die Kosten von Bildung zu tragen hat und wie sie verteilt werden, ist strittig und wird unterschiedlich beantwortet, seit Bildung als eigenständige Leistung erkannt und gewürdigt wird.

Eine erste wichtige Frage in diesem Zusammenhang ist, wer Bildung überhaupt benötigt. Menschen benötigen sie umso mehr, je entwickelter ihr Lebensumfeld ist, je mehr allgemeine Kulturtechniken erlernt werden müssen, um im gegebenen gesellschaftlichen Kontext zu überleben. Es steht nicht in der individuellen Entscheidung, wie viel Bildung notwendig ist. Der Spielraum, sich zu bilden oder nicht, wäre auch dann begrenzt, wenn es keine verordnete Bildungspflicht in unseren entwickelten Gesellschaften gäbe. Allgemeine Kulturtechniken ermöglichen erst die Bewältigung des alltäglichen Lebens, des materiellen, sozialen und politischen Überlebens. Sie haben sich im Verlauf der Geschichte immer weiter entwickelt und immer mehr Menschen müssen sie beherrschen. Ein entscheidender Sprung erfolgte vor einigen hundert Jahren mit der generellen Einführung des Schreibens, Lesens und Rechnens, eine wichtige Bedingung für das Entstehen der bürgerlichen Gesellschaft und nationaler Ökonomien. Aktuell zeichnet sich ab, dass auch die Medien- und die Sprachkompetenz als allgemeine Kulturtechniken anerkannt werden.

Jede entwickelte Gesellschaft benötigt Menschen, die über alle diese Kulturtechniken verfügen. Vorhandene Qualifikationen, Kompetenzen und Bildungsreserven sind von herausragender Bedeutung. Aktuelle Studien, die im globalen Wettbewerb miteinander konkurrierende Länder und Kontinente vergleichen, beziehen sich immer häufiger auf Fragen des Qualifikations- und Kompetenzprofils. So hat etwa die OECD in den letzten Jahren verschiedentlich Erhebungen zum Bildungsniveau in unterschiedlichen Ländern gemacht, die jüngste von ihnen ist gerade im Bereich von Technik und Naturwissenschaften für die Bundesrepublik Deutschland alles andere als vielversprechend. Es ist unübersehbar, dass die Gesellschaft verwertbare Qualifikationen benötigt und diese von ihren Mitgliedern abfordert. Bildungspflicht ist das eine, Maßnahmen zur Regulierung von Märkten, Motivationen und Entwicklungen sind das andere.

Eine zweite wichtige Frage bei der Finanzierung von Bildung betrifft die Verteilung der Kosten. Dabei geht es um Gerechtigkeit, Effektivität, Opportunität und Machbarkeit. Ein allgemeiner Grundsatz heißt: Die Kosten hat derjenige zu tragen, der den Nutzen hat. Gerade in der Bildung aber ist dies oft nicht genau festzustellen. Auch ist nicht genau zu definieren, wie das nutzenrelevante Ergebnis von Bildung so zu beschreiben ist, dass es in Beziehung zu entstande-

nen Kosten gesetzt werden kann. In vielen Bereichen gilt heute das Prinzip der Kostenfreiheit von Bildung, ein scheinbar gerechtes Prinzip, das jedoch im Endeffekt zu einer ungerechten Verteilung von Kosten und Nutzen führt. Bildung wird vielfach von Menschen und Organisationen finanziert, die nicht unmittelbare Nutznießer sind. Investitionen von Betrieben in das Personal beispielsweise mit dem Ziel, die betriebliche Qualifikationsstruktur zu erhöhen, schlagen fehl, wenn die betreffenden Beschäftigten mit der erworbenen Qualifikation den Betrieb verlassen. Investitionen von Beschäftigten in ihre eigene Qualifikation schlagen fehl, wenn sie nicht in entsprechende Karrieren und Refinanzierungen umgesetzt werden können. Investitionen des Staates in die Qualifikationsstruktur etwa einer Region schlagen fehl, wenn sie nicht in regionale produktive Strukturen umgesetzt werden können.

Eine dritte wichtige Frage bei der Finanzierung von Bildung ist, wie sich der Nutzen von Bildung überhaupt messen lässt. Gerade über diese Frage wird häufig diskutiert, die Ergebnisse sind wenig befriedigend. Parameter zur Definition von Bildungsergebnissen, die in ökonomischen Diskussionen stichhaltig wären, liegen nur begrenzt vor. Zudem sind gerade Akteure im Bildungsbereich wenig geneigt, sich auf solche den Bildungszielen fremde Diskussionen einzulassen.

Über diese und weitere Fragen, die mit Ansätzen und Lösungsstrategien von Finanzierungsproblemen der Weiterbildung und des lebenslangen Lernens zu tun haben, informiert die hier vorliegende Dokumentation des zweiten DIE-Forums, das im Dezember 1999 stattfand. Das DIE veranstaltet diese Foren verbunden jeweils mit einer Publikation, mit Internetmaßnahmen und der Herausgabe einer Nummer der DIE-Zeitschrift –, um ein Thema aufzugreifen und um Anregungen zu geben, entsprechende Fragestellungen weiter zu bearbeiten. Es bezieht in diesen – meist bildungspolitisch brisanten – Fragen nicht selbst Position, sondern versucht, die unterschiedlichen Interessen, Argumente und Sichtweisen zusammen zu bringen. Vielfach werden Kontroversen dadurch klarer, und scheinbar unüberwindliche Gegensätze bearbeitbar. Gerade im Bereich der Finanzierung von Bildung ist es hilfreich, die Diskussion zu versachlichen, mehr Kenntnisse über Ansätze und Effekte bestehender Finanzierungen zu erhalten und weiterzugeben und zielgerichtet und präzise in eine ökonomische Diskussion einzutreten, die von pädagogischen Interessen und pädagogischen Zielen bestimmt ist.

*Ekkehard Nuissl
Deutsches Institut für Erwachsenenbildung*

Einleitung

Carolin Balzer

1. Vom Wert der Weiterbildung

Der Stellenwert

Sowohl beruflich als auch privat wird das Individuum vor gesellschaftliche, wirtschaftliche und technische Veränderungen gestellt, mit denen es durch permanente Weiterbildung Schritt halten muss. Aus dem „Recht auf Bildung“ ist heute verstärkt eine Notwendigkeit geworden, lebenslang zu lernen. Unter anderem auch darauf zurückzuführen ist die steigende Teilnahme an organisierter Weiterbildung seit 1979 bis 1999 von 23% auf 48% (Berichtssystem Weiterbildung VII, 1999). Weiterbildung als Standortfaktor und Garant gesellschaftlicher Stabilität wird entsprechend auch vom politischen System „auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“ (Weißbuch) und vom wirtschaftlichen System im Kampf um Wettbewerbsvorteile hochgehalten.

Gleichzeitig und trotz der Betonung seitens des politischen Systems steht das Weiterbildungssystem vor der Situation, bei steigender Nachfrage mit immer weniger öffentlichen Ressourcen auszukommen. Fragen der Effizienz und insbesondere der Zielgenauigkeit des Einsatzes finanzieller Ressourcen rücken in den Vordergrund. Es stellt sich die Frage, ob mit der derzeitigen Finanzierungspraxis die bildungspolitischen Ziele optimal erreicht werden oder ob alternative Modelle den Einsatz öffentlicher Mittel verbessern könnten. Die Frage der Effizienz stellt sich aber auch Unternehmen und Individuen, die vor der Entscheidung stehen, ob und in welcher Weise sie Weiterbildung nachfragen wollen. Die Entscheidung hängt damit zusammen, welchen (Mehr-)Wert man sich von der Weiterbildung erhofft.

Der Wert der (Weiter-)Bildung ergibt sich aus einer Kosten-Nutzen-Abwägung, die gerade unter Effizienzgesichtspunkten und in Bezug auf alternative Verwendungsmöglichkeiten knapper Ressourcen notwendig ist. Wie hoch sind die Investitionskosten in Humanressourcen und welche Erträge bzw. welchen Nutzen kann man aus der Investition ziehen? Diese Fragen stellen sich in allen Bereichen der Weiterbildung, in der beruflichen wie in der allgemeinen und kulturellen Bildung und auf allen Ebenen, auf denen Entscheidungen darüber getroffen werden, ob und in welcher Höhe Gelder für Weiterbildung bereitgestellt werden sollen. An Bedeutung gewinnt diese Abwägung besonders dann, wenn die Menge der zur Verfügung stehenden Ressourcen gering ist.

Das Problem der Bewertung

Kosten und Nutzen von Weiterbildung allerdings genau zu bestimmen, stellt empirisch eine große Schwierigkeit dar. Gerade wenn es um allgemeine Werte wie Lebenszufriedenheit, Betriebsklima oder gesellschaftliche Stabilität geht, ist der Nutzen von Weiterbildung schwer zu beziffern, was neben der Schwierigkeit der Berechnung auch daran liegt, dass Bildung ein stark normativ aufgeladener Begriff und die Interpretation dessen, welchen Wert oder welchen Nutzen Bildung hat, unterschiedlich ist. Obwohl auch die Kostenseite schwer zu beleuchten ist, wie Folkmar Kath vom Bundesinstitut für Berufsbildung in seinen Ausführungen zu den Berechnungen der Ausgaben der Betriebe für die Weiterbildung verdeutlicht, stützt man sich häufig nur auf diese eine Seite, wenn es um Weiterbildungsentscheidungen geht.

Ein Unterschied in der Bewertung zeigt sich dennoch vor allem zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung. Investitionen in berufliche Weiterbildung scheinen in ihrem Nutzen offensichtlicher zu sein, um Beteiligte zu motivieren, Ressourcen bereitzustellen, obwohl auch in der betrieblichen Weiterbildung, da die Unternehmen ihr Standbein mehr und mehr auf Dienstleistungen verlagern, sich Rationalitätsgewinne und steigende Arbeitsproduktivität durch Weiterbildung nicht mehr so einfach nachweisen lassen wie in traditionellen Industrieproduktionen. Sven-Åge Westphalen vom European Centre for the Development of Vocational Training zeigt auf, welche Möglichkeiten es für Betriebe gibt, zur Abschätzung des Nutzens von Weiterbildung andere Mittel anzuwenden. „Benchmarking“ und „human capital reporting“ beispielsweise bieten die Möglichkeit, im Vergleich mit anderen Unternehmen einen indirekten Nachweis zu erhalten, ob sich Investitionen in Weiterbildung lohnen.

Die allgemeine Weiterbildung scheint hingegen, auch vor dem Hintergrund des Finanzierungsrückzugs der öffentlichen Hand aus der allgemeinen und kulturellen Bildung, derzeit noch kaum Instrumente zu haben, um den Wert dieser Bildung darzustellen. Peter Krug, Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung Rheinland-Pfalz, macht darauf aufmerksam, dass die allgemeine Weiterbildung gerade aufgrund des fehlenden Nützlichkeitsnachweises unter starken Legitimationszwang gerät, und betont die Notwendigkeit, den Mehrwert von allgemeiner Weiterbildung darzustellen sowie eine Lobby aufzubauen, um der Weiterbildung im Zuge lebenslangen Lernens eine ihr entsprechende höhere Bedeutung zukommen zu lassen.

2. Von der Gerechtigkeit als ökonomische Kategorie

Gerechtigkeitsprinzipien

Das Bemühen um gleiche Bildungschancen zwischen den verschiedenen Gruppen in unserer Gesellschaft ist seit den 60er Jahren bekannt, ohne dass diesbezüglich nennenswerte Erfolge erzielt worden wären. Der Bildungszugang und die Verweildauer im Bildungssystem werden als Indikatoren ungleicher Bildungschancen herangezogen. Neben der Gerechtigkeit bezüglich gleicher Bildungschancen lässt sich die Diskussion auch auf der Ebene der gerechten Verteilung der finanziellen Lasten führen. Dieter Timmermann, Universität Bielefeld, erläutert in diesem Zusammenhang zwei zu unterscheidende Gerechtigkeitsprinzipien: So lässt sich die Vorstellung vertreten, dass nach dem Prinzip des wertgleichen Tausches diejenigen Personen für Bildung bezahlen, die auch den Nutzen haben. Im Gegensatz zu dem „Äquivalenzprinzip“ geht das „Leistungsfähigkeitsprinzip“ als zweites Verständnis davon aus, dass die Personen je nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unterschiedlich viel zur Finanzierung der Bildung beitragen sollen. Diese Gerechtigkeitsvorstellung ist das in Deutschland vorherrschende Prinzip.

Da nun aber der Nutzen von Bildung nicht genau zu bestimmen und zuzuordnen ist und das Kriterium des rivalisierenden Konsums des vollkommenen Marktes auf das Bildungssystem nicht angewendet werden kann und soll, hat man sich in Deutschland in einigen Segmenten des Bildungssystems auf eine Lösung verständigt, die als „Nullpreislösung“ bezeichnet wird, da alle Individuen diese Bildung aufgrund der staatlichen Bereitstellung der Mittel ohne Preis nachfragen können.

Gerechte Finanzierungsmodelle?

In Hinblick auf eine gerechte Verteilung der öffentlichen Mittel in das Bildungssystem stellt Klaus Klemm, Universität Essen, die These auf, dass die derzeitige Finanzierungspraxis die ungleiche Verteilung von Bildungschancen stützt, statt sie zu beheben. Er verdeutlicht, dass sich einerseits die Ungleichheiten im Bildungssystems bis spätestens zum Alter von 14 Jahren manifestiert haben, andererseits aber die öffentlichen Gelder umgekehrt proportional im Bildungssystem verteilt sind: Die zum Nullpreis angebotene Hochschulbildung belastet die öffentlichen Kassen jährlich mit durchschnittlich 150.000 DM pro Student/in, für einen Platz in einem Kindergarten hingegen ist es meistens die Familie, die – nach einer Studie in Nordrhein-Westfalen – im Schnitt 4.000 DM pro Jahr zahlt.

Als alternatives Finanzierungsinstrument für die Weiterbildung stellen Simon Wilson vom Department for Education and Employment und Kay Chees-

man, The Link Group, das in Großbritannien im April 2000 eingeführte Finanzierungsmodell „Individual Learning Account“ vor. Mit dem Modell von staatlich subventionierten Bildungskonten je nach individueller wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit erhofft man sich neben einem zielgenaueren und gerechteren Einsatz öffentlicher Ressourcen in der Weiterbildung auch eine Stärkung der Konsumentensouveränität sowie die Schaffung einer neuen Lernkultur, die auch bisher bildungsabstinente Personen aktivieren will. Zudem soll die Angebotsqualität durch einen größeren Wettbewerb zwischen den Bildungseinrichtungen gesteigert werden. Ob eine solche Lösung auch in Deutschland statt einer institutionellen Förderung umsetzbar ist, müsste anhand von Modellversuchen eruiert werden. Kritisch äußert sich Rudi Rohlmann, Hessische Blätter für Volksbildung, zur Aufhebung der institutionellen Förderung, da er damit die ursprünglichen Ziele der Weiterbildungsgesetze in Frage gestellt sieht, nämlich ein breites Angebot vorzuhalten, das den Moden der Nachfrage standhalten kann.

3. Von der Problematik der Kostenüberwälzung

Kostenüberwälzungen im Bildungssystem

Die Frage der Gerechtigkeit wird auf der Finanzierungsebene allerdings nur oberflächlich behandelt, wenn man das Phänomen der Kostenüberwälzung nicht einbezieht. Von Kostenüberwälzung wird gesprochen, wenn jene Personen, die zunächst die Finanzierung tätigen, nicht unbedingt am Ende auch die Kosten tragen. Aufgrund vielfältiger steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten und der Weitergabe von Kosten an andere (Unternehmen können ihre Kosten zum Beispiel über den Preis an die Haushalte weitergeben) bestehen auch im Bildungssystem diese Möglichkeiten. Um zu einer gerechteren Finanzierungspraxis zu gelangen, müsste man wissen, wer nach den Überwälzungsprozessen die Kosten trägt und ob die den Verteilung der Lasten dann den Vorstellungen von Gerechtigkeit entspricht.

Angesichts stattfindender Kostenüberwälzungen und gewünschter Finanzierungsgerechtigkeit wird auch die Nullpreislösung hinterfragt: Das Hochschulstudium wird durch staatliche Mittel finanziert, die wiederum durch Steuern, also letztendlich durch die privaten Haushalte aufgebracht werden. Das bedeutet, dass auch diejenigen die Kosten der Hochschulbildung tragen, die sie nicht nachfragen. Zu der ungerechten Finanzierung, wie Klaus Klemm sie darstellt, kommt also noch eine ungerechte Verteilung der Lasten hinzu. So stellt Siegfried Bergner, Trägergemeinschaft der Länder, Mecklenburg-Vorpommern, die These auf, dass die bildungsfernen Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen die Hauptlast der Bildungskosten tragen, ohne an Bildung zu partizi-

pieren. Zu fragen wäre hier, ob die staatliche Bereitstellung der Mittel auf diese Weise die gerechteste Lösung ist oder ob alternative Lösungen ein gerechteres Bildungssystem ermöglichen würden.

Probleme bei der Bestimmung von Kostenüberwälzung

Reinhold Weiß, Institut der deutschen Wirtschaft, und Dieter Timmermann, Universität Bielefeld, zeigen auf, dass man die Problematik der Kostenüberwälzung zwar erkennen, empirisch aber nicht nachweisen kann, da nicht zurückzuverfolgen ist, wie und an wen die Kosten von wem überwält werden. Diese Unfähigkeit liegt zum einen in dem Non-Affektations-Prinzip unseres Steuersystems begründet, d. h., dass Steuern nicht zweckgebunden bezahlt werden. Zum anderen kann man gerade bei betrieblichen Weiterbildungskosten nicht zurückverfolgen, auf wen die Unternehmen letztendlich die Kosten über den Preis abwälzen, da nicht nachzuvollziehen ist, wer welche Güter kauft. Laut Weiß ist gerade bei der staatlichen Bezuschussung von Weiterbildung festzustellen, dass zwischen Finanzier, Kostenträger und Nutzer von Weiterbildung nur ein loser Zusammenhang besteht.

Ob durch Bildungssparen oder andere „konsumentenstärkende“ Finanzierungsmodelle diese Ungerechtigkeit der Bildungsfinanzierung verbessert werden kann, bleibt zu prüfen.

Begrüßung

Ekkehard Nuissl von Rein

Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Ich darf Sie zum diesjährigen DIE-Forum Weiterbildung herzlich begrüßen. Wir haben ein Thema gewählt, das vielfach noch nicht so intensiv im Mittelpunkt bildungspolitischer Diskussionen steht: Finanzierung. Obwohl der Eindruck nicht trügt, dass Finanzierung immer stärker als Problem, auch als bildungspolitische Frage, in den Mittelpunkt rückt.

Die Frage ist, was Dinge kosten und wer sie bezahlt. Und man kann natürlich darüber nachdenken, warum diese Frage immer wichtiger wird und wie man sie vernünftig behandeln kann. Es ist ganz sicherlich so, dass die Realität der Bildungsfinanzierung sich in der Richtung entwickelt, dass private Haushalte – einzelne Personen – immer mehr an der Finanzierung von Bildung beteiligt sind. Es gibt eine breite Diskussion über die Stagnation oder Rücknahme staatlichen Engagements, und das alles angesichts einer Situation, in der Weiterbildung an Bedeutung zu wachsen scheint oder sich quantitativ und qualitativ entwickeln soll. Man stellt sich die Frage: Wie kann sich bei einem Zuwachs und einer qualitativen Bedeutungssteigerung von Weiterbildung auf der einen Seite und einer stagnierenden oder sogar teilweise zurückgehenden finanziellen Grundstruktur auf der anderen Seite das entwickeln, was man gesellschaftspolitisch und auch ökonomisch für notwendig hält, nämlich eine Zunahme der Bildung in der Bevölkerung und des gesellschaftlichen Stellenwerts von Bildung.

Wir haben diese Tagung nicht als finanzpolitische Tagung ausgerichtet, sondern wir wollen Finanzfragen mit inhaltlichen Fragen verbinden. Wir haben daher z. B. in den Podien, die wir hier vorgesehen haben, als Oberbegriffe weniger Fragen von Finanzierungsmodellen oder Finanzierungsströmen, sondern inhaltliche Fragen danach, was man denn eigentlich gerne erreichen möchte in der Weiterbildung – etwa in Sachen Chancengleichheit oder in Sachen Beteiligung oder auch in Sachen konzentrierter zielgerichteter Steuerung von Bildungsinhalten. Wir haben die Tagung auch – was für das DIE ein Novum ist – nicht auf Weiterbildung reduziert, sondern auf das lebenslange Lernen insgesamt erweitert. Das liegt daran, dass wir in der Vorbereitung zu der Überzeugung gekommen sind, dass Bildungsfinanzierungsfragen nicht isoliert für einen einzelnen Bildungsbereich behandelt werden können, sondern übergreifend diskutiert werden müssen, als Finanzierung von Bildung insgesamt, denn man kann nicht auf der einen Seite sagen, man muss Bildung als gesellschaftlichen Gesamtpro-

zess sehen und ihn auf der anderen Seite finanzpolitisch in einzelne Teilbereiche zerlegen. Das führt ja in der Regel dann auch immer nur dazu, dass die Bildungsbereiche gegeneinander in Konkurrenz gebracht werden. Wir sind also der Meinung, dass ein Gesamtkonzept „Lebenslanges Lernen“ auch den Aspekt der Finanzierung von Bildung mit enthalten soll.

Das DIE-Forum findet dieses Jahr zum zweiten Mal statt. Es soll – auch längerfristig – eine regelmäßig am Ende des Jahres stattfindende Veranstaltung sein und hat gewisse konzeptionelle Grundelemente. Wir thematisieren jeweils eine bestimmte Sache, von der wir denken, dass sie – wenn man die Diskussion im vergangenen Jahr anschaut – auch von einer gewissen Bedeutung in der scientific community ist und dass sie in der Realität zukunftsorientierte Aspekte betrifft. Wir geben aber über die Thematisierung der Angelegenheit hinaus zunächst keine Linien vor, sondern versuchen, Positionen in den Austausch zu bekommen, Fragen zu stellen, vielleicht auch Fragen zu generieren für künftige Forschungsarbeiten. Wir versuchen, Möglichkeiten zu schaffen, dass Leute, die in diesen Bereichen arbeiten, miteinander enger in Kontakt kommen. Wir gestalten deshalb das Forum immer in einem diskursiven Aufbau, d. h., wir versuchen nach Möglichkeit, dass geredet und diskutiert wird und dass nicht Dinge, die man möglicherweise auch nachlesen kann, rezipiert werden. Wir haben deshalb Foren, Gesprächs- und Arbeitsgruppen vorgesehen, die im Wesentlichen auf den Austausch von Meinungen und unterschiedlichen Perspektiven angelegt sind.

Wir haben auch diesmal ein vorbereitendes Papier, in dem die Problematik des Themas „Finanzierung“ dargelegt wird, an Sie verschickt. Erstellt wurde es von Christoph Ehmann, der auch dieses Forum mitgeplant hat.

Sie können im Programm sehen, es geht zunächst um Investitionen in Humanressourcen, um Bildungsfinanzierung und gerechte Bildungsbeteiligung und dann sprechen wir über die Realität der Kostenüberwälzung, die man unter das Stichwort „Wer sich bildet, zahlt“ oder auch „Wer sich nicht bildet, zahlt“ – das wird herauszufinden sein – stellen kann. Im Anschluss an die ersten Gesprächsrunden finden jeweils Arbeitsgruppen statt, das sind offene Arbeitsgruppen in dem Sinne, dass keine Referate und keine Inputs gemacht werden, sondern über den Gegenstand des Podiums diskutiert wird mit dem Ziel, im Anschluss wieder ins Plenum zu kommen und mit dem Podium nochmals die Thematik der vorhergehenden Runde anzusprechen und nach Möglichkeit zu vertiefen oder offene Fragen weiterzuführen.

Lohnen sich Investitionen in Humanressourcen?

Gesprächsrunde

Wenn nach der Rentabilität von Investitionen in Humankapital gefragt wird, müssen Kosten und Nutzen einer Bildungsmaßnahme eindeutig bestimmt und gegenübergestellt werden. Über normative und empirische Probleme bei der Bestimmung von Kosten und Nutzen der Weiterbildung führten Folkmar Kath vom BIBB, Sven-Åge Westphalen vom CEDEFOP und Dr. Peter Krug vom Ministerium für Wissenschaft und Weiterbildung Rheinland-Pfalz und Vorsitzender des Ausschusses für Fort- und Weiterbildung der Kultusministerkonferenz in die Diskussion ein. Moderiert wurde das Gespräch von Prof. Ekkehard Nuissl von Rein, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung.

Herr Kath, Sie haben zum Thema „Was ist berufliche Bildung in Deutschland wert?“ vor kurzem eine Broschüre veröffentlicht. Was ist Ihre Antwort auf diese Frage?

Kath: Diese Untersuchung ist zunächst der Versuch einer Darstellung sämtlicher der beruflichen Bildung zurechenbaren Kosten, also die von der öffentlichen Hand getätigten Ausgaben sowie die betrieblichen Investitionen in die Aus- und Weiterbildung. Und hierüber gibt es ja eine große Unsicherheit. In dieser Untersuchung ging es eigentlich darum, darzustellen, aus wie vielen Quellen eigentlich Mittel in die berufliche Bildung fließen. Auf eine Gesamtsumme haben wir aber aufgrund statistischer Erfassungsprobleme und auch wegen unterschiedlicher Basisjahre verzichtet. Das heißt, wir haben versucht, diese *eine* Seite – die Kosten – zu beleuchten, wohl wissend – und unter Vorbehalt –, dass wir eigentlich den Nutzen dagegenspiegeln müssten. Und über den wissen wir so gut wie nichts, zumindest quantitativ nicht. Wir können ihn verbalisieren, aber wir haben Probleme, das Komplement des Nutzens den Kosten gegenüberzustellen.

Es besteht der Verdacht, dass die Angaben der Betriebe zu ihren Ausgaben für Weiterbildung zu hoch sind. Sind Sie in Ihrer Untersuchung weitergekommen?

Kath: Wir sind schon einigermaßen realistisch. Wir haben zwei Erhebungen einbezogen. Die erste hat die Edding-Kommission für das Jahr 1971

durchgeführt, und wir haben mit dieser Methode im Prinzip weitergearbeitet. Sie basierten auf den Befragungen von Betrieben und insofern sind natürlich immer mögliche Überschätzungen oder Unterschätzungen drin, denn wir haben bei diesen Untersuchungen nicht nur die Kosten der Ausbildung, sondern auch die Erträge zu erfassen versucht. Hier sind wir im Wesentlichen auf Schätzungen angewiesen. Und da kann es natürlich sein, dass die Ausgaben aufgrund der Aussagen von Unternehmen tendenziell überhöht erscheinen.

Herr Krug, gibt es, wenn man von Weiterbildung als Gemeinschaftsaufgabe spricht, Unterschiede in der beruflichen und der allgemeinen Bildung? Beschränkt sich die Gemeinschaftsaufgabe auf die berufliche Bildung, und die allgemeine Bildung ist privates individuelles Interesse?

Krug: Vielleicht eine kleine Vorbemerkung: Wenn wir hier von Gemeinschaftsaufgabe sprechen, meinen wir nicht die Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91 Grundgesetz, sondern wir sagen, es ist eine gemeinsame Aufgabe, der sich alle Beteiligten stellen. Nach der Auffassung der Kultusministerkonferenz gilt diese Option der gemeinsamen Aufgabe im gleichen Maße für die berufliche Weiterbildung wie auch für die allgemeine, kulturelle und politische Weiterbildung. Wir können davon ausgehen, dass es im Rahmen der *beruflichen Weiterbildung* eher möglich sein wird, den jeweiligen Partner an den Tisch zu bekommen, weil die Einsicht in den Nutzen von beruflicher Weiterbildung bei allen Beteiligten möglicherweise eher vorhanden ist als bei der allgemeinen Bildung: beim Individuum, da es seine weiterbildungsinduzierte höhere Humanressource besser verkaufen kann und eine höhere Arbeitsproduktivität hat; bei der Wirtschaft ja sowieso und bei der Gesellschaft, der Politik, da auch diese durch Standortvorteile eher in der Lage ist, berufliche Weiterbildung im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse positiv zu verbuchen.

Das wird in bestimmten Bereichen der *allgemeinen, der politischen und kulturellen Bildung* schwieriger darstellbar. Ich meine, dass es in diesen Bereichen genauso ist, nur ist dieses schwerer darstellbar. Ich bin der Überzeugung, dass neben der beruflichen Weiterbildung auch die allgemeine, politische und kulturelle Weiterbildung für den Einzelnen von unschätzbarem Wert ist, was seine Zufriedenheit, seine Motivationsbereitschaft, seine Statusorientierung, seine Kommunikationsmöglichkeiten und seine Sozialkompetenzen betrifft. Sie ist gleichermaßen für die Wirtschaft von unschätzbarem Wert, weil durch allgemeine Weiterbildung eine stärkere corporate identity erzielt werden kann, was wiederum zu stärkerer Zufriedenheit und innerhalb der Arbeitsprozesse zu erhöhter Arbeitsproduktivität führen kann. Gerade was neue Arbeitskulturen in Betrieben betrifft, wird ja das, was wir mit Sozialkompetenz oder persönlicher Kompetenz benennen, unwahrscheinlich wichtig für die neuen Strukturen und

neuen Formen der Arbeitsorganisation. Und drittens natürlich auch für die Gesellschaft selber, wenn wir an alles das denken, was die Vermeidung von sozialen Kosten bedeutet. Diese Aspekte sind meiner Meinung nach genauso wertschöpfend und bildungsinduziert wie die berufliche Weiterbildung. Aber in der Realität besteht diese Diskrepanz, wie sie auch von Herrn Ehmann in dem vorliegenden Papier aufgezeigt wurde. Ich glaube, dass einer der Hauptgründe hierfür der ist, dass wir den Wert der allgemeinen Weiterbildung, den Mehrwert oder den „added value“ nach wie vor nicht darstellen können.

Ich halte es für eine der wichtigsten Aufgaben, stärker darzustellen, was nun tatsächlich der Mehrwert von Weiterbildung ist, und nicht nur der beruflichen, sondern eben auch der allgemeinen, politischen und kulturellen. Das wäre für mich ein Schlüssel, die Weiterbildung in eine Bildungsstrukturreform hineinzubringen, damit Weiterbildung im Kontext des lebenslangen Lernens eine andere Bedeutung erhält, als sie jetzt als Appendix möglicherweise nur erhalten hat.

Wenn man dann soweit wäre, müsste man in einem nächsten Schritt versuchen, eine Lobby für Weiterbildung, eine politische Einflussgröße für den Teil des lebenslangen Lernens zu gewinnen. Dieser Teil fehlt auch. Von daher glaube ich, dass die Wertschätzung für Weiterbildung – auch in den öffentlichen Händen – sich nicht nur auf die berufliche Weiterbildung beschränken kann und darf, sondern dass sie sich auch auf die allgemeine, politische und kulturelle Bildung beziehen muss, dass hierzu aber eben diese von mir genannten Aspekte stärker angegangen werden müssen:

1. die Bestimmung des Mehrwertes allgemeiner Weiterbildung;
2. die Veränderung innerhalb der Struktur des lebenslangen Lernens mit einer wesentlich stärkeren Betonung dessen, was Weiterbildung ist, also die späteren Phasen, mit all den Konsequenzen der Anpassung der Erstausbildung an dieses neue Konzept;
3. der Aufbau einer Lobby auch als politische Einflussgröße.

Sollte die Finanzierung stärker über die Teilnehmenden selbst organisiert werden anstatt über Zuschüsse an Institutionen?

Krug: Das ist ein Thema, was uns schon lange berührt. Wir haben vor ein paar Tagen zusammen mit dem BMBF eine Veranstaltung darüber gemacht, wie die Weiterbildung sich stärker am Sokrates-Prozess beteiligen könnte. Und da sagte dann jemand aus dieser Runde: „Wo es Geld gibt, gibt es auch immer Teilnehmer in der Weiterbildung.“ Ich fand das einen spannenden Satz, der bedeuten könnte, dass immer, wenn eine Institution Gelder bekommt und anbietet, auch die Teilnehmenden kommen. Das kann man aber auch umdrehen: Wir geben das Geld zu den potenziellen Teilnehmenden, nur ist die Frage, ob das dann auch Teilnehmer werden. Wir wissen das nicht.

Wir waren auch mit dem BMBF zusammen bei einer größeren Auswertungstagung über die Lernzeitkonten, die gegenwärtig in Großbritannien eingeführt werden. Hier werden den Teilnehmenden Mittel in die Hand gegeben auf ein Sparkonto, das durch staatliche Zuschüsse subventioniert und alimentiert wird. Eine Spitzenidee, die Banken sind zufrieden, die kriegen alle die Konten, die Teilnehmenden können es sofort nutzen oder verzinsen. Aber bei der konkreten Analyse dieses Modells gab es große Schwierigkeiten, denn es wurde nur jener Personenkreis erreicht, der bereits auf dem Markt war. Hier wurde lediglich ein Mitnahmeeffekt erzielt. Außerdem gingen die Leute wieder dort hin, wo sie bisher auch hingegangen sind, nämlich in die Gewerkschaftsveranstaltung oder in die Open-University-Veranstaltung. Ich will damit sagen, dass diese Idee weiter erforscht werden muss. Ich wäre auch dafür, dass man so was mal über regionale oder institutionenbezogene Modellprojekte ausprobiert. Aber es muss eben auch wirklich ausprobiert werden, da wir keinerlei gesicherte Basis darüber haben, wie so was funktioniert. Ich würde es für Harakiri halten, von vornherein dieses System zugunsten oder zu ungunsten der institutionellen Förderung aufzugeben, weil dieses den Untergang der institutionellen Förderung und damit von einigen Angebotsinstitutionen bedeutet. Aber dieses mal modellhaft zu erproben, finde ich eine spannende Sache.

„Lohnen sich Investitionen in Humanressourcen?“, so lautet der Titel Ihrer letzten Publikation. Wie ist Ihre Antwort, Herr Westphalen?

Westphalen: We have undertaken some reviews, seeing how some analyses have tried to limit the assumptions and uncertainties: How do we come from the investment side to the return side?

I would like to state two examples just to indicate that there are still many assumptions in that field:

One of the best studies in Europe took place in *Sweden*, where they had the necessary data, which is very much the limiting factor. Most enterprises do not have the information needed to study over time, what are the investments and what is the pay off to that. But in Sweden, they managed to get some information over a 15 years period. And the conclusion was that training does pay off.

In *Ireland* they have a survey every four years, where they go out and examine a big group of enterprises (2.000 – 3.000). And they came up with a problem. They took two groups of enterprises, one group who actually did invest in training and another group who did not invest in training. We should expect that those investing in training, did better off over a period of time. But they did not. Now, it's not politically correct to conclude saying: Investments in training do not pay off. So they had to go through the statistic of data once again. They separated between investments in general skills and investments in vocational

skills and found a very little positive correlation that investments in general education were higher. And then in the end they could conclude that training in general skills does pay off.

All the studies in most countries are on such an abstraction level, that it is very difficult for enterprises to use it for their specific investment policies. So they either do it, because they feel like having an obligation or they find other returns, which are not normally included in those analyses between costs and returns to investments. I would like to finalize that we have huge problems in finding economic tools in order to truly find the return side. So we should rather use all the tools in order to show why we should invest. We may not be able to show a direct correlation between the costs and the returns, but we can insure that in between those two items, what we do pay is being provided at the most cost-efficient way and manner. So if you choose to invest in training, let's do it most cost effectively.

Second is to do *benchmarking*. More and more enterprises are doing voluntarily benchmarking. On an anonymous basis, they go into a huge data base – for instance in the United States –, they compare their own enterprise to other enterprises in the same sector. They can compare “Do we do better or worse than other companies?” Companies do it voluntarily and can see whether they do worse or better than other companies, whether they invest more or less in training. Perhaps there is a correlation there. So benchmarking will become more and more important.

Then, I would like to say a little bit about *human capital reporting*. Because we cannot use only purely figure and financial terms, we have to find other indicators, to prove that training does pay off. Human capital reporting starts on a test basis in the Scandinavian countries, the United States and Great Britain. Out of their own interest each enterprise will try to establish not a financial account but a human capital account, asking what are the qualifications of the work for us, how much money do we invest in training, what is the retainment of the work for us, can we still keep our employees in the enterprise, or do they leave to other enterprises.

So there are a lot of indicators, who convincingly show that there is not a direct correlation between costs and returns. But through these indirect indicators we can see that enterprises, investing more in training, will be those having the better work force with less side leaves. That is another way of indirectly showing the return-side of investments in training.

Lässt sich Bildung – ähnlich wie Sachkapital – abschreiben?

Kath: Ja, in Deutschland schreibt man sofort ab. Die Bildungskosten sind Betriebsausgaben, soweit es sich insbesondere um Personalkosten handelt,

und das sind in der beruflichen Bildung rund 90%. Das führt natürlich dazu, dass die Unternehmen diesen Einmalnutzen nicht aufgeben wollen.

Aber ich stimme dem Kollegen Westphalen zu, wenn er sagt, man könnte ein betriebliches Subsystem einführen, indem man entsprechend kapitalisierte Einnahmen- und Ausgabenströme macht. Das ist dann aber eine Sache, die die Unternehmen bei sich selbst organisieren sollten, und hätte möglicherweise auch einen Effekt für diejenigen, die nicht unmittelbar mit der Bildung befasst sind, also Personalverantwortliche, die darin in erster Linie einen Kostenfaktor sehen.

Westphalen: Last year, the European Commission undertook a survey in all European member states, asking in how many countries one is actually able to write off investments in training. Normally, investments in training are not so big that one needs to write them off over 3 or 4 years. You can normally do it within one year. And in most cases that's no problem. It's a cost like any other cost, that will just be written off within one year. Therefore, for me the problem is more on a theoretical basis than in real terms.

Krug: Wenn wir uns jetzt die öffentliche Hand und die Teilnehmenden selbst anschauen, besteht bezüglich der Abschreibungen eine große Diskrepanz. Sie wissen alle selber durch Ihre Steuererklärung, dass bei dem Abzug von Bildungsausgaben im Rahmen der Werbungskosten hohe Grenzwerte bestehen. Bei einer Sprachveranstaltung bspw., die irgendwo in Malta und nicht in einer VHS in Bergisch-Gladbach stattfindet, wird geprüft, ob das nicht eher dem privaten Vergnügen zuzuordnen sei. Oder wenn Sie weiter gehen: Alle Maßnahmen, die die Sozialkompetenzen betreffen (Kommunikationstrainings etc.), sind im Grunde nicht abzugsfähig, weil sie nicht unmittelbar einen Berufsbezug haben. Das ist dann eine Diskrepanz zu dem Gesagten, dass in Unternehmen diese abgeschrieben werden können.

Oder die öffentlichen Hände: Eines der großen Probleme aller Länder ist gegenwärtig, dass die Weiterbildungsausgaben als sogenannte gestaltbare Mittel nicht rechtlich zwingend eingesetzt werden, d. h., bei jeder Haushaltsreform, bei der man nicht an dem rechtlich Zwingenden, sondern nur an den sogenannten gestaltbaren Mittel sparen kann, ist die Weiterbildung betroffen. Da lassen sich also auch Systemprobleme aufzeigen.

Wie bestimmt sich die individuelle Kosten-Nutzen-Relation?

Westphalen: For the individual the problem is first of all initial training and the question which career they want to go through, university, skill training or whatever. The choice depends a little bit on your talents and your social backgrounds. Then, when it comes to continuing training, for what reason would you pay for your own continuing vocational training? If you had a free setting of salaries, then it would have a direct impact, because for a higher qualification

you would get a higher salary. But most markets in Europe don't work that way. So very often it does not have a direct return for an individual, even if he does invest in further training, in particular at the skilled level, because there you have fairly *fixed salary-systems*. It would not pay off for a Danish skilled worker to invest. It would pay off, perhaps, if they would then try to get into a semi-academic or higher education, so that you enter a new level of employment. That would pay off. In short, I would say it's difficult for individuals to say in economic terms, whether investment in their own training will pay off.

Kath: In Frankreich hat das statistische Amt mal – da gibt es ja eine Weiterbildungssteuer – untersucht, welchen Vorteil diejenigen haben, die sich weiterqualifiziert haben, gegenüber denjenigen, die es nicht getan haben. Das Ergebnis zeigt, dass sich dieses auf dem Arbeitsmarkt nicht bemerkbar macht, aber im Unternehmen selber positive Effekte für diejenigen hat, die an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen. Man weiß nun natürlich auch nie, wie diese Weiterbildung initiiert ist. Es kann ja durchaus ein Personalentwicklungsinstrument des Unternehmens sein, und es verbindet sich schon eine bestimmte Vorstellung im Hinblick auf Karriere seitens des Betriebes an denjenigen, dem man die Weiterbildung finanziert oder den man an Weiterbildung teilnehmen lässt.

Krug: Es besteht eine Diskrepanz zwischen der Betonung, wie wichtig und lohnend Weiterbildung sei, auf der einen Seite und einer fehlenden automatischen Korrelation zu höherem Einkommen oder Status. Weder wird im BAT auf Zusatzqualifizierungen in positiver Weise Rücksicht genommen, was Einstufung im öffentlichen Dienst betrifft, noch haben wir Betriebsvereinbarungen oder Tarifverträge, in denen eine Option für eine höhere Entlohnung dadurch gegeben wird, dass vermehrt an Fortbildungen teilgenommen wird. Und wenn ich an den öffentlichen Dienst denke: Es interessiert einkommensmäßig niemanden, ob ein Lehrer und eine Lehrerin sich fortbildet. Das wird in keiner Weise positiv oder negativ sanktioniert (vielleicht durch die Rückkopplung im Unterricht). Dasselbe gilt für Hochschullehrer. Wenn sie erst einmal Professoren geworden sind, interessiert es niemanden – bezogen auf die Besoldungsebene –, was danach passiert. Das halte ich für ein Phänomen, das im Rahmen einer Strukturreform angegangen werden müsste.

Westphalen: A small comment: There was a study carried out by the European Commission in the Year of Lifelong Learning in 1996, asking, whether it pays better off to be a skilled worker than an academic. And in all countries of the European Union it actually did show that it paid better off to become an academic. And the conclusion was: Encourage your children to become skilled workers. Because we were lacking skilled workers during that time in Europe. Just to indicate that you can never oversee the political implications behind any program and even if you cannot find the economic rational behind it, the *political rational* will always be the one on the winning side.

Fragen aus den Arbeitsgruppen

In drei parallelen Arbeitsgruppen knüpften die Teilnehmer und Teilnehmerinnen an die Gesprächsrunde zu dem Thema „Lohnen sich Investitionen in Humanressourcen?“ an. Die Arbeitsgruppen wurden aufgefordert, die wichtigsten Diskussionsstränge und thematischen Schwerpunkte in Form von Fragen an das Plenum zurückzuspiegeln:

Fragen nach der ökonomischen Rationalität:

Lässt sich ökonomische Rationalität verhindern, wenn man mit betriebswirtschaftlichem Instrumentarium arbeitet, oder wird ökonomische Rationalität zum Selbstläufer? Folgt aus einer bildungsökonomischen Betrachtungsweise z. B. automatisch, dass alle ausgabenintensiven Bildungsmaßnahmen gestrichen werden?

Frage nach der fehlenden Finanzierungsgerechtigkeit:

Welche Möglichkeiten und Ansätze gibt es, um die Schieflage der undemokratischen Finanzierung zu beheben?

Fragen nach dem Wert von Bildung:

Wie kann der gesellschaftliche Wert von Bildung gefasst werden? Bestehen Forschungsansätze, um den Wert von Bildung bezifferbar zu machen? Wie kann man den Wert von Weiterbildung sicherstellen, ohne dass er ökonomisch überformt wird? (Stichworte: Mehrdimensionalität der Nutzenstiftung, Aufwertungschancen allgemeiner Weiterbildung im Zuge der gegenwärtigen Kompetenzdebatte.)

Fragen nach den Kriterien der Finanzierung:

Nach welchen Kriterien werden Gelder für unterschiedliche Bildungsbereiche ausgegeben? Werden neuere gesellschaftliche Strömungen (Alterung der Gesellschaft, Gesundheitsbildung, ...) als Kriterien aufgenommen?

Frage nach der Legitimation von Weiterbildung:

Gerät die Weiterbildung – insbesondere die allgemeine Weiterbildung – mit der Frage nach dem Nutzen verstärkt unter Legitimationszwang? (Aufgrund der fehlenden Zahlen zum Nutzen der allgemeinen Bildung wird ihr Sinn bzw. ihre Existenzberechtigung grundlegend in Frage gestellt.)

Frage nach Modellprojekten:

Gibt es Fallstudien?

Wie kann man den Wertbegriff im Bildungsbereich genauer fassen?

Westphalen: You have to separate between various purposes for undertaking a particular training: There are some trainings, which enterprises are paying for, because you have to do it by regulation, safety in health for instance. Then there are trainings that you are obliged to do.

But then you have this very grey area. General skills for instance. Flexibility skills. All these key-competences, which are becoming very popular. What to do with them, and what are the returns of those? And that's the difficult point. And the even worse point is that you have to measure it over time. How do you do that? And how isolate it from other factors? You may be in an economic downturn and then you'll make less training and it will pay off worse, because you are losing competitiveness anyway. Or you may be in an upturn, and then it really does pay off. But how do you isolate it? And that's the difficult problem. So for me, how to value it is difficult to do.

Besteht die Gefahr einer ökonomischen Rationalität in der Weiterbildung?

Kath: Ich frage mich, ob hier nicht möglicherweise ein Popanz aufgebaut wird, indem sozusagen vor Ökonomisierung gewarnt wird. Grundsätzlich kann man ja wohl sagen, dass alle Mittel möglichst effizient eingesetzt werden sollten. Ich würde sagen, das gilt für die Befriedigung eines individuellen Bildungsbedürfnisses ebenso wie für ein öffentliches oder betriebliches. Mir scheint, dass die Frage nach dem Nutzen als etwas Unkeusches empfunden wird, also ein Legitimationsdruck. Dabei versuchen wir, diesen Nutzen möglichst transparent zu machen, um möglichen Kostenargumentationen entgegenzutreten, die mehr oder weniger den Nutzen gar nicht sehen, sondern berufliche Qualifizierung häufig nur als einen Kostenfaktor ansehen.

Ich denke – vielleicht liegt es ja auch nur daran, dass bestimmte Termini zu sehr der Ökonomie entlehnt erscheinen –, dass im Grundsatz gelten muss, dass eingesetzte Mittel eine möglichst hohe Effektivität oder eben auch einen größtmöglichen Nutzen haben sollen.

Das ökonomische System hat eine eigene Rationalität. Wie soll sichergestellt werden, dass diese Rationalität sich nicht verselbständigt, sondern sich tatsächlich an Zielen orientiert, die die Politik setzt?

Kath: Kommt ja nur drauf an, wie Sie ökonomische Rationalität erklären. Auch in Betrieben gehen sie nicht nach klassischen ökonomischen Prinzipien vor. Wir haben eine Befragung bei Unternehmen gemacht und gefragt, warum sie ausbilden. Wir haben gedacht, dies sei jeweils eine Abwägung von Kosten und Nutzen. Das ist aber selbst im Betrieb nicht der Fall. Da erzählt Ihnen ein Personalvorstand unter beifälligem Nicken des Betriebsratsvorsitzenden, dass man möglichst nicht zu viele junge Leute qualifizieren sollte – damit die Älteren nicht nervös werden und Angst kriegen um ihren Arbeitsplatz. Dies ist sicherlich eine Erwägung und eine klassisch ökonomische Bewertung durch den Vorstand eines Unternehmens. Die gleiche Frage an ein anderes Unternehmen gestellt, hieß es, nein, wir müssen eigentlich besonders viel qualifizieren, weil sonst unsere Belegschaft annimmt, wir stünden kurz vor der Pleite und hätten kein Geld mehr, um die Personalrekrutierung zu finanzieren. Welches ist nun das reine ökonomische Prinzip, das alle anderen zurückdrängt? Ich vermag diesen Gegensatz so nicht zu sehen. Wenn Sie z. B. sehen, dass der Staat sparen will, dann wird er möglicherweise den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und sparsamen Mittelverwendung mehr in den Vordergrund stellen, obwohl er – ganz unabhängig von einer guten oder schlechten Haushaltslage – ohnehin dazu verpflichtet ist. Nur tritt möglicherweise durch die Betonung der schlechten Haushaltslage der Gesichtspunkt der Ökonomisierung oder das Effizienzkriterium mehr in den Vordergrund.

Westphalen: The problem is, when we are talking about economic rationality, that it's easier to talk about classical rationality within traditional industries, where you have a production line. But we have more and more service sectors, where we are not talking about production but services. And how do you measure consultancy companies work as increased quality due to training? That perception has to change. And you can see that all statistics are showing that most trainings are for academics or for middle-men and not so much to the production lines.

Muss in der Weiterbildung ein Nützlichkeitsnachweis erbracht werden? Besteht ein Legitimationszwang?

Zuhöererin: Ich denke, man sollte Ökonomisierung nicht mit Nutzen oder Effizienz gleichsetzen. Ich wehre mich gegen eine rein ökonomische Betrachtung des Nutzens in der Weiterbildung, weil ich glaube, dass wir da nicht weiter kommen und wichtige Bereiche der Weiterbildung ausgrenzen würden, wenn wir das allein ökonomisch betrachteten. Der Begriff ‚Nutzen‘ ist nicht schön, er reduziert auf das Utilitaristische.

Vielleicht kämen wir besser hin, wenn man ‚Intention‘ oder ‚Folge‘ von Weiterbildung sagen würde, und dann hätten wir auch die vielfältigen

anderen Nutzen im persönlichen Bereich, im Bereich des Sozialpolitischen, im Bereich des Sozialpsychologischen usw. mit erfasst. Ich meine aber, dass man noch einen anderen Gesichtspunkt hier erwähnen müsste, der die Weiterbildung von anderen Bildungsbereichen unterscheidet: Wir pflegen in anderen Bildungsbereichen nicht so streng mit dem Nutzensgesichtspunkt vorzugehen wie gerade in der Weiterbildung. Wir sind nicht so furchtbar streng im schulischen Bereich oder bei der Hochschulausbildung oder in anderen Bereichen, wo es eine starke Lobby und Tradition gibt. Die Weiterbildung steht einfach stärker als andere Bildungsbereiche unter einem sehr starken Legitimationsdruck.

Zuhörer: Warum steht die Weiterbildung ständig unter Legitimationsdruck? Man darf nicht denken, dass die politische Weiterbildung früher besser bezuschusst wurde und einen höheren Stellenwert hatte, weil sie so ehrenwert war. Nein, ich erinnere mich noch, wie ich als Student Jugendbildung gemacht habe, mit Filmen von der damaligen – die hieß glaube ich damals noch Bundeszentrale für Heimatdienst, mit Filmen von schwerer See und schweren Schlachtschiffen – das war die Welt des Ostens, und dann wurden Bilder von sonnigen Parks gezeigt – das war die Welt des Westens. Politische Bildung war also Auseinandersetzung mit dem West-Ost-Konflikt. In späteren Zeiten haben wir den Politikern gesagt, ihr müsst die politische Weiterbildung fördern, damit der Rechtsradikalismus zurückgeht. Und es war immer in der Tat eine utilitaristische Begründung, bis hin zur beruflichen und allgemeinen Weiterbildung. Also, es hat immer irgendeine neue Begründung gegeben. Und dass es diese unheimlichen Legitimationszwänge gibt, das hat auch etwas damit zu tun, dass beispielsweise der Anteil der erwachsenen Bevölkerung, der an Weiterbildung teilnimmt, ständig steigt, obwohl die öffentlichen Mittel für Weiterbildung, die Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit wie auch die Aufwendungen der Betriebe für Weiterbildung, zurückgehen. Das Geld von anderen Quellen wird immer weniger, aber die Beteiligung an Weiterbildung wird immer höher. Also, wenn wir Politiker wären, würden wir uns vielleicht auch fragen, wenn trotz geringer werdender Mittel überhaupt nichts zusammenbricht, warum wir da eigentlich noch Geld reingeben sollen. Hinzu kommt eine unheimliche politische Heterogenität. Jedes Politikfeld, das etwas neu bewirken will, versichert sich erst einmal der Weiterbildung, stellt dafür aus dem eigenen Politikfeld Mittel bereit und gibt auch Geld für Weiterbildung aus. Nur, die rhetorische Figur ‚Weiterbildung‘ als vierter Bildungsbereich funktioniert nicht. Und das enttäuscht uns, die wir natürlich meinen, dass Weiterbildung in der Tat die Zukunftsaufgabe ist. Also, die Sache mit dem vierten Bildungsbereich hat nicht hingehauen, aber Weiterbildung wird von allen politischen Interessen als Instrument benutzt.

Krug: Es ist nicht mehr die Frage, ob wir eine Ökonomisierung oder Utilitarisierung der Weiterbildung wollen oder nicht wollen, denn dies ist ein gängiges Prinzip in allen Bildungsbereichen, insbesondere natürlich im Elternbildungsbereich, weil dies – anders als die anderen Bereiche, die aus der rechtlichen Verpflichtung heraus kommen – ein relativ unregelmäßiger und frei gestaltbarer Bereich ist. Und von daher ergibt sich die Frage, wie man einer solchen gesellschaftlichen Erwartungshaltung nach Nützlichkeitsnachweis begegnen kann. Das hat nichts damit zu tun, dass man hier jetzt ökonomisiert oder instrumentalisiert. Ich hätte zu Beginn sagen müssen, dass natürlich Bildung und Weiterbildung auch einen Wert an sich hat, der sich bestimmt aus der Aufklärung heraus, der sich bestimmt aus der Arbeiterbewegung heraus, als emanzipatorischer Weg, der sich bestimmt aus der christlichen Soziallehre und aus dem Ethos, der daraus kommt. Nur, dieses allein wird diejenigen, die über Mittelvergaben zu entscheiden haben, nicht mehr überzeugen und Ihnen zu den notwendigen Mitteln verhelfen. Dieses wird vielleicht noch dazu reichen, dass sie in bestimmten Nischen, solange die Legitimationskrise derjenigen, die noch weiter staatlich subventioniert und alimentiert werden, nicht so groß wird, dass es da Ärger gibt, weiter Geld geben. Aber es wird nicht die große Finanzierung des lebenslangen Lernens sein. Dafür müssten – und das ist meine These – dann eben diese drei Punkte, die ich eben genannt habe, die stärkere Darstellung des Nutzens, die stärkere Einbettung in eine Bildungsstrukturreform und natürlich auch eine Lobby, dazu kommen. Und was die Mehrdimensionalität des Nutzens von Weiterbildung angeht – völlig einverstanden. Die Frage ist nur, ob neben der Notwendigkeit Bildung als Wert an sich – also Aufklärung usw. – nicht auch die Frage einer Sozialkompetenz, einer Personalkompetenz, wenn es denn verlangt wird auch durchaus utilitaristisch begründet werden kann, in dem Sinn der Vermeidung sozialer Kosten, in dem Sinn, dass glückliche, kommunikationsfähige Menschen auch leistungsfähiger sind. Dies kann man doch aber auch nachweisen, das kann man darstellen, und das halte ich für einen wichtigen Weg auch zu überzeugen.

Wie werden die zukünftigen Finanzierungsströme fließen?

Krug: Das kann ich natürlich nicht wissen, ich kann nur gucken, was in den Ländern perspektivisch passiert. Da wird es eine Tendenz geben, dass man verstärkt die reine institutionelle Weiterbildung hinterfragen wird. Eine reine Subventionierung der Institutionen als solche, weil es schon immer so war und weil es immer so legitimiert war, wird ihre Grenzen haben. Dies wird nicht so weit gehen, dass eine Legitimationskrise auftaucht, da Kirchen und Gewerkschaften vorher auf den Putz hauen würden. Also, das wird immer bleiben, aber die rein subventionierte Institution wird eine stärkere Nische werden. Als zweite

Tendenz lässt sich feststellen, dass stärker zu einer Budget-Finanzierung übergegangen wird. Im Rahmen relativer Selbständigkeit werden den Zuwendungsempfängern Budgets gegeben, mit denen sie dann stärker entscheiden können, wie sie diese verausgaben wollen. Das wird mit einer stärker betriebswirtschaftlichen anstelle einer kameralistischen Form der Haushaltsführung und der Denkweise verbunden sein. Dann wird es eine stärkere Orientierung geben auf leistungsbezogene Parameter bei der Feststellung dessen, was das Budget als solches bringt. Also die Fragestellungen: Was wird mit diesem Geld tatsächlich gemacht? Wie viele Teilnehmer? Was ist mit Qualität? Was wird innovativ gemacht? Also diese ganzen Fragen im Sinne eines leistungsorientierten, effizienzorientierten Parameter-Mix. Das gilt übrigens nicht nur für die Weiterbildung, sondern auch für die Bereiche Schule und Hochschule. Es soll eben nicht mehr nur von Einwohnerzahlen oder von der rein quantitativen Anzahl von Unterrichtsstunden ausgegangen werden. Drittens wird sicherlich auch die Tendenz der verstärkten individuellen Finanzierung, die wir rein statistisch ja überall schon festgestellt haben, weiterlaufen. Hier wird es Differenzierungen geben – und das passiert ja jetzt ganz kräftig in einigen Ländern –, dass man sagt, staatliche Zusatzfinanzierung, Subventionierung wird nur noch für bestimmte Bereiche erfolgen, die deren bedürfen. Also, soziale Parameter im Sinne sozialer Gerechtigkeit oder sozialen Ausgleichs werden kommen. Außerdem kann ich mir vorstellen, dass der Bereich, der eher der personenbezogenen Bildung zuzurechnen ist, mehr der individuellen Finanzierung überlassen wird.

Die stärkere Individualisierung drückt sich ja auch schon darin aus, dass man verstärkt das selbstgesteuerte Lernen erfunden hat. Neben all den positiven Ansätzen neuer Lernkulturen und des Konstruktivismus hat das natürlich auch was mit Verlagerungen zu tun. Und wenn wir das Berichtssystem Weiterbildung anschauen: Die enormen Steigerungen der Weiterbildungsbeteiligung hängen natürlich auch damit zusammen, dass die Form „Selbstorganisiertes Lernen“ mit eingerechnet wird und wir deswegen auch eine höhere Weiterbildungsbeteiligung haben. Da muss man genau prüfen, was da gemessen wird. Und diese Tendenz wird sicherlich auch noch gestärkt werden mit der Multimediaentwicklung. Und schließlich wird es immer weiter Programmebenen geben. Ehmann hat das in seinem Bericht ja auch dargestellt, dass wir verstärkt in den Ländern und vor allen Dingen beim Bund Programmfinanzierungen haben werden, wo bildungspolitische, gesellschaftspolitische Schwerpunktsetzungen je nach Bedarf eben auch gesetzt werden können. Dies wird auch eine Tendenz sein.

Zuhörer: Ich plädiere dafür, noch mal eine Arbeitshypothese aufzustellen, nämlich ein anständiges Controlling zu machen, und Controlling muss eben nicht nur heißen, dass es ein betriebswirtschaftlicher Begriff ist, sondern das heißt: Inwieweit erreichen wir das, was wir erreichen wollen? Die Frage ist jetzt

zum einen: Was wollen wir denn erreichen? Meine Vermutung ist, das wir das gar nicht so ganz genau wissen. Wenn ich mir anschau, was bei vielen Bildungsträgern seit Jahren läuft, da hechelt man irgendwelchen Angeboten, die aus dem politischen Bereich kommen, hinterher, ohne dass man selbst irgendeine Substanz hat. Das finde ich schade und bedauerlich. Zweitens wäre die Frage: Wer misst das denn ganz genau? Erst mal grundsätzlich, um all denjenigen, die sagen, das kann man überhaupt nicht messen, eine vor'n Bug zu knallen: Die Marktforschung – diejenigen nämlich, die die Werbegelder verprassen, die machen das seit Jahren, und denen geht es ganz gut dabei. Immerhin hat der gute alte Henry Ford mal über Werbung gesagt: Man weiß ganz genau, 50% davon sind rausgeschmissenes Geld, das Problem ist bloß, man weiß nicht welche 50%. Wenn wir das im Weiterbildungsbereich machen würden, dann wäre das ziemlich problematisch. Trotzdem ist es so, dass die Werbeagenturen sich hervorragend legitimieren können dadurch, dass sie Marktforschung machen. Wieso trauen wir uns das nicht, das zu machen? Erste These: Wir wissen eigentlich gar nicht, was wir messen wollen. Wir sind inhaltsleer. Zweite These: Wir trauen uns nicht, uns zu vergleichen. Das steht an, da haben wir überhaupt keine Wahl, da stimme ich Ihnen vollkommen zu.

Was ich noch als zweite Arbeitshypothese sagen will: Lassen Sie uns bitte dafür sorgen, dass die Teilnehmer entscheiden. Über kurz oder lang machen sie es sowieso.

Kath: Natürlich ist es wichtig zu wissen oder zu entscheiden, wer wofür zahlt. Dies ist letztendlich aber eine Frage, die mehr Transparenz von Kosten und Nutzen voraussetzt – gleichwohl wird es keine Finanzierungsregelung geben, die genau sagen kann, dass jemand, der bezahlt, auch den komplementären Nutzen davon hat. Also d. h., dafür gibt es immer eine Grundentscheidung. Letztendlich ist aber für die Frage, wer finanziert, schon wichtig zu wissen, wer den überwiegenden Nutzen von Bildung hat. Dies sage ich mit der Einschränkung, dass ich es für katastrophal hielte, jenen Personen die Bildungsfinanzierungsaufgabe zu übertragen, die sich des Wertes von Bildung nicht bewusst sein können, weil sie nicht genug gebildet sind oder mögliche Defizite haben.

Lohnen sich betriebliche Aufwendungen für die berufliche Aus- und Weiterbildung?

Folkmar Kath

1. Betriebliche Investitionsentscheidungen gelten grundsätzlich als Ausdruck ökonomischer Rationalität, das heißt, es wird vorausgesetzt, dass sie auf einer umfassenden Abwägung der mit ihnen verbundenen Kosten- und Nutzungsaspekte beruhen. Diese Feststellung kommt zwar einer Binsenweisheit gleich, sie kennzeichnet jedoch keineswegs eine selbstverständliche Berufsbildungspraxis. Dies liegt zum Teil am Verhalten von Erwerbstätigen und Betrieben, zum nicht geringen Teil aber auch an den Problemen, denen sich eine exakte Nutzenbestimmung gegenüber sieht.

2. Seit den grundlegenden Arbeiten der Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung“ (Edling-Kommission) stößt die Kostenerfassung nicht länger auf unlösbare methodische Probleme und kann sich darüber hinaus auf direkt qualifizierbare bzw. plausibel schätzbare Parameter stützen. Dagegen entzieht sich die Nutzenseite einer vergleichbaren exakten Bestimmung. Sie ist nämlich aus zwei ungleichen Komponenten zusammengesetzt, einer kleineren monetär bestimmbar und einer größeren nur qualitativ darstellbaren. Finanziell nicht verwertbar sind z. B. der Konsumnutzen der Bildung für Privatpersonen, der Planungs- oder Imageutzen für den Betrieb und monetär nicht fassbar ist auch der gesellschaftliche und kulturelle Nutzen für Staat und Gesellschaft.

3. Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) hat in einem Abstand von gut 10 Jahren Nettokostenerhebungen der betrieblichen Berufsausbildung durchgeführt. Diesen Erhebungen lag nicht in erster Linie der Investitions- oder Humankapitalgedanke zugrunde, vielmehr dominierte die Vorstellung von beruflicher Ausbildung als betrieblichem Kostenfaktor. Qualifizierungskosten können im Jahr der Entstehung als Betriebsausgaben voll abgeschrieben werden. Die Behandlung von betrieblicher Aus- und Weiterbildung als Investition setzt dagegen eine periodenbezogene Rechnung mit kapitalisierten Ausgabe- und Einnahmeströmen voraus. Wegen des Vorteils der sofortigen Abschreibungsfähigkeit der Aus- und Weiterbildungskosten sind die Betriebe in der Regel nicht bereit, die Konsequenzen einer Investitionsrechnung auf sich zu nehmen.

4. Das Kostenprinzip wird nicht so sehr wegen der geltenden Regeln des Bilanzierungsrechtes bevorzugt, die in der Handelsbilanz keine Aktivierung

immaterieller Vermögensgüter zulassen, vielmehr liegt es an den ungelösten Problemen der Quantifizierbarkeit des Aus- und Weiterbildungsnutzens. Berechenbar sind die Erträge aus der produktiven Arbeit der Auszubildenden während ihres betrieblichen Ausbildungsprozesses, wesentlich schwieriger, aber immerhin noch möglich, ist die Erfassung der eingesparten Opportunitätskosten nach Ausbildungsende und Übernahme des beruflich Qualifizierten in ein Beschäftigungsverhältnis. Einer Berechnung entziehen sich die in den Eigenschaften von Mitarbeitern liegenden Nutzenfaktoren, wie das geringere Fehlbesetzungs- und Fluktuationsrisiko sowie Vorteile, die Unternehmen aus einer betriebspezifisch qualifizierten und sich mit dem Arbeitgeber identifizierenden Mitarbeiterschaft erwachsen.

5. Die Kehrseite einer einseitigen Betrachtungsweise der Kosten ist die Fixierung auf kurze Sicht und auf kurzfristiges Erfolgsdenken. Es führt die Betriebe dazu, nur auf die Nettokostenseite, also auf die Differenz zwischen Bruttokosten und Erträgen, zu schauen. Der erst nach Beendigung einer Qualifizierungsmaßnahme langfristig wirkende Nutzen wird unterschätzt oder gar nicht erst in Betracht gezogen. Als Folge derartigen Verhaltens ergibt sich eine Unterinvestition in Humanressourcen. Der Investitionscharakter sollte daher im Verhalten der Betriebe besser verankert werden. Aus- und Weiterbildung sind nämlich in dem Jahr am stärksten ausgabewirksam, in welchem sie am wenigsten nutzenwirksam sind. Die Verwertung der vermittelten Fachkompetenzen fällt in den folgenden Jahren sozusagen gratis an. Eine Humanvermögensrechnung als nur intern verwendbares betriebswirtschaftliches Subsystem wäre ein wirksames Gegenmittel, vor allem, wenn man es mit einem effizienten Bildungscontrolling kombiniert.

6. Controlling ist eine Managementfunktion wie Planen, Organisieren und Führen. In der betrieblichen Bildungsarbeit hat es dafür zu sorgen, dass die erforderlichen Fachkräfte zur rechten Zeit, in der notwendigen Anzahl, mit den erforderlichen Kenntnissen und Fertigkeiten unter Einsatz der geringst möglichen Kosten zur Verfügung stehen. Selbst in großen Industrieunternehmen geht der Einsatz des Bildungscontrollings meist nicht über die Evaluierung von Qualifizierungsaktivitäten hinaus. Der mit dem Controlling verbundene letztlich entscheidende Schritt, nämlich Transfer des Erlernten an den Arbeitsplatz, wird, von wenigen Ausnahmen abgesehen, kaum vollzogen. Bildungscontrolling kostet ebenso wie die Vermittlung beruflicher Qualifikationen Geld. Bei begrenzten Bildungsbudgets müssen die Personalverantwortlichen wählen, ob sie mehr qualifizieren sollen und zum Ausgleich Controlling zurückstellen, oder umgekehrt weniger qualifizieren, um das Verbleibende dann sorgfältiger zu überwachen.

7. Den Hauptanteil an Investitionen in Humanressourcen tätigen die Betriebe im Rahmen ihrer Personalrekrutierungs- und Entwicklungspolitik selbst. Eine breite Palette betriebsinterner oder von beauftragten Bildungsträgern durchgeführter Anpassungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen dient der Verbesserung von Qualifizierungsprofilen der Mitarbeiter und soll auf diese Weise die Marktposition von Unternehmen stärken. Hinter den betrieblichen Ausbildungsaktivitäten von Betrieben steht durchaus auch die Erkenntnis, dass es mit einer abgeschlossenen Ausbildung allein nicht getan ist, sondern dass Qualifizieren ein lebenslanger Prozess sein muss. Betrieblich finanzierte Weiterbildung ist für das Humankapital das, was für das Sachkapital die Pflege, Erneuerung und Instandhaltung ist; unterbleibt sie, verliert das Kapital an Wert.

8. Der Nutzen beruflicher Bildung für die Allgemeinheit hat auch etwas mit den Allokationsaufgaben des Arbeitsmarktes zu tun. Die Aufgabe der Berufsbildung besteht u.a. auch darin, zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen einen Ausgleich herzustellen. Der Bildungsnutzen hat dadurch zwei Seiten. Formal ist er die Rendite aus einer langfristigen Investition. Diese kommt durch Allokationswirkung des Arbeitsmarktes zustande. Würde man sich in der bildungsökonomischen Forschung allein auf die Humankapitalrendite beschränken, engte man die Sicht zu sehr ein. Betrachtet man umgekehrt nur die Allokationswirkung des Arbeitsmarktes, ließe man den Investitionscharakter der Bildung außer Betracht.

9. Renditeberechnungen erfassen in der Regel nur direkte Kosten- und Nutzenfaktoren. Bildungsinvestitionen haben jedoch auch indirekte, auf andere Bereiche ausstrahlende Wirkungen. Dort kann es dann positive oder negative Effekte geben. Positive Wirkungen werden erzielt, wenn Bildungsinvestitionen an einer Stelle die Produktivität an anderer erhöhen. Negative Sekundäreffekte ergeben sich, wenn gering Qualifizierte durch höher Qualifizierte ersetzt werden und deren Humankapitalwert schlagartig auf Null absinkt. Gegengesteuert wird dann durch Umschulung, vorzeitigen Ruhestand und sonstige Sozialtransfers, deren Folgekosten der Allgemeinheit zur Last fallen. Dies führt in aller Regel dazu, dass staatliche Bildungsrenditen erheblich niedriger ausfallen als einzelwirtschaftliche.

10. In einem gerade begonnenen Forschungsprojekt des BIBB sollen, verbunden mit einer erneuten Erhebung der Nettokosten betrieblicher Ausbildung, nutzenrelevante Dimensionen empirisch erhoben und geschätzt werden. Bisher verfügen wir noch nicht über ein geschlossenes Erhebungskonzept. Unter Mithilfe von Wissenschaftlern und Berufsbildungspraktikern arbeiten wir jedoch gegenwärtig intensiv daran. Die bisherigen Erhebungen bei Betrieben zur Ent-

wicklung der Ausbildung durch

- Fallstudien bei 40 größeren Unternehmen (1996)
- repräsentative Befragung von ca. 800 mittleren ausbildenden Unternehmen (1997)
- repräsentative Befragung von ca. 3.000 ausbildenden und nicht ausbildenden Unternehmen (1996)
- Fallstudien bei 24 größeren Unternehmen (1999)

sollen dadurch eine möglichst umfassende Konkretisierung des finanziellen Bildungsnutzens erfahren.

Weiterbildungsfinanzierung – eine lohnende Investition!

Peter Krug

Die allgemein gültige Feststellung, dass lebenslanges Lernen eine lohnende Investition sei, ist auf Umfang und Form der Weiterbildungsfinanzierung hin zu konkretisieren. Dabei muss zunächst geklärt werden, für wen die Weiterbildungsfinanzierung eine lohnende Investition sein kann und warum. Weiterhin ist die Realität der Weiterbildungsfinanzierung in diesem Referenzrahmen zu analysieren. Aus dieser Gegenüberstellung können dann Perspektiven der Weiterbildungsfinanzierung als lohnende Investition skizziert werden.

1. Weiterbildungsfinanzierung als lohnende Investition für wen und warum?

Eingedenk der bildungspolitischen Feststellung, dass Weiterbildung grundsätzlich im Rahmen der Aufklärung und Emanzipation ein Wert an sich ist, wird in Zukunft bei zunehmendem Wettbewerb im Dienstleistungsbereich aus kostenkalkulatorischen und legitimatorischen Gründen auch die Frage zu beantworten sein, welchen sozio-ökonomischen Mehrwert Weiterbildung erbringt. Es geht also in diesem Zusammenhang um eine Verdeutlichung der „Ökonomie der Weiterbildung“ und damit auch um eine bildungsökonomische Begründung der weiterbildungspolitischen Optionen für „human resources“ für die Einzelnen, für Wirtschaft und Verwaltung sowie für die Gesellschaft (vgl. dazu Krug in DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung 1/2000).

1.1 Weiterbildung lohnt sich für die Einzelnen

Weiterbildung als Persönlichkeitsentwicklung dient der Zufriedenheit der Individuen, sie fördert die Kommunikationsfähigkeit, sie kann zum sozialen Status, zur Verbesserung des Einkommens und zur Arbeitsplatzsicherung beitragen (vgl. DIHT-Studie 1999 zum Verhältnis von Arbeitsplatzsicherheit und Wei-

terbildung, in der diesbezüglich eine positive Korrelation festgestellt wird). Die individuelle Produktivität kann weiterbildungsinduziert erhöht werden. Durch Weiterbildung können die Personen eine stärkere soziale Integration erfahren, es werden persönliche Opportunitätskosten (Arbeitsplatzunsicherheit, Statusverlust, Ängste, Krisen etc.) vermieden.

1.2 Weiterbildung lohnt sich für Wirtschaft und Verwaltung

Weiterbildung dient der Produktivitätssteigerung in Wirtschaft und Verwaltung, indem sie die Arbeitsproduktivität der Einzelnen stärkt, eine höhere Motivation erzeugt, geringere Ausfallkosten bedingt und zu neueren Organisationskulturen notwendige Schlüsselqualifikationen wie Teamgeist, Selbstverantwortung etc. beiträgt. Weiterbildung stärkt somit auch die „corporate identity“ der Unternehmung. Weiterbildung ist somit für Wirtschaft und Verwaltung ein Standortfaktor mit hohen Multiplikatoreneffekten. Sie stärkt den technologischen und sozialkommunikativen Fortschritt und damit die Wettbewerbsposition der Unternehmung. Sie vermeidet soziale Opportunitätskosten. Sie trägt darüber hinaus zur Erhöhung des Bruttosozialprodukts im Rahmen von Dienstleistungen bei und sie führt zu höheren Multiplikatoreneffekten auf den Märkten, indem die mit Weiterbildung verbundenen zusätzlichen Produktionen (Lehrmaterialien, Ausstattungen der Bildungseinrichtungen etc.) und Dienstleistungen (öffentlicher und privater Verkehr etc.) gesteigert werden. Sie ermöglicht neue Modelle der Qualitätsverbesserung und der Alternierung von Arbeit und Freizeit (Qualitätszirkel, job rotation) und trägt damit zur Modernisierung und Flexibilisierung bei.

1.3 Weiterbildung lohnt sich für die Gesellschaft

Weiterbildung vermeidet soziale Kosten durch Stärkung der Sozialkompetenz, sie führt zu Integrationsgewinnen (Migranten, Minoritäten) und zur Stabilität von gesellschaftlichen Strukturen und damit zum Ausbau von Zivilgesellschaft (Beteiligung, Demokratisierung, Mitverantwortung, Engagement, Solidarität). Durch Stärkung des Arbeitsmarktes vermeidet sie Kosten der Arbeitslosigkeit. Sie stärkt die innere und äußere Stabilität von Gesellschaft (vgl. dazu umfassender Leo A. Nefiodow: Der sechste Kondratieff. Wege zu Produktivität und Vollbeschäftigung im Zeitalter der Information, Sankt Augustin 1996).

2. Weiterbildungsfinanzierung in der Realität

Eingedenk notwendiger Differenzierungen muss insgesamt festgestellt werden, dass Weiterbildungsfinanzierung gemessen am Referenzrahmen einer lohnenden Investition für Einzelne, Wirtschaft und Gesellschaft keine entsprechende Finanzierung erfährt und dass darüber hinaus in der Binnendifferenzierung die Finanzierungen unterschiedlich und unproduktiv verteilt sind (vgl. dazu

das Vorbereitungspapier von Ehmann im Anhang). Die Weiterbildungsfinanzierung macht nur 2% bis 4% des Bruttosozialproduktes aus, was im Verhältnis zu Ausgaben in anderen Dienstleistungsbereichen (Verteidigung, Soziales), aber auch im Binnenvergleich der gesamten Bildungsausgaben eine eher geringfügige Größenordnung ist. Dies gilt auch für die Weiterbildungsausgaben innerhalb der Wirtschaft, die ihrerseits ebenfalls bei nur ca. 4% der Unternehmensausgaben liegen.

Die Finanzierungsströme richten sich darüber hinaus vorrangig auf solche Personen, die bereits ein umfängliches Maß an Bildung erhalten haben, und weniger auf bisher weiterbildungsferne Zielgruppen. Die Binnenstruktur der Weiterbildungsfinanzierung entspricht somit nicht dem Postulat der sozialen Gerechtigkeit. Das gilt auch für die Weiterbildungsausgaben in den Unternehmen selbst, die sich auf die Führungskräfte fokussieren. Positive Multiplikatoreffekte der Weiterbildungsfinanzierung ergeben sich somit für schon vorrangig bildungsaktive Personengruppen.

Die Weiterbildungsfinanzierung richtet sich weiterhin verstärkt auf unmittelbar beruflich verwertbare Themenstellungen; politische Bildung und/oder Persönlichkeitsbildung einschließlich notwendiger Schlüsselqualifikationen verbleiben in einer Nischenfinanzierung oder sind Privatangelegenheit.

Aber selbst nach erfolgter sozio-ökonomisch an sich unmittelbar verwertbarer Weiterbildung fehlt die entsprechende Rückkopplung der Verstärkung von Status, Einkommen und Berechtigungen, so dass Weiterbildung in diesem Zusammenhang nicht direkt mit positiven Sanktionen oder mit materiellen Incentives verbunden ist. In entsprechenden tarifvertraglichen bzw. gesetzlichen Entlohnungsgrundlagen fehlt nach wie vor der Bereich Weiterbildung als leistungsbezogener Parameter für Entlohnungsmodelle.

Bei zunehmendem Verteilungswettbewerb wird die Weiterbildungsfinanzierung als sogenannte gestaltbare, nicht recht zwingende Verpflichtung oft zum Teil als „Sparkasse“ für Haushaltskonsolidierungen betrachtet. Im Rahmen der gemeinsamen Verantwortung für Weiterbildung wird trotz Betonung der Notwendigkeit einer sich lohnenden Investition die Finanzierungsverantwortung jeweils den „anderen“ Beteiligten zugewiesen.

3. Perspektiven für die Weiterbildungsfinanzierung

Eine andauernde (im Sinne tibetanischer Gebetsmühlen) appellative Beschwörung der öffentlichen Hände, der Unternehmen und der Einzelnen, nun doch endlich die Weiterbildung als lohnende Investition zu begreifen und entsprechend höhere Weiterbildungsfinanzierungen vorzunehmen, stößt angesichts der Mittelknappheit und des zunehmenden Verteilungswettbewerbs auf keine hinreichende Operationalisierung. Dieser Appell in Richtung der Subventionierung, begründet mit dem Recht auf Weiterbildung und dem Wert der

Weiterbildung an sich, kann nur dann noch und insoweit zur Verteidigung der Weiterbildungsfinanzierung beitragen, als bei einem Verzicht Legitimationskrisen entstehen würden und „Klientelen“ aus dem notwendigen politischen Konsens ausbrechen und zu öffentlichen Kritikszenarien beitragen würden.

Um im Rahmen einer „sozial-ökonomischen Instrumentalisierung“ die Weiterbildung als lohnende Investition stärker zu verdeutlichen, muss deshalb der konkrete Mehrwert, müssen die Weiterbildungserfolge stärker dokumentiert und in das öffentliche Bewusstsein transportiert werden. Es geht um eine „Ökonomie der human resources“, um eine „Ökonomie des Wissenskapitals“. In diesem Zusammenhang kann sich auch Weiterbildung nicht einer Kosten-Nutzen-Analyse entziehen. Es wird in Zukunft darauf ankommen, dass sowohl in den Marketingstrategien als auch über wissenschaftliche Untersuchungen der Mehrwert der Weiterbildung, die positiven Konsequenzen der Weiterbildung als lohnende Investition für die Einzelnen, für Wirtschaft und Verwaltung und für die Gesellschaft stärker fokussiert werden. Im Rahmen dieser notwendigen Erforschung und Dokumentation des Mehrwertes der Weiterbildung bedarf es dann auch einer verstärkten Professionalisierung in diesem Bereich, um die entsprechenden Ergebnisse so vortragen zu können, dass damit das öffentliche Bewusstsein und die politisch Verantwortlichen erreicht werden. Es geht in diesem Zusammenhang also auch um eine „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ (vgl. Georg Franck: Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf. München, Wien 1998). Diese könnte über das DIE und über die gegenwärtigen Ansätze des Korporatismus (Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Beschäftigung; Forum Bildung) sowie über BLK-Modellprojekte zum lebenslangen Lernen und über den Ausschuss für Fort- und Weiterbildung der Kultusministerkonferenz koordiniert und unterstützt werden.

Mittelfristig muss es aber auch grundsätzlich um eine damit verbundene Bildungsstrukturereform gehen, bei der stärker auf eine die Persönlichkeit im Lebenslauf integrierende nachfrageorientierte Weiterbildung abgestellt wird, in der neue Lernkulturen und Zeitfenster Platz greifen und wo bei der Alternierung von Arbeit, Freizeit und Bildung sich ein neues Verständnis von lebenslangem Lernen durchsetzt.

Beim lebenslangen Lernen kann dann neben einer Grundfinanzierung auch eine Programmfinanzierung als Mischfinanzierung der öffentlichen Hände und sonstigen Beteiligten der Weiterbildung erfolgen. Weiterbildung muss in diesem Zusammenhang auch als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe verstanden werden. Ob und inwieweit in diesem Rahmen auch eine stärkere Förderung der individuellen Nachfrage nach Weiterbildung durch Lernzeitkonten oder Bildungsgutscheine möglich und zweckmäßig ist, könnte neben grundsätzlichen Abwägungen auch durch konkrete Modellprojekte in ausgesuchten Regionen mit ausgesuchten Zielgruppen erprobt werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass lebenslanges Lernen eine lohnende Investition ist und dass Weiterbildungsfinanzierung gute Erträge bringen kann. Diese Erträge müssen aber stärker nachgewiesen und praktisch implementiert werden sowie politische Aufmerksamkeit finden.

Do investments in human capital pay off?

Sven-Åge Westphalen

Investments in and returns from investments in human capital generally involve the following levels: individual, enterprise and societal levels. It is thus between these three stakeholders that the burden of costs must be distributed and, likewise, to which the returns accrue.

The present paper will initially discuss the limitations of considering human capital investments and returns in economic terms only. This will be followed by a discussion on cost-benefit analyses of investments in human capital using initial vocational training as an example. The paper will finally provide some closing remarks on investments in and returns to human capital related to the CEDEFOP review “Exploring the returns to continuing vocational training in enterprises.”

Economic and non-economic indicators for measuring returns

While investments and returns are generally associated with the economic dimension, this dimension alone is rarely sufficient as to fully grasp the input and output side of human capital, as illustrated in table 1 below.

Consequently, human capital cannot be captured in economic terms alone. Still, that human capital, and especially the acquisition, maintenance and upgrading of it can only be measured indirectly is not satisfactory from economists’ point of view, as exemplified in table 2 below.

It is thus clear that the focus has generally been on the input side of human capital whereas the output side has been treated in rather statistical and indirect terms. Even if this does provide general indications as to the positive effects of human capital investments, it provides little help for assessing the returns to *specific* investments, be it by individuals, enterprises or at society. Hence, even if investments in human capital are generally sound investments it cannot be measured against alternative investment possibilities.

Table 1: Levels and dimensions of human capital

Level / Dimension	Politics	Economy	Sociology	Psychology
Individual	Increase skills level	Increase earnings	Increase equality	Increase self-esteem
Enterprise	Comply with surrounding society	Increase competitiveness	Improve the enterprise image	Improve work environment
Government	Complement labour market and employment policies	Share the costs related to education and training	Implement the lifelong learning concept	The notion of a dynamic government/ society

Source: Westphalen (1999), p. 3.

Note: Different levels as well as different dimensions may have identical objectives. The examples given must, therefore, be treated as indicative rather than exhaustive examples.

Table 2: Correlation methods at different levels

Level	Methods
Society	Investment in education relative to national wealth
Enterprise	Investment in training relative to enterprise performance
Individual	Years of schooling relative to life income

Investments in initial vocational training and the returns

The balance between investments from the three levels has shifted over time. For instance, the costs for apprenticeship training were originally shared between the trainee/the family and the employer but are now primarily shared between the public purse and the enterprises, as illustrated below in table 3.

However, cost optimisation is becoming increasingly relevant also in the sphere of training. It is, however, complicated to find the net costs for enterprises having apprentices. In some countries the apprentices' salary is considered the return for work and, thus, actual productivity (Denmark, Norway), which means that further studies into the cost side is not considered. In other countries (Austria and Germany), based on a gross cost method and a partial costing me-

Table 3: Investments in initial vocational training

Initial vocational training						
	Dual-based apprenticeship models			School-based apprenticeship models		
	Individual	Enterprise	Public	Individual	Enterprise	Public
Salary	Accept lower payment in return for training	Pay a salary in return for work or expected future returns	May provide individuals with a grant while in schools	May receive a public study grant		May provide individuals with a study grant
Training costs in enterprise		Covered by the enterprise			May provide short-term training places	
Training costs in schools		The salary may be covered by an employers' fund	Covered by the public			Covered by the public

thod respectively, more precise data on the costs of apprentices to enterprises has tried to be established.

Two model calculations have been made in Austria. One study was commissioned by the *Viennese Workers' Chamber* (Arbeiterkammer Wien), an organisation of employees, and the other by the *Chamber of Commerce* (Wirtschaftskammer), an employers' organisation. Although the two studies used essentially the same methods, they produced very different findings, in particular in respect of aggregated net costs.

Apprentice remuneration averages ECU 9.093 (ATS 120.500) a year and represents the apprentice's earnings for productive work, which takes up an average of 45% of the apprentice's training time. Apprentices receive approximately 20% to 25% of the starting salary of a corresponding qualified worker. Each training enterprise must employ at least one person, depending on the occupation and number of apprentices, with the relevant skills to provide in-company training. The average instruction time a trainer devotes to each apprentice ranges from 3.5 to 7.7 hours a week. Thus the productive contribution of the trainer to the enterprise is reduced by an average of 14%.

Gross spending per apprentice taken over all occupations amounted to ECU 13.090 (ATS 182.100) according to the employees' study or ECU 12.500 (ATS 174.000) according to the employers' study. This figure varies from occupation to occupation. The most significant areas of spending are labour costs and apprentice remuneration, which make up 75% and the cost of staff training

apprentices in their working time (22%). Company income from apprentices' productive work should be deducted from costs to the training enterprise of apprenticeships. They vary greatly according to the method of calculation employed and depend on whether the enterprise is running at full capacity. The 'employees' study' values apprentice output at between ECU 8.230 (ATS 114.500) and ECU 10.200 (ATS 141.900) a year. The 'employers' study' estimates an average benefit of approximately ECU 9.490 (ATS 132.000).

Thus in Austria in 1995 the average net expenditure of enterprises per apprentice for all occupations was between about ECU 2.890 (ATS 40.200) and ECU 4.860 (ATS 67.600) according to the 'employees' study' or ECU 3.020 (ATS 42.000) according to the 'employers' study.

As can be seen from the Austrian case, the results of such analyses depend on the models used and, likely, also the political outset from which the analysis is undertaken. However, as a German study indicated (Cramer and Müller 1994), limiting cost-benefit analyses to the specific training costs and returns while omitting opportunity returns like saved recruitment costs do not provide the full answer. If taken this into consideration Cramer and Müller found that apprentices resulted in a net gain for the enterprises.

In the Netherlands studies have examined the cost-benefits of both enterprise-based and school-based vocational education and training (OSA 1994). Distinguishing between individual and social (overall economic cost and benefits for individuals, enterprises and the state) returns, they found that based on the specific educational path that individual returns range from -4% to +8% and the social returns range from -4% to +6%.

Investments in human capital are thus likely to have positive returns at all levels, as indicated in table 4 below. However, a positive return is not automatically given since investments in human capital, just like all other kinds of investments, may be wrong investments, over-investments or non-utilised investments.

*Table 4:
Potential returns from investments in initial vocational training*

Individuals	Enterprises	Society
<ul style="list-style-type: none"> · More job opportunities · Higher salary · Lower probability of unemployment 	<ul style="list-style-type: none"> · Higher productivity · Higher flexibility · Retainment of work force · Attract labour 	<ul style="list-style-type: none"> · Diminish social exclusion · Increase economic welfare · Diminish social costs · Increase tax revenue

However, as already stated it is generally difficult to quantify the – positive or negative – returns to any given investments. Even if this is still the optimum information, one must instead talk about a continuum of measures, which can provide relevant information that can guide investment policies, both at a specific and at a general level, as specified in table 5 below.

Table 5: Measures for ensuring sound investments from an enterprise point of view.

Measure	Description
Cost-benefit analyses	Analyses of direct investments in and returns from such investments in Vocational Education and Training (VET). This will inform decision-makers as to whether investments in VET is economical viable or not.
Cost-effectiveness analyses	Cost-effectiveness analyses cannot guide decision-makers prior to investments. But it will, once an investment decision has been reached, inform about how to ensure the highest possible quality to the lowest possible price.
Quality assurance (by training providers)	Quality assurance of training provision may substitute cost-benefit and cost-effectiveness analyses. In particular if there is not a real market for training provision.
Benchmarking	Benchmarking between comparable enterprises on level and type of investments in VET may provide information as to how VET investments contribute to competitiveness.
Human capital reporting	Reporting on human capital can provide information about returns from VET investments. Both figure and non-figure information.

Final remarks on costs and returns from investments in human capital

Training related to the purchase of new equipment will have an immediate return, e.g. that the machines will quickly be in operation, thus making cost-benefit analysis superfluous. Other forms of training like quality courses aimed at reducing the waste rate in production can also be easily measured (even if it may be difficult to isolate the effects of the training and establish a clear relation between training and results). Yet other forms escape both the self-evident and the easily measurable correlation, such as skills upgrading courses, courses on general skills, etc. This is becoming increasingly evident as

more and more work is not related to manufacturing but to provision of services.

The general problem with investments in intangibles like human capital is that output is difficult to measure quantitatively. First and foremost because the output cannot be isolated as a correlation with a given input only, since other factors like motivation, work organisation, etc. are equally influential.

Given both the theoretical and practical problems in actually measuring the direct impact, improving efficiency and effectiveness of any given investment in human capital is the second-best possibility. This may not help you in deciding whether to invest or not. However, it does give information that if/when you decide to invest that what you get in return is provided in the most efficient and effective manner thus ensuring cost optimisation of the input side.

As Kirkpatrick has put it: „Be satisfied with evidence if proof is not possible!“

List of literature

CEDEFOP (1998): Exploring the returns to continuing vocational training in enterprises, Thessaloniki.

CEDEFOP (1998): Finanzierung der Berufsbildung in Österreich, Thessaloniki.

Kau, Winand (1998): Costs and benefits of vocational education and training at the microeconomic level, in CEDEFOP: Vocational education and training – the European research field. Background report, Vol. 1, Thessaloniki.

Westphalen, Sven-Åge (forthcoming 2000): Reporting on human capital: objectives and trends, in CEDEFOP: 2nd report on vocational education and training research, Thessaloniki.

Westphalen, Sven-Åge (1999): Continuing Vocational Training: from statistical necessity to analytical complexity, in Journal of Vocational Education and Training, Vol. 51, No. 1.

Lassnig, Lorenz and Steiner, Peter (1997): Die betrieblichen Kosten der Lehrlingsausbildung, Vienna.

Stepan, Adolf and Ortner, Gerhard and Oswald, Markus (1994): Die betrieblichen Kosten der Berufsausbildung, Vienna.

Bildungsfinanzierung und gerechte Bildungsbeteiligung

Gesprächsrunde

Mit der Entscheidung über die Finanzierung von Bildung werden implizit auch Entscheidungen über die Bildungsbeteiligung getroffen. Eng damit zusammen hängt die Frage nach einer gerechten Bildungsfinanzierung. Um diesen Zusammenhang ging es in der zweiten Gesprächsrunde, die von Dr. Christoph Ehmann moderiert wurde. Als Gesprächspartner waren eingeladen Prof. Klaus Klemm, Universität Essen, Dr. Rudi Rohlmann, Hessische Blätter für Volksbildung, sowie Simon Wilson vom Departement for Education and Employment und Kay Cheesman von der Link Group aus Großbritannien.

Fließen unsere Finanzierungsströme so, dass sie eine gerechtere Gesellschaft bzw. eine größere Gleichheit der Bildungschancen unterstützen?

Klemm: Über die Grobstrukturen wissen wir eigentlich ziemlich viel. Ich möchte das Stichwort Bildungsgerechtigkeit oder Chancengleichheit mit einer Definition aufnehmen: Ich rede in diesem Zusammenhang vom Ergebnis, nicht vom Zugang zu Bildung. Wir können uns wahrscheinlich relativ schnell darauf verständigen, dass zumindest im allgemeinen Bereich die Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung gegeben ist. Da sehe ich keine großen Probleme. Aber mich interessiert das tatsächliche Verweilen in den verschiedenen Gängen des Bildungssystems. Wenn wir dann die interessierenden Aspekte nebeneinander halten, kann man feststellen, dass wir mit unserem Mitteleinsatz eine Entwicklung in Richtung mehr Ungleichheit eher stärken als abschwächen.

Ich will das in aller Grobheit deutlich machen: Schon bei der Beteiligung an Elementarbereichen, an Kindergärten haben wir eine schichtspezifische Ausdifferenzierung. Das geht weiter bei dem Wechsel in das weiterführende System. 1991 wurde zum letzten Mal die Bildungsbeteiligung nach Sozialschichten bundesweit erhoben. Damals hat man – jetzt eine etwas polemische Vermutung – gesagt: Wenn wir die Ungleichheit schon nicht abstellen können, wollen wir sie wenigstens nicht mehr messen. Aber bis 1991 haben wir sie gemessen, und 1991 waren die Daten so, dass von 100 Arbeiterkindern etwas mehr als 11 und von 100 Beamtenkindern 58 zum Gymnasium gingen. Seither können wir dies repräsentativ nicht mehr messen, außer bei der Hamburger Lernausgangsstudie von Lehmann und anderen, wo die Lernausgangslage der Fünftklässler für

die ganze Stadt Hamburg gemessen wurde. Da wurde nochmal die schichtspezifische Ausprägung so eklatant belegt, wie wir sie seit Jahrzehnten kennen. Es wurde auch nochmal belegt, dass ein Kind aus bildungsfernen Elternhäusern beste Testergebnisse in der Schule erbringen muss, um eine Gymnasialempfehlung zu kriegen usw.

Die gleiche schichtspezifische Ausprägung haben wir beim Zugang zu Hochschulen. Wenn ich da das Königsmodell der Hochschulen, die Universität selbst nehme, dann kommen von 100 Arbeiterkindern 6% in die Universitäten – das wird noch über das Deutsche Studentenwerk gemessen –, und die anderen Daten sind ähnlich wie eben referiert. Wir haben nach 30- bis 40-jähriger Debatte um das Thema an der Grundstruktur Bildungsdistanz über die Generationen bitter wenig ändern können.

Wenn wir jetzt die Finanzströme daneben halten, dann konterkariert es das. Wir geben ganz grob für einen jungen Mann, eine junge Frau, die ihren Weg geht – Kindergarten, Grundschule, irgendeine Schule der Sekundarstufe 1 bis zum Ende der Schulpflicht, anschließend Berufsausbildung im dualen System, dort drei bis dreieinhalb Jahre verbleibt – 50.000 DM öffentliche Mittel aus. Wenn wir daneben den anderen Normalgang nehmen, dann haben wir auf der Stufe Kindergarten, Grundschule, Sekundarstufe 1 und 2, Abitur, keine Ausbildung im dualen System, anschließend direkt Universität bis zum Abschluss in der Regelstudienzeit, was auch nicht so sehr die Regel ist, 150.000 DM – nicht gerechnet die höheren Kindergeldzahlungen und die höheren Transferleistungen in der Zeit. Die noch mitberechnet, jetzt sehr vereinfacht, liegen die auf der einen Seite bei 50.000 DM und auf der anderen Seite bei 175.000 DM. Das ist das Grundmuster unserer Verteilung. Man kann beschreiben – wie gesagt, immer sehr vereinfachend –, dass die öffentlich getätigten Ausgaben die ungleiche Verteilung nicht konterkarieren, sondern stützen und stärker dahin fließen, wo die erfolgreichen Karrieren im anschließenden Leben, Berufs- wie Privatkarrieren sind.

Das geht bis hin zur Gesundheit. Ich habe eine französische Studie gelesen und zitiere sie seither gerne: Ein 35-jähriger Gymnasiallehrer in Frankreich hat eine Lebenserwartung, die liegt knapp 7 Jahre oberhalb derer eines 35-jährigen Hilfsarbeiters. Ich bringe das Beispiel, um deutlich zu machen: Wenn wir hier über Chancengleichheit reden, reden wir nicht über irgendwelche abstrakten Dinge, sondern über Gehaltsstrukturen, über Teilhabe an Erwerbstätigkeit, über Politikteilhabe, über Lebensqualität insgesamt.

Wenn man jetzt nochmal ganz extrem guckt: Wir haben im Augenblick eine Gruppe von jungen Leuten, 16% eines Altersjahrganges, die keinen beruflichen Abschluss erwerben. Das heißt, 16% der 20- bis 25-Jährigen haben keinen beruflichen Abschluss und sind auch nicht mehr irgendwo im System drin, wo man das noch kriegen kann. Das sind exakt so viele wie die, die einen

akademischen Abschluss machen. Bei den 30-Jährigen haben wir 10% mit einem Universitätsabschluss und 6% mit Fachhochschulabschluss, also auch 16%. Und wenn man diese beiden Gruppen nebeneinander hält und sich die Finanzströme ansieht, dann hat man einen Ansatzpunkt zu dem Thema der Gerechtigkeit von Bildungsfinanzierung. Ich meine, man müsste Mittel auf den Bereich der unteren 16% fokussieren – da müsste der Staat klotzen.

Ließe sich durch veränderte Finanzierungsentscheidungen etwas an den ungleichen Bildungschancen bewirken?

Klemm: Wir wissen aus einer ganzen Reihe Studien, dass an dem Muster der sozialen Selektivität, irgendwo oberhalb von 12, 13 Jahren das meiste bereits geschehen ist. Die großen Weichenstellungen erfolgen bis in die ersten Jahre der Sekundarstufe 1 hinein. Was sich da herausgebildet hat, wird nur noch wenig bewegt. Es gibt den zweiten Bildungsweg, es gibt diese und jene Instrumente, mit denen man über Fachoberschule usw. noch weiterkommt. Aber die groben Muster der Verteilung sind eigentlich abgelaufen bis zum 12./13. Lebensjahr. Das können wir über allerlei Studien belegen. Unser System konzentriert die Mittel aber genau umgekehrt. Wir geben besonders viele ökonomische Ressourcen in die oberen Etagen des Bildungssystems, in die Sekundarstufe 2 etwa, und besonders wenig im Vergleich in die Primarstufen, und schon gar nicht in den vorschulischen Bereich.

Ich meine, dass man durch eine stärkere Konzentration der Ressourcen in die frühen Bildungs- und Lebensjahre eher etwas erreichen könnte. Keiner von uns ist mehr so optimistisch wie vielleicht Anfang der 70er Jahre, als wir dachten, wenn wir die Kinder alle ordentlich begaben und gemeinsam in eine Schule stecken, dann wäre die Chancenungleichheit weg. Seitdem haben wir einige Illusionen begraben. Aber jetzt so weit zu gehen und zu sagen, das ist alles völlig egal und es wird sowieso durch die Gene gesteuert, ist empirisch nicht haltbar. Wir können über eine andere Politik, darunter über andere Ressourcenansätze mehr bewirken, als sie zur Zeit bewirken.

Indem man eine Weiterbildungsfinanzierung staatlich sichern wollte, verband man damals die Hoffnung, vieles korrigieren zu können. Haben wir es geschafft?

Rohlmann: Partiiell vielleicht. Aber nicht in dem Sinne, dass wir den Anspruch einlösen konnten, dass ein vierter Hauptbereich des Bildungswesens damit entstanden sei. Meines Erachtens war der Ansatz, der in den 70er Jahren mit der Verabschiedung der Weiterbildungs-, Erwachsenenbildungsgesetze und in Hessen auch Volkshochschulgesetze verbunden war, der, dass wenigstens eine

kleine Korrektur vorgenommen werden sollte, wobei es hier in Hessen insbesondere darauf ankam, das Gefälle zwischen Stadt und Land zu vermindern. Das zweite war der Ansatz, der heute wieder völlig umgekehrt ist, dass man eigentlich so etwas wie eine ganzheitliche Bildung anstrebte, in dem Sinne, dass man sich nicht immer durch Projektförderung den Moden anpassen musste. Wenn man die politische Diskussion der Weiterbildung verfolgt, dann gab es diese Moden: zunächst die politische Bildung, dann die Qualifizierungsoffensive und dann die berufliche Bildung. Und dann gab es die besonderen Projekte für die berufliche Bildung. Und dann gab es einige, die sagten, dass das Allgemeine des Menschen das ist, wovon eben alle Lebensbereiche profitieren.

Das genau war *nicht* der Ansatz der Weiterbildungsgesetze. Vielmehr wollte man mit den Weiterbildungsgesetzen in gleicher Weise fördern, um Möglichkeiten zu haben, sich auf neue Herausforderungen einstellen zu können. Und deswegen wurde allen Weiterbildungsgesetzen dieses breite Band der Bildungsziele und Bildungsinhalte vorangestellt.

Haben sich die damals erdachten Finanzierungsmethoden geändert? Welche Gründe können dafür angeführt werden?

Rohlmann: Die investive Förderung ist weithin aufgelöst worden. Insbesondere die Länder haben sich aus der Weiterbildungsfinanzierung zurückgezogen, mit dem Hinweis, dass man doch ein bisschen mehr steuern möge. Also Programmfinanzierung, Projektfinanzierung, so dass eine Kollegin aus der Bildungsarbeit sagte: Wir haben so was wie eine „Projektitis“, die sich da entwickelt. Eine investive Förderung heißt also insbesondere: ein Grundgerüst von Personalausstattung und die Kombination von Leistungsfaktoren, die erforderlich sind, um darauf aufzubauen und sich den jeweiligen Herausforderungen anzupassen. Und das ist im Laufe der Zeit im Wesentlichen eingestellt worden.

Ist im Laufe der Zeit der Anteil der Teilnehmerfinanzierung gewachsen? Welchen Einfluss hat diese Entwicklung auf die Teilnahmestruktur?

Rohlmann: Man kann statistisch feststellen, dass der Anteil der Entgelte der Teilnehmenden erheblich angewachsen ist. Die Frage ist natürlich in einer statischen und einer dynamischen Weise zu sehen. Statisch meint: Wenn zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Gebührenerhöhung vorgenommen wird, welche Bevölkerungsschichten wären dann abgeschreckt, weitere Kurse zu besuchen? Und dann kann man fragen, wie sich das in einer dynamischen Weise entwickelt. Während der nächsten drei, vier Semester nach einer Gebührenerhöhung war es dann in der Regel so – insbesondere wenn wir die Entwicklung 1975 und 1982 beachten –, dass eine Verminderung der Teilnehmerzahl oder

zumindest eine Stagnation gegenüber den früheren Wachstumsraten eingetreten ist. Und hinterher, wenn wieder ein Teilnahmewachstum eintritt, muss man fragen, ob es die gleichen Teilnehmenden waren, die bisher auch dabei waren, oder ob sich die Zusammensetzung verändert hat. Das hieße, dass diejenigen, die den mittleren Einkommensschichten angehört haben, stärker den Zugang zur Weiterbildung gefunden haben, und diejenigen, die ein relativ geringeres Einkommen haben und die in der Regel schon bildungsabstinent waren, abgeschreckt worden sind. Das hat man leider nie feststellen können, weil diejenigen, die nicht da waren, auch nicht gefragt wurden.

Kann man Veränderungen im Programmangebot auch mit solchen Finanzierungsveränderungen in Zusammenhang bringen?

Rohlmann: Ich glaube, dass die Einflussfaktoren so sehr gemischt sind, dass man nicht einen einzelnen isolieren kann, um *den* Einflussfaktor der Finanzierung dann als das Auslösende für eine Strukturveränderung der Programme anzuführen. Da gibt es mehrere Faktoren, z. B. auch das Rollenverständnis der Erwachsenen, das sich ja verändert hat, und heute eher einen Zugang ermöglicht, als es in früheren Jahren der Fall gewesen ist.

Was ist ein Individual Learning Account?

Cheesman: An Individual Learning Account is a designated savings account which is owned by an individual, which is transportable and in which they save for their future career development. It also has the opportunity for other partners to put in contributions to that account, e.g. the government or their employer.

Wilson: First of all perhaps to say where this idea came from: ILA (Individual Learning Accounts) as a national framework begins in April 2000. We have some projects. What we have at this point is very interesting, very useful, but it is not the real project. In the United Kingdom there are three main sources of funding for learning. The government and other public bodies, employers and individuals. Trade unions have a part to play, but we do not have a formal framework of social partnership. You were talking about achieving objectives. I was very interested in the discussion. What we have found is that the government believes that the best people to achieve objectives for companies are companies. So companies should invest in the learning of their employees to achieve enterprise objectives. And the government should invest in learning for individuals to achieve social objectives. And there are many changes taking place in Britain today, in the way the government spends its money. And we are chang-

ing to individual financing. We believe, that the best people to invest for individuals for their future are individuals themselves. Often in partnership with other investors. And we believe also, that consumer power is very important in the learning market as in all other markets. So the ILA aims to give consumers more power in the learning market to help individuals to invest in their own future.

Der entscheidende Aspekt ist „to encourage more people to invest“. Welche Leute werden denn angeregt, einen Teil ihres Geldes in Bildung zu investieren?

Wilson: Now, the first thing to say is that this is not for the learning you need to do your job now. Because the employer pays for that. And it would be wrong to ask individuals to pay for what the employer should pay for. And the second thing to say is that people, who have a poor education experience, who find themselves at the age of 25 or 30 not even able to read or write for instance, the government should pay for. It is not for them to invest. But ordinary working people need an instrument to help them invest in their future career development. And we have words for it: employability, portable skills. The skills which make it easier for you, not just to do the job you do today, but to do the next job and the next job and the next job. Because most people these days do about nine jobs in a working life and maybe that will grow to eleven jobs in a working life. So the ILA is new, it is entirely original. Nobody else has ever done it anywhere. Our politic activity has been very positive so far which is about giving individuals an instrument to invest in their own learning, so we can achieve more people learning, and this is therefore a more effective career part for individuals.

Cheesman: Our experience through the last five years where we have been policing Learning Accounts is actually: People who have not been involved in learning, when they are given the opportunity and the responsibility of actually choosing learning for themselves rather than having it imposed on them, actually „grasp the nettle“ – they become confident and get involved in learning. They would not otherwise have done so. And we also demonstrated that when somebody has actually opened a learning account and starts to save and the confidence builds, they then go to their employer and say to their employer: Hey, I'm saving for my future. How about you putting some money in as well? And we found that this is a complete culture change. Employers are coming on board and actually helping people to save as well and making contributions. So it's not true to say that it's just recreating the wheel again and people are still only saving if they were involved in training. Actually new people are coming into training through ILA.

Warum glauben Sie, dass Sie mit den Individual Learning Accounts neue Personengruppen in das Bildungssystem einbinden können?

Wilson: I think it's important to be honest about this: Of course there are some people who are paying through learning accounts, which they would have done in any case. But they are paying for it in a different way. And their sense of involvement and responsibility is increased. And we've done a lot of work with individuals. But we also have found people who say quite simply: I was thinking of doing some learning, but it was very difficult to organize. I didn't know where to find the money, I didn't know how to save. And I thought, I'll do that in a year, or I'll do that in two years. And with the ILA they do it now. So it's partly people. Of course, there are people who would have spent money on learning. There are then people who are doing learning sooner, which is a good thing. And there are then people who would never have done any learning, who are spending their money on learning accounts. And we also have been doing very extensive research about the national framework of learning accounts with many groups, different socio-economic groups and peoples. And we find that particularly among ethnic minority groups, among women returning to the labour market, among young people who have poor levels of qualification, they love Individual Learning Accounts because they like the idea of taking control. They don't like the idea of being told what to do, because in school they were told what to do and they didn't like that. They want to take control as they do with other decisions in their life. They want to be informed consumers. Now they then need support. From the trade unions, from advice workers, from employers and so on. And the trade unions are doing a great job in preparing for learning accounts. But we are seeing new groups of people who we hope will come into learning with a national framework as they have in the parlour projects.

Cheesman: Something that is very important, that must go hand in hand with learning accounts, is really good information about where training and courses can be held, can be accessed. That's really important. The people need good, clear information advice about where they can get training.

Rohlmann: Ich bin nicht sicher, ob wir jetzt wirklich über die gleichen Gruppen reden. Ich frage mal ganz gezielt: Hier in Deutschland gibt es 10-15% eines Altersjahrgangs, die keinen Schulabschluss haben, die keinen Berufsabschluss haben, die auch nie erwerbstätig waren, die nicht aus dem Bildungssystem rausgeflogen, sondern gar nicht erst reingekommen sind. Ich würde mich sehr wundern, wenn die Beobachtung, die ich in der Literatur mache – dass es ungeheuer schwer ist, diese Gruppe durch Bildungsmaßnahmen zu erreichen –, dass

diese durch ihr Instrument erreicht würden. Ich habe jetzt beim Zuhören ein bisschen den Eindruck, dass sie oberhalb dieser 10-15% erfolgreich sind.

Wilson: ILA are not intended to achieve everything in the field of life-long learning. For the most disadvantaged groups of people we have very extensive government investment. And in schools we have a huge programme to increase standards. My son is nine, and he is getting very tired of this programme, but it works.

But also for people of any age who have basic skill needs or who are receiving social security payments from the state, their learning is free. They don't have to pay for their own learning. There is a very interesting question though, which is: Learning is free but people don't go. So, it's not enough. It's not just about money. It is about the culture, about the access. And there is some evidence that, if you show people the value of the learning they do, show them how much it costs and pay for it, give them the money. Then the next time they may be interested in investing themselves. But I must be very clear, that ILA are for a middle group in society. People who today may not have the worst problems but in 1, 5 or 10 years they find themselves without the skills they need for the jobs of the future. And that's why we want to create the scope for them to invest in their future.

Fragen aus den Arbeitsgruppen

Nach dem gleichen Prinzip wie beim ersten Themenschwerpunkt knüpfen die Teilnehmer und Teilnehmerinnen in drei parallelen Arbeitsgruppen an die Gesprächsrunde zu dem Thema „Bildungsfinanzierung und gerechte Bildungsbeteiligung“ an. Die Arbeitsgruppen wurden wieder aufgefordert, die wichtigsten Diskussionsstränge und thematischen Schwerpunkte in Form von Fragen an das Plenum zurückzuspiegeln:

Frage nach dem Anspruchsrecht auf Weiterbildung:

Kann in der gegenwärtigen Verfassung der Erwachsenenbildung und vor dem Hintergrund der gesetzlichen Fördersituation der Weiterbildung ein Anspruchsrecht geltend gemacht werden?

Frage nach den Ergebnissen und Aussagen des Gutachtens des Sachverständigenrates Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung.

Frage nach Optimierungspotenzialen:

Kann man durch eine verbesserte Abstimmung zwischen Bildung, Ausbildung und Weiterbildung eine bessere Ausschöpfung von Ressourcen und Finanzierungsmöglichkeiten erreichen?

Frage nach den bildungspolitischen Ausgangspunkten des Individual Learning Account:

Welches sind die spezifischen britischen bildungspolitischen Ausgangspunkte? (Im Zusammenhang mit einer möglichen Vergleichbarkeit oder Übertragung des Modells auf Deutschland stellt sich die Frage, ob dort eventuell ein Problem gelöst wird, das wir überhaupt nicht haben.)

Frage nach den Finanzierungsanteilen der Partner des Individual Learning Account:

Wie ist die Größenordnung des Finanzierungstopfes und welche tatsächlichen Möglichkeiten werden den Individuen dadurch geboten?

Frage nach dem Bildungshunger:

Besteht heute noch ein Bildungshunger wie vor 20 Jahren?

Frage nach der Verkrustung bestehender Finanzierungspraxis:

Verhindern die bestehende Abwicklungs- und Verwaltungspraxis und die Festlegungen im Haushalt, dass Innovation und Flexibilität Einzug in die Weiterbildungslandschaft halten?

Diskussion

Kann ein Anspruchsrecht des Individuums auf ständige Weiterbildung geltend gemacht werden und wird dieses Anspruchsrecht durch öffentliche Förderung gestützt?

Rohlmann: Das kann gestützt werden, natürlich. Es gibt ja etwas, was damals 1973 in dem Programm der Bund-Länder-Kommission festgelegt worden ist. In diesem Bildungsgesamtplan wurde festgelegt, dass es eine öffentliche Aufgabe sei und dass jeder die Möglichkeit haben sollte, in angemessener Entfernung einen Zugang zu Weiterbildung zu bekommen. Das war also der Anspruch, der als vierter Hauptbereich des Bildungswesens festgelegt werden

sollte. Und das kann auch gestützt werden. Aber ich sehe die Frage kritisch, ob es nicht der Sonderprogramme bedürfe, um mehr Bildungsgerechtigkeit herzustellen, damit diejenigen, die bisher bildungsabstinent waren, mehr herangezogen werden können gegenüber den anderen. Und da gibt es ein großes Problem. Nämlich: Wenn man die investive Förderung – d. h. also eine Förderung, die sich darauf bezieht, Institutionen bereitzuhalten – zurückzieht und sagt, wir wollen uns auf eine öffentliche Förderung der Benachteiligten konzentrieren, dann kommt dabei heraus, dass die Weiterbildungseinrichtung in öffentlicher Verantwortung von den potentiell Teilnehmenden oder denjenigen, die angesprochen werden sollen, als eine Hilfsschule der Nation angesehen wird. Und dass die da dann überhaupt noch reingehen – man muss das dahinterstehende Menschenbild mitbeachten –, glaube ich nicht. Deswegen kann es nur möglich sein, die investive Förderung zu kombinieren mit bestimmten Sonderprogrammen, die dann in den Einrichtungen der öffentlichen Weiterbildung bereitgehalten werden.

Klemm: Ich wollte nur zu der Frage des Bildungsanspruchs eine Ergänzung machen. Wir haben ja einen Präzedenzfall: Im Kindergartenbereich haben wir das Recht auf einen Kindergartenplatz und im gleichen Maße steigen die Preise. In NRW werden die Kindergartengebühren z. Z. erhöht, damit man diesen Anspruch finanzieren kann. Alle Richtungen und alle Zusammenhänge sind denkbar.

Könnte die Weiterbildung auch über den Markt geregelt werden?

Rohlmann: Ich bin der Auffassung, dass in der Tat der Markt die Bestversorgung mit Gütern darstellt. Allerdings erst dann, wenn es ein vollkommener Markt ist, d. h. wenn die Rahmenbedingungen des vollkommenen Marktes vorliegen. Das ist meines Erachtens die Voraussetzung und hat eine hermeneutische Bedeutung, weil nämlich festgestellt werden muss, durch welche Einschränkungen die Bedingungen des vollkommenen Marktes nicht vorliegen. Und in welcher Weise muss dann die Einflussnahme des Staates geregelt werden, damit die Beschränkungen des Marktes nicht mehr vorliegen? Und da ist es so, dass bei einer alleinigen Regulierung über den Markt zwei Dinge einschränkend wirken: Eins ist, dass diejenigen, die am Markt ihre Weiterbildungsangebote vorhalten, die Preise so setzen müssen, dass sie Gewinnmaximierung oder mindestens Deckung der Vollkosten erreichen. Und das bedeutet, dass diejenigen, die diese Preise nicht zahlen können, ausgeschlossen werden. Damit ist also ein Ausschlussprinzip verbunden, das diejenigen am meisten treffen wird, die auch bisher bildungsabstinent waren. Des Weiteren werden sie ihr Bildungsangebot so gestalten, dass sie sich auf Lehrfächer und Fächer-

kombinationen konzentrieren, die den Absatz unter den Bedingungen der Preiselastizität der Nachfrage garantieren. Ich nehme das mal als ökonomische Begriffe. Und das heißt, dass damit das Angebot selber, wenn es nicht öffentlich gefördert und vorgehalten wird, eingeschränkt würde. Das sind also zwei Bedingungen der Einschränkungen am Markt, so dass Marktversagen in weiten Bereichen vorliegt. Und dafür muss es natürlich dann Korrekturfunktionen des Staates geben, die wahrgenommen werden. Das, meine ich, würde dann zu mehr Gerechtigkeit führen. Nur alleine über die Fördermittel des Reparaturbetriebes geht es leider nicht.

Welches sind die Ergebnisse und Aussagen des Gutachtens des Sachverständigenrates der Hans-Böckler-Stiftung?

Klemm: Zunächst mal wollte ich noch erinnern, dass auch jetzt in unserem Bildungssystem der Anteil privat finanzierter Leistungen erheblich ist; im Weiterbildungsbereich ist das ohnedies evident, aber in anderen Bereichen auch. Das wird immer verschwiegen, dass wir durchaus keine kostenfreie Bildung haben. Die Grundannahme unseres Gutachtens war ja die, dass wir es so einschätzen, dass das öffentlich getragene Bildungsbudget nicht in dem Umfang erweitert wird, den wir für eine Bedarfsdeckung bräuchten. Das war der Ausgang, die Prämisse. Die kann man teilen oder nicht. Wir schätzen das so ein und die aktuelle Entwicklung deutet ja auch nicht auf eine Verdoppelung des Bildungsbudgets hin, sondern eher auf einen Abbau desselben im Bundesbereich. Von dieser Prämisse ausgehend haben wir uns darauf konzentriert, einerseits zu fragen, wie man den geringen Zuwachs, den auch wir noch erwarten, besser einsetzen kann. Und wie kann man zusätzliche Möglichkeiten, zusätzliches Geld anwerben? Und da haben wir gesagt: Ein Teil des öffentlichen zusätzlich erwartbaren Budgets oder ein Teil des Gesamtbudgets sollte eingesetzt werden zur Förderung von Ausgaben im Bildungsbereich, und das mit einer sozialen Komponente, Steuerung. Ein Schlagwort in dem Kontext: *Bildungssparen*. Wir haben gesagt, um das auch griffig zu machen, so wie das vermögenswirksame Sparen in erheblichem Umfang öffentlich subventioniert wird, so soll auch das Sparen für Bildung subventioniert werden. Und wir haben gesagt, dass die Leute unter einer bestimmten Einkommensleistung, die kein Geld zum Sparen haben, systematisch Transfers bekommen, auch wenn sie nicht selbst sparen. Das war die eine Quelle, da fließen staatliche Ressourcen rein, denn das muss man ja finanzieren, die Sparförderung. Und die zweite Quelle war – und da sprechen wir von einem *intragenerativen Ausgleich* –, dass wir gesagt haben, die jungen Leute, die aus ökonomischen Verhältnissen stammen, in denen das zumutbar ist, und die in Bildungswegen sind, die besonders teuer sind – diese 150.000 DM für Studenten oder auch 170.000 DM

–, die sollen über einen Beitrag, über eine Zuzahlung zu Bildungsgutscheinen die Ausgabe von Gutscheinen an die finanzieren, die auf den weniger teuren und weniger weit führenden Bildungswegen sind. Und wir haben Rechenbeispiele auch auf der Tagung in Bonn vorgelegt, die erstaunlicherweise bis heute keiner nachgefragt hat, weil die Grundsatzdebatte mehr interessiert als das Detail. In Rechenbeispielen haben wir an einigen Beispielen versucht zu demonstrieren, dass z. B. ein junger Mann oder eine junge Frau, die den Weg Hauptschule, duales System geht, mit 20 Jahren fertig ist, mit oder ohne Ausbildung und die aus der Schule oder vielleicht Berufsschule nichts abgefordert hat, dass diese junge Frau, dieser junge Mann, sofern sie aus einer Familie mit einem Einkommen unter 70.000 DM stammt, am Ende eines solchen Prozesse mit 20 Jahren ein Guthaben in der Größenordnung von 11.000 DM haben würde. Das ist das Volumen, das man bspw. braucht, um eine vollzeitschulische Ausbildung als Logopädin zu bezahlen. Oder das man einsetzen kann, um in 10, 15, 30 Jahren eine berufliche Weiterbildung oder auch eine nicht-berufliche, allgemeine, politische Weiterbildung nachzufragen. Wir haben neben den mäßigen Steigerungen des öffentlichen Bildungsbudgets ins Kalkül gezogen, auf dem Wege eines intragenerativen Ausgleiches diejenigen hinzuzuziehen, die von dem jetzigen Bildungssystem besonders profitieren.

Lassen sich das britische und das deutsche System in Hinblick auf ein Finanzierungsmodell vergleichen?

Wilson: I was very interested in the question, which was: Are we trying to reach an objective, which you do not have? Because if so, either you are mad or we are mad or we are so different, that we can afford to have different systems. And I will just make a couple of points about this. What this approach is about, is about a change in the labour market. A change in what we mean by employment. So, I am 41 years old. And all my friends are now doing a different job from the job they did 10 years ago. You know, they used to work in a big company, they now work in a small company, they used to work in a public sector, they now work in the private sector. They used to be employed, now they are self-employed. Not just educated people. You know, a milk-man used to be an employee and is now self-employed. If you do not have the portable skills you need to make those changes, if you become unemployed, if you lose your job, you will stay unemployed. So, the most important aspect of this is *prevention of longterm unemployment* through individual investment in skills. This is about the fact that the labour market changes hugely. Now the question is, how much is your labour market changing? It's different from ours. There are many different factors. But there are those changes, creating a situation where you really need lifelong learning rather than learning at the beginning of work-

ing life, because you know that a job will last for the rest of your life. If you have that need in your labour market I feel that the approach that we're looking at this individual investment for the career, for the skills, for portability. Here's a question you may wish to ask. Just as we are asking ourselves: Can we really continue with a voluntary approach to employer investment? We look at your system and we think, well, maybe there is something we can learn from them. But the second and my final point is about the quality of what learning there is. I think we now believe that in a consumer market, consumer pressure generates quality. The quality does not come from central standards and regulation but from what consumers do. And so, if there is more power in the hands of the consumer, we believe that that will increase the quality of education throughout life. Now, it won't happen over night and automatically and easily. But we are now finding learners saying: Why is this college not open when I need it to be open? I can't learn at that time, because I have to look after my children. I am paying with my money. Why can't it be open when I need it? And there is a big tension in this discussion. So I think there is also a question about how you generate quality in your education services. And that is also what we are exploring.

Wer kriegt wie viel Geld, wenn er wie viel auf sein Konto einzahlt?

Wilson: First of all: For lifelong learning, so after compulsory schooling most money comes from employers. A lot of money comes from the state. And individuals contribute about 750 million marks each year on their own learning. So we can – if you like – demonstrate, that all three parties are involved.

Cheesman: If one saves a minimum of 25 pounds, one gets 150 pounds from the government to go towards education and training plus additional discounts and benefits. Some of those will be discounts on training, in addition there will be discounts on books and additional requirements for learning.

But after that, on almost all learning you get a 20% discount. So you buy any learning with your account and you get 20% discount. And you don't get that discount without the account.

I would like to make another comment and say that I think that there is something more settled going on as well. We talked about giving power to the individual. And because of that there is a very settled change going on in terms of people gaining confidence and motivation to learn that wasn't there before. And when we've been talking about equality of opportunity, we're seeing a little difference, because people are being given the opportunity to make decisions for themselves obviously as long as they got the framework in which to do that rather than have decisions made for them. And it is really strange and

it's like daring to give people the opportunity to do that. And if you dare, then actually they respond positively and we often have questions asked whether people abuse the account and not use it for what it's supposed to be useful. And the answer is: No, because people actually respond to the challenge that they have been given.

Existiert der Bildungshunger noch?

Rohlmann: Sicher, es gibt ihn noch. Die andere Frage, die noch dahinter steckt, war ja: Ist dann, wenn in der Bildungsfinanzierung die institutionelle Förderung im Vorrang steht, damit eine Verkrustung verbunden? Das hat sich in der Vergangenheit nicht realisiert, sondern man hat feststellen können, dass im Laufe der Zeit immer eine Anpassung an neue Herausforderungen eingetreten ist, dass man neue Programme entwickelt hat. Aber es musste auch eine Verlässlichkeit eines Angebotes dazu gehören, das nach ein, zwei, drei Jahren noch vorhanden sein musste und demzufolge auch die Institutionen dazu vorhanden sein mussten.

Das sind die zwei Merkmale, die vorhanden sein müssen in einer Bildungsfinanzierung, die auch Bildungsgerechtigkeit zum Inhalt hat. Und dann ist ja die weitere Frage, die noch eine Rolle spielt bei der institutionellen Förderung: Wie ist das mit einer sogenannten Grundbildung, die jeder haben müsste? Damit habe ich allerdings meine Probleme, weil da die Lernmotivation derjenigen, die bisher bildungsabstinent waren, mit beachtet werden muss. Und es kann sein, dass gerade diejenigen, die weniger motiviert waren, zu lernen oder sich an der Weiterbildung zu beteiligen, dass die zunächst mal einen Einstieg in Lernfelder gehabt haben, die ihnen am nächsten waren. Das waren z. B. bei Frauen etwas, was mit Nähen und Kochen und Servieren und sonstigen Sachen verbunden war. Und dass dann, wenn sie dort Lernerfolge gehabt haben, sie die Möglichkeit hatten, auf andere Lernfelder in der gleichen Einrichtung oder in dem gleichen Feld der öffentlich verantworteten Weiterbildung überzuwechseln. Das ist meines Erachtens die Chance, die geboten werden musste. Ich muss auch immer von denjenigen ausgehen – im Sinne von Teilnehmerorientierung –, die zunächst einmal erst an Bildung herangeführt werden müssen und dann nur durch die Organisation von Bildung, eben nur in einer institutionell geförderten, in erreichbarer Entfernung vom jeweiligen Wohnort ein solches Angebot auch annehmen können.

Statements der Experten

Zur sozialen Schieflage öffentlicher Bildungsausgaben

Klaus Klemm

Ich möchte meine in die Gesprächsrunde ‚Bildungsfinanzierung und gerechte Bildungsbeteiligung‘ eingebrachten Überlegungen in einer Feststellung und in zwei Thesen zusammenfassen:

Meine **Feststellung** lautet: Das deutsche Bildungssystem startet mit einem andauernd hohen Maße ungleicher Chancenverteilung in das 21. Jahrhundert (vgl. zur aktuellen Diskussion um Chancengleichheit: Böttcher, W./Klemm, K.: Das Bildungswesen und die Reproduktion von herkunftsbezogener Benachteiligung. In: Frommelt, B. u.a. (Hg.): Schule am Ausgang des 20. Jahrhunderts. Weinheim 2000, S. 11–43). Nach Jahren expansiver Bildungsbeteiligung kann bilanzierend festgestellt werden, dass schon im Kindergartenbereich schichtspezifische Beteiligungsquoten zu beobachten sind. Die dort grundgelegte ungleiche Chancenverteilung setzt sich beim Wechsel zu den unterschiedlichen Bildungswegen der Sekundarschulen fort und gipfelt bei extrem ungleichen Übergängen in die Universitäten: Während 1996 lediglich 6% der Arbeiterkinder ein Universitätsstudium aufnahmen, taten dies im gleichen Jahr 49% aller Beamtenkinder (vgl. BMBF: Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1998, S. 74). Auch im Verlauf des weiteren ‚nachschulischen‘ Lebens bleibt das Muster ungleicher Verteilung von Bildungschancen, bleibt Chancenungleichheit stabil erhalten: Bei der Beteiligung an allgemeiner ebenso wie an beruflicher Weiterbildung stehen Männer und Frauen mit niedriger Schulbildung, ohne abgeschlossene Berufsausbildung und ohne Erwerbsarbeit weit zurück. So nehmen z. B. Hochschulabsolventen zu 48% an mindestens einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung teil, Männer und Frauen ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung dagegen nur zu 9% (vgl. Kuwan, H.: Berichtssystem Weiterbildung. Bonn 1999).

Meine **erste These** heißt: Das in Deutschland herrschende System der Bildungsfinanzierung stabilisiert, ja verstärkt zum Teil mit seiner Verteilung der öffentlichen Bildungsausgaben und seiner Mischung von Gebührenpflicht und -freiheit die bestehende Chancenungleichheit. Während die Familien für den Kindergartenbesuch überall in Deutschland – sozial gestaffelte – Gebühren zahlen müssen, bleibt der ‚Königsweg‘ deutscher Bildung von der Grundschule über das Gymnasium zu einem universitären Abschluss gebührenfrei. Gleichzeitig besteht aber für einen Teil der vollzeitschulischen Berufsausbildung, soweit sie nicht öffentlich getragen wird, Gebührenpflicht: Die Logopädin z. B.

bezahlt für ihre Ausbildung Gebühren, die Ärztin kann gebührenfrei studieren. Diese schwer nachvollziehbare Ungleichbehandlung setzt sich im Bereich der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung fort. In diesem Bereich sind Gebühren eher die Regel als die Ausnahme. Die soziale Schieflage, die diesem Mischsystem eigen ist, kann durch einen Vergleich der öffentlichen Bildungsausgaben für zwei typische Bildungswege verdeutlicht werden: Der Universitätsabsolvent, der über die Grundschule und das Gymnasium seinen Weg zum Hochschulabschluss gegangen ist, hat auf diesem Weg etwa 150.000 DM öffentlicher Mittel verbraucht, der Absolvent des Dualen Systems dagegen auf seinen Stationen Grundschule, Hauptschule und Teilzeitberufsschule nur etwa 50.000 DM (vgl. zu diesem Komplex: Klemm, K.: Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik 11-12/1998, S. 11–14 und Sachverständigenrat Bildung: Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung. Düsseldorf 1998).

Meine **zweite These** lautet: Nachdem die in der Vergangenheit eingesetzten Instrumente zum Abbau von Chancenungleichheit nicht den erwünschten Erfolg gebracht haben, ist ein radikaler Bruch mit der bisherigen Form der Bildungsfinanzierung geboten. Die folgenden Elemente sollten ein neues Konzept maßgeblich prägen:

- Öffentliche Gelder sollten in den Bereichen verstärkt eingesetzt werden, in denen soziale Weichenstellungen bei der Chancenverteilung vollzogen werden. Dies sind in erster Linie der Kindergarten- und der Grundschulbereich sowie die Förderangebote im Rahmen ganztägiger Betreuungsformen.
- Die nach wie vor geltende starke Ungleichbehandlung von allgemeiner Bildung in abiturführenden Bildungswegen und in Hochschulen auf der einen und in den berufsbildenden Bildungswegen außerhalb der Hochschulen auf der anderen Seite sollte aufgehoben werden.
- Finanzielle Barrieren beim Zugang zu beruflicher und allgemeiner Weiterbildung sollten abgeräumt werden.

In dem Maße, in dem die für einen solchen Wechsel erforderlichen Ausgaben aus öffentlichen Mitteln nicht bereit gestellt werden können, sollten nicht öffentliche Mittel mobilisiert werden. Der Sachverständigenrat Bildung hat dazu mit seinem Gutachten „Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung“ Vorschläge unterbreitet, die Elemente des Bildungssparens, sozial gestaffelter individueller Leistungen und effektiverer sowie effizienterer Mittelbewirtschaftung verbinden.

Bildungsfinanzierung und gerechte Bildungsbeteiligung

Rudi Rohlmann

These 1: Ein Maßstab für „Gerechtigkeit“ der Beteiligung von Erwachsenen an Weiterbildung fehlt.

Wenn davon ausgegangen wird, dass Weiterbildung in (von Institutionen) organisierten Lernprozessen ein Wirtschaftsgut ist, kann eine rationale Basis für eine gesellschaftliche Übereinkunft über Gerechtigkeit der Bildungsbeteiligung dann positiv beeinflusst werden, wenn

- die Bedingungen des Weiterbildungsmarktes bekannt sind,
- bei staatlicher Intervention in den Weiterbildungsmarkt die Allokationsfunktion und die Distributionswirkungen staatlicher Einflussnahme geklärt sind, d. h. in welchem Ausmaß über das staatliche Budget (einschließlich der öffentlichen Sondervermögen insbesondere der Sozialversicherungsträger) dem privaten Sektor Ressourcen entzogen werden und damit Einfluss auf die Allokation der volkswirtschaftlichen Güter ausgeübt wird (Allokationsfunktion) und welche Wirkungen damit auf die Einkommensverteilung erzielt werden (Distributionswirkungen). Ergebnisse von Untersuchungen dieses Problembereichs sind bisher in systematischer und umfassender Weise noch nicht vorgelegt worden.

These 2: In der Bildungsfinanzierung in Deutschland herrschen Disparitäten vor.

Der Anreiz zur systematischen Erforschung des Weiterbildungsmarktes und der Interventionswirkungen von Staat und Parafisken war möglicherweise aus dem Grunde noch nicht entwickelt, weil die Bildungsfinanzierung in Deutschland von einer Fülle von Disparitäten durchzogen ist und dies offensichtlich als ‚normal‘ angesehen wird, jedenfalls das Thema der Disparitäten nicht Gegenstand öffentlicher (oder auch fachöffentlicher) Diskussion ist.

Auch bei aktuellen finanzpolitischen Anlässen, z. B. Kürzung der Fördermittel für die Weiterbildung, werden allein die Zielsetzung der Haushaltskonsolidierung oder andere fiskalische Gesichtspunkte in den Mittelpunkt der politischen Diskussion gestellt und die Frage der Gerechtigkeit wird völlig ausgeblendet.

Von den Disparitäten sind insbesondere diejenigen betroffen, die in der Weiterbildung Entgelte zu zahlen haben für die Vermittlung von Bildungsinhalten, die in der Erstausbildung entgeltfrei sind (kein Schulgeld, keine Studiengebühren, teilweise auch Lehr-/Lernmittelfreiheit).

These 3: Der Markt dient als Regelmechanismus für die Bestversorgung der Bevölkerung mit dem Wirtschaftsgut Weiterbildung.

a) Die Bedingungen des vollkommenen Marktes als Voraussetzung für die Bestversorgung der Bevölkerung

In der Wirtschaftswissenschaft wird eine optimale Versorgung der Bevölkerung und damit eine bestmögliche Allokation der in der Gesellschaft vorhandenen Ressourcen unterstellt, wenn alle Bedingungen eines vollkommenen Marktes vorliegen. Ein optimaler Zustand (Pareto-Optimalität) liegt bei Ausklammerung der Einkommensverteilung dann vor, wenn die Preise aller einzelnen Güter sowohl die Nutzenschätzung der Verbraucher (Nutzer) als auch die Grenzkosten der Produzenten (Anbieter) zum Ausdruck bringen. Die hermeneutische Bedeutung dieses Theorems ist darin zu sehen, dass die Bedingungen dieses Optimalzustands daraufhin untersucht werden können, ob sie vorliegen und welche Folgerungen mit Bezug auf Bildungsgerechtigkeit gezogen werden können bei Fehlen der gesetzten Prämissen.

Die Bedingungen des vollkommenen Marktes können verletzt sein, wenn

- aufgrund natürlicher, technischer, lokaler oder wirtschaftlicher Gegebenheiten Wettbewerbsbeschränkungen vorliegen,
- die Marktübersicht für Anbieter und/oder Nutzer unvollkommen ist oder die Präferenzstrukturen der Nutzer aufgrund unvollständiger Information verzerrt sind (diese sind im Einzelfall um so unvollständiger, je komplexer der betreffende Gegenstand ist, je indirekter und entfernter sein Nutzen ist, was bei dem Wirtschaftsgut Weiterbildung besonders zutrifft),
- unterschiedlich große Einflussmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte vorliegen (Einkommens- und Vermögensunterschiede, Monopol- oder Oligopolsituationen),
- externe Effekte durch die Art oder die Nutzung der Güter entstehen, d. h. Vorteile oder Nachteile, die nicht allein dem Nutzer zugerechnet werden können, sondern der Gesellschaft insgesamt oder gesellschaftlichen Gruppen zugute kommen.

b) Angebots- und Nachfragebeziehungen auf dem Weiterbildungsmarkt

Wird Weiterbildung als privates Wirtschaftsgut auf dem Markt angeboten, so vollzieht sich die Preisbildung tendenziell in Richtung auf einen Gleichgewichtspreis, bei dem das Angebot und die Nachfrage übereinstimmen. Von Seiten der Anbieter wird neben der Deckung aller Kosten eine Gewinnerzielung angestrebt. Dabei können alle diejenigen Instrumente der Preis- und Absatzpolitik eingesetzt werden, die den Eigenheiten von Dienstleistungsbetrieben entsprechen. Danach werden Anbieter

- die Preise für das Gut Weiterbildung so hoch ansetzen, dass bei Beachtung der Preiselastizität der Nachfrage eine Gewinnmaximierung möglich ist,
- das Bildungsangebot unter Kostengesichtspunkten begrenzen, insbesondere durch Spezialisierung auf diejenigen Lernfächer oder Fächerkombinationen, die durch ein Minimum an Kosten je Leistungseinheit eine Preisbildung gestatten, die den Absatz sichert. Durch ein mit dieser Begrenzung bereitgestelltes Bildungsangebot werden (a) alle diejenigen Wirtschaftssubjekte mit geringem Einkommen in Verbindung mit der Notwendigkeit, dringendere Bedürfnisse zu befriedigen, von der Nutzung ausgegrenzt und (b) Themen und Arbeitsformen ausgegrenzt, die zwar gesellschaftlich notwendig sind, aber den Bedingungen der Gewinnerzielung, mindestens aber der vollen Kostendeckung nicht genügen.

c) Staatliche Intervention in den Weiterbildungsmarkt durch finanzielle Förderung der Weiterbildung

Wenn die im vorstehenden Abschnitt b) beschriebenen Bedingungen des Marktes zutreffen, kann eine Bestversorgung der erwachsenen Bevölkerung mit dem Gut Weiterbildung durch den Markt nicht behauptet werden.

Eine staatliche (öffentliche) Intervention und damit die Förderung eines Weiterbildungsangebots kann begründet werden mit

- einem allgemeinen gesellschaftlichen Interesse
- der Notwendigkeit zur angemessenen Begegnung mit der durch gesellschaftlichen Wandel verursachten Herausforderung,
- der Erreichung von (mehr) Bildungsgerechtigkeit, indem diejenigen, die aufgrund ihres Einkommens von dem durch den Markt vermittelten Weiterbildungsangebot ausgeschlossen sind, einen Zugang zur Weiterbildung erhalten.

Finanzwissenschaftlich kann die öffentliche finanzielle Förderung der Weiterbildung damit begründet werden, dass es sich bei dem Wirtschaftsgut Weiterbildung um ein „quasi öffentliches Gut des Konsums mit externen positiven Effekten“ handelt, da

- sie externe positive Effekte für die Gesellschaft hervorruft (verbesserte Kommunikationsstrukturen, Stärkung der Urteilskraft und damit Verbesserung der Rationalität der Entscheidungsprozesse in allen Bereichen des öffentlichen Lebens etc.),
- aufgrund unvollständiger Information über Weiterbildung eine Verzerrung der Präferenzstrukturen eintritt,
- eine Unterversorgung der Bevölkerung vorliegt, wenn das Gut Weiterbildung allein über den Markt verteilt wird (vgl. These 3, Abschnitt b).

These 4: Entgelte für das Wirtschaftsgut Weiterbildung müssen dem Prinzip einer Beteiligungsgerechtigkeit und dem Äquivalenzprinzip entsprechen

Die im Weiterbildungsbereich entstehenden externen Nutzen sind individueller Nutzenstiftung verbunden, wenn das Gut Weiterbildung „konsumiert“ wird. Wegen der internen Nutzenziehung der erwachsenen Lerner kann eine Vollfinanzierung der Weiterbildung der öffentlichen Hand ökonomisch nicht begründet werden. Die Teilnehmenden an Veranstaltungen der Weiterbildung sind deshalb in dem Maß an den Kosten der Leistungen zu beteiligen, in dem ihr individuelles Nutzungsniveau erhöht wird. Von der Leistungsseite her entspricht das dem Äquivalenzprinzip, wonach jeder durch Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen Begünstigte zur Finanzierung dieser Leistungen beitragen soll. Nun sind Art und Umfang des individuellen Vorteilzugangs und ebenso der Anteil der externen Effekte nicht exakt zu bestimmen. Gleichwohl gibt es bei der Bestimmung der Teilnehmenden-Entgelte eine pragmatische Lösung, die das Prinzip der Beteiligungsgerechtigkeit und das Äquivalenzprinzip vereinigt. Sie besteht darin, dass die direkt zurechenbaren Kosten einer Bildungsveranstaltung ermittelt werden, die als Grundbetrag für Entgelte angesetzt werden. Diesem Grundbetrag können Zuschläge aus dem Gemeinkostenblock hinzugefügt werden, wenn die Lerninhalte den Teilnehmenden private Nutzenvorteile durch Verwertung im Beruf oder bei Hobbies gewähren können, die nach allgemeiner Einschätzung über dem durchschnittlichen Nutzenzugang des Gesamtprogramms der Weiterbildung liegen.

Abzüge vom Grundbetrag können vorgenommen werden

- aus sozialen Gründen, z. B. wenn mit den Kursen bestimmte Zielgruppen angesprochen werden, deren Angehörige bisher bildungsabstinent waren, oder wenn Mängel der Erstausbildung ausgeglichen oder in Lernprozessen soziale Defizite aufgearbeitet werden sollen,
- wegen der Beachtung gesellschaftlich relevanter Effekte von speziellen Lerninhalten oder Arbeitsformen, z. B. bei Veranstaltungen der politischen Bildung oder der normen- und wertbezogenen Bildung.

Soweit die verfügbaren Einkommen von bildungswilligen Erwachsenen eine Zugangswelle zu Veranstaltungen der Weiterbildung darstellen, können (prozentual gestaffelte) Entgeltvergünstigungen gewährt werden.

Vorausgesetzt wird bei diesem System der Entgeltfestsetzung, dass die öffentliche Förderung allein auf die Übernahme eines Teils der Bereitschaftskosten der Weiterbildungseinrichtungen in öffentlicher Verantwortung begrenzt wird, womit ein „framework“, ein Gerüst für die Grundversorgung mit Weiterbildung flächendeckend sichergestellt werden soll.

Die Realität der Kostenüberwälzung

Gesprächsrunde

Um aufzuschlüsseln zu können, wer letztendlich für die Kosten von Weiterbildung aufkommt, muss zunächst unterschieden werden zwischen denjenigen, die Weiterbildung finanzieren, und jenen, die hinterher die Kosten dafür tragen. Des Weiteren ist zu untersuchen, ob jene Personen, die die Kosten tragen, auch den Nutzen von Weiterbildung haben. Die Möglichkeit der Kostenüberwälzung steht damit in engem Zusammenhang mit der Gerechtigkeitsfrage. Unter der Leitung von Dr. Klaus Meisel, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, wurde am zweiten Tagungstag dieses schwer fassbare Thema der Kostenüberwälzung thematisiert. An dieser Gesprächsrunde nahmen Prof. Dieter Timmermann von der Universität Bielefeld, Dr. Reinhold Weiß vom Institut der deutschen Wirtschaft und Dr. Siegfried Bergner von der Trägergemeinschaft der Länder (TGL), Mecklenburg-Vorpommern, teil.

Was bedeutet Kostenüberwälzung und warum ist es jetzt ein so wichtiges Thema im Hinblick auf lebenslanges Lernen?

Timmermann: Es ist eigentlich immer wichtig gewesen. Es ist nur relativ selten darüber geschrieben worden. Wenn über Bildungsfinanzierung gesprochen und geschrieben wird, beziehen sich die Autoren und die Redner in der Regel auf die Finanzierungsströme, die man beobachten kann – und beschränken sich damit zugleich, also beispielsweise auf den Umstand, dass die Länder die Gehälter der Berufsschullehrer zahlen oder dass die Gemeinden die Investitionen für Schulen tätigen. Das ist sozusagen in den Länder- oder Gemeindebudgets beobachtbar. Und dann wird gesagt, dass die Länder oder die Gemeinden zahlen. Oder wenn ein Betrieb seinem hauptamtlichen Ausbilder das Gehalt zahlt, dann sagt man, der Betrieb zahlt für die Ausbildung. Oder wenn ein Teilnehmer oder eine Teilnehmerin die Gebühren eines VHS-Kurses begleicht, dann sagt man ja auch, dass der Teilnehmer oder die Teilnehmerin zahlt. Auf dieser Ebene von Zahlungen bewegt sich im Grunde die *Finanzierungsdiskussion* im Bildungssystem, was nicht verkehrt ist, aber eben nur die *Oberflächenebene* betrachtet. Und man muss sich jetzt weitergehend die Frage stellen: Bleiben eigentlich diejenigen, die in diesem Sinne zahlen, auf dieser Zahllast sitzen oder sind einige von ihnen in der Lage, die Zahllast weiterzugeben, also weiterzuwälzen. Und dann sind wir bei dem Begriff der Kostenüberwälzung oder Überwälzung der Finanzierungslast. Also, sind die verschiedenen Wirtschaftsobjek-

te, die ich eben genannt habe, in der Lage, diese Finanzierungslast weiterzugeben an andere? Diese Frage wurde in der Bildungsfinanzierungsdiskussion fast immer ausgeblendet. Wenn man dann allerdings in die Finanzwissenschaft guckt, also in die Steuerlehretheorie, dann findet man dort solche Argumentationen, dass nämlich Steuern oder ein Teil von Steuern, die von bestimmten Wirtschaftsobjekten gezahlt werden, weitergewälzt werden auf andere, bspw. die Umsatzsteuer. Die Umsatzsteuer wird vom Unternehmen an das Finanzamt abgeführt, aber die Unternehmen schlagen das auf die Preise, und die Kunden übernehmen dann diese Last. Wenn die Kunden wieder andere Betriebe sind, dann entstehen *Überwälzketten* und am Ende stehen dann irgendwann die Endverbraucher, die Konsumenten. Und diese Idee der Überwälzung kann man auch auf das Feld der Bildungsfinanzierung übertragen und sich dann fragen: Finden da auch solche Überwälzungen statt? Und ich würde behaupten, es ist für bestimmte Zahler relativ wahrscheinlich, dass sie diese Zahllast auf andere überwälzen, wobei die empirische Schwierigkeit darin besteht, das genau zu verfolgen und zu einem endgültigen Urteil darüber zu kommen, wer am Ende tatsächlich die Finanzierungslast von Aus- und Weiterbildung trägt. Also insofern ist die „Realität der Kostenüberwälzung“ nicht so zu verstehen, dass wir genau wissen, bei wem diese Kostenlast landet. Aber wir wissen, dass Überwälzung stattfindet.

Welche Überwälzungsmöglichkeiten haben denn die Betriebe?

Weiß: Betriebe haben natürlich – darauf spielt auch Herr Timmermann an – eine ganze Reihe von Möglichkeiten, Kosten zu überwälzen. Betriebe erwarten, dass ihre Bildungsaktivitäten sich für das Unternehmen rentieren. Und das heißt, dass der Betrieb einen Nutzen, in der Regel einen ökonomisch verwertbaren Nutzen davon hat. Ob sich das immer rechnen lässt, ist eine andere Frage, und ich halte auch relativ wenig davon, das immer genau in Mark und Pfennig auszudrücken. Aber die internen Investoren, die internen Kunden von betrieblicher Bildungsarbeit, die möchten das schon ganz genau wissen. Und entsprechend gibt es Ansätze in Betrieben, (betriebswirtschaftlicher Art) bspw. über Kennziffern den Nutzen von betrieblichen Bildungsmaßnahmen zu quantifizieren. Aber das ist nur eine Möglichkeit. Eine andere besteht darin, die Kosten von Aus- und Weiterbildung über den Preis weiterzugeben. Diese werden mit einkalkuliert, insofern zahlen die Kunden. Wenn dann bei dem Unternehmen ein Gewinn erzielt wird, mindert die Aufwendung natürlich auch die Steuerzahlung. Und es ist ja auch durchaus so, dass Weiterbildung die Produktivität von Mitarbeitern steigert und eigentlich der Arbeitsplatz oder die Arbeit des jeweiligen Mitarbeiters für das Unternehmen wertvoller wird. Aber dieser Wertzuwachs wird nicht unbedingt sofort an das Individuum weitergegeben. Letzten Endes heißt das, dass auch der Mitarbeiter indirekt diesen Weg trägt, indem er auf

einen Lohnzuwachs, der möglich wäre, marginal verzichtet oder ihn einfach nicht durchsetzen kann. Insofern gibt es viel Möglichkeiten. Aber das Problem der Quantifizierung gibt es auch hier. Wir wissen es im Grunde genommen nicht. Wir können nur theoretisch sagen, dass auf diesem und jenem Feld Möglichkeiten der Überwälzung bestehen, wobei der erste Punkt der Nutzenfrage im eigentlichen Sinne keine Überwälzung ist. Vielmehr haben ja Bildungsinvestitionen Konsequenzen, die dazu führen, dass ein produktiver Zuwachs entsteht, der wieder verteilt wird. Nur, wo der dann wieder landet, das hängt von ganz anderen Punkten ab.

Die Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung ist ja je nach Status, Hierarchie, Geschlecht etc. sehr unterschiedlich. Ist es dann nicht ein ungerechtes System, wenn man an diese Kostenüberwälzung im Hinblick auf den steuermindernden Einsatz denkt?

Weiß: Die Überwälzung über die Steuern ist *eine* mögliche Überwälzung. Man muss aber berücksichtigen, dass sowohl für den Staat, der Bildung finanziert, als auch für den Teilnehmer, der erstmal zahlen muss, zunächst der *Liquiditätsaspekt* entscheidend ist. Inwieweit er über verschiedene Ketten nachher wieder profitiert oder inwieweit andere davon profitieren, ist für das Individuum wie auch für den Betrieb zunächst relativ unerheblich. Wobei es natürlich – und darauf spielen Sie möglicherweise an – Trittbrettfahrer gibt, die sich wohlweislich enthalten, keine Eigenbildungsinvestitionen tätigen und darauf hoffen, dass sie die entsprechenden Qualifikationen über den Markt einkaufen können. Aber ob sich das rechnet, ob man ein Unternehmen so auf Dauer führen kann, das wage ich zu bezweifeln.

Timmermann: Ja, wir wissen nicht, ob das gerecht ist. Das ist das Problem. Und ich denke, wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass es zwei unterschiedliche, also grundlegende Vorstellungen von Gerechtigkeit gibt, also *Finanzierungsgerechtigkeit* und nicht nur Chancengerechtigkeit im Sinne von Zugangsgerechtigkeit. Also, wenn man von Finanzierungsgerechtigkeit spricht, dann gibt es ein Empfinden, eigentlich ein ganz altes Empfinden, dass Finanzierung – d. h. also das Tragen einer Kostenlast – dann als gerecht empfunden wird, wenn die Nutznießer einer Weiterbildungsleistung auch diejenigen sind, die auch die Kosten bzw. die Finanzierungslast tragen. Das ist die Idee des wertgleichen Tausches. Leistung und Gegenleistung sollen wertgleich sein. Das entspricht auch heute in unserer Gesellschaft durchaus Gerechtigkeitsvorstellungen und wird als *Äquivalenzprinzip* („pay as you use“) bezeichnet, also Tausch äquivalenter Werte. Das Problem ist nur, dass dieses Prinzip voraussetzt, dass alle im Prinzip Zugang haben – jetzt kommt nämlich das Problem der Zugangsgerechtigkeit

oder -gleichheit –, dass alle die Chance haben, auf diese Bildung zuzugreifen. Und das setzt voraus, dass sie zahlungsfähig sind. Zahlungsfähigkeit ist aber in unserer Gesellschaft unterschiedlich verteilt. D. h., wenn wir diese Äquivalenzprinzip strikt anwenden würden, dann würden bestimmte Bevölkerungsgruppen aus dem Zugang zu Aus- und Weiterbildung ausgeschlossen werden. Insofern wird dieses Gerechtigkeitsprinzip paradoxerweise gleichzeitig als ungerecht empfunden.

Es gibt ein zweites Prinzip, das *Leistungsfähigkeitsprinzip* („ability to pay“). Dieses Prinzip geht davon aus, dass eine Gesellschaft diejenigen, die die Zugangsmöglichkeit aus ökonomischen Gründen nicht haben, in die Lage versetzen muss, Weiterbildung nachzufragen. Und dieses Gerechtigkeitsprinzip zerstört die Gleichheit, die Wertgleichheit des Tausches. Und es setzt voraus, dass es Gesellschaftsmitglieder gibt, die im Grunde mehr bekommen, als sie selber fähig sind zu geben, und andere, die mehr geben, als sie eigentlich zurückbekommen. Das ist ein anderes Gerechtigkeitsprinzip. Anhand von Finanzierungsstrukturen kann man ungefähr abschätzen, ob in einem Land eher das Äquivalenzprinzip oder das Leistungsfähigkeitsprinzip dominiert.

Welches Gerechtigkeitsprinzip ist bei uns dominant?

Timmermann: Bisher das Leistungsfähigkeitsprinzip. Das ist das alte sozialdemokratische Finanzierungsprinzip. Wenn Sie in die USA gehen, da herrscht eher das Äquivalenzprinzip vor.

Herr Bergner, Sie beschäftigen sich mit AFG-Finanzierung. Haben wir es da mit Problemen der Kostenüberwälzung zu tun?

Bergner: Die Mittel werden auf der einen Seite über Beitragsmittel der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Bundesanstalt für Arbeit und zum zweiten über den Steuerausgleich aufgebracht. Bei den Steuern werden natürlich entsprechend unserem Steuersystem die einzelnen Steuerbürger belastet. Ansonsten ist es so, dass es die Beitragszahler sind, die erst mal die Finanzlast tragen. Inwieweit jetzt im Einzelnen derjenige, der an der AFG-finanzierten Weiterbildung als Arbeitnehmer partizipiert, später einen höheren Lohn am Markt durchsetzt oder auch nicht, und damit partizipiert, ohne dass er selber die Kosten oder die Zahllast trägt, ist dann auch wieder eine Frage, die wir – wie vorhin schon gesagt – empirisch nur ganz schwer beantworten können. Aber letztlich ist es schon so, dass die Kosten dieser Finanzierung nicht der Einzelne trägt, der gegebenenfalls davon profitiert, auch nicht u. U. das Unternehmen, das jetzt einen besser qualifizierten Mitarbeiter einstellt und daraus Produktivitätsgewinne erzielt, wie Herr Weiß das schon gesagt hat, sondern letztlich die Allgemeinheit.

Und wenn man das makroökonomisch sieht, bleibt auf jeden Fall festzuhalten, dass es im Sinne der Kostenüberwälzung letztendlich dann doch bei den privaten Haushalten bleibt, egal ob es steuerfinanziert oder beitragsfinanziert ist oder ob die Betriebe erst mal die eigentlichen Zahler sind. Letztlich wird es ja doch über die Preise in irgendeiner Art und Weise überwälzt, so dass wir in der Regel schon sagen können, dass letztlich die privaten Haushalte – sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Unternehmerhaushalte – die eigentlichen Kostenträger der Bildung sind. Und mir ist noch mal aufgefallen, dass gerade im ökonomischen Kontext die Begrifflichkeit häufig noch durcheinander geht. Herr Weiß hatte ja auch von Kosten gesprochen. Das ist einzelbetrieblich ja auch immer das, womit man operiert, der entsprechende mit Geld bewertete Güterverzehr, um eine Leistung zu erbringen. Auf der anderen Seite geht es um die Ebene der Zahlungsströme, wenn der Staat zahlt. Und hier werden häufig auch immer noch Äpfel und Birnen in einen Topf geworfen.

Die berufliche Bildung des AFG wird von der Solidargemeinschaft finanziert: 50% Unternehmen, 50% Arbeitnehmer und Bundeszuschüsse. An dieser Finanzierung sind aber nicht alle Individualhaushalte beteiligt, so zum Beispiel Beamte und Selbständige. Wie sieht es da mit der Gerechtigkeit aus?

Timmermann: Was da praktiziert wird, ist ein *Versicherungsprinzip*. Und das bedeutet, dass die Risiken Einzelner oder von Gruppen von Menschen durch eine Großgruppe getragen werden – und wie groß die jetzt sein soll, das ist der Streit. Ob es nur die Lohn- und Gehaltsempfänger sind oder ob auch die Beamten und Selbständigen hinzukommen sollen, das ist eigentlich die Frage. Wie groß ist die Gemeinschaft zu ziehen, die diese Risiken als Gemeinschaft tragen soll? Wenn ich abstrahiere, dann entspricht das auch einem Gerechtigkeitsempfinden, dass Risiken, die die Einzelnen nicht verschuldet haben – wie Arbeitslosigkeit bspw. –, von der Gemeinschaft getragen werden. Ich glaube, das ist auch eine Gerechtigkeitsidee. Die andere Frage ist jetzt: Wer ist die Gemeinschaft, die diese Risiken abdecken soll? Und darum geht ja der Streit. Und da würde ich sagen – aber das ist meine persönliche Meinung –, dass die Beamten durchaus herangezogen werden sollten, weil sie ja dieses individuelle Risiko gar nicht tragen. Also, man könnte sagen, die zahlen in diese gemeinsame Kasse eine Art *Arbeitsplatzsicherheitsprämie* zugunsten derer, die auf riskanten Arbeitsplätzen sitzen. Bei den Selbständigen sehe ich das anders, weil die Selbständigen ohnehin immer dem Risiko des Untergangs ausgesetzt sind und sich ja auch in der Regel gegen dieses Risiko erheblich versichern müssen.

Es ist empirisch anscheinend sehr schwierig, Kostenüberwälzungen festzumachen. Wo sehen Sie das Problem?

Timmermann: Die Literatur geht ja davon aus, dass langfristig Kosten überwältigt werden. Auch jede Steuer wird überwältigt. Das Problem lässt sich an der Bundesanstalt für Arbeit verdeutlichen. Es ist die Gemeinschaft der Sozialversicherten, die einzahlt, aber es gibt keinen individuellen Anspruch, der sagt: Ich habe so und so viel Prozent in den letzten Jahren eingezahlt und darauf habe ich jetzt Anspruch. Es gibt keine direkte Bindung der Einzahlung an spätere Ansprüche. Für die Sozialversicherten gilt das, was eigentlich für die Steuersysteme in Deutschland insgesamt gilt. *Non-Affektation* nennt man das. Einnahmeseite und Ausgabeseite sind nicht aneinander gekoppelt. Das gilt auch für das Steuersystem. Deshalb kann man auch nicht sagen, dass ich bspw. mit meiner Einkommenssteuer, die ich zahle, eine bestimmte öffentliche Aufgabe finanziere. Das geht alles in einen großen Topf und dann wird sozusagen völlig „autonom“ in der Politik entschieden, für welche Zwecke das ausgegeben wird. Das nennt man *Non-Affektation*. Und deshalb kann ich nicht weiter verfolgen, wenn für bestimmte Bildungszwecke staatliche Ausgaben getätigt werden. Ich kann nicht verfolgen, welcher Haushalt jetzt dazu beigetragen hat, weil das in diesem ganzen großen Steuertopf untergeht. Und letztendlich, auch wenn die Betriebe überwältigen auf ihre Preise, müsste ich eigentlich ganz genau wissen, welches die Überwälzungsketten sind, dann müsste ich genau modellieren und am Ende gucken, welche Haushalte welche Güter zu welchen Preisen kaufen. Und das wäre ein wahnsinnig aufwendiges Forschungsprojekt. Deshalb wissen wir das empirisch nicht. Das ist vielleicht das Enttäuschende. Das Überraschende ist vielleicht erst mal, dass man sagt, die ganze Verteilungsgerechtigkeitsfrage zwischen Individuen, Betrieben, Staat, Gesellschaft usw. ist nur auf der Oberfläche, das ist gar nicht das Entscheidende, sondern die Last wird zwischen den Haushalten verteilt. Bloß da wissen wir überhaupt nichts.

Müssen wir uns damit abfinden, dass Kostenüberwälzungen stattfinden?

Weiß: Ja, mit dem theoretischen und ganz praktischen Problem müssen wir uns abfinden. Es geht wissenschaftlich nicht, das genau zu quantifizieren. Und Überwälzungsmöglichkeiten wird es immer geben, in jedem System. Ich wollte aber noch auf einen Aspekt hinweisen: Wir differenzieren zwischen demjenigen, der zahlt, und demjenigen, der die Kosten trägt. Und derjenige, der den Nutzen hat, das ist möglicherweise noch jemand ganz anderes. Und solche Diskrepanzen haben wir im Bildungssystem in vielfältiger Art und Weise. Der Sachverständigenrat Bildung hat darauf hingewiesen, dass bspw. Studenten ihr Studium nach wie vor fast kostenlos erhalten und nicht an der Finanzierung ihrer Ausbildung beteiligt werden. Das Studium, aber natürlich auch jede Weiterbildungsteilnahme wird eigentlich immer von denjenigen mitfinanziert, die

nicht studieren oder sich nicht weiterbilden, also von den Nicht-Nutzern. Das ist einfach so. Und da muss man sich fragen, ob das gerecht ist, wenn der Facharbeiter, der nicht studiert, das Studium seiner Alterskollegen mitfinanziert. Und wenn dieser gleichzeitig seinen Meisterkurs macht, wird er mit Meisterbafög abgespeist. Das sind Fragen, die man diskutieren muss.

Herr Timmermann, Sie haben in einem Beitrag in der DIE-Zeitschrift gesagt, dass sich zunehmend die Frage stellt, wie lange Betriebe noch bereit sind, für eine immer allgemeiner werdende berufliche Bildung die Kosten zu tragen. Woran machen Sie das fest?

Timmermann: Das ist zunächst mal mehr ein theoretisches Argument, das an die Schlüsselqualifikationsdebatte anknüpft. Ausgangspunkt ist ein altes Theorem von Gerry Becker. Becker hat vor vielen Jahren im Hinblick auf betriebliche Bildungsaktivitäten zwischen allgemeiner und spezifisch betrieblicher Bildung unterschieden, wobei man das nicht nur so verstehen darf, dass allgemeine betriebliche Bildung allgemeine Inhalte transportiert und spezifische Bildung spezifische Inhalte. Das Kriterium der Unterscheidung ist das der *Marktgängigkeit*. Man muss fragen, ob die Qualifikationen, die Kompetenzen, die seitens des Trägers erzeugt werden, auch außerhalb dieses Betriebes anwendbar sind. Man fragt also, ob sie verkaufbar, marktgängig sind.

Und dann sagt Becker: Wenn Bildung marktgängig ist, dann muss ein Betrieb immer damit rechnen, dass diese Person entweder abgeworben wird oder dass diese Person freiwillig geht, in der Erwartung, bei einem Konkurrenten einen höheren Lohn zu kriegen. Und deshalb prognostiziert er, dass unter solchen Umständen Betriebe nicht oder immer weniger bereit sein werden, diese Art von allgemeiner betrieblicher Bildung überhaupt selbst zu finanzieren. Und wenn die dann noch stattfinden soll, müssen es die Individuen tun oder jemand anders, bspw. der Staat. Individuen oder Staat, aber nicht die Betriebe.

Spezifische betriebliche Bildung heißt, dass die Qualifikationen nicht marktgängig sind, sondern eigentlich nur in dem Betrieb nutzbar, der diese Qualifikationen erzeugt. Und dann besteht ein Bindungsinteresse auf beiden Seiten. Der Betrieb möchte diesen Weitergebildeten halten und der möchte auch bleiben, weil sonst dieser Produktivitätszuwachs gar nicht genutzt werden kann.

Wenn das richtig ist, dass wir so eine Verlagerung der Qualifikationsvermittlung in Richtung allgemeiner, marktgängiger Weiterbildung haben (Schlüsselqualifikationen sind allgemein), dann würde ich diese Prognose stellen.

Weiß: Ja, ich möchte das a) unterstreichen und b) ein bisschen relativieren. Unterstreichen mit dem Hinweis auf eine Studie des BIBB vor einiger Zeit. Da wurden Großbetriebe gefragt: Wie decken Sie ihren zukünftigen Quali-

fikationsbedarf ab? Mit dem eindeutigen Ergebnis, dass die Rolle der Weiterbildung zunehmen wird. Die Erstausbildung wird vielleicht nicht absolut zurückgehen, aber relativ an Bedeutung verlieren. Das bestätigt die Ausführung von Herrn Timmermann ebenso wie die Tatsache, dass gerade die Weiterbildung in den Betrieben sehr betriebsspezifisch geworden ist. Wenn man sich anguckt, wo sich das Wachstum betrieblicher Bildungsarbeit vollzogen hat, dann vor allem in den firmenspezifischen internen Maßnahmen, wo wirklich maßgeschneidert, firmenspezifisch Weiterbildung betrieben wird, weil nur dadurch dauerhafte Wettbewerbsvorteile für die Unternehmen erzielt werden und entstehen.

Widersprechen möchte ich insofern ein bisschen: Es hängt natürlich davon ab, wie man die Berufsausbildung gestaltet. Es waren ja durchaus die Betriebe, vor allem Großbetriebe, die eine Reform der Berufsausbildung insofern angestoßen haben, als vermehrt Schlüsselqualifikationen zum Gegenstand der Berufsausbildung geworden sind. Mittlerweile gibt es natürlich vielfältige Diskussionsansätze. Aber ein schlagendes Argument ist für mich der Tatbestand, dass man sich darüber unterhält, wie betriebsspezifisch oder wie allgemein die Ausbildung sein muss. Und wenn sie die Debatte um *Modularisierung* verfolgt haben, dann geht es genau um diesen Punkt: Wie allgemein darf und muss die Berufsausbildung sein, um auch übertragbare Kompetenzen zu vermitteln – auch im Sinne von Gleichwertigkeit allgemeiner und beruflicher Bildung – und wie firmenspezifisch, wie flexibel und anpassungsfähig muss sie sein. Und ich glaube, da wird man in Zukunft zu neuen Lösungen finden müssen. Und die Berufsausbildung, wie sie in der Vergangenheit praktiziert wurde, gilt in vielen Betrieben als zu allgemein und zu wenig nutzbringend. Und an dem Punkt müssen wir ansetzen, ohne die Breite der Berufsausbildung und damit natürlich auch die Voraussetzung für Flexibilität und Mobilität preiszugeben. Insofern brauchen wir ein Mehr an Flexibilität, auch an Modularisierung innerhalb der Berufsausbildung, um dieses Spannungsfeld zu lösen, aber auf der Basis nach wie vor anerkannter Ausbildungsabschlussprüfungen – das ist jedenfalls die Position der Gewerkschaften oder auch der Wirtschaft in diesem Punkt.

Timmermann: Ja, ich stimme der Relativierung zu. Aber gleichzeitig muss man sehen, dass es ja auch einen anderen Trend gibt, der dahin geht, Facharbeiter zu substituieren durch Techniker oder durch Fachhochschul-Ingenieure beispielsweise. Und das ist für mich wieder ein Indikator dafür, dass die Betriebe die Produktion marktgängiger allgemeiner Qualifikationen an das öffentliche Bildungssystem, sprich: an die Fachhochschulen abgeben. Dann kaufen sie Fachhochschulabsolventen ein, die sie dann betriebsspezifisch einarbeiten. Und dann muss man noch etwas anderes berücksichtigen: Wenn es stimmt, dass das betriebliche Wissen immer schneller umschlägt – man spricht in diesem Zusammenhang immer von Halbwertszeit, die ständig kürzer werden soll,

was man glaube ich sehr differenziert betrachten muss, aber in bestimmten technischen Kontexten trifft das anscheinend zu –, dann bedeutet das ja auch, dass im Prinzip die Weiterbildungs- oder Qualifizierungszyklen immer kürzer werden müssten. Da ist der Trend dann eher der, zu sagen, wir müssen die Beschäftigten und die Arbeitskräfte so qualifizieren, dass sie das selber machen können, dieses schnelle Einarbeiten. Dies ist also nochmal eine andere betriebliche Strategie, aus der dann auch wieder das Interesse folgt, relativ hoch allgemein-qualifizierte Personen in den Betrieb zu holen.

Herr Bergner, Sie haben Ende der 80er Jahre die Aussage getätigt: „Privatisierung der Bildungsgewinne und Sozialisierung der Bildungskosten“. Würden Sie das heute auch noch so aufrecht erhalten?

Bergner: Im Prinzip ja, wenn man die gesamten Überwälzungsketten sieht, die wir nicht genau nachvollziehen können, von denen wir aber wissen, dass die Kosten letztlich doch bei den Privaten bleiben. Und wenn wir auch die Diskussion von gestern sehen, welche Kosten auf der einen Seite entstehen, auf der anderen Seite das Einkommen in Relation steht zu den Bildungsabschlüssen, dann würde ich sagen, dass diese alte These aus den 80er Jahren heute nach wie vor gilt.

Was muss sich ändern? Wenn ich die aktuelle DIE-Zeitschrift anschau, dann wird alles kritisch reflektiert, Modelle werden vorgestellt, und am Ende heißt es dann: Ja, aber es ist alles unklar, wie es jetzt weitergehen soll.

Timmermann: Ja, aber es gibt ja sensible Zonen. Über zwei hat Klemm gestern gesprochen, die auch vom Sachverständigenrat der Böckler-Stiftung genannt wurden: Das ist zum einen die Beobachtung der hohen privaten *Finanzierung der Kindertagenerziehung*. Diejenigen finanzieren, die Kinder haben – und das ist ja eine Leistung, die nicht nur subjektiven Nutzen, Freude und Frust erzeugt, sondern auch die Gesellschaft aufrecht erhält. Man muss ganz klar sehen, dass das auch eine Dienstleistung an die Gesellschaft ist. Die privaten Haushalte mit Kindern tragen die Finanzierungs- oder die Zahllast – und das bleibt auch meistens an diesen hängen. Das sind ja direkte Zahlungen der Haushalte, die in der Regel nicht überwältzt werden können. Es sei denn, die ganz Armen, da übernimmt dann die Stadt diese Beiträge. Und diese Beiträge sind laufend gestiegen. Wir haben ein Projekt durchgeführt, dessen Bericht demnächst erscheint. Im Schnitt zahlt eine Familie in NRW 4.000 DM im Jahr für ein Kind im Kindergarten. Da gibt es andere, die zahlen das Doppelte, und es gibt andere, die zahlen nichts. Aber das im Schnitt. Das muss man sich überlegen. Und für das Universitätsstudium zahlt man nichts, außer den Sozialbeiträgen oder dem Se-

mesterticket. Es ist die Frage, ob das richtig ist. Da besteht ein Gerechtigkeitsproblem, das geändert werden müsste.

Eine ähnliche Situation als zweiter Punkt: *Vollzeitschulische Bildungsgänge versus Duales System*. In manchen Vollzeitschulen müssen die Erzieherinnen oder die Krankenschwestern ein paar tausend Mark im Jahr zahlen, damit sie eine Ausbildung erhalten. Im Dualen System sieht es anders aus. Insofern besteht meiner Meinung nach konkreter Änderungsbedarf.

Und auch im dualen System ist was zu tun. Das *Angebot an Ausbildungsplätzen* ist labil. Jedes Jahr haben wir das Problem: Haben wir genügend? Da ist eine Rationalitätsfalle in dem System, die man durch eine Änderung der Finanzierung möglicherweise etwas heilen könnte.

Bergner: Wir müssen nochmal genauer hingucken, wie wir das Leistungsprinzip noch stärker verankern können, als das bisher der Fall ist. Und wir können, was Gerechtigkeit angeht, auf das Äquivalenzprinzip im Sinne der Tauschgerechtigkeit abheben. Ich denke, dass wir auf jeden Fall im Sinne der Steuerung auch was machen müssten, nämlich andere Steuerungsmechanismen als die bisher gängigen einzubauen. Und dann plädiere ich immer dafür, dass wir die *Konsumentensouveränität stärken* und dem Einzelnen mehr Entscheidung darüber geben, was er an Weiterbildung nachfragt. Wie können wir letztlich im Sinne einer natürlich sukzessiven Umsteuerung, damit es zu keinen Systemverwerfungen kommt, diese Konsumentensouveränität stärken?

Weiß: Völlig einverstanden mit der Aussage von Herrn Bergner. Man sollte sich mal überlegen: Was ist eigentlich die *Aufgabe des Staates* in dem Bereich? Soll er querbeet alles und jedes fördern oder hat er nicht bestimmte Funktionen, die er dann politisch benennt und auch finanziell fördert, von mir aus bis zum Nulltarif. Aber, da wäre von mir aus Änderungsbedarf.

Und zum Zweiten: Wenn denn schon die Individuen soviel direkt und indirekt an Kosten tragen, dann wäre es in der Tat sinnvoll, dies mit Instrumenten zu verbinden, mit denen der Einzelne wirklich als Konsument souveräner ist, und ein Teil der Bildungskosten eben nicht an die Bildungsträger, die Weiterbildner oder die Hochschulen gegeben wird, sondern über Gutscheine an den Nachfrager. Und dann kann er wirklich Souveränität ausüben und über seine Nachfrage Bildungsströme steuern und natürlich auch zur Qualitätssicherung einiges beitragen.

Ist Gerechtigkeit eine ökonomische Kategorie?

Zuhörer: Gerechtigkeit ist keine ökonomische Kategorie. Meines Erachten ist das auch in weiten Teilen überhaupt nicht diskutiert worden. Ich glau-

be, das ist genau die Problematik, mit der wir uns hier rumschlagen. Wir diskutieren nämlich mindestens drei Rollen. Erstens: Wenn wir Anbieter von Bildungsleistungen sind, dann sollten wir uns überhaupt keine Sorgen machen um Gerechtigkeit, das macht Mercedes Benz auch nicht, wenn sie ein Auto herstellen. Zweitens: Wenn wir Politiker sind, dann müssen wir als Politiker argumentieren und überlegen, was inhaltlich gewollt ist, wie es unserem Land langfristig gut geht. Drittens: Wenn wir Sozialarbeiter sind, dann müssen wir zusehen, dass es dem einzelnen Menschen draußen gut geht, und erfüllen dann eine ethisch und moralisch wertvolle Rolle. Wenn wir alles drei zusammen versuchen, dann sind wir in etwa so glücklich wie die drei Herren auf dem Podium gerade.

Timmermann: Ich würde gerne auf den Beitrag reagieren. Man kann diese Probleme aus unterschiedlichen Perspektiven betrachten. Ich kann das aus der Sicht eines einzelnen Trägers, eines Betriebes betrachten, das wäre eine mikroökonomische Analyse. Ich kann das aus der Sicht der Gesamtwirtschaft betrachten, ich kann das sozialpolitisch, bildungspolitisch oder allgemeinpolitisch betrachten. Das ist überhaupt kein fundamentaler Einwand gegen das, was wir hier tun, weil wir ganz viele Perspektiven im Raume haben.

Das Zweite ist: Gerechtigkeit *ist* eine ökonomische Frage. Das hat mit Adam Smith angefangen. Sie wissen vielleicht, dass der nicht nur Ökonom, sondern auch Theologe gewesen ist und sehr gründlich über das Verhältnis von Wirtschaft und Ethik und Gerechtigkeit nachgedacht hat. Das tun die Ökonomen bis heute. Und die Fragen von Wirtschaftsethik sind gerade wieder ein großer Renner. Es gibt viele Tagungen zu diesem Thema. Es ist nicht nur ein theoretisches Thema, weil Gerechtigkeitsvorstellungen in der Bevölkerung oder Veränderungen von Gerechtigkeitsvorstellungen nämlich auch Verhalten verändern und damit auch Wirkungen für die Ökonomie haben.

Fragen aus den Arbeitsgruppen

Nach dem gleichen Prinzip wie bei den beiden vorhergehenden Themenschwerpunkten knüpften die Teilnehmer und Teilnehmerinnen ein weiteres Mal in drei parallelen Arbeitsgruppen an die Gesprächsrunde zu dem Thema „Die Realität der Kostenüberwälzung“ an. Die Arbeitsgruppen wurden wieder aufgefordert, die wichtigsten Diskussionsstränge und thematischen Schwerpunkte in Form von Fragen an das Plenum zurückzuspiegeln:

Fragen nach der Kombination von Gerechtigkeitsprinzipien:

Müssen die verschiedenen Gerechtigkeitsprinzipien (Äquivalenzprinzip, Leistungsfähigkeitsprinzip) möglicherweise neu kombiniert oder müssen sogar ganz neue Modelle entwickelt werden? Ist eine solche Kombination überhaupt möglich und bestehen bereits Ansätze in dieser Richtung?

Frage nach der Durchsetzbarkeit:

Erscheint die Einführung eines zweiten Fördersystems – z. B. Gut-scheinmodell – realistisch, ist dies durchsetzbar?

Frage nach der Funktion von Weiterbildung:

Ist die Weiterbildung häufig nur noch ‚Trampolin‘ der Sozialpolitik?

Frage nach der Finanzierungsgerechtigkeit:

Kann die Finanzierungsgerechtigkeit gestärkt werden, ohne die Zugangsgerechtigkeit zu verletzen?

Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit:

Muss die effektive Inzidenz nicht verstärkt in den Blick genommen und damit die Gerechtigkeitsfrage neu gestellt werden?

Frage nach kombinierten Finanzierungsmodellen:

Ist es realistisch, durch eine Kombination von betrieblicher, staatlicher und privater Finanzierung ein neues Modell zu entwickeln? (In diesem Zusammenhang wurde das Herdecke-Modell als mögliche Finanzierungspraxis angeführt.)

Lassen sich zwei Finanzierungssysteme – angebots- und nachfrageorientierte Finanzierung – mischen?

Timmermann: Ich würde diese beiden Systeme nicht unbedingt gegeneinander ausspielen, dass das eine zu Lasten des anderen eingeführt wird. Man kann das auch positiv als Verknüpfung von zwei unterschiedlichen Philosophien betrachten. Der Angebotsfinanzierungsteil würde so was wie institutionelle Stabilität – jedenfalls partiell – erlauben, und ein Nachfrageanteil würde eben diesen Empowerment-Aspekt in den Vordergrund rücken.

Wird die Weiterbildung als ‚Trampolin‘ der Sozialpolitik benutzt?

Timmermann: Eben in der Pause wurde im Gespräch mit Herrn Meisel deutlich, dass mittlerweile auch *familienpolitische Aspekte* bildungspolitisch subsummiert werden. Ich habe drei Kinder, Herr Meisel hat vier, und wenn die jetzt alle ins Studieralter kommen, wie soll ich das alles finanzieren können, wenn ich Studiengebühren zahlen müsste? Und das ist dann natürlich nicht nur eine Frage der Finanzierungsmodalitäten, sondern auch eine Frage der Familienpolitik. Wie nämlich kinderreiche Familien einkommenspolitisch in die Lage versetzt werden, dass sie Bildung zu den Preisen nachfragen können. Und jetzt komme ich zu den drei Alternativen, die wir im Prinzip haben. Wenn es nichtzahlungsfähige Haushalte gibt, dann kann ich denen erstens *direkte Subventionen* geben. D. h. also, ich erhöhe ihr Einkommen in der Erwartung, dass sie dieses erhöhte Einkommen dann auch für Bildung ausgeben. Und das erhöhte Einkommen kann ich ihnen auch in Form von Gutscheinen geben, die zweckgebunden sind. Das ist ja auch die eine Lösung, die immer in der Diskussion ist. Die zweite Lösung ist *Preissubvention*. D. h., dass bedürftige oder nicht-leistungsfähige Individuen an den Türen der Einrichtungen klopfen und sagen würden, ich möchte jetzt hier Weiterbildung machen. Dann müsste für diese Personen der Preis subventioniert werden, was ja der Fall ist. Aber es wäre als Gesamtlösung ziemlich kompliziert, glaube ich. Die dritte Lösung, und das ist die, die wir in der Regel immer gehabt haben, die *Nullpreislösung*. D. h., dass das Angebot einfach zum Preise von Null angeboten wird. Das ist im Hochschulsystem unsere Lösung seit den 60er Jahren, im Weiterbildungsbereich war das immer angestrebt, ist aber aufgegeben worden. Im Kindergartenbereich war das angestrebt, zumindest in NRW mal, das ist auch aufgegeben worden. Aber das ist die beliebte Lösung. Und die Nullpreislösung impliziert immer die institutionelle Finanzierung. Das ist auch klar. Das Problem mit der Nullpreislösung ist allerdings, dass nicht nur die Bedürftigen in den Genuss kommen, sondern alle. Also

auch die, die gar nicht bedürftig sind. Und das wird meines Erachtens viel zu wenig beachtet. Die Nullpreislösung scheint auf den ersten Blick gerecht zu sein, weil sie auch denen mit unzureichendem Einkommen erlaubt, solche Leistungen in Anspruch zu nehmen – wobei sie das häufig gar nicht tun, das ist ja auch noch interessant. Da liegt noch etwas anderes im argen, soziale Hemmnisse der Teilnahme bspw., die man über Gutscheine auch nicht unbedingt in den Griff kriegt.

Die Frage ist, ob wir die Nullpreislösung als gerecht empfinden, wenn im Grunde alle in den Genuss des Nullpreises kommen und gleichzeitig die Leistung dann über die institutionelle Finanzierung wieder auf alle Steuerzahler oder Beitragszahler überwältigt wird. Und wenn man sich dann wieder anschaut, wie die Steuerbelastungen der Einkommensgruppen sind, dann kriegt man graue Haare. Aber das ist die Lösung, die wir derzeit im Prinzip haben.

Also ich sage nochmal: Die Nullpreislösung ist vielleicht eben *nicht* die gerechteste Lösung, sondern eine andere Form, und möglicherweise eben tatsächlich so eine Mischform von institutioneller und Voucherlösung. Westphalen warnt vor dieser Lösung, weil sie voraussetzt, dass diejenigen, die diese Vouchers kriegen, in der Lage sind, vernünftig zu entscheiden. Wer entscheidet eigentlich darüber, ob jemand vernünftig entscheidet oder nicht? Das war vor 100 Jahren schon die Begründung, warum für bestimmte Bevölkerungsgruppen staatliche Vorsorge betrieben werden musste. Wer entscheidet heute, bei einem Akademikeranteil von nicht mehr 5%, sondern bald 30%? Wo das Bildungsniveau gestiegen ist, vermutet man, dass auch die Entscheidungsfähigkeit gestiegen ist. Wir tun aber so, als hätte das alles nicht stattgefunden.

Weiß: Wir sprechen ja heute – ein Modetrend – über Selbstorganisation, Selbststeuerung im Rahmen von Lernprozessen. Selbststeuerung im didaktischen Kontext ja und gerne, aber dann soll doch bitteschön eine Grundversorgung sichergestellt sein. Und bei der Finanzierung hört die Eigenverantwortung dann häufig auf. Ich glaube, das bricht auf. In der Weiterbildung ist es schon seit langem aufgebrochen. Wir stellen fest, gerade im Bereich der öffentlich verantworteten Weiterbildung, dass die Teilnehmerentgelte bei den VHS und anderen Trägern tendenziell hochgehen. Und trotzdem stellen wir fest, dass eigentlich die Nachfrage nach solchen Bildungsleistungen nicht in dem Maße zurückgeht. Offenbar reagiert die Nachfrage auf Preissteigerungen nicht unbedingt damit, dass sie die Nachfrage einschränkt. Nun steigt natürlich parallel auch das Lebenseinkommen. Es gibt viele intervenierende Variablen.

Wir wissen, dass es trotz steigender Teilnehmerentgelte global keine Einbrüche in der Teilnahme gibt. Wir wissen nicht, ob diese Entwicklungen strukturverändernd wirken.

Weiß: Richtig. Aber dies nur als Hinweis darauf, dass Bildung, wenn sie denn etwas kostet für den Nachfrager, nicht unbedingt dazu führen muss, dass nun alle Strukturen gleich zusammenbrechen und Bildung überhaupt nicht mehr nachgefragt wird. Ich sehe eher das Problem darin – egal wie das Finanzierungssystem strukturiert ist –, dass wir in der Weiterbildung ein Mischsystem haben. In anderen Bereichen wäre es meines Erachtens gut, wenn man die vorherrschende Finanzierung zum Nulltarif durch Eigenanteile und entsprechende andere Finanzierungsmechanismen ergänzen würde.

Der Punkt ist die *Wertschätzung von Bildung*. Wir gehen immer davon aus, dass Bildung einen Wert an sich hat, Bildung wichtig ist und wir alle davon profitieren. Aber diese Wertschätzung von Bildung wird eben nicht in der Gesamtbevölkerung geteilt. Es gibt nach wie vor große Gruppen, die das anders sehen und mit Bildung nicht unbedingt positive Erfahrungen verbinden. Und egal wie das Finanzierungssystem gestrickt ist, wird man sie daher nicht unbedingt dazu kriegen, in vermehrtem Maße Bildung nachzufragen. Wenn man sich also die Bildungsbeteiligung anguckt, dann haben wir heute viel mehr Abiturienten, wir haben viel mehr Studenten, wir haben insgesamt ein höheres Bildungsniveau auch in unteren sozialen Schichten. Aber gleichwohl gibt es immer noch eine ganze Reihe von Leuten, die keinen Schulabschluss haben. Und das ist nicht nur sozialpolitisch, sondern gesellschafts- und bildungspolitisch ein Skandal, dass wir immer noch 10% Jugendliche ohne Schulabschluss haben. Und wie man diese dauerhaft in Bildung bekommt, wie man diese überzeugt, einen beruflichen Erstabschluss zu erlangen, ist nicht in erster Linie eine Finanzierungsfrage. Das ist *auch* eine Finanzierungsfrage, aber nicht nur. Insofern muss man auch an anderen Aspekten ansetzen.

Dritte Anmerkung: Wenn wir von Selbstorganisation sprechen, dann heißt das Beteiligung der Nutzer an der Finanzierung, dann heißt es gesellschaftspolitisch aber auch, dass man bereit sein muss, unterschiedliche Entscheidungen der Nutzer hinzunehmen. Entscheidungen, für welche Bildung sie sich entscheiden, aber auch Entscheidung gegen Bildung und für den Einsatz der eigenen finanziellen Mittel für andere Zwecke. Und dann muss man ein gewisses Maß an Ungleichheit auch in der Bildungsbeteiligung akzeptieren. Das soll nur davor warnen, in diese Gleichheitsfalle zu laufen und anzunehmen, wenn denn alle im gleichen Maße an Bildung partizipieren, dann hätten wir das höchste Maß an Gerechtigkeit.

Bergner: Ich glaube, wenn man die Finanzierungsfrage nochmal unter dem Gerechtigkeitsaspekt betrachtet, dann kann man die Weiterbildung nicht isoliert sehen. Dann müssen wir das gesamte Bildungssystem sehen. Ein solches Gutscheinsystem eröffnet uns aus meiner Sicht die Möglichkeit, bildungsfernen Schichten über eine Art positive Diskriminierung, indem man ihnen eben mehr

Geld gibt, indem der Staat mehr dazu finanziert, das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit im Finanzierungssystem mit zu verankern. Wobei es natürlich richtig ist, dass wir letztlich nicht alle erreichen können und man bestimmte Ungleichheiten hinnehmen muss. Aber ich glaube schon, dass diejenigen, die sehr viel Bildung nachfragen, es als ein wichtiges Gut für sich erachten. Und das ist zum Teil in Generationen gewachsen. Da hat sich in diesen Familien so etwas wie ein Bildungs- und soziales Kapital akkumuliert, was dann auch diese Wertschätzung für Bildung ausdrückt. Ich glaube, dass man den anderen zumindest auch diese Chance geben muss. Ob das dann genauso passiert, das wissen wir nicht. Aber damit würden wir ihnen zumindest die Chance eröffnen auch über einen längeren Verlauf – über Generationen vielleicht – stärker, als das bisher in ihren Familien der Fall war, an der Bildung zu partizipieren, und dann auch zu ihrem ökonomischen Nutzen.

Es wurde die Kombination von privater, staatlicher und betrieblicher Finanzierung vorgeschlagen. Halten Sie das für realistisch?

Timmermann: Ja, auf sozialer Ebene haben wir das ja im Prinzip in bestimmten Bereichen. Die Frage ist, ob die Verteilung dieser Zahlungslast Gerechtigkeitsvorstellungen entspricht. Und das hängt wieder davon ab, ob wir eher dem Äquivalenzprinzip oder dem Leistungsfähigkeitsprinzip nachhängen. Ich selber habe ja auch so was Ähnliches vorgeschlagen, allerdings mehr die Idee einer *Erweiterung des Versicherungssystems*, in das dann alle Beteiligten – Staat, Betriebe und Individuen – einzahlen. Es war also auch die Sparidee mit eingebaut. Und dann sollten eigentlich die Individuen die Möglichkeit haben, darauf zurückzugreifen und ihre Bildungsinteressen damit finanziell zu realisieren. Das geht in eine ähnliche Richtung.

Mit dem *Herdecke-Modell*, das ja ungefähr dem australischen Hochschulfinanzierungsmodell entspricht, habe ich deshalb Probleme, da über den normalen Steuersatz hinaus mehr zurückgezahlt wird für die, die erfolgreich abschließen und später ein hohes Einkommen erzielen, als der übliche Steuersatz. Es wird also mehr zurückgegeben an die Gemeinschaft, als es eigentlich nach den üblichen Steuersätzen erforderlich wäre. Da könnte zwar ein Stück mehr Finanzierungsgerechtigkeit reinkommen, aber Gerechtigkeit ist nicht das einzige Ziel, was wir mit Finanzierungsalternativen verfolgen, sondern Effizienz ist das zweite. Und das Problem, finde ich, mit dieser Art Rückzahlungsmodell ist, dass an der *Effizienzproblematik* nichts geändert wird. D. h., die unmittelbare Steuerungsfähigkeit, die eben doch über Preise, Gebühren – wie immer man das nennt – ausgeübt werden kann, wird in dem Modell nicht in Anspruch genommen.

Weiß: Im Übrigen ist das Modell ja nicht ganz so neu, abgesehen davon, dass es in Australien ansatzweise so praktiziert wird. Man muss sich nur mal bei den Studentenverbindungen der Hochschulen umgucken, da kriegen die Studenten die Vorteile über kostengünstiges Wohnen und zusätzliche Leistungen, evtl. auch Stipendien, und die alten Herren zahlen. Das ist zwar auf einer mehr oder weniger freiwilligen Grundlage, aber zumindest auch so ein Ansatz.

Was das Mischsystem angeht, würde ich darauf hinweisen, dass es so was in der Praxis ja schon gibt. Denken Sie nur an die Berufsakademien, jedenfalls die außerhalb von Baden-Württemberg. Da zahlen die Betriebe erhebliche Studiengebühren, um dieses Angebot vorzuhalten. Oder denken Sie an duale Studiengänge. Oder denken Sie an den enormen Fachkräftemangel in der IuK-Branche, der im Moment beklagt wird. Und folglich entwickeln sie Modelle, wo sie die Ausbildung von Studenten an entsprechenden Hochschulen finanzieren und mit diesen Hochschulen zusammen entsprechende Angebote entwickeln. D. h., dass so was funktioniert und läuft. Aber natürlich ist einschränkend darauf hinzuweisen, immer nur da, wo die Wirtschaft auch einen nachhaltigen Bedarf hat, der auf anderem Wege nicht gedeckt wird. Das sind nicht nur Partikularinteressen, wenn Berufsakademien aufgebaut werden. Aber es sind ganz konkrete Interessenlagen der Betriebe, die dahinterstehen, die solche Modelle überhaupt erst möglich machen.

Wie sieht es mit der Verlässlichkeit der Finanzierung bei einem Marktmodell und einem Staatsmodell aus?

Timmermann: In einem staatlich finanzierten System haben wir die Zuverlässigkeit von Finanzierungen genauso wenig wie in einem anderen. Weil es immer von den jährlichen Haushaltsentscheidungen, Budgetentscheidungen abhängt, was Sie nun an Unterstützung kriegen und was Sie nicht kriegen. D. h. also, wenn Sie den Staat als Haupt- oder einen wichtigen Finanzier ablösen durch die Nachfrager, *verschieben sich die Risiken*. Die Risiken bleiben, weil Sie nicht wissen, welche Nachfrager jetzt zu Ihnen kommen, ob überhaupt welche kommen, wie viele und welche das sind und was die wollen. Aber das ist aus der Sicht der Anbieter eigentlich nur ein gradueller Unterschied und kein grundsätzlicher. Nur haben sie es möglicherweise als Anbieter anders in der Hand, die Nachfrager zu locken und an sich zu binden als in dem Staatsmodell. Ich meine, dass die Landesregierung sich wenig dafür interessiert, was Sie an konkreten Werbemaßnahmen und anderen Dingen machen, um die Nachfrage anzuziehen, sondern dass die nach ganz anderen Kriterien entscheiden. Aber wenn Sie das unmittelbar mit den Nachfragern verhandeln müssen, dann haben Sie schon die Chance, diese über Beratung, Information, Werbung und attrakti-

ve Angebote intensiver zu beeinflussen. Es ist eine andere Art von Risiko, aber ich glaube, dass Sie das selbst anders steuern können als im Falle der Staatsabhängigkeit.

Weiß: Der Sachverständigenrat hat Anfang des Jahres eine Finanzierungstagung abgehalten, wo wir die Vorstellungen vorgetragen haben und wo eigentlich einhellig Kritik geübt wurde an diesen Vorstellungen. Das sind auch Themen, die man kritisch diskutieren muss, da es teilweise durchaus sehr provozierende Themen sind. Wenn ich mir die heutige Diskussion vergegenwärtige, dann habe ich einen ganz anderen Eindruck, was ich positiv finde. Denn hier ging es viel mehr um die Frage z. B. auch der Umsetzung und Durchsetzung und die Frage, wo eigentlich die politischen Widerstände sind und ob es realistisch ist anzunehmen, dass solche Konzepte in Gänze oder in Teilen umgesetzt werden. Und das scheint mir ein ganz anderer Ansatz zu sein. Die Akzeptanz von solchen Vorstellungen, die in Richtung von mehr Nutzerautonomie zielen, scheint zumindest in diesem Kreise größer oder auch gewachsen zu sein in der Zwischenzeit. Das finde ich positiv, weil das diese starren Fronten in der Diskussion über Bildung und Weiterbildung ein wenig aufricht.

Zuhörer:in: Mir ist auf dieser Tagung aufgefallen, dass die Diskussion noch sehr stark auf die Arbeitsgesellschaft zugeschnitten war und dass da wenig die Rede war von den zwei von drei Menschen, die nicht bezahlt tätig sind und wo deren Ressourcen für die künftige Weiterbildung herkommen. Man muss viel mehr Bewusstsein dafür wecken, welche Tätigkeiten es in der Gesellschaft gibt, die nicht bezahlt sind in der informellen Ökonomie, in der sich zwei von drei Personen bewegen. Wir haben hier hauptsächlich über den einen geredet, der noch Arbeit hat oder aber die Perspektive hat, Arbeit zu bekommen. Und ich würde mir wünschen, dass eine andere Tagung nochmal einen anderen Akzent setzen würde, weil gerade die kommunalen Träger eher diese zwei von drei als Kundschaft haben, die selten oder nie Arbeit haben.

Meisel: Ich möchte einen subjektiven Eindruck statt einer Zusammenfassung geben. Mir ist im Verlauf der Tagung wieder viel stärker ins Bewusstsein geraten, dass die Chancen in der Bildung auch weiterhin ganz ungleich in der Gesellschaft verteilt sind und dass dieser Aspekt zwischen den einzelnen Bildungssektoren in der Debatte um lebenslanges Lernen in einem ganz neuen Licht erscheint.

Ich möchte vielleicht nicht akzeptieren, dass die staatlichen Mittel limitiert sind für Bildung. Derzeit wird es allerorten so behauptet. Gleichzeitig stellt sich für mich auch die Frage, wie die einzelnen Subventionierungen oder Förderungen innerhalb des Gesamtbildungssystems perspektivisch zu verteilen

sind. Und das ist für mich noch eine sehr schwierige Diskussion, denn da geht es ganz einfach um Verteilungskämpfe und wir haben das vor kurzem in einer Auseinandersetzung um das Prinzip des lebenslangen Lernens hautnah miterlebt, weil aufgefallen ist, dass wir Weiterbildner davon ausgegangen sind: Wenn irgendwie Mittel für lebenslanges Lernen bereitgestellt werden sollen, dann fließen die quasi automatisch in die Weiterbildung. Aber just in dem Moment, in dem Mittel für Programme „Lebenslanges Lernen“ bereitgestellt werden, sind alle anderen Bildungssektoren auch da und man bekommt hautnah mit, welche geringe Systembedeutung die Weiterbildung noch hat. Und ich glaube, an den Stellen gibt es das eine oder das andere noch zu tun.

Statements der Experten

Finanzierung des lebenslangen Lernens

Siegfried Bergner

Die Teilnahme an Bildung und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie die erreichten beruflichen Positionen und das individuelle Einkommen korrelieren positiv, oder anders ausgedrückt: Personen mit einem hohen Bildungsniveau erreichen berufliche Stellungen mit überdurchschnittlichen Einkommen, während Personen mit geringem Bildungsniveau die schlecht bezahlten und unsicheren Jobs ausüben. Im Prozess des lebenslangen Lernens setzen sich in der Weiterbildung die in der Kindheit und Jugend gelegten Bildungsmuster weiter fort. An Weiterbildung nehmen überproportional diejenigen teil, die bereits über ein hohes Bildungsniveau aus der Schul- und Ausbildung verfügen.

Zur Finanzierung der Bildung nennt die Literatur zwei unterschiedliche ökonomische (Gerechtigkeits-)Kriterien:

- Das Äquivalenzprinzip stellt darauf ab, dass diejenigen, die einen Nutzen aus einer Leistung erzielen, auch für die Kosten dieser Leistung aufzukommen haben. Auf die Bildung bezogen, hebt es sehr stark auf den investiven Charakter von Bildungsausgaben und den aus ihnen zurückfließenden Nutzen in Form von Einkommen ab. Die wesentlichen Erträge der Individuen aus Bildungsinvestitionen sind die bildungsbedingten Einkommensdifferenzen. Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen formalen Bildungsabschlüssen und der Höhe der Arbeitseinkommen. Dieser Zusammenhang wird von der Wissenschaft vorausgesetzt und als „black box“ betrachtet, die nicht erklärt wird. Er

kann deshalb von anderen Faktoren, die das Erwerbseinkommen beeinflussen, wie Begabung, Geschlecht, Rolle des Elternhauses, Bedingungen des Arbeitsmarktes, nicht getrennt werden.

- Das Leistungsfähigkeitsprinzip betont dagegen die ökonomische Fähigkeit der Bürger, sich an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben beteiligen zu können. Die Versorgung der Gesellschaft mit Bildung, zumindest eine Grundversorgung, wird dabei als eine öffentliche Aufgabe angesehen. Das Leistungsfähigkeitsprinzip schlägt sich in progressiven Steuersätzen auf das Einkommen nieder.

Beide Kriterien stehen nicht notwendigerweise im Widerspruch, beispielsweise wenn der Bildung neben dem internen Nutzen ein hoher positiver gesellschaftlicher Nutzen (externe Effekte) in Form eines hohen Gesundheitszustands, niedriger Kriminalitätsraten der Gesellschaft etc. zugeschrieben werden.

Individueller und gesellschaftlicher Nutzen legen eine Mischfinanzierung der Bildung nahe. Die theoretische Trennung in einen allgemeinen Bildungsanteil mit besonders hohen gesellschaftlichen Effekten, der öffentlich finanziert wird, und einen investiven beruflichen Anteil mit besonders hohen Einkommenseffekten für das Individuum, der privat finanziert wird, ist praktisch nicht durchführbar. Der Nutzen lässt sich nicht genau erfassen. Im Sinne einer Mischfinanzierung werden Bildungsprozesse in unterschiedlichem Umfang von den Individuen, den Betrieben und dem Staat inkl. der Parafiski wie die Bundesanstalt für Arbeit finanziert.

Die Diskussion um die Finanzierung der Bildung und die Aufteilung zwischen den Nutznießern – Individuen, Betriebe und Staat bzw. Gesellschaft – wird dadurch erschwert, dass bei empirischen Darlegungen, die häufig zur Legitimation der Leistungen des jeweiligen Finanziers erstellt werden, von unterschiedlichen, nicht vergleichbaren Größen ausgegangen wird, die munter miteinander vermischt werden:

- Betriebe gehen von der betrieblichen Kostenrechnung, dem in Geld bewerteten Leistungsverzehr bei der Erstellung eines Gutes aus und beziehen in ihre Berechnungen in unterschiedlichem Umfang indirekte Kosten (Opportunitätskosten) ein.
- Die öffentliche Hand, Bund, Länder, EU sowie die Bundesanstalt für Arbeit weisen dagegen im Rahmen ihrer kameralistischen Haushaltsrechnungen jährliche Ausgaben in Form von Geldströmen aus.
- Die Aufwendungen der privaten Haushalte für Bildung werden statistisch gar nicht erfasst, da bisher kein besonders Interesse daran besteht, den von ihnen erbrachten Anteil an der Gesamtfinanzierung der

Bildung auszuweisen. Sie zahlen Aufwendungen für Kinderkrippen, Kindergärten, Unterrichtsmaterial für ihre Kinder, u. U. Nachhilfeunterricht, Schulgeld für private Schulen, Teilnahmeentgelte für die eigene Weiterbildung etc.

Bei den privaten Haushalten zeigen sich in besonderer Weise die Schwierigkeiten, die Aufwendungen für Bildung zu erfassen. Was gehört zu den Bildungsaufwendungen? Sind die Aufwendungen für die Lebenshaltungskosten der Kinder konsumtive Ausgaben der allgemeinen Haushaltsführung oder sollten sie – und wenn ja, in welchem Umfang – analog der Opportunitätskosten der betrieblichen Bildungsfinanzierung, den privaten Bildungsaufwendungen hinzugerechnet werden? Letzteres wäre unter dem Gesichtspunkt der Investition in Humankapital zu rechtfertigen, das analog zum Sachkapital langfristig Renditen in Form hoher Einkommen erbringt.

Der Finanzier, der für die Bildung zahlt, und diejenigen, die die Kosten der Bildung tatsächlich zu tragen haben, sind nicht notwendigerweise identisch. Aus der Finanzwissenschaft ist die Fragestellung der Inzidenzwirkung auf die Bildungsfinanzierung übertragen worden. Dabei geht es um die Verteilungswirkung einer (zusätzlichen) öffentlichen Abgabe, z. B. einer Steuer. Die Frage lautet, ob derjenige, der eine Abgabe zahlt, sie tatsächlich auch trägt oder ob er sie auf andere Institutionen oder Individuen überwälzt. Bei der Bildungsfinanzierung bestehen vielfältige Möglichkeiten, dass der Zahlende oder Finanzier die Aufwendungen über Preise, Gebühren, Steuern oder auch ein verbessertes Einkommensniveau auf Dritte überwälzt.

Ohne dass alle Möglichkeiten der Überwälzung auf Kunden, Lieferanten, Mitbewerber oder Verbraucher bekannt sind, geschweige denn empirisch erfasst werden können, lässt sich festhalten, dass die Betriebe in ihrer Gesamtheit ihre Aufwendungen für Bildung über die Preise ihrer Produkte und Dienstleistungen auf die privaten Haushalte über- und abwälzen. Das Gleiche gilt für den Staat, der die von ihm finanzierten Bildungskosten über Steuern und sonstige Abgaben auf die Betriebe und privaten Haushalte überwälzt. Die privaten Haushalte tragen letztlich die Kostenlast der Bildung, unabhängig davon, ob sie eine besonders hohe Bildungsteilnahme aufweisen oder nicht.

An der staatlich finanzierten wie auch an der betrieblich induzierten Bildung partizipieren vor allem Personen aus Familien mit einem höheren allgemein- und berufsbildenden Abschluss, die zugleich den höheren Einkommensgruppen angehören. Die bestehende Bildungsfinanzierung ist daher auch nach allen vergangenen Bemühungen, die Chancengleichheit zu verbessern und bil-

dungsferne Bevölkerungsgruppen zur Bildungsteilnahme zu gewinnen, ökonomisch sowohl in allokativer als auch in distributiver Sicht ineffizient. Die schichtenspezifische Nutzung der über die Schulpflicht hinausgehenden Bildungsangebote wirkt regressiv auf die sekundäre Einkommensverteilung. Verkürzt kann die These aufgestellt werden, dass die bildungsfernen Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen, die nicht an der öffentlich finanzierten Bildung partizipieren, die Hauptlast der Bildungskosten tragen.

Die derzeitige staatliche Finanzierung des öffentlichen Bildungssystems genießt bei allen gesellschaftlichen Gruppen, denen mit höheren Einkommen, die vor allem von der Bildung partizipieren, wie auch denen mit niedrigem Bildungsniveau und geringerem Einkommen, deshalb eine so hohe Akzeptanz, weil die Bereitstellung und Durchführung der Bildung sie unmittelbar nichts kostet.

Unabhängig davon, wer die Kosten der Bildung trägt, stellt sich die Frage einer effizienten Steuerung und Aufteilung der Ressourcen auf die Bildungsproduktion. Dabei stehen sich in der Diskussion die Modelle der Marktsteuerung und der Finanzierung über den Staat als Pole gegenüber. Trotz einiger Argumente von Marktversagen wird in der Literatur generell dem Steuerungsmodell des Marktes eine höhere allokative Effizienz zugesprochen.

Eine gerechtere Form der Bildungsfinanzierung, die die Kosten der Bildung stärker als bisher den eigentlichen Nutznießern anlastet, müsste gleichzeitig mit einer effizienteren Ressourcenallokation verbunden werden. Dieses könnte z. B. über Bildungsgutscheine, Ziehungsrechte, Bildungsdarlehen, die ggf. unterschiedlich miteinander zu kombinieren sind, erreicht werden. Der Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung hat dafür einige Empfehlungen gegeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein neues Finanzierungssystem nicht automatisch zu mehr Chancengleichheit und -gerechtigkeit führt. Um die soziale Selektion der Bildungsteilnahme nach der Herkunftsfamilie zu durchbrechen, ist für die bildungsfernen Bevölkerungsgruppen eine Bildungswerbung und ein Anreizsystem notwendig, das in frühester Kindheit, vor der Pflichtschulzeit ansetzt.

1. Das Inzidenzproblem – oder: Wer zahlt für berufliche Bildung, wer trägt die Finanzierungslast?

Die Diskussionen um die Finanzierung beruflicher Aus- und Weiterbildung haben sich bislang auf die Frage konzentriert, welche Finanzierungsmodelle bzw. -alternativen am ehesten geeignet erscheinen, die allgemeinen und spezifischen Ziele, die berufliche Bildung erfüllen soll, zu realisieren. Damit ist zugleich eine Kritik an bestehenden Finanzierungsmodi verbunden, denen i. d. R. unzureichende Effizienz und/oder Verletzung des Gerechtigkeitsziels vorgehalten wird. Effizienz und Gerechtigkeit gelten dabei als die beiden grundlegenden allgemeinen Ziele, denen jede Finanzierungsalternative vorrangig zu dienen habe. Im Hinblick auf das Gerechtigkeitsziel werden i. d. R. zwei grundsätzliche Prinzipien unterschieden: das *Äquivalenzprinzip* und das *Leistungsfähigkeitsprinzip*. Das *Äquivalenzprinzip* als Prinzip des „do ut des“ bzw. des gleichwertigen Tausches (oder auch Markt- oder Wettbewerbsprinzip) definiert als gerecht, wenn Leistung und Gegenleistung in einem Tauschprozess gleichwertig sind. Daraus folgt für die Berufsbildungsfinanzierung, dass diejenigen, die einen Nutzen oder einen Ertrag aus beruflichen Bildungsaktivitäten ziehen, für diese Aktivitäten zahlen sollen, d. h. dadurch, dass sie einen Teil ihrer verfügbaren Ressourcen (ihres Einkommens) für berufliche Bildung verwenden, diese (mit-)finanzieren. Genauer noch wird gefordert, dass (abdiskontierter) Nutzen oder Ertrag aus beruflicher Bildung der übernommenen (abdiskontierten) Zahllast möglichst entsprechen soll. Umgekehrt besagt dieses Prinzip aber auch, dass nur diejenigen in den Genuss von beruflichen Bildungserträgen kommen können, die in der Lage sind, für berufliche Bildung zu zahlen („pay as you use“). Diejenigen Wirtschaftssubjekte, die aus Gründen unzureichenden Einkommens (nicht aus Gründen ihrer bildungsaversen Präferenzfunktionen!) nicht in der Lage sind, für berufliche Bildung zu zahlen, wären bei Anwendung des Äquivalenzprinzips von der Nutzung beruflicher Bildungsaktivitäten ausgeschlossen.

Eine Gesellschaft, die Chancengleichheit im Zugang zu (beruflichen) Bildungsaktivitäten zum berufsbildungspolitischen Ziel erhoben hat, wird sich mit den Implikationen des Tauschprinzips nicht abfinden können und stattdessen das *Leistungsfähigkeitsprinzip* vorziehen, welches an der ökonomischen Zahlungs- bzw. Leistungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte ansetzt und danach fragt, ob diese aufgrund ihrer Einkommensposition überhaupt in der Lage sind, den Preis für die gewünschten Berufsbildungsangebote zu zahlen („ability to pay“). Im Falle zahlungsunfähiger oder zahlungsschwacher (aber bildungswilliger) Haushalte wird eine partielle Einkommensumverteilung zugunsten dieser

Haushalte erforderlich, die über direkte Einkommenssubventionen (Steuerermäßigungen oder direkte Transfers), gezielte Preissubventionen für die zahlungsschwachen Haushalte oder Nullpreissubventionen für alle Nachfrager organisiert werden kann. Aus diesem Prinzip folgt logischerweise, dass Nutzen und Ertrag aus beruflichen Bildungsaktivitäten einerseits und die Zahlungsbeiträge der Nutznießer nicht mehr notwendig in einem Verhältnis der Wertgleichheit stehen. Gleichwohl bleibt auch hier das Bestreben erhalten, die Nutznießer zu Zahlungen heranzuziehen. Dieses Bestreben führt i. d. R. zu der Frage, ob und in welchem Verhältnis die Lernenden (die Nachfrager nach beruflicher Bildung), die Arbeitgeber oder Betriebe, die Arbeitnehmer/innen oder der Staat zu Zahlungen für berufliche Bildungsaktivitäten herangezogen werden sollen. Offen und kaum diskutiert bleibt allerdings die Frage, ob diejenigen, die prima facie für berufliche Bildung zahlen (die Teilnehmenden, die Betriebe, ggf. die Arbeitnehmer/innen, der Staat), auch tatsächlich die Kosten beruflicher Bildung, d. h. die Finanzierungslast tragen und damit die Ressourcenopfer bringen müssen. Dieser Sachverhalt ist mit Kosten- oder Finanzierungsinzidenz gemeint: die Auswirkungen einer finanzpolitischen Maßnahme (z. B. einer Aus- oder Weiterbildungsumlage, einer Aus- oder Weiterbildungssteuer) oder der Veränderung der Aus- oder Weiterbildungskosten auf die personelle Einkommensverteilung. Die Inzidenzanalyse will herausfinden, auf wessen Schultern letztlich, nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge, die Finanzierungslast beruflicher Bildung ruht. Erst dann kann eine Antwort auf die Frage gegeben werden, ob ein bestimmter Finanzierungsmodus gerecht sei oder nicht, denn entscheidend ist nicht nur, wer Nutznießer beruflicher Bildung ist, entscheidend ist nicht, wer für berufliche Bildung zahlt, sondern entscheidend ist, wer im Verhältnis zur Nutzen- und Ertragsinternalisierung die Kosten- bzw. Finanzierungslast trägt.

2. Inzidenzkonzepte

Wenn mit Inzidenz die Wirkungen einer finanzpolitischen Maßnahme (z. B. Steuererhöhung, Einführung einer neuen Steuer, Einführung oder Erhöhung einer Umlage, Einführung oder Erhöhung einer Gebühr, Erhöhung der Kosten der Bereitstellung beruflicher Bildung) auf die personelle Einkommensverteilung gemeint sind, dann sind diese Wirkungen Teil einer Reihe von Effekten, die über die Verteilungswirkungen weit hinausgehen, aber mit diesen in Wechselwirkung stehen. Dazu gehören u. a. mikroökonomische Wirkungen auf die Effizienz der Nutzung der Ressourcen, auf Konsum-, Spar- und Investitionsentscheidungen wie auch makroökonomische Wirkungen auf das Niveau bzw. die Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Produktion, der Beschäftigung, des Preisniveaus, der Preisstruktur und des Wachstums, wobei davon auszugehen ist, dass all diese Wirkungen miteinander interagieren. Diese Interdependenz gilt es als Hintergrundwissen festzuhalten, wenn im Folgenden die Inzidenzanalyse

sich partialanalytisch auf die Folgen der o.g. Maßnahmen für die personelle Einkommensverteilung beschränkt.

Ferner ist zu beachten, dass die Idee der Inzidenz in der Steuerlehre entwickelt worden ist, in diesem Beitrag aber die Reichweite des Konzepts erweitert wird, indem nicht von der Steuer- oder Budgetinzidenz, sondern allgemeiner von der Kosten- oder Finanzierungsinzidenz gesprochen wird. Mit anderen Worten: Die Idee der Inzidenz wird aus der finanzwissenschaftlichen Steuer- und Budgettheorie übertragen auf das Feld der Berufsbildungsfinanzierung, und hier lautet die Frage: Tragen diejenigen, welche die Aufbringung der Kosten der beruflichen Aus- und Weiterbildung zahlen, letztendlich auch die Kosten, d. h. die Finanzierungslast, müssen sie letztendlich die Ressourcen dafür bereitstellen oder sind es andere Subjekte?

Damit sind zwei weitere Merkmale des Inzidenzkonzepts und der Inzidenzanalyse thematisiert: Erstens können diejenigen, die (zunächst) zahlen, unter Umständen die Finanzierungslast auf andere Wirtschaftssubjekte überwälzen, wodurch Zahler und Träger auseinanderfallen, und zweitens sind diejenigen, die letztendlich die Finanzierungslast tragen, immer Individuen bzw. – ökonomisch gesprochen – Haushalte, also weder Unternehmen noch staatliche Einrichtungen, auch wenn Unternehmen oder staatliche Einrichtungen zunächst als Zahler auftreten. Der Staat verschiebt seine Finanzierungslast immer auf die Steuerzahler, die sowohl Unternehmen als auch private Haushalte (Arbeitnehmer- oder Unternehmerhaushalte) sein können, die Unternehmen versuchen ihrerseits, Finanzierungslasten bzw. Kosten auf ihre Lieferanten (über die Einkaufspreise) oder Beschäftigten (z. B. über Rücknahme freiwilliger Leistungen oder kollektiv über die Lohnverhandlungen) *zurückzuwälzen*, auf nicht belastete (aber besser verkaufbare) Leistungen *schrägzuwälzen* oder auf ihre Kunden (über die Verkaufspreise) *vor- oder fortzuwälzen*. Wahrscheinlich ist das Entstehen langer Überwälzungsketten, an deren Ende zwar eine Belastung der privaten Haushalte steht, ohne dass aber empirisch ohne außerordentlich komplexe und komplizierte sowie aufwendige Verfahren bestimmbar ist, welche Haushalte oder Haushaltsgruppen letztendlich die Finanzierungslast tragen. Die Beobachtbarkeit der Überwälzungsketten leidet mit der Anzahl der Kettenglieder, so dass nur allgemein gesagt werden kann, dass die Finanzierungslast der einzelnen Haushalte und von Haushaltsgruppen a) von ihrer faktischen Steuerbelastung und b) von ihrem faktischen Konsumwarenkorbe und dessen Preisstruktur abhängt.

Neben der Überwälzung von Finanzierungslasten auf andere Wirtschaftssubjekte stehen den Betroffenen drei weitere „Verarbeitungsmöglichkeiten“ offen: a) Substitutionsprozesse können helfen, die Zahlung zu vermeiden (z. B. wird im Falle einer Ausbildungsabgabe auf die abgabefreie Weiterbildung ausgewichen), b) die Exitlösung bedeutet, dass die mit zusätzlicher Finanzierung belastete Aktivität eingestellt und die Zahlung damit ebenfalls vermieden

wird, und c) die Ressourcen- bzw. Einkommenseinbußen werden durch verstärkte Anstrengungen (durch Effizienzsteigerung, höheren Umsatz oder Mehrarbeit) ausgeglichen (Steuereinhaltung). Unter Berücksichtigung der Unterscheidung von „Zahlern“ und „Trägern“ einer Finanzierungslast liegt es nahe, zwischen einer „Zahlerinzidenz“ (auch formale Inzidenz genannt) und einer „Trägerinzidenz“ (auch effektive Inzidenz genannt) zu trennen. Für die Frage, ob ein bestimmter Modus der Finanzierung beruflicher Aus- oder Weiterbildung gerecht sei oder nicht (unabhängig davon, welches Gerechtigkeitsprinzip gemeint ist), ist nach allem, was über Inzidenz und Überwälzungsmöglichkeiten gesagt wurde, nicht die „Zahlerinzidenz“ bzw. die formale Inzidenz im Vergleich zur Nutzerinzidenz relevant, sondern die „Träger-“ bzw. effektive Effizienz.

3. Die Überwälzungsprozesse

Die Inzidenz einer Finanzierungslast hängt generell von den folgenden sechs Variablen ab: a) von der Art der Zahllast (ob z. B. Umlage, Steuer, Gebühr), b) von der Höhe der Zahllast, c) von den Marktstrukturen, in denen die Akteure berufsbildend und wirtschaftlich tätig sind, d) vom Allgemeinheits- oder Spezifitätsgrad der Zahllast, e) vom Zeitbedarf, den die Anpassungsprozesse benötigen, und vom Zeitkontingent, das die Märkte dafür gewähren sowie f) von der konjunkturellen Situation und der wirtschaftlichen Lage der jeweiligen Branche.

3.1 Überwälzungsmöglichkeiten der Lernenden

Betrachten wir Weiterbildungsaktivitäten aus der Sicht der Lernenden, so bestehen folgende mögliche Konstellationen, mit denen spezifische Inzidenzen einhergehen.

a) *Fall des arbeitslosen Lernenden, der keine öffentliche Unterstützung erhält und sich eigeninitiativ weiterbildet:* Dieser Lernende muss zahlen (d. h. für die Gebühren, Fahrtkosten, Material- und sonstige Kosten aufkommen), und zwar aus seinem laufenden Einkommen (Kapitaleinkommen, Mieteinnahmen, Pachteinnahmen), aus früheren Einkommen (Auflösung von Vermögen bzw. Entsparen) oder aus zukünftigem Einkommen (durch die Aufnahme von Krediten bzw. Darlehen). Sofern die Person (Kapital-) Einkommen bezieht, kann sie im Falle von Umschulung einen Teil der Zahlungen (Kosten) als Sonderausgaben im Einkommensteuerjahresausgleich (bis zu DM 2.000) geltend machen und damit auf die Gemeinschaft der Steuerzahler abwälzen. Im Falle der Weiterbildung im bereits ausgeübten Beruf kann die Person die Zahlungen (Kosten) in vermutlich höherem Umfang als Werbungskosten anrechnen lassen und ebenfalls auf die Steuerzahlergemeinschaft überwälzen. Welche Haushalte diese Last tragen müssen, muss offen bleiben, da wegen des Nonaffektationsprinzips keine weitere Zurechenbarkeit möglich ist. Die beim Lernenden verbleibende Trage-

last geht zu Lasten des persönlichen Konsums oder des Sparens.

b) *Fall des arbeitslosen Lernenden, der finanzielle Unterstützung durch die Bundesanstalt für Arbeit erhält:* In diesem Fall zahlt die Bundesanstalt zwecks Deckung der Kosten des Weiterbildungsanbieters, sie zahlt zugleich den Lebensunterhalt des Lernenden. Tragen muss die Last allerdings die Gemeinschaft der Beitragszahler der Bundesanstalt, zu denen der Lernende vor Eintritt der Arbeitslosigkeit selber gehört hat. Eine weitere Zurechnung ist auch hier wegen des ebenso geltenden Nonaffektationsprinzips nicht möglich.

c) *Fall des Erwerbstätigen, der sich eigeninitiativ weiterbildet:* Der Lernende zahlt die ihm entstehenden Kosten aus seinem laufenden, vergangenen oder zukünftigen Einkommen. Soweit er Kostenanteile nicht steuerlich geltend machen und auf die Gemeinschaft der Steuerzahler überwälzen kann (siehe Fall a.), hat er die Kostenlast zu tragen. Dies geht zu Lasten des individuellen Konsums oder des Sparens.

d) *Fall des erwerbstätigen Lernenden, der sich arbeitgeberinitiiert weiterbildet:* Es wird angenommen, dass der Arbeitgeber sämtliche Kosten deckt, d. h. als Zahler auftritt. Der Lernende zahlt nicht und trägt auch keine Finanzierungslast. Jedoch wird der Arbeitgeber versuchen, die Kosten zu überwälzen, und zwar in Abhängigkeit seiner Stellung gegenüber seinen Lieferanten über die Einkaufspreise oder in Abhängigkeit seiner Stellung gegenüber seinen Abnehmern im Produktmarkt über die Verkaufspreise. Ob und in welchem Ausmaß dies gelingt, hängt von den oben genannten sechs Bedingungen ab.

3.2 Überwälzungsmöglichkeiten der Arbeitgeber

Die Überwälzungsmöglichkeiten sind abhängig von den Elastizitäten von Angebots- und Nachfrageverhalten, von der Marktform, in der Unternehmen agieren, von der Art der Belastung und ihrem Allgemeinheits- oder Spezifitätsgrad sowie vom Zeithorizont. Generell kann gesagt werden, dass die Wahrscheinlichkeit der Überwälzung von Weiterbildungskosten oder etwa einer Weiterbildungsumlage in konkurrenzintensiven Märkten umso höher ist, je unelastischer die Nachfrage und je elastischer das Angebot im Hinblick auf die Preise sind, sie ist langfristig erheblich wahrscheinlicher als kurzfristig. In monopolartigen Konstellationen ist bereits eine kurzfristige Überwälzung wahrscheinlich. In oligopolartigen Konstellationen sind Prognosen schwierig, da die Reaktionen der Konkurrenten theoretisch schwer vorhersagbar sind. Generell gilt, dass allgemeine Finanzierungslasten (d. h. für alle Unternehmen) leichter überwälzt werden können als spezifische Belastungen (die nur einen Teil von Unternehmen treffen). Generell gilt ferner, dass betriebliche Bildungskosten steuerlich als Betriebskosten anerkannt werden und somit den zu versteuernden Gewinn schmälern. Somit überwälzen alle Betriebe, die Gewinne erzielen, einen Teil ihrer Bildungskosten in Form geringerer Gewinnsteuern auf die Steuerzahler.

3.3 Überwälzungsmöglichkeiten des Staates

Der Staat „überwälzt“ seine Finanzierungslasten per Funktion auf seine Steuerzahler, da er sich bei ihnen vollständig refinanziert. Somit wird die staatliche Finanzierungslast beruflicher Bildungsaktivitäten nicht auf diejenigen abgewälzt, welche die Steuern zahlen, sondern auf diejenigen, die sie tragen. Dies sind letztlich die privaten Haushalte.

4. Fazit

Die theoretischen Überlegungen zeigen, dass die Frage, wer die Finanzierungslast beruflicher Bildung trägt, schwer zu beantworten ist, da zum einen die Überwälzungsketten im privatwirtschaftlichen Sektor im Hinblick darauf, wen letztlich die Belastung trifft, nur unter großen Schwierigkeiten zu verfolgen sind und da zweitens die Verteilung der Steuerlast auf die privaten Haushalte sich ebenso intransparent darstellt. Insofern ist die empirische Kenntnis über die Inzidenzstrukturen der Finanzierung beruflicher Bildung gleich Null. Was man weiss, ist, dass es die Gruppe der privaten Haushalte ist, welche letztlich die Finanzierungslast trägt. Wie sich aber die Last unter den Haushalten selbst verteilt, ist unbekannt. Das aber ist die eigentliche Verteilungs- bzw. Gerechtigkeitsfrage.

Die Frage der Kosten- und Nutzen- bzw. Ertragsinzidenz beruflicher Bildung erweist sich als ein Paradoxon: Wir meinen zu wissen bzw. wir haben begründete Vermutungen darüber, wer die Nutznießer beruflicher Bildung sind, aber wir kennen die Höhe des Nutzens bzw. der Erträge nur sehr beschränkt, demgegenüber kennen wir die Höhe der Kosten (jedenfalls im Prinzip), aber wir kennen nicht die Träger der Finanzierungslast.

Wenn gesagt wird, dass die Frage nach der Kosteninzidenz letztlich die Haushalte trifft, dann ist damit nicht behauptet, dass den Betrieben höhere Aus- oder Weiterbildungskosten gleichgültig sein könnten. Denn erstens ist immer ex ante ungewiss, ob und wann die Überwälzung gelingt und ob sie schrittweise oder auf einen Schlag gelingt, und zweitens sind die Überwälzungschancen auf die Verkaufspreise umso schwerer realisierbar, je härter der Wettbewerb auf den nationalen und internationalen Märkten ist. In Zeiten globalisierten Wettbewerbs wird von den Betrieben jede Kostenmark als Last empfunden und löst daher das Bestreben aus, die Last zu senken.

Kosten- und Nutzeninzidenz: 20 Thesen zur Ökonomie der Bildung und ihrer Finanzierung

Reinhold Weiß

Refinanzierung und Kostenüberwälzung

(1) Es ist eine alte bildungsökonomische Erkenntnis, dass diejenigen, die für ihre Bildung zahlen, nicht unbedingt diejenigen sind, die auch deren Kosten tragen. In der bildungspolitischen Diskussion steht demgegenüber zu meist der Zahlungs- und Liquiditätsaspekt im Vordergrund. Es geht also um die Frage, wer die erforderlichen Mittel aufbringt. Unter dem Gesichtspunkt sowohl der Allokation als auch der Verteilungsgerechtigkeit müssen jedoch die Möglichkeiten einer Refinanzierung und/oder Überwälzung von Ausgaben, Aufwendungen oder Kosten mitbedacht werden.

(2) Refinanzierung meint die Beteiligung Dritter an den entstandenen Aufwendungen. Entscheidend ist, dass Dritte aufgrund individueller Zusagen, vertraglicher Übereinkünfte oder gesetzlicher Regelungen einen finanziellen Beitrag leisten und ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Zahlung und der Bildungsmaßnahme oder -teilnahme besteht. Eine Refinanzierung von Bildungskosten erfolgt zum Beispiel dadurch, dass

- Betriebe oder Bildungsanbieter für die Durchführung bestimmter Bildungsmaßnahmen staatliche Zuschüsse erhalten,
- der Staat oder Betriebe sich an den individuellen Bildungskosten durch Zuschüsse beteiligen,
- Gebietskörperschaften ihrerseits Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften erhalten.

(3) Bei der Kostenüberwälzung oder Inzidenz hingegen beteiligen sich Dritte indirekt, unfreiwillig und häufig auch unwissentlich an den Bildungskosten. Möglichkeiten zur Kostenüberwälzung bestehen in vielfältiger Weise, und zwar prinzipiell auf allen Ebenen des Bildungswesens bzw. bei allen Zahlern oder Finanziers.

Individuen können die Bildungskosten beispielsweise dadurch überwälzen, dass sie die Bildungsausgaben im Rahmen der Einkommensteuer als Sonderausgaben oder Werbungskosten absetzen. Außerdem können sie versuchen, die Arbeitgeber daran zu beteiligen, indem sie aufgrund der verbesserten Qualifikation ein höheres Gehalt durchsetzen und zu diesem Zweck unter Umständen sogar den Betrieb wechseln.

Letztlich trägt auch der Staat die Ausgaben für Bildung nicht selbst. Er

wälzt sie vielmehr auf die Gemeinschaft der Steuerzahler ab. Im Falle der Kreditierung verlagert er die Belastung auf künftige Generationen. Entscheidend dabei ist, dass derjenige, der mit seinen Steuern und Abgaben zur Bildungsfinanzierung beiträgt, keinen diesen Zahlungen entsprechenden Anspruch auf Gegenleistung hat.

Überwälzung betrieblicher Kosten

(4) Angesichts des quantitativen Gewichts der Betriebe an der Weiterbildungsfinanzierung sowie der marktwirtschaftlichen Verfassung des Bildungssektors wird die Überwälzungsproblematik häufig auf die Überwälzung von betrieblichen Weiterbildungsaufwendungen reduziert. Grundsätzlich kann eine Überwälzung sowohl auf die Kunden und die Mitarbeiter als auch auf die Allgemeinheit erfolgen.

- Aus- und Weiterbildungsaufwendungen werden kalkulatorisch in den Preisen der Güter und Dienstleistungen erfasst. Darin dokumentiert sich der Versuch der Betriebe, Bildungskosten auf die Kunden zu überwälzen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Kundenpräferenzen und die Wettbewerbssituation dies zulassen.
- Eine Überwälzung auf die Mitarbeiter kann beispielsweise in der Weise erfolgen, dass der Produktivitätsvorteil, der mit Bildungsmaßnahmen verbunden ist, entweder gar nicht oder nur zum Teil in Form von erhöhten Löhnen oder verbesserten Sozialleistungen an die jeweiligen Mitarbeiter weitergegeben wird. Voraussetzung ist allerdings, dass die Mitarbeiter weder individuell noch kollektiv eine dem Produktivitätszuwachs entsprechende Lohnerhöhung durchsetzen können.
- Schließlich erfolgt eine Überwälzung der Kosten auf die Gemeinschaft der Steuerzahler in der Weise, dass die Aufwendungen für Bildung den steuerpflichtigen Gewinn schmälern. Voraussetzung ist allerdings, dass die Unternehmen überhaupt einen steuerpflichtigen Gewinn erzielen. Die Entlastungswirkung hängt darüber hinaus von den Steuersätzen ab. Eine vollständige Überwälzung ist selbst bei den Spitzensteuersätzen nicht gegeben.

(5) Während die Zahlung oder Zahlungsverpflichtung für die Betriebe größtenteils feststeht, erscheinen die Überwälzungsmöglichkeiten in höchstem Maße fraglich und unsicher. Als Finanzierungsquelle scheiden sie weitgehend aus. Gelingt eine Kostenüberwälzung nicht – und dies ist nicht nur ein theoretisches, sondern ein praktisches Problem –, besteht für die Betriebe nur die Möglichkeit, entweder die Belastung hinzunehmen oder gegebenenfalls an anderer

Stelle (etwa beim Personalbestand) Kosten zu senken. In diesem Fall würden sich freiwillige oder durch Gesetze veranlasste Bildungsinvestitionen letztlich zu Lasten einzelner Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen auswirken.

(6) Angesichts hoher Lohn- und Lohnzusatzkosten sowie verkürzter Arbeitszeiten erwarten Betriebe eine zunehmende Eigenverantwortung der Mitarbeiter bei ihrer Weiterbildung. Dies schließt nicht zuletzt auch eine Beteiligung an den Kosten mit ein. Sie kann entweder dadurch erfolgen, dass Mitarbeiter Kosten anteilig übernehmen, Freizeit für die Teilnahme einbringen, auf mögliche Einkommenssteigerungen als Folge der erhöhten Produktivität verzichten oder derartige Erhöhungen aufgrund der Verhandlungsmacht nicht durchsetzen können.

(7) Entscheidend für die Beurteilung der Kosteninzidenz ist die zeitliche Dimension. Zahler und Kostenträger sind nur dann personell oder institutionell identisch, wenn der Zeitfaktor außer Acht bleibt. Wirtschaft ist jedoch ein dynamisches System, das auf Veränderungen der Parameter unverzüglich reagiert. Bereits unmittelbar nach der Zahlung oder der Teilnahme an Weiterbildung erfolgen Reaktionen der Wirtschaftssubjekte. Sie sind zum einen auf ein ökonomisches Wachstum oder eine Effizienzsteigerung gerichtet, um durch vermehrte Einnahmen in der Zukunft die Ausgaben der Vergangenheit zu kompensieren (Investitionsaspekt). Zum anderen zielen sie darauf ab, Zuschüsse von Dritten zu erhalten (Refinanzierungsaspekt) oder Aufwendungen an Dritte zu überwälzen (Inzidenzaspekt). Je größer der zeitliche Abstand zwischen der Beendigung der Maßnahme bzw. dem Mittelabfluss und dem Zeitpunkt der Analyse ist, desto häufiger fallen Zahler, Kostenträger und Nutznießer personell und institutionell auseinander.

Berufsbildung als Investition

(8) Die Inanspruchnahme oder Partizipation an beruflicher Bildung ist kein Selbstzweck, sondern erfolgt, um damit wirtschaftliche Vorteile zu erzielen oder einen ökonomisch relevanten Nutzen zu stiften. Entscheidungsrelevant sind deshalb nicht allein die Aufwendungen oder Kosten, sondern die Kosten-Nutzen-Relation.

- Für das Individuum ist berufliche Bildung zunächst ein Instrument der Lebensgestaltung. Sie bereitet die Grundlage für eine berufliche Karriere, sichert die Beschäftigungsfähigkeit, ermöglicht einen beruflichen Aufstieg oder verbessert die Einkommenssituation. Individuen fragen sich, ob der Nutzen, die monetären und nichtmonetären Erträge, den Aufwand an Zeit und Finanzen rechtfertigt.

- Für Betriebe bedeutet Aus- und Weiterbildung einen Beitrag zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit. Der Nutzen kann daran gemessen werden, inwieweit Bildung einen Beitrag zur Erreichung betrieblicher Ziele geleistet hat. Maßstab hierfür ist nicht zuletzt die Ertragslage.
- Entscheidungsträger in öffentlichen Institutionen prüfen, ob der finanzielle Aufwand im Hinblick auf gesellschafts-, bildungs-, wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitische Ziele gerechtfertigt ist.

(9) Eine Chance, die Kostenbelastung zu mindern oder gänzlich zu vermeiden, besteht für Wirtschaftssubjekte darin, durch Bildung einen Nutzen oder ökonomischen Mehrwert zu erzielen. Dies gilt insbesondere für die betriebliche Aus- und Weiterbildung.

- Den betrieblichen Kosten der Berufsausbildung müssen beispielsweise nicht nur die produktiven Leistungen der Auszubildenden gegenübergestellt werden, sondern auch die betrieblichen Opportunitätserträge. Sie bestehen etwa in eingesparten Rekrutierungskosten für Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt, reduzierten Einarbeitungs- und Fortbildungskosten für fremdeingestellte Fachkräfte sowie einer stabilen Lohn- und Gehaltsstruktur. Ein beträchtlicher Teil der betrieblichen Aufwendungen kann dadurch kompensiert werden. Unter Umständen entstehen sogar Nettoerträge.
- Den betrieblichen Bildungsaufwendungen muss der jeweilige ökonomische Nutzen gegenübergestellt werden. Er artikuliert sich unter anderem in Produktivitätsgewinnen, Umsatzsteigerungen, Qualitätsverbesserungen oder einer größeren Betriebszufriedenheit der Mitarbeiter. Im Rahmen der Balanced Scorecard wird versucht, ein umfassendes und auf die Ziele des Unternehmens ausgerichtete System von Kennziffern zu installieren.

(10) Der Nutzen von Bildung, insbesondere auch von beruflicher Bildung, lässt sich nur in begrenztem Maße quantifizieren und in monetären Einheiten bewerten. Kennziffern, wie sie in Betrieben oder auch in der Bildungspolitik verwendet werden, können nur Hinweise geben, aber kaum einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Bildungsaufwand und Nutzen belegen. In der Regel beschränken sich Betriebe darauf, die Zielerreichung festzustellen bzw. die Kunden- und Teilnehmerzufriedenheit zu überprüfen.

Individueller, betrieblicher und kollektiver Nutzen

(11) Kennzeichnend für Bildungsinvestitionen ist der Umstand, dass der Nutzen nicht auf den Bildungsteilnehmer oder Zahler beschränkt bleibt. Regelmäßig ziehen auch Dritte, die sich an der Finanzierung von Bildung nicht beteiligt haben, einen Nutzen aus den Bildungsinvestitionen des Einzelnen. Die Bildungsökonomie spricht von externen Effekten oder Erträgen.

- Teilnehmer geben ihre Kompetenzen informell an Familienmitglieder, Freunde, Bekannte oder Arbeitskollegen weiter. Insofern partizipiert das unmittelbare soziale Umfeld von der Bildung des Einzelnen.
- Die Abnehmer betrieblicher Leistungen werden, sofern eine Überwälzung überhaupt durchgesetzt werden kann, nicht allein mit den betrieblichen Bildungsaufwendungen belastet. Die Kunden profitieren umgekehrt auch von den besseren Leistungen (z. B. Qualität, Schnelligkeit, Produktivität) des Unternehmens als Folge des Einsatzes qualifizierten Personals.
- Übersteigen die Einkommen oder Erträge die Bildungskosten, wird damit zugleich ein Beitrag zum Anstieg des Sozialprodukts geleistet. In der Folge steigen damit auch die Steuerzahlungen an den Staat oder die Löhne der Beschäftigten.

(12) Kennzeichnend für externe Effekte ist der Umstand, dass Nicht-Zahler vom Nutzen nicht ausgeschlossen werden können. Im Hinblick auf die betriebliche Bildungsarbeit besagt dieses Theorem, dass es sich für Betriebe vielfach nicht lohnt, in breite, betriebsunspezifische Qualifizierungsmaßnahmen zu investieren. Zum einen verlassen qualifizierte Mitarbeiter das Unternehmen, weil sie in anderen Unternehmen höhere Löhne geboten bekommen. Zum anderen können bildungsabstinente Betriebe aufgrund der eingesparten Bildungsinvestitionen qualifizierte Bewerber durch das Angebot höherer Löhne leichter vom Markt rekrutieren. Aufgrund der externen Effekte fallen Bildungsinvestitionen folglich geringer aus, als dies gesamtwirtschaftlich notwendig wäre. Das Theorem der „externen Erträge“ liefert zugleich eine wesentliche Begründung für eine öffentliche Finanzierung von Bildung.

Diesem Argument ist mit Hinweis auf die Relevanz betrieblicher Bildungsinvestitionen für die Personalpolitik zu Recht widersprochen worden. Die Gegenthese besagt, dass Bildungsmaßnahmen ein wirksames Mittel für die Betriebe sind, Mitarbeiter dauerhaft an sich zu binden und damit die Nutzung von Bildungsinvestitionen zu sichern. Bildungsaktivitäten und Bildungsaufwendungen führen aus dieser Sicht zu einer erhöhten Loyalität bzw. einer verringerten Fluktuation der Mitarbeiter. Hinzu kommt das Transaktionskostenargument: Allein wegen marginal höherer Löhne wird kein Arbeitnehmer sein Unternehmen

verlassen. Damit verliert die Forderung nach einer solidarischen Finanzierung eine zentrale argumentative Stütze.

(13) In der Realität sind weder die Zahler mit den Kostenträgern identisch noch sind die Kostenträger gleichzusetzen mit den Nutzern von Bildung. Ein Auseinanderfallen dieser drei Rollen ist vor allem dann festzustellen, wenn Bildungsmaßnahmen staatlicherseits oder von anderer Seite bezuschusst oder vollständig finanziert werden. Die Forderung nach einer kostenlosen Bildung hat geradezu die Konsequenz, dass Zahler, Kostenträger und Nutzer auseinanderfallen.

(14) Bildung wird in der Bevölkerung in höchst unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen. Chancengleichheit im Sinne gleicher Partizipation an Bildung ist jenseits der Schulpflicht nirgendwo realisiert und wohl auch kaum zu realisieren. Im Kern gilt immer noch der Grundsatz, dass bildungsferne Schichten auf allen Bildungsebenen mehr oder weniger stark unterrepräsentiert sind. Im Ergebnis führt diese Ungleichheit zu vielfältigen Ungerechtigkeiten. Wer beispielsweise ein Studium absolviert hat, bezieht im späteren Berufsleben häufig ein überdurchschnittliches (Netto-)Einkommen; außerdem trägt er im Durchschnitt ein geringeres Arbeitslosigkeitsrisiko. Auf eine Formel gebracht bedeutet dies: Der junge Facharbeiter zahlt mit seinen Steuern die Ausbildung eines gleichaltrigen Arztes. Will er sich hingegen selber zum Meister weiterbilden, muss er dies weitgehend aus eigenen Mitteln finanzieren. Das Meister-Bafög ist nur eine schwache Hilfe, da die Zuschüsse später verzinslich zurückgezahlt werden müssen.

Relevanz für die Bildungsfinanzierung

(15) Die Debatte um die Kosteninzidenz wird so geführt, als sei Bildungsfinanzierung ein Null-Summen-Spiel, als ginge es nur um die Weiterbelastung von Kosten. Dem Gesichtspunkt der Kosteninzidenz müsste zwingend aber der Gesichtspunkt der Nutzeninzidenz gegenübergestellt werden, um Aussagen über die Verteilung der finanziellen Lasten zu treffen. Die Konsequenzen sowohl in der einen wie auch der anderen Richtung sind jedoch so komplex, dass bereits auf der theoretischen Ebene kaum mehr gehaltvolle Aussagen möglich sind.

(16) Ebenso wenig kann aufgrund der vielfältigen Refinanzierungs- und Überwälzungsmöglichkeiten sowie der externen Effekte empirisch belegt werden, welche Kosten in welcher Höhe von wem getragen oder an wen weiterbelastet werden. Alle Aussagen darüber, etwa in der Weise, dass letztlich die Verbraucher und Steuerzahler die Kosten tragen, sind weitgehend spekulativ.

Die Debatte um die Kosteninzidenz mutet zuweilen wie ein rhetorisches Ablenkungsmanöver an. Offenbar soll damit eine höhere Kostenbelastung der Wirtschaft argumentativ vorbereitet werden.

(17) Ein anerkannter bildungsökonomischer Grundsatz besagt, dass diejenigen, die den Nutzen der Bildung haben, auch die Kosten tragen sollten, zumindest aber angemessen zu beteiligen sind. Offen bleibt dabei, was jeweils unter einer angemessenen Kostenbeteiligung zu verstehen ist. In der Konsequenz führt diese Überlegung dazu, dass zumindest ein Teil der Kosten von den Teilnehmern an Bildungsmaßnahmen zu entrichten ist und staatliche Finanzierungssysteme von der Anbieter- zur Teilnehmersubventionierung übergehen sollten.

Geeignete Instrumente zur Realisierung eines sozialverträglichen Finanzierungskonzepts wären deshalb unter anderem die Schaffung privater Bildungskonten, die Förderung des Bildungssparens, die Absicherung privater Bildungskredite sowie die Umstellung der Bildungsfinanzierung auf Gutscheine oder Voucher.

(18) Betriebliche Bildungsinvestitionen könnten dadurch angeregt werden, dass die Möglichkeiten für arbeitsvertragliche Bindungs- und Rückzahlungsklauseln erweitert werden. Betriebe bräuchten dann den Weggang eines von ihnen qualifizierten Mitarbeiters und damit den Verlust der getätigten Humankapitalinvestitionen nicht zu fürchten. Das Bundesverfassungsgericht hat Bindungs- und Rückzahlungsklauseln bislang jedoch enge Grenzen gesetzt. Das Grundrecht der Freizügigkeit wird von den Verfassungsrichtern höher bewertet als ein möglicher wirtschaftlicher Verlust eines Unternehmens. Dies mag aus bildungsökonomischer Sicht fragwürdig erscheinen, muss als Rahmenbedingung aber akzeptiert werden.

(19) Aus Sicht des Einzelnen wie auch der betrieblichen oder staatlichen Entscheidungsträger sind die Möglichkeiten einer Überwälzung von Bildungsaufwendungen in aller Regel nicht entscheidungsrelevant. Entscheidungsrelevant ist hingegen, ob ausreichende Finanzmittel (Liquidität) vorhanden sind und ob sich der finanzielle Aufwand bezahlt macht. Bildungsökonomische und das heißt makroökonomische Be- und Entlastungsanalysen sind nicht dazu angetan, an dieser Ausgangslage Wesentliches zu ändern.

(20) Das System der Bildungsfinanzierung muss sicherstellen, dass niemand aus finanziellen Gründen von der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen ausgeschlossen wird. Kein System der Bildungsfinanzierung ist jedoch in der Lage, Gerechtigkeit in der Weise herzustellen, dass eine gleiche Beteiligung aller Adressaten an Bildungsmaßnahmen gewährleistet ist. Dies wäre nur dann

der Fall, wenn die Präferenzen der Bildungsnachfrager im Großen und Ganzen gleich wären. Genau dies ist aber nicht der Fall. Aufgrund unterschiedlicher Sozialisationsprozesse, aber auch aufgrund unterschiedlicher individueller Erfahrungen ist die Bildungsmotivation sehr unterschiedlich ausgeprägt. Finanzielle Regelungen ändern daran wenig. Wenn die Autonomie des Einzelnen und seine Selbstorganisationsfähigkeit Ziel aller Bildungsmaßnahmen sind, muss letztlich auch ein gewisses Maß an Ungleichheit in der Partizipation an Bildung hingenommen werden.

Schluss-Statement

Ekkehard Nuissl von Rein

Meine Damen und Herren, ich glaube, dass der Unterschied der Diskussion am 1. März, die Herr Weiß beschrieben hat, und der Diskussion, die wir hier gestern und heute hatten, leider nicht so sehr darin liegt, dass inzwischen ein Lernprozess eingesetzt hat, sondern vielmehr darin, dass gestern und heute keine Interessengruppen miteinander kämpften und keine ganz konkreten Organisations- und Institutionsinteressen sich ausgleichen mussten. Wir hatten und haben hier im DIE-Forum die Möglichkeit, aus verschiedenen Blickwinkeln und „sine ira et studio“ Fragen direkt ansprechen und überlegen zu können, frei darüber nachdenken zu können, wie bestimmte Dinge, die geklärt werden müssen, jenseits festgefahrener Grabenkämpfe auch geklärt werden sollten.

Vor allem auch deshalb finde ich es gut, dass wir nicht so sehr konkret über einzelne Modelle gesprochen haben. Das war auch bewusst nicht die Absicht des Forums. Wenn man über Modelle spricht, dann sind das immer Lösungsvorschläge, die oft in eine Diskussion hineingeraten, in der noch gar nicht geklärt ist, welches Problem überhaupt gelöst werden soll. Vielfach geht dann in der Diskussion und im Kampf um die unterschiedlichen Lösungsmodelle die Klärung der Frage, ob denn eigentlich das gleiche Problem gemeint ist, irgendwie unter. Also die Frage zum Beispiel, welche Rolle die Gerechtigkeit spielt, ob sie überhaupt gemeinsam angestrebt ist, ob sie wichtig ist, eine solche Frage verschwindet zumeist hinter der Auseinandersetzung um die Brauchbarkeit und Tauglichkeit einzelner Modelle. Grundsätzliche Diskussionen der Art, wie wir sie hier im Forum nun zum Schluss geführt haben, sind dann kaum möglich.

Wir haben gestern angefangen – wenn ich das noch einmal rekapituliere – mit der Frage: Wie lässt sich das Kosten- und Nutzenverhältnis in der Weiterbildung und in der Bildung insgesamt bestimmen? Wir haben festgestellt, dass das Verhältnis sehr schwer zu bestimmen ist, vor allem deshalb, weil der Nutzen schwer messbar ist. Aus dieser Messbarkeitsproblematik resultiert bildungspolitisch das Problem, dass weniger auf den Nutzen geachtet wird als vielmehr die messbaren Kosten diskutiert werden. Dies ist einer der Gründe dafür, dass Bildung immer nur als Kostenfaktor diskutiert wird und vielleicht auch werden kann. Wir haben hier den Fall, dass eine ökonomische Rationalität die Dimensionen des Gegenstandes verzerrt. Urplötzlich kommt die Legitimation von Weiterbildung und Bildung in den Blick, insbesondere von allgemeiner Weiterbildung, eine Legitimationsfrage grundsätzlicher Art, die inhaltlich und gesellschaftspolitisch durch nichts zu rechtfertigen ist. Ich finde es daher gut, dass wir

intensiv über Werte und Ziele gesprochen haben. Werte und Ziele von Bildungsarbeit sind die notwendige Folie, auf der Finanzströme überhaupt nur zu diskutieren sind, sie sind die notwendige Folie, die wir brauchen, um Maßstäbe für Effektivität und Effizienz zu haben und auch über Dinge sprechen zu können, wie – vernünftigerweise – die Qualität.

Von daher denke ich, dass wir uns bemühen müssen – und ich glaube, wir sind hier im Forum ein Stück weitergekommen –, das bildungspolitische Paradigma in der Finanzierungsfrage zurückzugewinnen und das betriebswirtschaftliche und ökonomische Paradigma zu relativieren. Viel zu häufig wird die Finanzierungsfrage rein ökonomisch oder betriebswirtschaftlich diskutiert und zu selten unter bildungspolitischen Aspekten. Dies gilt übrigens nicht nur für die gesellschaftliche Diskussion um die Frage der Finanzierung von Bildung, sondern auch für die innerinstitutionelle Diskussion. Gerade Menschen, die mit Bildung zu tun haben, scheinen Schwierigkeiten zu haben dabei, eine Mitte zu finden zwischen der vollständigen Ablehnung ökonomischer Fragen und ihrer unkritischen und modernistischen vollständigen Akzeptanz.

Aus meiner Sicht sind in der Diskussion einige wichtige Forschungsfragen oder besser: Forschungsrichtungen erkennbar geworden, die wir verfolgen sollten, um auch bildungspolitisch klarer argumentieren zu können. Ich denke zunächst, wir müssten doch ein bisschen mehr Klarheit haben über das Verhältnis von Nutznießern und Kostenträgern. Diese Frage der (ich hoffe, ich verwende jetzt den richtigen Begriff) „Non-Affektation“ im Bildungsbereich müsste auf die konkreten Auswirkungen hin untersucht werden. Die Idee, dies in Fallstudien zu tun, ist dafür, glaube ich, ein richtiger Ansatz. Wir müssten sodann mehr Klarheit bekommen über die Folgen veränderter Finanzierung. Wir vermuten viele Dinge, wir wissen es aber nicht genau. Was geschieht, wenn – wir hatten das Beispiel mit den erhöhten Gebühren – die Bildungsinteressierten mehr bezahlen müssen? Wir reden immer darüber, dass die Anteile der Teilnehmenden an Bildungsangeboten steigen, steigen und steigen. Was genau aber geschieht? Wie genau verändert sich das Angebot? Wie genau verändert sich das Lernverhalten? Welche Beteiligungen verändern sich? Wir wissen auch nicht – und das wäre vielleicht ein dritter Punkt –, wie denn im Rahmen der Institutionsfinanzierung eine über diese Finanzierung induzierte Angebotsveränderung das Bildungsverhalten ändert. Wie kann man, gesteuert durch Finanzierungen, über Angebotsveränderungen das Bildungsverhalten, das Lernverhalten und das Teilnehmerverhalten verändern?

Ich bin froh darüber, dass wir die Gelegenheit hatten, über das englische Modell des „Individual Learning Account“ zu sprechen. Konkret betrachtet

sehen die Dinge dann doch oft realistischer aus, als wenn man sie mit einer gewissen Euphorie aus der Ferne bemerkt. Wir sind meiner Meinung nach ohnehin immer ein bisschen schnell bei der Hand, wenn es darum geht, ins Ausland zu schauen und zu sagen: „Interessant“ oder „Das können wir übernehmen, das sollten wir vielleicht nicht übernehmen, das ist problematisch, das ist nicht vergleichbar“. Gerade in Finanzierungsfragen und gerade bei der Weiterbildung sind die jeweiligen gesellschaftlichen Kontextbedingungen entscheidend. Der Blick ins Ausland ist nützlich, oft wäre es aber nützlicher, in Deutschland selbst modellhaft in einer bestimmten Region oder gegenüber einem bestimmten Fall die angesprochenen Finanzierungsprobleme oder neue Mischtypen von Finanzierung auszuprobieren und wissenschaftlich zu begleiten. Offenbar gibt es hier aber zu viele Abstimmungsprobleme und zu dominante föderale Strukturen, sicherlich auch eine große Menge von Widerständen in Regelsystemen, in Zuständigkeiten und bei einzelnen Ressorts, so dass wir wirklich große Schwierigkeiten haben, für uns selbst einmal modellhaft weiterzuentwickeln, wie es denn eigentlich sein sollte. Ich bin sehr gespannt, ob es der Bertelsmann Stiftung gelingt, Elemente des flexiblen und dynamischen dänischen Systems der beruflichen Aus- und Weiterbildung modellhaft in einer deutschen Region zu erproben.

Und letztlich taucht immer wieder das Problem auf, dass wir zu wenig wissen über die Wirkung von Bildung und vor allen Dingen über die Wirkung von Weiterbildung. Die ganze Nutzungsfrage ist aber nicht nur eine solche der Messbarkeit, sondern auch eine solche der zugrunde liegenden Philosophie. Es gibt ja viele Weiterbildner und Weiterbildnerinnen, die sagen: Das wollen wir gar nicht so genau wissen, Bildung ist einfach wichtig. Das Problem ist aber, wenn man es konkreter wüsste, könnte man bildungs- und gesellschaftspolitisch ein bisschen besser argumentieren. Natürlich ist es schwierig, die Wirkung politischer Bildung zu messen, politische Aktivitäten und Einstellungen in unmittelbare Beziehung zu Bildungsaktivitäten zu setzen. Möglicherweise ist es auch wirklich nicht so sinnvoll, das in einzelnen Fällen zu versuchen. Dennoch sollten wir in die Richtung denken, was denn möglich wäre, perspektivisch kommen wir ohnehin nicht darum herum.

Einige dieser Forschungsrichtungen werden ein wenig konkreter demnächst von uns formuliert werden. Wir haben vor kurzem ein Projekt zur Finanzierung der Weiterbildung begonnen, das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert wird. Es ist kein sehr großes Projekt, erlaubt aber, glaube ich, einige der angeschnittenen Fragen noch zu vertiefen und zu konkretisieren. Carolin Balzer, die hier unter uns ist, bearbeitet das Projekt, es wird im Frühjahr 2001 zunächst zu einem Abschluss kommen.

Wir werden uns darin auf die Weiterbildung konzentrieren müssen. Die Fragen, die wir hier im Forum angesprochen haben, wie etwa die überwiegend private Finanzierung der Kindergärten bei gleichzeitiger gesellschaftlicher Funktion oder das Verhältnis von vollzeitschulischen Bildungsgängen versus duales System unter dem Aspekt der Finanzierung – diese Fragen werden dort nicht weiter behandelt werden können. Wir wissen aber, dass übergreifende Aspekte der Bildungsfinanzierung, wie etwa Gerechtigkeit, nicht an den Grenzen eines Bildungsbereiches wie dem der Weiterbildung enden – dies hat das Forum bestätigt.

Wir haben uns in der Vorbereitung – Christoph Ehmann und ich – lange Gedanken über diese Frage gemacht: Sollen wir eng auf Weiterbildung oder breit auf lebenslanges Lernen gehen? Ich bin jetzt sehr froh, dass wir diese weitgehende Entscheidung getroffen haben, weil in der Tat Fragen wie Bildungsgerechtigkeit und Solidarität als demokratische Prinzipien in der Gesellschaft durchgehend definiert werden müssen. Bildungschancen sind nach wie vor gesellschaftlich ungleich verteilt, auch wenn das Bildungsniveau insgesamt enorm gestiegen ist. Gerechtigkeit und Solidarität betreffen immer alle Menschen und den gesamten Bereich und machen nur dort einen Sinn.

Dieser Grundsatz gilt auch für diejenigen, die denken, dass sie, wenn sie nur ein „Robin-Hood-Prinzip“ innerhalb ihrer Institution realisieren, schon sehr viel Gerechtigkeit einlösen. Dies ist ein löblicher Standpunkt, aber vielleicht bildungspolitisch perspektivisch weniger tragfähig. Das Robin-Hood-Prinzip (wir nehmen den gut verdienenden Bereichen und geben den schlecht verdienenden wie Alphabetisierung und politische Bildung) löst nicht die Schwierigkeit, sich darüber klar zu werden, wie denn grundsätzlich das Gerechtigkeitsproblem im Bildungsbereich gelöst werden, wie Solidarität formuliert und eingelöst werden kann. Der Grundsatz heisst, dass es um eine bildungs- und gesellschaftspolitische Diskussion geht, bei der die betriebswirtschaftliche Seite und die Seite der Finanzierung eine instrumentelle Dimension hat. In ökonomischen Diskursen geht es nicht nur um Gerechtigkeit, auch um Effizienz und eine innere Systematik. Die gemeinsame Gesprächsebene liegt da, wo auch in ökonomischen Diskursen die Gerechtigkeit – wie Dieter Timmermann dies tröstlich betont hat – ein ökonomisches Paradigma ist.

Ich möchte an dieser Stelle schließen und möchte mich natürlich bei Ihnen allen, bei den Aktiven und bei den aktiv Teilnehmenden, sehr herzlich für dieses Forum bedanken.

Anhang

Anhang 1

Tagungsprogramm

Montag, 29. November 1999

- 13.00 Uhr **Eröffnung und Begrüßung****
Prof. Dr. Ekkehard Nuisl von Rein
- 13.15 Uhr **Lohnen sich Investitionen in Humanressourcen?****
Gesprächsrunde mit
Folkmar Kath, BIBB
Dr. Peter Krug, Ministerium für Bildung,
Wissenschaft, Weiterbildung, Rheinland-Pfalz
Sven-Åge Westphalen, CEDEFOP
Gesprächsführung: Prof. Dr. Ekkehard Nuisl von Rein
- 14.00 Uhr **Arbeitsgruppen zum Thema****
Moderation:
Prof. Dr. Rainer Brödel
Stefan Hummelsheim
Dr. Madhu Singh
- 14.45 Uhr **Rückfragen an die Gesprächsrunde****
- 16.00 Uhr **Bildungsfinanzierung und gerechte Bildungsbeteiligung****
Gesprächsrunde mit
Kay Cheesman, The Link Group, Gloucester
Prof. Dr. Klaus Klemm, Universität Essen
Dr. Rudi Rohlmann, Hessische Blätter für Volksbildung
Simon Wilson, Department for Education and
Employment, Welwyn
Gesprächsführung: Dr. Christoph Ehmann

- 16.45 Uhr Arbeitsgruppen zum Thema**
Moderation:
Dr. Volker Otto
Hans-Joachim Schuldt
Jürgen Heinen-Tenrich
- 17.30 Uhr Rückfragen an die Gesprächsrunde**
- 18.15 Uhr Ende des ersten Tages**

Dienstag, 30. November 1999

- 9.30 Uhr Wer sich bildet, zahlt oder:
Die Realität der Kostenüberwälzung**
Gesprächsrunde mit
Dr. Siegfried Bergner, TGL Mecklenburg-Vorpommern
Prof. Dr. Dieter Timmermann, Universität Bielefeld
Dr. Reinhold Weiß, Institut der Deutschen Wirtschaft
Gesprächsführung: Dr. Klaus Meisel
- 10.15 Uhr Arbeitsgruppen zum Thema**
Moderation:
Stefan Hummelsheim
Prof. Dr. Detlef Kuhlenkamp
Ingrid Schöll
- 11.30 Uhr Rückfragen an die Gesprächsrunde**
- 12.15 Uhr Schluss-Statement**
Prof. Dr. Ekkehard Nuissl von Rein
- 13.00 Uhr Ende des Forums**

Anhang 2

Vorbereitungspapier: Finanzierung lebenslangen Lernens

Christoph Ehmann

Gliederung

Einführung

1. Wieviel Geld gibt es für Bildung?
2. Woher kommt das Geld?
3. Wohin fließt das Geld?
4. Wofür gibt es Geld?
5. Welche Ziele werden damit erreicht?
6. Was denkt das Volk?
7. Was finanziert das Ausland?
8. Schlussbemerkung

Einführung

Manche denken, es werde nur noch über Geld und nicht mehr über Inhalte von Bildung geschrieben und gesprochen. Diese Vorbereitungsbroschüre soll dem vorbeugen, indem sie auf einige Fragen, die mit der Bildungsfinanzierung zusammenhängen und heute mehr oder weniger intensiv erörtert werden, eine Antwort versucht in der Hoffnung, dass dies als gemeinsames Wissen beim DIE-Forum 1999 vorausgesetzt werden kann. Dabei kann der Umgang des Bildungssystems mit diesem Thema nicht unerwähnt bleiben: Als Georg Picht 1964 die bevorstehende „Bildungskatastrophe“ in grellen Farben ausmalte, erzielte er diese Wirkung nur, weil die Bildungspolitik und die Bildungsverwaltung sich weder mit den sie betreffenden Statistiken wie z. B. der Bevölkerungsentwicklung noch mit dem Finanzbedarf eines Bildungssystems befasst hatte, der dieser Entwicklung wie auch den längst erkennbaren steigenden Bildungsaspirationen gerecht zu werden in der Lage sein könnte. In einer prosperierenden Bundesrepublik Deutschland schien der Finanzbedarf des Bildungswesens ebenso wenig ein Problem zu sein wie in der DDR. Erst Mitte der 60er Jahre wandte man sich in der alten Bundesrepublik ernsthaft der Ermittlung der Bildungsausgaben und der Schätzung des Finanzbedarfs zu.

Bund und Länder hatten dem Deutschen Bildungsrat 1966 die Bezifferung dieses Bedarfs als eine von drei Planungsaufgaben gesetzt. Im „Strukturplan für das Bildungswesen“ von 1970 machte der Bildungsrat dazu einen ers-

ten Vorschlag, in dem auch seine in der Zwischenzeit verabschiedeten Empfehlungen in ihren finanziellen Auswirkungen berücksichtigt wurden. Da dieser Versuch von Bund und Ländern als zu wenig konkret und daher als unbefriedigend angesehen wurde, riefen sie 1970 die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) ins Leben: Nach Artikel 2 Nr. 5 des Verwaltungsabkommens sollte sie „unter Berücksichtigung der Bedarfsfeststellungen des Bundes und der Länder den voraussichtlichen Finanzbedarf für die Verwirklichung der Pläne und Programme ... ermitteln und Vorschläge für die Finanzierung und Bereitstellung der erforderlichen Mittel durch Bund und Länder (ausarbeiten) (gemeinsames Bildungsbudget)“.

Die Antwort auf die Frage, welche Mittel – noch zusätzlich – bereitzustellen seien, setzte verständlicherweise voraus, zunächst die bereits in den Haushalten eingestellten Summen zu ermitteln und entsprechend zuzuordnen, um dann zu klären, welche Ausgaben erhöht, verschoben oder gesenkt werden können. Bei dem Versuch, diese Grundlage für eine Bedarfsberechnung zu erstellen, ergab und ergibt sich eine Reihe von erheblichen fachlichen und politischen Streitpunkten, die durch den Versuch, die Bildungsausgaben im europäischen oder gar weltweiten Vergleich aufzulisten, noch zusätzlich kompliziert wurden. So gibt es denn bis heute keinen Konsens darüber, wieviel wer an wen für Bildungszwecke aufwendet und zahlt.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die im Folgenden behandelten Fragen nicht nur immer noch gestellt werden, sondern auch nur teilweise beantwortet worden sind.

- Wieviel Geld für Bildung in der Bundesrepublik ausgegeben wird (Kap.1), ist seit vielen Jahren umstritten. Auf die objektiven Schwierigkeiten, die diesem Streit zugrunde liegen, wird anhand einer Reihe von Beispielen hingewiesen.
- Woher das Geld kommt (Kap. 2), ist für die Beantwortung der Frage interessant, wer die Inhalte von Bildungsangeboten bestimmt nach dem alten Grundsatz: Wer zahlt, schafft an. Die Zahlen zeigen, dass es dabei zu Kompetenzstreitigkeiten kommen muss, weil insbesondere die privaten Aufwendungen bislang so gut wie unberücksichtigt geblieben sind.
- In welche Bildungsbereiche das Geld fließt, wird in Kapitel 3 eingehender erörtert. Dabei zeigt sich, dass die Weiterbildung der heute mit Abstand finanzmächtigste Bildungsbereich ist.
- Wofür es Geld gibt, wenn man denn öffentliche Förderung oder die Unterstützung des Unternehmens in Anspruch nehmen muss und will (Kap. 4), ist in der bildungspolitischen Diskussion vielfach erörtert wor-

den und hängt eng damit zusammen, welche bildungspolitischen Ziele erreicht werden sollen (Kap. 5). Hier wird die Schlussfolgerung gezogen, dass die bisherige Bildungsfinanzierung zumindest nicht fördernd auf die Erreichung der politischen Ziele eingewirkt hat.

- Der Unterschied zwischen der offiziellen bildungspolitischen Beschlusslage einiger Großorganisationen zur Bildungsfinanzierung und der Meinung des Volkes bzw. derjenigen, die zu diesem Thema befragt wurden, wird in Kap. 6 referiert. Ein bislang nicht veröffentlichter Vergleich, wie in den Ländern der Europäischen Union darüber gedacht wird, gibt Hinweise auf die unterschiedlichen Erwartungen, die sich in diesen Ländern an das Handeln des Staates und der Unternehmen knüpfen.
- Im 7. Kapitel werden drei ausländische Beispiele referiert, wie dort mit auch in der Bundesrepublik erörterten, aber bislang nicht realisierten Mitteln zur Finanzierung der Weiterbildung beigetragen werden kann. Diese Erläuterungen sollen die Diskussion im DIE-Forum 1999 nicht gliedern oder vorprägen. Sie sind dazu gedacht, eine gemeinsame Grundlage zu schaffen, um einzelne Sachthemen nicht erneut referieren zu müssen.

Es ist in diesem vorbereitenden Text bewusst auf eine Darstellung der aktuellen Diskussion um den Nutzen der Investition in Humanressourcen verzichtet worden. Dies ist ein Thema, das sich zur Zeit noch einer überblicksartigen Darstellung entzieht. Es reicht von der Aufnahme des „Humankapitals“ in die Unternehmensbilanzen bis hin zur Messung der bildungsinduzierten Produktionszuwächse und Gehaltssteigerungen. Es besteht die Hoffnung, dass auf dem DIE-Forum 1999 eine breitere Debatte darüber in Deutschland angestoßen werden kann.

1. Wieviel Geld gibt es für Bildung?

Die Feststellung, was zum „Bildungsbudget“ gerechnet werden soll und darf, ist umstritten. Nur drei Beispiele:

- Während man sich über die laufenden Ausgaben für Schulen noch verhältnismäßig leicht einigen kann, ist schon umstritten, ob die Pensionen der Lehrer und Lehrerinnen ebenfalls hinzugerechnet werden müssen – was in den Haushaltsplänen der Bundesländer deshalb in der Regel nicht geschieht.
- Während in Deutschland aus der Arbeitslosenversicherung ein Großteil der Weiterbildungsaufwendungen bestritten wird, wird dies in an-

deren Ländern den Sozialausgaben zugeschlagen.

- Während die Kosten für die „Beschulung“ Fünfjähriger in Vorschulklassen den Bildungsausgaben zugeschlagen werden, ist die Betreuung der Gleichaltrigen in Kindergärten in der Regel eine „Sozialausgabe“.

Die Liste lässt sich verlängern. Wie groß selbst in dem engeren Bereich der Weiterbildung die Erfassungsprobleme sein können, zeigt die von Brödel/Gerhard 1996 anhand von KMK-Statistiken und eigenen Erhebungen erstellte Übersicht.

Länderausgaben für Weiterbildung (in Mio DM) aus den Jahren 1993 und 1994			
Bundesland	KMK-Statistik Soll 1993	KMK-Erhebung Soll 1994	Brödel/Gerhard Ist 1994
Baden-Württemberg	37,1	KA	206,294
Bayern	38,0	279,528	129,351
Berlin	66,1	125,231	118,124*
Brandenburg	3,0	10,146	32,726
Bremen	20,0	KA	20,403*
Hamburg	14,8	57,591	50,926
Hessen	32,2	30,245	90,740
Mecklenburg-Vorpommern	1,5	7,528	57,328
Niedersachsen	118,0	140,962	193,940*
Nordrhein-Westfalen	201,5	407,067	498,564
Rheinland-Pfalz	14,1	19,540	50,178
Saarland	5,7	9,427	11,022
Sachsen	9,5	11,475	16,310
Sachsen-Anhalt	12,0	9,052	117,593
Schleswig-Holstein	7,8	16,830	28,448
Thüringen	12,8	8,998	20,620
Summe	594,1	1.133,620	1.867,782

* Diese Werte wurden von Brödel/Gerhard auf Grund der Analyse der Haushalte, nicht auf Grund von Umfrageantworten gewonnen.

Die Länder engagieren sich im engeren Bereich der Weiterbildung, die in der Regel bei den Kultusministerien ressortiert (erste Spalte), nicht nur infolge der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen verschieden stark. Aus diesen Zahlen lässt sich auch der Stellenwert ermesen, den das einzelne Land der Weiterbildung zumisst. Die großen Unterschiede sowohl zwischen den Landesausga-

ben in Spalte 1 und Spalte 3 als auch zwischen den Ländern in Spalte 3 sind allerdings vorrangig auf Definitionsdifferenzen, also darauf, was in welchen Haushalten der „Weiterbildung“ zugerechnet werden kann oder soll, sowie auf die Berücksichtigung der EU-Zahlungen zurückzuführen.

Die statistische Erfassung der Bildungsfinanzen ist trotz bis in die 20er Jahre zurückreichender Bemühungen noch in einem sehr unbefriedigenden Stadium. Für den Gebrauch in Deutschland hat sich folgende Zusammenstellung als kompromissfähig erwiesen. Sie geht auf einen Vorschlag der Arbeitsgruppe „Bildungsfinanzen“ der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung zurück.

Gesamtgesellschaftliche Aufwendungen für Bildung, Wissenschaft (und Forschung, hier weggelassen, Ch. E.) auf der Grundlage statistisch verfügbarer Daten für das gesamte Bundesgebiet in Mrd. DM 1995

<i>Öffentliche Haushalte (Nettoaussgaben)</i>	
Elementarbereich, außerschulische Jugendbildung	16,0
Schulen	85,6
Hochschulen	47,3
Weiterbildung	4,7
Fördermaßnahmen	7,1
darunter: Ausbildungsförderung	2,9
<i>zusammen</i>	<i>160,7</i>
Versorgungsaufwendungen/Beihilfen	13,0
Ausbildung im öffentlichen Dienst	2,5
<i>zusammen</i>	<i>176,2</i>
Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit	21,4
zusammen öffentliche Haushalte	197,6
Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP)	5,72%
Ausgaben privater Schulen (ohne öffentliche Zuschüsse/Umfrage/Schätzung)	6,7
Wirtschaft (Umfrage/Hochrechnung)	
Bildungsausgaben	63,7
darunter Weiterbildung	33,9
zusammen: öffentliche Haushalte und Wirtschaft	261,3
Anteil am BIP	7,56%

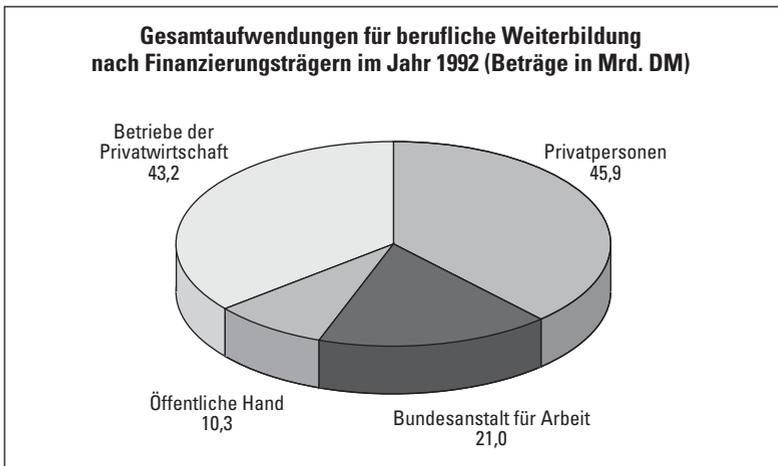
In dieser Aufstellung fehlen aber z. B.

- die *Transfers und Steuervergünstigungen für den Lebensunterhalt der Studierenden*. Dies sind vor allem: Kindergeld, Steuervergünstigungen

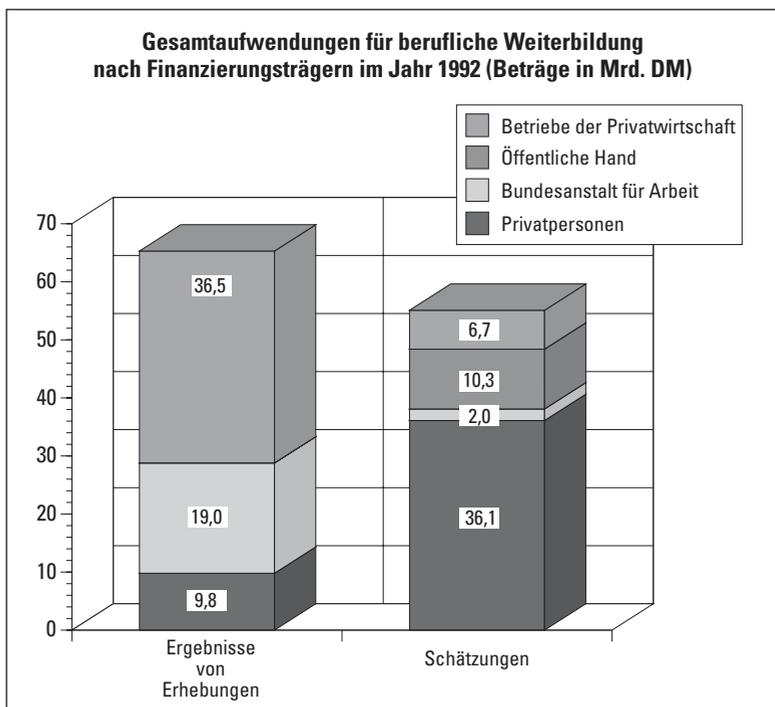
in Form von Ausbildungsfreibeträgen, Kinder-Ortszuschläge im öffentlichen Dienst, vergünstigte Krankenkassenbeiträge, Rentenanwartschaften usw. Zusammen werden diese Transfers und Vergünstigungen aus öffentlichen Haushalten im Jahre 1995 mit *26,5 Mrd. DM* beziffert (Färber 1999, S. 133),

- die vor allem der beruflichen Weiterbildung zufließenden Aufwendungen in öffentlichen Haushalten, die in anderen Etats als denen der Bildungsministerien (Landwirtschaft, Gewerbeförderung, Strukturförderung etc.) enthalten und vom BIBB bereits für 1992 mit *10,3 Mrd. DM* angegeben sind,
- alle Aufwendungen von Privatpersonen für Kindergärten, für den Besuch privater Berufsschulen, für Nachhilfeunterricht, für die Weiterbildung u. a. m.

Wie sich die Gewichtung zwischen den einzelnen Ausgabepositionen verschieben kann, wenn die o.g. Aufwendungen berücksichtigt werden, lässt sich an einer Berechnung des BIBB für die Gesamtaufwendungen für berufliche Weiterbildung aus dem Jahr 1992 zeigen, in die neben den Aufwendungen der Privatpersonen sowohl der genannte Betrag aus anderen öffentlichen Haushalten sowie einige kleinere zusätzliche Leistungen der Wirtschaft und der BA eingerechnet worden sind:



Weist die obige BLK-Statistik für die berufliche Weiterbildung Aufwendungen der Wirtschaft und der Bundesanstalt für Arbeit von rd. 50 Mrd. DM auf, so nennt das BiBB Gesamtaufwendungen von 120,4 Mrd. DM. Darin sind allein



45,9 Mrd. DM Aufwendungen von Privatpersonen enthalten, die damit mehr für die berufliche Weiterbildung aufwenden als die Wirtschaft.

Unter Einbeziehung dieser Aufwendungen käme man daher zu „Gesamtgesellschaftlichen Aufwendungen“, allerdings in einer anderen Abgrenzung als die, die die BLK verwendet, von

350 bis 400 Mrd. DM.

Hier allerdings bewegt man sich dann schon tief im Bereich von Schätzungen und Annahmen.

Die Bildungsausgaben der öffentlichen Hand, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP), unterlagen in den vergangenen dreißig Jahren erheblichen Schwankungen: Während ihr Anteil zwischen 1965 und 1975 von 3,5% auf 5,5% stieg, sank er bis 1992 auf 4,2%, um seitdem wieder auf 4,8% (1996) anzusteigen. Diese Schwankungen eignen sich vor allem für die politische Auseinandersetzung, zumal die Berechnungen: „Was wäre, wenn ...“ zu eindrucksvollen Ergebnissen führen. Ein Beispiel: Wenn im Gebiet der früheren BRD 1992 noch 5,5% – statt nur 4,2% – des BIP für Bildung ausgegeben worden wären,

dann hätten in dem Jahr dem Bildungsbereich 35 Milliarden DM mehr zur Verfügung gestanden.

Solchen Rechnungen wird entgegengehalten, dass sich beispielsweise auch die Zahl der Schülerinnen und Schüler drastisch verändert hat: Gingen 1975 im Gebiet der alten BRD noch 12,3 Millionen Schülerinnen und Schüler mehr oder weniger regelmäßig zur Schule, so waren es 1992 nur noch 9,4 Millionen. Der Rückgang betrug also hier wie beim Anteil der Bildungsausgaben am Bruttosozialprodukt rund 25%.

Dass auch dies nur „die halbe Wahrheit“ ist, wird deutlich, wenn die einzelnen Bildungsbereiche und ihre Ausstattung betrachtet werden (Kapitel 3).

2. Woher kommt das Geld?

Von den im vorigen Kapitel genannten 261,3 Mrd. DM, die 7,56% des Bruttoinlandsprodukts ausmachen, kommen

vom Bund	5,7 Mrd. DM
von den Ländern	121,1 Mrd. DM
von den Gemeinden	33,9 Mrd. DM
zusätzlich von den öffentlichen Händen für:	
Versorgungsaufwendungen/Beihilfen	13,0 Mrd. DM
Ausbildung im öffentl. Dienst	2,5 Mrd. DM
von der Bundesanstalt für Arbeit, also aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Arbeitslosenversicherung sowie aus Zuschüssen des Bundes, also aus Steuergeldern:	
	21,4 Mrd. DM
von der Wirtschaft	63,7 Mrd. DM.

In dieser Aufstellung wird die primäre Zuständigkeit der Länder für den Bildungsbereich unterstrichen.

Diese Auflistung, obwohl üblich, ist unbefriedigend, und zwar aus mindestens drei Gründen:

1. Sie enthält wie bereits erwähnt einige bedeutende Summen nicht, wie etwa die Transferleistungen und Vergünstigungen für Studierende.
2. Sie enthält keine Aussagen zu den Aufwendungen der privaten Haushalte.
3. Sie benennt zwar den unmittelbaren Zahler – die Firma zahlt die Wei-

terbildungsteilnahme der Führungskraft X, das Arbeitsamt zahlt die Umschulung von Y –, macht aber nicht deutlich, dass diese Zahler sich ihr Geld ganz oder teilweise von Dritten holen (können).

Zu 1.

Dazu ist das Notwendige bereits in Kapitel 1 ausgeführt worden.

Zu 2.

Es ist ein allgemeines Kennzeichen der Finanzstatistiken im Bildungsbereich, dass sie Aufwendungen der privaten Haushalte nicht erfassen. Die Ursache dafür liegt in dem Zweck solcher Statistiken: Sie dienen dem Nachweis und der Rechtfertigung (siehe dazu mit zahlreichen Nachweisen Brödel/Gerhard 1996, S. 3ff.). Dies gilt gleichermaßen für die Daten aus den öffentlichen Haushalten wie für die, die von Seiten der Wirtschaft zusammengestellt werden. Letztere fühlten sich zu diesem Nachweis gedrängt, nachdem die Unternehmen in den 70er Jahren durch die Edding-Kommission und die Diskussion um die Ausbildungsplatzabgabe in Begründungszwang geraten waren.

Eine vergleichbare Erfassung der privaten Aufwendungen könnte die Leistungen der öffentlichen Hände und der Wirtschaft in weniger strahlendem Licht erscheinen lassen.

Es ist dem Bundesinstitut für Berufsbildung zu verdanken, dass zumindest die *privaten Aufwendungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für die nichtbetriebliche berufliche Weiterbildung* repräsentativ vorliegen. Legt man die dort genannte Zahl von rd. 2.430 DM (West) bzw. 1.370 DM (Ost) und Jahr zugrunde, so ergibt sich daraus die bereits in Kapitel 1 genannte Zahl von rd. 46 Mrd. DM. Individuell variieren die Aufwendungen jedoch erheblich: Von 0 DM bis über 20.000 DM (Bergner 1985).

Hummelsheim/Timmermann (1999) geben bereits für 1992 einen Wert von 9,8 Mrd. DM individueller Weiterbildungskosten allein für die berufliche Weiterbildung an.

Die *privaten Aufwendungen für die nicht-berufliche Weiterbildung* sind bislang nicht gesondert ermittelt worden. Auch der Integrierte Gesamtbericht des Berichtssystem Weiterbildung VI aus dem Jahre 1996 ermittelt lediglich die privaten Aufwendungen der beruflichen Weiterbildung in der o. a. Höhe. Die Volkshochschulen rechnen im Durchschnitt damit, dass 30% bis 40% der Gesamtaufwendungen ihrer Arbeit aus dem Gebührenaufkommen stammen (0,65 Mrd. DM von insgesamt 1,65 Mrd. DM in 1997). Dieser Anteil ist in den letzten

Jahren gestiegen. Daneben gibt es einen weiten Bereich von Sprachschulen, die zu nicht-beruflichen Zwecken besucht werden, sowie Angebote der kulturellen und politischen Bildung, die alle ohne einen nennenswerten Beitrag der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht mehr auskommen. Mit Bezug auf die Angaben der Volkshochschulen kann daher von einem *privatfinanzierten Volumen von 1 bis 1,5 Mrd. DM* ausgegangen werden.

Ein erheblicher Teil der Auszubildenden absolviert die *Ausbildung in privaten Berufsschulen*. Die Zahl der Absolventinnen und Absolventen der zwei- bis dreijährigen Ausbildungen betrug am Ende des Schuljahres 1995/96 32.146. Nicht alle Schulen sind schulgeldpflichtig. Dies gilt z. B. für Schulen zur Ausbildung von Krankenschwestern in Trägerschaft der Krankenhausgesellschaften. Soweit Schulgelder an privaten Berufsschulen erhoben wurden, betragen diese nach Feststellungen des Sachverständigenrats Bildung der HBS 1998 zwischen 80 und 855 DM pro Monat, also *etwa 1 bis 2 Mrd. DM pro Jahr*.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei *den Beiträgen privater Haushalte zum Betrieb von Kindergärten*. 1994 besuchten rd. 2,5 Millionen Mädchen und Jungen Kindergärten. Legt man nur den für NRW genannten Betrag von rd. 3.500 DM pro Kind und Jahr an privaten Betreuungskosten zugrunde, so betrug der private Aufwand – ohne Ermäßigungen und Beitragserlasse zu berücksichtigen – auch hier *rd. 9 Mrd. DM*.

Für die *Studierenden* hat das Deutsche Studentenwerk in seiner 15. Sozialerhebung erneut versucht, die Kosten des Lebensunterhalts und ihre Aufbringung zu ermitteln. Demnach erhalten die rd. 80% nicht-Bafög-geförderten Studierenden rd. 860 DM monatlich (rd. 10.500 DM/Jahr) elterlichen Zuschuss, von dem wiederum ein Drittel aus staatlichen Transferleistungen wie Kindergeld etc. bestand, also zwei Drittel oder 7.000 DM „echter“ *elterlicher Beitrag* sind (Stand 1997). Hochgerechnet auf 1,5 Millionen Studierende (ohne Bafög-Empfänger) ergibt diese einen privaten Finanzierungsbeitrag von *rd. 10 Mrd. DM*.

Allein aus dieser – unvollständigen – Übersicht ergeben sich 65 bis 70 Mrd. DM private Aufwendungen für Bildungszwecke, ein Betrag, der mit den Aufwendungen der Wirtschaft allemal konkurrieren kann. Der Bezug zur Wirtschaft ist insofern gerechtfertigt, als der weit überwiegende Teil dieser privaten Aufwendungen in die berufliche Bildung geht, also im Ergebnis auch den Unternehmen zugute kommt.

Die methodischen Schwierigkeiten bei der Erfassung der Aufwendungen privater Haushalte für Bildungszwecke, das Ineinanderfließen von „norma-

lem“ Unterhalt und vorrangig oder ausschließlich bildungsinduzierten Aufwendungen, die Möglichkeiten der steuerlichen Absetzung u.a.m. sollen nicht verkannt werden. Dennoch gilt, dass dieser Bereich ganz offiziell als eine „black box“ belassen wird. Gerade wenn man mit dem Hinweis auf die leeren öffentlichen Kassen dafür werben will, mehr privates Engagement zu zeigen und Eigenverantwortung für den Bildungsweg, zumindest ab einem bestimmten Alter und einer bestimmten Bildungsstufe, zu übernehmen, bedarf es der Klärung, wie hoch denn bereits heute die individuelle Leistung der Einzelnen und ihrer Familien für ihre Aus- und Weiterbildung sind.

Zu 3.

Seit den 60er Jahren ist auch in Deutschland bekannt, dass Bildung „sich rechnet“: Mehr Bildung führt – vereinfacht und nur in der Regel – sowohl zu mehr demokratischer Stabilität als auch zu mehr Wirtschaftskraft und zu mehr persönlichem Einkommen. Wer allerdings am meisten davon profitiert, ist umstritten. Je nachdem, für welchen „Gewinner“ man sich entscheidet, fällt auch die Zuordnung der Zahlungsverpflichtung aus.

Dabei bleibt in der Regel unbeachtet, dass die verschiedenen Zahler in sehr unterschiedlicher Weise Möglichkeiten nutzen können, sich von den Aufwendungen zu entlasten, also die Kosten auf andere zu verschieben. Stefan Hummelsheim und Dieter Timmermann (1998) haben dies in jüngster Zeit für den Bereich der Erwachsenenbildung/Weiterbildung detailliert beschrieben, weshalb hier nur eine knappe Zusammenfassung referiert wird.

Im Einzelnen:

- Bei der öffentlichen Hand ist diese Lastenverschiebung noch am eindeutigsten. „Der Staat“ – also Bund, Länder und Gemeinden sowie die Europäische Union – ist nichts anderes als die Gesamtheit der Steuerzahler. Sie bringen die Mittel für den Gesamthaushalt auf. Es kommt zunächst alles „in einen Topf“ (Non-Affektations-Prinzip), denn es gehört zum Selbstverständnis von Finanzbehörden, dass sie jede Zweckbindung von Abgaben der Bürger und Bürgerinnen vermeiden wollen. Die Debatte um die Möglichkeit, Steuerschulden nicht an die Finanzämter zu entrichten, sondern zweckgebunden an Stiftungen zu geben, kann deshalb von der Finanzseite nur mit Misstrauen und Ablehnung betrachtet werden. Erst im Rahmen eines parlamentarisch-demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses dürfen die eingezogenen Mittel dann neu verteilt werden. Der Entzug der Steuermittel vor dem Zugriff der Bürger ist im Übrigen ein vollständiger: Haushaltsentscheidungen sind eines der wenigen Sachgebiete, die grundsätzlich

auch der unmittelbaren Willensbildung des Volkes, also den Volksbegehren und Volksentscheiden, entzogen sind.

- „Die Wirtschaft“ kommt zu den Mitteln für die von ihr finanzierten Aus- und Weiterbildung über den Verkauf von Waren und Dienstleistungen. Mehraufwendungen in diesem Bildungsbereich, beispielsweise durch eine Fondsbildung für die Finanzierung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, müssen deshalb über den Preis, also über den Endverbraucher, hereingeholt werden. Gleichzeitig gelten die Aufwendungen für die Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Betriebskosten und mindern deshalb den zu versteuernden Gewinn und damit die Steuerlast des Unternehmens – und die Steuereinnahmen des Staates.
- Die Bundesanstalt für Arbeit finanziert ihre Angebote zur Aus- und Fortbildung und zur Umschulung über die Arbeitslosenversicherung aus Lohnanteilen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Arbeitgeber und aus Zuschüssen des Bundes aus dem Steueraufkommen.
- Privatpersonen finanzieren die Aufwendungen für die eigene Ausbildung und die ihrer Angehörigen durch den Besuch staatlich bezuschusster Veranstaltungen (Schulen, Hochschulen), Kostenerstattungen seitens der Arbeitgeber, über Zuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit und durch Eigenleistungen, die bei der Lohn- und Einkommensteuer als Sonderausgaben oder Werbungskosten geltend gemacht werden können.

Dieses System von Erhebungen und Überwälzungen hat zum Ergebnis,

- dass jene, die gemeinhin als Finanziere in Erscheinung treten, zwar auch die Vorteilsnehmer sein können und es insofern nur angemessen wäre, würden sie die Aufwendungen tragen müssen, dass sie aber letztlich nicht die eigentlichen Kostenträger sind, sondern
- dass im Endeffekt die Kosten der Aus- und Weiterbildung von den Endverbraucherinnen und individuellen Steuerzahlern zu tragen sind, unabhängig davon, ob sie mehr oder weniger an Bildungsangeboten partizipieren. Dass aber heißt, dass das Gemeinwesen, die Wirtschaft und die Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer den Vorteil, den die Bildung bringt, in nennenswertem Umfang durch jene finanziert erhalten, die nicht oder nur kurz an Bildung teilnehmen oder teilgenommen haben.

Für den Bildungsbereich gilt zur Zeit deshalb der Satz von der Privatisierung der (individuellen und unternehmensbezogenen Bildungs-)Gewinne und der Sozialisierung der Kosten in ganz extremer Weise (Bergner 1988, S. 319).

3. Wohin fließt das Geld?

Die öffentlichen Haushalte fördern, selbst unter Berücksichtigung der Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit, vor allem die Schulen. Dazu noch einmal die Tabelle aus Kapitel 1 in ergänzter Form:

Aufwendungen der öffentlichen Haushalte für Bildung und Wissenschaft für das gesamte Bundesgebiet 1995, in Mrd. DM und nach Anteilen der verschiedenen Bildungsbereiche		
Elementarbereich, außerschulische Jugendbildung	16,0 Mrd. DM	8,2%
Schulen	85,6 Mrd. DM	43,4%
Hochschulen	47,3 Mrd. DM	23,9%
Weiterbildung*	4,7 Mrd. DM	2,4%
Fördermaßnahmen	7,1 Mrd. DM	3,6%
Bundesanstalt für Arbeit**	21,4 Mrd. DM	10,8%
davon: Fortbildung/Umschulung/ Unterhaltsgeld/Zuschuss Einarbeitung	15,8 Mrd. DM	8,1%
Ausbildung im öffentlichen Dienst	2,5 Mrd. DM	1,3%
Versorgungsaufwendungen/Beihilfen	13,0 Mrd. DM	6,8%
* Nur die Angaben der Bildungsministerien. Näheres s. unten.		
** ohne Rehabilitationsmaßnahmen (rd. 4,5 Mrd. DM)		

Auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer umgerechnet ergeben sich für die einzelnen Bildungsbereiche daraus folgende Beträge:

Leistungen der öffentlichen Haushalte pro Empfänger nach Bildungsbereichen in DM, ohne Bundesanstalt für Arbeit, Ausbildung im öffentlichen Dienst und Versorgungsaufwendungen (1995)		
Bildungsbereich	Zahl der Empfänger in Tsd.	DM je Empfänger
Kindergärten	2.390	6.834
Schulen	12.367	7.882
Hochschulen	1.858	27.287
Sonst. Transfers an Studierende	1.858	14.260

Die Aufwendungen der Wirtschaft verteilen sich nahezu gleichmäßig auf die Aus- und die Weiterbildung.

Bildungsausgaben der Wirtschaft 1995 nach Bildungsbereichen in Mrd. DM und anteilig

Ausbildung	29,8 Mrd. DM	46,9%
Weiterbildung*	33,9 Mrd. DM	53,1%

* Diese Angaben werden vom BiBB als zu hoch bezeichnet. Nach Erhebungen des BiBB betragen die Aufwendungen lediglich rd. 25 Mrd. DM

Bei den Zuflüssen aus privaten Haushalten ist die exakte Angabe, wie erwähnt, mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten verbunden. Deshalb sind alle Zahlen nur als Schätzungen zu betrachten. Am genauesten ermittelt wurden dabei noch die Nettokosten der beruflichen Weiterbildung:

Elementarbereich/Kindergarten	9 Mrd. DM
Studienfinanzierung	10 Mrd. DM
Berufliche Ausbildung	1-2 Mrd. DM
Berufliche Weiterbildung	10*/46** Mrd. DM
Nicht-berufliche Weiterbildung	1-2 Mrd. DM
gesamt	34 – 70 Mrd. DM

* Timmermann; ** BIBB

Während eine Betrachtung des Ausgabenverhaltens der öffentlichen Haushalte zu dem Schluss führen muss, etwa die Hälfte des Geldes – unter Einbeziehung der Versorgungsaufwendungen – fließe in den Schulbereich, während der Weiterbildung nur eine untergeordnete Bedeutung – ein Zehntel der Hochschulausgaben – zukommt, zeigt die Zusammenschau der verschiedenen Geldströme, dass sich das Verhältnis der Bildungsbereiche in ihrer finanziellen Gewichtung deutlich verschiebt. Angesichts der Schätzungen, die in den folgenden Angaben enthalten sind, machen nur grob gerundete Angaben Sinn:

Aufwendungen für Bildung und Wissenschaft der öffentlichen und privaten Haushalte sowie der Wirtschaft 1995 (geschätzt)

Schulen, einschl. 2/3 Versorgungsaufwendungen	94 Mrd. DM
Hochschulen, einschl. Transfer, Bafög u. 1/3 Versorgungsaufwendungen	64 Mrd. DM
Weiterbildung, einschl. Meister-Bafög	70-105 Mrd. DM
Berufliche Ausbildung (ohne staatl. Berufsschulen)	39 Mrd. DM
Elementarbereich/außerschulische Jugendbildung	25 Mrd. DM

Ein seriös nicht bezifferbarer Betrag ist der, der in die privaten Nachhilfeeinrichtungen fließt. Da sich dieser Tätigkeitsbereich vom Nebenerwerbsjob für ältere Schüler zu einem prosperierenden Gewerbe entwickelt hat, der den Bedürfnissen etwa eines Viertels der Schüler an Gymnasien entgegenkommt und in dem nicht zuletzt viele nicht im staatlichen Schuldienst untergekommene Lehrkräfte eine Beschäftigung fanden, verdiente er es, dass ihm mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird.

4. Wofür gibt es das Geld?

Im Folgenden werden zunächst jene beiden Finanzierungen behandelt, die sich auf die Gesamtheit von Maßnahmen oder Institutionen beziehen. Im zweiten Teil geht es dann um die Förderung von speziellen Kategorien wie Personal, Bildungsurlaub etc.

4.1 Gesamtförderungen

Institutionelle Förderung

Es entspricht der Logik des Bildungssystems als eines Angebotssystems, falls nicht sogar eines Pflichtbereichs wie der Schule, dass Einrichtungen vorgehalten werden, also die Nachfrage nicht abgewartet, sondern durch ein Angebot erzeugt und gestützt wird. Deutlich wird dies im Volksschulbereich im 19. Jahrhundert: Zwar war die Schulpflicht bereits im 18. Jahrhundert eingeführt, aber ihre Einhaltung nicht mit wirklichem Ernst verfolgt worden, was sich etwa an der (Nicht-)Ausbildung der Lehrkräfte oder dem (Nicht-)Bau von Schulen ablesen lässt. Folgerichtig wurde selbst für den Volksschulbesuch auch Schulgeld erhoben.

Erst mit der „Erhebung der Volksschule zu einer aus der Staatskasse zu erhaltenden Staatsanstalt“ (Programm der Sächsischen Volkspartei 1866) wurde auch die Forderung nach „obligatorischem Besuch der Volksschule“ (Erfurter Programm der SPD von 1891) und damit die Gebührenfreiheit eben jener als „obligatorisch“ angesehenen Bildungseinrichtungen durchgesetzt. Im Unterschied dazu galt und gilt weitgehend noch heute folgerichtig für jene Einrichtungen, die zwar möglicherweise nützlich, aber nicht „obligatorisch“ sein sollten, wie Volkshochschulen oder Kindergärten, diese Gebührenfreiheit nicht.

Dieser Logik entspricht es, wenn alle Bildungseinrichtungen, die im Allgemeinen bis zum Ende der Bildungspflichtzeit, also dem 18. Lebensjahr, besucht werden, gebührenfrei sind. Und es entsprach dem Denken in diesen Kategorien, dass – ganz im Sinne einer Angebotspolitik – in Zeiten, in denen für die Teilnahme an Hochschulbildung geworben werden musste, weil z. B. in den

50er und 60er Jahren die Einkommen von Lehrkräften durchaus nicht oder nicht deutlich über denen qualifizierter Arbeitskräfte etwa in der Kohle- und Stahlindustrie lagen, sich also das Studium noch nicht so eindeutig „lohnte“, die Studiengebühren abgeschafft wurden.

Mit der wachsenden Bedeutung der Weiterbildung in der alten BRD in den 60er und 70er Jahren haben sich nahezu alle Bundesländer (Ausnahme: Hamburg, Schleswig-Holstein) zur Verabschiedung von Weiterbildungsgesetzen entschlossen. In ihnen wurde vorrangig die institutionelle Förderung und hier wiederum die Förderung des hauptberuflichen Personals geregelt (Brödel/Gerhardt 1996, S. 10ff.). Dem Beispiel folgten nach 1990 die ostdeutschen Länder, ohne Berlin und Sachsen.

Angebote müssen vorgehalten werden. Dies bedeutet vor allem, dass Räume und Ausstattungen, dies ist der kleinere Teil, und festangestelltes Personal, das den größeren Kostenfaktor ausmacht, vorhanden sein müssen, damit sowohl die Planung des Angebots als auch die Bildungsarbeit selbst „grundgesichert“ sind. Die entsprechenden Bildungseinrichtungen werden deshalb institutionell gefördert, d. h. – zumindest zunächst – unabhängig von ihrer Inanspruchnahme.

Das Kennzeichen der institutionellen Förderung ist, dass es eine direkte Verbindung von Erfolg und zugewiesenen Mitteln in aller Regel nicht gibt.

Die Höhe der zugewiesenen Mittel ist zuallererst ein Ausdruck für die politische Wertschätzung, nicht für den Nutzungserfolg. So werden z. B. die Mittel zur Förderung der politischen Bildung durch parteinahe Einrichtungen von den Landeszentralen für politische Bildung im Allgemeinen in Abhängigkeit von der Stärke, mit der die Parteien in den jeweiligen Parlamenten vertreten sind, ausgeworfen, unabhängig davon, wie viele – oder gar wie gute – Veranstaltungen von den Bildungsträgern realisiert werden.

Diese Nicht-Verbindung gilt allerdings auch in umgekehrter Weise: Eine Abhängigkeit dergestalt, dass bei erhöhter Nachfrage auch die zugewiesenen Mittel sich erhöhen/erhöht werden, ist bei institutioneller Förderung eher die Ausnahme als die Regel. Wo solche Interdependenzen in Gesetzen festgeschrieben wurden, sind sie mittlerweile fast überall wieder herausgenommen und durch flexiblere Regelungen ersetzt worden.

Da die meisten Institutionen nunmehr schon über viele Jahre existieren, ist bei ihnen erkennbar, was sie mit den zugewiesenen Mitteln leisten kön-

nen. Zwar bleiben auch die Mittel für die institutionelle Förderung an die Jährlichkeit der öffentlichen Haushalte gebunden. Faktisch aber handelt es sich um Dauerfinanzierungen. Dies hat z. B. arbeitsrechtliche Konsequenzen: Bei (Bildungs-)Einrichtungen, die überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert und im öffentlichen Auftrag tätig werden, können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den gleichen arbeitsrechtlichen Schutz einklagen wie öffentlich Bedienstete.

Programmfinanzierungen

Dies ist bei Programmfinanzierungen logischerweise anders. Sie sind entwickelt und ausgebaut worden, um zeitlich begrenzt bestimmte Ziele politisch und finanziell zu forcieren. In den letzten Jahren dient diese Finanzierungsart aber vor allem dazu, finanzielle Freiräume zurückzugewinnen. Denn die institutionelle Förderung ist aus politischen und rechtlichen Gründen nur sehr schwer einzustellen. Dadurch sind die Haushalte relativ unflexibel geworden. Dies umso mehr, je geringer die alljährlichen Zuwächse in den Bildungshaushalten bei gleichzeitig steigenden Personalkosten ausfielen.

Programmfinanzierungen sind daher auch ein Versuch, trotz enger werdender finanzieller Möglichkeiten doch noch Neues beginnen zu können. Dass dabei die Programmmittel im Allgemeinen und überwiegend zu jenen Bildungsträgern fließen, die bislang schon institutionell gefördert wurden, behindert die Zielsetzung nicht, wenn diese Bildungsträger Neues im Sinn der Programmfinanzierung machen. Ob eine solche Veränderung im Angebot der Bildungsträger auch mit den traditionellen Förderwegen erreicht werden kann, erscheint zumindest nicht ausgeschlossen.

Die Erwartungen an die Programmfinanzierungen, die insbesondere auf Seiten der Parlamentarier und Politiker damit verbunden werden, lassen sich mit großer Sicherheit aber nicht erzielen, weil sie die Art und Weise der finanzpolitischen Willensbildung in der Exekutive unbeachtet lassen. Darauf hat Hans-Herbert Wilhelmi in einer bereits 1977 veröffentlichten Studie hingewiesen (Wilhelmi 1977), in der er sich mit der Umsetzung von bildungspolitischen Programmen nach dem Wechsel von der Großen Koalition zur sozialliberalen Koalition (1969 ff.) auseinandersetzt. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass der konkrete Finanzierungsentscheid, also an wen die Zuwendung geht und welche Leistung dafür erbracht werden soll, in erheblichem Maß von dem Behördenmitarbeiter abhängt, der sich nicht nur der politischen Programmvorgabe, sondern auch seiner eigenen Auffassung und dem Träger/Zuwendungsempfänger verpflichtet fühlt.

Was in den 70er Jahren schon erkennbar war, ist heute in noch viel stärkerem Umfang allgemeine Praxis: Ob ein Programm „Stadterneuerung und

Kiezentwicklung“ heißt oder „Gegen-Gewalt“ oder „Ausländerförderung“, es ist eher wahrscheinlich, dass die gleiche Organisation mit der Durchführung vor Ort betraut wird. Ähnliches gilt für die Aktivitäten der Arbeitsverwaltung: Was im Rahmen des Programms JUMP unter „Trainingskursen“ läuft, hieß vielfach früher, von denselben Personen bei denselben Veranstaltern durchgeführt, „Bewerbungstraining“ mit durchaus ähnlichen Inhalten.

Zusammengefasst: Die „Programmfinanzierung“ ist ebensowenig ein Garant für den Wandel von Inhalt und Didaktik, wie die institutionelle Förderung mit inhaltlichem und methodischem Stillstand gleichzusetzen ist. Ein bedeutsamer Unterschied aber ist, dass die Arbeitsverhältnisse unter den Bedingungen der Programmfinanzierung tendenziell kurzfristiger und für die Programmmitarbeiterinnen und -mitarbeiter unsicherer werden. Die Scheinselbständigkeit wird durch solche Programmfinanzierungen eher gefördert, die Bindungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den Bildungsträger verringert und die Ausbildung eines spezifischen Bildungsangebots erschwert.

4.2 Spezielle Förderungen

Personalausgaben

Wie oben ausgeführt, dient die institutionelle Förderung vor allem der personellen Sicherung der Bildungsarbeit. Bildung ist ein personalintensiver Bereich. Es ist daher verständlich, dass der Anteil der laufenden Ausgaben an allen Bildungsausgaben bei 91% liegt (OECD 1994) und lediglich 9% für Investitionen zur Verfügung standen. Damit liegt die Bundesrepublik im internationalen Vergleich etwas günstiger als der Durchschnitt (93%).

Innerhalb dieses Ausgabepostens aber haben die Personalausgaben mit 88% einen besonders hohen Anteil – z. B. zu Lasten der sonstigen Lehr- und Lernmittel. Der Mittelwert für alle von der OECD betrachteten Staaten liegt bei 81% mit einer Spannweite von 55% in Tschechien und 98% in Mexiko. Ein Vergleich der Lehrergehälter im Rahmen dieser OECD-Erhebung zeigt, dass in allen Bildungsstufen die deutschen Gehälter deutlich über dem Durchschnitt liegen. Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass „die vergleichsweise starke Personalorientierung der Ausgabenpolitik sich in Deutschland weniger in einem hohen Personalbestand, sondern mehr in hohen Gehältern niederschlägt“ (Sachverständigenrat Bildung 1998, S. 28).

Lehr- und Lernmittelfreiheit

Die Lernmittelfreiheit in den allgemeinbildenden Schulen ist mittlerweile in allen Bundesländern die Regel. In einigen Ländern hat sie sogar Verfassungsrang (Baden-Württemberg Art. 14 Abs. 2, Bremen Art. 31, NRW Art. 9 Abs.

2, Hessen Art. 59). Die Kosten dafür tragen die Länder in der Regel in Verbindung mit dem jeweiligen kommunalen Schulträger. Die Lernmittelfreiheit wird, nachdem sie zunächst in einigen Ländern durch die Ausgabe von Gutscheinen, die zum Erwerb neuer Bücher berechtigte, gesichert wurde, heute im Allgemeinen durch die leihweise Bereitstellung von Büchern durch die Schule gewährleistet.

Bildungsurlaub

In 10 der 16 Bundesländer gibt es gesetzliche Regelungen über die bezahlte Freistellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zur Teilnahme an politischer und beruflicher, in einigen Ländern auch allgemeiner Bildung. Der Freistellungsanspruch beträgt im allgemeinen fünf Tage pro Jahr. Er kann in einigen Ländern über mehrere Jahre angesammelt und dann geschlossen in Anspruch genommen werden. Die Kosten der Lohnfortzahlung tragen die Arbeitgeber. In neueren BU-Gesetzen, z. B. in Rheinland-Pfalz, können kleine Unternehmen die Kosten der Lohnfortzahlung vom Land zurückerstattet erhalten.

Bildungsurlaubsveranstaltungen selbst werden in unterschiedlichem Umfang aus öffentlichen Mitteln bezuschusst. Die Zuschüsse erstrecken sich auf den Bildungsteil (Dozentenhonorar) im engeren Sinne wie auch auf die Kosten der auswärtigen Unterbringung bis hin zur Kinderbetreuung. Die Höhe und die Art der Bezuschussung ist von Land zu Land verschieden und in hohem Maße von der jeweiligen Haushaltssituation abhängig. Heute ist bei auswärtiger Unterbringung auch bei hochbezuschussten Veranstaltungen eine Eigenbeteiligung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit einem dreistelligen Betrag die Regel.

Die Inanspruchnahme durch die Anspruchsberechtigten liegt seit Jahren zwischen 3% und unter 1%. Für die geringe Inanspruchnahme wird das überwiegend ablehnende Verhalten der Arbeitgeber verantwortlich gemacht. Eine Abhängigkeit zwischen der Inanspruchnahme und der Höhe der Eigenbeteiligung konnte hingegen nicht nachgewiesen werden. Zumal in der Regel durch Sozialklauseln auch Interessentinnen und Interessenten aus einkommensschwachen Verhältnissen die Teilnahme ermöglicht wird.

Bildungsfreistellung für berufliche Weiterbildung gemäß Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen

Parallel zur Forderung nach Verabschiedung von Bildungsurlaubsgesetzen haben die Gewerkschaften seit den 60er Jahren versucht, in Tarifverträgen und/oder durch Betriebsvereinbarungen die Freistellung zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung durchzusetzen. Soweit solche Vereinbarungen erreicht wurden, treffen sie nahezu übereinstimmend folgende Regelungen:

- Bei Qualifizierungsmaßnahmen, die durch die Betriebe/Abteilungen konzipiert, organisiert und in Eigenregie durchgeführt werden, trägt der Arbeitgeber die Veranstaltungskosten, und die anfallende Qualifizierungszeit wird bezahlt.
- Bei Maßnahmen, die von der (betriebseigenen) Abteilung Weiterbildung angeboten werden, trägt der Arbeitgeber die Kosten der Maßnahme; die Qualifizierungszeit wird bezahlt, wenn die Maßnahme betriebsnotwendig ist; sie wird nicht bezahlt, wenn sie nur teilweise betriebsnotwendig ist.
- Bei Maßnahmen, die dem beruflichen Aufstieg dienen, wird die Qualifizierungszeit nicht bezahlt, bei Feststellung der Betriebsnotwendigkeit werden jedoch bei erfolgreichem Abschluss die Kosten der Maßnahme übernommen.
- Diesen Regelungen liegt die Faustregel zugrunde, dass „betrieblich veranlasste Weiterbildung für die Wahrnehmung der Arbeitsaufgaben als Arbeitszeit behandelt“ wird (Heidemann 1999, S. 26ff.).
- Die vom Unternehmen bezahlten Qualifizierungszeiten, bezeichnet als Lohnausfallkosten, machen 48% der von den Betrieben angegebenen Kosten der betrieblich finanzierten Weiterbildung aus (Grünewald/Moraal 1995, S. 19).

Lernen im Prozess der Arbeit

Die früher „learning by doing“ oder „on-the-job-training“, aber auch „Einweisung“ genannte Tätigkeit wird heute als „arbeitsintegriertes Lernen“ oder „Lernen im Prozess der Arbeit“ und als eine „Form der weichen Weiterbildung“ geführt (BIBB/IES/IW 1998). In Abgrenzung zu den Formen des organisierten Lernens, das in der Regel in Kursen und Lehrgängen stattfindet, werden darunter die „vielfältigen nicht-organisierten oder informellen Lernprozesse am Arbeitsplatz, als integrative Bestandteile der alltäglich sich vollziehenden technischen und organisatorischen Veränderungen“ (Sauter 1998) verstanden.

Die Formen des arbeitsintegrierten Lernens sind vielfältig. Genannt werden Einarbeitung, Coaching, Lernstatt u.a.m. (BIBB/IES/IW 1998). Das betriebliche Interesse an dieser Form der Weiterbildung liegt zum einen in der Hoffnung, jene Kosten einsparen zu können, die mit der traditionellen lehrgangsmäßig betriebenen Weiterbildung verbunden sind, wie Reisekosten oder Lohnausfallkosten. Zum anderen aber ist sie unter didaktischen Aspekten vorzuziehen, weil sie die Anwendung des Gelernten in den Lernprozess einbezieht und daher motivierender ist. Eine wesentliche Bedingung dafür ist jedoch, dass die Arbeitsprozesse trotz ständiger Verdichtung die für das Lernen notwendige Zeit lassen.

Mit Bezug auf das Thema „Finanzierung“ stehen sich bei der Bewertung des „arbeitsintegrierten Lernens“ zwei Positionen – wohl zur Zeit noch unvereinbar – gegenüber:

„Zum einen kommen wir zu dem Schluss, dass arbeitsintegriertes Lernen derzeit statistisch nicht zu erfassen ist, weil uns die Definitionsprobleme unüberwindbar erscheinen. Dies bedeutet auch, dass eine Quantifizierung der Kosten des arbeitsintegrierten Lernens mit kaum zu übersehenden Schätzproblemen behaftet und deshalb wenig sinnvoll ist“ (Sauter 1998).

„Andere hingegen sehen die Kostenerfassung bei Einzelmaßnahmen und mit dem Ziel einer Kosten-Nutzen-Analyse als durchaus sinnvoll und notwendig an. So müssten bei einer weitgehenden Produktionsumstellung auch die Einarbeitungskosten erfasst werden. Für eine Kostenerfassung – zumindest der personellen Inputs – spricht nach Ansicht der Befürworter auch, dass die Wertschätzung einer Maßnahme vor Ort steigt“ (Weiß 1998).

Die Differenzen zwischen der ersten und der zweiten Position ist quantitativ dokumentiert: Während Weiß die Leistungen der Wirtschaft für Weiterbildung mit 33,9 Mrd. DM beziffert, hält Grünewald lediglich 25 Mrd. DM für seriös belegbar (siehe Kap. 2).

Unbezahlte Freistellung/Sabbatjahr

Die Regelung einer Beurlaubung über einen längeren Zeitraum (1 bis 3 Jahre) – ohne Fortzahlung der Bezüge durch den Arbeitgeber – ist zwar in politischen Programmen enthalten („Weiterbildung für eine menschliche Zukunft“, Beschluss des SPD-Parteitag 1991 in Bremen). Sie ist aber so gut wie nicht verwirklicht worden. Zwar gibt es mittlerweile eine Reihe von regionalen und betrieblichen Regelungen, die es ermöglichen, „vorzuarbeiten“, um anschließend mehrere Monate frei zu haben. Diese Arbeitszeitmodelle sind aber ausschließlich unter beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten entwickelt und realisiert worden. Bildungspolitische Aspekte haben dabei – anders als in anderen europäischen Ländern, auf das österreichische Beispiel wird in Kap. 7 hingewiesen – keine Rolle gespielt.

„Meister-Bafög“

Das „Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFFG)“ von 1996 löste die Förderung der Aufstiegsfortbildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG, heute: SGB III) ab. Dadurch wird diese Förderung, die bislang ausschließlich aus den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie den Zuschüssen des Bundes erfolgte, zu einer gemeinsamen Aufgabe von

Bund und Ländern in Analogie zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bafög). Die Arbeitslosenversicherung wird nicht mehr in Anspruch genommen.

Dieses Gesetz stellt in der Weiterbildungsförderung zwei entscheidende Neuerungen dar: Es begründet erstmals einen Rechtsanspruch auf Förderung in der Weiterbildung. Und es stellt die Förderung des Studiums auf eine Stufe mit der beruflichen Aufstiegsfortbildung. In dieser Hinsicht ist das „Meister-Bafög“, das aber auch für die Fortbildung zum Techniker etc. in Anspruch genommen werden kann, ein bedeutsamer Schritt in Richtung auf die Gleichstellung von allgemeiner und beruflicher Bildung.

5. Welche Ziele wurden/werden erreicht?

„Ein in sich stimmiges System der Bildungsfinanzierung muss – bei unterschiedlichen Kompetenzen verschiedener Gebietskörperschaftsebenen – die verschiedenen Stufen des Bildungssystems untereinander verbinden. Sie sollte die individuellen Lebens- und Einkommenschancen junger Menschen ebenso optimieren helfen wie die von der Humankapitalausstattung wesentlich bestimmte Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sichern. Zwischen beiden Zielen gibt es im Grunde keinen Zielkonflikt.“

Vieles, was derzeit im deutschen Bildungswesen kritisch diskutiert wird, steht im engen kausalen Zusammenhang mit den falschen ökonomischen Anreizen, die von der praktizierten Bildungsfinanzierung ausgehen. Insbesondere ist hier die extrem hohe Subventionierung der Hochschulausbildung zu nennen, aber auch die durch bürokratische Interventionen und Handlungsbeschränkungen bedingte Ineffizienz der Bildungsinstitutionen selbst. Es drängt sich geradezu der Eindruck auf, dass das staatliche Bildungswesen (wie andere Bereiche der Staatswirtschaft auch) nicht unterfinanziert, sondern eher überfinanziert ist – und das zu einem Zeitpunkt, in dem keine finanziellen Reserven in den öffentlichen Haushalten mehr vorhanden sind. Es liegt deshalb nahe, eine grundlegende Neuordnung der finanziellen Rahmenbedingungen im Bildungswesen anzugehen. Zentraler Stellenwert kommt dabei drei Elementen zu, die im Folgenden kurz umrissen werden:

1. eine veränderte Grundordnung der Finanzierung des Hochschulstudiums und anderer weiterführender Bildungsgänge nach dem Schulabschluss,
2. eine Korrektur des Subventionssystems im vorschulischen Bereich sowie
3. die Ausstattung der Bildungsinstitutionen selbst mit Handlungsrechten

und Entscheidungsautonomie, welche sie in die Lage versetzen, eigenverantwortlich und effizient ihre Aufgaben zu erfüllen.“
(Färber 1999)

In der Zielsetzung, dass alle fähigen jungen Menschen, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, die Möglichkeit haben sollten, die höchstmöglichen Bildungsabschlüssen zu erreichen, sind sich alle gesellschaftlichen Großgruppen einig. Dem liegt die Auffassung zugrunde, ohne dass dies im Einzelnen belegt wird, dass eine bessere Bildung

- Gesellschaften demokratischer macht und nach innen wie außen eher auf die rationale, gewaltfreie Austragung von Meinungsunterschieden und Konflikten hin orientiert,
- die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft steigert,
- den Einzelnen mehr Möglichkeiten zu selbstbestimmter und eigenverantwortlicher Gestaltung ihres Lebens gibt.

Es ist deshalb ein nach wie vor allgemein angewandter Indikator, Bildungsgerechtigkeit an der sozialen Zusammensetzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf den verschiedenen Bildungstufen zu messen, insbesondere im Hinblick auf die soziale Zusammensetzung der Studentenschaft.

Soziale Auslese vom Eintritt ins Gymnasium bis zum Beginn eines Universitätsstudiums; gemessene und Erwartungswerte in %

	Anteil der Kinder (nur Deutsche) (1)	13- u.14-Jähr. im Gymn. (2)	20-Jährige allg.HSR (3)	Studienanfänger (erwartbar) (4)	Studienanfänger real (5)
Arbeiter	32,6	11,5	9,2	7,4	7,0
Angestellte	31,3	43,5	34,8	27,8	25,0
Beamte	11,9	58,3	46,6	37,8	44,0
Selbstständige	13,7	38,1	30,5	24,4	32,0
(Erwerbslose)	11,5)				

- (1) „Von allen Kindern sind xy% Kinder von ...“; altes Bundesgebiet, 1989
 - (2) Anteil an der jeweiligen Grundgesamtheit: „Von den 13-/14-Jährigen aus ... Familien besuchen xy% ein Gymnasium.“
 - (3) altes Bundesgebiet 1994: Erwartungswert, wenn 80% der 13- bis14-jährigen Gymnasiasten das Abitur erreichen
 - (4) Erwartungswert bei einer Abiturverwertungsquote von 80%
 - (5) Tatsächliche Studienanfänger an Universitäten 1995
- (Quelle: Klaus Klemm, Mikrozensus, DSW)

Die Abhängigkeit der Bildungschancen von der sozialen Herkunft ist auch in den 90er Jahren noch deutlich. Eine Veränderung zu mehr Bildungsge-

rechtigkeit ist nicht erkennbar. Regionalstudien zeigen allerdings, dass die Gründung einer Hochschule in einem bislang hochschulfernen Gebiet die Bildungsnachfrage auch aus den bislang unterrepräsentierten Schichten fördert.

Eine vergleichbare soziale Schichtung findet sich bei den Weiterbildungsteilnehmerinnen und -teilnehmern. Hier ist das Übergewicht der Führungskräfte eindeutig.

Teilnahme von Mitarbeitergruppen an betrieblich verantworteter Weiterbildung nach Anteilen an der Gesamtbelegschaft, den Teilnehmern und den Teilnehmerstunden in Prozent

	Belegschaft	Teilnehmer	Teilnehmerstunden
Führungskräfte	4,4	14,8	10,6
Kaufm. Ang	15,0	30,3	31,1
Techn. Ang.	18,2	37,8	44,4
Facharbeiter	31,6	13,0	10,4
An- u. Ungelernte	30,8	4,1	3,5

Quelle: BiBB 1986

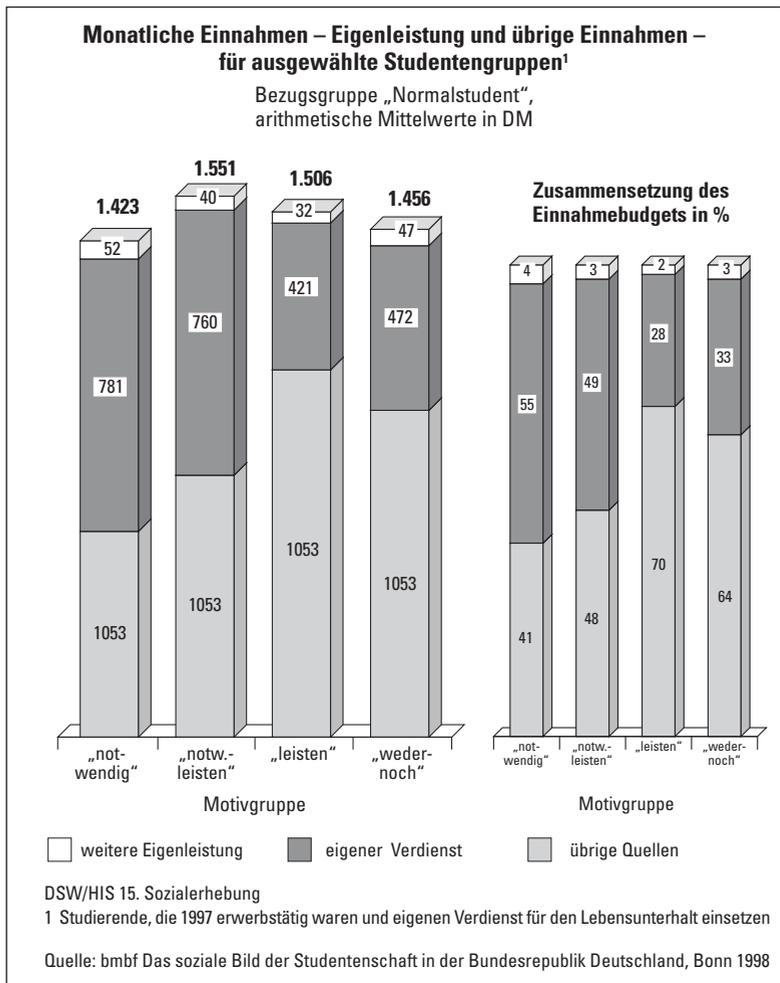
Neuere Erhebungen zeigen keine signifikanten Abweichungen. Das Ziel der Herstellung von Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit ist demnach bislang nicht erreicht – und es war zu keiner Zeit in der Bundesrepublik Deutsch-

Begründung der Erwerbstätigkeit für ausgewählte Studentengruppen
 Bezugsgruppe „Normalstudent“,
 arithmetischer Mittelwert auf einer Skala 1 (= trifft völlig zu) bis 5 (= trifft gar nicht zu).

Begründung	„notwendig“	„notwendig + leisten“	„leisten“	„weder-noch“	insgesamt
notwendig für Lebensunterhalt	1	1	3,3	3,2	2
mehr leisten können	3,3	1	1	2,6	2,4
Praxiserfahrungen sammeln	3,3	2,9	2,9	2,7	3,0
Kontakte knüpfen	3,6	3,3	3,6	3,3	3,5
unabhängig von den Eltern sein	2,6	2,2	2,9	3,1	2,7
andere mitfinanzieren	4,7	4,8	4,9	4,9	4,8
alternative Beschäftigungsmöglichkeit	4,0	3,8	4,3	4,1	4,1
Erwerbstätige ¹ in %	39	16	16	29	100
% von allen	25	10	10	18	63

¹ Studierende, die 1997 erwerbstätig waren und eigenen Verdienst für den Lebensunterhalt einsetzen
 Quelle: DSW/HIS 15 Sozialerhebung

land (alt) erwähnenswert besser erreicht. Zwar haben die Einschränkungen beim Bafög in den letzten 20 Jahren zu einer anderen Verteilung der wesentlichen Einkommensanteile von Studierenden geführt. Insbesondere ist der Anteil der durch eigene Erwerbstätigkeit aufgebrauchten Mittel kontinuierlich gestiegen. Die Einnahmen aus eigener Erwerbstätigkeit spielen aber auch bei jenen Schülern und Studierenden eine mittlerweile bedeutende Rolle, die im Wesentlichen über die Eltern ausreichend finanziert werden. Hier dient die Erwerbstätigkeit vorrangig der Finanzierung eines vom Elternhaus oder von der Umgebung gewohnten Lebensstandards.



Die Tabelle zeigt, dass etwa 50% der Studierenden die Erwerbstätigkeit ausüben, weil sie sonst ihren Lebensunterhalt nicht sichern könnten. Ein gleichgroßer Anteil arbeitet aus anderen Gründen.

Angesichts der erheblichen Steigerung der Kosten des Lebensunterhalts (Beispiel: Anwachsen des Anteils der Miete an den Gesamtkosten von 10-15% in 1965 auf 35-45% in 1997; Quelle: DSW 15. Sozialerhebung), dessen Finanzierung in besonderem Maße abhängig ist von dem Einkommen der Eltern, ist eine Veränderung der sozialen Zusammensetzung der Studentenschaft vor allem dann zu erwarten, wenn der Lebensunterhalt der Studierenden aus einkommensschwachen Familien gesichert ist. Wenn Studierenden aus einkommensschwachen Familien nicht frühzeitig eine realistische und verlässliche Perspektive eröffnet wird, also die Finanzierung des Studiums über ein Stipendium nicht schon während der Grundschulzeit eingeplant werden kann, so wird auch von den Eltern keine Entscheidung zu erwarten sein, dass Kind auf eine zur Hochschulreife führende Schule zu schicken.

Im Unterschied dazu haben die in der jüngsten Diskussion so heftig umstrittenen Maßnahmen wie die Studiengebühren oder auch die allgemeine Lernmittelfreiheit auf die Förderung der Bildungsbeteiligung und die Herstellung größerer sozialer Gerechtigkeit keinen oder doch keinen messbaren Einfluss. Dies ist auch nicht anders zu erwarten: Kinder aus „sozial schwachen“ Familien konnten schon immer mit Förderungen wie der Befreiung von Schulgeld und Studiengebühren und der kostenlosen Bereitstellung von Schulbüchern rechnen. Die Befreiung von Studiengebühren war Teil der Stipendiengewährung. Insofern hatte die Abschaffung der Schulgelder und Studiengebühren ausschließlich eine finanzielle Entlastung der „besserverdienenden“ Eltern, also des Mittelstands und der sozialen Oberschichten, zur Folge und konnte dementsprechend auch keine Förderung der Kinder aus sozial schwachen Familien bewirken. Dass es stets umstritten war, was als „sozial schwach“ und damit als „förderungsfähig“ zu gelten habe, ändert an diesem Grundtatbestand nichts.

Zum gleichen Ergebnis kommt man bei der Betrachtung der Förderung der Weiterbildung, insbesondere – aber nicht nur – der von An- und Ungelernten. Das Ziel, diese Gruppe zur Teilnahme zu bewegen, wird dann eher erreicht, wenn der Lebensunterhalt während der Weiterbildung gesichert ist, d. h. dass sich das regelmäßige Einkommen nicht erheblich von dem Arbeitseinkommen unterscheidet. Je geringer das Arbeitseinkommen ist, desto weniger darf es während der Weiterbildung unterschritten werden.

Dass es bei Menschen, die bislang weniger positive Bildungserfahrungen gemacht haben, auch andere Motivationshindernisse und Hemmschwellen gibt, ist unstrittig. Wenn aber, wie z.Zt., die ungewohnte Lernanstrengung geleistet werden muss, das Einkommen aber das gleiche bleibt wie ohne Lernanstrengung, erwächst aus dieser Situation sicherlich keine zusätzliche Motivation.

Da aber die Sicherung des Lebensunterhalts – von Schülern der Oberklassen, von jungen Leuten in außerbetrieblicher oder Berufsausbildung, die als Ersatz für fehlende Stellen im Dualen System angeboten werden, von Arbeitslosen, die an Fortbildungen und Umschulungen teilnehmen, von Studierenden, die auf Bafög angewiesen sind – in Höhe und Notwendigkeit in den letzten Jahren immer wieder infrage gestellt wurde – und die vorausgesagten Folgen gehabt hat –, ist die Schlussfolgerung richtig:

Das jetzige System der Finanzierung lebenslangen Lernens ist wesentlich dafür verantwortlich, dass die gesetzten Ziele nicht oder nicht zufriedenstellend erreicht werden.

6. Was denkt das Volk?

Diese Unzufriedenheit zeigt sich auch in der Haltung der Bevölkerung.

Über die Frage, ob Bildung ein kostenlos jedem Menschen zur Verfügung gestelltes Gut sein soll oder ob dafür, wie für andere lebenswichtige Waren, auch ein Entgelt zu entrichten sei, herrscht im Volk keine Einigkeit. Schon die erheblichen Summen, die aus dem Privateinkommen für die Weiterbildung aufgebracht werden, zeigen, dass die gewerkschaftliche Forderung der 70er Jahre, Bildung muss für alle kostenlos sein, nicht von allen Bürgerinnen und Bürgern so ernst genommen wird. Auch die politische Bildung, die über Bildungsurlaubsveranstaltungen angeboten wird, wird nicht nur dann angenommen, wenn sie kostenlos ist.

Wie bei der Finanzierung, so besteht auch darüber, was keinesfalls anders als durch den Staat bereitgestellt werden sollte, ein deutlicher Dissens zu mancher „Beschlusslage“ politischer und gewerkschaftlicher Organisationen – mit Auswirkungen auf die Finanzierung. Zwar ist denkbar, dass zwar die Bereitstellung von Bildungsangeboten durch Privatunternehmen, Bürgerinitiativen etc. geschieht, die Finanzierung aber dennoch über staatliche Zuweisungen erfolgt. Doch ist heute jedem Bürger und jeder Bürgerin bewusst, dass die nicht-staatli-

che Bereitstellung in aller Regel mit der Entrichtung von – wenn auch nicht unbedingt kostendeckenden – Gebühren oder anderen Zahlungen verbunden ist.

So ist denn das Ergebnis einer Befragung zur „Staatsmodernisierung“ in Niedersachsen auch durchaus unter dem Gesichtspunkt zu bewerten, ob „der Staat“ alles zu finanzieren habe oder der Bürger und die Bürgerin sich auch an den Kosten beteiligen sollten. Die Fragen, die in der folgenden Tabelle ausgewertet worden sind, lauteten zum einen, durch wen derzeit bestimmte Aufgaben erbracht werden, und zum zweiten, ob bestimmte öffentlich erbrachte Leistungen auch durch private oder Bürgerinitiativen übernommen werden könnten.

Öffentliche Aufgaben – Aufgabenwahrnehmung, Zuweisung der Vollzugsverantwortung und Bereitschaft zur Übernahme öffentlicher Aufgaben in Prozent der Befragten

Aufgabenbereich	wird derzeit überwiegend erbracht		sollte erbracht werden nur durch	
	Staat	Privat	Staat	auch privat o.Bürgerini
Unterhalt v. Kindergärten	38	11	18	32
schulische Ausbildung	82	2	62	7
universitäre Ausb.	72	5	56	6
Erwachsenenbild./vhs	44	22	17	20

Quelle: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24-25/99, S.7

Die Vorstellung, im Bildungsbereich in größerem Umfang auf staatliche Organisationen verzichten zu können, ist offensichtlich höher, als es der jetzigen Verantwortungs- und Finanzierungsverteilung entspricht.

Für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung liegt eine europäische Erhebung vor, die internationale Vergleiche – und interessante Rückschlüsse – zulässt.

Über die Rolle des Staates als Finanzier herrscht auch hier keineswegs Einigkeit. Dabei zeigt sich, dass die Bundesrepublik „in der Mitte“ Europas liegt. Die Unterschiede hinsichtlich der Rolle des Staates und der Individuen ergeben ein eindeutiges Süd-Nord-Gefälle. Man geht sicherlich richtig, wenn man darin auch ein Gefälle zwischen eher katholischen gelenkten und eher protestantischen eigenverantwortlichen Kulturen sieht.

**Wer soll Ihrer Ansicht nach die Kosten für die allgemeine
und berufliche Weiterbildung aufbringen?
(in Prozentangaben, Mehrfachnennungen möglich)**

	Staat	Unternehmen	Individuen
Dänemark	60	66	44
Schweden	55	67	43
alte Bundesländer	47	49	48
neue Bundesländer	62	52	33
Frankreich	72	50	19
Griechenland	89	23	18
Spanien	86	30	15

Quelle: Eurobarometer 44.0, Oktober - November 1995

7. Was finanziert das Ausland?

Hier geht es nicht um einen vollständigen Überblick. Im Großen und Ganzen sind die Finanzierungsströme im westlichen Ausland ähnlich. Einen Vergleich haben im Rahmen eines LEONARDO-Projekts das deutsche BIBB, das dänische CARMA und das ebenfalls dänische DTI sowie das niederländische ITS und das norwegische NVI vorgelegt (Grünewald/Moraal 1998). Hier soll es deshalb nur darum gehen, wie einige europäische Staaten mit Finanzierungsmöglichkeiten umgehen, die auch in der Bundesrepublik in jüngster Zeit diskutiert, aber noch nicht, auch nicht als Modellversuche, eingeführt wurden. So kann in diesem Zusammenhang auf eine erneute Darstellung der Gebührendebatte verzichtet werden. Dazu ist das meiste (oder auch alles) gesagt.

Im Folgenden soll es um drei Formen der Bildungsfinanzierung gehen, die sich ausschließlich auf die Weiterbildung beziehen.

Bildungssparen/Bildungskonto (Großbritannien)

Die Labour-Regierung hat in ihrer Kampagne zum „Learning Age“ auch die Mobilisierung privaten Kapitals für Lernzwecke vorgesehen. Mit diesem Ziel hat sie die Idee des „Individual Learning Account“, also des persönlichen Bildungskontos in Absprache mit den Gewerkschaften und den Unternehmen vorgestellt.

In einem ersten Schritt hat sie 150 Millionen Pfund bereitgestellt. Für zunächst eine Million Briten, die sich ein solches persönliches Bildungskonto anlegen und auf dieses 25 Pfund einzahlen, werden aus dieser Summe jeweils

150 Pfund dazugelegt. Dieses Geld darf ausschließlich für (Weiter-)Bildungszwecke ausgegeben werden, dient also im Wesentlichen der Zahlung von Teilnahmegebühren.

Die Mittel wurden Anfang 1999 bereitgestellt. Die jetzt laufende Aktion dient sowohl der Werbung als auch der Überprüfung, wie Banken, Bildungseinrichtungen und Individuen damit umgehen.

In Zukunft ist geplant, dass solche Konten auch aus Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Gewerkschaften gespeist, also zum Gegenstand von Tarifverträgen gemacht werden. Der staatliche Zufinanzierungsanteil wird in jedem Fall zukünftig geringer ausfallen als bei dieser ersten Runde.

Der Vorschlag ähnelt dem deutschen „vermögenswirksamen Sparen“, wobei lediglich die Zweckbindung des Sparbetrages eindeutiger ist.

Bildungskarenz (Österreich)

Der Begriff macht bereits deutlich, dass es sich um eine österreichische Erfindung handelt. Zum Januar 1998 wurde eine entsprechende Regelung in Kraft gesetzt. Danach haben Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen der Privatwirtschaft (keine Bundesbediensteten) die Möglichkeit, sich für eine längere Zeit von der Arbeit freustellen zu lassen, um an einer Bildungsmaßnahme von mindestens 6-, höchstens 12-monatiger Dauer teilnehmen zu können, ohne dafür das Arbeitsverhältnis auflösen zu müssen (unbezahlter Bildungsurlaub). Nach weiteren drei Jahren ununterbrochener Beschäftigung entsteht ein neuer Anspruch. Der Arbeitgeber muss mit der Bildungskarenz einverstanden sein, Zeitpunkt und Dauer sind mit ihm abzusprechen.

Während der Bildungskarenz sind die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kranken- und unfallversichert. Die Karenzzeit wird aber nicht für die Pension/Rente angerechnet.

Während vergleichbare Regelungen auch in Deutschland diskutiert und in geringem Umfang verwirklicht werden, z. B. das Sabbatjahr, beinhaltet die Regelung über die Bildungskarenz eine qualitative Neuheit: Während der Bildungskarenz gibt es ein Weiterbildungsgeld von der Arbeitsverwaltung in Höhe von rd. 800 DM monatlich. Bis zu 560 DM dürfen hinzuverdient werden.

Steuerliche Abzugsmöglichkeiten von betrieblichen Weiterbildungskosten (Niederlande)

Weiterbildungskosten konnten auch in den Niederlanden wie in Deutschland als Betriebskosten bei der Steuer geltend gemacht werden und verminderten so den zu versteuernden Gewinn. Seit dem 1. Januar 1998 gilt jedoch eine zusätzliche Abzugsmöglichkeit von mindestens 20%. Damit können die Weiterbildungskosten eines Unternehmens zu 120% vom Gewinn abgezogen werden. Wenn in einem Unternehmen Weiterbildungskosten für Arbeitnehmer,

die 40 Jahre und älter sind, anfallen, erhöht sich die Abzugsmöglichkeit auf 40%, also insgesamt auf 140%.

Das Land rechnet infolge dieser Regelung mit Steuermindereinnahmen von 200 Mio. DM (235 Mio. Gulden).

8. Schlussbemerkung

Der Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung hat seine Analyse über die Gebührenpflichtigkeit und Gebührenfreiheit im deutschen Bildungsbereich wie folgt zusammengefasst:

„Die Logik der Kostenpflichtigkeit und Kostenlosigkeit von Bildung und Ausbildung erschließt sich nur über einen historischen Zugang (...). (Aus den historischen Wurzeln erwuchs ein System von Gebührenfreiheit und -pflichtigkeit, das sich nicht systematisch begründen lässt. Die Verteilung zwischen Gebührenfreiheit und -pflichtigkeit von Bildung und Ausbildung macht weder aus der Perspektive der Steuerungswirkungen von Gebühren noch aus der Perspektive der Verteilungswirkungen Sinn.“

Wie hier mit Blick auf die Gebührenfrage geurteilt wurde, so lassen sich auch andere Finanzierungsbereiche in ganz ähnlicher Weise bewerten: Die Frage, ob die gewählten Finanzierungswege mit dem angestrebten Gesamtziel und -auftrag des Bildungssystems übereinstimmen, stützend oder behindernd wirken, ist nur selten gestellt worden. Ihre Bearbeitung wurde in keinem Fall systematisch vorangetrieben und durchgeführt. Es ist nicht zuletzt dieser Unsystematik und der fehlenden Bereitschaft des Bildungssystems, sich selbst auch unter Effizienz und Effektivitätskriterien zu betrachten, zu danken, dass sich die Bildungspolitik in der Abwehr finanzpolitischer Restriktionen so schwer tut.

Zitierte Literatur

Bergner, Siegfried: Bildungsökonomische Implikationen der Organisation und Finanzierung eines Recurrent-Edusation-Konzepts für die Bundesrepublik Deutschland, Diss. Bielefeld 1988

Blanke, Bernhard; Schridde, Henning: Bürgerengagement und Aktivierender Staat. Ergebnisse einer Bürgerbefragung zur Staatsmodernisierung in Niedersachsen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24-25/99 S. 3-12

Brödel, Rainer; Gerhard, Rolf: Weiterbildungsförderung von Bund und Ländern. Gutachtliche Studie für das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Flensburg 1996

Bundesinstitut für Berufsbildung/Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung/ Institut der deutschen Wirtschaft: Lernen im Prozess der Arbeit – Ende der betrieblichen Weiterbildung? Bonn u. a. 1998

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. 15. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch HIS Hochschul-Informations-System, Bonn 1998

Färber, Gisela: Wie kann ein leistungsfähiges Bildungswesen finanziert werden? In: von Rosenblatt, Bernhard (Hrsg.): Bildung in der Wissensgesellschaft. Münster u. a. 1999, S.131-150

Grünewald, Uwe; Moraal, Dick: Kosten der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland. Ergebnisse und Anmerkungen. Berlin, Bonn 1995

Grünewald, Uwe; Moraal, Dick (Hrsg.): Modelle der Finanzierung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter und Arbeitsloser. Berlin, Bonn 1998

Heidemann, Winfried: Betriebs- und Dienstvereinbarung. Berufliche Weiterbildung. Analyse und Handlungsempfehlungen. Düsseldorf 1999

Hummelsheim, Stefan; Timmermann, Dieter: Bildungsökonomie und Finanzierung der Erwachsenenbildung/Weiterbildung, In: Knoll, Joachim H. (Hrsg.): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung. Köln 1998, S.149-163

Hummelsheim, Stefan; Timmermann, Dieter: Finanzierung der Berufsbildung in Deutschland. Finanzierungsporträt. Im Auftrag von CEDEFOP, Luxemburg 1999

Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung: Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung. Düsseldorf 1998

Sauter, Edgar: Entstehungszusammenhang und Grundkonzeption der Studie „Formen der weichen Weiterbildung“. In: BIBB/IES/IW 1998 S. 5-9

Weiß, Reinhold: Nutzen- und Kostenerfassung beim arbeitsintegrierten Lernen. In: BIBB/IES/IW 1998, S. 10-25

Wilhelmi, Hans-Herbert: Entscheidungsprozesse in der staatlichen Bildungsfinanzierung. Berlin 1977

Ausgewählte Literatur zum Thema „Finanzierung der Weiterbildung“

Allgemein

- Ballauf, H. (1998): Gekaufte Bildung. In: Erziehung und Wissenschaft, H. 11, S. 6-10
- von Bardeleben, R.; Sauter, E. (1995): Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 6, S. 32ff
- von Bardeleben, R.; Beicht, U.; Krekel, E. (1996): Individuelle Kosten und individueller Nutzen der beruflichen Weiterbildung. Bielefeld
- Beicht, U.; von Bardeleben, R.; Krekel, E. (1997): Berufliche Weiterbildung: Kosten und Nutzen der Teilnehmenden. In: Wirtschafts- und Berufserziehung, H. 4, S. 131-140
- Bergner, S.; Ehmann, C.; Gründewald, U.; Sauter, E. (1991): Länderstudien zur Finanzierung der beruflichen Bildung unter besonderer Berücksichtigung der Weiterbildung für Erwerbspersonen in Deutschland. Berlin
- Bodenhöfer, H.-J.; Riedel, M. (1998): Bildung und Wirtschaftswachstum. In: Weizsäcker, R. K. (Hrsg.): Bildung und Wirtschaftswachstum. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 258. Berlin, S. 11-47
- Brödel, R. (1997): Strukturwandel staatlicher Weiterbildungsfinanzierung. In: Brödel, R. (Hrsg.): Erwachsenenbildung in der Moderne: Diagnosen, Ansätze, Konsequenzen. Opladen, S. 160-171
- Brödel, R. (1999): Staatliche Weiterbildungsfinanzierung als erwachsenenpädagogisches Forschungsproblem. In: Derichs-Kunstmann, K. u. a. (Hrsg.): Politik, Disziplin und Profession in der Erwachsenenbildung-Beiheft zum Report. Frankfurt/M., S. 56-61
- Brödel, R.; Gerhard, R. (1996): Weiterbildungsförderung von Bund und Ländern. Gutachtliche Studie für das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie. Flensburg
- Brödel, R.; Gerhard, R. (1997): Weiterbildungsfinanzierung im Landeshaushalt Niedersachsens. Analyse ausgewählter Haushaltpläne und -rechnungen. Hannover
- Büchter, K. u. a. (1996): Wirkungen betrieblicher Weiterbildung und Arbeitspolitik. Prozessanalysen und Wirkungsforschung als Grundlage von Qualifizierungsstrategien. In: Busch, F. W. (Hrsg.): Aspekte der Bildungsforschung. Oldenburg, S. 217-236
- Buttler, F.; Tessaring, M. (1993): Humankapital als Standortfaktor. Argumente zur Bildungsdiskussion aus arbeitsmarktpolitischer Sicht. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4, S. 467-476
- CEDEFOP (Hrsg.) (1998): Was ist es wert: Ist der Nutzen von Investitionen in Humanressourcen messbar? (Themenheft). In: Berufsbildung – Europäische Zeitschrift, H. 14, S. 7-83
- Dicke, H. u. a. (1995): Der deutsche Markt für berufliche Weiterbildung. Tübingen
- Dobischat, R.; Husemann, R. (1995): Berufliche Weiterbildung als freier Markt? Regulationsanforderungen der beruflichen Weiterbildung in der Diskussion. Berlin
- Dröll, H. (1999): Weiterbildungspolitik. Politische Positionen zum vierten Bildungssektor. Ein Überblick. Bad Heilbrunn
- Gieseke, W. u. a. (1997): Evaluation der Weiterbildung. Gutachten, hrsgg. vom Landesinstitut für Schule und Weiterbildung, Soest. Boenen

Grünewald, U.; Moraal, D. (1996): Betriebliche Weiterbildung in Deutschland. Gesamtbericht. Ergebnisse aus drei empirischen Erhebungsstufen einer Unternehmensbefragung im Rahmen des EG-Aktionsprogramms FORCE, hrsgg. Vom Bundesinstitut für Berufsbildung. Bielefeld

Grünewald, U.; Moraal, D. (1999): Kosten der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland. Ergebnisse und kritische Anmerkungen. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Ökonomische Aspekte beruflicher Bildung. Bonn, S. 89-106

Herget, H.; Holzschuh, J.; Krekel, E. (1996): Was kostet und nutzt Privatpersonen die berufliche Weiterbildung? In: von Bardeleben, R. u. a. (Hrsg.): Kosten und Nutzen beruflicher Bildung. Beiheft 12 zur Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Stuttgart

Herget, H.; Krekel, E. (1996): Sozioökonomische Aspekte von Kosten und Nutzen beruflicher Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 6, S. 34-41

Hummelsheim, S.; Timmermann, D. (1998): Bildungsökonomie und Finanzierung der Erwachsenenbildung/Weiterbildung. In: Knoll, J. H. (Hrsg.): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung, Band 26. Köln, S. 149-163

Hummelsheim, S.; Timmermann, D. (1999): Finanzierung der Berufsbildung in Deutschland. Finanzierungsportrait. Luxemburg

Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (1990): Streitsache: Finanzierung der Weiterbildung. Köln

Kath, F. (1999): Finanzierungsquellen und -arten betrieblicher Bildungsarbeit. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Ökonomische Aspekte beruflicher Bildung. Bonn, S. 127-154

Kau, W. (1999): Kosten und Nutzen der beruflichen Bildung auf der mikroökonomischen Ebene. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Ökonomische Aspekte beruflicher Bildung. Bonn, S. 9-24

Klemm, K.; Hickel, R.; Welzel, S. (1999): ‚Es geht darum, den Rohstoff Bildung zu sichern‘. In: Erziehung und Wissenschaft, H. 9, S. 16-22

Klemm, K.; Welzel, S. (1998): ‚... nicht mit der Gießkanne und ohne Erfolgskontrolle ...‘. In: Erziehung und Wissenschaft, H. 11, S.12-16

Koerber, K. (1997): Entlässt die Marktorientierung Staat und Kirche aus ihrer Verantwortung für die Erwachsenenbildung? In: Evangelische Erwachsenenbildung in Bayern, H. 1, S. 13-28

Krekel, E.; Kath, F. (1999): Was ist die berufliche Bildung in Deutschland wert? Höhe der Aufwendungen und ihre Finanzierungsquellen. Bielefeld

Krug, P. (1996): Zur Perspektive der öffentlichen Verantwortung für die Weiterbildung. In: Erwachsenenbildung, H. 4, S. 162-164

Krug, P.; Otto, V. (1996): Öffentliche Mitverantwortung für die Weiterbildung. In: DVV-Magazin Volkshochschule, H. 1, S. 4-8

Meisel, K.; Rohlmann, R.; Schuldt, H.-J. (1996): Wirtschaftlichkeit in Weiterbildungseinrichtungen. Frankfurt/M.

Meueler, E. (1998): Erwachsenenbildung als Ware. In: Markert, W. (Hrsg.): Berufs- und Erwachsenenbildung zwischen Markt und Subjektbildung. Baltmannsweiler, S. 54-81

Münch, J. (Hrsg.) (1996): Ökonomie betrieblicher Bildungsarbeit. Qualität-Kosten-Evaluierung – Finanzierung. Berlin

Musgrave, R.A.; Musgrave, P.B.; Kullmer, L. (1990): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Band 1. Tübingen

Nuissl, E. (1996): Volkshochschule und öffentliche Verantwortung. In: DVV-Magazin Volkshochschule, H. 1, S. 9-13

Nuissl, E. (1997): Volkshochschulen im Spannungsfeld von Marktkonkurrenz, Wirtschaftlichkeit und politischem Selbstverständnis. In: QUEM (Hrsg.): Veränderte Anforderungen an be-

- rufliche Weiterbildungseinrichtungen in Transformationsprozessen. Berlin, S. 198-216
- Rohlmann, R. (1997): Gutachten zu den Modalitäten der staatlichen finanziellen Förderung der Erwachsenenbildung/Weiterbildung in den Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland. In: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.): Materialien zur Evaluation der Weiterbildung. Soest, S. 15-126
- Schmidt, H. (1996): Qualifizieren als Standortfaktor. In: Münch, J. (Hrsg.): Ökonomie betrieblicher Bildungsarbeit. Berlin, S. 9-29
- Schneeberger, A. (1997): Berufliche Weiterbildung als individuelle, betriebs- und volkswirtschaftliche Verantwortung. In: IBW-Mitteilungen, H. 1-2, S. 7-10
- Schneider, F.; Dreer, E. (1999): Weiterbildung als Erfolgsgarant. Vom Nutzen der Zusatzqualifikation. Wien
- Seipel, M. (1994): Weiterbildungsszene Deutschland. Studie über den Weiterbildungsmarkt in Deutschland. Bonn
- Timmermann, D. (1996): Lebenslanges Lernen-Lebenslanges Finanzieren. In: Wittwer, W. (Hrsg.): Von der Meisterschaft zur Bildungswanderschaft. Bielefeld, S. 199-223
- Timmermann, D. (1999): Gesellschaftliche Leistungen der Weiterbildung und ihr Beitrag zum Strukturwandel in NRW. Weiterbildung als Wirtschafts- und Standortfaktor. Gutachten zur Pilotstudie. Soest
- Tippelt, R. (1998): Trend zur Privatisierung der Weiterbildung. In: Durchblick, H. 1, S. 16-18
- van Lith, U. (1998): Bildungsunternehmertum, seine institutionellen Bedingungen, Finanzierung, Kosten und Nutzen der Bildung. Mülheim an der Ruhr
- Weiß, R. (1990): Strukturen der Weiterbildungsförderung. In: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Streitsache: Finanzierung der Weiterbildung. Köln, S. 13-24
- Weiß, R. (1997): Betriebliche Weiterbildung: Mehr Teilnehmer-Größere Wirtschaftlichkeit. Köln
- Weizsäcker, R.K.; Backes-Gellner, U. (1998): Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens. Berlin
- Wennemann, M. (1998): Finanzierung der Weiterbildung. In: Kaiser, A. u. a. (Hrsg.): Europa-handbuch Weiterbildung. Neuwied, S. 1-14
- Wimmer, P. (1999): Kosten und Finanzierung des Lebensbegleitenden Lernens-Offensive Aus- und Weiterbildungspolitik als Wegbereiter für optimale Lebens- und Berufschancen? In: IBW-Mitteilungen, H. 3, S. 5-7

Auf der Suche nach neuen Modellen der Weiterbildungsfinanzierung

- Adams, W. (1997): Erfahrungen mit einem funktionierenden tarifvertraglichen Finanzierungssystem. In: Berufsbildung, H. 48, S. 14-15
- Ant, M.; Kintzele, J. (1997): Neuere Reformbestrebungen. In: Kaiser, A. u.a. (Hrsg.): Europa-handbuch Weiterbildung. Neuwied, S. 1-25
- Arbeitsgemeinschaft Qualifikations-Entwicklungs-Management (1998): Formen arbeitsintegrierter Lernens. Möglichkeiten und Grenzen der Erfassbarkeit informeller Formen der betrieblichen Weiterbildung. QUEM-report, Heft 53
- Boettcher, W.; Weishaupt, H.; Weiss, M. (Hrsg.) (1997): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten. Weinheim
- CEDEFOP (Hrsg.) (1998): Berufliche Bildung – wer zahlt? Verschiedene Ansätze in Fragen der Berufsbildungsfinanzierung. (Themenheft) In: Berufsbildung – Europäische Zeitschrift, H. 13, S. 7-110
- Eger, R. (1999): Vom Verein zur GmbH. In: DVV-Magazin Volkshochschule, H. 2, S. 40-41

- Färber, G. (1999): Wie kann ein leistungsfähiges Bildungssystem finanziert werden? In: von Rosenblath, B. (Hrsg.): *Bildung in der Wissensgesellschaft*. Münster u.a., S. 131-150
- Faulstich, P.; Bayer, M.; Krohn, M. (1998): *Zukunftskonzepte der Weiterbildung. Projekte und Innovationen*. Weinheim
- Grünewald, U.; Moraal, D. (1996): *Finanzierungsmodelle. Finanzierung der Weiterbildung von Beschäftigten und Arbeitslosen und die Rolle der Sozialpartner in diesem Bereich*. Berlin
- Grünewald, U.; Moraal, D. (1998): *Modelle zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter und Arbeitsloser. Dokumentation eines LEONARDO-Projektes mit Beteiligung von Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Norwegen*. Bielefeld
- Hovestadt, G. (1999): Empfehlungen zur Bildungsfinanzierung. In: *Die Mitbestimmung*, H. 4, S. 18-19
- Hovestadt, G. (Bearb.); Hans-Böckler-Stiftung. Sachverständigenrat Bildung (Hrsg.) (1998): *Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung*. Düsseldorf
- IWD (Hrsg.): *Aufbruch zu neuen Ufern. Bildungsfinanzierung (1999)*. Ausgabe 7, (<http://www.iw-koeln.de>)
- Klemm, K. (1998): Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung. In: *Gewerkschaftliche Bildungspolitik*, H. 11-12, S. 11-14
- OECD (1996): *Lifelong Learning for All. Meeting of the Education Committee at Ministerial Level, 16-17 January 1996*. Paris
- Otto, V. (1998): Neue Grundlage für das lebensbegleitende Lernen. Bundestags-Drucksache 13-19814: *Weiterbildung als vierter Bildungsbereich*. In: *DVV-Magazin Volkshochschule*, H. 3, S. 26-28
- Schütze, H.G. (1996): Paid Educational Leave Through Legislation and Collective Bargaining. In: Tuijnman, A. (Hrsg.): *International Encyclopedia of Adult Education and Training*. Paris, S. 303-310
- Schuldt, H.-J. (1998): Vom Umgang mit ökonomischer Rationalität in öffentlichen Bildungseinrichtungen. Einige Wirkungen des Neuen Steuerungsmodells. In: *Hessische Blätter für Volksbildung*, H. 1, S. 6-18
- Thöne, U. (1998): Kuckucksei im Nest der GEW. In: *Erziehung und Wissenschaft*, H. 11, S. 17-18
- Timmermann, D. (1996): Financing Lifelong Learning. In: Tuijnman, A. (Hrsg.): *International Encyclopedia of Adult Education and Training*. Paris, S. 300-303
- Willke, H. (1997): *Supervision des Staates*. Frankfurt/M.

Chancengleichheit und Weiterbildungsfinanzierung

- Berninger, M. u.a. (1999): Eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit. In: *Die Mitbestimmung*, H. 4, S. 12-17
- McMahon, W.; Geske, T. (Hrsg.) (1982): *Financing Education. Overcoming Inefficiency and Inequity*. Chicago, London
- OECD (1997): *Education and Equity in OECD Countries*. Paris
- O'Neill, D. (1995): Education and Income Growth: Implications for Cross-Country Inequality. In: *Journal of Political Economy*, H. 103, S. 1289-1301
- Paquette, J. (1998): Equity in Educational Policy: A Priority in Transformation or in Trouble?. In: *Journal for Educational Policy*, H. 1, S. 41-61
- Steele, T. (1999): Access, but not as we know it. Education for all, regardless of age, gender, race ... but what about cash? In: *Adult Learning*, H. 7, S. 22-24
- Strunk, G. (1996): *Vom Verschwinden der Bildungsdimension aus der Weiterbildung*. Anmer-

kungen zu Tendenzen und Folgen der aktuellen Weiterbildungspolitik. In: *Erwachsenenbildung*, H. 4, S. 169-172

Suenker, H.; Timmermann, D.; Kolbe, F. (Hrsg.) (1994): *Bildung, Gesellschaft, soziale Ungleichheit. Internationale Beiträge zur Bildungssoziologie und Bildungstheorie*. Frankfurt/M.

Internationale Perspektiven der Weiterbildungsfinanzierung

Aebi, D. (1997): Markt und Staat mit klarer Aufgabenteilung. Weiterbildung in der Schweiz. In: *Grundlagen der Weiterbildung*, H. 3, S. 131-133

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1997): *Jobrotation: en introduktion: Dansk, Deutsch, English, Français*. Kopenhagen

Aventur, F.; Campo, C.; Möbus, M. (1999): Les facteurs de développement de la formation continue dans L'Europe des Quinze. In: CEREQ (Centre d'études et de recherches sur les qualifications) Bref n°150

Churchill, A. (1997): Flexibility and Funding. In: *Adults Learning*, H. 8, S. 246

Department for Education and Employment (1998): *The Learning Age-a Renaissance for a new Britain, presented to Parliament by the Secretary of State for Education and Employment by Command of her Majesty*. London

Drexel, I. (1996): Kosten und Nutzen unterschiedlicher Weiterbildungssysteme: Schlaglichter und offene Fragen aus international vergleichender Perspektive. In: von Bardeleben, R. (Hrsg.): *Kosten und Nutzen beruflicher Bildung*. In: Beiheft 12 der Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Stuttgart, S. 42-54

Healy, T. (1997): Lifelong Learning for All-International Experience and Comparisons. In: *Lifelong Learning in Europe*, H. 3, S. 170-177

Hummelsheim, S.; Timmermann, D. (1995): Vergleichende Darstellung der Finanzierung der Bildungssysteme mit Schwerpunkt Weiterbildung in Deutschland, Großbritannien und Frankreich. In: *Grundlagen der Weiterbildung*, H. 5, S. 259-264

Märja, T. (1999): *Financial Aspects of Continuing Education*. In: Kaiser, A. u. a.: *Europahandbuch Weiterbildung*. Neuwied, S.1-2

McNair, S. (1997): Bids, Budgets and Liberal Education. In: *Adults Learning*, H. 9, S. 247-248

OECD (1998): *Human Capital Investment: An International Comparison*. Paris

Ofner, F.; Wimmer, P. (1998): OECD-Studie zur Finanzierung des Lebensbegleitenden Lernens. Österreichischer Länderbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten. O. O.

Robertson, D. (1998): Radically Altering Society. In: *Adults Learning*, H. 9, S. 6-8

Robin, J.-Y. (1997): Die Weiterbildung in Frankreich: Aktuelle Angaben und Zukunftsperspektiven. In: Kaiser, A. u. a.: *Europahandbuch Weiterbildung*, Teil A, 40.30.110. Neuwied, S.1-30

Sirelius, E.-I. (1997): Study Vouchers in Use in Finland. In: *Lifelong Learning in Europe*, H. 2, S. 120

Tapper, T. (1997): *Fee-Paying Schools and Educational Change in Britain: Between the State and the Marketplace*. London

Thomson, A. (1996): Labour and Individual Learning Accounts: Let's keep talking. In: *Adults Learning* 8, 1, S.19-20

Wiedemair, M. (1998): Nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung in Österreich. In: *Grundlagen der Weiterbildung*, H. 5, S. 213-126

Diskussion vor 1990

- Becker, G. S. (1975): Human Capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education. London, New York
- Brinkmann, G. (1985): Probleme der Bildungsfinanzierung. Berlin
- Edding, F. u. a. (Hrsg.) (1974): Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung. Göttingen
- Kuhlenkamp, D.; Schütze, H. G. (1982): Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung. Frankfurt/M. u. a.
- Levin, H.; Schütze, H.-G. (1983): Financing Recurrent Education. Beverly Hills u. a.
- Mattern, C. (1979): Bildungsfinanzierung: Probleme und neue Ansätze. Frankfurt/M.
- McMahon, W.; Geske, T. (Hrsg.) (1982): Financing Education. Overcoming Inefficiency and Inequity. Chicago u. a.
- Nuissl, E.; Schöler, B. (1983): Staatliche Förderung in der Weiterbildung. Heidelberg
- Timmermann, D. (1985): Bildungsmärkte oder Bildungsplanung. Eine kritische Auseinandersetzung mit zwei alternativen Steuerungssystemen und ihren Implikationen für das Bildungssystem. Studienmaterial. Mannheim

Statistiken, Berichte, Übersichten

- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (1996): Berichtssystem Weiterbildung VI. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn (*Langzeitstudie seit 1979 zur Entwicklung der Weiterbildungsteilnahme*)
- BLK-Bildungsfinanzbericht (1996/1997): Ausgaben der Gebietskörperschaften für Bildung und Wissenschaft in den Jahren 1996 (Soll und Ist) und 1997 (Soll) mit Eckwerten für 1998 und Zeitreihen ab 1975 auf der Datenbasis der Haushaltsstatistik und den Meldungen des Statistischen Bundesamtes. Bonn
- Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten. Bonn (*jährlich*)
- Bundesanstalt für Arbeit: Geschäftsbericht. Nürnberg (*jährlich*)
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.): Berufsbildungsbericht. Bonn (*jährlich*)
- Deutsches Institut für Erwachsenenbildung: Volkshochschulstatistik. Frankfurt/M. (*jährlich*)
- Europäische Kommission (1997): Schlüsselzahlen zur Berufsbildung in der Europäischen Union. Luxemburg
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (1997): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in der Europäischen Union. Bonn
- Statistisches Bundesamt: Bildung im Zahlenspiegel. Wiesbaden (*jährlich*)
- Statistisches Bundesamt: Stichprobenerhebung über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt (Mikrozensus-Befragung): Mit einem Fragenkomplex zum Weiterbildungsverhalten. Wiesbaden

Anhang 4

Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Jutta Ahlborn, Frankfurt/M.

Carolin Balzer, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Frankfurt/M.

Mechthild Bayer, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt/M.

Lt.MR Gerfried Beck, Kultusministerium Baden-Württemberg, Stuttgart

Georg Behse, Evangelische Landesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung NRW, Soest

Daniel J. Berger, Universität Witten/Herdecke

Dr. Siegfried Bergner, Trägergemeinschaft der Länder, Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Peter Bräuer, Verband Sächsischer Bildungsinstitute, Leipzig

Prof. Dr. Rainer Brödel, Universität Flensburg

Lothar Bruckmeier, Kultusministerium Bayern, München

Axel Brückom, Technische Universität Chemnitz

Frank Buechin, FACT GmbH, Köln

Franz Corcilus, Neue Arbeit Saar, Saarbrücken

Kay Cheesman, The Link Group Conway House, Gloucester

Rainer Christ, Evangelische Landesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung Rheinland-Pfalz, Mainz

Dr. Hajo Dröll, Frankfurt/M.

Dr. Christoph Ehmann, Berlin

Helmut Felix Friedrich, Deutsches Institut für Fernstudien, Tübingen

Dr. Christiane Fischer, Zentrale für Fernstudien, Koblenz

Dr. Georg Fischer, Landesarbeitsgemeinschaft Andere Weiterbildung, Schefflenz

Jens Flammann, FDP Bremen

Eva Gebhard, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Ulrich Geisler, Institut für berufliche Bildung und Weiterbildung, Göttingen

Gerd Görisch, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn

Anke Hanft, Universität Koblenz-Landau

Silvia Hanschur, Philipps-Universität Marburg

Helga Haas-Rietschel, Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt/M.

Heike-Franziska Haury, Büro Benninger, MdB, Bündnis 90/Die Grünen, Berlin

Dr. Ursula Herdt, Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt/M.

Jürgen Heinen-Tenrich, Landesverband der Volkshochschule Niedersachsen, Hannover

Dr. Robert Helmrich, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bonn

Stefan Hummelsheim, Fakultät für Pädagogik Universität Bielefeld

Folkmar Kath, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn

Prof. Dr. Klaus Klemm, Universität Essen

Christine Knauf, Hessischer Rundfunk-Bildungsprogramm, Frankfurt/M.

Gerd Köhler, Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt/M.

Martin Köhler, Fortbildungsakademie der Wirtschaft, Dortmund

Dr. Peter Krug, Ministerium f. Bildung, Wissenschaft u. Weiterbildung Rheinland Pfalz, Mainz

Felicitas von Küchler, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Frankfurt/M.

Prof. Dr. Detlef Kuhlenskamp, Zentrum für Weiterbildung Universität Bremen

Manfred Laske, Verband Sächsischer Bildungsinstitute, Leipzig

Klaus Luther, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn

Bernhard Marohn, Bundesverband Deutscher Privatschulen, Frankfurt/M.

Dr. Klaus Meisel, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Frankfurt/M.

Prof. Dr. Wolfgang Nahrstedt, Universität Bielefeld

Matthias Naumann, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Peter Neu, Landesarbeitsgemeinschaft für Katholische Erwachsenenbildung, Köln

Prof. Dr. Ekkehard Nuissl von Rein, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Frankfurt/M.

Dr. Susanne Offenbartl, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Frankfurt/M.

Dr. Volker Otto, Deutscher Volkshochschul-Verband, Bonn

Klaus Pehl, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Frankfurt/M.

Manfred Peter, Verband Sächsischer Bildungsinstitute, Leipzig

Antje von Rein, Hamburger Volkshochschule

Harald Ressel, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin

Robert Richter, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Frankfurt/M.

Dr. Rudi Rohlmann, Hessische Blätter für Volksbildung, Frankfurt/M.

Uwe Rohwedder, Bund-Länder-Kommission, Arbeitsstab „Forum Bildung“, Bonn

Steffen Rothfuß, Pädagogik Student, Universität Frankfurt/M.

Franz Josef Schatz, Berufsbildungswerk, Erkrath

Prof. Dr. Christiane Schiersmann, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Gabriele Schneidewind, Landesarbeitsgemeinschaft für Politische Bildung Rheinland-Pfalz, Arbeit und Leben, Mainz

Dr. Heinrich Schneider, Volkshochschule Stuttgart

Ingrid Schöll, Volkshochschule, Stadtverband Saarbrücken

Hans-Jochen Schuldt, Behörde für Schule Jugend und Berufsbildung, Hamburg

Andreas Seiverth, Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung, Karlsruhe

Wolfgang Seitter, Universität Frankfurt/M.

Dr. Madhu Singh, UNESCO Institut für Pädagogik, Hamburg

Hans-Jürgen Sperl, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn

Prof. Dr. Hans Tietgens, Eschborn

Prof. Dr. Dieter Timmermann, Universität Bielefeld – Fakultät für Pädagogik

Prof. Dr. Rudolf Tippelt, Universität München

Anette Trossehl, Volkshochschule Hagen

Dr. Hansjörg Tuguntke, Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport, Berlin

Angela Venth, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Frankfurt/M.

Prof. Dr. Reinhold Weiß, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln

Sven-Åge Westphalen, European Centre for the Development of Vocational Training, Tesseloniki

Simon Wilson, Department für Education and Employment, Welwyn

Ursula Wohlfahrt, Landesinstitut für Schule und Weiterbildung, Soest

Bernhard S.T. Wolf, Hessischer Volkshochschulverband, Frankfurt/M.