

Modelle zur Finanzierung lebenslangen Lernens

► Die Entwicklung eines kohärenten Systems lebenslangen Lernens ist eng mit der Frage seiner Finanzierbarkeit verknüpft.

Die Bundesministerin für Bildung und Forschung hat im Oktober 2001 die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ eingesetzt. Aufgabe der Kommission ist es, Finanzierungsvorschläge zu entwickeln, die ein größeres Ressourcenaufkommen als bisher für lebenslanges Lernen erschließen und die Kosten lebenslanger Bildungsanstrengungen so verteilen, dass möglichst viele Menschen und Betriebe Nutzen ziehen können. Eine Durchsicht der wichtigsten Modelle zur Finanzierung lebenslangen Lernens zeigt, dass lebenslanges Lernen auf ganz unterschiedliche Art finanziert werden kann. Im Folgenden werden mit Bildungskonten, Bildungsfonds und Bildungsgutscheinen ausgewählte Modelle der Bildungsfinanzierung in ihren Grundzügen vorgestellt.¹

Die Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ übergab im Juni 2002 der Bundesministerin für Bildung und Forschung Edelgard Bulmahn ihren Zwischenbericht.² Darin hat sie die bestehenden Strukturen der Weiterbildungslandschaft in Deutschland und ihre Dynamik im Hinblick auf Angebot, Nachfrage, Beteiligung und Finanzierung mit ihren Stärken und Schwächen untersucht sowie Anreize und alternative Instrumente zur Förderung und Finanzierung Lebenslangen Lernens dargestellt.

Ein weiter Finanzierungsbegriff

Bei ihrer Suche nach Anreiz- und Finanzierungsalternativen legt die Expertenkommission einen weiten Finanzierungs- und Ressourcenbegriff zugrunde. Eine moderne Sichtweise erweitert den Finanzierungsbegriff über bloße Geldbeschaffung hinaus auf die Herstellung der Verfügbarkeit (Macht) über Ressourcen.³ Als Ressourcen sind alle Güter, Dienstleistungen und Institutionen gefasst, auf die ein lernendes Subjekt oder eine Organisation direkt oder indirekt zurückgreifen kann und welche Einfluss auf das individuelle Lernen haben. Die Kommission unterscheidet vier Gruppen von Ressourcen: psychische Ressourcen, institutionelle Ressourcen, Zeitressourcen sowie monetäre Ressourcen.

- *Psychische Ressourcen* sind von Bedeutung, wenn Menschen und insbesondere bisher unterrepräsentierte gesellschaftliche Gruppen für das Lebenslange Lernen gewonnen werden sollen. Dazu bedarf es der Herstellung und Stabilisierung von anhaltender Lernmotivation, deren Grundstein in familiärer Erziehung und frühen Bildungsphasen gelegt wird. Sie kann und soll durch Schaffung anregungsreicher Lernumgebung und lernförderlicher Arbeitsumgebung wieder erweckt und aufrechterhalten werden.



DIETER TIMMERMANN u.a.*
Prof. Dr., Vorsitzender der Expertenkommission Lebenslanges Lernen, Universität Bielefeld

- *Institutionellen Ressourcen* (z. B. Zertifikate, die Lernresultate bzw. erworbene Qualifikationen signalisieren, oder gesetzliche bzw. tarifvertragliche Regelungen auf den Arbeits- und Gütermärkten) wird Steuerungswirkung im Hinblick auf die Förderung lebenslangen Lernens unterstellt. Andere Beispiele sind Qualitätsstandards und Sicherungsmaßnahmen, welche Qualifizierung als notwendiges Nebenprodukt wirtschaftlichen Handelns einfordern. So ist z. B. ist der Zugang zu bestimmten Tätigkeiten vom Nachweis bestimmter Qualifikationen abhängig (Arzt, Anwalt, Schornsteinfeger u. a.), ebenso wie der Verbleib in bestimmten Tätigkeiten von kontinuierlichem Weiterlernen abhängt. Wirtschaftsorganisationen, die unter derartigen oder vergleichbaren Bedingungen die Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen steigern wollen, müssen auch die Qualifikationen der Produzenten entsprechend steigern.

Bildungskonten sollen die private Mittelaufbringung für Bildungszwecke stimulieren und ergänzen sowie eine höhere Bildungsbeteiligung entfachen. Der Grundidee zufolge verfügt jedes Individuum über ein Bildungskonto, auf dem Geld oder Zeit angespart und bei Bildungsbedarf abgezogen werden kann.

Derzeit wird über die Neuorganisation des Verhältnisses von Arbeitszeit, Freizeit und Lernzeit intensiv diskutiert. Lernzeitkonten scheinen eine attraktive institutionelle Lösung zu sein⁴, insbesondere wenn sie an bereits eingeführte Arbeitszeitkonten und bestehende Weiterbildungsansprüche anknüpfen.⁵ Sie bieten die Möglichkeit, vom Verfall bedrohte Arbeitszeitguthaben zu erhalten und für die berufliche Weiterbildung zu nutzen. Auch bereits erworbene Ansprüche auf Weiterbildungszeiten (z. B. aus Bildungsurlaubsgesetzen) können auf Lernzeitkonten transferiert werden.

- Lernen beansprucht Zeit. Bei der Gestaltung von Finanzierungsarrangements für lebenslanges Lernen geht es u. a. um die *Verteilung von Lernzeiten* über die gesamte Lebensphase und darum, ob Lernen in der Arbeitszeit oder in der Freizeit stattfindet.

Derzeit wird über die Neuorganisation des Verhältnisses von Arbeitszeit, Freizeit und Lernzeit intensiv diskutiert. Lernzeitkonten scheinen eine attraktive institutionelle Lösung zu sein⁴, insbesondere wenn sie an bereits eingeführte Arbeitszeitkonten und bestehende Weiterbildungsansprüche anknüpfen.⁵ Sie bieten die Möglichkeit, vom Verfall bedrohte Arbeitszeitguthaben zu erhalten und für die berufliche Weiterbildung zu nutzen. Auch bereits erworbene Ansprüche auf Weiterbildungszeiten (z. B. aus Bildungsurlaubsgesetzen) können auf Lernzeitkonten transferiert werden.

- Das Kernproblem der Förderung lebenslangen Lernens dürfte jedoch in der Verfügbarkeit über *monetäre Ressourcen* liegen. Daher werden im Folgenden monetäre Modelle ausführlicher dargestellt. Die Darstellung der

Finanzierungsinstrumente konzentriert sich auf Bildungskonten, Bildungsfonds und Bildungsgutscheine, Lösungsvarianten, die zurzeit in unterschiedlichen „Milieus“ Hochkonjunktur haben.⁶

Bildungskonten

ENTSTEHUNGSKONTEXT UND BEGRIFFLICHE ABGRENZUNG

Bildungskonten sind ein relativ neues Instrument zur Finanzierung von Bildung im Allgemeinen und von lebenslangem Lernen im Besonderen. Seit Mitte der 90er Jahre haben verschiedene europäische Länder Modellversuche mit Bildungskonten als Finanzierungsinstrument für lebenslanges Lernen begonnen, wobei kollektive oder individuelle Varianten unterschieden werden können.⁷

Fonds nehmen die Form kollektiver Kontenmodelle an, wenn den Einzahlungen auf die Konten, welche durch Individuen, Betriebe oder den Staat getätigt werden, keine individuellen Entnahmeansprüche in Höhe der geleisteten Einzahlungen gegenüberstehen. Bei Fonds, die nach dem Modell individueller Konten gestaltet sind, können hingegen Entnahmen (für Zwecke des lebenslangen Lernens) in Höhe der getätigten Einzahlungen vorgenommen werden. Bildungskonten können danach unterschieden werden, in welchen Verrechnungseinheiten Guthaben oder Verbindlichkeiten abgebildet werden. Lernzeitkonten sind insofern ein Sonderfall von Bildungskonten, als die Verrechnung von Guthaben und Verbindlichkeiten in Form von (Lern-) Zeiten erfolgt. Im Falle monetärer Konten erfolgt die Verrechnung von Einzahlungen, Entnahmen, Guthaben und Verbindlichkeiten in Geldeinheiten.

ZIELSETZUNG UND GRUNDZÜGE

Bildungskonten können verschiedenen, i. d. R. komplementären Zielsetzungen dienen. Sie sollen erstens die private Mittelaufbringung für Bildungszwecke kanalisieren und stimulieren. Sie können zweitens durch Zuschüsse seitens des Staates oder des Arbeitgebers ergänzt werden, um für das Individuum den Spar- und Lernerreiz zu erhöhen. Diese Zuschüsse werden allerdings nur gewährt, wenn auch individuelle Einzahlungen auf die Konten erfolgen. Drittens kann mit den Konten eine höhere Bildungsbeteiligung insgesamt angestrebt werden. Und viertens sollen durch öffentliche, an aktive Bildungsteilnahme gebundene Einzahlungen auf die Bildungskonten für die Individuen aus bestimmten, bislang unterrepräsentierten Milieus Anreize geschaffen werden, ihre Bildungsbeteiligung zu erhöhen. Denkbar ist fünftens, dass die Konten in begrenztem Maße auch mit Bildungsdarlehen belastet werden können. Der Grundidee nach verfügt jedes Individuum über ein Bil-

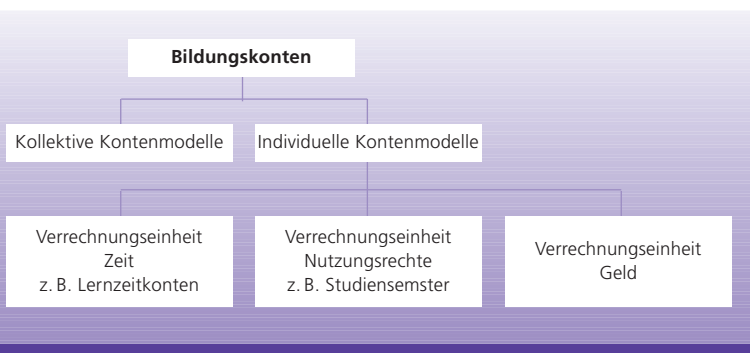


Abbildung 1 **Übersicht über Bildungskonten** Quelle: Eigene Darstellung

dungskonto, auf dem Geld oder Zeit angespart und bei Bildungsbedarf abgezogen werden kann. Je nach Ausgestaltung können Bildungskonten ausschließlich durch die Individuen oder zusätzlich vom Staat oder von Dritten, z. B. von Unternehmen, aufgefüllt werden. Von der beabsichtigten Konzeption und daraus abgeleitet von der Höhe der Einzahlungen und akkumulierbaren Guthaben hängt ab, ob die Guthaben auf den Bildungskonten zur Finanzierung der Bildungszeiten bzw. des Lebensunterhalts und/oder des Bildungsangebots (der Bildungsmaßnahmen) verwendet werden können. Unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung ist allen individuellen Bildungskontenmodellen gemeinsam, dass sie auf der Nachfrageseite ansetzen, indem sie voraussetzen, dass die Individuen über die Verwendung ihrer Guthaben autonom entscheiden. Insofern können individuelle Bildungskonten als ein Instrument der *nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung* und der Stärkung der Nachfrager (Empowerment) charakterisiert werden.

ERWARTETE VORTEILE

Da die Modelle individueller Bildungskonten auf die nachfrageseitige Finanzierung setzen, können sie auf die Vorteile der Nachfragesteuerung vertrauen. Es geht insbesondere um die Erwartung, dass ein bedarfsgerechtes Bildungsangebot hervorgebracht wird und diejenigen Bildungsanbieter am Markt bestehen bleiben, die für die Nachfrage attraktiv sind. Indem die Anbieter miteinander um Nachfrager und Kaufkraft konkurrieren müssen, werden sie auf die Effizienz der Bereitstellung der Angebote besonders scharf zu achten haben: Erhöhung des Finanzierungs- und Maßnahmenvolumens für Lebenslanges Lernen, Steigerung der allgemeinen und milieuspezifischen Teilnahme am Lebenslangen Lernen. Insbesondere seitens der Belegschaft von kleinen und mittleren Unternehmen werden auch bessere Abstimmung von Angeboten an und Nachfrage nach Lebenslangem Lernen sowie höhere Effizienz der Bereitstellung der Angebote in Aussicht gestellt. Seit Mitte der 90er Jahre gibt es erste Erfahrungen mit Kontenmodellen in Form individueller Bildungskonten in England, Schweden und den Niederlanden, die allerdings recht begrenzt und nicht repräsentativ sind. (Zu den Erfahrungen – auch aus europäischer Sicht – vgl. den Beitrag von Schmid und Bruttel in diesem Heft; die Red.)

Bildungsfonds

ENTSTEHUNGSKONTEXT

Fondsfinanzierungsmodelle sind seit dem Abschlussbericht der Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung“ (Edding-Kommission) im Jahre 1974 in unterschiedlichen Aufmerksamkeitsszyklen in der wissenschaftlichen und politi-

schen Diskussion, und zwar mit Bezug auf die betriebliche Ausbildung im Rahmen des dualen Systems. Die Sachverständigenkommission stellte folgende Thesen über die systemimmanenten allokativen Funktionsschwächen der Finanzierung betrieblicher Ausbildung zur Diskussion.⁸

- These der Wettbewerbsverzerrungen
- These der Unterinvestition
- These der Konjunkturabhängigkeit
- These der Qualitätsstreuung
- These der Fehlstrukturierung
- These der individuellen Chancenungleichheit.

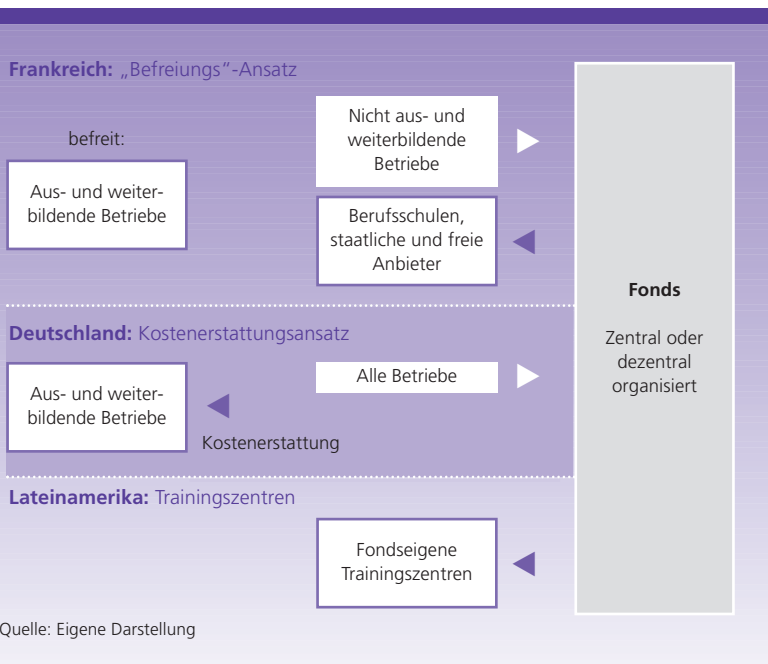
Diese damals behaupteten und plausibel erscheinenden Funktionsschwächen haben immer wieder die Suche nach alternativen Finanzierungsweisen der einzelbetrieblichen Aus- und Weiterbildung befördert. Die Edding-Kommission selbst hatte eine Ablösung des einzelbetrieblichen Finanzierungsmodus durch eine dauerhafte und zentral organisierte betriebliche Fondslösung vorgeschlagen. Seit mehr als 30 Jahren werden Fondsmodelle diskutiert, die versuchen, die Kritik an früheren Modellen durch immer „genauere Detaillösungen“ zu vermeiden. Gleichwohl stehen sich die gesellschaftlichen Akteure in Deutschland – insbesondere Arbeitgeber und Gewerkschaften – bislang unversöhnlich gegenüber, da stets die gleichen Pro- und Contra-Argumente gegeneinander ins Feld geführt werden. Da aber Fondslösungen nicht nur im nationalen Kontext diskutiert werden⁹, sondern auch z. B. in Frankreich sowie in allen lateinamerikanischen Ländern in unterschiedlichen Varianten (z. T. seit 1948) praktiziert werden, lohnt ein Blick.

GRUNDZÜGE DER FONDSFINANZIERUNG

Fonds sollen die Finanzierung von Bildung dadurch gewährleisten, dass einem oder mehreren Finanziers nach festgelegten Regeln und Kriterien periodisch Finanzmittel entzogen und den aus- und weiterbildenden Träger nach vorgeschriebenen Maßstäben zugeteilt werden.¹⁰ Bei Fonds handelt es sich also um kollektive Finanzierungsinstrumente von Umlagen und Vergaben, wobei die Umlagen als kollektive Erhebungsform der finanziellen Mittel und Fonds als Managementeinheiten der Erhebung und Vergabe der Mittel aufgefasst werden. Fonds können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein: So können Fondszuflüsse entweder durch Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerumlagen oder durch Zuschüsse der öffentlichen Haushalte, aber auch durch deren beliebige Kombination finanziert werden. Die Verfassungsstruktur der Fonds kann gesetzlich verankert, tarifvertraglich zwischen den Tarifpartnern ausgehandelt oder Ergebnis freiwilliger unternehmerischer Selbstverpflichtung sein. Die Entscheidungsgremien der Fonds können sich –

Fondsfinanzierungslösungen entziehen einem oder mehreren Finanziers nach festgelegten Kriterien kollektiv und periodisch Finanzmittel und teilen sie den aus- und weiterbildenden Einrichtungen nach festgeschriebenen Kriterien zu.

Abbildung 2 Grundlegende Funktionsweise einer Fondsfinanzierung



in Abhängigkeit von der Verfassungsstruktur – aus Arbeitgebern, Gewerkschaften oder staatlichen Interessenvertretern zusammensetzen. Sie können paritätisch (z. B. drittelparitätisch) oder nicht paritätisch (z. B. Stimmenmehrheit bei den Arbeitgebern) besetzt sein. Fonds können nach ihren Wirkungsbereichen in Zentralfonds oder Partialfonds, die ihre Finanzierungsregularien auf eine Region, eine Branche, einen Beruf oder eine Berufsgruppe beziehen, unterschieden werden. Sie können dauerhaft oder temporär, d. h. bei Eintreffen von definierten Tatbeständen, tätig werden. Bemessungsgrundlage der Umlage können die Bruttolohn- und Gehaltssumme, der Gewinn, die Bruttowertschöpfung oder der Umsatz sein. Sie können schließlich nach Art der Vergabemodalitäten unterschieden werden. So steht neben der französischen Lösung, welche Unternehmen, die in Erfüllung bestimmter Kriterien und Standards selber aus- oder weiterbilden, von der Umlage befreien, die lateinamerikanische Lösung, die alle Unternehmen des Einzugsbereichs der Fonds zu Umlagen verpflichtet und es den Fonds selber überlässt, Aus- und Weiterbildungsangebote (Training Centers) zu unterhalten. Schließlich ging die von der Edding-Kommission angedachte Lösung von der Erstattung der Aus- und Weiterbildungskosten der Betriebe aus.

ERWARTETE VORTEILE

Ausgehend von der Kritik an der einzelbetrieblichen Finanzierung werden von einer Fondsfinanzierung folgende Vorteile in Aussicht gestellt:

- *These des Lastenausgleichs*
Zwischen bildungsaktiven und bildungspassiven Betrieben

werde ein gerechter Lastenausgleich hergestellt; dies wirke der Unterinvestitionsgefahr entgegen.

- *These der Bedarfsdeckung*
Eine individuelle und volkswirtschaftliche Deckung des Qualifizierungsbedarfs werde unter Berücksichtigung des langfristig erforderlichen Qualifikationsniveaus durch ein auswahlfähiges Angebot an betrieblichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen gewährleistet.
- *These der Qualitätsverbesserung*
Eine Anhebung der Qualität betrieblicher Aus- und Weiterbildung werde durch die Orientierung an Mindeststandards stimuliert und kontrolliert.
- *These der Konjunkturunabhängigkeit*
Ein ausreichend hohes Mittelvolumen könne unabhängig von der wirtschaftlichen Struktur einer Region und der jeweiligen konjunkturellen Konstellation aufgebracht und bei Bedarf antizyklisch verwendet werden.

- *These der volkswirtschaftlichen Rationalität*
Eine kollektiv geführte Fondsorganisation relativiere die einzelbetrieblichen Interessen und fördere die gesamtwirtschaftliche Rationalität und Sorge damit für eine gleichberechtigte Mitverantwortung und Mitgestaltung aller von beruflichen Bildungsentscheidungen Betroffenen.

EMPIRISCHE ERFAHRUNGEN

Die Fondsfinanzierung ist kein systemfremdes Element der deutschen Berufsbildungsfinanzierung.¹¹ So werden aus Arbeitgeberumlagen seit Anfang der 70er Jahre in den Tarifbereichen der Bauwirtschaft (seit 1976), des Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerks (seit 1977) sowie des Dachdeckerhandwerks (seit 1979) Partialfondslösungen auf tarifvertraglicher Basis praktiziert. Seit den 90er Jahren werden im Gerüstbaugewerbe (seit 1990) und in der Textil- und Bekleidungsindustrie (seit 1997) jeweils für den Bereich der Aus- und Weiterbildung Tariffondssysteme umgesetzt. Daneben gibt es die Ausgleichskassen des Schornsteinfegerhandwerks (seit 1969). Schließlich muss die Pflichtabgabe der Betriebe an die Kammern als eine Form der Fondsfinanzierung angesehen werden, und es wird häufig übersehen, dass die gesamte SGB-III-Finanzierung der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen und für von Arbeitslosigkeit bedrohte Erwerbstätige eine Zentralfondsfinanzierung darstellt.

Bezüglich der internationalen Erfahrungen mit Fondssystemen sind folgende Aspekte auffällig: In Frankreich existieren seit den 70er Jahren auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern gesetzliche Aus- und Weiterbildungsfonds auf Branchenebene. Dabei sind die Fonds paritätisch mit Vertretern von Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzt. Die Fonds verwalten jedoch nicht

nur die Finanzmittel, sondern sie bieten darüber hinaus auch Beratung hinsichtlich des betrieblichen Qualifizierungsbedarfs an. Ferner werden seit den 40er Jahren in verschiedenen lateinamerikanischen Staaten, seit 1977 in Dänemark und seit dem Jahr 2000 auch in Belgien von den Unternehmen ähnliche, auf Basis der Lohnsumme festgelegte Abgaben erhoben.

Bildungsgutscheine

ENTSTEHUNGSKONTEXT

Der Vorschlag, über Gutscheine einen direkten Bezug zwischen öffentlichen Mitteln und der individuellen Inanspruchnahme von Bildungsangeboten herzustellen, geht auf Milton Friedman zurück, der in den 50er Jahren die Einführung von Bildungsgutscheinen für die Finanzierung von Segmenten des amerikanischen Bildungswesens vorgeschlagen hatte. Die Entwicklung der Bildungsgutschein-idee ist eng mit der Kritik an der bestehenden staatlichen angebotsseitigen Bildungsfinanzierung verbunden. Die wichtigsten von verschiedener Seite vorgetragenen Kritikpunkte gegen die staatlichen Entscheidungs- und Steuerungsmechanismen sind folgende¹²:

- Wählerunwissenheit
- Kursichtigkeit politischer Entscheidungen
- Dominanz spezifischer politischer Interessen
- Fehlende Anreize für effizientes Handeln
- Reflexions- und Informationsdefizit über Kundenpräferenzen
- Politische Handlungs- und Entscheidungslags der Politiker
- Informationelle, legitimatorische und finanzielle Handlungsrestriktionen der Politiker.

GRUNDZÜGE DER FINANZIERUNG

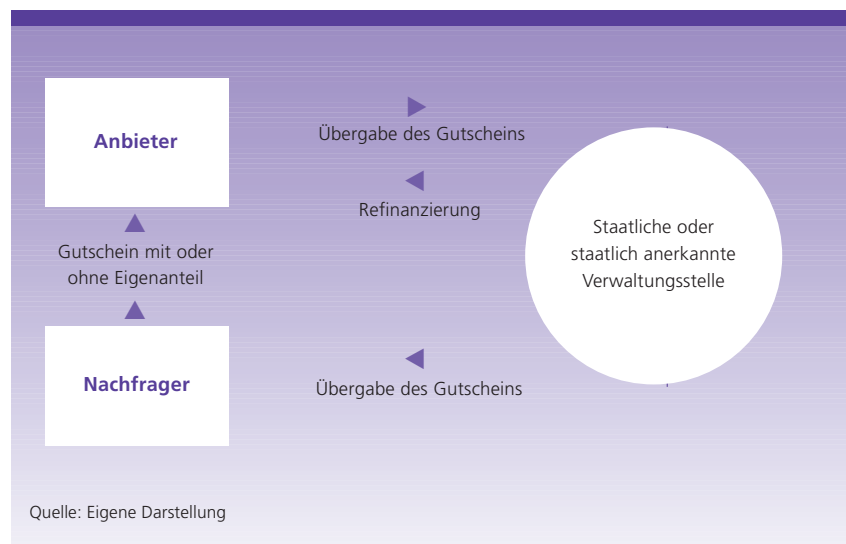
Bildungsgutscheine stellen Wertpapiere dar, welche die Bildungsnachfrager vom Staat bzw. einer staatlich anerkannten Stelle erhalten. Dabei repräsentiert das einzelne Wertpapier einen bestimmten Nennwert (Geld- bzw. Zeitwert). Dieser wird nicht an die Nachfrager ausgezahlt, sondern mit verbrieften individuellen Ansprüchen in Höhe des Nennwertes verknüpft. Die Individuen, die Bildungsangebote bei einer Bildungsinstitution wahrnehmen, übergeben das Wertpapier – je nach Ausgestaltung mit oder ohne Eigenbeteiligung – der Institution, die nun ihrerseits vom Staat oder der staatlich akkreditierten Stelle den Wert des Bildungsgutscheins ausgezahlt bekommt. Die Bildungsgutscheinidee verbindet damit den Wettbewerb eines freien Bildungsmarktes mit der öffentlichen Bildungsfinanzierung bzw. das Effizienz- mit dem Zugangschancenpostulat.¹³ Durch die über den Bildungsgutschein gewährleistete Versorgung mit Kaufkraft soll den Gutschein-

empfängern eine erhebliche Nachfragemacht auf dem Bildungsmarkt verliehen werden. Das Gutscheinmodell entkoppelt die Bildungsnachfrage damit je nach Ausgestaltung ganz oder partiell von den individuellen Einkommens- und Vermögensverhältnissen.

Die konkrete Ausgestaltung der Bildungsgutscheine ist in unterschiedlicher Weise denkbar¹⁴: Gutscheine können hinsichtlich des Nutzungsumfangs für unterschiedliche Lebens- und Lernabschnitte konzipiert werden. Die Finanzierungsbasis des Bildungsgutscheins kann durch die Individuen in Form von Bildungssparen und Lernkonten, durch die Betriebe über Fondsmodelle, seitens des Staates durch das allgemeine Steueraufkommen sowie durch Mischmodelle erfolgen. M. a. W.: Die Gutscheinlösung als spezifisches Vergabesystem (nämlich einer Wertsumme an bildungsbereite Individuen) ist mit ganz unterschiedlichen Finanzierungsalternativen auf der Aufkommenseite verknüpfbar. Gutscheinmodelle können die freie Übertragbarkeit der Gutscheine auf andere Personen vorsehen oder personengebunden gestaltet sein. Ferner können sie entweder die ausschließliche Nutzung für Bildungszwecke vorsehen oder aber auch alternative Nutzungsmöglichkeiten zulassen.

Der **Bildungsgutschein** repräsentiert ein Wertpapier mit einem bestimmten Nennwert, der für das nachfragende Individuum ein vom Staat garantiertes Anspruchsrecht auf Bildung darstellt. Dieses Wertpapier soll von den Bildungsinstitutionen beim Staat eingelöst werden.

Abbildung 3: **Grundlegende Funktionsweise von Bildungsgutscheinen**



ERWARTETE VORTEILE

Von Bildungsgutscheinmodellen werden insbesondere folgende Vorteile erwartet:

- Um attraktiv und wettbewerbsfähig zu bleiben, würden die Bildungsinstitutionen stärker als bisher zu Innovationen und Reformen gezwungen.
- Der Wettbewerb würde zu einem effizienteren Einsatz von Ressourcen führen.

- Das Bildungsangebot würde sich stärker an den Bedürfnissen der Bildungsnachfrage ausrichten.
- Es wäre von einer Steigerung der angebotenen Qualität auszugehen.
- Die Bereitstellung eines vielseitigen Bildungsangebotes wäre wahrscheinlich.

EMPIRISCHE ERFAHRUNGEN

Die empirische Evidenz über Nutzungs- und Wirkungsweisen von Bildungsgutscheinen ist außerordentlich bescheiden: So gab es Mitte der 70er Jahre in Kalifornien/USA einen schnell beendeten Versuch, Bildungsgutscheine einzuführen. Nach wie vor existent und wenig bekannt ist die sogenannte GI Bill in den USA, bei der seit Ende des 2. Weltkriegs ehemalige Armeeangehörige über Bildungsgutscheine Qualifizierungsmaßnahmen erhalten, um schneller in den zivilen Arbeitsmarkt reintegriert zu werden. Neben diesen Erfahrungen aus den USA sind Bildungsgutscheine z.B. auch in Großbritannien, Kolumbien und Chile erprobt worden. In Deutschland hat die Bundesanstalt für Arbeit in diesem Jahr Bildungsgutscheine eingeführt, um Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Erwerbstätigen, welche die Voraussetzungen für eine berufliche Weiterbildung erfüllen, den Weg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Da die Implementationsversuche entweder halbherzig durchgeführt (Kalifornien) oder nicht wissenschaftlich begleitet waren, der Versuch der Bundesanstalt noch kaum Erfahrungen erlaubt, bleibt die Bewertung der Gutscheinlösung spekulativ.

Ausblick

Die dargestellten Finanzierungsmodelle sind idealtypische Konstruktionen. Keines kann beim derzeitigen Diskussionsstand als das „Beste“ bezeichnet werden, mit dem ein kohärentes System lebenslangen Lernens finanziert werden könnte. Zwei Varianten bieten sich an, diesem Problem zu entgehen. Möglich ist zum einen eine Kombination verschiedener Modelle zu Mischtypen: So sind Kombinationen von Bildungskonten und Bildungsgutscheinen denkbar¹⁵, aber auch die Verknüpfung von Gutscheinen und Fonds oder von Fonds und Bildungskonten. Zum anderen bliebe als Ausweg, nicht nach dem „einen“ umfassenden Finanzierungsinstrument für Lebenslanges Lernen zu suchen, sondern die Instrumente partiell einzusetzen und zu kombinieren: So kann die selektive Fokussierung des Einsatzes sich einerseits auf Bildungsbereiche beziehen, d. h. z. B., dass unterschiedliche Finanzierungsinstrumente für die Bildungsbereiche Schule, Hochschule und Weiterbildung zweckmäßig sein könnten. Vorstellbar ist aber andererseits ebenso, dass unterschiedliche Finanzierungsinstrumente innerhalb eines Bildungsbereichs eingesetzt werden, so z. B. Gutscheine für spezifische Personengruppen, Fonds für spezifische Branchen oder Bildungskonten als zusätzliches Finanzierungsinstrument. Wichtig bei der Suche nach einem Instrumentenmix ist, dass die Finanzierungsvarianten nicht unverbunden nebeneinander stehen, sondern in ein Gesamtkonzept eingebunden sind. ■

Anmerkungen

- * Dieser Beitrag wurde gemeinsam von Stefan Hummelsheim, Roman Jaich und Dieter Timmermann verfasst.
- 1 Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass aus diesem Beitrag in keiner Weise auf die Empfehlungen geschlossen werden kann, welche die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ Ende dieses Jahres vorlegen wird.
 - 2 Vgl. Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens*, Bielefeld 2002
 - 3 Vgl. Mäding, H.: *Finanzierung des Bildungswesens*. In: Baethge, M.; Nevermann, K. (Hrsg.): *Organisation, Recht und Ökonomie des Bildungswesens*. Enzyklopädie Erziehungswissenschaften, Bd. 5, Stuttgart 1984, S. 259–279
 - 4 Vgl. für eine Übersicht Seifert, H.: *Lernzeitkonten für lebenslanges Lernen*, Bonn 2001, S. 34 ff.
 - 5 Vgl. Dobischat, R.; Seifert, H.: *Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten*. In: *WSI-Mitteilungen* 2/2001, S. 92–101, hier S. 99.
 - 6 Vgl. auch Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens. A. a. O., Kapitel 6
 - 7 Vgl. Heidemann, W.: *Lebenslanges Lernen: Aktuelle Strategien im Sozialdialog in Europa*, Düsseldorf 2001
 - 8 Vgl. ausführlich Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: *Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung*. Abschlußbericht, Bielefeld 1974, S. 245 ff.
 - 9 Vgl. die OECD-Debatten und stellvertretend Clement, W.: *Ein Konzept der intermediären (parafiskalischen) Finanzierung der Weiterbildung*. In: Kuhlentkamp, D.; Schütze, H.-G. (Hrsg.): *Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung*, Frankfurt a. M. 1982, S. 101–112; Clement, W.: *Intermediate („parafiskal“) Financing Schemes*. In: Levin, H. M.; Schütze, H. G. (Hrsg.): *Financing Recurrent Education. Strategies for Increasing Employment, Job Opportunities, and Productivity*, Beverly Hills – New Delhi – London 1983, S. 81–98; Schütze, H. G.; Istance, D. (Hrsg.): *Recurrent Education Revisited. Modes of Participation and Financing*, OECD, Paris 1987
 - 10 Vgl. Timmermann, D. unter Mitarbeit von S. Hummelsheim: *Anreizsysteme für auszubildende Unternehmen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW*, Bielefeld 1996, S. 58
 - 11 Vgl. Hummelsheim, S.; Timmermann D.: *Finanzierung der Berufsbildung in Deutschland*. Luxemburg 1999, S. 26
 - 12 Vgl. detailliert Timmermann, D.: *Das Staatsfinanzierungsmodell als Finanzierungsalternative für „Recurrent Education“*. In: Kuhlentkamp, D.; Schütze, H. G. (Hrsg.): *Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung*. Frankfurt a. M. 1982, S. 113–133
 - 13 Vgl. Mattern, C.: *Der Bildungsgutschein*. In: Böttcher, W.; Weishaupt, H.; Weiß, M. (Hrsg.): *Wege zu einer neuen Bildungsökonomie*. Weinheim, München 1997, S. 105–129, hier S. 106 ff.
 - 14 Vgl. auch Dohmen, D.: *Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen – Ansätze zur Finanzierung von Schulen?* In: Dohmen, D.; Cleuvers, B. A. (Hrsg.): *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung*, Köln 2002, S. 122–133
 - 15 Vgl. Sachverständigenrat Bildung in der Hans-Böckler-Stiftung. *Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung*, Diskussionspapier Nr. 1, Düsseldorf 1998