

Finanzierung lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft

Die wichtigsten Ergebnisse der Expertenkommission

AM 23. OKTOBER 2001 NAHM DIE VON DER BUNDESMINISTERIN FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG, EDELGARD BULMAHN, AUF BESCHLUSS DES BUNDESTAGS EINGESETZTE EXPERTENKOMMISSION „FINANZIERUNG LEBENSLANGEN LERNENS“ IHRE ARBEIT AUF. IN DIE KOMMISSION WURDEN FÜNF EXPERTEN VERSCHIEDENER DISZIPLINEN BERUFEN UND ZWAR FRAU PROF. USCHI BACKES-GELLNER (BETRIEBSWIRTSCHAFT, UNIVERSITÄT ZÜRICH), HERR PROF. DR. GERHARD BOSCH (SOZIOLOGIE, VIZEPRÄSIDENT DES INSTITUTS ARBEIT UND TECHNIK, GELSENKIRCHEN UND UNIVERSITÄT DUISBURG-ESSEN), FRAU PROF. GISELA FÄRBER (FINANZWISSENSCHAFT, DEUTSCHE HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER), HERR PROF. BERNHARD NAGEL (WIRTSCHAFTSRECHT, UNIVERSITÄT KASSEL) UND HERR PROF. DIETER TIMMERMANN (BILDUNGSÖKONOMIE, REKTOR DER UNIVERSITÄT BIELEFELD UND KOMMISSIONSVORSITZENDER). DIE ARBEIT WURDE VON EINER GESCHÄFTSSTELLE UNTERSTÜTZT.

DIE KOMMISSION HATTE DEN AUFTRAG, EIN TRAGFÄHIGES GESAMTKONZEPT DER FINANZIERUNG LEBENSLANGEN LERNENS ZU ENTWICKELN. VON DER KOMMISSION WURDE ERWARTET, DASS SIE IN IHRE ÜBERLEGUNGEN ÜBER DAS BERUFLICHE LERNEN HINAUS AUCH DIE LERNAKTIVITÄTEN MIT ALLGEMEINEN, KULTURELLEN ODER POLITISCHEN INHALTEN EINSCHLIESST UND SICH AUF DIE PHASEN NACH DER ERSTAUSBILDUNG KONZENTRIERT. SCHLIESSLICH SOLLTEN DIE VORSCHLÄGE REALISIERBAR SEIN UND DIE VORHANDENEN VERTEILUNGSSPIELRÄUME BERÜCKSICHTIGT WERDEN.

DIE KOMMISSION HAT SICH IN IHRER ARBEIT MIT DEN IN DER WISSENSCHAFT DISKUTierten UND IN EINER REIHE VON LÄNDERN BEREITS PRAKTIZIERTEN INSTRUMENTEN BEFASST. SIE HAT EXPERTEN AUS WISSENSCHAFT UND PRAXIS GEHÖRT, DIE ERFAHRUNGEN IN AUSGEWÄHLTEN EUROPÄISCHEN LÄNDERN STUDIERT UND GUTACHTEN VERGEBEN. AM 28. 7. 2004 HAT DIE KOMMISSION IHREN ENDBERICHT ÜBERGEBEN. DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN WERDEN IM ARTIKEL ZUSAMMENGEFASST.

ZUR NOTWENDIGKEIT LEBENSLANGEN LERNENS

Deutschland hat ein hervorragendes System der beruflichen Bildung, das auch viele Aufstiegsmöglichkeiten bietet. Viele mittlere Führungspositionen, die in anderen Ländern Akademikern vorbehalten sind, werden in Deutschland von Absolventen des dualen Bildungssystems besetzt, die sich zum Meister, Techniker oder Fachwirt qualifiziert haben, oder ein Studium nachholen. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das deutsche Bildungssystem in der Breite im Vergleich zu anderen Ländern weiterhin sehr frontlastig ist. Während in Deutschland nach Angaben der OECD nur 2,8% der 30- bis 39-jährigen Vollzeit- oder Teilzeitstudierende in privaten oder öffentlichen Bildungseinrichtungen sind, liegen diese Werte in Finnland bei 10,4% und in Schweden bei 14,6% (OECD 2003a: 300). Da die skandinavischen Länder moderne und lernförderliche Formen der Arbeitsorganisation eingeführt haben, würde der Abstand vermutlich noch wachsen, wenn informelles Lernen am Arbeitsplatz berücksichtigt würde.

Die Notwendigkeit verstärkter Investitionen in lebenslanges Lernen ergibt sich aus drei Zielsetzungen: (1) Der Erhöhung des Wirtschaftswachstums und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, (2) der Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und (3) der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes.

1) Deutschland ist in den letzten 15 Jahren zur Wachstumsbremse in Europa geworden. Die Kosten der Wiedervereinigung sind über eine Verringerung der Zukunftsinvestitionen finanziert worden. Die Ausgaben für Forschung, Entwicklung, Bildung und Infrastruktur liegen mittlerweile deutlich unter dem Niveau der USA oder von



GERHARD BOSCH

Prof. Dr., Soziologe, Vizepräsident des Instituts Arbeit und Technik, Gelsenkirchen und Professor für Soziologie an der Universität Duisburg-Essen

Schweden und Finnland. Vor allem die beiden letztgenannten Länder haben sich aus einer tiefen Krise ihres Sozialstaats durch Investitionen in die „Vorauswirtschaft“ (HELMSTÄDTER 1996) befreit, was sich heute in ihrer guten Beschäftigungsbilanz auszahlt. Eine Verringerung der Arbeitslosigkeit ist nur über eine Erhöhung der Wachstumsdynamik möglich. Da seit Jahren einfache Arbeit kontinuierlich in andere Länder verlagert wird, hängt die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft immer mehr von ihrer Innovationskraft und der Qualifikation der Beschäftigten ab. Dies erfordert mehr Ressourcen für Bildung, darunter auch für die Weiterbildung Erwachsener.

2) Ausbildung und Weiterbildung sind mittlerweile zum Eintrittsticket auf den Arbeitsmarkt geworden. Die Beschäftigungsquoten differieren zunehmend nach dem Bildungsniveau. So beträgt beispielsweise die Beschäftigungsquote hoch qualifizierter Frauen im Jahre 2002 ca. 78 % (Männer 86 %), die der niedrig qualifizierten aber nur 43 % (Männer 64 %). Weiterbildung zahlt sich auch meistens materiell und immateriell aus. Fast 80 % aller Teilnehmer an beruflicher Bildung geben an, dass sie ihre Arbeit nun besser erledigen können (KUWAN u. a. 2003: 295). Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung können ihr Einkommen steigern, das Risiko arbeitslos zu werden, vermindern und können mit einem Karrieresprung rechnen. Die Karriereeffekte sind allerdings nur bei Männern beobachtbar und Einkommenseffekte nur bei den unter 44-Jährigen in Westdeutschland (BÜCHEL/PANNENBERG 2003). Lebenslanges Lernen ist hilfreich, reicht aber offensichtlich allein nicht aus, um Alters- und Genderbarrieren zu überwinden. Ausländer, Beschäftigte mit niedriger schulischer und beruflicher Ausbildung, Beschäftigte in wenig innovativen Betrieben, Mütter, peripher Beschäftigte (Minijobs, befristet Beschäftigte und Leiharbeiter) nehmen deutlich weniger an

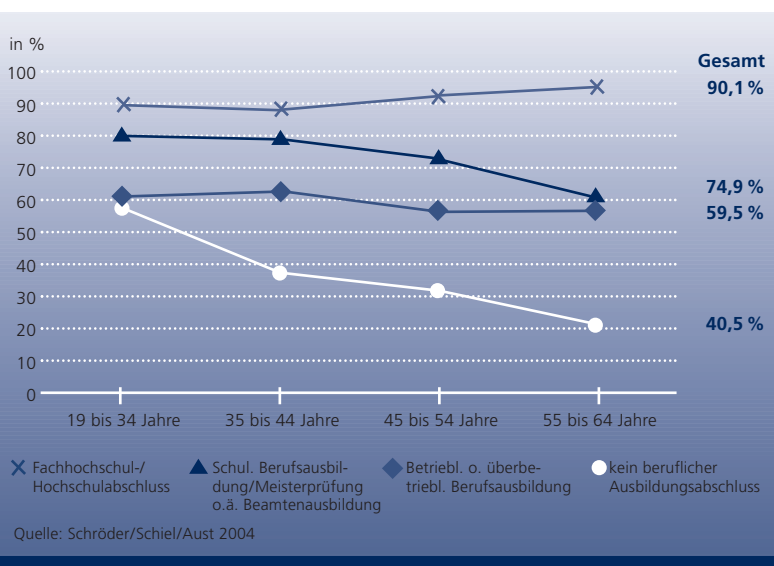


Abbildung 1 Teilnahme an beruflicher Weiterbildung nach Alter und beruflichem Ausbildungsabschluss

Weiterbildung teil als der Durchschnitt. Alter ist allerdings – und dies ist überraschend – kein alleiniges Erklärungsmerkmal für die Weiterbildungsteilnahme. Bei den gut Qualifizierten steigt die Teilnahme an Weiterbildung sogar ab dem 50. Lebensjahr (Abb. 1). Es sind vor allem die gering qualifizierten Älteren, die von Weiterbildung ausgeschlossen sind.

Arbeitsmarktpolitisch war das bislang kein Problem, da gerade diese Gruppe von Beschäftigten häufig vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausschied.

3) Allgemeines, politisches und kulturelles Lernen vermittelt den Menschen Grundorientierungen und Kompetenzen, damit sie den politischen und gesellschaftlichen Wandel in einer komplexer werdenden Gesellschaft aktiv mitgestalten können. Es befähigt zum bürgerschaftlichen Engagement, ohne das viele Aufgaben der heutigen Zivilgesellschaft nicht mehr leistbar sind. Gute Kenntnisse in der Allgemeinbildung sind nicht nur Voraussetzung für die Teilnahme an beruflicher Aus- und Weiterbildung, sondern auch für eigenverantwortliche Entscheidungen im Beruf und Privatleben. Die heute zunehmend geforderte stärkere Eigenverantwortung des Einzelnen auch für die Finanzierung und Beteiligung an lebenslangem Lernen kann nicht – wie in marktliberalen Denkmodellen – einfach vorausgesetzt werden, sondern entwickelt sich erst mit gelungenen Bildungsprozessen und positiven Beteiligungserfahrungen. Auch die Teilnahme an allgemeiner Bildung unterscheidet sich stark nach den gleichen sozialen und ökonomischen Merkmalen. Dies schwächt den gesellschaftlichen Zusammenhalt und untergräbt die Handlungsmöglichkeiten eines Teils der Bevölkerung in Wirtschaft und Gesellschaft.

BILDUNGSSYSTEM FÜR NEUE HERAUSFORDERUNGEN NICHT GERÜSTET

Das gegenwärtige Niveau der Beteiligung Erwachsener an allgemeiner und beruflicher Bildung hält die Expertenkommission aus mehreren Gründen für nicht ausreichend:

- 1) Das Innovationstempo ist so stark gestiegen, dass die Erstausbildung im Berufsleben nicht mehr ausreicht. Sie muss kontinuierlich durch Lernen am Arbeitsplatz und außerhalb aufgefrischt, ergänzt und erweitert werden.
- 2) Der Anteil der über 50-Jährigen am Erwerbspersonenpotenzial wird von heute 22% auf 36% im Jahre 2020 steigen. Durch die Heraufsetzung der Altersgrenzen und die erhebliche Verteuerung des Vorruhestands sind die bisherigen Strategien der Ausgliederung gering Qualifizierter nicht mehr gangbar. Die Rentenreform muss bildungspolitisch unterfüttert werden, ansonsten wird die Anhebung der Altersgrenzen nur die Arbeitslosigkeit Älterer ansteigen lassen.

Mehr Ressourcen für lebenslanges Lernen

3) Deutschland hat unter den großen europäischen Ländern den bei weitem höchsten Anteil ausländischer Bevölkerung, der durch Zuwanderung noch zunehmen wird. Ein beträchtlicher Teil – darunter auch viele aus der Dritten Generation – weist erhebliche Mängel in der Schreib- und Lesefähigkeit auf. Dies fiel in der Industriegesellschaft mit ihren zahlreichen einfachen körperlichen Tätigkeiten nicht auf, verbaut in der Dienstleistungsgesellschaft aber den Zugang zum Arbeitsmarkt.

4) Schließlich differenzieren sich Bildungsbiografien in Deutschland aus. Nicht jeder nimmt den gradlinigen Weg durch das Bildungssystem: So ist der Anteil der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss von 8,2% 1992 auf 9,6% 2001 gestiegen. Etwa ein Viertel der Auszubildenden löst sein Ausbildungsverhältnis auf. 1984 waren es nur 14%. 30% der Studenten brechen ihr Studium ab. In der deutschen Zertifikatsgesellschaft haben es Personen ohne Schul- und Berufsabschlüsse sehr schwer, obgleich Quereinsteiger mit ihren vielfältigen Lebenserfahrungen eine erhebliche Bereicherung von oft sterilen Unternehmenskulturen darstellen können.

Für die Bewältigung der neuen Herausforderungen ist unser Bildungssystem nicht gerüstet:

- Es gibt Bildungsabbrechern über 30 Jahre kaum eine zweite Chance.
- Die Aufstiegsfortbildung aus dem dualen System ist gut, es mangelt aber an der Durchlässigkeit zur Hochschulbildung.
- Die berufliche Erstausbildung ist modernisiert worden, aber entsprechende Module für die Weiterbildung fehlen.
- Die Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung ist selektiv. Es gelingt unzureichend, formal gering Qualifizierte, Randbelegschaften und Personen mit hohen familiären Belastungen einzubeziehen.

WER SOLL LEBENSLANGES LERNEN FINANZIEREN?

Künftig müssen mehr Ressourcen für lebenslanges Lernen aufgebracht werden als bisher und zwar sowohl vom Staat als auch von den Betrieben und den Individuen. Die OECD hat gezeigt, dass die besten Ergebnisse durch eine Kofinanzierung zu erzielen sind (OECD 2003b). Wenn einzelne Akteure nur in die Bildungsmaßnahmen investieren, die sich für sie auszahlen (höhere Produktivität für die Unternehmen, höheres Einkommen für den Einzelnen, höhere Steuereinnahmen für den Staat, um nur die monetären Erträge von Bildungsinvestitionen zu erwähnen), kommt es zur Unterinvestition. Eine zweite Ursache der Unterinvestition ergibt sich daraus, dass Lernergebnisse nur zum Teil, etwa in Form von Abschlüssen oder Zertifikaten, sichtbar werden. Wenn aber die Lernergebnisse insbesondere für den potenziellen Arbeitgeber nicht transparent werden, zahlen sie sich für den individuellen Lerner nur unzureichend aus.

Ein weiterer Grund kann den von der OECD erwähnten hinzugefügt werden: Kosten lassen sich zumeist sehr genau messen, Erträge jedoch häufig nicht. Diese treten oft erst langfristig auf, und es bleiben immer

hohe Unsicherheitsgrade, inwieweit sie dem lebenslangen Lernen zuzurechnen sind. In einer Wirtschaft und Gesellschaft, die kurzfristig auf Kosten schaut, wird daher zu wenig in lebenslanges Lernen investiert. Ein Teil der Erträge von Bildungsmaßnahmen – vor allem die sozialen Erträge (Verbesserung der Lebensqualität, Erhöhung des sozialen Zusammenhalts, Förderung der Demokratie etc.) –, die keinen direkten Verwertungsbezug haben, sind gar nicht oder nur schwer messbar. Ihre Finanzierung kann nicht aus Ertragszurechnungen abgeleitet werden.

Kofinanzierung, langfristiges Denken und marktgängige Transparenz der erworbenen Qualifikationen sind also Voraussetzungen für die Vermeidung von Unterinvestition in lebenslanges Lernen. Der Logik der Kofinanzierung folgen bereits viele Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge. Typisch ist etwa folgende Kostenteilung: Für die Finanzierung rein betriebsbezogener Bildungsmaßnahmen sind die Betriebe verantwortlich. Falls diese Maßnahmen jedoch in eine breitere arbeitsmarktgängige Qualifikation münden, hat der Einzelne einen größeren Nutzen, und es wird ein Beitrag von ihm gefordert. Falls schließlich die Maßnahmen keine betriebsnotwendigen Anteile enthalten, liegt die Finanzierung in der Verantwortung des Einzelnen. Der Beitrag der Beschäftigten kann durchaus auch in Zeit bestehen, die eine wesentliche Ressource ist und sich als entgangenes Einkommen monetär quantifizieren lässt.

In allen Kostenteilungsmodellen ist allerdings die Einkommens- und Vermögenslage zu berücksichtigen. Eine finanzielle Eigenbeteiligung kann nur vom leistungsfähigen Teil der Bevölkerung erwartet werden. Ein Gutachten im Auftrag der Expertenkommission zeigte, dass die unteren 20% der Haushalte in der Einkommenshierarchie Schulden haben und nur sehr begrenzt eigene Beiträge leisten können. Ein beachtlicher Teil der Haushalte verfügt allerdings über erhebliche Ersparnisse, die sich auch für Bildung mobilisieren lassen (AHRENS/QUINKE 2003).

Den unterschiedlichen Vorschlägen zur Finanzierung lebenslangen Lernens liegen unterschiedliche Vorstellungen über die öffentliche Verantwortung zugrunde, die sich nicht allein aus ökonomischer Sachlogik ableiten lassen, sondern von politischen Wertentscheidungen abhängen. Zur Entwicklung eines Bündels konsistenter Finanzierungsvorschläge müssen diese Wertentscheidungen präzisiert werden. In ihrer Definition der öffentlichen Verantwortung hat

die Kommission in besonderem Maße die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit von Personen berücksichtigt: Sie sieht eine öffentliche Aufgabe in der Finanzierung von Maßnahmen der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung, die Orte der Kommunikation und des Lernens in einer demokratischen Gesellschaft sind. Die Kommission geht weiterhin davon aus, dass der Staat wie bisher auch künftig jedem Bürger freien Zugang zu einem bestimmten Niveau der Allgemeinbildung und zu einer beruflichen Erstausbildung gewährleistet. Er trägt die Maßnahmekosten und unterstützt bei der Finanzierung des Lebensunterhalts. Mit dem Übergang in die Wissensgesellschaft erweitert sich dieser öffentliche Auftrag. Einfache Tätigkeiten, die ohne Mindestkenntnisse in der Allgemeinbildung und nur mit geringen Sozialkompetenzen ausgeübt werden können, verlieren quantitativ an Bedeutung. Viele Erwachsene verfügen aber nicht über diese Basisqualifikationen, daher muss sich die öffentliche Verantwortung für die Allgemeinbildung auf das Erwachsenenalter erstrecken. Gleichzeitig hat der Staat die Aufgabe, durch die Gewährung von Mitteln für berufliche Bildung Bedürftige zu unterstützen, Liquiditätsprobleme durch Darlehen zu überbrücken und das Ausfallrisiko zu tragen. Ein Kommissionsmitglied vertrat allerdings die Ansicht, dass jeder Erwachsene für die Finanzierung seines Lebensunterhalts selbst verantwortlich ist.

Die wissenschaftliche Debatte zur öffentlichen Verantwortung in der Bildungsfinanzierung

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird seit 30 Jahren versucht, die öffentliche Verantwortung bei der Finanzierung von Bildung aus der Verteilung von Nutzen und Erträgen abzuleiten. Dabei wird im Allgemeinen wie folgt argumentiert: Bildung wirft zum Teil hohen sozialen Nutzen ab, der die privaten Erträge bei weitem übersteigt. Es kommt daher zu einem Versorgungsproblem, weil der gesellschaftliche Nutzen über diesen privaten Erträgen liegt, die Nachfrage jedoch die privaten Erträge reflektiert. Es wird behauptet, dass die sozialen Erträge der Elementarbildung am größten sind und mit zunehmender weiterführender Bildung sinken. Daraus wird abgeleitet, dass sich staatliche Interventionen folglich auf die Subventionierung der Allgemeinbildung bis zu einem gesellschaftlich festzulegenden Basisniveau zu beschränken haben und darüber hinaus die Individuen selbst die Finanzierung übernehmen müssen. Allerdings wird zugestanden, dass die Individuen bei der Finanzierung der Bildung ein Liquiditätsproblem haben können, da bei der Finanzierung von Bildung die Kreditmärkte nicht funktionieren. Anders als Sachkapital sei Humankapital nicht beliehbar, private Banken gewährten nur bei beliehbarem Sachkapital Kredite. Der Staat habe daher durch die Gewährung von Darlehen diese Liquiditätsfalle zu überbrücken. Unglücklicherweise gehen die Auffassungen über Ausmaß und Umfang der gesellschaftlichen Erträge weit auseinander, und es liegen widersprüchliche Evidenzen zu den sozialen Erträgen vor, die sich überdies vielfach der Quantifizierbarkeit entziehen. Schließlich hat der Staat Entscheidungsfreiheit, ob er Eigenbeiträge für private Bildungsrenditen über Gebühren, Darlehen oder ex post über progressive Besteuerung einfordert.

Die Kommission geht daher davon aus, dass die öffentliche Verantwortung nicht allein aus ökonomischer Sachlogik abgeleitet werden kann, sondern auch Ergebnis politischer Wertentscheidungen ist. Der Staat hat bei der Definition des öffentlichen Auftrags ebenso wie bei der Wahl der Instrumente Gestaltungsfreiheit. Beiträge der Individuen können beispielsweise ebenso ex ante über Gebühren wie ex post über eine progressive Besteuerung geleistet werden.

Quelle: Expertenkommission (2004)

DIE VORSCHLÄGE DER KOMMISSION

Bei der Entwicklung ihrer Vorschläge hat die Expertenkommission Erfahrungen aus Nachbarländern berücksichtigt. Eine besondere Rolle haben die positiven Erfahrungen mit Erwachsenenstipendien in Schweden und Dänemark beim Nachholen von Schul- und Studienabschlüssen sowie die französischen Erfahrungen der Umlagefinanzierung insbesondere für befristete Beschäftigte und Leiharbeiter sowie das neue französische Weiterbildungsgesetz, das jedem Beschäftigten jährlich einen Weiterbildungsanspruch von 20 Stunden einräumt, gespielt.

Die Kommission hat im Einzelnen Folgendes vorgeschlagen:

- 1) Im Anschluss an die positiven schwedischen Erfahrungen sollen Maßnahmekosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen von auch über 30 Jahren mit niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen durch Zuschüsse und Darlehen gefördert werden. Die vorgeschlagenen neuen Instrumente sollen mit dem AFBG („Meister-BAföG“) in einem *Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBIFG)* zusammengefasst werden. Die öffentliche Förderung nimmt bei steigendem privatem Interesse an den Maßnahmen ab (Abb. 2). Langfristig sollen die Leistungen nach dem EBIFG und dem BAföG in einem einheitlichen Bildungsförderungsgesetz zusammengefasst werden. Die bisherigen Bildungstransfers an die Eltern sollten dann in Form eines Bildungsgeldes direkt an die Lernenden ausgezahlt werden. Leitbild ist der selbständige erwachsene Bildungsteilnehmer, der nicht mehr wie bislang bis zum 27. Lebensjahr als abhängiges Kind betrachtet wird. Alle Transfers sollten harmonisiert und von einheitlichen Kriterien abhängig gemacht werden. Der Bund soll die Kompetenz für die Regelung der Rahmenbedingungen für lebenslanges Lernen erhalten. Dieser Vorschlag kann schrittweise umgesetzt werden (Strukturierung der Förderlandschaft, vgl. Abb. 3).
- 2) Bundesländer und Kommunen sollen wie bislang eine flächendeckende *Grundversorgung mit Angeboten allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung* gewährleisten. Dazu zählt auch die Infrastruktur für das Nachholen von Schulabschlüssen, für die Sprach- und Integrationsförderung von Zuwanderern und für die Förderung des Erwerbs von internationaler Kompetenz (z. B. Sprach- und kulturelle Kompetenz). Länder und Kommunen sollen sich auf einen bestimmten Prozentsatz ihres Haushalts verständigen, der jährlich für die Förderung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung zur Verfügung gestellt wird.
- 3) Die staatliche Förderung nach dem 5. Vermögensbildungsgesetz (VermBG) soll um die Möglichkeit erweitert werden, auch ein *Bildungssparen* staatlich zu fördern. Damit sollen auch für bisher bildungsferne Personen-

gruppen mit niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen Anreize geschaffen werden, einen Teil ihres Einkommens in lebenslanges Lernen zu investieren. Erwachsene Lernenden sollen auch ein kostengünstiges Darlehen für Bildungszwecke aufnehmen können. In das Bildungskonto können auch vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers eingebracht werden. Um Anreize zum Sparen zu erhalten, müssen die Konten vor staatlichen Zugriffen geschützt werden.

4) Die Finanzierung betrieblicher Weiterbildung ist originäre Aufgabe der Betriebe. Der Staat kann allerdings die *Rahmenbedingungen* verbessern. Vereinbarungen zu betrieblichen Lernzeitkonten zwischen den Sozialpartnern sollen durch gesetzliche Regelungen zur Insolvenzsicherung der Guthaben, durch eine nachgelagerte Besteuerung der Einzahlungen sowie durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von freiwilligen Vereinbarungen zur Umlagefinanzierung – wie in der Bauwirtschaft – verbessert werden. Ähnlich wie in Dänemark, Schweden oder Frankreich sollen Beschäftigte für Bildungsmaßnahmen mit einem Rückkehrrecht freigestellt werden. Zur Förderung der Weiterbildungsbereitschaft von kleinen und mittleren Unternehmen sollen nach englischem Vorbild Gutscheine für die Erstellung betrieblicher Bildungspläne erprobt werden. Angesichts der hohen Arbeitsmarktrisiken von Leiharbeitnehmern soll nach französischem Vorbild eine Umlage von 1% der Lohnsumme für Qualifizierung erhoben werden. Die Umlagemittel sollen in einen von den Sozialpartnern verwalteten Fonds fließen und in verleihfreien Zeiten für die Weiterbildung genutzt werden. Die höheren Lohnkosten für Leiharbeitnehmer werden durch ihre verbesserte Qualifikation kompensiert. Dem letzten Vorschlag haben zwei Kommissionsmitglieder widersprochen.

5) Die Kommission hat keine besonderen altersspezifischen Instrumente der Bildungsförderung in der Arbeitsmarktpolitik vorgeschlagen. Erfahrungen mit entsprechenden Instrumenten im Job-Aktiv-Gesetz (Förderung von über 50-Jährigen in Kleinbetrieben) haben gezeigt, dass diese kaum in Anspruch genommen werden, da sie zu spät ansetzen. Die adäquate Antwort auf die demografische Herausforderung ist die präventive Weiterbildung. Die Bundesagentur für Arbeit soll stärker als bisher *präventiv die Weiterbildung* der auf dem Arbeitsmarkt am stärksten gefährdeten Gruppe der An- und Ungelernten im Betrieb fördern (Abbildung 4). Dabei sollen nicht nur Maßnahmen gefördert werden, die mit einem Berufsabschluss enden, sondern auch anerkannte Module, die zu solchen Abschlüssen hinführen. Weiterhin sollen die Bildungsmaßnahmen von Arbeitslosen durch Ruhen des Arbeitslosengeldanspruchs bei eigeninitiiertem Weiterbildung gestärkt werden. Die Bundesagentur fördert gegenwärtig nur noch Bildungsmaßnahmen, bei denen eine Verbleibs-

Abbildung 2 **Staffelung der Förderung nach öffentlichem und privatem Interesse**

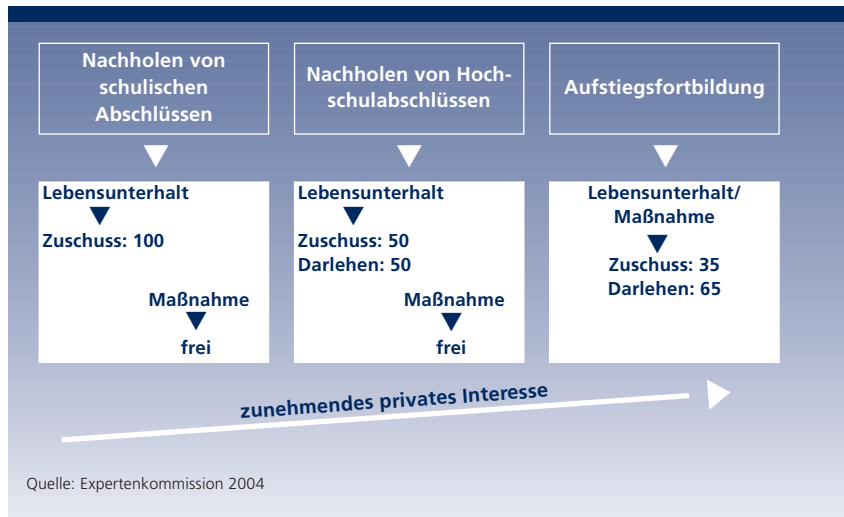


Abbildung 3 **Öffentliche Förderung des Lebensunterhalts: Status quo im Vergleich zu den Kommissionsempfehlungen**

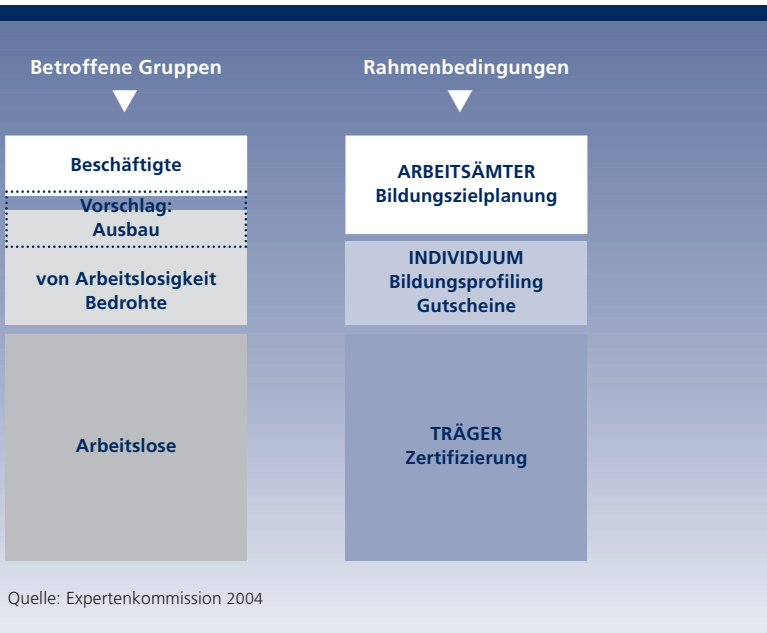
Öffentliche Transfers für	Status Quo	EBiFG	BiFG
Kindergeld Kinderfreibetrag	Kindergeld Kinderfreibetrag	Kindergeld Kinderfreibetrag	Bildungsgeld
Schulabschlüsse bis 30	BAföG	BAföG	BiFG (EBiFG, SGB III und BAföG sind integriert)
Studienbeginn bis 30			
Berufsausbildung	BAB SGB III	BAB SGB III	
Nachholen schulischer Abschlüsse und Studium (bei Einstieg älter als 30)	Förderung nur in Ausnahmefällen	EBiFG (AFGB ist integriert)	
Aufstiegsfortbildung	AFBG		
Bundeseinheitliche Regelungen von Rahmenbedingungen	keine Regelung		
Qualitätssicherung, Zertifizierung, Leistungskriterien			

Quelle: Expertenkommission 2004

quote in Beschäftigung von 70 % zu erwarten ist. Zur Vermeidung von negativen Selektionseffekten zum Nachteil gering Qualifizierter sollen die prognostizierten Verbleibsquoten flexibler gehandhabt werden.

6) Zuwanderer sollen einen *Rechtsanspruch auf Integrationsmaßnahmen bei gleichzeitiger Teilnahmepflicht* haben. Auch bereits ansässige Ausländer und Aussiedler sollte in nach Maßgabe der öffentlichen Haushaltslage zu bestimmenden Kontingenten die Möglichkeit zur Teilnahme an Integrationskursen eröffnet werden. Jugendlichen Flüchtlingen soll eine Arbeiterlaubnis zum Zweck der Aufnahme einer Ausbildung im dualen Ausbildungssystem erteilt werden.

Abbildung 4 Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit



FLANKIERENDE MAßNAHMEN NOTWENDIG

Aus Sicht der Kommission ist die Bereitstellung von Geld allein bei weitem nicht ausreichend, um die Bildungsbereitschaft zu erhöhen. Notwendig sind die Verbesserung der *Transparenz der Angebote und eine individuelle Bildungsberatung*. Weiterhin müssen erkennbare „Trampelpfade“ durch das Bildungssystem durch die Entwicklung von anerkannten Weiterbildungsmodulen und Abschlüssen im Zusammenhang der Neuordnung von Berufen und durch bundesweit anerkannte Weiterbildungsabschlüsse geschaffen werden. Weitere zentrale Rahmenbedingungen sind die Einführung von *Zertifizierungsverfahren für die Anerkennung auch informell erworbener und schulischen bzw. betrieblichen Qualifikationen gleichwertiger Kompetenzen*, zeitliche wie inhaltlich-thematische Flexibilisierung der Weiterbildungsangebote für Erwachsene (Modularisierung), lernförderliche Formen der Arbeitsorganisation und Stärkung der Lernanreize durch eine entsprechende Arbeitsmarkt- und Produktgestaltung. Durch den Ausbau der Forschung zum lebenslangen Lernen sollen die Erfahrungen evaluiert und die Instrumente weiterentwickelt werden. Der Bund erhält

eine *konkurrierende Gesetzgebungskompetenz* für die Regelung von Rahmenbedingungen für lebenslanges Lernen (Beratung, Bildungsprofilung, Zertifizierung, Qualitätssicherung, Anerkennung informell erworbener Qualifikationen), da diese in einem einheitlichen Arbeitsmarkt nicht länderspezifisch geregelt werden sollten.

VORSCHLÄGE ALS PAKET FORMULIERT UND SCHRITTWEISE UMSETZBAR

Die Kommission hat ihre Vorschläge als Paket formuliert, aus dem nicht einzelne Teile herausgebrochen werden können, ohne die Gesamtarchitektur grundsätzlich zu verändern. Ressourcen aus unterschiedlichen Quellen sollen miteinander kombiniert werden können. So sollte ein Arbeitsloser zum Beispiel die Möglichkeit haben, seinen Anspruch auf Arbeitslosengeld ruhen zu lassen, um mit Mitteln des Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes einen Schulabschluss nachzuholen, der ihm dann den Eintritt in eine berufliche Qualifizierung der Bundesagentur für Arbeit eröffnet. Solche Kombinationsmöglichkeiten sollten erprobt und gefördert werden. Die von der Expertenkommission vorgeschlagenen Instrumente werden nur greifen, wenn sie in ein bildungsfreundliches Umfeld eingebettet sind. Dazu muss lebenslanges Lernen ermuntert, und dazu müssen auch die Leistungen des Personals in Bildungseinrichtungen anerkannt werden. Diese „weichen“ Faktoren sind oft der Grundstein für Motivation der Lernenden und der Lehrenden. Die notwendigen Reformen im Bildungssystem kann man nicht mit einem Generalverdacht gegen die Effizienz von Bildungseinrichtungen einleiten.

Die Vorschläge sind allerdings so konzipiert, dass sie schrittweise unter Berücksichtigung der Haushaltslage und der politischen Beratungsprozesse umgesetzt werden können. Die Kommission hat versucht, damit eine Brücke zwischen kurzfristig notwendigen und machbaren Maßnahmen und langfristigem Orientierungsrahmen zu schlagen. Solche Brücken sind gerade in der jetzigen Wirtschafts- und Haushaltssituation notwendig, da unter dem Einspardruck Ideen zur langfristig notwendigen Umstrukturierung unseres Bildungssystems leicht verloren gehen. ■

Literatur

ARENS, T.; QUINKE, H.: *Bildungsbedingte öffentliche Transfers und Investitionspotenziale privater Haushalte in Deutschland, Gutachten für die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“*, Bielefeld 2003
 BÜCHEL, F.; PANNENBERG, M.: *Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland – Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag*,

Gutachten im Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“, Manuskript 2003
 HELMSTÄDTER, E.: *Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft. Ordnung und Dynamik des Wettbewerbs*, Münster 1996
 EXPERTENKOMMISSION: *Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung*

Lebenslanges Lernen: Der Weg in die Zukunft, Bielefeld 2004
www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_III.pdf
 KUWAN, H.; THEBIS, F.; GNAHS, D.; SANDAU, E.; SEIDEL, S.: *Berichtssystem Weiterbildung VIII*, Bonn 2003
 OECD: *Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren*, Paris 2003a

OECD: *The Policy Agenda for Growth. An Overview of The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, Paris 2003b
 SCHRÖDER, H.; SCHIEL, S.; AUST, F.: *Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung. Motive, Beweggründe, Hindernisse, Gutachten für die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“*, Bielefeld 2004