

## Gerhard Bosch: „Finanzierung Lebenslangen Lernens. Der Weg in die Zukunft“

### Die wichtigsten Ergebnisse der Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“

#### 1. Auftrag der Kommission

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 Prof. Dr. Uschi Backes-Gellner (Betriebswirtschaft, Universität Zürich), Prof. Dr. Gerhard Bosch (Soziologie, Vizepräsident des Instituts Arbeit und Technik, Gelsenkirchen und Universität Duisburg-Essen), Prof. Dr. Gisela Färber (Finanzwissenschaft, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer), Prof. Dr. Bernhard Nagel (Wirtschaftsrecht, Universität Kassel) und Prof. Dr. Dieter Timmermann (Rektor der Universität Bielefeld, Professor für Bildungsökonomie und Kommissionsvorsitzender). Die Arbeit der Kommission wurde von einer Geschäftsstelle unterstützt.

Die Kommission hatte den Auftrag, ein tragfähiges Gesamtkonzept der Finanzierung Lebenslangen Lernens zu entwickeln. Im Einsetzungsauftrag heißt es, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente die Lern- und Bildungsbereitschaft sowie die Eigenverantwortung der Individuen stärken und die Teilnahmekancen aus bildungsfernen Gruppen erhöhen sollen. Von der Kommission wurde erwartet, dass sie in ihre Überlegungen neben dem beruflichen Lernen 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 mit dem Titel „Finanzierung Lebens-

langen Lernens: der Weg in die Zukunft“ (Expertenkommission 2004) Frau Bulmahn übergeben. Die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen werden im Folgenden zusammengefasst.

#### 2. Zur Notwendigkeit Lebenslangen Lernens

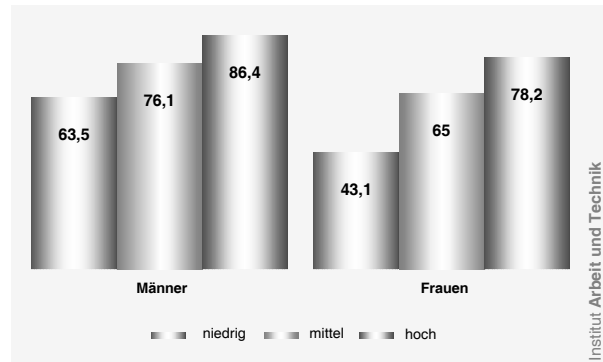
Deutschland hat ein hervorragendes System der beruflichen Bildung, das auch viele Aufstiegsmöglichkeiten bietet. Viele mittlere Führungspositionen, die in anderen Ländern Akademikern vorbehalten sind, werden in Deutschland von Absolventen des dualen Bildungssystems besetzt, die sich zum Meister, Techniker oder Fachwirt qualifiziert haben oder ein Studium nachholen. Gute Ergebnisse bei der Aufstiegsfortbildung für Führungskräfte können 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, wächst der Abstand vermutlich noch, wenn informelles Lernen am Arbeitsplatz berücksichtigt würde.

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

lich unter dem Niveau der USA oder von 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 im Zuge der Öffnung der Grenzen 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.

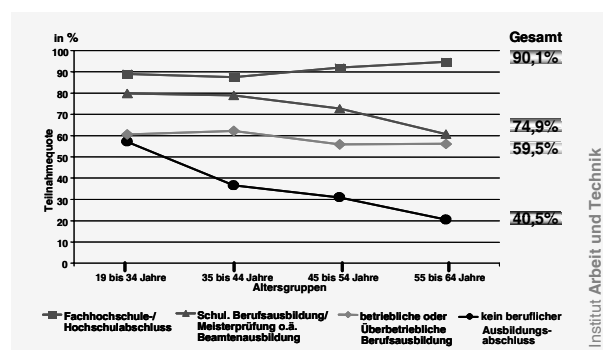
2. Bildung- und Weiterbildung sind mittlerweile zum Eintrittsticket auf den Arbeitsmarkt geworden. Die Beschäftigungsquoten differieren zunehmend nach dem Bildungsniveau (Schaubild 1). Weiterbildung zahlt sich auch meistens materiell und immateriell aus. Fast 80% aller Teilnehmer an beruflicher Bildung 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 oft mit einem Karrieresprung rechnen. Die Karriereeffekte sind allerdings nur bei Männern beobachtbar und Einkommenseffekte nur bei den unter 44-Jährigen (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 Leiharbeitskräfte) nehmen deutlich weniger an Weiterbildung teil als der Durchschnitt. Alter ist allerdings – und dies ist überraschend – kein Erklärungsmerkmal für die Weiterbildungsteilnahme. Bei den gut Qualifizierten steigt die Teilnahme an Weiterbildung sogar ab dem 50. Lebensjahr (Schaubild 2). Es sind vor allem die gering qualifizierten Älteren, die von Weiterbildung ausgeschlossen sind. Arbeitsmarktpolitisch war dies bislang kein Problem, da gerade diese Gruppe von Beschäftigten häufig vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausschied.

**Schaubild 1: Beschäftigungsquote\* nach Qualifikationsniveau (2002)**



\* (Anteil der Beschäftigten an allem Personen im erwerbsfähigem Alter)  
Quelle: Europäische Arbeitskräftestichprobe 2002

**Schaubild 2: Teilnahme an beruflicher Weiterbildung nach Alter und beruflichem Ausbildungsabschluss (2003)**



Quelle: Schröder/Schiel/Aust 2004

3. Allgemeines, politisches und kulturelles Lernen vermittelt den Menschen Grundorientierungen und Kompetenzen, damit sie den politischen gesellschaftlichen Wandel in einer komplexer werdenden Gesellschaft aktiv mitgestalten können. Es befähigt zum bürgerschaftlichem Engagement, ohne das viele Aufgaben der heutigen Zivilgesellschaft nicht mehr leistbar sind. Eine gute Allgemeinbildung ist nicht nur die Voraussetzung für die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Erstauss- und Weiterbildung, sondern auch für eigenverantwortliche Entscheidungen in Beruf und Privatleben. Die heute zunehmend geforderte stärkere Eigenverantwortung des Einzelnen auch für die Finanzierung von 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 sozialen und ökonomischen Merkmalen. Dies schwächt den gesellschaftlichen Zusammenhalt und untergräbt die Handlungsmöglichkeiten eines Teils der Bevölkerung in Wirtschaft und Gesellschaft.

### 3. Bildungssystem für neue Herausforderungen nicht gerüstet

Das gegenwärtige Niveau der Beteiligung Erwachsener an allgemeiner und beruflicher Bildung hält die Kommission 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 und außerhalb des Arbeitsplatzes 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 der Älteren steigen lassen.
3. Die Bundesrepublik Deutschland hat unter den großen europäischen Ländern den bei weitem höchsten Anteil ausländischer Bevölkerung, der durch Zuwanderung noch zunehmen wird. Ein beträchtlicher Teil der ausländischen Bevölkerung – 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 Bildungsbiographien 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 Hochschulausbildung.
- 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.

### 4. Wer soll Lebenslanges Lernen finanzieren?

Künftig müssen mehr Ressourcen für lebenslanges Lernen aufgebracht werden als bisher und zwar sowohl durch den Staat als auch durch die Betriebe und die 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. Darüber hinaus ist zu beachten: 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 Kommission zeigte, dass die untersten 20% der Haushalte in der Einkommenshierarchie häufig 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 (Schulen, Universitäten) und unterstützt die Familien von Lernenden und die erwachsenen Lernenden bei der Finan-

zierung des Lebensunterhalts. Mit dem Übergang in die Wissensgesellschaft erweitert sich dieser öffentliche Auftrag. Einfache Tätigkeiten, die ohne Mindestkenntnisse in der Allgemeinbildung (Sprache, Mathematik etc.) und nur mit geringen Sozialkompetenzen ausgeübt werden können, verlieren quantitativ an Bedeutung. Viele Erwachsene verfügen aber nicht über diese Basisqualifikationen, daher beschränkt sich die öffentliche Verantwortung für die Allgemeinbildung nicht mehr nur auf die Jugendphase, sondern muss sich auch auf das Erwachsenenalter erstrecken. Gleichzeitig hat der Staat die Aufgabe, durch die Gewährung von Mitteln für berufliche Bildung Bedürftige zu unterstützen, Liquiditätsprobleme durch Darlehen zu überbrücken und das Ausfallrisiko zu tragen. 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 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 beleihbar, private Banken gewährten nur bei beleihbarem 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 Wert-

entscheidungen 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

### 5. Die Vorschläge der Kommission

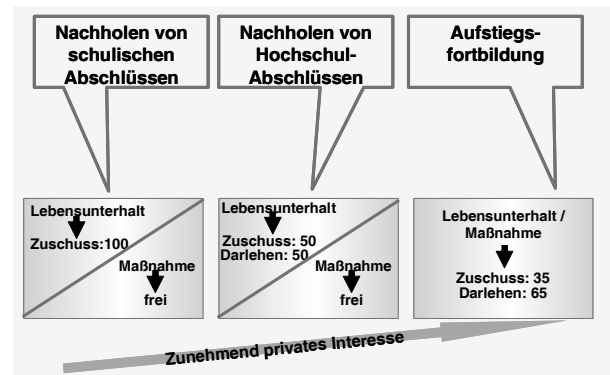
Bei der Entwicklung ihrer Vorschläge hat die Kommission Erfahrungen aus Nachbarländern berücksichtigt. Eine besondere Rolle haben die positiven Erfahrungen mit Erwachsenenstipendien in Schweden und Dänemark beim Nachholen von Schul- und Studienabschlüssen sowie die französischen Erfahrungen der Umlagefinanzierung insbesondere für befristete Beschäftigte und Leiharbeitskräfte 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 auch über 30 Jahre mit niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen durch Zuschüsse und Darlehen gefördert werden. Die vorgeschlagenen neuen Instrumente sollen mit dem AFBG („Meisterbafög“) in einem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBiFG) zusammengefasst werden. Die öffentliche Förderung nimmt bei steigendem privaten Interesse an den Maßnahmen ab (Schaubild 3). Langfristig sollen die Leistungen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und dem BAföG in einem einheitlichen Bildungsförderungsgesetz zusammengefasst werden. Die bisherigen Bildungstransfers an die Eltern sollten dann in Form eines Bildungsgeldes direkt an die Lernenden ausgezahlt werden. 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 der Kommission kann schrittweise umgesetzt werden. Die Strukturierung der Förderlandschaft durch diese bei-

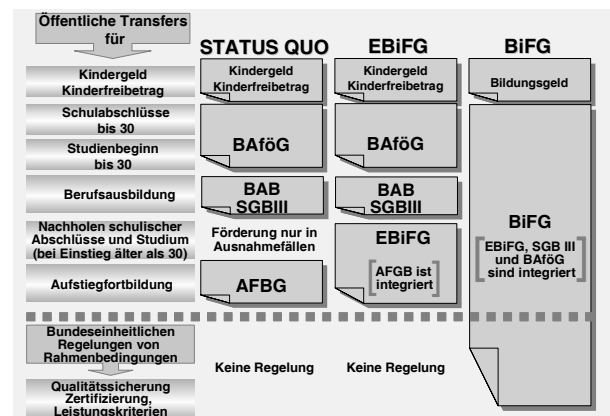
den Gesetze im Verhältnis zum Status quo ist in Schaubild 4 dargestellt.

Schaubild 3: Staffelung der Förderung nach öffentlichem und privatem Interesse



Quelle: Expertenkommission 2004

Schaubild 4: Öffentliche Förderung des Lebensunterhalts: Status quo im Vergleich zu den Kommissionsempfehlungen



Quelle: Expertenkommission 2004

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 erwei-

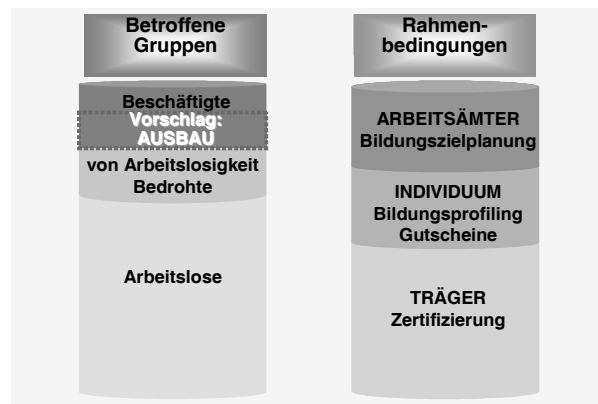


tert werden, auch ein Bildungssparen staatlich zu fördern. Damit sollen auch für bisher bildungsferne Personengruppen mit niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen Anreize geschaffen werden, einen Teil ihres Einkommens in Lebenslanges Lernen zu investieren. Erwachsene Lernende sollen auch ein kostengünstiges Darlehen für Bildungszwecke aufnehmen können. In das Bildungskonto können auch vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers eingebracht werden. Um Anreize zum Sparen zu erhalten, müssen die Konten vor staatlichen Zugriffen, z. B. auf das Vermögen Arbeitsloser, geschützt werden.

4. Die Finanzierung betrieblicher Weiterbildung ist originäre Aufgabe der Betriebe. Der Staat kann allerdings die Rahmenbedingungen für betriebliche Weiterbildung 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 Leiharbeitskräften 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 Leiharbeitskräfte werden durch ihre verbesserte Qualifikation kompensiert. Dem letzten Vorschlag haben zwei Kommissionsmitglieder widersprochen.
5. Die Kommission hat trotz der demographischen Entwicklung keine besonderen altersspezifischen Instrumente der Bildungsförderung in der Arbeitsmarktpolitik vorgeschlagen. Erfahrungen mit entsprechenden Instrumenten im Job-AQTIV-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 demographische Herausforderung ist die präventive Weiterbildung. Die Bundesagentur für Arbeit soll nach

Vorstellung der Kommission künftig stärker als bisher präventiv die Weiterbildung der auf dem Arbeitsmarkt am stärksten gefährdeten Gruppe der An- und Ungelernten im Betrieb fördern (Schaubild 5). Dabei sollen nicht nur wie bisher Maßnahmen gefördert werden, die mit einem Berufsabschluss enden, sondern auch anerkannte Module, die zu solchen Abschlüssen hinführen können. Weiterhin sollen die Bildungsbemühungen von Arbeitslosen durch Ruhens des Arbeitslosengeldanspruchs bei eigeninitiiertem Weiterbildung gestärkt werden. Die Bundesagentur fördert gegenwärtig nur noch Bildungsmaßnahmen, bei denen eine Verbleibsquote in Beschäftigung von 70 % zu erwarten ist. Zur Vermeidung von negativen Selektionseffekten zum Nachteil gering Qualifizierter sollen die prognostizierten Verbleibsquoten bei Weiterbildungsmaßnahmen flexibler gehandhabt werden.

**Schaubild 5: Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die BA**



Quelle: Expertenkommission 2004

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

**Flankierende Maßnahmen notwendig**

Aus Sicht der Kommission ist die Bereitstellung von Geld allein bei weitem nicht ausreichend, um die Bil-

dungsbereitschaft 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, Bildungsprofiling, Zertifizierung, Qualitätssicherung, Anerkennung informell erworbener Qualifikationen), da diese Rahmenbedingungen 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 Kommission vorgeschlagenen Instrumente werden nur greifen, wenn sie in ein bildungsfreundliches Umfeld eingebettet sind. Dazu muss zu Lebenslangen Lernen ermuntert und auch die Leistungen des Perso-

nals in Bildungseinrichtungen müssen 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, Tobias/Quinke, Hermann, 2003: Bildungsbedingte öffentliche Transfers und Investitionspotenziale privater Haushalte in Deutschland: Gutachten für die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“. Bielefeld: Bertelsmann. Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bd. 3. ISBN 3-7639-3123-6
- Büchel, Felix/Pannenberg, Markus, 2003: Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland: Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag; Gutachten im Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“. Erscheint in: Zeitschrift für Arbeitsfragen
- Expertenkommission, 2004: Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens: der Weg in die Zukunft. Bielefeld. [http://www.bmbf.de/pub/schlussbericht\\_kommission\\_III.pdf](http://www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_III.pdf)
- Helmstädter, Ernst, 1996: Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft. Ordnung und Dynamik des Wettbewerbs. Münster: Lit-Verl. Worte – Werke – Utopien, Bd. 2. ISBN 3-8258-2540-X
- Kuwan, Helmut/Thebis, Frauke/Gnahn, Dieter/Sandau, Elke/Seidel, Sabine, 2003: Berichtssystem Weiterbildung: integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bd. 8. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung
- OECD, 2003a: Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2003. Paris
- OECD, 2003b: The policy agenda for growth: an overview of the sources of economic growth in OECD Countries. Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/47/4/2505752.pdf>
- Schröder, Helmut/Schiel, Stefan/Aust, Folkert, 2004: Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung: Motive, Beweggründe, Hindernisse. Bielefeld: Bertelsmann. Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bd. 5. ISBN 3-7639-3124-4

## Stellungnahme der DEAE zum Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“

### Vorbemerkung

Die von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ hat im Juli dieses Jahres ihren Schlussbericht vorgelegt. Darin wird ein umfassendes Konzept zur Finanzierung von Lernmöglichkeiten entworfen, die (fast) den ganzen Lebenslauf eines Menschen begleiten. Dieses Konzept schließt an bestehende Regelungen und Instrumente an und entwickelt diese zu einem relativ kohärenten Finanzierungssystem weiter.

Der Bericht ist abrufbar unter: [www.kaw-info.de](http://www.kaw-info.de). Die Seitenangaben in der Stellungnahme beziehen sich auf diese Textfassung. Auf den Seiten 26–32 dieses Heftes stellt Herr Prof. Gerhard Bosch, einer der Mitautoren des Berichtes, die Empfehlungen im Zusammenhang dar. In Heft 1/2005 werden wir unserer Vorschläge zur bildungspolitischen Konkretisierung und zu den Konsequenzen aus unserer Kritik vorstellen. Der Bildungspolitische Ausschuss hat sich damit in einer ersten Diskussion befasst (A.S.).

1. DEAE begrüßt die Initiative der Bundesregierung, die durch die Einsetzung der unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ und der Veröffentlichung ihres Schlussberichtes einen gewichtigen und notwendigen Anstoß zur öffentlichen Diskussion grundlegender bildungspolitischer Fragen gegeben hat. Insbesondere begrüßen wir die Fokussierung auf den Bereich der Erwachsenenbildung. Sie ist damit als konstitutiver Bereich innerhalb des Konzeptes des „Lebenslangen Lernens“ (LLL) ebenso anerkannt wie dieses Konzept selbst als gesellschaftliche Leitidee und als Systementwurf für die bildungspolitische Diskussion etabliert wird. Trotz der an anderer Stelle (vgl. *Maße des Menschlichen. Evangelische Perspektiven zur Bildung in der Lern- und Wissensgesellschaft. Eine Denkschrift des Rates der EKD, Gütersloh 2003*) entwickelten kritischen Vorbehalte gegenüber dieser Leitidee, betrachten wir ihre allgemeine Anerkennung als einen beachtenswerten Fortschritt für die innergesellschaftlichen Verständigungsmöglich-

keiten über die der Bildung zugeschriebenen vielfältigen Aufgaben und für die Klärung von politischen und gesellschaftlichen Verantwortungsbereichen. In diesem Fortschritt artikuliert sich die objektive Einsicht, die als Grundthese des gesamten Berichtes vorausgesetzt und auch von uns geteilt wird: „Lebenslanges Lernen ist zu einem der entscheidenden Faktoren einer nachhaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung geworden“ (S. 9).

Im Lichte dieser Grundthese wird Erwachsenenbildung zu einem höchst relevanten Gestaltungsbereich politischen Handelns, der bisher nur in Ansätzen und im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz der Länder als Gegenstand und Regelungsbereich politischer Verantwortung anerkannt war, für den zudem nur bescheidene, in den letzten Jahren auch rückläufige finanzielle Ressourcen durch die öffentlichen Haushalte aufgebracht wurden.

2. Mit ihrem Bericht hat die Kommission aus Sicht der DEAE den Entwurf einer kohärenten Politikstrategie vorgelegt. Dieser anspruchsvolle Entwurf verdient Respekt und Anerkennung auch gerade deshalb, weil er eine systematische Argumentation vorträgt, die es verbietet, zumindest aber schwer macht, die Empfehlungen nur als „Steinbruch“ für die Bedienung von vorgegebenen Interessen und Positionen zu behandeln. Zu Recht fordern die VerfasserInnen des Berichts, dass die „Gesamtarchitektur“ der Strategie und der Empfehlungen beachtet werden müsse. Das bedeutet zugleich: Eine angemessene Auseinandersetzung mit dem Bericht verlangt es, den *internen (logischen) Begründungszusammenhang von Zieldefinitionen, Situationsdiagnosen und Handlungsstrategien* in der Argumentation des Kommissionsberichtes sorgfältig zur Kenntnis zu nehmen.
3. Aus unserer Sicht ist dabei bemerkenswert, dass die Kommission – wenngleich in nahezu unverträglicher Kürze – die „Elemente (ihres) gesellschaftlichen Leitbildes“ voranstellt und damit die für Leit-