

STUDIUM

Stefan Hummelsheim

# Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland

» STUDIENTEXTE FÜR ERWACHSENENBILDUNG «

□ □ □ □ □



Stefan Hummelsheim

Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland

## Studientexte für Erwachsenenbildung

Eine Buchreihe des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung (DIE)

Bei der gelben Reihe des DIE handelt es sich um didaktisch strukturierte Bestandsaufnahmen zu Kernthemen der Erwachsenenbildung. Die Studientexte vermitteln fachliches Begründungswissen vor dem Hintergrund des wissenschaftlichen Forschungsstands und einer reflektierten Praxis. Sie eignen sich als Begleitmaterial in Fortbildungen und als Ausbildungsliteratur im Studium. Die Studientexte sind als Selbstlernmaterialien konzipiert und ermöglichen Neueinsteiger/innen im Handlungsfeld, erfahrenen Fachkräften und Studierenden die selbstständige Erschließung des Themas.

**Wissenschaftliche Betreuung der Reihe am DIE:** Dr. Thomas Vollmer

### Bisher in der Reihe Studientexte für Erwachsenenbildung erschienene Titel (Auswahl):

Steffen Kleint

**Funktionaler Analphabetismus –  
Forschungsperspektiven und Diskurslinien**  
Bielefeld 2009, ISBN 978-3-7639-1975-8

Mona Pielorz

**Personalentwicklung und Mitarbeiterführung  
in Weiterbildungseinrichtungen**  
Bielefeld 2009, ISBN 978-3-7639-1965-9

Wiltrud Gieseke

**Bedarfsorientierte Angebotsplanung in der  
Erwachsenenbildung**  
Bielefeld 2008, ISBN 978-3-7639-1955-0

Peter Faulstich, Erik Haberzeth

**Recht und Politik**  
Bielefeld 2007, ISBN 978-3-7639-1949-9

Dieter Gnahn

**Kompetenzen – Erwerb, Erfassung, Instrumente**  
Bielefeld 2007, ISBN 978-3-7639-1944-4

Claudia de Witt, Thomas Czerwonka

**Mediendidaktik**  
Bielefeld 2007, ISBN 978-3-7639-1914-7

Horst Siebert

**Lernmotivation und Bildungsbeteiligung**  
Bielefeld 2006, ISBN 978-3-7639-1931-4

Stefanie Hartz, Klaus Meisel

**Qualitätsmanagement**  
2. akt. und überarbeitete Auflage,  
Bielefeld 2006, ISBN 978-3-7639-1917-8

Horst Siebert

**Theorien für die Praxis**  
2. Auflage, Bielefeld 2006,  
ISBN 978-3-7639-1928-4

Ingeborg Schüssler, Christian M. Thurnes

**Lernkulturen in der Weiterbildung**  
Bielefeld 2005, ISBN 978-3-7639-1845-4

Katja Friedrich, Klaus Meisel, Hans-Joachim Schuldt

**Wirtschaftlichkeit in Weiterbildungseinrichtungen**  
3. akt. und überarbeitete Auflage,  
Bielefeld 2005, ISBN 978-3-7639-1899-7

Ingrid Schöll

**Marketing in der öffentlichen Weiterbildung**  
3. akt. und überarbeitete Auflage,  
Bielefeld 2005, ISBN 978-3-7639-1875-1

Antje von Rein, Carla Sievers

**Öffentlichkeitsarbeit und Corporate Identity  
an Volkshochschulen**  
3. akt. und überarbeitete Auflage,  
Bielefeld 2005, ISBN 978-3-7639-1896-6

Weitere Informationen zur Reihe unter  
[www.die-bonn.de/st](http://www.die-bonn.de/st)

Bestellungen unter  
[www.wbv.de](http://www.wbv.de)

Studententexte für Erwachsenenbildung

Stefan Hummelsheim

# **Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland**

## Herausgebende Institution

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen

Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) ist eine Einrichtung der Leibniz-Gemeinschaft und wird von Bund und Ländern gemeinsam gefördert. Das DIE vermittelt zwischen Wissenschaft und Praxis der Erwachsenenbildung und unterstützt sie durch Serviceleistungen.

Lektorat: Dr. Thomas Vollmer/Christiane Hartmann

Wie gefällt Ihnen diese Veröffentlichung? Wenn Sie möchten, können Sie dem DIE unter **www.die-bonn.de** ein Feedback zukommen lassen. Geben Sie einfach den Webkey **42/0026** ein. Von Ihrer Einschätzung profitieren künftige Interessent/inn/en.

## Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Verlag:

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG

Postfach 10 06 33

33506 Bielefeld

Telefon: (0521) 9 11 01-11

Telefax: (0521) 9 11 01-19

E-Mail: [service@wbv.de](mailto:service@wbv.de)

Internet: [www.wbv.de](http://www.wbv.de)

**Bestell-Nr.: 42/0026**

© 2010 W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

Umschlaggestaltung und Satz: Christiane Zay, Bielefeld

Herstellung: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld

ISBN 978-3-7639-1976-5 (Print)

ISBN 978-3-7639-1977-2 (E-Book)



Mix

Produktgruppe aus vorbildlich bewirtschafteten  
Wäldern und anderen kontrollierten Herkünften  
[www.fsc.org](http://www.fsc.org) Zert.-Nr. IMO-COC-026041  
© 1996 Forest Stewardship Council

# Inhalt

Vorbemerkungen .....	7
<b>1. Einleitung</b> .....	9
<b>2. Grundlagen einer ökonomischen Analyse des Weiterbildungsbereichs</b> .....	12
2.1 Grundbegriffe .....	12
2.1.1 Finanzierung und Förderung .....	12
2.1.2 Kosten und Ausgaben.....	15
2.1.3 Nutzen und Erträge.....	18
2.2 Grundkonzepte .....	20
2.2.1 Finanziers und Finanzierungsquellen.....	20
2.2.2 Angebots- und Nachfragefinanzierung .....	23
2.2.3 Vorfinanzierung und Refinanzierung.....	25
2.3 Grundfragen.....	28
2.3.1 Weiterbildung als Gut und Dienstleistung .....	28
2.3.2 Steuerung zwischen Staat und Markt.....	31
2.3.3 Spannungsverhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit .....	35
2.4 Zusammenfassung .....	37
<b>3. Bestehende Finanzierungsstrukturen in der Weiterbildung in Deutschland</b> .....	39
3.1 Begriffsdefinition Weiterbildung .....	39
3.2 Finanzierungsspezifische Ausgangslage .....	41
3.2.1 Ableitung von Finanzierungszielen .....	41
3.2.2 Bestimmung von Weiterbildungsfunktionen.....	43
3.2.3 Erfassung von Kosten und Ausgaben .....	44
3.3 Aktuelle Finanzierungsmodalitäten.....	48
3.3.1 Betriebliche Weiterbildungsfinanzierung .....	48
3.3.2 Individuelle Weiterbildungsfinanzierung .....	56
3.3.3 Öffentliche und öffentlich-geförderte Weiterbildungsfinanzierung .....	68
3.3.4 SGB III-geförderte Weiterbildungsfinanzierung .....	77
3.4 Kalkulation eines Weiterbildungsgesamtbudgets.....	91
3.4.1 Schwierigkeiten einer Kalkulation.....	91
3.4.2 Zusammenstellung einer Kalkulation.....	93
3.4.3 Entwicklungslinien einer Kalkulation .....	98
3.5 Zusammenfassung .....	103

<b>4. Reformvorschläge zu den bestehenden Finanzierungsstrukturen in der Weiterbildung .....</b>	<b>105</b>
4.1 Reformvorschläge vor dem Hintergrund von Problemlagen und Handlungslogiken.....	105
4.2 Theoretische Finanzierungsalternativen und Ressourcen.....	108
4.2.1 Finanzierungsalternativen mit Rückgriff auf institutionelle Ressourcen.....	108
4.2.2 Finanzierungsalternativen mit Rückgriff auf Zeitressourcen.....	109
4.2.3 Finanzierungsalternativen mit Rückgriff auf monetäre Ressourcen.....	111
4.3 Konkrete Finanzierungsalternativen als Reformvorschläge für spezifische Problemlagen .....	119
4.3.1 Betriebliche Weiterbildungsfinanzierung .....	119
4.3.2 Individuelle Weiterbildungsfinanzierung .....	120
4.3.3 Öffentliche und öffentlich-geförderte Weiterbildungsfinanzierung .....	121
4.3.4 SGB III-geförderte Weiterbildungsfinanzierung.....	123
4.4 Initiativen und Programme in Europa.....	124
4.5 Zusammenfassung.....	128
<b>5. Ausblick.....</b>	<b>130</b>
<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>133</b>
<b>Glossar.....</b>	<b>135</b>
<b>Literatur.....</b>	<b>142</b>
<b>Autor .....</b>	<b>156</b>

## Vorbemerkungen

Es gibt zwei Aspekte der Weiterbildung insbesondere auch in Deutschland, die von denjenigen, welche mit ihr zu tun haben und in ihr arbeiten, eher ungern aufgegriffen werden: die rechtlichen Strukturen der Weiterbildung und die ökonomischen Grundlagen. Schon im Studieverhalten der künftigen Weiterbildner und Weiterbildnerinnen zeigt sich hier eine gewisse Fremdheit gegenüber den Zielen, Begriffen und Argumenten von Systemen, die scheinbar so wenig mit humaner Menschenbildung und der Entwicklung von Individuen zu tun haben. Dies hat sich auch in den letzten beiden Jahrzehnten nicht wesentlich geändert, obwohl in der Realität der Weiterbildungspraxis und im Verständnis der Bildungsarbeit die Relevanz von rechtlichen und ökonomischen Dimensionen immer deutlicher geworden ist.

In Forschung und Lehre der Erwachsenenbildung/Weiterbildung waren die ersten zaghaften Annäherungen an Finanzen, Rechtsformen und Betriebsrealitäten der Weiterbildung in den späten 1970er und in den 1980er Jahren des vorigen Jahrhunderts verzeichnet. Erst ab Beginn der 1990er Jahre vermehrten sich Positionspapiere und Analysen, die mit den betrieblichen Situationen von Weiterbildungseinrichtungen zu tun hatten. Diese Diskussionen waren im Wesentlichen initiiert durch Veränderungen in der ökonomischen Basis dessen, was in der Weiterbildung betrieben wurde. Immer klarer wurde festgestellt, dass auch Bildung eine ökonomische Seite hat und diese ökonomische Seite auch mit Blick auf pädagogische Arbeiten zu berücksichtigen ist. Fragen von Marketing, Public Relations, Qualitätsmanagement und Kostendeckung wurden immer mehr selbstverständliches Repertoire auch der pädagogischen Diskussion in Weiterbildungseinrichtungen. Immer häufiger wurde für die Lernenden nicht mehr der Begriff der „Teilnehmer“ gebraucht, sondern derjenige von „Kundinnen und Kunden“, welche Dienstleistungen (gegen Bezahlung) in Anspruch nehmen. Die veränderte Sicht der Realität in der Weiterbildung zeigte sich hier erneut auch in der Nomenklatur der Klientel: Schon beim Übergang der 1960er auf die 1970er Jahre signalisierte der Wechsel vom „Hörer“ zum „Teilnehmer“ ein grundlegend anderes didaktisches Verständnis von Lehr-Lern-Prozessen mit Erwachsenen.

Seit gut zehn Jahren hat die sich verändernde ökonomische Basis der Bildungsarbeit mit Erwachsenen auch die Systemebene erreicht. Es wird immer klarer, dass zur Steuerung von Weiterbildungsangeboten, zur Erhöhung der Weiterbildungsteilnahme und zur Optimierung von Weiterbildungserfolgen finanzielle Überlegungen mindestens ebenso wichtig sind wie innovative Programme und didaktische Konzepte. Das Einsetzen der unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ Anfang dieses Jahrzehnts und die Ergebnisse dieser Kommission, an deren Geschäfts-



führung auch der Autor dieses Studientextes beteiligt war, signalisierten wichtige Zusammenhänge in der Organisation und komplexen Steuerung dieses Bildungsbereiches. Um regulative Konzepte zu entwickeln und erfolgsorientiert das Bildungssystem – auch im internationalen Vergleich – zu verbessern, bedarf es genauerer Kenntnisse über die Wirkungszusammenhänge nicht nur didaktischer Programme, sondern auch finanzieller Impulse und Allokationen. Solche Grundkenntnisse, die nicht nur bezogen auf die bildungspolitische Ebene der Systemsteuerung, sondern auch auf die strategische Entwicklung von Einrichtungen zu begreifen sind, liefert der hier vorliegende Studientext. Er definiert Begriffe, erläutert die Ausgangslage und die Finanzierungsmodalitäten der Weiterbildung, entwickelt modellhaft ein Weiterbildungsbudget und informiert über die Reformvorschläge zur Finanzierung der Weiterbildung. Er führt ein in die Welt des ökonomisch Notwendigen, welches pädagogisch-didaktische Erfolge erst ermöglicht.

Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) unterstützt seit knapp zwanzig Jahren die Diskussion um die betrieblich-ökonomische Dimension der Weiterbildung. Die Daten und Informationen, die das Institut heute zu diesen Aspekten erhebt, aufbereitet und vorlegt, sind viel beachtet und dienen zu einer weiteren und zunehmenden Transparenz des Bereichs. So ist etwa von der im Frühjahr 2010 erscheinenden zweiten Ausgabe der Analyse „Trends der Weiterbildung“ zu erwarten, dass sie die Grundlage vieler Diskussionen über Mängel und Entwicklungsperspektiven sein wird.

Mit dem hier vorliegenden Studientext will das Institut auch im Bereich der Fortbildung von Weiterbildungstätigen und des Studiums der Weiterbildung an Hochschulen Grundlagen für die zukünftigen Debatten schaffen. Der Studientext signalisiert nicht eine „ökonomische Wende“ der Arbeit des DIE oder gar in der Weiterbildung insgesamt, sondern liefert einen weiteren wichtigen Baustein zum besseren Verständnis der Wirkungskräfte in der Weiterbildung und zur Entfaltung eines größeren Handlungspotentials derjenigen, die in der Weiterbildung und für die Weiterbildung agieren. Das DIE wird auch in Zukunft systematisch diesen Aspekt der Entwicklung der Weiterbildung analysieren, begleiten und kommentieren.

*Ekkehard Nuißl von Rein*

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung –  
Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen

# 1. Einleitung

Theoretische Überlegungen und empirische Befunde heben immer wieder hervor, dass der Weg in die Wissensgesellschaft (vgl. Stehr 1994; Willke 1998) und die Veränderungen in der Arbeits- und privaten Lebenswelt einen erhöhten Bildungs-, Qualifikations- und Lernbedarf erzeugen (vgl. Expertenkommission 2004; Rürup/Kohlmeier 2007). Der Schlüssel zur aktiven und konstruktiven Auseinandersetzung mit diesem Strukturwandel wird im Allgemeinen im Aufbau und in der Etablierung eines Systems des Lebenslangen Lernens gesehen, welches es erlaubt, die steigenden Lernbedarfe bei den gesellschaftlichen Akteuren – Staat, Bundesagentur für Arbeit (BA), Institutionen und Individuen – zu decken (vgl. Balzer/Nuissl 2000). Da das zukünftig benötigte Wissen nicht allein in der ersten Ausbildungsphase erworben werden kann, wird die Weiterbildung das entscheidende Kernelement eines in Deutschland noch zu errichtenden Systems Lebenslangen Lernens sein (müssen). Hier schließt sich die gesamtgesellschaftlich bedeutsame Frage an, ob die Weiterbildungsstrukturen in ihrer derzeitigen Verfassung auch in der Lage sind, die benötigten Lerngelegenheiten in quantitativ und qualitativ ausreichendem Maße für die gesellschaftlichen Akteure bereitzustellen (vgl. Expertenkommission 2002; Expertenkommission 2004; Rürup/Kohlmeier 2007).

Es wird hier von der Überlegung ausgegangen, dass die Antwort auf die Frage nach der aktiven Auseinandersetzung mit dem gewachsenen Lernbedarf entscheidend an die Weiterbildungsfinanzierung gebunden ist, wodurch die Relevanz des Themas Finanzierung der Weiterbildung in besonderer Weise herausgestellt wird. So führt die Weiterbildungsfinanzierung gleichsam die Anreize zusammen, die maßgeblich dafür sind, ob, in welchem Umfang und zu welcher Qualität ein gesellschaftlicher Akteur Weiterbildungsgelegenheiten anbietet, nachfragt und finanziert. Überdies wird hier mit Rückgriff auf einschlägige Studien davon ausgegangen, dass ausnahmslos alle gesellschaftlichen Akteure dazu aufgefordert sind, mehr Ressourcen in das Weiterbildungssystem zu lenken (vgl. Expertenkommission 2004, S. 30ff.). Dies bringt jedoch die Gefahr mit sich, dass gesellschaftliche Akteure – und hier sind insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen (vgl. Backes-Gellner 2006a) sowie die Individuen in den Blick zu nehmen – aufgrund fehlender ökonomischer Leistungsfähigkeit von Weiterbildung ausgegrenzt werden (vgl. Haak 2003). In der Folge kann dies zu gesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten und Stabilitätsproblemen, zu betrieblichen Produktivitäts- und Innovationsschwächen und zu individuellen Problemen hinsichtlich der gesellschaftlichen Teilhabe führen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass in den letzten Jahren ein erhöhter Bedarf von Wissenschaft, Politik und Praxis nach bildungsökonomischer Expertise ausgemacht werden kann, welche dabei helfen soll, die Strukturen der Wei-

terbildungsfinanzierung angemessen zu beschreiben und zu erklären sowie alternative Finanzierungswege zu finden. Allerdings stößt sich eine systematische und empirisch abgesicherte Beschreibung der Weiterbildungsfinanzierungsstrukturen daran, dass die Weiterbildung aufgrund der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, des Pluralismus der Anbieter und Träger, der vorherrschenden Marktallokation und der subsidiären Rolle des Staates besonders heterogen und vielschichtig ist, sodass die Beschreibung der Finanzierungsmodalitäten erheblich erschwert wird. Hinzu tritt, dass die Datelage in der Weiterbildung grundsätzlich unzureichend, aber im Bereich der Finanzdaten besonders mangelhaft ist. Entsprechend wirft die Quantifizierung von Finanzströmen erhebliche empirische Probleme auf (vgl. Hummelsheim/Timmermann 1999, S. 22f.; DIE 2008, S. 96ff.).

Das Ziel des Studientextes ist es, den Lesern aus Wissenschaft, Politik und Praxis eine komprimierte, aber auch umfassende Einführung in die wichtigsten Bereiche der Weiterbildungsfinanzierung zu geben. Dabei liegt der Hauptfokus auf der Systemebene von Weiterbildung, da insbesondere mit hochaggregierten Daten auf der Makroebene argumentiert wird. Es ist beabsichtigt, die wesentlichen Strukturen in ihrem Gesamtzusammenhang vorzustellen. Dies führt notwendigerweise dazu, dass der eine oder andere interessante Aspekt der Weiterbildungsfinanzierung nicht aufgegriffen oder vertieft werden kann. Darüber hinaus ist intendiert, den Zielgruppen ein bildungsökonomisches Grundwissen anzubieten, welches dazu beiträgt, die zuweilen sehr facettenreiche Diskussion über die Finanzierung der Weiterbildung besser zu verstehen. Weiterhin ist es das Ziel, den Lesern die wichtigsten Argumente an die Hand zu geben, die es ermöglichen, die Leistungsmöglichkeiten und Leistungsgrenzen der verschiedenen existierenden oder auch alternativ vorgeschlagenen Finanzierungsmodelle zu hinterfragen. Schließlich will die Veröffentlichung auch einen Beitrag zu einer kritisch-konstruktiven Sichtweise bezüglich der grundsätzlichen Notwendigkeit ökonomischer Denkansätze, Fragestellungen, Begriffe und Verfahren im Bereich der Weiterbildung leisten.

Anzumerken ist, dass der Studientext drei inhaltliche Einschränkungen vornimmt: Zum Ersten liegt der Fokus der Analysen auf den formalen Weiterbildungsstrukturen, d.h. auf Weiterbildung in Bildungsinstitutionen, die zu anerkannten Abschlüssen und Zertifikaten führen und bei denen die Finanzierungsströme nachgezeichnet werden können. Zum Zweiten wird die wissenschaftliche Weiterbildung an Hochschulen ausgeklammert, da deren Finanzierungsmodalitäten nur dann zu verstehen sind, wenn auch die Finanzierung des tertiären Sektors berücksichtigt wird. Zum Dritten schließlich wird der Studientext die Weiterbildungsfinanzierung zwar problemorientiert beschreiben und auch den Handlungsspielraum für alternative Finanzierungsmodelle vorstellen, aber gleichzeitig keine Empfehlung für eine vermeintlich beste Finanzierungsweise von Weiterbildung in Deutschland geben.

Die Struktur des Studententexts ist in folgender Weise gegliedert: In Kapitel 2 werden die Grundbegriffe, Grundkonzepte und Grundfragen der ökonomischen Analyse des Weiterbildungsbereichs vorgestellt. Diese Darstellung bildet gleichsam das begrifflich-analytische Instrumentarium zur Beschreibung der nachstehenden Ausführungen.

In Kapitel 3 werden neben finanzierungsspezifischen Aspekten – z.B. die Erfassungsprobleme von Kosten und Ausgaben – insbesondere bestehende Finanzierungswege und deren Kostenvolumina und Ertragsdimensionen für die Akteure diskutiert. Die Beschreibung der Finanzierungsmodalitäten nach Akteuren hat sich als leistungsfähiger Versuch erwiesen, die vielfältigen Finanzierungswege zu strukturieren. Im Anschluss an die Darstellung der aktuellen Weiterbildungsfinanzierungsstrukturen wird die Kalkulation eines Weiterbildungsgesamtbudgets vorgestellt, wobei erst die Schwierigkeiten einer Gesamtbudgetberechnung beschrieben, dann die Zusammenstellung einer Gesamtkalkulation erörtert und anschließend die kurze Beschreibung der Entwicklung des Gesamtfinanzvolumens im Zeitverlauf vorgenommen wird. Hervorzuheben ist, dass die Kalkulation eines Weiterbildungsgesamtbudgets ein schwieriges methodisch-statistisches Unterfangen ist, das aufgrund der mangelhaften Datenlage nur Schätzungen der Größenordnungen des Gesamtbudgets wie auch seiner anteiligen Zusammensetzung anbieten kann.

In Kapitel 4 wird eine Perspektive eingenommen, welche die grundsätzlichen Problemlagen und Handlungslogiken der Weiterbildungsakteure herausstellt. Dabei werden die theoretischen Finanzierungsalternativen mit Bezug zu den Ressourcenarten, die sozusagen den theoretischen Möglichkeitsraum an Finanzierungsvarianten abstecken, vorgestellt. Hieran schließt sich die Beschreibung der konkreten Finanzierungsalternativen an, die von politischen Akteuren, Interessengruppen oder auch Gutachtergremien in letzter Zeit zur Dämpfung der akteurspezifischen Problemlagen gefordert worden sind. Um den steigenden Einfluss der europäischen Politik für die Weiterbildung in Deutschland zu beleuchten, wird ebenfalls eine kurze Beschreibung ausgewählter europäischer Initiativen und Programme geliefert.

In Kapitel 5 wird abschließend ein kurzer Ausblick auf das Thema Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland vorgenommen.

## 2. Grundlagen einer ökonomischen Analyse des Weiterbildungsbereichs

In diesem Kapitel werden diejenigen Grundbegriffe, Grundkonzepte und Grundfragen der bildungsökonomischen Analyse der Weiterbildungslandschaft vorgestellt, deren Kenntnis notwendig ist, um weiterführende Analysen und Argumentationsstränge angemessen verstehen und bewerten zu können. Allerdings können die Grundlagen hier nur cursorisch beleuchtet und ausgeführt werden, weswegen nachstehend ausschließlich ausgewählte Begriffe, Konzepte und Fragen beschrieben werden.

### 2.1 Grundbegriffe

#### 2.1.1 Finanzierung und Förderung

Die präzise Begriffsbestimmung von *Finanzierung* und *Förderung* ist deshalb wichtig, weil die Begriffe im Alltagsverständnis und in außerökonomischen Diskussionen und Veröffentlichungen oftmals gleichgesetzt oder nicht genau voneinander abgegrenzt werden, obgleich sie nicht synonym verwendet werden dürfen (vgl. Timmermann 1994, S. 47ff.).

Bei der Bestimmung des Finanzierungsbegriffs ist auffällig, dass dieser in den letzten Jahren eine entscheidende Veränderung erfahren hat. Während früher in den einschlägigen wirtschaftswissenschaftlichen und bildungsökonomischen Publikationen – bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Mäding 1984; Frey 1990) – allein eine enggefasste Definition Verwendung fand, wird heute stärker ein erweitertes Begriffsverständnis bei der Definition von Finanzierung zugrunde gelegt (vgl. Expertenkommission 2002, S. 122ff.). Auch wenn sich die Anzeichen verdichten, dass die erweiterte Definition von Finanzierung an Bedeutung gewinnt, so soll dies nicht den Blick darauf verstellen, dass die enge und die erweiterte Definition noch nebeneinander verwendet werden. Auch hier wird aus Gründen der Konvention des Öfteren auf das enge Begriffsverständnis zurückgegriffen, da sich viele bildungsökonomische Konzepte im Bereich der Weiterbildungsfinanzierung noch stark an die Vorstellung von Finanzierung als Zahlungsvorgang anlehnen.

Die enge Definition von Finanzierung kann mit Rückgriff auf das Gabler Wirtschaftslexikon beispielhaft wie folgt beschrieben werden:

Maßnahmen der Mittelbeschaffung und -rückzahlung und damit der Gestaltung der Zahlungs-, Informations-, Kontroll- und Sicherungsbeziehungen zwischen Unternehmen und Kapitalgebern (Gabler 1997, S. 1327).

Hervorzuheben ist, dass die Finanzierung aus einer verstärkt betriebswirtschaftlichen Perspektive allein über die Ressource Geld bestimmt wird, wenn auch in Rechnung gestellt werden muss, dass neben dem Beschaffungs- auch der damit verbundene Gestaltungsaspekt von Finanzierung erwähnt wird. Festzuhalten bleibt, dass die enge Begriffsbestimmung auf Geld als entscheidendes Definitionskriterium abstellt.

Die weite Definition kann unter Bezug auf die jüngeren Arbeiten der unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ in nachstehender Weise charakterisiert werden:

Die Expertenkommission geht von einem weiten Finanzierungs-, Ressourcen- und Investitionsbegriff aus. In ihrem Alltagsverständnis setzen viele Menschen Finanzierung mit der Beschaffung von Geld gleich. Eine modernere Sichtweise erweitert den Finanzierungsbegriff über bloße Geldbeschaffung hinaus auf die Herstellung der Verfügbarkeit (Macht) über Ressourcen (Expertenkommission 2002, S. 122).

Betont werden muss, dass die Expertenkommission neben einer Erweiterung des Finanzierungsbegriffes folgerichtig auch eine damit einhergehende Verbreiterung des Ressourcen- und Investitionsbegriffes als notwendig erachtet. Der Begriff der Finanzierung wird mit Rückgriff auf das Begriffsverständnis der Expertenkommission – und durch die Hinzufügung der physischen Ressourcen – in leicht erweiterter Weise wie folgt definiert:

#### DEFINITION

##### **Finanzierung**

Finanzierung meint nicht nur in einem monetären Sinne die Beschaffung von Liquidität, sondern in einem realen Sinne auch die Herstellung von Verfügbarkeit über Ressourcen. Ressourcen sind alle psychischen (Motivation, Ehrgeiz, Leistungsbereitschaft u.a.), physischen (Gebäude, sächliche Ausstattung), institutionellen (Standards, Zertifikate, Qualifikationsnormen u.a.), zeitlichen (Arbeitszeit, Freizeit) und monetären Ressourcen (Geld), auf die Individuen, Institutionen und Gesellschaft für Weiterbildungszwecke zurückgreifen können.

Hervorzuheben ist, dass die Ressourcen in einem komplementären, d.h. sich ergänzenden Verhältnis zueinander stehen. Investition ist der zielgerichtete, i.d.R. längerfristige Einsatz dieser Ressourcen zur Erwirtschaftung von zukünftigen Erträgen, z.B. in Form eines Einkommenszuwachses, und Nutzen, z.B. in Form von Arbeitsplatzsicherheit (zur genaueren Begriffsbestimmung von Ertrag und Nutzen → Kapitel 2.1.3). Dabei sollen die zukünftigen Erträge und Nutzen die gegenwärtig eingesetzten Kosten übersteigen.

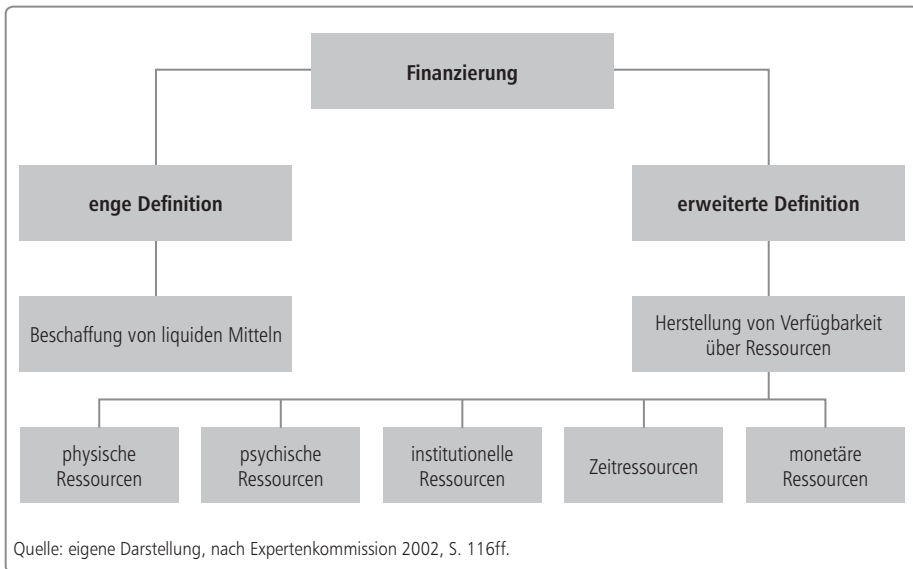


Abbildung 1: Begriffssystematik von Finanzierung

Der neben dem Finanzierungsbegriff zentrale Begriff der Förderung ist ebenfalls ein vielfach verwendeter, aber i.d.R. uneinheitlich gebrauchter Ausdruck. Daher ist es angezeigt, dass hier verwendete Begriffsverständnis näher auszuführen.

#### DEFINITION

##### Förderung

Mit Rückgriff auf finanzwissenschaftliche Argumentationen soll unter Förderung allgemein ein wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischer Eingriff in das Weiterbildungsgeschehen verstanden werden. Dieser Anreiz zielt auf eine Erhöhung der ökonomischen Leistungsfähigkeit von Institutionen und Individuen und beabsichtigt, (Weiterbildungs-)Ziele im Sinne des Förderers zu erreichen.

Darüber hinaus ist es zweckmäßig, den Förderbegriff analytisch vom *Subventionsbegriff* zu trennen, da diese nur dann zusammenfallen, wenn Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen getätigt werden, denen keine marktwirtschaftliche Leistung gegenübersteht (vgl. Gabler 1997, S. 3682; Boss/Rosenschon 2002, S. 9). Auch wenn Geldzahlungen im Zentrum der staatlichen Förderung stehen, so gibt es mit der staatlichen Eigenproduktion von Weiterbildung – also der Bereitstellung von staatlich verantworteten und finanzierten Weiterbildungsaktivitäten, wie dies beispielsweise bei

der Weiterbildung von staatlich Beschäftigten der Fall ist – jedoch eine spezifische staatliche Förderaktivität, die nicht im ausgeführten Sinne als Geldzahlung oder geldwerte Leistung und damit als Subvention angesehen werden kann. Daher macht die Subvention zwar einen entscheidenden Bestandteil der Förderung aus, ist aber nicht mit dieser identisch.

Weiterhin ist zu klären, ob im vorliegenden Studententext sachlogisch von einer *staatlichen* oder *öffentlichen* Förderung gesprochen werden muss. Die terminologische Differenzierung ist durchaus schwierig, weil es bezüglich der Definition von Staat und öffentlicher Hand bemerkenswerterweise eine Vielzahl unterschiedlicher Begriffsbestimmungen und Systematisierungsansätze gibt (vgl. Blankart 2008, S. 8; Brümmerhoff 2007, S. 3). Angesichts der uneinheitlichen Begriffsbestimmung in der Literatur folgt der Studententext nachstehender Konvention, die Anschlussfähigkeit herstellt, da diese bereits häufiger Eingang in einschlägige bildungsökonomische Papiere und Argumentationen gefunden hat: Danach wird die Förderung hier als staatliche Förderung (vgl. Expertenkommission 2002, S. 137ff.) interpretiert, weil sie auf die Förderung durch die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden abhebt, welche trotz aller definitorischen Unterschiedlichkeiten in ihrer Gesamtheit gemeinhin als Staat bezeichnet werden (vgl. Gabler 1997, S. 3529). Dabei kann als Formel formuliert werden: Staatliche Förderung und Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die BA ist gleich öffentliche Förderung.

Die öffentliche Förderung wird daher so bestimmt, dass diese über die staatliche Förderung hinausgeht. Auch die in späteren Abschnitten ausgewiesenen Ausgaben der öffentlichen Hand als Finanzier heben u.a. darauf ab, dass hierbei nicht nur die Förderausgaben der Gebietskörperschaften, sondern eben auch weitere, durch die Vielschichtigkeit der Haushaltstitel jedoch oftmals nicht genauer einzuordnende Ausgabenarten subsumiert werden. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung über die BA als Träger der Arbeitslosenversicherung wird dagegen im Einvernehmen mit der einschlägigen Literatur als SGB III-geförderte Weiterbildung bezeichnet (vgl. Expertenkommission 2002, S. 96ff.).

### **2.1.2 Kosten und Ausgaben**

Weiterbildungskosten und Weiterbildungsausgaben werden in nicht-ökonomischen Kontexten sehr schnell bedeutungsgleich verwendet, obgleich sie sehr unterschiedliche ökonomische Transaktionen charakterisieren.



#### DEFINITION

##### Kosten

Kosten werden in der ökonomischen Fachliteratur übereinstimmend als bewerteter Ressourcenverbrauch zur Erstellung einer Leistung definiert (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 94; Friedrich/Meisel/Schuldt 2005, S. 45ff.).

Hierbei gilt es, *Brutto-* von *Nettokosten* zu unterscheiden: Danach werden Bruttokosten als Summe des bewerteten Ressourcenverbrauchs ohne Gegenrechnung der mit der Weiterbildungsaktivität erzielten Erträge definiert.

Demgegenüber ist dies bei den Nettokosten genau der Fall, da sie als Bruttokosten minus Erträge charakterisiert sind. Entsprechend müssten die Diskussionen über die Kostenbelastung der Weiterbildungsakteure im Grunde auf der Ebene der Nettokostenbetrachtung geführt werden. Allerdings bleibt diese semantische Genauigkeit in den weiterbildungspolitischen Debatten häufig unbeachtet (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 101).

Außerdem gilt es, *direkte* von *indirekten* Kosten zu trennen, um alle Ressourcetransaktionen nachzeichnen zu können (vgl. Weiß 2006a, S. 95ff.): Danach werden als direkte Kosten z.B. Entgelte für Kurse und die entsprechenden Materialien verstanden: Der Ressourcenverbrauch kann dem Kostenträger genau zugeordnet werden. Die indirekten Kosten hingegen stellen in erster Linie sogenannte Opportunitätskosten dar, welche die Kosten des entgangenen Ertrags aus der zweitbesten – nicht gewählten – Alternative beschreiben. Hierbei ist festzuhalten, dass die Opportunitätskosten nur kalkulatorisch, d.h. rein rechnerisch identifiziert werden, da sie nicht ausgabewirksam sind. Hinzu treten als indirekte Kosten noch Gemeinkosten, die keinem direkten Akteur zugeordnet werden können, was z.B. bei Stromkosten für einen Weiterbildungskurs der Fall ist.

#### DEFINITION

##### Ausgaben

Unter Ausgaben wird der Wert der in einem bestimmten Zeitraum gekauften (beschafften) Ressourcen verstanden (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 94; Friedrich/Meisel/Schuldt 2005, S. 45ff.). Hier können verschiedene Ausgabenbegriffe voneinander unterschieden werden, um die durchgeführten Ressourcetransaktionen präzise zu beschreiben. So sind in der öffentlichen Finanzstatistik konsumtive von investiven Ausgaben zu trennen: Hierbei werden als konsumtive Ausgaben diejenigen Ausgaben verstanden, deren Erträge und Nutzen nur in der laufenden Periode erfolgen. Die investiven Ausgaben sind demgegenüber die Ausgaben, deren Erträge und Nutzen insbesondere in kommenden Perioden internalisiert werden können (sollen).

In diesem Zusammenhang gilt es herauszustellen, dass die öffentliche Finanzstatistik die Ausgaben für Weiterbildung nur als konsumtive Ausgaben betrachtet, was eine Investitionsbetrachtung von Weiterbildung unterbindet (vgl. DIE 2008, S. 97). Dieser Aspekt ist deshalb problematisch, weil dadurch die Perspektive allein auf die laufende Periode verengt und die Möglichkeit vernachlässigt wird, dass Weiterbildungsausgaben als Investition spätere Erträge und Nutzen abwerfen. Dieses finanzstatistische Verständnis wird den Weiterbildungsausgaben als Zukunftsinvestitionen nicht gerecht.

Die Notwendigkeit der begrifflichen Präzisierung von Weiterbildungskosten und Weiterbildungsausgaben wird besonders deutlich, wenn beachtet wird, dass „Beschaffungszeitpunkt und Verbrauchszeitraum insbesondere im Fall langlebiger Ressourcen wie z.B. Gebäude auseinanderfallen“ (Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 94). Weiterhin ist festzustellen, dass beiden Transaktionsphilosophien unterschiedliche Rechnungslegungssysteme zugrunde liegen, wobei der Kostenbegriff dem *kaufmännischen Rechnungswesen* und der Ausgabenbegriff dem *kameralistischen Rechnungswesen* der öffentlichen Hand zugeordnet wird. Danach stellt das kaufmännische Rechnungswesen, auch als *Doppik* (Doppelte Buchführung in Konten) charakterisiert, ein Rechnungswesen mit doppelter Buchführung dar, das Kosten und Erträge dokumentiert, um Gewinne und Verluste zu identifizieren. Das kameralistische Rechnungswesen, auch als Kameralistik oder Kameralbuchhaltung bezeichnet, soll hingegen nur die Ausführung des vorher aufgestellten Haushaltsplanes nachweisen, wodurch lediglich Aussagen über die reinen Zahlungsströme als Ressourceninput möglich sind. Entsprechend können zwischen

den nach kameralistischen und kaufmännischen Konzepten für eine bestimmte Rechnungsperiode ermittelten monetären Größen (...) beträchtliche methodisch bedingte kurzfristige Unterschiede bestehen (BLK 2000, S. 23).

Schließlich ist zu ergänzen, dass es im Bereich der öffentlichen Hand keine systematische Erfassung des Ressourcenverbrauchs für Weiterbildungszwecke gibt, so dass weiterführende Kosten- und Effizienzanalysen nicht möglich sind. Im Hinblick auf ein modernes Rechnungswesen erweist sich die Doppik der Kameralistik daher als überlegen, da hier Wirtschaftlichkeitsanalysen nicht möglich sind. Es ist daher nicht erstaunlich, dass die moderne Form der kameralistischen Buchführung mittlerweile auch Elemente der Doppik aufnimmt, um auf diesem Weg ansatzweise Kosten und Leistungen ebenfalls abbilden zu können (vgl. Friedrich/Meisel/Schuldt 2005, S. 37ff.).

### 2.1.3 Nutzen und Erträge

Die Begriffe *Weiterbildungsnutzen* und *Weiterbildungserträge* werden oftmals synonym verwendet, stellen jedoch jeweils eigene Konzepte mit spezifischer Wortbedeutung dar. Der Nutzenbegriff lässt sich wie folgt definieren (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 95):

#### DEFINITION

##### Nutzen

Unter Nutzen wird hier die Bedürfnisbefriedigung bezeichnet, die Individuen beim Konsum von Gütern und Dienstleistungen direkt und indirekt empfinden. Der Nutzenbegriff ist der Haushalts- und Konsumtheorie entlehnt und wird als eine allein subjektive, unterschiedlich empfundene, nicht beobachtbare Wirkung des Bildungskonsums modelliert.

Damit wird darauf abgehoben, dass Nutzen ausschließlich bei Menschen eintreten kann, da nur diese Bedürfnisse empfinden, welche durch Nutzenstiftung auf direktem und indirektem Wege befriedigt werden können.

#### DEFINITION

##### Erträge

Mit Erträgen ist in Abgrenzung zum Nutzenbegriff der bewertete Ressourcenzuwachs gemeint. Dabei entstammt der Ertragsbegriff der Theorie der Unternehmung und charakterisiert dort außersubjektive und institutionelle Ressourcenvermehrungen. Diese können als *Bruttoerträge* vorliegen, wenn den Erträgen keine Kosten gegenübergestellt worden sind. Dagegen liegen *Nettoerträge* vor, wenn von den Bruttoerträgen die Kosten abgezogen wurden und diese positiv sind, d.h. die Erträge die Kosten übersteigen.

Auch wird deutlich, dass die bildungspolitischen Diskussionen über Ertragsvorteile von Weiterbildungsaktivitäten im Grunde mit Argumenten auf der Nettoertragebene geführt werden müssten, weil dadurch die Kostenperspektive verlassen und auf die Ertragebene gewechselt wird. Erst letztere erlaubt die Überprüfung, ob das Weiterbildungsengagement letztlich zu den erhofften Vorteilen (Nettoerträge) geführt hat. Allerdings ist hierbei in Rechnung zu stellen, dass die Identifizierung der Erträge im Vergleich zu den Kosten ungleich aufwendiger ist, wodurch eine datengestützte und zielführende Diskussion auf der Nettoertragebene deutlich erschwert wird.

Weiterhin ist noch zwischen direkten und indirekten Erträgen zu unterscheiden: Direkte Erträge liegen vor, wenn diese unmittelbar zugeordnet werden können. Dies ist z.B. bei weiterbildungsbedingten Einkommenserhöhungen der Fall. Ist eine derartige Zuordnung nicht möglich, so wird von indirekten Erträgen gesprochen. Im Bereich der indirekten Erträge sind – analog zu den Ausführungen bei den Kosten – die Opportunitätsbeiträge besonders relevant, welche die Erträge aufgrund nicht entstandener Kosten repräsentieren. Diese Erträge werden dem Opportunitätskonzept entsprechend nur kalkulatorisch berechnet und sind nicht einnahmewirksam (vgl. Weiß 2006a, S. 97).

Es wird hier davon ausgegangen, dass nur die analytische Verknüpfung der Kategorien Nutzen und Erträge in der Lage ist, alle Vorteilsaspekte von Weiterbildung auf den unterschiedlichen Aggregationsebenen theoretisch und empirisch zu modellieren (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 95). Darüber hinaus ist anzufügen, dass Nutzen und Erträge sowohl während als auch nach der Weiterbildungsaktivität anfallen (können).

Schließlich sollen noch einige kritische Anmerkungen zu den Nutzen- und Ertragsbegriffen angeführt werden, die sich darauf beziehen, dass es sich in der bildungsökonomischen Literatur durchgesetzt hat, die Begriffe Kosten und Erträge oder auch Kosten und Nutzen als Gegensatzpaare zu verwenden.

#### **Anmerkungen zum Ertrags- und Nutzenbegriff**

Zum einen stellt der Begriff des Nutzens nur eine subjektive Kategorie dar, weswegen sie als *übergreifende Vorteilsbezeichnung* ungeeignet ist. Zum anderen ist auch der Begriff des Ertrags streng genommen nicht ganz korrekt, da Erträge nicht durch den Leistungsbezug beschrieben sind, welcher ein zentrales Kriterium der Kosten ist. Deshalb wäre der Leistungsbegriff als Gegenkonzept zum Kostenbegriff angemessener, weil diesem neben dem Ressourcenzuwachs und der Bewertung auch die Zielsetzung zur Leistungserstellung als Definitionskriterium inhärent ist (vgl. Olfert 1996, S. 40). Demzufolge müsste im Grunde eine Analyse-kategorie und Begrifflichkeit gefunden werden, die alle Nutzen- und Ertragsdimensionen im Bereich der Weiterbildung zusammenführt. Dies könnten beispielsweise die Begriffe *Vorteile* oder auch *positive Wirkungen* leisten.

Aus Gründen der Konvention folgt der Studententext allerdings dem etablierten Begriffs-paaren Kosten und Erträge bzw. Kosten und Nutzen.

## 2.2 Grundkonzepte

### 2.2.1 Finanziers und Finanzierungsquellen

Die Beschreibung der *Finanziers* und *Finanzierungsquellen* setzt eine Reihe von Differenzierungen voraus, die notwendig sind, um die existierenden wie auch potenziell möglichen Finanzierungsvarianten angemessen analysieren zu können.

#### DEFINITION

##### Finanzier

Mit Verweis auf den weiten Finanzierungsbegriff soll unter einem Finanzier derjenige Akteur verstanden werden, welcher Ressourcen wie Zeit und Geld für die Weiterbildung zur Verfügung stellt. In einer Begriffsdefinition, die sich dem engen Finanzierungsverständnis verpflichtet fühlt, wird als Finanzier ein Akteur angesehen, der als Zahler liquide Mittel für die Weiterbildungsfinanzierung bereitstellt.

Das eng gefasste Verständnis von Finanziers ist in den aktuellen Finanzierungsportraits und Kostenstudien über existierende und alternative Finanzierungswege von Weiterbildung bislang noch vorherrschend.

Bei der Beschreibung von Finanziers ist es zweckmäßig, zwei grundlegende Ebenen voneinander zu trennen.

Die erste Ebene nimmt die Grundstruktur der möglichen Finanziers von Weiterbildung in den Blick. Danach lassen sich als Grundtypen die Individuen und Institutionen sowie der Staat identifizieren. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Staat seine Finanzmittel von den anderen beiden Finanziers über Steuern, Beiträge und Gebühren erhält. Ergänzt werden muss jedoch, dass die Finanzierung der Weiterbildung prinzipiell auch über supranationale Einheiten möglich ist. So ist in sogenannten Schwellenländern als weiterer Finanzier aus dem Ausland z.B. die Weltbank über die Entwicklungshilfe an der Finanzierung und Förderung von Bildungs-, Lern- und Qualifikationsgelegenheiten beteiligt. In Deutschland spielt die Europäische Kommission mit ihren Förderprogrammen zunehmend eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Finanzierung von Weiterbildungsaktivitäten (vgl. Bechtel/Lattke/Nuissl 2005; Fahle 2006).

Die zweite Ebene beschreibt eine deutlich erweiterte Struktur von Finanziers und greift den Umstand auf, dass die Akteure Individuen, Institutionen und Staat in sehr unterschiedlichen Ausprägungen in der praktizierten Weiterbildungsfinanzierung auftauchen. So kann das Individuum in der Rolle als Arbeitnehmer, Lernender, Steuerzahler und Sozialversicherungsbeschäftigter in die Finanzierung von Weiterbildung involviert sein. Die Institutionen können als Arbeitgeber wie auch als gewinnorientierte und be-

darfsorientierte Institutionen in Erscheinung treten. Der Staat wiederum ist auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen und über die Träger der Sozialversicherung anhand vielfältiger Transfers in die Finanzierung und Förderung der Weiterbildung eingebunden. Die EU ist ebenfalls über unterschiedliche Förderprogramme an der Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland beteiligt (vgl. DIE 2008, S. 113ff.).

#### DEFINITION

##### Finanzierungsquellen

Die Finanzierungsquellen, welche der Finanzierung von Weiterbildung zugrunde liegen können, werden hier in Anlehnung an den engen Finanzierungsbegriff als Liquiditätsquellen definiert.

Überdies gilt es auch bei der Betrachtung der Liquiditätsquellen zwei Analyseebenen voneinander zu unterscheiden (vgl. Timmermann 2000, S. 282ff.):

Die erste Ebene ist durch die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital charakterisiert und stellt als volkswirtschaftliche Wertschöpfung die elementare Grundlage für alle gesellschaftlichen Aktivitäten dar. Die zweite Ebene ist aus der ersten abgeleitet, fokussiert auf den monetären Aspekt von Finanzierung und führt zudem eine zeitliche Dimension ein: Hiernach können von allen Finanziers grundsätzlich nur drei Liquiditätsquellen zur Finanzierung und Förderung von Weiterbildung herangezogen werden.

- Das vergangene Einkommen kann in Form einer Auflösung aus Geld- und Sachvermögen geschöpft werden.
- Ebenfalls kann das laufende Einkommen aus Arbeit oder Vermögen genutzt werden.
- Schließlich kann auch das zukünftige Einkommen im Sinne einer Verschuldung durch die Verwendung von Krediten in Anspruch genommen werden (vgl. Hummelsheim/Timmermann 1999, S. 46ff.).

Die zweite Ebene, d.h. die Zuordnung der erweiterten Finanzierungsstruktur zu den Liquiditätsquellen, zeigt die vielfältigen möglichen Konstellationen der Finanzierung von Weiterbildung auf. Hierbei werden die Zahler und spezifischen Ausformungen der Liquiditätsquellen aus Gründen der Anschaulichkeit auf die wesentlichen Typen und Strukturen reduziert.

Finanziers	Vergangenes Einkommen	Laufendes Einkommen	Zukünftiges Einkommen
EU	Entsparen: Verkauf von EU-Vermögen	Beiträge der Mitgliedsstaaten	Darlehen
Staat	Entsparen: Verkauf von staatlichem Vermögen	Steuern, Beiträge, Gebühren	Darlehen
Bundesagentur für Arbeit	Entsparen: Auflösung von Rückstellungen oder Rücklagen, Verkauf von BA Vermögen	hälftige Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Bundeszuschuss	Darlehen
Institutionen: gewinnorientierte Institutionen	Entsparen: Auflösung von Rückstellungen oder Rücklagen, Verkauf von Betriebsvermögen	Verkaufserlöse, Zinseinnahmen, Pacht- und Mieteinkünfte, Prämien, Steuernachlass	Darlehen
Institutionen: bedarfsorientierte Institutionen	Entsparen: Auflösung von Rückstellungen oder Rücklagen, Verkauf von institutionellem Vermögen	Teilnehmerentgelte, öffentliche Zuschüsse, sonstige Einnahmen, Prämien, Steuernachlass	Darlehen
Individuen: Erwerbstätige	Entsparen: Auflösung von Geld- und Sachvermögen, Ziehungsrechte	Lohn-, Gehalts-, Miet-, Pacht-, Zinseinkommen	Darlehen, Ziehungsrechte
Individuen: Lernende	Entsparen: Auflösung von Geld- und Sachvermögen, Bildungssparen	Lohn-, Gehalts-, Miet-, Pacht-, Zinseinkommen, Stipendien, Prämien, Steuernachlass	Darlehen
Quelle: eigene Darstellung, nach Timmermann 2000, S. 283			

Abbildung 2: Finanziers (Zahler) und Finanzierungsquellen (Liquiditätsquellen)

Sofern eine Gruppe die Finanzierung von Weiterbildung allein tätigt, wird in der Bildungsökonomie von reinen Finanzierungssystemen bzw. von *Einzelfinanzierung* gesprochen. Sofern jedoch mehrere Finanziers an der Finanzierung beteiligt sind, werden diese als *Mischfinanzierungssysteme* bezeichnet. In der Realität hat sich im Weiterbildungsbereich eine Vielzahl von spezifischen Mischfinanzierungssystemen entwickelt, sodass gesagt werden kann, dass das Mischfinanzierungssystem die vorherrschende Finanzierungsweise von Weiterbildung in Deutschland darstellt. Hinzu kommt, dass der Mischfinanzierungscharakter der Weiterbildung durch den erweiterten Finanzierungsbegriff noch verstärkt wird. Dieser stellt darauf ab, dass nicht nur die Hergabe von liquiden Mitteln, sondern z.B. auch Lernzeit als Finanzierung von Weiterbildung betrachtet werden kann.

Anzufügen ist, dass analytisch häufig nicht klar zwischen der Produktion und Finanzierung von (formaler) Weiterbildung getrennt wird (vgl. Timmermann 1994, S. 30f.). Dieser Aspekt hebt heraus, dass die Produktion und Finanzierung von Weiterbildung nicht notwendigerweise zusammenfallen, sondern auch getrennt voneinander erfolgen können. Dies ist im Bereich der staatlichen Förderung von Weiterbildung sehr

häufig der Fall, z.B. wenn Subventionen an förderfähige Einrichtungen gezahlt werden, die jedoch nicht staatlich sind. Die Entkopplung von Produktion und Finanzierung erlaubt es also, eine Vielzahl an alternativen Finanzierungssystemen in ihren Vor- und Nachteilen zu durchdenken, was ohne diese Differenz nicht möglich wäre (vgl. Timmermann 2000, S. 292f.).

### 2.2.2 Angebots- und Nachfragefinanzierung

Die Finanzierung der Weiterbildung kann mit Bezug auf das enge Finanzierungsverständnis über zwei grundlegende alternative Wege durchgeführt werden. Der eine Weg wird als angebotsorientierte Weiterbildungsfinanzierung bezeichnet.

#### DEFINITION

##### **Angebotsfinanzierung**

Die angebotsorientierte Weiterbildung ist dadurch charakterisiert, dass hier die finanziellen Mittel der Finanziers unmittelbar den Anbietern von Weiterbildung zufließen.

Diese Finanzierungsmodalität ist in der betrieblichen Weiterbildung sowohl bei der von der BA durchgeführten als auch bei der staatlich geförderten und verantworteten Weiterbildung die vorherrschende Finanzierungsform (vgl. Expertenkommission 2002, S. 118f.). Der andere Weg ist die nachfrageorientierte Finanzierung von Weiterbildung.

#### DEFINITION

##### **Nachfragefinanzierung**

Die nachfrageorientierte Finanzierung ist dadurch bestimmt, dass die Nachfragenden entweder einen Eigenbeitrag zur Finanzierung der Weiterbildung leisten oder durch andere Finanziers, z.B. den Staat, ökonomisch in die Lage versetzt werden, Eigenmittel für Weiterbildungszwecke einzusetzen.

Dieser Finanzierungsweg wird bei der selbstinitiierten, individuellen Finanzierung und der Unterhaltszahlung sowie zunehmend bei staatlichen Förderprogrammen, z.B. dem „Bildungsscheck NRW“ (URL: [www.arbeit.nrw.de/arbeit/erfolgreich\\_arbeiten/angebote\\_nutzen/bildungsscheck/index.php](http://www.arbeit.nrw.de/arbeit/erfolgreich_arbeiten/angebote_nutzen/bildungsscheck/index.php)) und beim Programm „Bildungsprämie“ (URL: [www.bildungspraemie.info/](http://www.bildungspraemie.info/)) beschritten. Es ist offensichtlich, dass der Staat eine besondere Rolle bei der Förderung von Weiterbildung spielt (siehe die staatlichen Förderwege



in Kapitel 2.1.1). Die staatliche Förderung von Weiterbildung kann vielfältig kombiniert werden und spezifische Ausprägungen annehmen. So können die Fördermöglichkeiten grundsätzlich – je nach Art und Weise des Anreizes – in

- Angebots- und Nachfrageförderung,
  - institutionelle und individuelle,
  - direkte und indirekte sowie
  - monetäre und nicht-monetäre Fördermaßnahmen
- differenziert werden (vgl. Expertenkommission 2002, S. 137ff.).

Die Angebotsförderung (Angebotssteuerung) ist dabei mit der institutionellen Förderung der Produzenten bzw. Anbieter von Weiterbildung identisch. Dagegen darf die Nachfrageförderung (Nachfragesteuerung) nicht mit der individuellen Förderung gleichgesetzt werden, da Nachfrager sowohl Individuen als auch Institutionen sein können (vgl. Balzer 2001, S. 19).

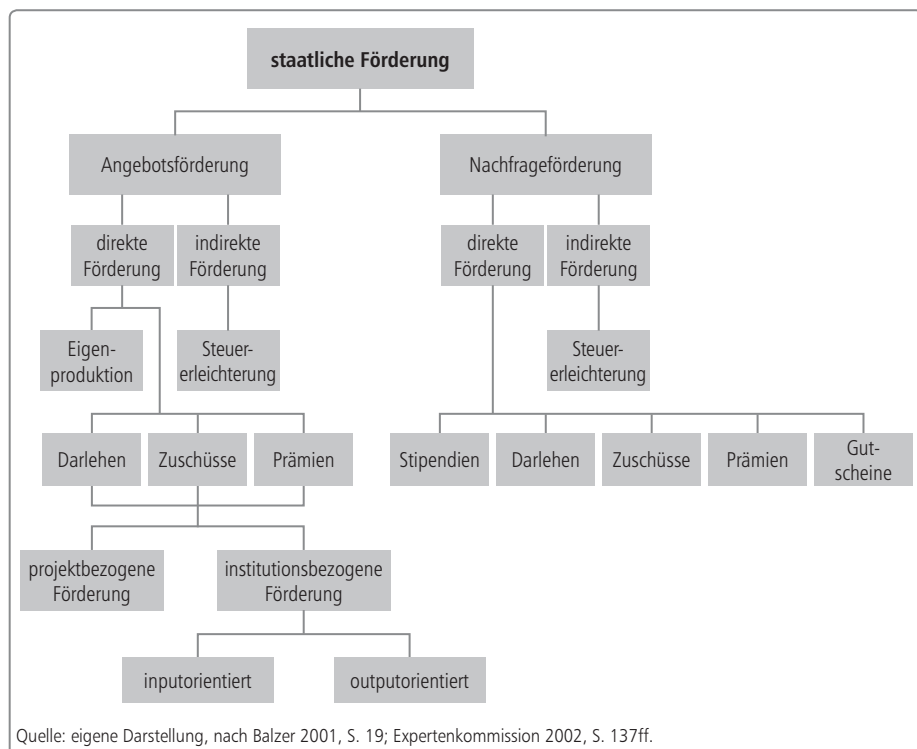


Abbildung 3: Möglichkeiten der staatlichen Förderung

Die staatliche Angebotsförderung beinhaltet direkte Förderungen über monetäre Transfers in Form von Zuschüssen, zinslosen oder zinsbegünstigten Darlehen und Prämien. Daneben umfasst die Angebotsförderung indirekte Förderungen in Form von Steuererleichterungen. Hinzu tritt als weiterer wichtiger Förderweg die staatliche Eigenproduktion von Weiterbildung, bei der der Staat ganz oder teilweise die Kosten der Angebotserstellung finanziert.

Das Ziel ist, die Institutionen und Individuen über die Angebotsförderung zur Teilnahme an Weiterbildung zu motivieren. Auf dem Wege der Bereitstellung eines staatlichen Angebots von Weiterbildungsleistungen und/oder durch die Subventionierung von förderfähigen Bildungsinstitutionen wird es möglich, die Preise für institutionelle Weiterbildungsleistungen zu verringern, sodass es wahrscheinlicher wird, die Nachfrage auf dieses spezifische, im Interesse des Gemeinwohls auf ein Niedrigpreisniveau subventionierte Angebot zu lenken und auf diese Weise die Weiterbildungsaktivität zu stimulieren (vgl. Expertenkommission 2002, S. 141ff.).

Die staatliche Nachfrageförderung wird über eine direkte Förderung anhand von Zuschüssen, zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen, Stipendien und Gutscheinen als auch über eine indirekte Förderung über Steuererleichterungen in Form eines Steuererlasses oder einer Steuerminderung umgesetzt (vgl. Timmermann 2000, S. 287). Das Ziel ist auch hier, die Nachfrage von Institutionen und Individuen nach Weiterbildung anzureizen, wobei die monetären Transfers an die konkrete Nachfrage von Weiterbildungsleistungen gekoppelt werden (Zweckbindung). Über die Gewährung der Subventionen wird ein Liquiditätseingpass bei den Nachfragern ganz oder teilweise überbrückt. Ebenfalls können die Bildungskosten der Weiterbildungsaktivität verringert werden. Dies führt dazu, dass die Nachfrage nach Weiterbildungsleistungen aufgrund der Kosten-Ertrags-Erwägungen sinnvoll wird (vgl. Hummelsheim/Jaich/Timmermann 2003, S. 19ff.).

### **2.2.3 Vorfinanzierung und Refinanzierung**

Die Diskussion über die Finanzierung der Weiterbildung wird von Wissenschaft, Politik und Praxis noch vorwiegend auf der Vorfinanzierungsebene geführt. Hierdurch bleibt unberücksichtigt, dass der Vorfinanzierungsebene eine Refinanzierungsebene gegenübergestellt werden kann, die hilft, die tatsächlichen Vorteils- und Belastungsstrukturen in der Weiterbildungsfinanzierung zu identifizieren (vgl. Expertenkommission 2002, S. 112ff.).

Gleichzeitig wird hier davon ausgegangen, dass der Begriff Finanzierung als Oberbegriff von Vor- und Refinanzierung verstanden werden muss.

DEFINITION

**Vorfinanzierung und Refinanzierung**

Mit Bezug zum engen Finanzierungsverständnis wird unter Vorfinanzierung die Zahlerebene verstanden, welche der Refinanzierung immer zeitlich vorausgeht. Die Refinanzierung wird dagegen als Kostenträgerebene interpretiert, die darauf abhebt, dass diejenigen Zahler, welche die liquiden Mittel vorfinanzieren, nicht dieselben Akteure sein müssen, welche die Kostenlast letztlich auch übernehmen bzw. tragen müssen.

Konkret bezeichnet der Terminus Refinanzierung alle Optionen, die ein Finanzier hat, um seine vorfinanzierte Kostenlast ganz oder teilweise zu verringern. Dabei gestaltet sich die Refinanzierung – je nach Finanzier und in Anhängigkeit der spezifischen Situation – sehr unterschiedlich. Prinzipiell können sich die Finanziers

über offene und verdeckte Refinanzierungsoptionen wie rechtliche Bestimmungen (z.B. Steuererleichterungen), Marktprozesse (z.B. Überwälzung auf Faktor- und Absatzpreise) wie auch in Form von bildungsbedingten Erträgen (z.B. betriebliche Produktionszuwächse oder individuelle Gehaltserhöhungen) ganz oder teilweise von ihrer Kostenlast befreien (Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 101).

Damit wird deutlich, dass die Überwälzung, d.h. das Verschieben von eigenen Kosten auf Preise zum eigenen Vorteil und zum Nachteil Dritter, zwar eine sehr bedeutsame Refinanzierungsoption darstellt, aber nicht mit der Refinanzierung identisch ist, was in der Diskussion über die Refinanzierung der Ausgaben- und Kostenlast allerdings vielfach übersehen wird.

Die Refinanzierungsperspektive stellt heraus, dass Finanziers von Weiterbildung nicht in dem Maße belastet sind, wie dies nach den vorfinanzierten Finanzvolumina den Anschein hat. Dies soll jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass die drei grundlegenden Refinanzierungsoptionen *rechtliche Bestimmungen*, *Marktprozesse* und *bildungsbedingte Erträge* mit Unsicherheit behaftet sind, da sie immer wieder aufs Neue durchgesetzt werden müssen. Auch wenn hier auf die relative Unsicherheit der Refinanzierung hingewiesen wird, so gilt es zugleich zu betonen, dass eine Refinanzierung faktisch immer stattfindet, aber das erzielte Entlastungsvolumen in Abhängigkeit von der – grundsätzlich nicht nur negativ, sondern auch positiv möglichen – Veränderungsdynamik der Refinanzierungsoptionen und der damit verbundenen akteurspezifischen Durchsetzungsfähigkeit stark streuen kann (vgl. Expertenkommission 2002, S. 116ff.).

Die Berücksichtigung der Refinanzierungsoptionen der Finanziers erhöht nochmals die Komplexität der Weiterbildungsfinanzierung. Dies spiegelt sich auch in dem Aspekt, dass die verschiedenen Refinanzierungsoptionen zwar theoretisch plausibel identifiziert werden können, die empirischen Belege zu diesen Plausibilitätsüberlegungen aufgrund

des schwierigen empirischen Zugangs aber ausstehen (vgl. Hummelsheim/Timmermann 1998, S. 152ff.; Expertenkommission 2002, S. 116f.).

In der bildungsökonomischen Forschung gibt es trotz aller empirischer Unwägbarkeiten eine weitreichende Übereinkunft über die entscheidenden Kostenlastträger der deutschen Weiterbildungsfinanzierung, die in drei zentrale Hypothesen zusammengeführt werden kann (vgl. Timmermann 2000, S. 282f.; Expertenkommission 2002, S. 117):

- Zum Einen wird davon ausgegangen, dass die Individuen in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler und arbeitslosenversicherte Beschäftigte die Kosten- oder Finanzlastträger der Weiterbildung sind.
- Zum Zweiten wird unterstellt, dass die Individuen insbesondere in ihrer Funktion als Konsumenten bzw. Verbraucher an der Finanzierung der Kostenlast von Weiterbildung beteiligt werden.
- Zum Dritten schließlich wird darauf abgestellt, dass aufgrund vielschichtiger Überwälzungsmöglichkeiten nicht das Kapitaleinkommen, sondern vielmehr das Arbeitseinkommen der Erwerbstätigen zur Finanzierung der Kostenlast von Weiterbildung herangezogen wird.

Die zusammenfassende These, dass letztlich die Individuen als entscheidende Kostenlastträger von Weiterbildung anzusehen sind, speist sich aus dem Umstand, dass sie – im Vergleich zu den anderen Finanziers von Weiterbildung – die deutlich geringste politische und ökonomische Macht zur Durchsetzung ihrer Interessen und Verschiebung ihrer Lasten auf andere Wirtschaftssubjekte haben. So können die Individuen allein in ihrer Rolle als Teilnehmende über die steuerliche Absetzbarkeit von individuellen beruflichen Weiterbildungskosten (Sonderausgaben und Werbungskosten) einen Teil ihrer Kostenlast auf die Allgemeinheit der Steuerzahler verschieben.

Weiterhin verweisen die Ausführungen über die Vor- und Refinanzierung von Weiterbildung darauf, dass aus Sicht der bildungsökonomischen Forschung die entscheidenden Fragen zu Kostenbelastung und Ertragsvorteilen von Weiterbildungsfinanziers auf der Ebene der Refinanzierung gestellt werden müssen (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 101). Allerdings setzen Antworten auf diese Fragen voraus, dass die potenziellen Refinanzierungsoptionen – zumindest theoretisch – genutzt wurden. Die Bildungsökonomie hat hierfür mit dem Begriff der *Inzidenz* (vgl. Musgrave/Musgrave/Kulmer 1994, S. 34ff.; Gabler 1997, S. 2034) ein Konzept der Finanzwissenschaft in die (Weiter-)Bildungsdiskussion eingeführt. Dieses Konzept erlaubt theoretisch plausible Aussagen darüber, dass die Individuen als Wirtschaftssubjekte nach Beendigung aller Refinanzierungsvorgänge die Kostenlast wahrscheinlich tragen müssen (Kosteninzidenz) bzw. die Ertragsvorteile am Ende möglicherweise genießen dürfen (Ertragsinzidenz).

Schließlich bleibt anzumerken, dass Refinanzierung und Inzidenz eng miteinander verbunden, aber konzeptionell nicht dasselbe sind, weil die Inzidenz gleichsam als theoretisch angenommener Endpunkt der vielschichtigen und zeitlich durchaus länger andauernden Refinanzierungsvorgänge angesehen werden muss (vgl. Expertenkommission 2002, S. 114).

## 2.3 Grundfragen

### 2.3.1 Weiterbildung als Gut und Dienstleistung

Die Beantwortung der Frage nach dem Gutscharakter von Weiterbildung hat weitreichende Konsequenzen für die entsprechende Finanzierung, Bereitstellung und Verteilung innerhalb einer Gesellschaft.

#### DEFINITION

##### Gut

Grundsätzlich wird unter einem Gut ein materielles oder auch immaterielles Mittel verstanden, welches über eine Nutzenstiftung die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse herbeiführt. Danach werden die materiellen Mittel mit Bezug zur Warenproduktion als materielle Güter bzw. Sachgüter, die immateriellen Mittel als immaterielle Güter bzw. Dienstleistungen bezeichnet (vgl. Gabler 1997, S. 1671f.).

So bedeutsam die Antwort auf die Frage nach den Gutseigenschaften von Weiterbildung ist, so unterschiedlich wird sie jedoch in Wissenschaft, Politik und Praxis diskutiert. Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass die empirischen Befunde in dieser Frage – dies gilt in erster Linie für die interpretationsfähigen Gutseigenschaften und dort für die Kriterien des öffentlichen Guts – vielfach noch unzureichend sind. Eine andere bedeutsame Ursache für die Diskussionen liegt darin, dass die Charakterisierung von Weiterbildung nicht auf ihre *natürlichen Eigenschaften* zurückgeführt werden kann, sondern durch historisch gewachsene, gesellschaftlich vermittelte und politisch vorgenommene Setzungen bestimmt ist, die aufgrund neuer gesellschaftlicher und politischer Entscheidungen auch verändert werden können. Ein weiterer relevanter Punkt in dieser Debatte ist, dass Weiterbildung in verschiedene Teilsegmente – zuweilen wird hier auch von einem in mehrfacher Hinsicht gespaltenen Weiterbildungsmarkt gesprochen (vgl. Friebe 1993) – mit spezifischer Handlungs- und Finanzierungslogik unterteilt ist (vgl. Friebe/Epskamp/Tippelt 1993, S. 10ff.). Daher gibt es nicht einen übergreifenden Typus, sondern viele Typen von Weiterbildung, die in ihren spezifischen Formen als allgemeine, beruf-

liche und betriebliche Weiterbildung auch eine jeweils eigene Gutscharakteristik zeigen. Schließlich wird die Festlegung der Gutseigenschaften von Weiterbildung noch dadurch erschwert, dass Weiterbildung nicht als abgeschlossenes Produkt, sondern letztlich als offener Prozess verstanden werden muss (vgl. Faulstich/Haberzeth 2007, S. 28f.; Nagel 2002, S. 243; Nagel/Jaich 2004, S. 246).

Trotz dieser Unwägbarkeiten in der Auseinandersetzung um die Bestimmung der Gutscharakteristika von Weiterbildung können die Grundtypen festgemacht werden, die Weiterbildung als Gut annehmen kann. Hier wird vorgeschlagen, hinsichtlich der Gutseigenschaften von Weiterbildung zwei Diskussionsstränge voneinander zu unterscheiden, die unmittelbar zusammenhängen: Der eine Diskussionsstrang bezieht sich auf weitgehend *konsensfähige Gutseigenschaften* von Weiterbildung, die darauf abstellen, dass diese Eigenschaften in allen Bereichen und für alle Inhalte von Weiterbildung gelten. Der andere Diskussionsstrang nimmt die stärker *interpretationsbedürftigen Gutseigenschaften* von Weiterbildung in den Blick, die je nach Weiterbildungsbereich und -form variieren können und überdies auch finanzierungsrelevante Aspekte in besonderer Weise in sich vereinen.

### **Konsensfähige Gutseigenschaften**

Konsensfähig ist, dass Weiterbildung ein ökonomisches Gut ist, da es nicht frei und unbegrenzt vorhanden ist, wodurch es dem Sachverhalt der Knappheit und damit dem Postulat wirtschaftlichen Handelns unterliegt. Ebenso gibt es eine weitreichende Übereinkunft darüber, dass Weiterbildung ein *Erfahrungsgut* ist. Denn für die Beurteilung von Qualität und Wirkung der Weiterbildungsaktivität ist deren Erfahrung, d.h. der vollzogene Konsum, notwendig. Darüber hinaus herrscht Konsens darüber, dass Weiterbildung die Eigenschaften eines *Vertrauensgutes* hat, da ihre Qualität und insbesondere mittel- und langfristige Wirkung auch nach Kauf und Konsum nicht völlig eindeutig und sicher bestimmt werden kann. Ferner gibt es nach einer längeren Diskussion in den 1970er und 1980er Jahren nunmehr auch eine Übereinstimmung dahingehend, dass Weiterbildung ein *Kuppelgut* ist. Damit ist gemeint, dass Weiterbildung einen Doppelcharakter besitzt, da alle Weiterbildungsaktivitäten durch die Bedürfnisbefriedigung im Bildungsprozess eine *Konsumkomponente* und durch die Eröffnung von Chancen auf zukünftige Erträge und Nutzen eine *Investitionskomponente* beinhalten (vgl. Timmermann 1997, S. 75ff.). Schließlich ist evident, dass Weiterbildung weniger die Eigenschaften eines Sachgutes, sondern vielmehr die eines *immateriellen Gutes* bzw. einer Dienstleistung hat, da sie aufgrund Ihrer Bindung an das Individuum mobil ist und ebenfalls nicht gelagert werden kann. Auch findet bei der Durchführung bzw. Erstellung von Weiterbildung kein Eigentumswechsel statt, weil die Leistungserstellung und -aneignung gleichzeitig erfolgt (Uno-Actu-Prinzip). Außerdem ist der Weiterbil-

dungsteilnehmer als Käufer von formalen Weiterbildungsmaßnahmen selbst Bestandteil des Leistungsprozesses und -ergebnisses (Ko-Produzenteneigenschaft). Weiterhin gibt es aufgrund der Beteiligung bei der Leistungserstellung weder ein Umtausch- oder Rückgaberecht noch eine Garantieerklärung für den Erfolg der Maßnahme. Dazu kommt, dass Weiterbildung aufgrund des immateriellen Gutscharakters faktisch über private Banken nicht beleihbar ist, was insbesondere bei der Darlehensfinanzierung von Weiterbildungsaktivitäten eine Rolle spielt.

### **Interpretationsbedürftige Gutseigenschaften**

Umstritten ist, in welchen Bereichen und mit welchen Inhalten die Weiterbildung als *privates Gut* zu betrachten ist. Weiterbildung ist nur dann ein *privates Gut*, wenn gegebene Verfügungsrechte nicht eingegrenzt werden, das Ausschlussprinzip und das Nachfragerivalitätsprinzip greifen und vollständige Nutzen- bzw. Ertragsinternalisierung angenommen werden kann. Außerdem gibt es widersprüchliche Positionen zum Aspekt, wann Weiterbildung die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes hat. Weiterbildung wäre ein *öffentliches, soziales bzw. Kollektivgut*, wenn nicht alle Kriterien des privaten Gutes erfüllt und hohe externe Erträge wahrscheinlich sind, da dann ein vollständiges oder partielles Marktversagen vorliegt. Weiterhin wird – wenn auch im Vergleich zu den Diskussionen um Weiterbildung als *privates* oder *öffentliches Gut* mit weniger Vehemenz – unterschiedlich eingeschätzt, in welchen Bereichen die Weiterbildung die Charakteristika eines *Mischgutes* zeigt. Weiterbildung ist dann ein *Mischgut*, wenn Eigenschaften sowohl eines privaten als auch eines öffentlichen Gutes existieren. Zudem gibt es gegensätzliche Beurteilungen darüber, wann Weiterbildung als sogenanntes *meritorisches Gut* zu charakterisieren ist. Weiterbildung wäre ein *meritorisches Gut*, wenn der Staat die Bildungspräferenzen der Lernenden als verzerrt bzw. suboptimal beurteilt und überdies beispielsweise Demokratiebewusstsein, Chancengleichheit und gemeinsame Normen und Werte fördern will. Schließlich ist bei der Diskussion – und dies gilt in erster Linie für die im Bereich der interpretationsfähigen Gutseigenschaften des privaten und öffentlichen Guts – zu beachten, dass die Bestimmung der Gutscharakteristika von Weiterbildung eng mit der Frage nach der angemessenen Finanzierungs- und Fördermodalität verbunden ist, wobei folgerichtig mit dem privaten Gut eine private Finanzierung und mit dem öffentlichen Gut eine öffentliche Finanzierung und Förderung assoziiert ist. Daher kann es nicht überraschen, wenn die Frage nach dem Gutscharakter von Weiterbildung immer wieder neu gestellt wird (vgl. Nagel/Jaich 2004, S. 339; Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 98).

### 2.3.2 Steuerung zwischen Staat und Markt

Die Frage der angemessenen Steuerung von Weiterbildung ist für die Weiterbildungsfinanzierung zentral (vgl. Hartz/Schrader 2008). Dabei ist auffällig, dass die Argumente, die zur Beantwortung der Frage vorgebracht werden, i.d.R. noch stark entlang der Extrempositionen *Steuerung und Finanzierung durch den Staat* vs. *Steuerung und Finanzierung durch den Markt* ausgerichtet sind. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil die nationale und internationale Weiterbildungspraxis in Deutschland sehr vielschichtige und differenzierte Finanzierungswege ausgebildet hat, die zwar ohne Zweifel dominierende Steuerungsstrukturen aufweisen, aber in der Gesamtbetrachtung letztlich gemischte Allokationsmechanismen zeigen (vgl. Expertenkommission 2004, S. 159ff.).

Nachstehend werden die beiden Steuerungssysteme – wobei es auch andere Steuerungsformen, z.B. die Netzwerksteuerung (vgl. Faulstich/Haberzeth 2007, S. 33), gibt, welche hier aber nicht weiter verfolgt werden – in idealtypischer Weise gegenübergestellt, um die Hauptargumente, die in der idealtypischen Darstellung den Extrempositionen entsprechen, trennschärfer beschreiben zu können. Die Weiterbildung in Deutschland ist im Unterschied zu den vorgelagerten Bildungssegmenten des *primären* (Grundschulen), *sekundären* (duales System der Berufsausbildung und Vollzeitschulen) und des *tertiären* Systems (Hochschulen) zwar durch keine ausschließliche, aber doch eine vorherrschende Marktsteuerung gekennzeichnet. Diese kann inhaltlich vornehmlich dem Bereich der beruflichen und betrieblichen Weiterbildung und akteurspezifisch in erster Linie der individuellen und betrieblichen Weiterbildung zugeordnet werden.

Legitimatorisch greift die Steuerung durch den Markt – über Marktpreise aufgrund des freien Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage – auf die Theorie des *Staatsversagens* zurück, die eine effiziente staatliche Ressourcenallokation durch politisches bzw. staatliches Handeln oder auch Unterlassen anzweifelt (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 99ff.). Hierbei behauptet die Theorie des Staatsversagens, dass die politischen Entscheidungsprozesse im Hinblick auf eine optimale Ressourcenallokation durch Wählerunwissenheit, Kurzsichtigkeit politischer Entscheidungen, Dominanz spezifischer politischer Interessen, fehlende Anreize für effizientes Handeln, Reflexions- und Informationsdefizite über Kundenpräferenzen sowie informationelle und finanzielle Handlungsrestriktionen der Politiker nachteilig bestimmt werden. Im Umkehrschluss wird dann von den Marktbefürwortern ausgeführt, dass der Markt das überlegene Allokationsmedium für die Weiterbildung darstellt (vgl. Faulstich/Haberzeth 2007, S. 29).

Die staatliche Intervention bzw. die Steuerung durch den Staat wird mit der Theorie des *Marktversagens* begründet, welche aufgrund der vielfältigen Marktun-



vollkommenheiten eine prinzipielle Absage an den Markt als effizienten Allokationsmechanismus formuliert. Hierbei unterstellt die Theorie des Marktversagens, dass die optimale Allokation von Ressourcen über Marktprozesse nicht gewährleistet ist, wenn sich Marktunvollkommenheiten, z.B. mangelnde Marktfähigkeit von öffentlichen und meritorischen Gütern, Marktintransparenz, Wettbewerbsverzerrungen, Konkurrenzbeschränkungen und Informationshindernisse zeigen. Die Marktunvollkommenheiten können sowohl vollständig als auch teilweise isoliert oder kumulativ auftreten. Wichtig ist festzuhalten, dass die Konsequenzen des Marktversagens aus Sicht der Staatsbefürworter einen weiterbildungspolitischen Handlungsbedarf legitimieren. Weiterhin wird die staatliche Intervention (vgl. Sheldon 2006, S. 201ff.) nicht nur über ökonomische, sondern auch über politische Argumente gerechtfertigt, „nämlich dann, wenn die Notwendigkeit der Herstellung von einheitlichen Lebensverhältnissen nach Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz erforderlich ist“ (Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 100).

Es zeigt sich, dass der Theorie des Staatsversagens eine Theorie des Marktversagens argumentativ gegenübersteht. Es ist daher nicht möglich, auf theoretischem Wege die Überlegenheit eines Steuerungsmodells abschließend zu begründen. Auch auf empirischem Wege ist die Vorteilhaftigkeit eines Steuermodells nicht schlüssig zu zeigen, da eine unzureichende empirische Evidenz beispielsweise zur Qualität und Quantität positiver externer Effekte diagnostiziert werden muss. Überdies haben einschlägige Studien (vgl. Expertenkommission 2002) wiederholt hervorgehoben, dass in den jeweiligen Weiterbildungssegmenten sowohl Staatsversagen als auch Marktversagen gleichzeitig stattfinden können. Sofern die beiden Steuerungssysteme Staat und Markt auf zentrale staatliche Funktionsbereiche mit gesellschaftlicher Relevanz (vgl. Mayntz 1987, S. 94ff.), z.B. *Ordnungsfunktion*, *Wohlfahrtsicherungsfunktion* und *Gestaltungsfunktion*, bezogen werden, zeigt sich, dass für die beiden Steuermodelle eine Reihe von Dysfunktionalitäten ausgemacht werden kann (vgl. Faulstich/Haberzeth 2007, S. 30f.), die noch einmal deutlich machen, dass keine der beiden Steuerungsweisen ohne funktionale Schwächen ist.

In diesem Zusammenhang gilt es aber auch darauf hinzuweisen, dass versucht wird, die Kritik an den Steuerungsphilosophien dadurch zurückzuweisen, dass auf unzureichende Rahmenbedingungen aufmerksam gemacht wird: So werden beim Staatsmodell u.a. die fehlenden Zuständigkeiten aufgrund der geringen Regeldichte und die Unterfinanzierung der öffentlichen Kassen hervorgehoben, welche die potenzielle Leistungsfähigkeit des Modells dämpfen. Beim Markt werden dagegen die umfangreichen bürokratischen Vorgaben und das unzureichende freie Spiel der Marktkräfte ins Feld geführt, welche die grundsätzliche Leistungsfähigkeit des Marktes beschränken.

Modell Funktionsbereich	Markt	Staat
<b>Ordnung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ fehlende Informationen über Anbieter, Angebote und Kosten</li> <li>◦ fehlende Angebote für Bildungsbedarf</li> <li>◦ mangelnder Verbraucherschutz und Qualitätsdefizite</li> <li>◦ Konsum- und Nachfrageeffekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Überkomplexität des Weiterbildungsbereichs und daraus resultierende begrenzte „Machbarkeit“ einer angemessenen Weiterbildungsordnung</li> <li>◦ Gefährdung der Flexibilität der Weiterbildung durch rechtliche Regelungen</li> </ul>
<b>Wohlfahrtssicherung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Unterinvestition in die Weiterbildung angesichts der „Unsicherheit“ von Bildungsnutzern</li> <li>◦ Investition in ausschließlich kurzfristig verwertbares Spezialwissen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Problem der Finanzierbarkeit angesichts der staatlichen Finanzkrise</li> <li>◦ Ressourcenknappheit</li> </ul>
<b>Gestaltung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ schwer einschätzbarer Nutzen von Weiterbildung</li> <li>◦ unabsehbare „externe“ Effekte (z.B. Veränderungen der Arbeitsanforderungen)</li> <li>◦ Kurzfristigkeit der Planungshorizonte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Informationsdefizite</li> <li>◦ Ungeklärtheit der Zuständigkeiten</li> <li>◦ Prioritätenkonflikte</li> </ul>
Quelle: Faulstich/Haberzeth 2007, S. 31		

Abbildung 4: Steuerungsprobleme in der Weiterbildung

Vor dem Hintergrund dieser grundlegenden Steuerungsproblematik ist vom Deutschen Bildungsrat im Jahr 1970 erstmals der Begriff der *öffentlichen Verantwortung* in die Diskussion eingeführt worden. Der Rat stellte fest, dass „eine öffentliche Verantwortung für das gesamte Bildungswesen unabhängig von der öffentlichen und privaten Trägerschaft“ (Deutscher Bildungsrat 1970, S. 260) besteht. Dabei kann die öffentliche Verantwortung inhaltlich noch weiter präzisiert werden, indem darauf abgestellt wird, dass bestimmte gesellschaftliche Prozesse nicht dem Belieben der Individuen, Familien und sonstiger Primärgruppen, also nicht der *privaten Sphäre* überlassen bleiben dürfen. Vielmehr müssen sie in gesellschaftlich organisierten Verfahren, also in einer *öffentlichen Sphäre* verantwortet werden. Zu den gesellschaftlich organisierten Verfahren, in denen die öffentliche Verantwortung zum Ausdruck kommt, gehört insbesondere die parlamentarische Legitimation (vgl. Richter 1994, S. 1).

Dabei meint die öffentliche Verantwortung weder alleinige private noch staatliche Verantwortung. Stattdessen wird darauf abgezielt, dass die öffentliche Verantwortung im Weiterbildungsbereich „in einem Verbund öffentlich-rechtlicher Korporationen mit staatlicher Verwaltung und privaten Organisationen“ (ebd., S. 4) umzusetzen ist. Offenkundig ist, dass staatliche Verantwortung einen zentralen Bestandteil der öffent-

lichen Verantwortung ausmacht, auch wenn öffentliche Verantwortung nicht mit staatlicher Verantwortung deckungsgleich ist. Während davon ausgegangen werden darf, dass es eine relative Übereinstimmung über die Notwendigkeit der staatlichen Beteiligung im Weiterbildungsbereich gibt, so gibt es zugleich eine „nicht gelöste Uneinigkeit über die Art und Stärke des staatlichen Engagements“ (Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 101).

Die Formen des staatlichen Engagements können unterschiedlich systematisiert werden: So können diese in abnehmender Stärke als Intervention, Koordination, Moderation oder Inspektion auftreten (vgl. Kuhlenkamp 1999, S. 14ff.). Denkbar ist ebenso ein zunehmender Interventionsgrad, der rechtliche Rahmenbedingungen, direkte und indirekte finanzielle Teil- und Vollförderung sowie die Eigenproduktion umfasst (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 100). Anschlussfähig an diese Differenzierungen ist auch eine Systematik, die mit der juristischen Rahmensetzung und Absicherung, der finanziellen Förderung, der infrastrukturellen Unterstützung und der institutionellen Gewährleistung zentrale Gestaltungsbereiche der öffentlichen Verantwortung unter Betonung des staatlichen Handelns vorschlägt (vgl. Faulstich 1995, S. 83; Faulstich/Haberzeth 2007, S. 33ff.).

Schließlich ist es in diesem Zusammenhang angezeigt, die öffentliche Verantwortung begrifflich vom öffentlichen Interesse zu unterscheiden, da beide Konzepte zwar unmittelbar verzahnt, aber doch unterschiedlich akzentuiert werden. Auffallend ist, dass der Begriff des öffentlichen Interesses in der wissenschaftlichen Literatur kaum systematisch entwickelt und von der öffentlichen oder staatlichen Verantwortung abgegrenzt wird (vgl. Jäger 2005, S. 1). Die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ hat in ihrem Schlussbericht in Bezug auf die öffentliche Verantwortung und das öffentliche Interesse folgende Setzung vorgenommen:

Gegenüber einer Vorstellung von Politik, die staatliche Intervention nur aus einem nachgewiesenen oder vermuteten Marktversagen ableitet, ist an der öffentlichen Verantwortung für (...) das Lebenslange Lernen festzuhalten. Als Kriterium der Mitverantwortung des Staates gilt hierbei das öffentliche Interesse (Expertenkommission 2004, S. 219).

Hervorzuheben ist, dass das Gremium ein privates von einem öffentlichen Interesse abgrenzt, wobei letzteres über die Differenz in *öffentliches* und *besonderes öffentliches* Interesse noch weiter präzisiert wird. Die Expertenkommission hält fest, dass die inhaltliche Festlegung und Abgrenzung darüber, was nun genau im öffentlichen Interesse liegt bzw. liegen soll, immer wieder neu im politische Aushandlungs- und Entscheidungsprozess erfolgen muss (vgl. ebd., S. 220).

### 2.3.3 Spannungsverhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit

Die Frage nach dem Verhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit ist eng mit der Frage nach den Basiszielen der Weiterbildungsfinanzierung verbunden. Die bildungsökonomische Literatur unterscheidet mithilfe der Begriffe *Effizienz* und *Gerechtigkeit* zwei grundlegende Ziele der (Weiter-)Bildungsfinanzierung (vgl. Woodhall 1987).

Das Effizienzziel ist das eine Grundziel der Weiterbildungsfinanzierung und stellt ein normatives und relationales Konzept dar, welches eine Optimierung des Verhältnisses von Mitteleinsatz (Input) und Ergebnis (Output) fordert (vgl. Hummelsheim/Timmermann 1998, S. 151): Zum einen kann das Effizienzziel auf die unterschiedlichsten Aggregationsebenen angewendet werden. Hierbei kann die volkswirtschaftliche Ebene (externe Effizienz) oder die individuelle und institutionelle Ebene (interne Effizienz) in den Blick genommen werden. Zum anderen werden zwei Prinzipien eingesetzt, die jeweils auf spezifische Weise dem Optimierungspostulat der Effizienz nachkommen. Danach kann ein gegebenes Ergebnis entweder mit dem geringstmöglichen Ressourceneinsatz angestrebt (Minimum- oder Sparsamkeitsprinzip) oder mit dem gegebenen Ressourceneinsatz ein größtmögliches Ergebnis erreicht werden (Maximum- oder Ergiebigkeitsprinzip) (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 96).

Problematisch ist, dass sich das Effizienzkonzept einer Reihe von Operationalisierungs- und Messproblemen gegenübersteht, die dazu führen, dass es theoretisch einfach ist, das Effizienzziel zu postulieren, es aber empirisch zugleich schwierig ist, das Konzept auch adäquat umzusetzen. So ist es häufig nicht möglich, die Opportunitätskosten auf der Kostenseite mit abzubilden, sodass nur ein reduziertes Effizienzkonzept verfolgt werden kann. Außerdem ist es strittig, ob der Brutto- oder der Nettolernerfolg (Lernzuwachs) als Output von (Weiter-)Bildung bezeichnet werden kann. Ferner ist es schwierig, den Erfolg, das Ergebnis bzw. den Ertrag von (Weiter-)Bildungsaktivitäten verzerrungsfrei zu messen. Diese Aspekte deuten darauf hin, dass es trotz der Leistungsfähigkeit des Effizienzkonzeptes nicht immer leicht fällt, die Effizienz verschiedener Handlungsweisen miteinander zu vergleichen (vgl. ebd., S. 97).

Ergänzt werden muss, dass die oftmals synonym verwendeten Begriffe *Effizienz* und *Effektivität* nicht die gleiche Wortbedeutung haben. So kann Effizienz als Wirtschaftlichkeit bezeichnet werden, während unter Effektivität die Wirksamkeit einer Handlung, einer Leistung oder auch eines Produktes im Sinne einer Zielerreichung (Outcome) – wobei die Definition von Zielen bei den verschiedenen Akteuren in der Weiterbildung (z.B. zwischen gewinn- und bedarfsorientierten Unternehmen) sehr unterschiedlich ausfällt – verstanden wird.

Die praktische Bedeutung dieser beiden Konzepte soll kurz an einem Beispiel veranschaulicht werden: So kann die Weiterbildungsfinanzierung einer formalen Maßnahme zwar effizient durchgeführt worden sein, aber letztlich ihr Ziel doch nicht erreichen, so-

dass die Weiterbildungsaktivität dann effizient, aber ineffektiv wäre. Gleichzeitig kann es auch sein, dass die Finanzierung einer formalen Weiterbildungsmaßnahme zwar ihr Ziel erreicht, aber dafür ein unangemessen hoher Mitteleinsatz nötig war, sodass das Weiterbildungsengagement dann ineffizient, aber effektiv wäre. Es ist offenkundig, dass im Idealfall die Weiterbildungsmaßnahme sowohl effizient als auch effektiv durchgeführt werden sollte.

Das Gerechtigkeitsziel ist das andere Grundziel in der Weiterbildungsfinanzierung und erweist sich ebenfalls als normatives Konzept, das auf die Finanzierungsbeteiligung der Akteure entlang der Verteilung der Kosten und Erträge oder auf die ökonomische Leistungsfähigkeit abhebt (vgl. Timmermann 2000, S. 279ff.). Zum einen kann die Weiterbildungsfinanzierung am *Äquivalenzprinzip* ausgerichtet werden, das dem mittelalterlichen Gedanken des gerechten Tausches (do ut des) folgt, welches besagt, dass diejenigen Akteure, die von Weiterbildung profitieren, auch die Kosten der Weiterbildung in Höhe der wahrscheinlichen Vorteile finanzieren sollen. Das Äquivalenzprinzip erklärt demnach eine Finanzierungsbeteiligung als gerecht, wenn die Vorteile und Kosten der Finanzierung von Weiterbildung in einem wertgleichen Verhältnis stehen. Zum anderen kann sich die Weiterbildungsfinanzierung auch an dem *Leistungsfähigkeitsprinzip* orientieren, das auf die ökonomische Leistungs- und Belastungsfähigkeit der Akteure abstellt, sodass nur ein Zahlungsbeitrag erwartet wird, der aufgrund der Einkommenssituation auch möglich ist. Das Leistungsfähigkeitsprinzip definiert demzufolge eine Finanzierungsbeteiligung dann als gerecht, wenn sich der Finanzierungsbeitrag an der ökonomischen Leistungs- bzw. Zahlungsfähigkeit und nicht an den erwartbaren Vorteilen ausrichtet (vgl. Expertenkommission 2002, S. 93).

Hervorzuheben ist, dass bei der Verwendung des Äquivalenzprinzips zwei entscheidende Problembereiche auftauchen, die zur Notwendigkeit und Legitimation des Leistungsfähigkeitsprinzips beitragen: Ein Problem zeigt an, dass die unzureichende Operationalisierung und Messbarkeit der Ertrags- und Nutzendimensionen es erschweren, einen den Weiterbildungsvorteil entsprechenden wertgleichen Zahlungsbeitrag festzulegen. Das andere Problem verweist darauf, dass das Äquivalenzprinzip die ökonomische Ausgangssituation der Akteure unberücksichtigt lässt, da nicht in den Blick genommen wird, ob die Akteure aufgrund ihrer Einkommenssituation überhaupt in der Lage sind, einen dem Weiterbildungsvorteil äquivalenten Finanzierungsbeitrag zu leisten. Weiterhin können beide Gerechtigkeitsvorstellungen auch miteinander kombiniert werden: So kann die Weiterbildungsfinanzierung über ein leistungsfähigkeitsorientiertes Äquivalenzprinzip erfolgen, wenn es gelingt, den Finanzierungsbeitrag sowohl an der Zahlungsfähigkeit der beteiligten Akteure als auch an den erwarteten Weiterbildungsvorteilen auszurichten.

Anzufügen ist noch, dass die Vorstellungen über die Gerechtigkeit, die den Finanzierungsprinzipien innewohnen, eng mit der Maxime der Chancengleichheit verbun-

den sind (vgl. Timmermann 2000, S. 280f.). Entscheidend ist, dass gleiche Chancen im Sinne von gleichen (Weiter-)Bildungschancen – je nach Chancengleichheitsverständnis – entweder gleiche *Start-*, *Prozess-* oder auch *Ergebnischancen* bedeuten können (vgl. Coleman 1975). Auch wenn die komplexen und facettenreichen Argumente über die spezifischen Wirkungsketten in der Debatte um die Bildungschancen nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden können, so sollen dennoch folgende Aspekte der Diskussion festgehalten werden: Eine umfassende Startchancengleichheit im Bildungsbereich ist in Deutschland nicht existent. Die Startchancen sind zwischen den gesellschaftlichen Gruppen ungleich verteilt, da das Bildungssystem hochselektiv wirkt und das Weiterbildungssystem vorgelagerte Bildungsungleichheiten nicht kompensiert, sondern vielmehr fortschreibt (vgl. Expertenkommission 2002, S. 156ff.). Dabei kommt der sozialen Herkunft eine besondere Selektivitätswirkung zu (vgl. Ehmann 2003; Hummelsheim/Timmermann 2003a; Hradil 2005; Allmendiger/Ebner/Nikolai 2009). Auch führen gleiche Startchancen zu ungleichen Bildungsergebnissen, wenn der Bildungsprozess hinsichtlich der Qualität der sachlichen und personellen Ausstattung unterschiedlich ausgestaltet ist. Hier wird die These vertreten, dass Staat und öffentliche Hand über die kompensatorische Förderung von Geringqualifizierten, Einkommensschwachen und bildungsfernen Gruppen vornehmlich auf eine Verbesserung der Bildungsstartchancen im Weiterbildungsbereich abzielen.

Die Bildungs-, Qualifikations- und Lernergebnisse werden nach dem Konzept der Startchancengleichheit als Resultat der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Individuen interpretiert. Hierzu sind zwei oftmals vernachlässigte fördertechnische Grundeinsichten festzuhalten: Zum einen müssen ungleiche Startsituationen unterschiedlich gefördert werden, damit die anvisierte Startchancengleichheit auch – zumindest näherungsweise – erreicht werden kann. Zum anderen bedeutet eine zielgenaue und zielgruppenspezifische Förderung letztlich immer auch eine selektive Förderungsweise. Allerdings ist in Deutschland derzeit keine politische Mehrheit auszumachen, welche eine echte Bildungsergebnisgleichheit und mit Abstrichen auch Bildungsprozessgleichheit fordern und umsetzen würde (vgl. Ehmann 2003).

## 2.4 Zusammenfassung

Die Ausführungen über die Grundlagen einer ökonomischen Analyse des Weiterbildungsbereichs lassen deutlich werden, dass die ökonomische Bildungsforschung ein umfangreiches begriffliches Instrumentarium anbieten kann, um das Themengebiet Weiterbildungsfinanzierung in seinen unterschiedlichen Erscheinungsformen zu erfassen. So hat die Bestimmung der Grundbegriffe darauf verwiesen, dass die vorgestellten Begriffe in vielen politischen und pädagogischen Diskursen nicht präzise und oftmals

unzulässig synonym verwendet werden, wohingegen die Bildungsökonomie diesen Konzepten spezifische Wortbedeutungen fest zuordnet, sodass es möglich wird, die vielschichtigen ökonomischen Ressourcentransaktionen im Weiterbildungsbereich auch angemessen abzubilden. Darüber hinaus haben die Hinweise zu den Grundkonzepten herausgestellt, dass die bildungsökonomische Forschung eine große Anzahl an Konzeptionen kennt, die bei der Beschreibung und Beurteilung sowie bei der Entwicklung von alternativen Finanzierungsmodellen zu berücksichtigen ist, da nur so der gesamte Möglichkeitsraum der Finanzierungswege in der Weiterbildung in den Blick genommen werden kann. Außerdem ist bei der Diskussion der Grundfragen ersichtlich geworden, dass die Bildungsökonomie sehr gewichtige Argumente als anwendungsorientierte Orientierungshilfen vorbringen kann, die bei der Suche nach der Antwort auf die ausgewählten Grundfragen heranzuziehen sind. Zugleich ist aber auch evident, dass trotz der konzeptionellen Leistungsfähigkeit die Reichweite einiger Argumente – diese Situation teilt die Bildungsökonomie letztlich mit allen Wissenschaftsdisziplinen – durch Operationalisierungs-, Mess- und Datenprobleme begrenzt wird. Zuletzt ist in diesem Zusammenhang noch darauf hinzuweisen, dass in viele kontroverse Fragen und Positionen zur Weiterbildung und Weiterbildungsfinanzierung in erheblichem Maße spezifische Menschenbilder und weitreichende Werturteile in Bezug auf Effizienz, Gerechtigkeit und Gleichheit u.Ä. einfließen (vgl. Cohn/Geske 1990, S. 33; Timmermann 2000, S. 279).

#### ZUR REFLEXION

1. Was unterscheidet den engen vom weiten Finanzierungsbegriff? Worin liegt der Unterschied zwischen Förderung und Subvention von Weiterbildung?
2. Wieso muss zwischen einem Nutzen- und einem Ertragskonzept in der Weiterbildung differenziert werden?
3. Nennen Sie die grundlegenden Fördermöglichkeiten, die dem Staat offenstehen. Welche Bedeutung hat die staatliche Eigenproduktion von Weiterbildung?
4. Wieso ist die Unterscheidung in Vor- und Refinanzierung von Weiterbildung relevant? Was sagt das Inzidenzkonzept aus?
5. Was sind die wesentlichen Gutseigenschaften von Weiterbildung?
6. Bei welchen Kriterien wird von Staatsversagen gesprochen? Welches Grundziel der Weiterbildungsfinanzierung erfordert eine staatliche Intervention?

### 3. Bestehende Finanzierungsstrukturen in der Weiterbildung in Deutschland

In diesem Kapitel werden die verwendeten Begriffsbestimmungen von Weiterbildung, die Probleme der Datenerfassung, die bestehenden Weiterbildungsfinanzierungsmodalitäten der Akteure sowie die Kalkulation eines Weiterbildungsgesamtbudgets vorgestellt.

#### 3.1 Begriffsdefinition Weiterbildung

Für die Begriffsbestimmung von Weiterbildung ist entscheidend, dass derzeit keine allgemein anerkannte Definition existiert, sondern vielmehr eine größere Anzahl an verschiedenen Begriffsbestimmungen nebeneinander stehen. Die Gründe hierfür werden in erster Linie in dem plural verfassten Gegenstand, den vielfältigen Funktionen, den unterschiedlichen Inhalten, der großen Anzahl an Akteuren wie auch in der Vielzahl an beteiligten Institutionen gesehen (vgl. Expertenkommission 2002, S. 53ff.). Einflussreich bis in die Gegenwart ist die Definition des Deutschen Bildungsrates: Weiterbildung umfasst „Fortbildung, Umschulung und Erwachsenenbildung“ (Deutscher Bildungsrat 1970, S. 51) und wird als „notwendige und lebenslange Ergänzung aller Erstausbildung (...), als Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer unterschiedlich ausgedehnten Bildungsphase“ (ebd., S. 197) betrachtet. Wie nachhaltig diese nunmehr 40 Jahre alte Begriffsbestimmung auf die Definitionsversuche von Weiterbildung gewirkt hat, zeigt sich u.a. an zwei Punkten: Zum einen wird die Definition immer noch, z.B. im Bericht zur 6. International Conference on Adult Education (CONFINTEA VI), unverändert übernommen (vgl. BMBF 2008a, S. 20). Zum anderen nimmt nahezu jede aktuelle Begriffsbestimmung von Weiterbildung ihren Ausgangspunkt in der Definition des Deutschen Bildungsrates.

Die Begriffsbestimmung des Deutschen Bildungsrates hat trotz aller politischen und wissenschaftlichen Aufmerksamkeit auch substanzielle Kritik auf sich gezogen. So haben frühere Anmerkungen kritisiert, dass der auf die berufliche Qualifizierung verweisende Begriff der Weiterbildung mit dem Qualifizierungs- und Verwertungsgedanken verbunden und daher fälschlicherweise als Leitbegriff über das berufliche, aber eben auch das allgemeine, politische und kulturelle Weiterlernen gestellt worden sei. Aktuelle Kritikpunkte monieren, dass die Weiterbildung in dem Verständnis des Deutschen Bildungsrates auf



intentionale, formale und institutionell angebundene Weiterbildungsprozesse verkürzt werde und neue Entwicklungen, wie die immer wichtiger werdenden informellen und arbeitsimmanenten Lernformen, unberücksichtigt blieben (Expertenkommission 2002, S. 54f.).

Der Kritikpunkt zu der Verkürzung des Weiterbildungsbegriffs auf formale Weiterbildungsmaßnahmen wird vor dem Hintergrund der heutigen Relevanz des Lernens in Institutionen ohne Zertifizierung (nicht-formales Lernen) wie auch des Lernens im täglichen Leben (informelles Lernen) als so bedeutsam erachtet, dass hier unter Weiterbildung mit Rückgriff auf die Definition der Expertenkommission Folgendes verstanden wird:

#### DEFINITION

##### **Weiterbildung**

Weiterbildung ist die Fortsetzung oder Wiederaufnahme von formellem und/oder informellem Lernen allgemeiner oder beruflicher Inhalte nach Abschluss einer ersten berufsqualifizierenden Ausbildung (vgl. ebd., S. 56).

Der Verweis auf diese Begriffsbestimmung, die als Erweiterung und Aktualisierung der Definition des Deutschen Bildungsrates interpretiert werden kann, gilt auch dann, wenn in den nachstehenden Ausführungen in erster Linie auf die formalen, d.h. organisierten Strukturen des Weiterbildungssystems bzw. der Weiterbildungsfinanzierungsstrukturen abgestellt wird.

Die klassische Trennung der Begriffskategorien *berufliche* und *allgemeine* Weiterbildung geht davon aus, dass die allgemeine Weiterbildung eher auf nicht-erwerbsrelevante und nicht-marktorientierte, sondern auf allgemeinbildende, politische und kulturelle Kontexte sowie auf individuelle Reproduktion abzielt. Demgegenüber fokussiert die berufliche Weiterbildung stärker auf die Verwertung im Kontext von Markt, Erwerb und Arbeit. Anzumerken ist, dass die allgemeine Weiterbildung in vielen Begriffssystematiken negativ von der beruflichen Weiterbildung abgegrenzt und dann vielfach auch mit der Erwachsenenbildung gleichgesetzt wird (vgl. Alt/Sauter/Tillmann 1994, S. 46; Weiß 2006b, S. 229f.). Ebenso ist hinzuzufügen, dass in verschiedenen Publikationen die Begriffe Weiterbildung und Erwachsenenbildung synonym verwendet werden (vgl. Nuissl 2009, S. 405). Hier wird aufgrund von pragmatischen Erwägungen der klassischen Einteilung von beruflicher und allgemeiner Weiterbildung gefolgt.

## 3.2 Finanzierungsspezifische Ausgangslage

### 3.2.1 Ableitung von Finanzierungszielen

Es kann eine Reihe von wichtigen gesellschaftlichen Zielen und Funktionen ausgemacht werden, die für die Allokation und Distribution von Weiterbildungsressourcen handlungsleitend sind. Hierbei ist daran zu erinnern, dass Ziele in die Zukunft gerichtete Soll-Ergebnisse beschreiben, denen eine Steuerungs-, Koordinierungs- und Kontrollfunktion bei der Ressourcenlenkung zukommt. Ebenso ist darauf zu verweisen, dass Ziele i.d.R. aus anderen Zielen – auf die spezifische Verbindung von Erkenntnistheorie und Ethik und die Unmöglichkeit der Letztbegründung von Normen und Werten soll hier nur hingewiesen werden – logisch abgeleitet werden. Unter Funktionen werden hier alle Aufgaben und Zwecke verstanden, welche die Weiterbildungsstrukturen als System hervorbringen.

Für die Bestimmung der Ziele der Weiterbildungsfinanzierung ist es hilfreich, sich die Ableitungslogik der Finanzierungsziele der Weiterbildung vor Augen zu führen (vgl. Hummelsheim/Timmermann 1999, S. 15f.).

#### **Ziele der Weiterbildungsfinanzierung**

Als oberste Leitziele der Ressourcensteuerung von Weiterbildung gelten die *Verfassungsziele*, die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland formuliert sind.

Hieran schließen sich *Gesellschaftsziele* an, welche sich aus der bundesrepublikanischen Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft ergeben, die sich die Bundesrepublik Deutschland auf der Basis des Grundgesetzes gegeben hat.

Daraus leiten sich dann die Ziele *Effizienz* und *Gerechtigkeit* ab, welche der Weiterbildungsfinanzierung als Grund- oder Basisziele dienen. Auf der Ebene der *Grundziele* tritt noch die auch in einschlägigen Diskussionen oftmals unberücksichtigt bleibende ordnungspolitische Kompatibilität als weiteres Ziel hinzu. Hierdurch wird deutlich, dass keine Ziele verfolgt werden dürfen, die der Verfassungsnorm und der gesellschaftlichen Ordnung widersprechen.

Da die Grundziele immer noch sehr abstrakt sind, müssen diese als Ausgangspunkt für konkretere *Handlungs- und Gestaltungsziele* genommen werden, wobei nicht selten auch die konkreteren Handlungsziele noch relativ allgemein und abstrakt bleiben.

Im Zusammenhang mit dieser Ableitungslogik sind einige Punkte für die Debatte um die Weiterbildungsfinanzierung besonders relevant: Zum Ersten ist offensichtlich, dass die Konkretion der Ziele von oben nach unten steigt. Zum Zweiten wird deutlich, dass stark differierende Zielinterpretationen auf der Ebene der Grundziele und in besonderer Weise erst auf der Ebene der Handlungsziele sichtbar werden. Dies zeigt sich beispiels-

weise in der Aufstellung unterschiedlicher Kataloge von Handlungszielen durch die jeweiligen Akteure und Interessengruppen in der Weiterbildung. Zum Dritten werden hier mit Bezug auf die voranstehenden Ausführungen zwei Thesen zu den Interessengegensätzen vertreten:

1. Trotz aller Unterschiedlichkeit auf der Ebene der Handlungsziele müssen die grundlegenden Interessengegensätze auf der Ebene der konkreten Durchführung verortet werden. Demnach darf z.B. der Abbau von Bildungsungleichheit über alle gesellschaftlichen Akteure hinweg als zulässig abgeleitetes Handlungsziel aus dem Grundziel Gerechtigkeit gelten. Zugleich gibt es trotz einer großen Übereinkunft über die grundsätzliche Notwendigkeit des Abbaus von Bildungsungleichheit letztlich sehr auseinanderlaufende gesellschaftliche Meinungen darüber, wie dieses Handlungsziel nun genau über die Weiterbildungsfinanzierung zu erreichen ist.
2. Weiter ist davon auszugehen, dass der Interessengegensatz in der Weiterbildungsfinanzierung – noch verstärkt durch die geringe Regeldichte, die plurale Struktur und die subsidiäre Rolle des Staates – nicht den Ausnahme-, sondern in demokratischen Staatformen gleichsam den Regelfall darstellt. Diese haben eine weitreichende Bedeutung, wenn beispielsweise an die Bewertung existierender und die Entwicklung alternativer Finanzierungsmodelle in der Weiterbildung gedacht wird.

Exemplarisch für eine Vielzahl anderer, ähnlich ausgerichteter Zusammenstellungen von Handlungszielen (vgl. Schütze 1982; Bodenhöfer 1982; Timmermann 1983) wird hier ein Zielkatalog der Expertenkommission vorgestellt. Dieser definiert „unter Zugrundelegung der beiden allgemeinen Zielkriterien Effizienz und Gerechtigkeit“ (Expertenkommission 2002, S. 122) nachstehende Ziele und muss als ein Finanzierungsvorschlag für die Weiterbildung bzw. das Lebenslange Lernen betrachtet werden (vgl. ebd.):

#### **Zielkriterien Effizienz und Gerechtigkeit**

Anreize müssen so ausgestaltet sein, dass Individuen lebenslang lernen können.

Benachteiligte Gruppen müssen gefördert werden, um Chancenungleichheiten zu reduzieren.

Individuen müssen die Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Bildungsformen und -inhalten haben.

Finanzierungsmodalitäten müssen so beschaffen sein, dass berufliches und nichtberufliches Lernen gleichrangig und integriert unterstützt werden.

Anreize müssen so konzipiert sein, dass im Rahmen pluralistischer Angebotsstrukturen ein leistungsfähiges und vielfältiges Angebot für das Lebenslange Lernen bereitgestellt wird.

Die Gesamtheit der Ziele ist möglichst effizient, d.h. mit geringstem Mittelaufwand umzusetzen.

Die Verteilung der finanziellen Lasten soll so gerecht wie möglich erfolgen.

### 3.2.2 Bestimmung von Weiterbildungsfunktionen

Bei der Bestimmung der Funktionen von Weiterbildung sind verschiedene Funktionstypen zu unterscheiden, die ein Bildungsgesamtsystem oder auch Bildungsteilsystem für die Gesellschaft an Leistungen bereitstellen muss, damit die Stabilität und Entwicklung der gesellschaftlichen Ordnung gewährleistet ist (vgl. Klös/Plünnecke 2006, S. 9ff.; Weiß 2006b, S. 227ff.). Hierbei ist hervorzuheben, dass alle Bildungsfunktionen in den jeweiligen Bildungsstufen und Bildungssegmenten gleichzeitig, aber immer in spezifischer Gewichtung auftreten. Darüber hinaus ist es wichtig zu sehen, dass den Funktionen auch die Gutstypen von Weiterbildung zugeordnet werden können. Dies ist wiederum von besonderer Bedeutung für die Finanzierung von Weiterbildung, da die Festschreibung als öffentliches Gut die vollständige oder überwiegende öffentliche Finanzierung und die Bestimmung als privates Gut eine weitreichende private Finanzierung verlangt.

Auch wenn Anzahl und Bezeichnung der Bildungsfunktionen teilweise wechseln, so sind nachstehende Funktionen und Kennzeichnungen als öffentliches und privates Gut plausibel:

#### Grundfunktionen

Die *Sozialisationsfunktion* – zuweilen auch Integrationsfunktion oder kulturelle Funktion genannt – hat zum Ziel, den Individuen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben durch die Internalisierung des Normen- und Wertesystems zu ermöglichen. Diese Funktion kann als öffentliches Gut bezeichnet werden.

Die *Qualifikationsfunktion* beabsichtigt, die Individuen mit allen gesellschaftlich notwendigen Kompetenzen auszustatten. Sofern dies Grundkompetenzen betrifft, kann von einem öffentlichen Gut gesprochen werden. Sofern jedoch beschäftigungs- und erwerbsnahe Kompetenzen gemeint sind, kann von einem privaten Gut gesprochen werden.

Die *Selektionsfunktion* – manchmal als Auslesefunktion, Verteilungsfunktion oder auch Allokationsfunktion bezeichnet – hebt darauf ab, die unterschiedliche Leistungs- und Lernfähigkeit der Individuen i.d.R. durch Zertifikate für das Beschäftigungssystem sichtbar zu machen. Wenn es sich bei den Zertifizierungen um Basiszertifikate handelt, kann von einem öffentlichen Gut ausgegangen werden. Wenn es sich dagegen um weiterführende Abschlüsse und Zertifikate handelt, kann wieder stärker der Charakter des privaten Gutes zugrunde gelegt werden.

Neben diese Grundfunktionen des Bildungssystems treten noch zwei weitere Funktionen, die aus einer eher übergeordneten und kapitalismuskritischen Gesellschaftsperspektive heraus auf die systemerhaltenden wie auch systemstabilisierenden Funktionen des Subsystems Bildungswesen für das Gesamtsystem Gesellschaft abstellen:

Zum einen ist die *Legitimationsfunktion* des Bildungssystems gemeint, die sicherstellen soll, dass die Individuen die existierende gesellschaftliche Ordnung – d.h. das politische, soziale und ökonomische System – als legitim einschätzen und unterstützen.

Zum anderen wird aus einer kapitalismuskritischen Perspektive auf eine *Reproduktionsfunktion* hingewiesen. Diese Sichtweise unterstellt, dass das Bildungssystem bestehende soziale Ungleichheiten reproduziert: Bildungs-, Beschäftigungs- und Einkommensungleichheiten werden strukturell fortgeschrieben und über den meritokratischen Schein die *Illusion der Chancengleichheit* (vgl. Bourdieu/Passeron 1971) bzw. die *Gerechtigkeitsillusion* (vgl. Bowles/Gintis 1976) immer wieder neu her- und sichergestellt.

### 3.2.3 Erfassung von Kosten und Ausgaben

Die Datenlage in der Weiterbildungsfinanzierung ist unzureichend. Dieser Umstand steht im Widerspruch zu der gestiegenen Bedeutung der Weiterbildung und dem damit einhergehenden wachsenden Bedarf an validem Legitimations-, Informations-, Kontroll- und Steuerungswissen. So gibt es in Deutschland keine einheitliche Weiterbildungsfinanzstatistik, „weshalb die Daten zu den Ausgaben-, Kosten- und Finanzierungsstrukturen aus aktEURspezifischen, z.T. nicht kompatiblen Teilstatistiken und -erhebungen zusammengetragen werden müssen“ (DIE 2008, S. 96). Gleichwohl ist ein Einblick in die existierenden Finanzströme der Hauptfinanziers über eine aktEURbezogene Analyse von Ausgaben und Kosten möglich.

Die Betrachtung der *betrieblichen Weiterbildungskosten* legt offen, dass für die Kosten der betrieblichen Weiterbildung repräsentative Erhebungen vorliegen, die nur in größeren Abständen von drei und sechs Jahren vorgenommen werden. Allerdings sind die Nachfolgestudien durch Modifikationen am Erhebungsdesign häufig nicht oder nur bedingt mit früheren Studien vergleichbar. Hinzu tritt, dass es mit dem im Dreijahreszyklus veröffentlichenden Institut der deutschen Wirtschaft (IW) und dem im Sechsjahresrhythmus vorliegenden Continuing Vocational Training Survey (CVTS) zwei unterschiedliche Erhebungsdesigns und -kontexte gibt (vgl. Expertenkommission 2002, S. 102). Weiterhin werden oftmals auch unterschiedliche enge oder weite Operationalisierungen der betrieblichen Weiterbildung vorgenommen, was in der Folge zu jeweils anderen Kostenvolumina führt. Ferner ist zu bedenken, dass kleine und mittlere Unternehmen i.d.R. keine entwickelte Kostenrechnung für die eigene Weiterbildung haben, wodurch die Kalkulation der betrieblichen Weiterbildungskosten der Gefahr von Verzerrungen bzw. ungenauen Angaben ausgesetzt ist. Überdies sind die indirekten Kosten, die durch die Weiterbildung der Beschäftigten während der Arbeitszeit entstehen (Produktivitätsverluste), schwer zu kalkulieren. Dies hat ebenfalls Auswirkungen auf die Aggregation und Interpretation der betrieblichen Weiterbildungskosten, da

diese Kosten i.d.R. den größten Kostenfaktor bei den betrieblichen Weiterbildungsgesamtkosten ausmachen.

Die Analyse der *individuellen Weiterbildungskosten* lässt deutlich werden, dass die entsprechenden Daten nur über die jährliche Erhebung der Teilnehmerentgelte in der VHS-Statistik und Verbundstatistik erfasst sind. Dabei stellen diese Weiterbildungskosten in erster Linie auf die allgemeine, politische und kulturelle Weiterbildung ab. Die berufliche Weiterbildung wird hierbei nur in unbekanntem Umfang mit abgebildet. Die beruflichen Weiterbildungskosten von Individuen sind nur anhand von zwei bundesweit repräsentativen Stichproben aus dem Jahr 1992 und 2002 erfasst. Diese Studien liegen aber nicht nur zehn Jahre auseinander, sondern sind aufgrund der Veränderungen am Erhebungsdesign auch nicht miteinander vergleichbar (vgl. Beicht/Krekel/Walden 2006a). Außerdem ist auch die letzte repräsentative Erhebung aus dem Jahr 2002 schon älteren Datums, sodass für die jüngere Zeit faktisch kein empirisches Wissen über die individuellen Weiterbildungskosten vorliegt. Daneben gibt es eine nicht-repräsentative Studie des IW zur beruflichen und allgemeinen Weiterbildung aus dem Erhebungsjahr 1999 (vgl. Weiß 2001) und einige regional begrenzte Erhebungen, z.B. die jüngst vorgelegte Studie „Weiterbildungsverhalten und Eigenressourcen. NRW-Studie über Geld, Zeit und Erträge beim lebenslangen Lernen“, die ebenfalls keinen Anspruch auf bundesweite Repräsentativität erheben kann (vgl. Brödel/Yendell 2008).

Die Beschreibung der *öffentlichen Weiterbildungsausgaben* zeigt, dass die Weiterbildungsausgaben der öffentlichen Hand den jährlichen Angaben der Haushaltsansatz- und Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und der Bildungsfinanzstatistik der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) entnommen werden können. Dabei stellen die Finanzdaten öffentliche Ausgaben dar, da sie keinen Ressourcenverbrauch abbilden. Hervorzuheben ist, dass die öffentlichen Ausgaben durch die jährliche Dokumentation längere Zeitreihen erlauben, deren Aussagekraft aber durch eine Reihe von Punkten gedämpft wird. So werden die direkten Ausgaben für die Weiterbildung der öffentlich Beschäftigten, Weiterbildungsberatungsstellen, Werbungsbudgets, nicht transparente öffentliche Weiterbildungssetats wie auch die Steuerausfälle (vgl. Arens/Quicke 2003, S. 198; Dohmen/Hoi 2004, S. 56f.) als indirekte öffentliche Ausgaben statistisch nicht erfasst (vgl. DIE 2008, S. 97).

Darüber hinaus werden die Ausgaben erst mit einer Zeitverzögerung von einigen Jahren veröffentlicht, sodass die öffentlichen Weiterbildungsausgaben gleichsam ein strukturelles Aktualitätsproblem haben. Überdies sind in der Statistik der öffentlichen Weiterbildungsausgaben auch strukturelle Brüche auszumachen, da z.B. die Haushaltssystematik mit der Umstellung in den Jahren 2001–2003 nun auch die Ausgaben für Einrichtungen der Lehrerbildung der Weiterbildung zurechnet (vgl. BLK 2004, S. 124ff.), und dies erschwert die Entwicklung langer, strukturgleicher Zeitreihen. Auch

auf die fehlende Berücksichtigung und Dokumentation der Steuerausfälle gilt es in diesem Zusammenhang aufmerksam zu machen (vgl. Hummelsheim/Timmermann 1998; DIE 2008, S. 97), da dadurch die indirekten Ausgaben der öffentlichen Hand nicht sichtbar werden, die durch die steuerliche Anerkennung von weiterbildungsbedingten Kosten gewährt werden. Herauszustellen ist noch, dass die öffentlichen Mittel für die Volkshochschulen, welche in die Zuschüsse der Kommunen und Länder unterteilt werden können, seit dem Jahr 1962 im Rahmen der VHS-Statistik mit 99 Prozent Erfassungsquote dokumentiert sind, was lange strukturgleiche Zeitreihen ermöglicht, die faktisch den Charakter eines Institutionenpanels, d.h. einer wiederholten Befragung derselben Volkshochschulen im Zeitverlauf wie auch einer Vollerhebung haben, was in der Weiterbildungslandschaft ohne Zweifel eine Besonderheit darstellt (vgl. Pehl 2007, S. 108). Daneben werden seit dem Jahr 2002 im Rahmen des „Verbund Weiterbildungsstatistik“ alljährlich Finanzierungsdaten der folgenden Institutionen erfasst:

- Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten (AdB),
- Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben (BAK AL),
- Deutsche Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung (DEAE),
- Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung (KBE) und als Partner der
- Deutsche Volkshochschul-Verband (DVV) (vgl. Pehl/Reitz 2005, S. 2).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass EU-Mittel in den amtlichen Statistiken nicht gesondert ausgewiesen werden, wobei die Ausgaben ausländischer Institutionen für die Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen in Deutschland nach Einschätzung der BLK auch nur eine zwar zunehmende, aber noch – vergleichsweise – geringe Bedeutung haben (vgl. BLK 2006, S. 16).

Die Analyse der öffentlich-geförderten beruflichen Weiterbildung nach dem SGB III lässt erkennen, dass die beruflichen Weiterbildungsausgaben in den jährlich erscheinenden Geschäftsberichten der BA systematisch, vollständig und im Unterschied zu den amtlichen Finanzdaten zur öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung auch zeitnah publiziert sind (vgl. BA 2005, S. 35ff.). Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Finanzmittel der SGB III-geförderten beruflichen Weiterbildung als Ausgaben und nicht als Kosten anzusehen sind. Daneben ist daran zu erinnern, dass die öffentlich-geförderte berufliche Weiterbildung nach dem SGB III in den Jahren 2002/2003 umfangreich gesetzlich reformiert wurde. Dies hat eine deutlich veränderte Förder- und Handlungslogik der Weiterbildungsförderung nach sich gezogen. So haben sich die Ausgaben der BA für die Förderung beruflicher Weiterbildung erheblich reduziert; überdies werden mittlerweile eher zeitlich kürzere Weiterbildungen gefördert.

Der skizzierte Überblick über die Erfassung der Kosten und Ausgaben der Weiterbildungsakteure erzeugt folgendes Bild (vgl. Expertenkommission 2002, S. 95ff.;

DIE 2008, S. 96ff.): Die Finanzierungsströme des privaten Sektors, d.h. der Betriebe und Individuen, werden nur über repräsentative Stichproben in zuweilen sehr langen Abständen erhoben, was die Modellierung von Zeitreihen sehr schwierig gestaltet. Dafür wird der Ressourceneinsatz als Kosten, d.h. als Ressourcenverbrauch festgehalten, wobei das Erhebungsdesign der repräsentativ angelegten Erhebungen mittlerweile so entwickelt ist, dass diese sehr detaillierten Analysen einen Überblick über die eingesetzten direkten und indirekten Kosten erlauben. Das finanzielle Engagement des öffentlichen Sektors, d.h. der öffentlichen Hand und der BA, liegt im jährlichen Turnus vor, sodass der Aufbau von längeren Zeitreihen rein datentechnisch keine Schwierigkeit bereitet. Dies ist ohne Zweifel ein Vorteil der amtlichen Statistik. Gleichzeitig gibt es in Bezug auf die Datenlage der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung auch kritische Einwände, die in erster Linie auf die Datenqualität der Finanzdaten abstellen, da hier wichtige Ausgabepositionen fehlen. Schließlich ist hervorzuheben, dass die amtliche Statistik des öffentlichen Sektors keine indirekten Ausgaben – diese Steuerausfälle werden nur sehr selten und dann im Kontext von Gutachten exemplarisch und aufgrund der Datenlage mit einer großen Unschärfe modelliert (vgl. Arens/Quinke 2003; Dohmen/Hoi 2004) – berücksichtigt und zudem keine Analysen des Ressourcenverbrauchs erlaubt.

Im Ergebnis muss die datentechnische Erfassung der Kosten und Ausgaben in der Weiterbildungsfinanzierung als bruchstückhaft und ausbaufähig bezeichnet werden. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit einer effizienten wie auch gerechten Ressourcensteuerung muss dies einigen Anlass zur Sorge bereiten (vgl. Expertenkommission 2002, S. 97).



## 3.3 Aktuelle Finanzierungsmodalitäten

### 3.3.1 Betriebliche Weiterbildungsfinanzierung

#### Grundlagen

Die theoretischen Ansätze zur Erklärung des betrieblichen Weiterbildungsverhaltens sind vielfältig und haben mit dem empirischen Problem einer heterogenen betrieblichen Weiterbildungslandschaft zu tun, bei der sich das Weiterbildungsengagement der Betriebe beispielsweise im Hinblick auf Sektoren, Branchen, Betriebsgrößen, Wettbewerbssituation und Beschäftigtenstruktur deutlich unterscheidet. Im Wesentlichen können im Sinne eines Systematisierungsversuches drei Theoriestränge ausgemacht werden (vgl. Backes-Gellner 2006b, S. 113ff.; Neubäumer 2007, S. 18ff.; Schmid 2008, S. 31ff.; Behringer/Kampmann/Käpplinger 2009), wobei jeder Theoriestrang ebenfalls eigene Varianten aufweist.

Der erste Theoriestrang zur Erklärung des betrieblichen Weiterbildungsverhaltens geht in seiner Ausgangsargumentation auf die klassische *Humankapitaltheorie* (vgl. Becker 1964) zurück, die darauf abstellt, dass Bildungs- und Qualifizierungsprozesse das Arbeits- und Leistungsvermögen (Humankapital) der Beschäftigten erhöhen. Dieses gesteigerte Leistungspotenzial äußert sich unter der Bedingung eines gelungenen Arbeitsplatztransfers in einem Anstieg der Arbeitsproduktivität (vgl. Hummelshim/Timmermann 2009, S. 106f.). Die Betriebe werden dieser Theorie zufolge in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten investieren, wenn die erwarteten Vorteile größer als die eingesetzten Kosten sind. Für das Verständnis dieser Handlungslogik ist es wichtig, zwischen einer *allgemeinen*, am Arbeitsmarkt frei verwertbaren Weiterbildung (allgemeines Humankapital) und einer *spezifischen*, nicht marktgängigen Weiterbildung (spezifisches Humankapital) zu unterscheiden. So ist der Betrieb bei der allgemeinen Weiterbildung nicht bereit, die Bruttokosten der Qualifizierung des Arbeitnehmers (vor-)zufinanzieren, weil infolge der Marktgängigkeit die Grenzproduktivität, d.h. die produktive Wirksamkeit der jeweils zuletzt eingesetzten Faktoreinheit bei Konstanz anderer Faktoren, grundsätzlich bei allen Betrieben wachsen kann, was die Abwanderungswahrscheinlichkeit des Beschäftigten erhöht und die Ertragsinternalisierung der Qualifizierungskosten deutlich reduziert. Bei der spezifischen Weiterbildung ist das betriebliche Weiterbildungsinvestitionsverhalten dagegen umgekehrt, da die Wahrscheinlichkeit der Abwanderung verringert und der Ertragsinternalisierung hoch ist (vgl. Wolter 2006, S. 162ff.). Neuere Arbeiten machen allerdings deutlich, dass

diese Dichotomie und die daraus resultierenden Schlussfolgerungen insofern an den betrieblichen Realitäten vorbeigehen, als sie Informations- und Marktunvollkommenheiten nicht berücksichtigen (Backes-Gellner 2006b, S. 113).

Vor diesem Hintergrund wurden neue theoretische Modelle entwickelt und entsprechende empirische Studien durchgeführt, um zu einer Erweiterung des engen klassischen Humankapitalansatzes zu kommen. Diese versuchen nachzuzeichnen, unter welchen Bedingungen es für Betriebe lohnenswert sein kann, nicht nur in betriebspezifische, sondern eben auch in allgemeine Weiterbildungsmaßnahmen zu investieren: So erscheint eine Finanzierung von allgemeiner Weiterbildung für Betriebe sinnvoll, weil von einer Komplementarität allgemeinen und spezifischen Humankapitals auszugehen ist (vgl. Franz/Soskice 1995; Neubäumer 1999).

Der zweite Theoriestrang nimmt die *Transaktionskosten* und *Segmentationen* (Teil Arbeitsmärkte) des Arbeitsmarktes als wesentliche Ursache für betriebliche Humankapitalinvestitionen in den Blick: Betriebe investieren in betriebliche Weiterbildung, was die Reputation des Betriebes im Arbeits- und Produktmarkt steigert (vgl. Sadowski 1980). Außerdem wird betriebliche Weiterbildung finanziert, weil dies als ein weiterer Anreiz für die Betriebsbindung von Beschäftigten und für entfristete Beschäftigungsverhältnisse von Leistungsträgern interpretiert werden kann (vgl. Sengenberger 1978; Lutz 1987).

Der dritte Theoriestrang der Erklärung betrieblicher Weiterbildungsfinanzierung greift auf den *spezifischen betrieblichen Kontext* als entscheidende Argumentationsfolie zurück: Investitionen in betriebliches Humankapital sind komplementär zu Investitionen in andere betriebliche immaterielle Güter (Dienstleistungen) und Sachgüter (Waren). Dabei kommt der spezifischen Situation des Betriebs beispielsweise hinsichtlich der Strategie am Gütermarkt, der Organisationsform und der Arbeitsbeziehungen eine besondere Rolle zu, da sich hieraus jeweils spezifische Anreize für betriebliche Weiterbildungsinvestitionen ergeben (vgl. Neubäumer 2004). Auch werden betriebliche Humankapitalinvestitionen vermehrt getätigt, wenn durch Reorganisationsprozesse von betrieblichen Strukturen veränderte Qualifikationsbedarfe entstehen, die durch betriebliche Weiterbildung gedeckt werden müssen (vgl. Gerlach/Hübler/Meyer 2002).

## Finanzierungswege

Die rechtliche Situation der privatwirtschaftlichen betrieblichen Weiterbildungsfinanzierung beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, d.h. die Betriebe haben im Rahmen der gesetzlichen Rahmenbedingungen (vgl. Expertenkommission 2002, S. 58ff.; Faulstich/Haberzeth 2007, S. 61ff.) die Entscheidungsautonomie darüber, ob sie betriebliche Weiterbildung selbst anbieten und finanzieren, extern einkaufen oder auf betriebliche Weiterbildung verzichten. Eine rechtliche Verpflichtung – über die politisch-moralische Verpflichtung wird immer wieder kontrovers diskutiert – zur Weiterbildung besteht für die Betriebe in Deutschland nicht. Sofern die Betriebe in Weiterbildung investieren, entscheiden sie selbständig über Zeitpunkt, Quantität, Qualität, Zielgruppen und Kostenvolumina der Weiterbildungsaktivitäten. Dem einzelnen Betrieb steht es damit

frei, beispielsweise in einem Jahr eine hohe und im darauffolgenden Jahr eine deutlich niedrigere Weiterbildungsintensität an den Tag zu legen.

Die Analyse der betrieblichen Weiterbildungsfinanzierung nimmt analytisch den Betrieb und nicht das Unternehmen in den Blick.

#### DEFINITION

##### **Betrieb/Unternehmen**

Der Begriff Betrieb beschreibt die Produktionsstätten eines Unternehmens. Infolgedessen kann das Unternehmen als übergeordnete, „örtlich nicht gebundene, wirtschaftlich-finanzielle und rechtliche Einheit“ (Gabler 1997, S. 3954) mehrere Betriebsstätten im In- und Ausland haben. Darüber hinaus wird bei der Beschreibung der aggregierten Finanzierungsströme der betrieblichen Weiterbildung in erster Linie auf die gewinnorientierten und nicht auf die gemeinnützigen Unternehmen abgehoben.

Diese Unterscheidung ist bedeutsam, weil die Handlungslogik dieser Unternehmenstypen sehr unterschiedlich ist (vgl. Gabler 1997, S. 2826ff.; Pechar 2006, S. 59ff.). So verfolgen gewinnorientierte Einrichtungen das erwerbswirtschaftliche Prinzip, demzufolge die wirtschaftliche Betätigung zum Zweck der Gewinnerzielung und -maximierung durchgeführt wird. Gewinnorientierte Einrichtungen arbeiten mit Marktpreisen und richten ihre Tätigkeit insbesondere am Formalziel, d.h. Erfolgsziel (Gewinn, Umsatz, Rendite) aus. Gemeinnützige Einrichtungen folgen dagegen dem Bedarfsprinzip, was sich darin äußert, dass die wirtschaftliche Betätigung zur Deckung von Bedarfen eingesetzt wird, die von öffentlicher Seite als wichtig erachtet werden und die dem Gemeinwohl dienen sollen. Gemeinnützige Einrichtungen müssen als solche förderrechtlich anerkannt werden, haben ein Gewinnerzielungsverbot, arbeiten zumeist mit subventionierten Preisen, decken die so entstehende Finanzierungslücke über öffentliche Subventionen und stellen das Sachziel, d.h. Leistungsziel (Art, Menge und Qualität einer Leistung zu bestimmter Zeit für die Bevölkerung/Zielgruppen) in den Vordergrund ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten. Sofern in diesem Studentext von Betrieben bzw. Unternehmen gesprochen wird, ist immer das gewinnorientierte, privatwirtschaftliche Unternehmen mit einer unterschiedlich großen Anzahl an betrieblichen Arbeits- und Produktionsstätten gemeint.

Die betriebliche Weiterbildung kann sowohl durch die Betriebe allein, d.h. einzelbetrieblich, oder durch mehrere Akteure, d.h. mischfinanziert, durchgeführt werden. Die einzelbetriebliche Finanzierungsweise liegt vor, wenn der Betrieb allein und ohne weitere finanzielle Unterstützung in betriebliche Weiterbildung investiert. Die mischfinanzierte betriebliche Weiterbildung liegt vor, wenn neben den Betrieben zusätzlich die Weiterbildungsteilnehmer, der Staat oder auch der Europäische Sozialfonds als Finanziers der betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten tätig sind (vgl. Expertenkommission 2002, S. 98): So

können die Teilnehmer bei eigeninitiierten, d.h. von den Individuen selbst angestoßenen Weiterbildungsmaßnahmen, i.d.R. anteilig über Eigenmittel, z.B. bei den Reisekosten, an den Kosten der Weiterbildung beteiligt sein. Hinzu tritt, dass die Individuen dem weiten Finanzierungsbegriff folgend auch ihre Zeit in die Weiterbildung einbringen, wenn die Weiterbildung in der Freizeit der Beschäftigten stattfindet, was die Individuen mit Opportunitätskosten belastet. Der Staat kann im Rahmen staatlicher Förderprogramme anteilig als Ko-Finanzier in Erscheinung treten, wenn der Betrieb die förderrechtlichen Bedingungen erfüllt. Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist schließlich mit „spezifischen institutionellen und individuellen Förderungen anteilmäßig an der Finanzierung betrieblicher Weiterbildung beteiligt, sofern der Betrieb förderungswürdige Maßnahmen anbietet“ (ebd.).

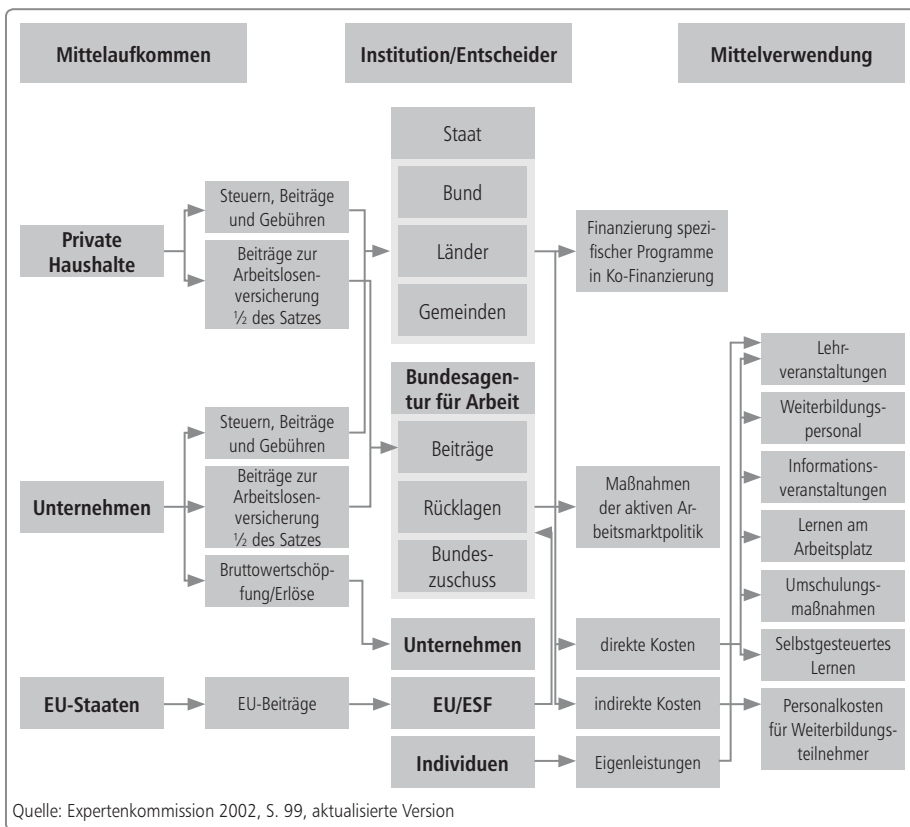


Abbildung 5: Betriebliche Weiterbildungsfinanzierung – vereinfachte Darstellung der Vorfinanzierung

Der einzelbetriebliche Ressourceneinsatz ist, losgelöst von der einzelbetrieblichen oder mischfinanzierten betrieblichen Weiterbildungsfinanzierung, eine Vorfinanzierung von

direkten und indirekten Weiterbildungsbruttokosten. Wichtig ist, dass der Betrieb im Falle betrieblicher Gewinne seine Weiterbildungskosten nach § 4 Abs. 4 des Einkommensteuergesetzes (EStG) als Betriebsausgaben steuerlich geltend machen kann, sodass der Staat über diesen Weg an den betrieblichen Weiterbildungskosten beteiligt wird.

Außerdem kann der Betrieb die Weiterbildungskosten mittels Vorwälzung auf die Absatzpreise, durch Schrägwälzung auf andere Betriebskosten und über Rückwälzung auf die Faktorpreise sowie über weiterbildungsbedingte Erträge verringern.

## **Kostenvolumina**

Die Analyse der betrieblichen Weiterbildungskosten kann auf regelmäßige Erhebungen durch das IW und die Europäische Weiterbildungserhebung CVTS sowie die daran angebotenen nationalen Zusatzerhebungen durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) zurückgreifen: Das IW hat erstmalig für das Jahr 1987 und ab dem Erhebungsjahr 1992 im Dreijahresrhythmus bis zum derzeit aktuellsten Jahr 2007 die betrieblichen Weiterbildungskosten erhoben (vgl. Lenske/Werner 2009). Die CVTS-Studien I bis III haben die betrieblichen Weiterbildungskosten in Deutschland im Sechsjahresrhythmus für die Referenzjahre 1993, 1999 und zuletzt 2005 ermittelt (vgl. Moraal/Schönfeld 2009; Moraal u.a. 2009).

Die CVTS-Untersuchungen nehmen unter Verwendung eines weiten Weiterbildungsbegriffes neben den betrieblichen Weiterbildungskosten ein breites Spektrum an betrieblichen Weiterbildungsfragen in den Blick (vgl. Schmidt 2007, S. 699ff.). Durch das jeweils sehr ähnliche Erhebungsdesign ist eine Strukturgleichheit der Erhebungen gegeben, sodass die betrieblichen Weiterbildungskosten sehr gut im Zeitverlauf analysiert werden können. Gleichzeitig unterliegen die CVTS-Studien allerdings einigen Einschränkungen, die insbesondere darauf abstellen, dass Unternehmen erst ab einer bestimmten Mindestgröße in die Befragung aufgenommen und auch nicht alle Wirtschaftsbereiche berücksichtigt worden sind: So umfasst die CVTS III-Haupterhebung im Jahr 2005 2.188 Weiterbildungsunternehmen in Deutschland, wobei „Unternehmen mit zehn und mehr Beschäftigten aus allen Branchen, außer der Land-/Forstwirtschaft, der öffentlichen Verwaltung, dem Militär und dem Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen“ (Moraal u.a. 2009, S. 2) befragt wurden. Demzufolge liegen für verschiedene Bereiche der betrieblichen Weiterbildung keine empirisch erhobenen Werte vor. Vor diesem Hintergrund müssen die betrieblichen Weiterbildungskosten der Stichprobe mit spezifischen Schätzmethoden auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet werden.

Diese Hochrechnungsverfahren sind komplex und müssen hinsichtlich der angestrebten Repräsentativität eine Reihe von statistisch relevanten Gesichtspunkten beachten. Anzumerken ist, dass im Rahmen der CVTS II-Erhebung zwei unterschied-

liche Angaben zu den betrieblichen Weiterbildungsbruttogesamtkosten in Deutschland zu finden sind (vgl. Moraal 2006, S. 70). Zum einen liegt eine Kalkulation des Statistischen Bundesamtes vor, in der nur direkte betriebliche Weiterbildungskosten berechnet und die Gesamtkosten der Betriebe für Weiterbildung für das Jahr 1999 mit 9,4 Mrd. Euro kalkuliert werden. Zum anderen gibt es eine Hochrechnung des BIBB, die 9,68 Mrd. Euro an direkten, 7,01 Mrd. Euro an indirekten und damit 16,69 Mrd. an betrieblichen Weiterbildungs Gesamtkosten ausweist. Die Hochrechnung der direkten betrieblichen Weiterbildungskosten nach dem Verfahren des Statistischen Bundesamtes und des BIBB unterscheiden sich demzufolge leicht. Für die letzte CVTS-Erhebung mit dem Bezugsjahr 2005 (vgl. Krüger-Hemmer/Schmidt 2009, S. 53ff.) liegt bislang nur eine Hochrechnung der direkten betrieblichen Weiterbildungsbruttogesamtkosten in Höhe von 7,9 Mrd. Euro durch das Statistische Bundesamt im Rahmen der Veröffentlichung des Nationalen Bildungsberichtes 2008 vor (vgl. Bildungsbericht 2008, S. 32).

Auch die IW-Studien verwenden einen weiten Weiterbildungsbegriff, erheben die betrieblichen Weiterbildungskosten und bilden daneben noch weitere Strukturdaten des betrieblichen Weiterbildungsverhaltens ab. Das erhobene Weiterbildungsspektrum weist dabei eine mit den früheren IW-Befragungen vergleichbare Struktur auf (vgl. Lenske/Werner 2009, S. 4). Das Befragungsdesign wurde im Jahr 2004 allerdings geändert, da mit diesem Jahr nicht nur Daten für die gewerbliche Wirtschaft, d.h. für den Bereich der gewinnorientierten Wirtschaftsbetriebe (vgl. Weiß 2003, S. 2), sondern für die Gesamtwirtschaft erhoben wurden (vgl. Werner 2006, S. 1). Dies führt dazu, dass eine Betrachtung der einzelnen IW-Erhebungen im Zeitverlauf vorsichtig interpretiert werden muss. Die jüngste IW-Erhebung aus dem Jahr 2007 fußt auf 1.729 ausgewerteten Fragebögen, die ebenfalls eine repräsentative Stichprobe der gesamten Wirtschaft in Deutschland darstellen, wodurch „die Ergebnisse der Umfrage über eine Unternehmensgrößen-Branchen-Matrix auf alle Unternehmen in Deutschland“ (Lenske/Werner 2009, S. 1) hochgerechnet werden konnten.

Der IW-Studie zufolge haben die Betriebe im Jahr 2007 durchschnittlich 419 Euro direkte Bruttokosten je Mitarbeiter aufgewendet und 635 Euro indirekte Kosten pro Beschäftigten kalkuliert, sodass die Betriebe für die Weiterbildung ihrer Beschäftigten durchschnittlich rund 1.053 Euro je Mitarbeiter eingesetzt haben. Dies entspricht einem Rückgang von 16 Euro bzw. 1,5 Prozent gegenüber dem Jahr 2004 (vgl. ebd., S. 11f.). Hochgerechnet bedeutet dies, dass die Weiterbildungsbruttogesamtkosten der Unternehmen im Jahr 2007 rund 27,0 Mrd. Euro betragen haben, wovon 10,7 Mrd. Euro auf direkte und 16,3 Mrd. Euro auf indirekte Weiterbildungsaufwendungen entfallen. Dabei ist festzuhalten, dass die Kostengrößen alle Bruttoangaben darstellen, denen eine Refinanzierung gegenübergestellt werden müsste, damit die tatsächliche Kostenbelastung für die Betriebe sichtbar wird. Weiterhin ist erwähnenswert, dass die

aufgrund des konjunkturell guten Wirtschaftsjahres gestiegene Beschäftigung des Bezugsjahres 2007 die gegenüber dem Jahr 2004 rückläufigen Kosten pro Beschäftigten kompensiert haben, die Teilnehmerzahl gestiegen ist und die Teilnehmerfälle je Veranstaltung relativ konstant geblieben sind. Schließlich verdient der kritische Befund Aufmerksamkeit, dass der Stundenumfang der Weiterbildungen erkennbar geschrumpft ist (vgl. ebd., S. 4).

Die nachstehende Tabelle gewährt anhand der Erhebungen von IW und CVTS einen Einblick in die betrieblichen Weiterbildungsgesamtkosten für die Jahre 1987–2007. Ein Vergleich der verschiedenen Kostenerhebungen zwischen den Erhebungsdesigns von IW und CVTS ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen begrifflichen Abgrenzungen und methodischen Vorgehensweise unzulässig. Ein Vergleich innerhalb eines Befragungsdesigns ist hingegen möglich, wenn auch spezifische Anpassungen im Zeitverlauf dazu führen, dass die Ergebnisse der Eckjahre nicht immer völlig strukturgleich erhoben wurden und demzufolge vorsichtig zu interpretieren sind.

Bezugs-jahre	1987	1992	1993	1995	1998	1999	2001	2004	2005	2007
Studie	IW	IW	CVTS I	IW	IW	CVTS II	IW	IW	CVTS III	IW
in Mrd. €	13,6	18,6	12,63	17,3	17,5	16,69	16,9	26,8	7,9	27,0
in % des BIP nominal	1,28%	1,13%	0,75%	0,94%	0,89%	0,83%	0,80%	1,21%	0,35%	1,11%
Legende: CVTS I und CVTS II stellen direkte und indirekte Gesamtbruttokosten nach Angaben des BIBB dar. CVTS III weist nur die direkten Gesamtbruttokosten nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes für den Bildungsbericht 2008 aus. Quellen: Weiß 1990, S. 176; Grünewald/Moraal 1995, S. 12; Weiß 1994, S. 153; Weiß 1997, S. 17; Weiß 2000, S. 38; Weiß 2003, S. 41; Moraal 2006, S. 70; Werner 2006, S. 12; Bildungsbericht 2008, S. 32; Lenske/Werner 2009, S. 13. Bruttoinlandsprodukt: StatBA Fachserie 18. Eigene Berechnungen. Gerundete Werte										

Tabelle 1: Zusammenstellung der Erhebungen der betrieblichen Weiterbildungskosten von 1987–2007

Die Entwicklung der Weiterbildungskosten nach dem CVTS-Design zeigt mit Rückgriff auf die Hochrechnungen des Statistischen Bundesamtes, dass die direkten Kosten für betriebliche Weiterbildung von 1999 auf 2005 von 9,4 Mrd. Euro auf 7,9 Mrd. Euro zurückgegangen sind, was einer Schrumpfung um 16,0 Prozent entspricht (vgl. Bildungsbericht 2008, S. 32). Damit einher geht ein Rückgang des betrieblichen Weiterbildungsbudgets am BIP nominal – d.h. der nicht inflationsbereinigten Summe aller Güter (Waren und Dienstleistungen), welche innerhalb der Landesgrenzen einer Volkswirtschaft in einem Jahr hergestellt werden – von 0,47 Prozent auf 0,35 Prozent, d.h. um bemerkenswerte 25,5 Prozent. Die IW-Erhebungen lassen einen sehr leichten Anstieg der betrieblichen Weiterbildungsgesamtkosten von 2004 auf 2007 um

0,2 Mrd. Euro erkennen, was einer kleinen prozentualen Steigerung um 0,7 Prozent gleichkommt. Hinzuzufügen ist, dass bei einem Vergleich der Erhebungen von 2007 mit 2004 auch deutlich wird, dass die direkten Weiterbildungskosten um 15,5 Prozent gewachsen, die indirekten Weiterbildungskosten hingegen um 10,1 Prozent gesunken sind (vgl. Lenske/Werner 2009, S. 12). Schließlich ist es wichtig zu erkennen, dass trotz leicht steigender absoluter Größenordnungen der Anteil des betrieblichen Weiterbildungsbudgets am BIP nominal nach den IW-Erhebungen im gleichen Zeitraum um immerhin 8,3 Prozent zurückgegangen ist.

### Ertragsaspekte

Die Vorteile qualifizierter Arbeitskräfte für den Erfolg von Unternehmen sind vielfältig und unbestritten. Festzuhalten ist, dass die Studien, welche die weiterbildungsinduzierten Vorteile für die Unternehmen empirisch abzubilden versuchen, sich hinsichtlich der verwendeten Erfolgsindikatoren teilweise deutlich voneinander unterscheiden. Grundsätzlich können hierbei zwei Indikatorentypen verwendet werden (vgl. Schmid 2008, S. 43): Zum einen kann ein *monetärer Indikatorentypus* eingesetzt werden, um Umsatz, Gewinn und Marktanteil u.a. in den Blick nehmen zu können. Zum anderen kann auch ein *nicht-monetärer Indikatorentypus* herangezogen werden, der z.B. stärker auf Beschäftigtenfluktuation, Beschäftigtenmotivation oder Krankenstände abhebt. Gleichzeitig ist zu betonen, dass die Isolierung des kausalen Effektes von Weiterbildung auf den Unternehmenserfolg immer noch eine empirisch-methodische Herausforderung darstellt (vgl. Descy/Tessaring 2006, S. 245ff.).

Die überwiegende Anzahl der vorhandenen empirischen Studien bildet den Beitrag betrieblicher Weiterbildung auf den Unternehmenserfolg über den Produktivitätszuwachs und damit über den ersten Indikatorentypus ab.

Es wird ersichtlich, dass nicht die laufenden, sondern die vorangegangenen, d.h. mit zeitlicher Verzögerung wirkenden Weiterbildungsaktivitäten eines Unternehmens zu positiven Produktivitätseffekten führen (vgl. Bartel 1991). Für Gesamtdeutschland zeigt sich ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen der beruflichen Weiterbildung und der Produktivität von Unternehmen, wobei dem strategischen Personalmanagement eine wichtige Rolle zugewiesen wird, damit die Weiterbildungsinvestitionen zu Produktivitätssteigerungen führen (vgl. Bellmann/Büchel 2001). Überdies konnte auf der Basis des repräsentativen IAB Betriebspanels demonstriert werden, dass von dem Anteil weitergebildeter Beschäftigter ein signifikant positiver Effekt auf die durchschnittliche Produktivität deutscher Unternehmen ausgeht (vgl. Zwick 2004). Allerdings bleibt zu konstatieren, dass es über die Höhe der referierten Effekte, beispielsweise im Hinblick auf die Produktivitätszuwächse, zwar positive, aber eben auch uneinheitliche empirische Befunde gibt, die von eher kleinen bis hin zu größeren weiterbildungsindu-



zierten Effekten reichen (vgl. Schmid 2008, S. 46f.; Backes-Gellner 2006b, S. 145ff.; Descy/Tessaring 2006, S. 246ff.).

### 3.3.2 Individuelle Weiterbildungsfinanzierung

#### Grundlagen

Die theoretische Erklärung des individuellen Weiterbildungsverhaltens kann auf verschiedene Theorieansätze mit jeweils spezifischer Ausrichtung zurückgreifen. Auffällig ist, dass Systematisierungsversuche in der Literatur nur selten zu finden sind. Hier werden die vier bildungsökonomischen Theorieansätze *Humankapitaltheorie*, *Arbeitsmarktsegmentationstheorie*, *Filtertheorie* und *Arbeitsplatzwettbewerbstheorie* vorgestellt, die als leistungsfähige Erklärungsansätze individueller Weiterbildungsfinanzierung gelten dürfen (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 106ff.). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Theorieansätze eine Interaktion zwischen Bildungsanbietern und Bildungsnachfragern modellieren, wobei es für die Erklärung der individuellen Finanzierung von entscheidender Bedeutung ist, wie die Individuen als (Weiter-)Bildungsnachfrager auf die spezifischen Signale der (Weiter-)Bildungsanbieter reagieren. Außerdem soll noch auf einige ausgewählte bildungssoziologische Ansätze hingewiesen werden, da sich zeigt, dass diese Theorieansätze für die Analyse der individuellen Weiterbildungsfinanzierung fruchtbar gemacht werden könnten.

#### *Humankapitaltheorie*

Unter den bildungsökonomischen Ansätzen darf die Humankapitaltheorie (vgl. Becker 1964) als Referenztheorie zur Erklärung individueller Weiterbildungsfinanzierung angesehen werden, da sie viele andere Theorieansätze theoretisch beeinflusst und argumentativ herausgefordert hat. Das humankapitaltheoretische Erklärungsmuster geht davon aus, dass Individuen in ihre Weiterbildung investieren, weil eine (Weiter-)Bildungsaktivität zu einer Steigerung der individuellen Arbeitsproduktivität führt. Dabei wird unterstellt, dass die monetären Erträge in Form eines Einkommensnettozuwachses und der nicht-monetären Nutzen in Form von Arbeitsplatzsicherheit und Optionszuwachs die zuvor (vor-)finanzierten Weiterbildungskosten im Sinne einer Investition übersteigen bzw. mindestens kompensieren. Jedoch hat die zentrale humankapitaltheoretische Argumentationsfigur der Produktivitätssteigerung durch Bildung bzw. Qualifizierung auch vielfältige Kritik auf sich gezogen (vgl. Cohn/Geske 1990, S. 58ff.; Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 106ff.).

#### *Arbeitsmarktsegmentationstheorie*

Diese Theorie (vgl. Doeringer/Piore 1971; Sengenberger 1978) bezweifelt die Annahme der Humankapitaltheorie, dass die Individuen ohne Restriktionen in ihre Weiterbildung

investieren und diese auf dem Arbeitsmarkt anbieten können. Vielmehr sei davon auszugehen, dass der Arbeitsmarkt in stabile, voneinander abgeschottete Segmente bzw. Teilarbeitsmärkte unterteilt ist, zwischen denen die – von der Humankapital unterstellte – Arbeitskräftemobilität nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist. Danach ist ein *primäres* Arbeitsmarktsegment auszumachen, welches durch entfristete Beschäftigung, höhere Einkommen, gute Aufstiegsperspektiven und Weiterbildungsmöglichkeiten gekennzeichnet ist. Daneben existiert ein *sekundäres* Arbeitsmarktsegment, das über befristete Arbeitsverträge, niedrigere Einkommen und fehlende Aufstiegschancen und Weiterbildungsperspektiven geprägt ist. Die Anreize dafür, dass sich Weiterbildung im Sinne der Humankapitaltheorie für die Beschäftigten auch lohnt, sind aufgrund der betrieblich-institutionellen Rahmenbedingungen in den beiden Segmenten sehr unterschiedlich und im sekundären Arbeitsmarktsegment faktisch nicht vorhanden.

### *Filtertheorie*

Auch die Filtertheorie (vgl. Arrow 1973; Spence 1973) lehnt die produktivitätssteigernde Wirkung von Bildungsprozessen ab. Stattdessen wird zugrunde gelegt, dass die Individuen über Investitionen in formale Bildungsaktivitäten zu Zertifikaten gelangen wollen, welche dem Arbeitsmarkt im Sinne einer Signalfunktion die schon vorher vorhandenen und dem Individuum innewohnenden Fähigkeiten und Produktivitätserwartungen anzeigen. Hierbei unterstellt der Theorieansatz, dass es den fähigeren Individuen leichter gelingt, an wertvollere Zertifikate zu gelangen, wodurch im Sinne einer Filter- und Sortierfunktion kompetente von weniger kompetenten Individuen unterscheidbar werden.

### *Arbeitsplatzwettbewerbstheorie*

Diese Theorie (vgl. Thurow 1972; Thurow 1975) führt in interessanter Weise verschiedene Theorieansätze zusammen, indem humankapitaltheoretische Argumente mit Elementen der Filtertheorie, der Theorie betriebsinterner, segmentierter Teilarbeitsmärkte und dem sogenannten statistischen Diskriminierungskonzept verknüpft werden. Dabei geht das Konzept der statistischen Diskriminierung davon aus, dass der Arbeitgeber neben Bildungszertifikaten noch weitere sichtbare Variablen, z.B. Alter und Geschlecht, im Sinne von statistischen Wahrscheinlichkeiten als Kriterium für die Produktivitätsvorhersage nimmt: So werden beispielsweise weibliche Bewerber wegen möglicher familiär bedingter Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit i.d.R. nachrangig eingruppiert, da aus Sicht des Arbeitgebers statistisch mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit erwartet werden kann, dass die Amortisation der vorfinanzierten Weiterbildungskosten verkürzt bzw. erschwert ist. Die zentrale Argumentationsfigur des Ansatzes ist, dass Arbeitskräfte in Konkurrenz um einen vorderen Platz in einer Arbeitskräftewarteschlange für einen zu besetzenden Arbeitsplatz stehen. Hierbei wird die relative Position der Bewerber über die vermuteten betrieblichen Aus- und Weiterbildungskosten zum Aufbau der erforderlichen arbeitsplatzspezifischen

Kompetenzen und anhand der wahrscheinlichen Beschäftigungsstabilität zur Internalisierung der Humankapitalinvestitionen festgelegt. Für die Individuen ist es diesem Theorieansatz zufolge rational, in die eigene Weiterbildung zu investieren, weil höherwertige Zertifikate der Filtertheorie entsprechend als Signal für eine höhere Leistungsfähigkeit und damit für relativ niedrigere betriebliche Aus- und Weiterbildungskosten gewertet werden. Entsprechend geht für die Individuen mit der Höhe der zertifizierten Qualifikation eine relative Verbesserung der Position in der Arbeitskräftewarteschlange einher.

Die vorgestellten bildungsökonomischen Ansätze sollen hier noch um einige bildungssoziologische Theorieansätze ergänzt werden, um zu veranschaulichen, dass sich auch andere wissenschaftliche Disziplinen mit dem Aspekt der Bildungsentscheidung auseinandergesetzt haben. Dabei darf erwartet werden, dass diese einen spezifischen Beitrag zur vertiefenden Analyse der individuellen Weiterbildungsentscheidung leisten können (vgl. Kirsten 1999).

Hinsichtlich der bildungssoziologischen Theorienansätze kommt der *Theorie der Bedeutung von sekundären Herkunftseffekten* (vgl. Boudon 1974) eine besondere Rolle zu, da diese die im Folgenden genannten Ansätze der Bildungssoziologie in ihrer Argumentation nachhaltig beeinflusst hat: Dieser Ansatz tritt aus dem Kontext der Humankapitaltheorie heraus, indem er die Unterschiede in der (Weiter-)Bildungsbeteiligung über die schichtspezifische Wahrnehmung von Kosten, Erträgen und Nutzen einer Bildungsaktivität beschreibt.

Die sogenannte *Theorie des subjektiv erwarteten Nutzens von Handlungsalternativen* (vgl. Lindenberg 1981; Esser 1991; Behringer 1999) hebt ergänzend hervor, dass Individuen in Bezug auf (Weiter-)Bildungsaktivitäten diejenige Handlungsalternative auswählen, bei der der subjektiv erwartete Nettovorteil größer ist als bei jeder anderen Handlungsalternative.

Die *Theorie der sequenziellen Entscheidung* (vgl. Breen/Goldthorpe 1997) sagt aus, dass schichtspezifisch unterschiedliche (Weiter-)Bildungsentscheidungen insbesondere durch die jeweilige Wahrscheinlichkeit bestimmt sind, mit der eine entsprechende Wahl zu Abwärtsmobilität führt, wobei dem Wunsch nach Statuserhalt eine zentrale Rolle zugewiesen wird.

## Finanzierungswege

Die rechtliche Grundlage der individuellen Weiterbildungsfinanzierung geht vom Freiwilligkeitsprinzip aus. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass Individuen autonom darüber entscheiden können, ob sie berufliche und/oder allgemeine Weiterbildung nachfragen und finanzieren. Während es im Bereich der Schulbildung ein Recht auf Beschulung (Pflicht des Staates) und eine Schulpflicht (Pflicht des Individuums) gibt, existiert

im Bereich der Weiterbildung weder ein individuell einklagbares Recht auf Weiterbildung noch eine rechtlich festgeschriebene Weiterbildungspflicht. Dies gilt auch dann, wenn es bildungspolitische Stimmen gibt, die ein individuelles Recht auf Weiterbildung mit Rückgriff auf den Grundrechtekatalog des Grundgesetzes prinzipiell für begründbar halten (vgl. Nagel/Jaich 2004, S. 230; Faulstich/Haberzeth 2007, S. 45ff.).

Das der individuellen Weiterbildungsfinanzierung zugrunde liegende Freiwilligkeitsprinzip ist jedoch nicht voraussetzungslos: Zum einen ist festzuhalten, dass die individuelle Eigenverantwortung für die eigene Weiterbildung im Erwachsenenalter steigt. Zum anderen gilt es zu berücksichtigen, dass die Eigen- und Selbstverantwortung der erwachsenen Lerner „oft erst die Folge gelungener Bildungsprozesse ist und nicht in jedem Fall vorab vorausgesetzt werden kann“ (Expertenkommission 2004, S. 206).

Die Privatpersonen finanzieren ihre Weiterbildung zumeist aus den ihnen zur Verfügung stehenden Eigenmitteln, wobei dem laufenden Einkommen aus Erwerbsarbeit eine besondere Bedeutung zukommt (vgl. Arens/Quinke 2003; Schröder/Schiel/Aust 2004; Dohmen u.a. 2007). Entscheidend ist, dass die Weiterbildungsfinanzierung der Individuen als reine Einzelfinanzierung oder auch Mischfinanzierung vorliegen kann: Von einer Einzelfinanzierung ist dann zu sprechen, wenn die Individuen ohne Beteiligung Dritter ihre Weiterbildung finanzieren (müssen).

#### BEISPIEL

Ein Beispiel hierfür wäre ein Englischkurs, der ohne finanzielle Unterstützung des Betriebes in der Freizeit bei einem gewerblichen Anbieter nachgefragt würde, der nicht als öffentlich förderfähige Bildungsinstitution anerkannt ist, sodass der Englischkurs zu Marktpreisen und nicht zu subventionierten Preisen angeboten werden muss.

Von einer Mischfinanzierung individueller Weiterbildung im Sinne einer anteiligen Fremdfinanzierung ist hingegen die Rede, wenn sich ein oder mehrere Finanziers – z.B. Europäischer Sozialfonds, Staat oder Betriebe (vgl. Expertenkommission 2002, S. 100) – an der Weiterbildungsaktivität der Individuen beteiligen.

#### BEISPIEL

Ein mögliches Beispiel könnte so aussehen, dass bei der über Zuschüsse von Ländern und Kommunen öffentlich-geförderten Volkshochschule ein Englischkurs zu einem subventionierten Preis gewählt wird, an dem sich auch der Betrieb durch einen Zuschuss zum Kursentgelt beteiligt und/oder eine vollständige oder partielle Freistellung von der Arbeitszeit zulässt, weil die Weiterbildung des Arbeitnehmers auch für den zunehmend international agierenden Betrieb von Bedeutung ist.

In diesem Zusammenhang ist es zweckmäßig, die Unterscheidung von *eigeninitiiert* und *fremdinitiiert* Weiterbildung zu vertiefen: So hängt der Finanzierungsanteil der Teilnehmer in besonderer Weise davon ab, ob die Teilnahme privat, d.h. eigeninitiiert, oder betrieblich, d.h. arbeitgeberinitiiert, ist. Mit dieser begrifflichen Unterscheidung wird darauf verwiesen, dass bei eigeninitiiert Weiterbildung das Individuum i.d.R. die Weiterbildungskosten finanzieren und tragen muss, während bei arbeitgeberinitiiert Weiterbildung den Teilnehmern und Teilnehmerinnen keine oder nur vergleichsweise geringe Kosten, z.B. Kinderbetreuungskosten bei Veranstaltungen, außerhalb der Arbeitszeit entstehen.

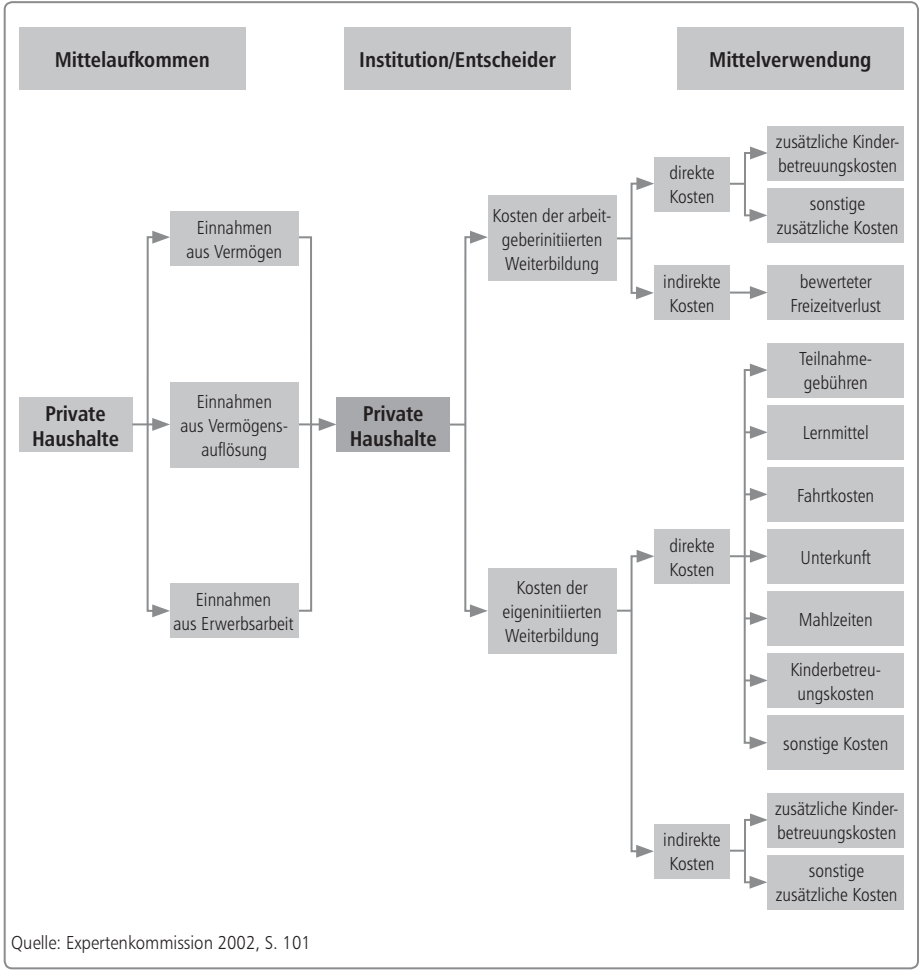


Abbildung 6: Individuelle Weiterbildungsfinanzierung – vereinfachte Darstellung der Vorfinanzierung

Die individuelle Weiterbildung erweist sich faktisch als Vorfinanzierung, da den Individuen in jeweils spezifischer Weise die Möglichkeit offen steht, sich zumindest teilweise von der vorfinanzierten Kostenlast zu befreien: So haben die Individuen beispielsweise die Möglichkeit, ihre direkten beruflichen – nicht aber die allgemeinen – Weiterbildungskosten steuerlich geltend zu machen. Dabei ist aus der Perspektive des Steuerrechts die Unterscheidung in *Ausbildungskosten* und *Fortbildungskosten* entscheidend. So liegen Ausbildungskosten dann vor, wenn die Bildungsaktivität nicht für den ausgeübten, sondern für einen zukünftigen Beruf getätigt wird. Dagegen wird von Fortbildungskosten gesprochen, wenn eine Weiterbildung in einem bereits ausgeübten Beruf durchgeführt wird, wobei ein objektiver Zusammenhang mit dem ausgeübten Beruf bestehen muss, was häufig durch die Freistellung des Arbeitgebers dokumentiert wird. Diese Differenz ist deshalb von besonderer Relevanz, weil Ausbildungskosten nach § 10 Abs. 1 EStG als sogenannte Sonderausgaben nur bis zu einer Höhe von 4.000 Euro jährlich steuerlich geltend gemacht werden können. Im Unterschied dazu werden Fortbildungskosten nach § 9 Abs. 1 EStG als sogenannte Werbungskosten angesehen, die in voller Höhe, d.h. ohne Begrenzung von der Bemessungsgrundlage abzugsfähig sind. Voraussetzung für diese steuerliche Entlastung ist jedoch, dass ein zu versteuerndes Einkommen oberhalb des steuerrechtlichen Existenzminimums vorliegt.

Darüber hinaus haben Privatpersonen neben den steuerrechtlichen Regelungen aufgrund begrenzter Marktmacht nur eingeschränkte Möglichkeiten, ihre direkte Kostenlast auf Dritte zu überwälzen. Allerdings besteht die Möglichkeit einer nachträglichen vollständigen oder anteiligen Kostenerstattung durch den Arbeitgeber oder durch sonstige Stellen. Ferner gibt es für die Individuen die Option, sich über früher oder auch später erreichte weiterbildungsinduzierte Lohn- oder Gehaltszuwächse zu refinanzieren (vgl. Hummelsheim/Timmermann 1998, S. 158). Schließlich existieren noch begrenzte Möglichkeiten, die indirekten Weiterbildungskosten (Opportunitätskosten) zu refinanzieren. Diese Möglichkeit ist ohne Frage bedeutsam, wenn berücksichtigt wird, dass bei längeren Qualifizierungsmaßnahmen von Erwachsenen und deren Familien die Sicherung des Lebensunterhalts üblicherweise ein deutlich höheres Finanzvolumen als bei jüngeren Lernern erreicht: Die Individuen können unter bestimmten Bedingungen eine öffentliche Förderung des Lebensunterhaltes über ein Unterhaltsgeld bzw. neuerdings Arbeitslosengeld nach SGB III, über einen Unterhaltsbeitrag im Rahmen des sogenannten Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG) (auch Meister-BAföG genannt) oder über einen Zuschuss zum Lebensunterhalt von sonstigen Stellen erhalten, um einen Teil ihres Einkommensverzichts auszugleichen (vgl. Beicht/Walden 2005, S. 6).

Ebenso gibt es gelegentlich die Aussicht, dass Arbeitnehmer als Ausgleich für die Freizeit, die in Weiterbildung investiert wurde, auf freiwilliger Basis vom Arbeitgeber eine anteilige nachträgliche Arbeitsfreistellung bekommen.

## Kostenvolumina

Für die Beschreibung der Weiterbildungskosten von Individuen sind nur wenige Erhebungen verfügbar, die aufgrund einer ausreichend großen und repräsentativen Stichprobe nicht nur eine Beschreibung der Kostenstruktur, sondern auch eine Hochrechnung der individuellen Weiterbildungsgesamtkosten vornehmen können. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, wenn die wenigen größeren, aber bereits älteren Untersuchungen nach wie vor besondere Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Die folgenden Überlegungen beziehen sich insbesondere auf die IW-Studie von 1999 zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung, eine repräsentative Untersuchung des BIBB aus dem Jahr 2002 zur beruflichen Weiterbildung sowie auf die jährlich erhobenen Teilnehmerentgelte der durch das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) betreuten VHS-Statistik und Verbundstatistik.

Die IW-Erhebung mit dem Bezugsjahr 1999 hatte das private Weiterbildungsengagement von Erwerbstätigen zum Gegenstand, wobei sowohl berufliche als auch allgemeine Weiterbildungsaktivitäten berücksichtigt worden sind. Neben Fragestellungen beispielsweise zu den Lernformen und dem zeitlichen Umfang wurden auch Fragen zu den eingesetzten Kosten gestellt. „Um externe Zuschüsse auszuschließen, waren die Befragten gebeten worden, nur jene Kosten zu beziffern, die sie selbst getragen haben“ (Weiß 2001, S. 30), wobei hierunter die Nettokosten verstanden werden, die letztlich von den Individuen aus Eigenmitteln finanziert werden müssen. Hiernach haben die weiterbildungsaktiven Individuen im Durchschnitt 219 Euro für zumindest teilweise selbstfinanzierte berufliche und allgemeine Weiterbildung aufgewendet (vgl. ebd., S. 31). Wenn diese durchschnittlichen Weiterbildungskosten auf alle Befragten, d.h. auf weiterbildungsaktive und eben auch weiterbildungsinactive erwerbstätige Privatpersonen bezogen werden, verringern sich die durchschnittlichen Aufwendungen auf 126 Euro pro Person (vgl. ebd., S. 33).

Die Hochrechnung dieser Durchschnittskosten für alle Befragten über die Gesamtzahl der Erwerbspersonen im Alter von 20 bis 65 Jahren zeigt, dass von den Erwerbstätigen im Jahr 1999 schätzungsweise insgesamt 6,53 Mrd. Euro an Nettogesamtkosten für die eigene berufliche und allgemeine Weiterbildung aufgewendet worden sind (vgl. ebd., S. 37). Beachtet werden muss, dass die Stichprobengröße für die Hochrechnung nur eine eingeschränkt repräsentative Datenbasis bot. Schließlich stellen die angegebenen Kostengrößen nur direkte Nettokosten dar, weil in der Untersuchung keine indirekten Kosten der individuellen Weiterbildungsbeteiligung erhoben wurden, was die Kostenbelastung der Individuen deutlich erhöht hätte.

Die Erhebung des BIBB für das Jahr 2002 kann als direkte Nachfolgestudie der BIBB-Studie von 1992 interpretiert werden, wobei die beiden Studien aufgrund methodischer Veränderungen in der 2002er Untersuchung nicht miteinander verglichen werden können (vgl. Beicht/Krekel/Walden 2006a, S. 129).

Insgesamt wurden über 5.000 erwerbsnahe deutschsprachige Personen im Alter von 19 bis 64 Jahren befragt; der Erhebung der individuellen Kosten und des individuellen Nutzens der beruflichen Weiterbildung lag eine Teilstichprobe von 2.000 Weiterbildungsteilnehmenden zugrunde (Beicht/Krekel/Walden 2006b, S. 195f.).

Hierbei wurde ein weit gefasster Weiterbildungsbegriff, der sowohl formalisierte Weiterbildung, z.B. Kurse und Lehrgänge, als auch weniger formalisierte Weiterbildungsaktivitäten, z.B. arbeitsnahe Weiterbildung, berufsbezogene Kongresse und selbstorganisiertes Lernen, zugrunde gelegt (vgl. ebd., S. 197). Darüber hinaus wurde in der Studie sowohl auf die Unterscheidung von direkten und indirekten Kosten zurückgegriffen als auch der interessanten Frage der Refinanzierung nachgegangen, indem erhoben wurde, welche der direkten und/oder indirekten Kosten die Individuen refinanzieren konnten, um auf diese Weise die individuell zu tragenden Kosten zu identifizieren. Danach lagen die durchschnittlichen direkten Bruttogesamtkosten bei 586 Euro pro Teilnehmendem, wobei nach Abzug der Refinanzierung von 211 Euro (36%) ein individuell zu tragender Nettobetrag von 375 Euro übrig blieb. Die durchschnittlichen indirekten Bruttogesamtkosten betrugen 137 Euro pro Person, die durch eine Refinanzierung von 10 Euro (7%) auf 127 Euro selbst zu finanzierende indirekte Nettokosten reduziert werden konnten. Die individuellen Bruttogesamtkosten für berufliche Weiterbildung ergeben demnach als Summe aus den direkten und indirekten Kostenbestandteilen einen Betrag von 723 Euro, der nach Abzug der Refinanzierung von 221 Euro (31%) noch eine durchschnittliche Nettogesamtkostenbelastung von 502 Euro ausmacht, welche die Teilnehmenden für ihre beruflichen Weiterbildungsaktivitäten selbst tragen (vgl. ebd., S. 202ff.).

Die auf der Grundlage der durchschnittlichen Nettogesamtkosten durchgeführte Hochrechnung wurde in nachstehender Weise geschätzt: Die Gesamtzahl der erwerbsnahen Personen lag im Jahr 2002 bei 40,3 Mio., sodass bei einer identifizierten Teilnahmequote von 68 Prozent ungefähr 27,4 Mio. aus dem Kreis der erwerbsnahen Personen als Teilnehmende an beruflichen Weiterbildungsaktivitäten gelten können. Die durchschnittlich selbst zu tragenden beruflichen Nettogesamtkosten von 502 Euro führen bei Multiplikation mit der Gesamtzahl der Teilnehmenden zu den aggregierten individuellen beruflichen Weiterbildungsnettogesamtkosten von 13,8 Mrd. Euro (vgl. ebd., S. 204). Hinzuzufügen ist, dass die empirisch schwierig zu erfassenden Refinanzierungsoptionen der Steuerminderung und Einkommenszuwächse nicht berücksichtigt wurden, welche die Kostenbelastung der erwerbsnahen Personen für berufliche Weiterbildung nochmals in unbestimmter Höhe reduziert hätte (vgl. Beicht/Walden 2005, S. 6).

Die individuellen Weiterbildungskosten, die im Rahmen der Leistungsstatistik der deutschen Volkshochschulen durch das DIE jährlich dokumentiert werden, gewähren einen validen, wenn auch nicht vollständigen Einblick in das Weiterbildungsengagement, welches Privatpersonen in Deutschland für allgemeine und in einem unbestimm-



ten Umfang auch für berufliche Weiterbildung an den Tag legen. So veranschaulicht die aktuelle VHS-Statistik, dass die Einnahmen der Volkshochschulen aus Teilnehmerentgelten von 367.393 Tsd. Euro in 2006 auf 384.332 Tsd. Euro in 2007 gestiegen sind (vgl. Reichart/Huntemann 2008, S. 7 und 10). Dies entspricht einem Aufwuchs von 4,6 Prozent. Damit einhergehend hat sich auch der Anteil der Teilnehmerentgelte an der Gesamtfinanzierung der Volkshochschulen von 39,4 Prozent in 2006 auf 40,3 Prozent in 2007 weiter erhöht (2005: 39,3%, 2004: 38,9%, 2003: 38,0%, 2002: 37,9%), wobei von 2006 auf 2007 eine Steigerung um 0,9 Prozentpunkte bzw. 2,3 Prozent ausgemacht werden kann.

Die „Verbund Weiterbildungsstatistik“ des DIE bietet einen erweiterten Blick auf die individuellen Weiterbildungskosten für allgemeine, politische und kulturelle Weiterbildung, da hier Leistungsdaten der vier bundesweit arbeitenden Verbände AdB, BAK AL, DEAE und KBE zusammengeführt werden, welche noch um Daten der VHS-Statistik aus dem assoziierten Bereich des DVV ergänzt werden (vgl. Weiland/Weiß 2009, S. 3): Hiernach beträgt der Anteil der Teilnehmerentgelte an der Gesamtfinanzierung der fünf Weiterbildungsverbände – gewichtete, d.h. die unterschiedlichen Erfassungsquoten berücksichtigende – 36,0 Prozent (2006: 35%, 2005: 35%), was 519 Mio. Euro der 1.442 Mrd. Euro Gesamteinnahmen der Einrichtungen entspricht (vgl. ebd., S. 4).

Ferner verdient die jüngst vorgelegte Untersuchung über Weiterbildungsverhalten und Weiterbildungskosten von Privatpersonen in Nordrhein-Westfalen (NRW) besondere Aufmerksamkeit (vgl. Brödel/Yendell 2008): Die Studie basiert auf über 1.100 Telefoninterviews und ist als repräsentative Individualbefragung mit dem Bezugsjahr 2003/2004 für das Bundesland NRW konzipiert worden. Die anvisierte Grundgesamtheit der Untersuchung bestand aus Personen, die in NRW wohnten und ein Lebensalter zwischen 16 bis 64 hatten (vgl. ebd., S. 11). Der Untersuchung lag ein erweiterter Weiterbildungsbegriff zugrunde, der nicht nur formelle und informelle Lernformen, sondern auch allgemeine und berufliche Weiterbildung in den Blick nahm. Darüber hinaus wurde ein weiter Kostenbegriff verwendet, der direkte und indirekte Kostenbestandteile beinhaltete. „Von anderer Stelle nachträglich erstattete Kosten zählten nicht als eigene Weiterbildungsaufwendungen“ (ebd., S. 46). Daher sind die erhobenen Kosten als individuelle Bruttokosten zu verstehen, die von den Individuen als Eigenleistung zu finanzieren waren. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Individuen durchschnittlich 678 Euro in ihre Weiterbildung investiert haben. Dieser Durchschnittswert verdeckt jedoch die dahinterliegende Kostenstruktur, da für ein Drittel der Interviewten die Weiterbildungsaktivitäten kostenfrei waren und die Hälfte der Interviewten nicht mehr als 100 Euro inkl. aller zusätzlichen Kosten für Weiterbildung aufgewendet haben (vgl. ebd., S. 48). Hervorzuheben ist u.a. der Befund, dass Eltern, welche Betreuungsleistungen bei ihren Kindern übernehmen müssen, signifikant seltener an Weiterbildungsaktivitäten teil-

nehmen. Für die Weiterbildungsteilnahme ist es hierbei weniger von Bedeutung, ob betreuungsbedürftige Kinder im Haushalt vorhanden sind, sondern vielmehr, ob die Betreuungsleistung der Kinder gleichsam auf Dritte übertragen werden kann.

Schließlich ist noch auf das Projekt „Berufliche Weiterbildung als Bestandteil lebenslangen Lernens – Theoretische und empirische Analysen“ hinzuweisen (vgl. Bender u.a. 2008). In diesem derzeit noch andauernden Projekt wird im Paneldesign und über einen Linked-Employer-Employee-Datensatz u.a. der Frage nachgegangen, wie Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der beruflichen Weiterbildungsentscheidung im Betrieb zusammenwirken und wie sich die Weiterbildungskosten und -erträge zwischen Betrieb und Beschäftigten verteilen.

Bezugsjahre	1992	1999	2002
Studie	BIBB	IW	BIBB
in Mrd. €	5	6,53	13,8
in % des BIP nominal	0,30 %	0,32 %	0,64 %
Quelle: Bardeleben/Beicht/Herget/Krekel 1996, S. 52; Weiß 2001, S. 37; Beicht/Krekel/Walden 2006b, S. 204. Bruttoinlandsprodukt: StatBA Fachserie 18. Eigene Berechnungen. Gerundete Werte			

Tabelle 2: Zusammenstellung der Erhebungen der individuellen Weiterbildungskosten von 1992–2002

Die Zusammenstellung der Untersuchungen darf nicht als Zeitreihe betrachtet werden; stattdessen muss jede einzelne Studie als jeweils spezifischer Messzeitpunkt interpretiert werden. Daher ist auch der sich aufdrängende Gedanke, dass die individuellen Weiterbildungskosten absolut und relativ zum BIP zugenommen haben, unzulässig. Für die letzte bundesweit repräsentative Erhebung der beruflichen Weiterbildungskosten durch das BIBB kann festgestellt werden, dass Privatpersonen in größerem Umfang sowohl Geld als auch Zeit in die eigene Weiterbildung investieren (vgl. Beicht/Krekel/Walden 2006b, S. 216), wobei das individuelle Weiterbildungsgesamtvolumen im Jahr 2002 mit 13,8 Mrd. Euro geschätzt worden ist und 0,64 Prozent am BIP ausmacht.

**Ertragsaspekte**

Für die Erfassung der individuellen Weiterbildungsvorteile gibt es zwei unterschiedliche Ansätze, die es erlauben, die vielschichtigen Vorteilsdimensionen, d.h. Nutzen und Erträge, von individueller Weiterbildung empirisch abzubilden (vgl. Beicht/Walden 2005, S. 7f.): Der *subjektive Ansatz* versucht die erzielten und noch erwarteten Vorteile einer durchgeführten Weiterbildungsmaßnahme über eine direkte und persönliche Einschät-

zung zu erfragen. Der *objektive Ansatz* nimmt dagegen verschiedene Dimensionen von Weiterbildungsvorteilen, z.B. gestiegenes Einkommen, verringertes Arbeitslosenrisiko und erhöhte Aufstiegschancen in den Blick.

Beide Ansätze existieren nebeneinander, wobei es nur die Verbindung dieser Ansätze erlaubt, alle monetären und nicht-monetären Weiterbildungsvorteile adäquat zu erfassen. Deshalb würde die Vernachlässigung eines Ansatzes auch zu einer z.T. erheblichen Unterschätzung des Weiterbildungsgesamtvorteils führen. So ist für die Erfassung von nicht-monetären Dimensionen, z.B. persönliche Zufriedenheit, aber auch für die Gesamteinschätzung des Weiterbildungsvorteils sowie des Verhältnisses von Kosten und Vorteile bzw. Nutzen und Erträgen, eine persönliche Beurteilung durch das Individuum notwendig.

Gleichzeitig ist für die Identifizierung der Bildungsrendite (prozentualer Zuwachs des Einkommens), die im Sinne eines kausalen Effektes auf eine (Weiter-)Bildungsmaßnahme zurückgeführt werden kann (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 115), die Analyse der Einkommenssituation vorzugsweise über mehrere Jahre nach dem Ende der Maßnahme zwingend erforderlich.

Studien zeigen, dass der subjektive Gesamtvorteil der Weiterbildungsaktivität zu meist positiv bis sehr positiv eingeschätzt wird. So wird im Rahmen der BIBB-Erhebung von 2002 zu verschiedenen Aspekten des Weiterbildungsgesamtvorteils festgestellt, dass nicht-monetäre Vorteile wie „persönliche Weiterentwicklung“, „Verbesserung der beruflichen Leistungsfähigkeit“, „Anpassung an neue Tätigkeitsanforderungen“, „Überblick über neue berufliche Entwicklungen“ und nicht zuletzt „Knüpfen von sozialen und beruflichen Kontakten“ sehr hoch eingeschätzt wurde. Hingegen wurden die eher materiell ausgerichteten Vorteile wie „Verbesserung der Aufstiegschancen“ und „Aussicht auf höheren Verdienst“ deutlich niedriger eingeschätzt (vgl. Beicht/Krekel/Walden 2006b, S. 211f.). Die Ergebnisse des „Adult Education Survey“ (AES) von 2007 stellen u.a. heraus, dass die Teilnehmenden bei einer allgemeinen Bewertung des Vorteils der in den letzten zwölf Monaten besuchten Maßnahmen sowohl den regulären Weiterbildungsgängen als auch Weiterbildungsveranstaltungen einen vorwiegend hohen oder sehr hohen Vorteil bzw. Nutzen zuweisen. Danach meinten 53 Prozent der Befragten, die an regulären, d.h. zertifizierten Weiterbildungsgängen teilgenommen haben, und 46 Prozent der Befragten, die an Weiterbildungsveranstaltungen teilgenommen haben, dass sie aus der Weiterbildung einen großen Nutzen ziehen können. Nur ungefähr zehn Prozent der Befragten gaben an, der Weiterbildung wenig oder keinen Nutzen abzugewinnen zu können.

Angesichts des unterschiedlichen Anspruchs dieser Bildungsmaßnahmen ist die vergleichsweise positive Nutzenbewertung der Weiterbildungsveranstaltungen bemerkenswert (von Rosenblatt/Bilger 2008, S. 124).

Die Untersuchungen, die Weiterbildung im Sinne des objektiven Ansatzes analysieren, kommen zu vielschichtigen und nicht immer einheitlichen Befunden. So hat z.B. eine Auswertung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 1999 gezeigt, dass die humankapitaltheoretisch gestützte Vermutung, der zufolge Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung gegenüber Nichtteilnehmern über ein höheres Erwerbseinkommen verfügen (müssten), nicht bestätigt werden konnte. Auch andere Erfolgsindikatoren, z.B. ein reduziertes Arbeitslosenrisiko, haben im Vergleich zur Nichtteilnehmergruppe keinen großen Vorteilvorsprung sichtbar machen können. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Teilnehmer bei der subjektiven Einschätzung der Weiterbildungsvorteile einen dennoch weitgehend positiven Gesamteindruck von ihrer Weiterbildung hatten (vgl. Behringer 1999, S. 245ff.).

Andere Studien kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass berufliche Weiterbildungsmaßnahmen in Westdeutschland durchaus zu einer durchschnittlichen Steigerung des Bruttomonatseinkommens um 4,5 Prozent allein in der Altersgruppe der 20- bis 44-Jährigen geführt haben; in Ostdeutschland wurde sogar ein Anstieg des Einkommens um sieben Prozent bei den 20- bis 44-Jährigen wie auch um acht Prozent bei den 45- bis 64-Jährigen festgestellt. Ferner ist ein signifikant positiver Maßnahmeeffekt auf die Beförderungswahrscheinlichkeit für die vollzeitbeschäftigten Männer in Westdeutschland mit zwei Prozentpunkten gemessen worden. Schließlich haben erwerbstätige Weiterbildungsteilnehmer im Alter zwischen 20 und 44 Jahren ein signifikant verringertes zukünftiges Arbeitslosigkeitsrisiko, als es für gleichaltrige Erwerbstätige ohne eine berufliche Weiterbildung errechnet werden konnte. Das Risiko von Arbeitslosigkeit ließ sich in Westdeutschland um knapp zwei Prozentpunkte und in Ostdeutschland sogar um rund fünf Prozentpunkte reduzieren (vgl. Expertenkommission 2004; S. 53f.; Büchel/Pannenberg 2004).

Die Erweiterung dieser Auswertung hat zusätzlich die Altersstruktur der Befragten wie auch deren Beschäftigung in einem kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in den Blick genommen. Dabei zeigte sich, dass Arbeitnehmer in KMUs im Sinne des subjektiven Ansatzes weniger häufig mit dem Ertrag ihrer Weiterbildungsinvestitionen zufrieden sind. Überdies machen die multivariaten Schätzungen auf der Grundlage des objektiven Ansatzes deutlich, dass Beschäftigte in KMUs aus beruflicher Weiterbildung entweder keinen oder nur einen geringen Einkommenszuwachs in der Altersgruppe der 20- bis 44-Jährigen für Westdeutschland erzielen können (vgl. Pannenberg 2007, S. 139).

Die unterschiedlichen empirischen Befunde zu den Ertragsvorteilen auf der Grundlage des objektiven Ansatzes haben deutlich werden lassen, dass die Realisierung von Einkommenszuwächsen aufgrund einer Weiterbildungsaktivität von einem sehr komplexen Bedingungsgeflecht abhängt. Es wurde ebenfalls deutlich, dass Weiterbildungsinvestitionen nicht für alle Individuen in gleicher Weise positive Effekte nach sich ziehen. Zum einen ist anzumerken, dass die Identifizierung des isolierten Weiterbildungseffektes trotz der verwendeten anspruchsvollen ökonometrischen Verfahren immer noch eine empi-

rische Herausforderung darstellt. Unterschiedliche Betrachtungszeiträume, Datensätze, Mess- und Operationalisierungsverfahren führen zwangsläufig zu anderen Ergebnissen und Einschätzungen. Zum anderen ist daran zu erinnern, dass eine Weiterbildungsinvestition neben den monetären auch gewichtige nicht-monetäre Vorteile nach sich zieht, die bei der Bilanzierung des Weiterbildungsgesamtvorteils nicht unberücksichtigt bleiben dürfen. Hierbei ist letztlich auch auf den Optionszuwachs zu verweisen, der darin besteht, dass Individuen nach der Durchführung von im besten Fall zertifizierten Weiterbildungsaktivitäten eine erhöhte Chance des Zugangs zu weiteren Weiterbildungsgelegenheiten und interessanteren Arbeitsplätzen u.Ä. haben, welche auf längere Sicht wieder zu einer Verbesserung der Einkommens-, Status- und Karrierechancen führen (können).

### 3.3.3 Öffentliche und öffentlich-geförderte Weiterbildung

#### Grundlagen

Die theoretische Legitimation der öffentlichen und öffentlich-geförderten allgemeinen und beruflichen Weiterbildung ist in der bildungsökonomischen Literatur bisher in erster Linie auf ökonomische Argumente bezogen. Hinzu tritt das Argument (vgl. Hummelsheim 2006, S. 120f.; Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 100), dass das öffentliche und staatliche Handeln im Weiterbildungsbereich mit dem Gemeinwohlinteresse und über die Notwendigkeit der Herstellung von einheitlichen Lebensverhältnissen nach Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz begründet ist.

Entsprechend treten neben die bildungsökonomischen Theorieansätze in den letzten Jahren verstärkt (bildungs-)politische Theorien, die ergänzend zur Beschreibung der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung herangezogen werden. Diese bildungspolitischen Ansätze sind bisher vornehmlich zur Erklärung von Höhe und Varianz der öffentlichen Sozialausgaben genutzt worden, wobei es sich als sinnvoll erwiesen hat, die Theoriekonzepte auch für die Analyse der öffentlichen Bildungsausgaben fruchtbar zu machen. Bislang liegen hierzu jedoch nur vereinzelte Studien vor, die sich zudem primär auf den schulischen und hochschulischen Bereich konzentrieren (vgl. Schmidt 2001; Wolf 2006). Hier wird vorgeschlagen, die bildungspolitischen Theorieansätze auch auf den öffentlichen und öffentlich-geförderten Weiterbildungsbereich zu übertragen, weil hiervon interessante und weiterführende theoretische Argumente und empirische Befunde zur Analyse der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung erwartet werden können. Zwar können die Theorieschulen jeweils einzeln zur Erklärung der öffentlichen und öffentlich-geförderten Weiterbildung verwendet werden, jedoch zeigen Untersuchungen, dass die Theorieelemente ihre ganze Leistungsfähigkeit erst dann entfalten, wenn sie unter dem Label *Staatstätigkeitsforschung* oder *Wohlfahrtstheorie* gleichsam zu einem Theorieverbund zusammengeführt werden,

der die unterschiedlichen Ansätze theoretisch miteinander verschränkt (vgl. Schmidt/Ostheim 2007, S. 117). Auch wenn die Stärken und Schwächen, die üblicherweise vertretenen Hypothesen wie auch die verwendeten Indikatoren der Theorieansätze der Staatstätigkeitsforschung bzw. Wohlfahrtstheorie (vgl. Schmidt u.a. 2007) nicht näher diskutiert werden können, so sollen die Ansätze hier dennoch wenigstens in ihrer Grundaussage kurz vorgestellt werden:

Die *Theorie der sozioökonomischen Determination* begreift das öffentliche oder staatliche Handeln in erster Linie als Reaktion auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen.

Die *Lehre von den Machtressourcen* organisierter gesellschaftlicher Gruppen hebt hingegen die Relevanz der Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Klassen, Interessenverbänden und Akteuren als außerparlamentarische Machtressourcen als entscheidende Faktoren für Staatstätigkeit hervor.

Die *Parteiendifferenzlehre* nimmt die Machtverteilung in Legislative und Exekutive über die parteipolitische Zusammensetzung von Regierung und Opposition als wichtige Determinanten des öffentlichen Handelns in den Blick.

Die *politisch-institutionalistische Theorie* fokussiert auf die institutionellen Bedingungen der Staatstätigkeit sowie die Verfahren des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, die Anzahl und Bedeutung der gegenmajoritären Institutionen und das Verhältnis von Staat und Verbänden.

Die *internationale Hypothese* beschreibt öffentliches Handeln vornehmlich unter Bezug auf inter- oder transnationale Konstellationen wie die Integration der Märkte, die Europäische Integration und die Existenz supranationaler Normen.

Die *Politik-Erblast-These* interpretiert Staatstätigkeit schließlich als politisches Handeln mit starker Prägung durch die Folgewirkungen von zurückliegenden politischen Entscheidungen.

## Finanzierungswege

Die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz liegt im Weiterbildungsbereich nach Art. 72 Abs. 1 Grundgesetz (Kulturhoheit) bei den Ländern. Dem Bund kommt nach Art. 74 Nr. 11, 12 Grundgesetz (Wirtschafts- und Arbeitsrecht) nur unter bestimmten Bedingungen eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu (vgl. Expertenkommission 2002, S. 59ff.; Berger 2006, S. 168ff.). Auf Länderebene können als wichtigste rechtliche Grundlage der öffentlichen und öffentlich-geförderten Weiterbildung die Erwachsenen- und Weiterbildungsgesetze sowie die Freistellungsgesetze der Länder genannt werden. Auf Bundesebene sind das Aufstiegsfortbildungsgesetz (AFBG), das Berufsausbildungsförderungsgesetz (BAföG), das Berufsbildungsgesetz (BBiG) sowie die steuerlichen Regelungen im Rahmen des Einkommenssteuergesetzes (EStG) zu er-

wähnen. Hervorzuheben ist, dass es bisher keine gesetzliche Rahmenordnung zur Weiterbildung auf der Bundesebene gibt (vgl. Faulstich 2004, S. 63).

Die öffentliche Hand kann auf der Vorfinanzierungsebene in unterschiedlicher Weise in Erscheinung treten. So finanziert sie in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber die Weiterbildung ihrer eigenen Beschäftigten. Darüber hinaus finanziert sie bei der öffentlich-geförderten Weiterbildung in ihrer Rolle als Förderer auf der Angebotsseite diejenigen Weiterbildungsinstitutionen, die als förderfähig anerkannt wurden und auf der Nachfrageseite die Betriebe und Individuen, von denen sie annimmt, dass sie die im Interesse des Gemeinwohls als notwendig erachteten Bildungsmaßnahmen nicht selbst finanzieren können oder wollen (vgl. Expertenkommission 2002, S. 103). Ferner sind bei der öffentlich-geförderten Weiterbildung häufig mehrere Gebietskörperschaften gemeinsam tätig, wodurch sich die öffentlich-geförderte Weiterbildung faktisch als Mischfinanzierung erweist.

#### BEISPIEL

Als Beispiel kann hierzu die öffentliche Förderung der Volkshochschulen angeführt werden, da diese im Rahmen der institutionellen öffentlichen Zuwendungen nach den Erwachsenen- und Weiterbildungsgesetzen anteilig sowohl über Zuschüsse der Länder als auch der Kommunen gefördert werden (vgl. Reichart/Huntemann 2008, S. 10).

Die Beschreibung der öffentlich-geförderten allgemeinen und beruflichen Weiterbildung auf der Ebene der einzelnen Gebietskörperschaften zeigt folgende grundlegende vier Förderwege (vgl. Expertenkommission 2002, S. 105ff.; Expertenkommission 2004, S. 106ff.; Faulstich 2004, S. 104ff.):

1. Die EU fördert die Weiterbildung in Deutschland über Projektmittel, die über den Europäischen Sozialfond (ESF) beispielsweise in das Programm Bildungsprämie oder über die Programme LEONORDO DA VINCI (berufliche Weiterbildung) und GRUNDTVIG (allgemeine Weiterbildung) in vielfältige Projektinitiativen fließen. Allerdings müssen bei der Programmfinanzierung immer auch Eigenmittel der Bildungsinstitution einfließen.
2. Der Bund finanziert die Weiterbildungsaktivitäten seiner Beschäftigten, die Begabtenförderung für Erwerbstätige bis 25 Jahre mit Berufsabschluss, das Aufstiegsstipendium für Erwerbstätige mit Berufsabschluss und das Meister-BAföG anteilig mit 78 Prozent sowie eine Vielzahl weiterer Projekte und Programme von überregionaler Bedeutung.
3. Die Länder finanzieren die Weiterbildungsmaßnahmen der Landesbeschäftigten, die förderfähigen Bildungsinstitutionen in jeweils landesspezifischem Umfang über die Erwachsenen- und Weiterbildungsgesetze, die Betriebe und Individuen über eine ebenfalls landesspezifische Projektförderung wie beispielsweise den Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen und den Qualifizierungsscheck Hessen, die landeseigenen Ein-

richtungen der Erwachsenenbildung, die wissenschaftliche Weiterbildung auf der Grundlage der Hochschulgesetze, anteilig das Meister-BAföG mit 22 Prozent wie auch sonstige Projekte und Programme.

4. Die Kommunen finanzieren die Weiterbildungsaktivitäten der kommunal Beschäftigten sowie anteilig die kommunalen Einrichtungen mit Weiterbildungsauftrag wie z.B. die Volkshochschulen und andere Bildungsinstitutionen mit Bildungs- und Förderauftrag wie Museen, Bibliotheken und Theater sowie eine Vielzahl weiterer Projekte und Programme mit regionalem Bezug.

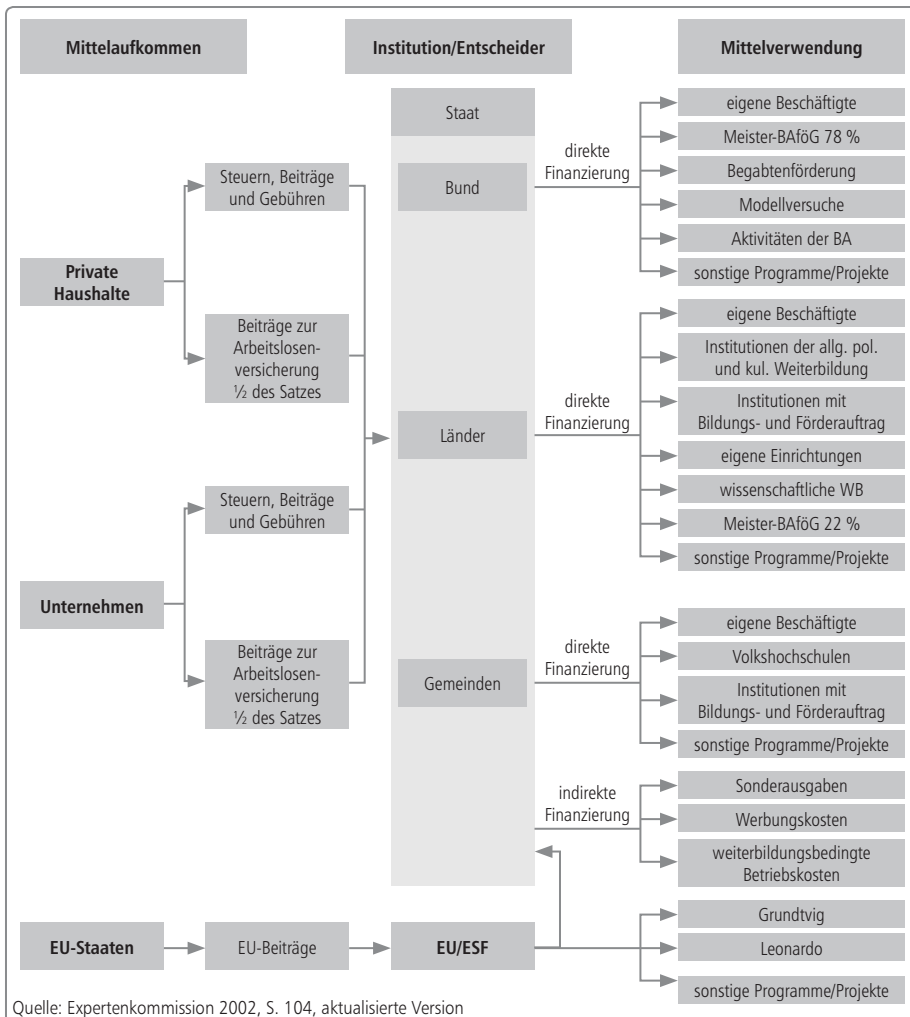


Abbildung 7: Öffentliche und öffentlich-geförderte Weiterbildung – vereinfachte Darstellung der Vorfinanzierung



Der Vorfinanzierung von öffentlicher und öffentlich-geförderter allgemeiner und beruflicher Weiterbildung steht eine Refinanzierung gegenüber, die es ermöglicht, dass die öffentliche Hand ihre weiterbildungsbedingte Ausgabenlast verringert. So hat die öffentliche Hand vornehmlich die Möglichkeit, sich über Steuern, Beiträge und Gebühren zu refinanzieren, indem die Ausgabenlast auf die Gemeinschaft der Steuerzahler überwälzt wird. Hierbei existiert immer die Option, die Abgabebedingungen so zu verändern, dass die Einnahmen aus den drei Abgabeformen steigen. Außerdem kann die öffentliche Hand hoffen, sich über ein durch Weiterbildung verursachtes erhöhtes Wirtschaftswachstum und ein damit verbundenes Steueraufkommen zu refinanzieren. Schließlich können auch die Förderprogramme der EU als Möglichkeit interpretiert werden, die Ausgabenlast zumindest anteilig zu reduzieren.

### **Ausgabenvolumina**

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für öffentliche und öffentlich-geförderte allgemeine und berufliche Weiterbildung sind neben der Dokumentation durch die jährlichen Angaben der Haushaltsansatz- und Jahresrechnungsstatistik und BLK-Bildungsfinanzstatistik sowie die VHS- und Weiterbildungsverbundstatistik des DIE nur vereinzelt auch durch Gutachten, Projektberichte und Publikationen genauer analysiert worden. Daher ist es nicht verwunderlich, wenn diese eher seltenen Untersuchungen in Wissenschaft, Politik und Praxis auf ein größeres Interesse stoßen.

Nachstehend werden einige ausgewählte Studien zur öffentlichen und öffentlich-geförderten Weiterbildung vorgestellt, die über eine allgemeine Zusammenstellung der offiziell verfügbaren Ausgabendaten hinaus in einer bestimmten Weise eigene Berechnungen vorgenommen haben, um den unzureichenden empirischen Erkenntnisstand im Bereich der öffentlichen und öffentlich-geförderten Weiterbildung voranzutreiben:

- Das Gutachten „Weiterbildungsförderung von Bund und Ländern“ aus dem Jahr 1996 (vgl. Brödel/Gerhard 1996) hatte u.a. zum Ziel, das Gesamtfinanzierungsvolumen von Bund und Ländern zusammenzustellen. Dafür wurden die Haushalts-titel der Ministerien auf gleichsam versteckte Finanzbudgets untersucht, die der Weiterbildung zugerechnet werden können, um so ein im Vergleich zu den amtlichen Statistiken valideres Weiterbildungsfinanzvolumen von Bund und Ländern zu errechnen. Während in der amtlichen Statistik die Weiterbildungsausgaben von Bund und Ländern mit 2,5 Mrd. DM (1,28 Mrd. Euro) für das Haushalts-Soll, d.h. für die Planzahlen 1994 angegebenen waren, kommt die Untersuchung zu einem Weiterbildungsfinanzvolumen von 3,5 Mrd. DM (1,79 Mrd. Euro) für das Haushalts-Soll 1994: Dies stellt eine Abweichung von 1,0 Mrd. DM (0,51 Mrd. Euro) bzw. von 40 Prozent dar (vgl. ebd., S. 141f.). Die unterschiedlichen Finanzvolumina der amtlichen Statistik und des Gutachtens werden in der Studie in erster Linie mit

Abweichungen bei den öffentlichen Weiterbildungsausgaben des Bundes erklärt. So seien in der amtlichen Statistik die Ausgaben des Bundes mit 0,78 Mrd. DM (0,4 Mrd. Euro) angegeben, wohingegen das Gutachten auf ein Volumen von 1,77 Mrd. DM (0,9 Mrd. Euro) an weiterbildungsrelevanten Ausgaben durch den Bund kommt (vgl. ebd.).

- Im Zwischenbericht „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ der Expertenkommission aus dem Jahr 2002 wird bei der Zusammenstellung der öffentlichen Weiterbildungsausgaben aus amtlichen Statistiken für die ausgewählten Eckjahre von 1986 und 1991 sowie von 1996–1999 festgestellt, dass die öffentlichen Weiterbildungsgesamtausgaben über den gesamten Betrachtungszeitraum von 1,46 Mrd. Euro im Jahr 1986 auf 2,22 Mrd. Euro im Jahr 1999 zwar gestiegen, der Anteil des Gesamtbudgets am BIP nominal aber im gleichen Zeitraum von 0,15 Prozent auf 0,11 Prozent deutlich gesunken ist (vgl. Expertenkommission 2002, S. 107). Hinzu tritt, dass die Expertenkommission mahnend feststellt, dass das öffentliche Weiterbildungsfinanzvolumen trotz aller kalkulatorischen Probleme bei der Berechnung und Struktur eines Weiterbildungsgesamtbudgets im Zeitverlauf mit einem niedrigen Anteil am Gesamtbudget regelmäßig nur auf den vierten und damit letzten Platz kommt (vgl. ebd., S. 111).
- Die Publikation „Weiterbildung als Teil öffentlicher Wohlfahrt“ (vgl. Kühlenkamp 2003) analysiert u.a. die Entwicklung der Landeszuschüsse nach den jeweiligen Erwachsenen- und Weiterbildungsgesetzen in den Jahren 1991–2001 für die alten Länder und in den Jahren 1997–2001 für die neuen Länder. Dabei zeigt sich, dass die nominalen und realen (preisbereinigten) Landeszuschüsse in den neunziger Jahren eine erkennbar rückläufige Entwicklung aufweisen (vgl. ebd., S. 35f.).
- Das Gutachten „Bildungsbedingte öffentliche Transfers“ (vgl. Arens/Quinke 2003) hat im Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ die Steuermindereinnahmen (Opportunitätskosten) berechnet, die dem Staat durch die steuerliche Absetzbarkeit von individuellen Weiterbildungskosten als Sonderausgaben und Werbungskosten verloren gehen. Hierbei kommt die Expertise zu dem Schluss, dass die Steuerausfälle bei den Sonderausgaben im Jahr 1995 eine Größenordnung von 54 Mio. Euro betragen hat, wobei die durchschnittliche Entlastung pro Person mit 76 Euro errechnet wurde (vgl. ebd., S. 198). Die Steuermindereinnahme durch Werbungskosten in den Jahren 1998/2000 wurde auf dem Wege einer komplexen Schätzung mit 0,61 Mrd. Euro bis 1,5 Mrd. Euro angegeben (vgl. ebd., S. 204).
- In der Studie „Bildungsausgaben in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets“ (vgl. Dohmen/Hoi 2004) wurden ebenfalls die Steuerausfälle der öffentlichen Hand kalkuliert. Die Schätzungen der Untersuchung führen zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2000 die Steuermindereinnahmen bei den individuellen Wei-

terbildungskosten durch Gewährung von Werbungskosten mit 0,9 Mrd. Euro und bei den betrieblichen Weiterbildungskosten durch die steuerliche Abzugsfähigkeit im Rahmen von Betriebsausgaben mit 2,4 Mrd. Euro betragen haben (vgl. ebd., S. 55).

- Die DIE-Analyse „Trends der Weiterbildung“ (vgl. DIE 2008) zeigt in ihrem Finanzierungskapitel, dass die öffentlichen Weiterbildungsausgaben in den Jahren 1996–2006 in absoluter Höhe um 6,7 Prozent, pro Kopf der Bevölkerung um 4,2 Prozent und in Prozent des BIP um 25 Prozent gesunken sind (vgl. ebd., S. 107). Darüber hinaus wird anhand von ausgewählten Indikatoren, z.B. Länderzuschüsse pro Kopf der Bevölkerung, Länderzuschüsse pro Unterrichtsstunde und Länderzuschüsse pro Belegung, eine tiefere Analyse des Leistungs- und Versorgungspotenzials der Gesamtländerzuschüsse für Volkshochschulen möglich. Es wird erkennbar, dass bei allen Indikatoren der Landeszuschuss in nahezu gleicher Größenordnung rückläufig ist, „wobei die Landesförderung seit Mitte der 1990er Jahre mit 14,0 Prozent pro Kopf der Bevölkerung, mit 14,1 Prozent pro Unterrichtsstunde und mit 14,3 Prozent pro Belegung zurückgegangen ist“ (ebd., S. 112).

Bezugsjahre	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
in Mrd. €	1,53	1,57	1,50	1,54	1,63	1,52	1,80	1,99	2,08	1,97	2,04	1,85
in % des BIP nominal	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,07%	0,08%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,08%
Quelle: 1996–2003: BLK-Bildungsfinanzbericht 2005, S. A31; 2004–2007: StaBA-Bildungsfinanzbericht 2008, S. 93. Ab 2002 inkl. Ausgaben für Einrichtungen der Lehrerausbildung. Bruttoinlandsprodukt: StatBA Fachserie 18. Eigene Berechnungen. Gerundete Werte												

Tabelle 3: Zusammenstellung der öffentlichen Weiterbildungsausgaben von 1996–2007

Die Entwicklung der öffentlichen Weiterbildungskosten macht deutlich, dass die öffentlichen Ausgaben im Jahr 2006 mit 2,04 Mrd. Euro auf 1,85 Mrd. Euro im Jahr 2007 einen Rückgang um 0,19 Mrd. Euro bzw. 9,3 Prozent zu verzeichnen haben. Der Anteil des öffentlichen Weiterbildungsbudgets am BIP ist in diesem Zeitraum um 0,01 Prozentpunkte oder 11,1 Prozent gesunken.

**Ertragsaspekte**

Die Vorteile, die der öffentlichen Hand durch öffentliche Weiterbildungsinvestitionen in allgemeine und berufliche Weiterbildung entstehen, sind vielfältig (vgl. OECD 2004, S. 196; Descy/Tessaring 2006, S. 229ff.). Entscheidend ist die Überlegung, dass (Weiter-)Bildung einen Ertrag erzeugt, welcher positive externe Effekte bzw. externe Erträge

bei Dritten, Gruppen oder der Gesellschaft stiftet (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 98; Dohmen/Fuchs/Himpele 2006, S. 22f.). Zur präziseren Beschreibung dieser Vorteile wird hier vorgeschlagen, diese danach zu unterscheiden, ob sie beim Staat oder bei der Gesellschaft anfallen: Zum einen entstehen dem Staat direkte monetäre externe Erträge durch die erhöhten Steuereinnahmen der weitergebildeten Individuen. Auch indirekte monetäre externe (Opportunitäts-)Erträge durch vermiedene Ausgaben im Bereich der Sozialtransfers, der inneren Sicherheit, der Kriminalität und der Arbeitslosigkeit können vom Staat erwartet werden. Zum anderen lohnt sich das öffentliche Weiterbildungsengagement auch für die Gesellschaft, da ihr direkte monetäre externe Erträge wie ein gesamtgesellschaftlicher Produktionszuwachs zufließen. Außerdem werden auch für die Gesellschaft indirekte monetäre (Opportunitäts-)Erträge über eingesparte, nicht getätigte Ausgaben für Sozialtransfers, innere Sicherheit, Kriminalität und Arbeitslosigkeit erhofft. Schließlich werden auch nicht-monetäre externe Erträge für die Gesellschaft, z.B. größeres politisches und soziales Engagement, stärkere soziale Kohäsion, größere Toleranz und Solidarität gegenüber abweichenden Meinungen und Lebensstilen und eine verstärkte Innovationsbereitschaft unterstellt (vgl. Timmermann 1998, S. 347ff.).

So plausibel die Vorteile von öffentlichen Weiterbildungsaktivitäten auch theoretisch vorgetragen werden können, so schwierig sind diese empirisch in adäquater Weise zu messen: Danach sind die meisten der sozialen Erträge nicht oder nur unzureichend quantifizierbar bzw. messtechnisch zugänglich, was dazu führt, dass die empirischen Befunde der durchgeführten ökonometrischen Studien vielfach zu unterschiedlichen oder sogar widersprüchlichen Ergebnissen kommen. Es ist daher nicht erstaunlich, wenn darauf hingewiesen wird, dass die Einschätzungen über Qualität und Quantität der sozialen Ertragsdimensionen von Weiterbildung in der bildungsökonomischen Literatur teilweise erheblich voneinander abweichen. Dabei ist die Diskussion über die staatlichen und gesellschaftlichen Erträge von Weiterbildung durch zwei sich relativ unversöhnlich gegenüberstehende Positionen gekennzeichnet (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 99). Auf der einen Seite ist eine *skeptische* Position auszumachen, welche unterstellt, dass externe Bildungserträge auf die Elementar- und Primärbildung beschränkt sind, weil die Bildung nur in diesen Bereichen den Charakter eines öffentlichen Gutes habe, was bedeuten würde, dass Weiterbildungsaktivitäten keine externen Erträge für Staat und Gesellschaft anstoßen können (vgl. Friedman 1962; Psacharopoulos 1996). Auf der anderen Seite ist eine *optimistische* Position vorhanden, die davon ausgeht, dass prinzipiell alle Bildungsaktivitäten in allen Bildungsbereichen in jeweils spezifischer Weise eine Vielzahl an externen Erträgen für Staat und Gesellschaft abwerfen (vgl. Weißhuhn 1977; Birdsall 1996).

Hervorzuheben ist, dass in der Auseinandersetzung bisher relativ wenig Bewegung ist. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die immer wieder vorgebrachten

Argumente und Positionen bei näherem Hinsehen weitgehend als Plausibilitätsüberlegungen charakterisiert werden müssen, da eine umfassende empirische Verifizierung der einen oder anderen Position noch aussteht. Dieses Empiriedefizit ist insbesondere deshalb unbefriedigend, weil die Existenz von positiven externen Effekten bzw. sozialen Erträgen ein zentraler argumentativer Baustein zur Legitimation des öffentlichen Engagements in der (öffentlichen und öffentlich-geförderten) Weiterbildung darstellt.

Nachstehend sollen vor diesem Hintergrund einige ausgesuchte Untersuchungen für die verschiedenen externen Ertragsdimensionen vorgestellt werden, die versucht haben, die positiven externen Erträge auf unterschiedliche Weise zu schätzen. Hierbei gilt es zu betonen, dass die herangezogenen Studien nicht explizit die sozialen Erträge von öffentlicher und öffentlich-geförderter Weiterbildung zum Gegenstand haben, aber hier dennoch erwähnt werden sollen, weil die Schätzungen zumindest eine Vorstellung von Existenz und Umfang der externen Erträge von Bildung ermöglichen. Die Differenzierung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Erträgen wird bei den empirischen Untersuchungen aufgehoben.

Hinsichtlich der wachstumssteigernden Wirkung von Bildung haben Untersuchungen auf der Grundlage der erweiterten neoklassischen Wachstumstheorie deutlich gemacht, dass die *Pro-Kopf-Produktion* um drei bis sechs Prozent wächst, sofern das durchschnittliche Bildungsniveau um ein Jahr angehoben wird. Studien auf der Basis der neuen Wachstumstheorie zeigen immer wieder, dass die *Wachstumsrate der Produktion* um ein Prozent steigt, wenn das durchschnittliche Bildungsniveau um ein Jahr lang erhöht wird (vgl. OECD 2006, S. 172). Bezüglich der Berechnung der sozialen Renditen unter Berücksichtigung von externen Erträgen hat eine Untersuchung festgestellt, dass die durchschnittliche soziale Bildungsrendite mit 14 Prozent ungefähr 50 Prozent über der privaten Bildungsrendite von 9,0 Prozent liegen konnte, sodass geschlussfolgert werden kann, dass von der untersuchten Schul- und Hochschulbildung umfassende positive Erträge ausgehen (vgl. Gundlach/Wößmann 2004, S. 15ff.). Mit Blick auf die staatliche Bildungsrendite für Deutschland ist im Rahmen der Analysen der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) sichtbar geworden, dass ein Hochschul- und Universitätsabschluss (Tertiärbereich) zu einer staatlichen Ertragsrate von 9,4 Prozent bei Männern und von 5,3 Prozent bei Frauen führt. Den OECD-Berechnungen zufolge trifft für Deutschland die positive Ertragserwartung auch dann zu, wenn Erwerbstätige erst mit 40 Jahren einen Abschluss im Tertiärbereich erreichen: Die staatliche Bildungsrendite wurde für Männer mit 8,0 Prozent und für Frauen mit 8,7 Prozent beziffert (vgl. OECD 2008, S. 212ff.). Dies kann als Hinweis darauf gelten, dass auch spätere Humankapitalinvestitionen der erwerbstätigen Bevölkerung zu lohnenden staatlichen Renditen führen, da diese höher ausfallen als der bei Sachinvestitionen in der Regel zum Vergleich herangezogene risikofreie Realzins für langfristige Staatsanleihen von ca. fünf Prozent (vgl. ebd., S. 198).

In Bezug auf die vermiedenen Ausgaben, die durch Bildungsinvestitionen gesellschaftlich erreicht werden können, hat eine Studie festgestellt, dass die sozialen Einsparungen aufgrund einer bildungsbedingten Kriminalitätsreduktion mit 14 bis 26 Prozent der privaten Bildungserträge angegeben werden können (vgl. Lochner/Moretti 2004, S. 155ff.). Im Hinblick auf die Gesundheitsvorsorge machen nationale und internationale Untersuchungen deutlich, dass mit dem formalen Bildungsabschluss die Lebenserwartung und die Verantwortung gegenüber der eigenen Gesundheit steigt, nichts zuletzt deshalb, da auch die Investitionen in die Gesundheitsvorsorge zunehmen (vgl. Mielck 2000, S. 70f.; Gärtner 2002, S. 185ff.; OECD 2005, S. 170).

Hinsichtlich des Demokratiebewusstseins und der politischen Partizipation haben Studien festgestellt, dass mit der Erhöhung des formalen Bildungsabschlusses auch eine gestiegene demokratische Teilhabe, wie sie beispielsweise in der Wahlbeteiligung zum Ausdruck kommt, einhergeht (vgl. Hradil 2005, S. 471). Bezüglich des ehrenamtlichen Engagements weisen Untersuchungen schließlich darauf hin, dass ein Zusammenhang zwischen der Höhe des beruflichen Abschlusses und der Beteiligung an Ehrenämtern besteht. So sind Privatpersonen mit Hochschul- und Fachschulabschluss vergleichsweise häufiger ehrenamtlich engagiert als Menschen mit geringerem Bildungsabschluss (vgl. Bildungsbericht 2006, S. 189).

### 3.3.4 SGB III-geförderte Weiterbildungsfinanzierung

#### Grundlagen

Die Finanzierung der SGB III-geförderten Weiterbildung erfolgt durch die BA, welche eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung darstellt, die der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung untersteht (vgl. Expertenkommission 2002, S. 108). Die BA stellt außerdem einen sogenannten *Parafiscus* dar. Mit diesem Begriff werden Institutionen charakterisiert, die zwischen dem privaten und staatlichen Bereich tätig sind (vgl. Zimmermann/Henke 1994, S. 8). Entscheidend sind folgende Merkmale, die Institutionen als Parafiscus ausweisen:

#### DEFINITION

##### Parafiscus

Zuerst ist die politische Relevanz zu nennen, die sich dadurch ergibt, dass der Parafiscus staatliche Aufgaben bzw. Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnimmt. Außerdem haben diese Institutionen das Recht, eigene Finanzquellen zu erheben. Darüber hinaus gibt es eine Zwangsmitgliedschaft, die Mitnahmeeffekte der Leistungen verhindern soll. Weiterhin muss eine umfassende Repräsentation der Gruppe vorhanden sein. Schließlich gibt es eine auf Selbstverwaltung abgestellte innere Organisation der Institution (vgl. Spieß 2004, S. 17).

Bemerkenswert ist, dass theoretische Erklärungsversuche über die Handlungslogik der BA in ihrer Eigenschaft als Parafiscus in der bildungsökonomischen Literatur bislang kaum berücksichtigt worden sind. Dies mag daran liegen, dass zwar elaborierte Theorienansätze zur Erklärung der Staatstätigkeit vorliegen, aber kaum von einer konsistenten Theorie der Parafisci gesprochen werden kann (vgl. Tiepelmann/van der Beek 1992, S. 2). Gleichwohl sollen hier die wichtigsten Theorieansätze und -richtungen kurz genannt werden, die es ermöglichen, die Handlungsweise der BA als Parafiscus in einen größeren theoretischen Kontext zu stellen und ihre Funktionsweise besser verstehen zu können (vgl. Spieß 2004, S. 10ff.): Der *etatistische* bzw. *finanzjuristische* Ansatz (vgl. Mann 1928) hebt auf die konstitutive Eigenschaft des Rechts der hoheitlichen Mittelbeschaffung sowie auf die Zwangsmitgliedschaft ab und interpretiert Parafisci gleichsam als Verlängerung des staatlichen Interesses. Der *finanzsoziologische* Ansatz (vgl. Andreae 1963) fokussiert auf die Auslagerung von staatlichen Teilfunktionen und die Zusammenführung von Einzelinteressen im nichtstaatlichen Raum zu Gruppeninteressen in Gruppenorganisationen. Schließlich betont der *finanztheoretische* Ansatz (vgl. Tiepelmann 1975) die Umsetzung öffentlicher Aufgaben und greift zur Erklärung und Legitimation der Parafisci auf die Theorie öffentlicher Güter und die Notwendigkeit positiver externer Erträge zurück.

## Finanzierungswege

Die rechtliche Grundlage für Weiterbildung bildet seit 1998 das SGB III, welches als direkter Rechtsnachfolger des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) und des daraus hervorgegangenen Arbeitsförderungsreformgesetzes (AFRG) anzusehen ist. Dabei regelt das Gesetz die Leistungen zur Arbeitsförderung, welche u.a. über die Förderung der beruflichen Weiterbildung darauf abzielen, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Zeitdauer der Arbeitslosigkeit zu verringern. Hinzu tritt das Sozialgesetzbuch SGB II, das die Grundsicherung für Arbeitssuchende regelt, wobei im Rahmen des SGB II die Förderung der beruflichen Weiterbildung als Leistung zur Eingliederung in den Arbeitsprozess entsprechend dem SGB III erbracht werden kann (vgl. Faulstich/Haberzeth 2007, S. 69ff.). Mit den „Gesetzen über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Gesetze I–IV) erfolgte ab 2003 eine grundlegende Revision der Förderung der beruflichen Weiterbildung, die einen Paradigmenwechsel festschreiben. Hintergrund ist die erklärte und vielfach kritisierte arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitische Absicht, die „Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt zu beschleunigen statt Arbeitslose über aktive Maßnahmen oder Gewährung von Sozialtransfers aus dem ersten Arbeitsmarkt herauszunehmen“ (IZA/DIW/Infas 2006, S. 15).

Die Förderung beruflicher Weiterbildung als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat im Jahr 1998 die Maßnahmekategorie „Fortbildungs- und Umschulungsmaßnah-

men“ (FuU) abgelöst. Hierbei kann die Förderung beruflicher Weiterbildung in folgenden Varianten erfolgen:

- Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung für Arbeitnehmer, die bereits einen Berufsabschluss besitzen,
- berufliche Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf sowie
- Maßnahmen in Übungseinrichtungen.

In Bezug auf die Förderung der beruflichen Weiterbildung zeigt sich, dass die Förderpraktiken verschiedene Phasen mit jeweils spezifischer Schwerpunktsetzung durchlaufen haben (vgl. Faulstich/Haberzeth 2007, S. 78f.; Faulstich/Gnahn/Sauter 2004, S. 19). So kann im Zeitverlauf ein

- präventiver Ansatz (1969–1975),
- ein kurativer Ansatz (1976–1989),
- ein sozialpolitischer/sozialintegrativer Ansatz (1990–1997),
- ein arbeitsmarktpolitischer Ansatz (1998–2002) und
- ein vermittlungsunterstützender Ansatz (seit 2002)

unterschieden werden.

Dabei gilt es beim vermittlungsunterstützenden Ansatz, die *Neue Steuerungslogik* im Allgemeinen und die *Neue Förderlogik* der beruflichen Weiterbildung im Besonderen analytisch zu unterscheiden. Evident ist, dass die beiden Logiken direkt miteinander verbunden sind. Die jeweiligen Charakteristika der beiden neuen Logiken des vermittlungsunterstützenden Ansatzes finden sich beispielsweise im Quartalsbericht der BA vom Dezember 2004. Danach ist die neue Steuerungslogik der BA durch folgende Charakteristika gekennzeichnet: Optimierung der Geschäftsprozesse, höhere Wirkung des Instrumenteneinsatzes der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wirkungsorientierter Haushalt, geringerer Mitteleinsatz und Reduzierung der Kosten. Die neue Förderlogik der BA für berufliche Weiterbildung zeigt vor diesem Hintergrund für die beiden zentralen Aspekte der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) und Wirksamkeit (Effektivität) nachstehende Zielsetzungen: Die Wirtschaftlichkeit der Förderung von beruflicher Weiterbildung wird am (möglichst geringen) Mitteleinsatz ausgerichtet. Die Wirkung der Förderung von beruflicher Weiterbildung wird jetzt an der (prognostizierten) sogenannten Verbleibsquote im ersten Arbeitsmarkt von 70 Prozent gemessen. Hierbei wird prognostiziert, dass sechs Monate nach Ende der Maßnahme 70 Prozent der Teilnehmenden einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet sind.

Die Finanzmittel der BA zur Förderung der beruflichen Weiterbildung sind vielschichtig und unterliegen durch die Stellung der BA als Parafiscus besonderen Regeln, sodass es geboten ist, diese genauer zu betrachten (vgl. Expertenkommission 2002,



S. 108ff.). Die Finanzierung erfolgt durch die Beiträge der Pflichtversicherten, Bundesmittel, Umlagen, sonstige Einnahmen und dem ESF, wobei die Leistungserstellung in erster Linie durch die Beitragseinnahmen und nur ergänzend durch die anderen Liquiditätsquellen realisiert wird: Die Beiträge werden je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern nach einem Prozentsatz (Beitragssatz) von der Beitragsbemessungsgrundlage des Arbeitsentgelts der erwerbstätigen Personen finanziert. Der Beitrag wird infolgedessen nicht an ein individuelles Arbeitslosenrisiko, sondern einkommensabhängig bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe an das Arbeitseinkommen gekoppelt. Der Bundeszuschuss wird als zinsloses Darlehen zur Überbrückung eines Liquiditätsengpasses ohne nähere Zweckbindung dann gewährt, wenn die Eigenmittel der BA nicht ausreichen, die ihnen obliegenden Zahlungsverpflichtungen auszuführen. Sofern die BA nicht in der Lage ist, das Darlehen am Ende eines Haushaltsjahres aus ihren Einnahmen und der – in früheren Jahren aus Überschüssen angelegten – Rücklage zurückzuzahlen, so wird aus dem die Rücklagen übersteigenden Darlehen ein Zuschuss (vgl. Bloss 2006, S. 22). Die Finanzierung aus den Umlagen erfolgt in kleinerem Umfang aus der Winterbau-Umlage und der Umlage für das Insolvenzgeld. Die Finanzierung aus sonstigen Einnahmen über Einnahmen aus Veröffentlichungen, Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung, Erlöse aus Veräußerungen sowie aus Zinserträgen ist, gemessen am Gesamtfinanzvolumen, eher unbedeutend. Schließlich sind auch die Einnahmen aus Mitteln des ESF wie auch die übrigen Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe und den Verwaltungskostenerstattungen von vergleichsweise geringem Umfang (vgl. ebd.).

Die Finanzierung der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die BA erweist sich auf der Vorfinanzierungsebene als Mischfinanzierung, da die Sozialpartner jeweils zur Hälfte an dem Finanzierungsvolumen der BA beteiligt sind, der Bund eine Finanzierungslücke bei Bedarf ergänzt und auch der ESF zumindest im kleinen Umfang mit spezifischen Förderprogrammen an der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die BA beteiligt ist (vgl. Expertenkommission 2002, S. 108f.; Hummelsheim/Timmermann 1998, S. 154ff.).

Die konkrete Beschreibung der SGB-geförderten Weiterbildung veranschaulicht die verschiedenen Finanzierungswege und Ausgabepositionen. Danach finanziert die BA – neben der Weiterbildung ihrer Beschäftigten – für Arbeitslose und unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte die Teilnahme an der beruflichen Weiterbildung über Lehrgangskosten, Fahrkosten, Kinderbetreuungskosten, Kosten für auswärtige Unterkunft und Verpflegung sowie über die Gewährung von Arbeitslosengeld bei Weiterbildung (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008, S. 42). Hinzu tritt als spezifisches Förderprogramm das Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU), welches auch im Jahr 2009 als Sonderprogramm weitergeführt wird, da von der Förderaktivität ein präventiver Beitrag zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit erwartet wird (vgl. ebd., S. 20f.).

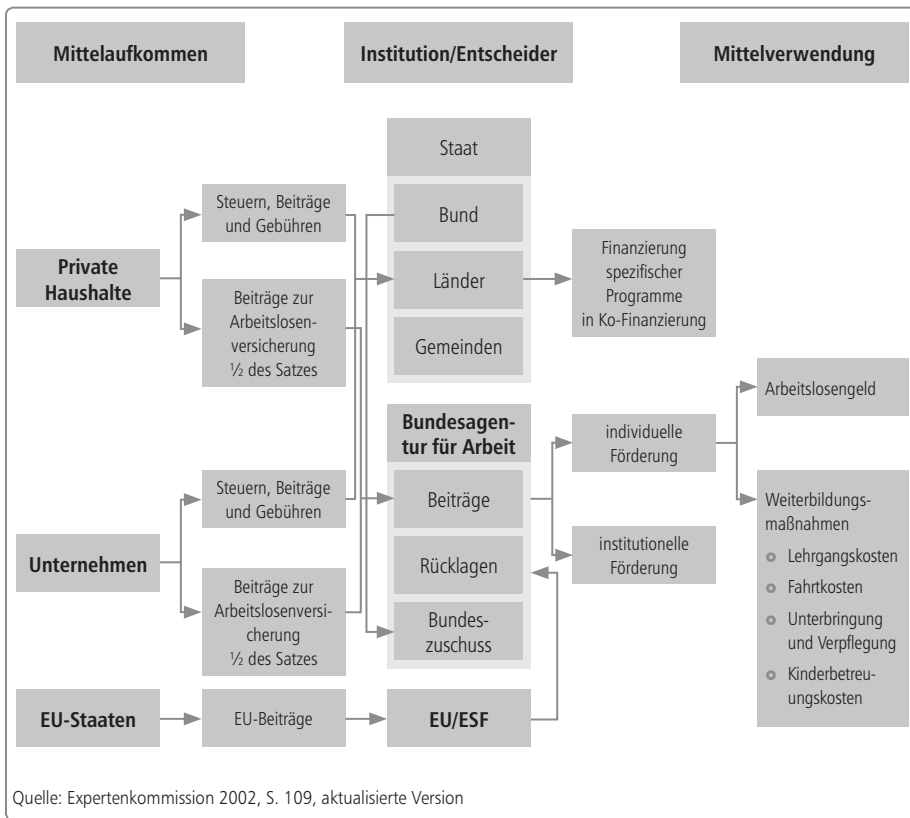


Abbildung 8: SGB III-geförderte Weiterbildung – vereinfachte Darstellung der Vorfinanzierung

Der Vorfinanzierung der BA kann eine Refinanzierung gegenübergestellt werden, welche dazu dient, die Ausgabenlast der BA zu verringern. So hat die BA die Möglichkeit, sich über die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und über den Bundeszuschuss sowie in kleinerem Umfang über die Beteiligung des ESF an spezifischen Förderprogrammen zu refinanzieren.

Sofern die Refinanzierungsoptionen im besonderen Fall der BA als Parafiscus auch durch Möglichkeiten erweitert werden, die nicht einnahmewirksam werden, weil sie Ausgabenvermeidung bzw. Ausgabenverringerung (Opportunitätserrträge) darstellen, so wird deutlich, welche Vielfalt an Refinanzierungsvarianten der BA offenstehen. Hervorzuheben ist, dass diese Optionen nicht nur theoretisch denkbar, sondern auch in unterschiedlichem Maße sowohl offen als auch verdeckt – mit jeweils sehr spezifischen Folgen für die Leistungsempfänger und Bildungsträger – beschränkt werden, um die Ausgaben der BA zu reduzieren bzw. den Gegebenheiten anzupassen. So kann die BA

versuchen, eine Verringerung der Leistungsmenge, eine Reduzierung der Ausgabenhöhe und letztlich eine Verkleinerung der Leistungnehmerzahl durchzusetzen (vgl. Hummelsheim/Timmermann 1998, S. 155).

## **Ausgabenvolumina**

Die Ausgaben für die Förderung beruflicher Weiterbildung nach dem SGB sind durch das Berichtswesen der BA sehr gut dokumentiert. Dabei sind Ausgaben und Ausgabenhöhe mit Rückgriff auf die neue Geschäftspolitik der BA vielfach und kritisch wissenschaftlich untersucht worden. Hier werden nachstehend einige Arbeiten präsentiert, bei denen unterstellt wird, dass sie die wissenschaftliche und politische Auseinandersetzung mit dem Fördervolumen der BA für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen im Zeitverlauf angemessen wiedergeben:

- Die Untersuchung „Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis?“ (vgl. Schuldt/Troost 2004) wurde im Auftrag des Bundesverbands der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) erstellt und kritisiert eine mit Beginn des Jahres 2003 radikal veränderte Geschäftspolitik der BA, die u.a. dazu geführt hat, dass das Finanzvolumen für die öffentlich-geförderte berufliche Weiterbildung nach dem SGB von 2002 auf 2003 um 25,4 Prozent praktisch flächendeckend reduziert wurde (vgl. ebd., S. 6).
- Die Analyse „Öffentliche Ausgaben zur Förderung beruflicher Weiterbildung“ (vgl. Berger 2006) bilanziert, dass in den Jahren 1997–2002 die Ausgaben der BA zur Förderung von individueller beruflicher Weiterbildung bei fast 6,7 Mrd. Euro lagen. Dieses Fördervolumen wurde aber im Jahr 2003 in erheblichem Umfang auf 5,0 Mrd. Euro und im Jahr 2004 nochmal auf 3,6 Mrd. Euro verringert. Weiterhin stellt die Untersuchung fest, dass die Ausgaben für kurzzeitige Trainingsmaßnahmen von 108 Mio. Euro im Jahr 1997 um 470 Mio. Euro auf 578 Mio. Euro im Jahr 2003 erhöht worden sind, um dann wieder in merklicher Höhe von 82 Mio. Euro auf 496 Mio. Euro im Jahr 2004 abgesenkt zu werden (vgl. ebd., S. 180).
- Die Untersuchung des „Netzwerk Weiterbildung“ (vgl. Schulz-Oberschelp 2007) mahnt, dass auch aus der Perspektive des Jahres 2007 keine grundsätzlich positiven Veränderungen bei den Ausgaben für die berufliche Weiterbildung durch die BA erkennbar sind. Danach sind die Ausgaben für die berufliche Weiterbildung (ohne Unterhaltsgeld/Arbeitslosengeld) von 2.778 Mio. Euro im Jahr 2001 um 1.928 Mio. Euro bzw. 69,4 Prozent auf 850 Mio. Euro im Jahr 2005 gesunken. Zwar ist ein leichter Anstieg der Ausgaben für die berufliche Weiterbildung (ohne Unterhaltsgeld/Arbeitslosengeld) um 54 Mio. Euro auf 904 Mio. Euro im Jahr 2006 festzustellen, aber dieser bleibt weit unter dem Ausgangsniveau des Jahres

2001, sodass bei dem Vergleich der Jahre 2001 und 2006 immer noch ein Rückgang der Ausgaben von 67,5 Prozent auszumachen ist (vgl. ebd., S. 4).

- Die Untersuchung des DIE (vgl. DIE 2008) nimmt die aggregierte Ausgabenhöhe für die SGB III-geförderte berufliche Weiterbildung in dem Zeitraum 1996–2006 zum Ausgangspunkt ihrer Analysen. Dabei werden die Gesamtausgaben in absoluter Höhe, aber auch in Relation zu dem Leistungsindikator „Ausgaben in Prozent am BIP nominal“ und dem Versorgungsindikator „Ausgaben pro Weiterbildungsteilnehmer nach SGB III“ gesetzt, um zu prüfen, in welcher Weise sich der durch die veränderte Geschäftspraxis der BA herbeigeführte absolute Rückgang der Ausgaben für berufliche Weiterbildung in diesen Indikatoren niederschlägt. Hierbei kommt die DIE-Trendanalyse zu dem Schluss, dass bei einer langfristigen Betrachtung über den gesamten Zeitraum von 1996–2006 die Ausgaben der BA absolut um 83,75 Prozent, in Prozent am BIP nominal um 86,0 Prozent und pro Weiterbildungsteilnehmer um 83,81 Prozent dramatisch eingebrochen sind. Bei dem kurzfristigen Vergleich der Jahre 2005 und 2006 verringert sich dieser Einbruch, ist aber immer noch deutlich rückläufig, da „die absolute Ausgabenhöhe um 27,8 Prozent, der Anteil am BIP um 25,0 Prozent und die Ausgaben pro Weiterbildungsteilnehmer/in um 27,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr“ (ebd., S. 107) zurückgegangen sind.
- Der BA-Geschäftsbericht 2008 (vgl. BA 2008) weist die aktuellen Ausgaben der Förderung beruflicher Weiterbildung aus. So wurden im Jahr 2008 für die berufliche Weiterbildungsförderung Weiterbildungskosten (Lehrgangskosten, Fahrtkosten, Kinderbetreuungskosten, Kosten für auswärtige Unterkunft und Verpflegung) in Höhe von ungefähr 788,3 Mio. Euro (2007: 619,2 Mio. Euro) finanziert (27,3 % des Eingliederungstitels). Daneben wurden rund 738,7 Mio. Euro (2007: 747,6 Mio. Euro) für das Arbeitslosengeld bei Weiterbildung ausgegeben. Damit ergibt sich eine Gesamtsumme von 1,53 Mrd. Euro (2007: 1,37 Mrd. Euro), die im Rechtskreis SGB III für die Förderung der beruflichen Weiterbildung ausgegeben wurden (vgl. ebd., S. 42).

Bezugsjahre	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
in Mrd. €	7,92	6,40	6,39	6,75	6,81	6,98	6,70	5,00	3,60	1,80	1,30	1,37	1,53
in % des BIP nominal	0,42%	0,33%	0,33%	0,34%	0,33%	0,33%	0,31%	0,23%	0,16%	0,08%	0,06%	0,06%	0,06%
Quelle: BA-Geschäftsberichte laufende Jahrgänge. Förderung der beruflichen Weiterbildung als Summe aus Weiterbildungskosten und Unterhaltsgeld, ab Januar 2005 entfallen Leistungen zum Unterhaltsgeld, stattdessen wird Arbeitslosengeld bei Weiterbildung gezahlt. Bruttoinlandsprodukt: StatBA Fachserie 18. Eigene Berechnungen. Gerundete Werte													

Tabelle 4: Zusammenstellung der Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für die Förderung beruflicher Weiterbildung von 1996–2008

Bei der Fortschreibung der absoluten Daten und der Berechnung des Anteils am BIP nominal ergibt sich folgendes Bild: Bei der langfristigen Betrachtung von 1996–2008 sind die absoluten Ausgaben um 80,68 Prozent und die Ausgaben als Anteil am BIP nominal um 85,71 Prozent in immer noch besorgniserregenden Größenordnungen zurückgegangen. Bei dem kurzfristigen Vergleich der Jahre 2007 und 2008 wird ersichtlich, dass die Abwärtsbewegung gestoppt scheint, da zumindest ein Aufwuchs der absoluten Ausgaben um 11,68 Prozent zu verzeichnen ist, wenn auch der Anteil am BIP nominal diesen Anstieg nicht nachvollzieht, weil es keine Veränderung in den Anteilswerten gegeben hat. Daher stagniert der Anteil am BIP nominal mit 0,06 Prozent seit dem Jahr 2006 auf dem niedrigsten Anteilsniveau der Zeitreihe.

### **Ertragsaspekte**

Die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung als zentrales Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik der BA treten in unterschiedlichen Formen auf. Daher ist es sinnvoll, die Wirkungen systematisch voneinander zu unterscheiden. Die Wirkungen können

- direkt (auf geförderte Person) oder indirekt (auf nicht-geförderte Personen),
  - intendiert (positiv) oder nichtintendiert (negativ),
  - kurzfristig oder langfristig,
  - brutto (Maßnahmeeffekte) oder netto (Maßnahmeeffekt minus nichtintendierte Effekte) sowie
  - auf der Mikroebene (Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer) oder Makroebene (Arbeitsmarkt, Volkswirtschaft)
- sichtbar werden (vgl. Pirzer 2000, S. 127ff.).

Dabei ist evident, dass auf der Mikroebene positive Effekte identifizierbar sein müssen, wenn auch auf der Makroebene positive Wirkungen feststellbar sein sollen. Hervorzuheben ist, dass aus Sicht Arbeitsloser bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer mit der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme, dem erfolgreichen Maßnahmeabschluss und der Integration in den ersten Arbeitsmarkt drei – hier chronologisch geordnete – Zugangsbarrieren existieren, welche alle gleichsam erfolgreich bewältigt sein müssen, damit die Fördermaßnahme ihre positiven Wirkungen entfalten kann (vgl. ebd., S. 127).

In diesem Zusammenhang gilt es für die adäquate Einschätzung der Vorteile auf die grundlegenden Schwierigkeiten hinzuweisen, die mit der Messung der spezifischen Wirkungen von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen verbunden sind. Ausgangsproblem ist der außerhalb von ökonometrischen Fachdiskussionen oftmals vernachlässigte Umstand, dass bei einer korrekt modellierten Wirkungsmessung ein einfacher Vorher-Nachher-Vergleich völlig unzureichend ist, um die entdeckten Effekte einwandfrei auf

die Weiterbildungsmaßnahme zurückführen zu können, da die Veränderungen durch die Maßnahme oder aber durch andere Merkmale, z.B. Einsatz, Engagement und Motivation (unbeobachtete Heterogenität), herbeigeführt worden sein können. Die Isolierung eines echten Weiterbildungseffektes ist so nicht möglich. Stattdessen ist es für die Isolierung eines kausalen Effektes – in einem Idealszenario – notwendig, den Zustand der Nichtteilnahme mit dem Zustand der Teilnahme zu vergleichen. Dieses Vorgehen ist aber nicht durchführbar, da nur die Nichtteilnahme bzw. die Teilnahme einer Person beobachtbar bzw. messbar ist, aber nicht beide Zustände gleichzeitig. Daher wird dieses Dilemma als zentrales Problem der Wirkungsmessung betrachtet (vgl. Bernhard u.a. 2008, S. 14ff.).

Der Ausweg aus dieser fundamentalen Messproblematik liegt darin, dass entweder sogenannte soziale Experimente oder nichtexperimentielle Analysen zur Bestimmung des Effektes von beruflicher Weiterbildung durchgeführt werden (müssen):

### *Soziale Experimente*

Bei dieser Versuchsform wird unterstellt, dass es durch eine zufällige Verteilung von Personen in Gruppen möglich ist, die Effekte auf die Weiterbildungsmaßnahme zurückzuführen und die unbeobachtbare Heterogenität zu kontrollieren. Hierfür werden zwei Gruppen nach dem Zufallsprinzip gebildet, wobei die eine Gruppe die Maßnahme (Treatment) erhält und die andere Gruppe nicht. Durch die Gegenüberstellung der Maßnahmegruppe (Versuchsgruppe) mit der Nicht-Maßnahmegruppe (Kontrollgruppe) kann die Wirkung der Weiterbildungsmaßnahme festgestellt werden. Obwohl das Verfahren des sozialen Experiments ohne Zweifel weitreichende methodische Vorzüge gegenüber dem einfachen Vorher-Nachher-Vergleich hat, so ist auch dieses Vorgehen nicht ohne methodische Probleme (vgl. Pirzer 2000, S. 113). Zum einen wird unterstellt, dass die Aufteilung der Gruppen nach dem Zufallsprinzip keinen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit hat. Zum anderen wird angenommen, dass sich die Wirkungen von Maßnahmen mit und ohne Zufallsverteilung der Teilnehmer nicht unterscheiden (vgl. Heckman/Smith 1996, S. 46ff.). Zum Dritten schließlich erlauben die sozialen Experimente keine Analyse auf der Ebene des Individuums, da die Mittelwertunterschiede zwischen Versuchsgruppe und Kontrollgruppe größere Unterschiede zwischen den Individuen gleichsam verbergen, obgleich es plausibel ist, dass einige Individuen starke positive, andere schwach positive und wieder andere sogar negative Effekte zeigen können (vgl. ebd., S. 52).

### *Nichtexperimentielle Analysen*

Diese Analyseform geht davon aus, dass die Effekte der Maßnahme sowie die unbeobachtbare Heterogenität über ökonometrische Verfahren modelliert und kontrolliert werden können. Dabei kommen zur Kontrolle von beobachtbaren Merkmalen Verfahren mit Kontrollfunktionen oder sogenannte *nicht-parametrische Matching-Verfahren* zum

Einsatz. Die Kontrolle der unbeobachtbaren Heterogenität wird über *Differenzschätzer* oder *Modelle mit Selektionskorrektur* angestrebt (vgl. Prey 1999, S. 110ff.). Obgleich die ökonometrischen Verfahren im Laufe der letzten Jahre immer weiter verfeinert und damit leistungsfähiger geworden sind, darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die anspruchsvollen ökonometrischen Modellierungen eine größere Anzahl an Kritikpunkten auf sich gezogen haben (vgl. Pirzer 2000, S. 116f.): So wird u.a. angeführt, dass die Modellierungen in erheblicher Weise von dem zugrunde liegenden Datensatz bzw. der Datenqualität abhängig sind. Darüber hinaus ist auch die betrachtete Zeitdauer für das Ergebnis der ökonometrischen Untersuchungen von ausschlaggebender Bedeutung. Schließlich ist auch das gewählte, spezifische Verfahren selbst ein wichtiger Punkt, der die Ergebnisse der ökonometrischen Analysen nachhaltig verändern kann.

Neben die Frage nach den grundlegenden Verfahren zur Messung der Wirkung von beruflicher Weiterbildung tritt das Problem der Ermittlung des sogenannten *Nettoeffektes* bzw. *Nettovorteils* der Maßnahme (vgl. Bernhard u.a. 2008, S. 14). So wird im § 282 SGB III Abs. 3, der gesetzlichen Grundlage der Wirkungsforschung der BA, der Begriff des Nettoeffektes explizit im Rahmen der Messung von Nettoeffekten beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente erwähnt.

#### DEFINITION

##### Nettoeffekt

Dieses Konzept besagt, dass die Maßnahmeeffekte (Bruttoeffekte) um nicht intendierte Wirkungen (Nebeneffekte) zu bereinigen sind, indem die Nebeneffekte von dem Bruttoeffekt subtrahiert werden, um so zu dem Nettoeffekt der Maßnahme zu gelangen. Ein Maßnahmeeffekt (Programmeffekt) nimmt in den Blick, dass mit der Qualifizierung der Arbeitslosen eine Verbesserung der Beschäftigungschancen wie auch Verringerung des Arbeitslosigkeitsrisikos intendiert ist.

Die nicht beabsichtigen Effekte bzw. Nebenwirkungen können hier nicht im Einzelnen ausgeführt werden, sind aber in ihrer Tragweite doch so bedeutsam, dass sie im Folgenden – zumal es hier unterschiedliche Systematisierungen und Begrifflichkeiten gibt – kurz vorgestellt werden sollen (vgl. Pirzer 2000, S. 118ff.):

##### Effekte

Der *Lock-In-Effekt* besteht darin, dass Arbeitslose in einer Weiterbildungsmaßnahme i.d.R. nur eine reduzierte Stellensuchaktivität zeigen, was eine zeitliche Verlängerung der Arbeitslosigkeit nach sich ziehen kann.

Der *Scheineffekt* beschreibt Veränderungen, die nicht auf die Maßnahme zurückgeführt werden können, weil sie sich auch ohne Maßnahme gezeigt hätten.

Der *klassische Mitnahmeeffekt* berücksichtigt Situationen, in denen eine Beschäftigungsaufnahme bzw. Integration in den ersten Arbeitsmarkt auch ohne die Förderung beruflicher Weiterbildung erfolgt wäre (vgl. IZA/DIW/Infas 2006, S. 229).

Der *Substitutionseffekt* besteht darin, dass privat, d.h. individuell und betrieblich finanzierte Weiterbildung durch die SGB III-geförderte Weiterbildung ersetzt wird.

Der *Verdrängungseffekt* weist darauf hin, dass die geförderten Arbeitslosen die nicht-geförderten Arbeitslosen im Wettbewerb um einen Arbeitsplatz verdrängen können. Dieser Effekt tritt auch bei Unternehmen auf: Die Unternehmen, die eine Weiterbildung der BA kostengünstig erhalten, verdrängen im Wettbewerb die Unternehmen, die ihren Qualifikationsbedarf über eine eigene betriebliche Weiterbildung kostenintensiv (vor-)finanzieren (wollen).

*Stigmatisierungseffekte* bestehen darin, dass eine Förderung beruflicher Weiterbildung die Integration in eine reguläre Beschäftigung ungewollt auch erschweren kann, indem das arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Individuum als ungebildet dargestellt wird (vgl. Bernhard u.a. 2008, S. 41).

Darüber hinaus ist offenkundig, dass nicht immer alle direkten und indirekten Wirkungsweisen in gleicher Qualität und Quantität auftreten. Weiterhin werden die nicht intendierten Wirkungen in den ökonometrischen Studien i.d.R. aus Gründen der Datenverfügbarkeit zumeist nicht oder nur eingeschränkt modelliert. Eine Ausnahme stellt der *Lock-In-Effekt* dar, der in vielen jüngeren Studien explizit berücksichtigt worden ist, weil die Verkürzung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit bzw. die Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Fokus der neuen Geschäftspolitik der BA stehen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass ein positiver Nettoeffekt im Sinne einer Gesamtbilanzierung nur dann vorliegt, wenn der Maßnahmeeffekt die nicht intendierten Effekte nicht nur kompensiert, sondern übersteigt (vgl. Bonin/Schneider 2006, S. 7; IZA/DIW/Infas 2006, S. 230).

Die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung auf der Mikroebene sind im Laufe der letzten Jahre verstärkt über eine Vielzahl von ökonometrischen Analysen untersucht worden. Dabei differieren die Studien teilweise stark in Bezug auf den Untersuchungszeitraum, die Datengrundlage und die verwendete Methode.

In Abhängigkeit von der Methode, dem betrachteten Zeitraum und dem zu Grunde liegenden Datensatz zeigen sich negative, nicht signifikante und positive Effekte. Teilweise führen auch innerhalb von einzelnen Studien unterschiedliche Schätzmethoden zu unterschiedlichen Ergebnissen (IZA/DIW/Infas 2006, S. 36).

Allerdings zeigt sich, dass Untersuchungen auf der Basis von aufbereiteten Verwaltungsdaten der BA im Vergleich zu Befragungsdaten tiefergehende Analysen von unterschiedlichen Maßnahmeeffekten ermöglichen, da die Fallzahlen höher liegen und die Datenqualität insgesamt gehaltvoller ist (vgl. Bernhard u.a. 2008, S. 28ff.).



Nachstehend sollen vor diesem Hintergrund einige ausgesuchte empirische Befunde aus aktuellen ökonometrischen Studien vorgestellt werden (vgl. IZA/DIW/Infas 2006, S. 32ff.; Bernhard u.a. 2008, S. 28ff.):

- Lechner, Miquel und Wunsch (vgl. Lechner/Miquel/Wunsch 2005) machen für Ostdeutschland in den Jahren 1993–2002 kurzfristig negative, langfristig jedoch positive Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der geförderten Teilnehmer aus. Beachtenswert ist, dass für Männer in Ostdeutschland keine langfristigen positiven Wirkungen in Bezug auf Beschäftigungswahrscheinlichkeit und Lohnhöhe identifiziert werden konnten. Die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit wird durch die Weiterbildungsmaßnahme langfristig nicht reduziert.
- Biewen u.a. (vgl. Biewen u.a. 2006) zeigen für die Fördereintritte in den Jahren 2000–2004, dass für Frauen in Ostdeutschland keine signifikanten Wirkungen, für Frauen und Männer in Westdeutschland allerdings jeweils positive Beschäftigungseffekte ausgemacht werden konnten, wobei die ausgewiesenen Effekte für Frauen teilweise stärker ausfallen als für Männer.
- Fitzenberger, Osikominu und Völter (vgl. Fitzenberger/Osikominu/Völter 2006) weisen für die Jahre 1986/87 und 1993/94 für Westdeutschland hinsichtlich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach, dass sich kurzfristig zwar keine positiven, mittel- und langfristig jedoch positive Effekte durch berufliche Weiterbildung einstellen.
- IZA/DIW/Infas (vgl. IZA/DIW/Infas 2006) kommen bei der Evaluierung der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen der Hartz-Evaluierung für den Zeitraum 2000–2005 zu dem Ergebnis, dass sich ein Beschäftigungserfolg durch die Förderung beruflicher Weiterbildung in erster Linie bei langfristigen Maßnahmen zeigt. Die Verbesserung der Beschäftigungschancen führt allerdings nicht in gleichem Umfang auch zu einer Verringerung des Arbeitslosigkeitsrisikos. Die Untersuchung verdeutlicht, dass in Bezug auf eine fiskalische Gegenüberstellung von Kosten und Erträgen die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen den Berechnungen zufolge eher eine negative Bilanz für die Arbeitslosenversicherung aufweisen.
- Die Studie von Biewen u.a. (vgl. Biewen u.a. 2007) zeigt für die Jahre 2000–2001, dass bei Weiterbildungsmaßnahmen von kurzer und mittlerer Dauer für Westdeutschland ein signifikant positiver Beschäftigungseffekt, für Ostdeutschland hingegen nur eine schwache positive und für Frauen keine Beschäftigungswirkung festgestellt werden kann. Bei längeren Maßnahmen ist kein positiver Einfluss auf die Beschäftigung der Weiterbildungsteilnehmer vorhanden.
- Lechner und Wunsch (vgl. Lechner/Wunsch 2007) können für Fördereintritte der Jahre 1986–1995 negative *Lock-In-Effekte* wie auch positive mittlere und langfristige Wirkungen auf die Beschäftigungs- und Verdienstchancen der Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung ausmachen.

- Wunsch und Lechner (vgl. Wunsch/Lechner 2007) stellen in den Jahren 2000–2002 für Westdeutschland fest, dass die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen bei den geförderten Teilnehmern zu keiner Erhöhung der Wiedereingliederungschancen geführt haben.

Die Wirkungen der SGB III-geförderten Weiterbildung auf der Makroebene sind im Vergleich zur Mikroebene in deutlich geringerem Umfang analysiert worden. Dabei können mit den makroökonomischen Verfahren auch die indirekten Effekte, die mit einer Weiterbildungsmaßnahme verbunden sind, erfasst werden. Mit Rückgriff auf die gesetzliche Grundlage nach § 282 SGB III Abs. 3 werden bei den makroökonomischen Forschungsaktivitäten zwei zentrale Fragestellungen verfolgt. Zum einen steht die Frage nach der Wirksamkeit (Effektivität) im Vordergrund, bei der geprüft wird, welche Wirkungen sich auf dem Arbeitsmarkt ergeben, wenn „der Maßnahmenumfang oder die Maßnahmekosten variiert werden“ (Bernhard u.a. 2008, S. 43). Zum anderen ist die Frage nach der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen von zentraler Bedeutung, denn hier wird untersucht, wie hoch „die fiskalischen Kosten einer Maßnahme“ (RWI/ISG 2006, S. 61) sind bzw. wie sich das Verhältnis von Kosten und Erträgen einer Maßnahme gestaltet. So kann sich ein Programm im besten Fall als effektiv und effizient, aber eben auch als effektiv und ineffizient erweisen. Eine umfassende Effizienzanalyse wird jedoch dadurch erschwert, dass es intendierte Maßnahmewirkungen wie den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit gibt, der messtechnisch schwer zugänglich ist. Da hier die Frage nach den (positiven) Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung im Vordergrund steht, wird der Aspekt der Wirtschaftlichkeit trotz seiner Bedeutung nicht weiter verfolgt.

Bei den Untersuchungen zur makroökonomischen Wirksamkeit werden in erster Linie zwei unterschiedliche Analyseansätze eingesetzt (vgl. Bernhard u.a. 2008, S. 46f.): Der Analyseansatz *Matching-Effizienz* modelliert den Zusammenhang zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage über die sogenannte Beveridge-Kurve, die ein empirisches Maß für die Beziehung zwischen der Arbeitslosenquote und der Quote der offenen Stellen darstellt. Dabei wird unterstellt, dass die Förderung beruflicher Weiterbildung über die Qualifikationserhöhung die qualifikatorische Passung von Arbeitssuchenden und offenen Stellen steigert, was dann als sogenannte Erhöhung der Matching-Effizienz bezeichnet wird.

Demgegenüber untersucht der Analyseansatz *gesamtwirtschaftlicher Arbeitsmarkt* die Nettogesamteffekte, d.h. die Summe der intendierten und nichtintendierten Effekte, welche auf die Ergebnisvariable Arbeitssuchendenquote einwirken. Ergänzend kann noch angemerkt werden, dass isolierte empirische Aussagen zur Wirkung der Förderung beruflicher Weiterbildung auch deshalb schwierig sind, weil auf der Makroebene zumeist ein *Policy-Mix* untersucht wird, bei dem die Qualifizierungsmaßnahmen im weiteren Sinne zusammengefasst werden.

Es existieren einige Studien, die empirische Befunde zur Matching-Effizienz vorgelegt haben:

- Steiner u.a. (vgl. Steiner u.a. 1998) zeigen für die Jahre 1992–1997 bzw. 1994–1997 in Ostdeutschland, dass die Förderung beruflicher Weiterbildung die Matching-Effizienz nicht gesteigert hat, da in den ökonometrischen Makroanalysen kein statistisch signifikanter Effekt auf den Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit ausgemacht werden kann.
- Buscher und Hagen (vgl. Buscher/Hagen 2002) konnten in ihrer aggregierten Wirkungsanalyse in Ostdeutschland ebenfalls deutlich machen, dass die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen keine signifikanten Wirkungen auf die Erhöhung der Vermittlung in Beschäftigung und die Verringerung der Abgänge aus Arbeitslosigkeit haben.
- Hujer und Zeiss (vgl. Hujer/Zeiss 2003) zufolge sind die Wirkungen von SGB III-geförderten Maßnahmen auf die Matching-Effizienz in Westdeutschland für den Zeitraum 1999–2003 ohne signifikanten langfristigen Effekt gewesen.
- Die Untersuchung von Hagen (vgl. Hagen 2004) konnte für die beruflichen Fördermaßnahmen in Ostdeutschland von 1999–2002 ebenfalls keine langfristigen signifikanten Wirkungen auf die Matching-Effizienz identifizieren.
- Die Studie von Speckesser (vgl. Speckesser 2004) errechnet für Westdeutschland zu Beginn des Jahrtausends, dass eine Erhöhung der Maßnahmeintensität um ein Prozent die Anzahl der Neueinstellungen um ungefähr 0,01 Prozent steigert.

Die wenigen vorliegenden empirischen Befunde in Bezug auf den gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarkt stellen sich wie folgt dar:

- Hagen (vgl. Hagen 2004) findet heraus, dass sich für den Zeitraum von 1998–2003 in Ostdeutschland keine statistisch abgesicherten langfristigen Wirkungen der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen auf die Arbeitsuchendenquote feststellen lassen. Ebenso konnten in der Zeit von 1996–2000 für Ostdeutschland keine statistisch signifikanten Effekte auf die reguläre Arbeitsnachfrage nachgewiesen werden.
- Hujer u.a. (vgl. Hujer u.a. 2004) können in einer Untersuchung über die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung im Zeitraum von 1999–2001 für Ostdeutschland keine statistisch signifikanten Effekte auf die Arbeitsuchendenquote feststellen. Hingegen wurde für Westdeutschland im selben Zeitraum ein statistisch gesicherter Effekt nachgewiesen. So verringert sich die Arbeitsuchendenquote um rund 1,5 Prozentpunkte, wenn der Anteil der geförderten Teilnehmer an den Arbeitsuchenden in Westdeutschland um einen Prozentpunkt erhöht wird.

Es hat sich gezeigt, dass eine aktive Arbeitsmarktpolitik eine Vielzahl von Effekten auslösen kann. Allerdings können direkte Wirkungen auf der volkswirtschaftlichen Ebene

durch eine Anzahl von indirekten Effekten überlagert werden. Grundsätzlich sind die Effekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen damit nicht theoretisch vorhersagbar – sie lassen sich ausschließlich empirisch ermitteln (vgl. Bernhard u.a. 2008, S. 46).

## **3.4 Kalkulation eines Weiterbildungsgesamtbudgets**

### **3.4.1 Schwierigkeiten einer Kalkulation**

Es ist bemerkenswert, dass angesichts der zunehmenden Bedeutung von Weiterbildung das empirische Wissen über das finanzielle Engagement der Finanziers, über deren Anteil an einem Weiterbildungsgesamtbudget wie auch über das Weiterbildungsfinanzvolumen äußerst defizitär ist (vgl. Expertenkommission 2002, S. 97; Weiß 2006b, S. 241; DIE 2008, S. 95f.). Konkret muss konstatiert werden, dass das jährliche Weiterbildungsgesamtbudget und die anteilige Beteiligung der Finanziers faktisch empirisch unbekannt ist.

Es gibt eine Reihe von Punkten, die dazu führen, dass die Kalkulation eines Weiterbildungsgesamtbudgets in der absoluten Höhe wie auch prozentualen Verteilung unter den gegebenen datentechnischen Bedingungen sehr erschwert ist. So existieren keine übergreifenden Weiterbildungsfinanzstatistiken, sondern nur segmentspezifische Teilstatistiken, die sich hinsichtlich der verwendeten Definitionen, Abgrenzungen, verwendeten methodischen Verfahren sowie Erhebungs- und Dokumentationszyklen sehr voneinander unterscheiden (vgl. Expertenkommission 2002, S. 56f.). Die Teilstatistiken wiederum beruhen auf höchst unterschiedlichen Weiterbildungsbegriffen, Abgrenzungen, methodischen Verfahren und Erhebungszyklen (vgl. DIE 2008, S. 95ff.).

Darüber hinaus wird auch die zentrale Kategorie des Weiterbildungsengagements unterschiedlich dokumentiert, da die amtlichen Statistiken des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie die Geschäftsberichte der BA allein Ausgaben, die repräsentativen Studien zu den individuellen und betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten hingegen Kosten beschreiben. Ferner werden die Ausgaben des öffentlichen Sektors (Staat und BA) jährlich, die Kosten des privaten Sektors (Individuen und Betriebe) nur über repräsentative Stichproben in längeren zeitlichen Abständen – die Erhebungen variieren bei der betrieblichen Weiterbildung zwischen einem dreijährigen Rhythmus (IW-Erhebungen) und einem sechsjährigen Zyklus (CVTS-Erhebungen) wie auch einem nur zehnjährigen Intervall bei der individuellen Weiterbildung – erhoben, sodass die daraus entstehenden Datenlücken (vgl. Weiß 2006b, S. 241) als zentrale Herausforderung für die Berechnung eines jährlichen Weiterbildungsgesamtbudgets angesehen werden können. Weiterhin sieht sich die Berechnung eines Weiterbildungsgesamtbudgets unterschiedlichen Strukturbrüchen ausgesetzt.

### BEISPIEL

Ein Beispiel ist hier, dass die Systematik der staatlichen Weiterbildungsausgaben in den Jahren 2001–2003 verändert worden ist (vgl. BLK 2004, S. 124ff.), wodurch nun auch die Ausgaben für Einrichtungen der Lehrerbildung der Haushaltssystematik für Weiterbildung zugeordnet werden. Ein anderes Beispiel ist die Veränderung der Erhebungsmethodik bei den betrieblichen Weiterbildungskosten im Jahr 2004 (vgl. Werner 2006, S. 12) durch das IW.

Es liegt auf der Hand, dass diese Strukturbrüche den Vergleich mit Vorjahreswerten und damit die Interpretation einer Zeitreihe schwierig gestalten. Überdies wird die Kalkulation eines Weiterbildungsgesamtbudgets durch Doppelzählungen erschwert, weil beispielsweise die Ausgaben der BA für präventive betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen sowohl im Budget der BA als auch bei den bezuschussten Betrieben erfasst werden können (vgl. Dohmen/Klemm/Weiß 2004, S. 120). Außerdem wird eine größere Anzahl an Positionen im Bereich der staatlichen Weiterbildungsausgaben wie z.B. die Ausgaben für die Weiterbildungsberatungsstellen, die Ausgaben für Weiterbildungsberatungsstellen sowie verdeckte Etats von Bundes- und Landesressorts für Weiterbildungszwecke nicht ausgewiesen (vgl. Expertenkommission 2002, S. 96).

Hierzu gehört auch, dass die indirekten staatlichen Ausgaben wie die Steuerausfälle amtlich nicht erfasst und damit systematisch unterschätzt sind, wohingegen die indirekten Kosten bei den repräsentativen Erhebungen des privaten Sektors üblicherweise erhoben werden. Schließlich gilt es darauf hinzuweisen, dass die Berechnung eines Weiterbildungsgesamtbudgets voraussetzt, dass die Ausgaben des öffentlichen Sektors mit den Kosten des privaten Sektors zusammengeführt werden. Dies ist zwar gängige Praxis, aber strenggenommen nicht zulässig, da Ausgaben und Kosten, wie oben in den Grundbegriffen erläutert, grundsätzlich unterschiedlichen Transaktionsprinzipien folgen.

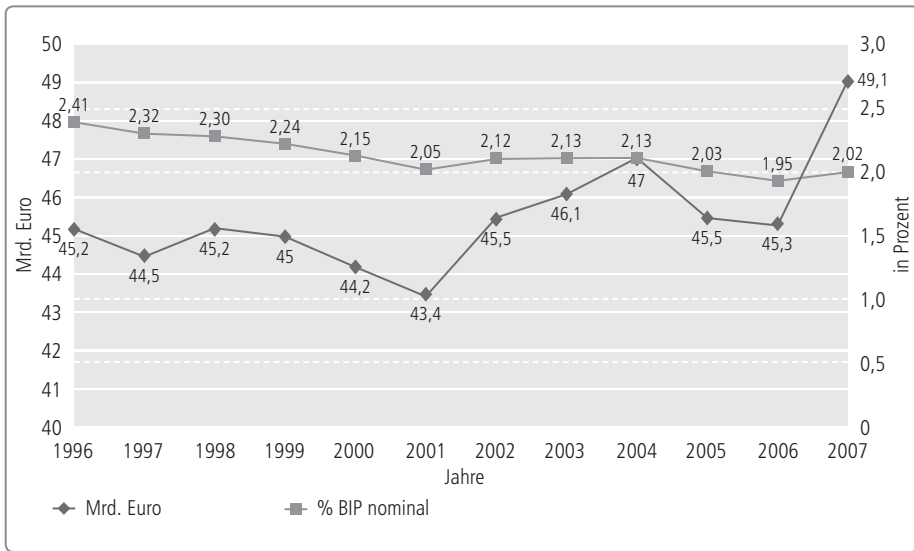
Schließlich kann konstatiert werden, dass die Berechnung eines Finanzbudgets für Weiterbildung insgesamt und anteilig nach Finanziers als Dateninformation eine weitreichende Bedeutung für die Ressourcensteuerung hat, aber es anspruchsvoll ist, dieses Weiterbildungsgesamtbudget valide zusammenzustellen. Daher ist es nicht erstaunlich, wenn in der einschlägigen Literatur zumeist nur eine additive Zusammenstellung der Kostenstudien und Ausgabenvolumina mit ihren jeweils eigenen Bezugsjahren zu finden ist (vgl. Weiß 2006b, S. 241; Moraal 2006, S. 71; Bildungsbericht 2008, S. 32). Trotz der angedeuteten methodisch-empirischen Schwierigkeiten wird nachstehend mit Rückgriff auf frühere Berechnungen (vgl. Hummelsheim/Timmermann 1999, S. 61; Expertenkommission 2002, S. 111; DIE 2008, S. 100ff.) versucht, aus den Ausgaben- und Kostenvolumina der einzelnen Akteure ein Weiterbildungsgesamtbudget für den Zeitraum 1999–2007 zu kalkulieren.

### 3.4.2 Zusammenstellung einer Kalkulation

Die im Folgenden vorgelegte Kalkulation des Weiterbildungsgesamtbudgets für Deutschland berechnet für den Zeitraum 1996–2007 jedes Jahr ein Weiterbildungsfinanzvolumen, bei dem auch der prozentuale Anteil der Finanziers abgebildet wird. Um den methodisch-empirischen Schwierigkeiten zu begegnen, wurden verschiedene Berechnungswege genutzt: Methodisch wurde auf die Verfahren der Interpolation, Extrapolation und Unbasierung zurückgegriffen. Es wurden Kalkulationen mit und ohne indirekte Kostenbestandteile durchgeführt. Hierdurch wird es möglich, den öffentlichen und privaten Sektor besser miteinander zu vergleichen, da nur für den privaten Sektor indirekte Kostenbestandteile kalkuliert worden sind, was diese Finanziers in Bezug auf deren Anteil am Weiterbildungsgesamtbudget begünstigt. Bei den betrieblichen Weiterbildungskosten wurden die Daten aus den IW-Erhebungen genommen, da hier gegenüber den CVTS-Erhebungen deutlich mehr Messzeitpunkte jeweils mit Angaben zu den direkten und indirekten Kostenbestandteilen vorhanden sind. Schließlich wurde das Weiterbildungsgesamtbudget zu zwei Bezugsgrößen in Beziehung gesetzt. Zum einen wurde der Anteil des Weiterbildungsfinanzvolumens am Bruttoinlandsprodukt nominal kalkuliert, um einen Indikator auf die Größenordnung der eingesetzten Weiterbildungsgesamtressourcen zu bekommen. Zum anderen wurde das Gesamtbudget für Weiterbildung pro Kopf der Bevölkerung umgerechnet, um einen Indikator für den erreichten Versorgungsgrad zu erhalten.

Um das Weiterbildungsfinanzvolumen der Finanziers angemessen einschätzen zu können, gilt es noch auf einige grundlegende, weil relativierende Aspekte hinzuweisen, die bei der abschließenden Beurteilung des anteiligen Weiterbildungsengagements der Finanziers eine Rolle spielen: Die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden sind ohne indirekte Ausgaben dokumentiert, wodurch die Gesamtausgaben höher lägen, wenn die indirekten Ausgaben empirisch bekannt wären. Auch die fehlenden Ausgabenpositionen bei den direkten Ausgaben würden die Ausgaben erhöhen, sofern sie bekannt wären. Die staatlichen Ausgaben für Weiterbildung werden vor dem Hintergrund dieser Aspekte systematisch unterschätzt. Dagegen steht der Gesichtspunkt, dass die in den amtlichen Statistiken ausgewiesenen staatlichen Ausgaben gleichsam Bruttoausgaben darstellen, von denen noch die nur schwer empirisch erfassbaren öffentlichen Erträge abgezogen werden müssten, um zu der eigentlichen Nettoausgabenbelastung des Staates zu gelangen. Die staatlichen Weiterbildungsausgaben werden demzufolge in diesem Punkt immer überschätzt. Das Verhältnis der Unter- und Überschätzung ist nicht bekannt. Die Ausgaben der BA stellen ebenfalls Bruttoausgaben dar, denen die Erträge gegenübergestellt werden müssten. Vor dem Hintergrund des Argumentes, dass nur Nettoausgaben die tatsächliche Finanzierungsbelastung eines Finanziers zeigen, kann gesagt werden, dass die Ausgaben der BA in dieser Hinsicht in unbekannter Höhe

überschätzt sind. Die verwendeten betrieblichen Weiterbildungskosten des IW sind Bruttokosten, da die Erträge der Weiterbildungsinvestition nicht gegengerechnet wurden. Die betrieblichen Weiterbildungskosten des IW sind dieser Argumentation zufolge überschätzt. Die Weiterbildungskosten der Individuen stellen Nettokosten dar, weil hier die Refinanzierungsoptionen bereits enthalten sind. Allerdings handelt es sich bei den Angaben nur um die beruflichen Weiterbildungskosten, welche noch um die nicht näher bekannten Kosten für allgemeine, politische und kulturelle Weiterbildung erweitert werden müssten, um die individuellen Kosten für die gesamte Weiterbildung zu kennen. Demzufolge kann argumentiert werden, dass die individuellen Weiterbildungskosten systematisch unterschätzt werden. Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisse der hier angewendeten statistischen Verfahren keine empirisch erhobenen, sondern nur errechnete Werte darstellen. Daher können die Ergebnisse nur mögliche Größenordnungen des Weiterbildungsfinanzvolumens aufzeigen. Entsprechend ist eine vorsichtige Interpretation der errechneten Werte wie auch der Zeitreihe insgesamt angezeigt.



Grafik 1: Gesamtfinanzierungsvolumen (direkte und indirekte Ausgaben) und Anteil am BIP nominal mit spezifischen Preisindizes

Bezugsjahre	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %
Finanzier												
Öffentliche Hände <sup>a</sup>	1,5	3,4%	1,6	3,5%	1,5	3,3%	1,5	3,4%	1,6	3,7%	1,5	3,5%
Betriebe	24,2 <sup>b</sup>	53,6%	24,5 <sup>b</sup>	55,1%	24,8	54,8%	23,7 <sup>b</sup>	52,6%	22,5 <sup>b</sup>	50,9%	21,4	49,4%
Individuen	11,5 <sup>c</sup>	25,5%	12,0 <sup>c</sup>	26,9%	12,0 <sup>c</sup>	27,7%	13,1 <sup>c</sup>	29,0%	13,3 <sup>c</sup>	30,0%	13,4 <sup>c</sup>	31,0%
BA <sup>d</sup>	7,9	17,5%	6,4	14,4%	6,4	14,1%	6,7	15,0%	6,8	15,4%	7,0	16,1%
Gesamt	45,2	100,0%	44,5	100,0%	45,2	100,0%	45,0	100,0%	44,2	100,0%	43,4	100,0%
in % des BIP nominal	2,41%		2,32%		2,30%		2,24%		2,15%		2,05%	
pro Kopf	551,18 €		541,82 €		551,55 €		547,82 €		537,90 €		525,84 €	
Bezugsjahre	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %
Finanzier												
Öffentliche Hände <sup>a</sup>	1,8	4,0%	2,0	4,3%	2,1	4,4%	2,0	4,3%	2,0	4,5%	1,9	3,8%
Betriebe	23,2 <sup>b</sup>	51,0%	25,0 <sup>b</sup>	54,2%	26,8	57,0%	26,9 <sup>b</sup>	59,1%	26,9 <sup>b</sup>	59,4%	27,0	55,0%
Individuen	13,8	30,3%	14,1 <sup>c</sup>	30,6%	14,6 <sup>c</sup>	30,9%	14,8 <sup>c</sup>	32,6%	15,1 <sup>c</sup>	33,2%	18,8 <sup>c</sup>	38,4%
BA <sup>d</sup>	6,7	14,7%	5,0	10,8%	3,6	7,7%	1,8	4,0%	1,3	2,9%	1,4	2,8%
Gesamt	45,5	100,0%	46,1	100,0%	47,0	100,0%	45,5	100,0%	45,3	100,0%	49,1	100,0%
in % des BIP nominal	2,12%		2,13%		2,13%		2,03%		1,95%		2,02%	
pro Kopf	551,26 €		558,38 €		570,19 €		551,16 €		550,71 €		596,65 €	

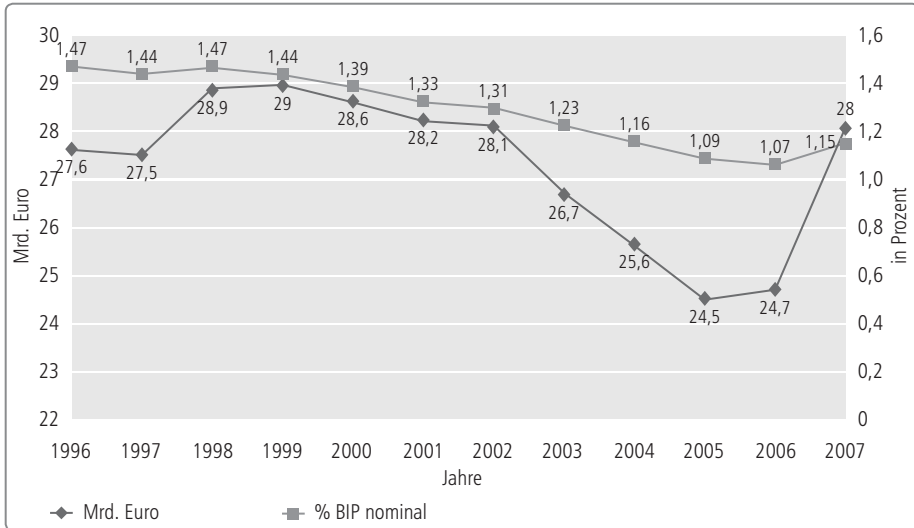
Legende: a: inkl. Ausgaben für Einrichtungen der Lehrerausbildung ab 2002. b: geschätzte Werte durch lineare Interpolation. c: geschätzte Werte durch Extrapolation mit dem Verbraucherpreisindex für das Bildungswesen umbasiert auf 2002. d: Förderung der beruflichen Weiterbildung als Summe aus Weiterbildungskosten und Unterhaltsgeld, ab Januar 2005 entfallen Leistungen zum Unterhaltsgeld, stattdessen wird Arbeitslosengeld bei Weiterbildung gezahlt

Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von Tabelle 1, 2, 3 und 4. Differenzen durch gerundete Werte. Berechnung der betrieblichen Weiterbildungskosten nach IW-Erhebungen für die Gesamtwirtschaft. Berechnungen der individuellen Weiterbildungskosten auf der Grundlage der BIBB-Erhebung von 2002. Bruttoinlandsprodukt: StatBA Fachserie 18; Bevölkerungsstand: StatBA Fachserie 1; Verbraucherpreisindex Bildungswesen: StatBA Fachserie 17

Tabelle 5: Gesamtfinanzvolumen für Weiterbildung (direkte und indirekte Ausgaben) mit spezifischen Preisindizes



Die Berechnung des Weiterbildungsgesamtbudgets mit direkten und indirekten Ausgaben zeigt, dass die Betriebe in den Jahren 1996–2007 ohne Ausnahme immer die größten Finanziers der Weiterbildung in Deutschland waren. Im Jahr 2007 haben die Betriebe 27,0 Mrd. Euro bzw. 55,0 Prozent vom Weiterbildungsgesamtbudget in die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter investiert. Die Individuen haben ohne Unterbrechung das zweitgrößte Finanzvolumen für Weiterbildung im Zeitverlauf aufgewendet. Im Jahr 2007 investierten die Individuen 18,8 Mrd. Euro bzw. 38,4 Prozent des Gesamtfinanzvolumens in ihre eigene berufliche Weiterbildung. Die öffentliche Hand wechselte im Jahr 2005 mit der BA die Plätze und weist seitdem mit deutlichem Abstand zum ersten und zweiten Platz den dritthöchsten Beitrag für Weiterbildung aus. Für das aktuellste Jahr 2007 haben die öffentlichen Hände 1,9 Mrd. Euro bzw. 3,8 Prozent vom gesamten Finanzvolumen für Weiterbildung ausgegeben. Die BA steht seit dem Jahr 2005 ohne Änderung mit einem im Vergleich sehr geringen Finanzvolumen auf dem letzten Platz der Finanziers. Im Jahr 2007 hat die BA 1,4 Mrd. Euro bzw. 2,8 Prozent des Gesamtbudget für die Weiterbildung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Individuen ausgegeben. Der private Sektor finanzierte im Jahr 2007 93,4 Prozent vom gesamten Finanzvolumen für Weiterbildung, wobei in Rechnung zu stellen ist, dass nur für den privaten Sektor die Opportunitätskosten kalkuliert sind, was den Abstand zum öffentlichen Sektor entsprechend vergrößert. Der öffentliche Sektor gab im selben Jahr nur 6,6 Prozent vom Weiterbildungsfinanzvolumen aus. Das Weiterbildungsgesamtbudget der Finanziers ist nach diesem Kalkulationsweg im Jahr 2007 mit 49,1 Mrd. Euro, der Anteil am BIP nominal mit 2,02 Prozent und der Anteil pro Kopf der Bevölkerung mit 596,65 Euro errechnet worden.



Grafik 2: Gesamtfinanzierungsvolumen (direkte Ausgaben) und Anteil am BIP nominal mit spezifischen Preisindizes

Bezugsjahr	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
Finanzier	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %
Öffentliche Hände <sup>a</sup>	1,5	5,5%	1,6	5,7%	1,5	5,2%	1,5	5,3%	1,6	5,7%	1,5	5,4%
Betriebe	9,6 <sup>b</sup>	34,6%	10,6 <sup>b</sup>	38,5%	11,7	40,4%	10,9 <sup>b</sup>	37,8%	10,3 <sup>b</sup>	35,9%	9,6	34,2%
Individuen	8,6 <sup>c</sup>	31,1%	8,9 <sup>c</sup>	32,5%	9,4 <sup>c</sup>	32,3%	9,7 <sup>c</sup>	33,6%	9,9 <sup>c</sup>	34,6%	10,0 <sup>c</sup>	35,6%
BA <sup>d</sup>	7,9	28,7%	6,4	23,3%	6,4	22,1%	6,7	23,3%	6,8	23,8%	7,0	24,8%
Gesamt	27,6	100,0%	27,5	100,0%	28,9	100,0%	29,0	100,0%	28,6	100,0%	28,2	100,0%
in % des BIP nominal	1,47%		1,44%		1,47%		1,44%		1,39%		1,33%	
pro Kopf	336,90 €		335,19 €		352,69 €		352,67 €		347,98 €		341,63 €	
Bezugsjahre	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
Finanzier	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %
Öffentliche Hände	1,8	6,4%	2,0	7,4%	2,1	8,1%	2,0	8,0%	2,0	8,2%	1,9	6,6%
Betriebe	9,3 <sup>b</sup>	33,1%	9,2 <sup>b</sup>	34,4%	9,1	35,5%	9,6 <sup>b</sup>	39,4%	10,2 <sup>b</sup>	41,1%	10,7	38,2%
Individuen	10,3	36,7%	10,5 <sup>c</sup>	39,4%	10,9 <sup>c</sup>	42,4%	11,1 <sup>c</sup>	45,3%	11,2 <sup>c</sup>	45,4%	14,1 <sup>c</sup>	50,2%
BA <sup>d</sup>	6,7	23,8%	5,0	18,7%	3,6	14,0%	1,8	7,4%	1,3	5,3%	1,4	4,9%
Gesamt	28,1	100,0%	26,7	100,0%	25,6	100,0%	24,5	100,0%	24,7	100,0%	28,0	100,0%
in % des BIP nominal	1,31%		1,23%		1,16%		1,09%		1,07%		1,15%	
pro Kopf	340,48 €		323,31 €		310,90 €		296,66 €		300,61 €		340,30 €	

Legende: a: inkl. Ausgaben für Einrichtungen der Lehrerausbildung ab 2002. b: geschätzte Werte durch lineare Interpolation. c: geschätzte Werte durch Extrapolation mit dem Verbraucherpreisindex für das Bildungswesen umbasiert auf 2002. d: Förderung der beruflichen Weiterbildung als Summe aus Weiterbildungskosten und Unterhaltsgeld, ab Januar 2005 entfallenen Leistungen zum Unterhaltsgeld, stattdessen wird Arbeitslosengeld bei Weiterbildung gezahlt

Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von Tabelle 1, 2, 3 und 4. Differenzen durch gerundete Werte. Berechnung der betrieblichen Weiterbildungskosten nach IW-Erhebungen für die Gesamtwirtschaft. Berechnungen der individuellen Weiterbildungskosten auf der Grundlage der BIBB-Erhebung von 2002. Bruttoinlandsprodukt: StatBA Fachserie 18; Bevölkerungsstand: StatBA Fachserie 1; Verbraucherpreisindex Bildungswesen: StatBA Fachserie 17

Tabelle 6: Gesamtfinanzvolumen für Weiterbildung (direkte Ausgaben) mit spezifischen Preisindizes

Die Kalkulation des Weiterbildungsfinanzvolumens nur mit direkten Ausgaben veranschaulicht, dass die Individuen ab dem Jahr 2001 mit den Betrieben die ersten beiden Plätze tauschen und danach ohne Unterbrechung jeweils das größte Weiterbildungsengagement in Deutschland zeigen. So investierten die Individuen im Jahr 2007 14,1 Mrd. Euro bzw. 50,2 Prozent des Weiterbildungsbudgets in die eigene Weiterbildung. Die Betriebe haben ab dem Jahr 2001 für die betriebliche Weiterbildung durchgängig das zweithöchste Finanzvolumen aufgewendet. Danach haben die Betriebe in dem Jahr 2007 10,7 Mrd. Euro bzw. 38,2 Prozent des Weiterbildungsfinanzvolumens für die betriebliche Weiterbildung ausgegeben. Die öffentliche Hand und die BA weisen die gleichen absoluten Zahlen wie bei der Berechnung aus, welche sowohl die direkten als auch die indirekten Ausgaben in den Blick nimmt, da für den öffentlichen Sektor keine indirekten Ausgaben vorliegen. Im Jahre 2007 umfasste der private Sektor 88,4 Prozent des gesamten Finanzvolumens für die Weiterbildung in Deutschland, wobei sich der Abstand zum öffentlichen Sektor durch die fehlende Berücksichtigung der indirekten Ausgaben um fünf Prozentpunkte bzw. 5,4 Prozent verringert hat. Der öffentliche Sektor finanzierte im gleichen Jahr nur 11,5 Prozent vom Weiterbildungsfinanzvolumen. Das gesamte Weiterbildungsbudget der Finanziere fällt aufgrund der fehlenden indirekten Ausgabenbestandteile deutlich kleiner aus und beläuft sich nach dieser Kalkulation nun auf 28,0 Mrd. Euro, wodurch sich auch der Anteil am BIP nominal auf 1,15 Prozent und der Anteil pro Kopf der Bevölkerung auf nunmehr 340,30 Euro entsprechend reduziert haben.

Schließlich können bei der Gegenüberstellung der beiden Kalkulationsweisen – Addition von direkten und indirekten Ausgaben vs. direkte Ausgaben – zur Berechnung eines Weiterbildungs Gesamtbudgets drei wichtige Punkte festgehalten werden: Zum Ersten sind bei der alleinigen Berücksichtigung der direkten Ausgaben nicht die Betriebe, sondern die Individuen die größten Finanziere von Weiterbildung in Deutschland. Zum Zweiten verringert die Fokussierung auf die direkten Ausgaben die Position des privaten Sektors als dominierender Finanzierungsbereich, wenn auch nicht so bedeutsam, dass sich die Finanzierungsanteile zwischen privaten und öffentlichen Sektor in nennenswertem Umfang verschieben würden. Zum Dritten reduziert die fehlende Berücksichtigung der indirekten Ausgaben des privaten Sektors das Weiterbildungs Gesamtvolumen in erheblichem Maße, da sich durch die Nichtberücksichtigung der indirekten Kosten das Weiterbildungs Gesamtbudget um 21,1 Mrd. Euro bzw. 42,97 Prozent reduziert.

### **3.4.3 Entwicklungslinien einer Kalkulation**

Die Entwicklungen, die sich auf der Grundlage der Kalkulationen zeigen, werden nachstehend für das Weiterbildungs Gesamtbudget selbst und dessen Anteil am BIP und pro

Kopf der Bevölkerung näher ausgeführt. Hierzu werden die relativen Veränderungen in Prozentpunkten und Prozent und die absoluten Veränderungen in Mrd. Euro und Prozent systematisch beleuchtet, indem die langfristige Dynamik der Zeitreihe durch die Betrachtung

- der Jahre 1996–2007 (12-Jahreszeitraum),
  - der mittelfristigen Veränderung von 2003–2007 (5-Jahreszeitraum) und
  - der kurzfristigen Dynamik der Jahre 2006–2007 (1-Jahreszeitraum)
- analysiert wird.

Die Beschreibung der Dynamiken über die drei unterschiedlichen Zeitspannen mit dem jeweils letzten Jahr als zentralem Bezugsjahr gewährt einen Einblick in die Entwicklung der Zeitreihe, ohne dass alle einzelnen Werte der Zeitreihe miteinander verglichen werden müssten.

Finanzier	Prozentwerte/relativ		Finanzvolumen/absolut	
	Prozentpunkte	Prozent	Mrd. Euro	Prozent
Öffentliche Hände	0,40%	11,76%	0,4	26,67%
Betriebe	1,40%	2,61%	2,8	11,57%
Individuen	12,90%	50,59%	7,3	63,48%
BA	-14,70%	-84,00%	-6,5	-82,28%
Gesamt			3,9	8,63%
in % des BIP nominal	-0,38%	-15,97%		
pro Kopf			45,47 €	8,30%
Quelle: eigene Berechnung. Differenzen durch gerundete Werte				

Tabelle 7: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte und indirekte Ausgaben), langfristige Dynamik von 1996–2007

Die langfristige Betrachtung des Weiterbildungsfinanzbudgets legt offen, dass der absolute Betrag zwar von 45,2 Mrd. Euro auf 49,1 Mrd. Euro, d.h. um 3,9 Mrd. Euro bzw. 8,63 Prozent gestiegen ist, aber der Anteil am BIP zugleich um 0,38 Prozentpunkte bzw. 15,97 Prozent zurückgegangen ist. Dagegen haben sich die Weiterbildungs Gesamtausgaben pro Kopf der Bevölkerung in der Zeit von 1996–2007 um 45,47 Euro bzw. 8,30 Prozent erhöht.

Finanzier	Prozentwerte/relativ		Finanzvolumen/absolut	
	Prozentpunkte	Prozent	Mrd. Euro	Prozent
Öffentliche Hände	-0,50%	-11,63%	-0,1	-5,00%
Betriebe	0,80%	1,48%	2	8,00%
Individuen	7,80%	25,49%	4,7	33,33%
BA	-8,00%	-74,07%	-3,6	-72,00%
Gesamt			3	6,51%
in % des BIP nominal	-0,11%	-4,94%		
pro Kopf			38,27 €	6,90%
Quelle: eigene Berechnung. Differenzen durch gerundete Werte				

Tabelle 8: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte und indirekte Ausgaben), mittelfristige Dynamik von 2003–2007

Die Analyse des Gesamtbudgets für Weiterbildung für die Jahre 2003–2007 zeigt, dass das Weiterbildungsbudget absolut von 46,1 Mrd. Euro auf 49,1 Mrd. Euro, d.h. um 3,0 Mrd. Euro bzw. 6,51 Prozent angewachsen ist, wobei sich der Anteil am BIP um 0,11 Prozentpunkte bzw. 4,94 Prozent verringert hat. Der Anteil pro Kopf der Bevölkerung hat sich hingegen in dieser Zeit um 38,27 Euro bzw. 6,90 Prozent erhöht.

Finanzier	Prozentwerte/relativ		Finanzvolumen/absolut	
	Prozentpunkte	Prozent	Mrd. Euro	Prozent
Öffentliche Hände	-0,70%	-15,56%	-0,1	-5,00%
Betriebe	-4,40%	-7,41%	0,1	0,37%
Individuen	5,20%	15,66%	3,7	24,50%
BA	-0,10%	-3,45%	0,1	7,69%
Gesamt			3,8	8,39%
in % des BIP nominal	0,07%	3,68%		
pro Kopf			45,94 €	8,30%
Quelle: eigene Berechnung. Differenzen durch gerundete Werte				

Tabelle 9: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte und indirekte Ausgaben), kurzfristige Dynamik von 2006–2007

Die kurzfristige Betrachtung des Weiterbildungsfinanzvolumens von 2006–2007 veranschaulicht, dass das Gesamtbudget in absoluten Zahlen von 45,3 Mrd. Euro auf 49,1 Mrd. Euro, d.h. um 3,8 Mrd. Euro bzw. 8,39 Prozent gestiegen ist, wodurch sich

der Anteil am BIP um 0,07 Prozentpunkte bzw. 3,68 Prozent erhöht hat. Auch das Weiterbildungsfinanzvolumen pro Kopf hat in diesem Zeitraum um 45,94 Euro bzw. 8,30 Prozent zugenommen.

Finanzier	Prozentwerte/relativ		Finanzvolumen/absolut	
	Prozentpunkte	Prozent	Mrd. Euro	Prozent
Öffentliche Hände	1,1%	20,0%	0,4	26,7%
Betriebe	3,6%	10,4%	1,1	11,5%
Individuen	19,1%	61,4%	5,5	64,0%
BA	-23,8%	-82,9%	-6,5	-82,3%
Gesamt			0,4	1,45%
in % des BIP nominal	-0,32%	-21,59%		
pro Kopf			3,40 €	1,00%

Quelle: eigene Berechnung. Differenzen durch gerundete Werte

Tabelle 10: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte Ausgaben), langfristige Dynamik von 1996–2007

Die Analyse des gesamten Finanzvolumens für die Weiterbildung zeigt in der langfristigen Betrachtung, dass das Gesamtbudget absolut von 27,6 Mrd. Euro auf 28,0 Mrd. Euro, d.h. um 0,4 Mrd. Euro bzw. 1,45 Prozent gestiegen ist, wohingegen der Anteil am BIP im gleichen Zeitraum um 0,32 Prozentpunkte bzw. 21,59 Prozent geschrumpft ist. Hingegen sind die Weiterbildungsgesamtausgaben pro Kopf der Bevölkerung in der Zeit um 3,40 Euro bzw. 1,00 Prozent gewachsen.

Finanzier	Prozentwerte/relativ		Finanzvolumen/absolut	
	Prozentpunkte	Prozent	Mrd. Euro	Prozent
Öffentliche Hände	-0,8%	-10,8%	-0,1	-5,0%
Betriebe	3,8%	11,0%	1,5	16,3%
Individuen	10,8%	27,4%	3,6	34,3%
BA	-13,8%	-73,8%	-3,6	-72,0%
Gesamt			1,3	4,87%
in % des BIP nominal	-0,08%	-6,36%		
pro Kopf			16,99 €	5,30%

Quelle: eigene Berechnung. Differenzen durch gerundete Werte

Tabelle 11: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte Ausgaben), mittelfristige Dynamik von 2003–2007

Die Beschreibung des Weiterbildungsgesamtbudgets aus einer mittelfristigen Perspektive verweist darauf, dass das Finanzvolumen für Weiterbildung in der Zeit von 2003 auf 2007 von 26,7 Mrd. Euro auf 28,0 Mrd. Euro, d.h. um 1,3 Mrd. Euro bzw. 4,87 Prozent angewachsen ist, obgleich der Anteil am BIP um 0,08 Prozentpunkte bzw. 6,36 Prozent rückläufig ist. Das Finanzvolumen für Weiterbildung pro Kopf der Bevölkerung hat sich in diesem Zeitraum um 16,99 Euro bzw. 5,30 Prozent erhöht.

Finanzier	Prozentwerte/relativ		Finanzvolumen/absolut	
	Prozentpunkte	Prozent	Mrd. Euro	Prozent
Öffentliche Hände	-1,6%	-19,5%	-0,1	-5,0%
Betriebe	-2,9%	-7,1%	0,5	4,9%
Individuen	4,8%	10,6%	2,9	25,9%
BA	-0,4%	-7,5%	0,1	7,7%
Gesamt			3,3	13,36%
in % des BIP nominal	0,09%	8,34%		
pro Kopf			39,69 €	13,20%
Quelle: eigene Berechnung. Differenzen durch gerundete Werte				

Tabelle 12: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte Ausgaben), kurzfristige Dynamik von 2006–2007

Die kurzfristige Betrachtung des Weiterbildungsfinanzbudgets lässt erkennen, dass der absolute Betrag von 24,7 Mrd. Euro auf 28,0 Mrd. Euro, d.h. um 3,3 Mrd. Euro bzw. 13,36 Prozent wie auch der Anteil am BIP in diesem Zeitraum um 0,09 Prozentpunkte bzw. 8,34 Prozent gestiegen ist. Ebenso sind die Weiterbildungsgesamtausgaben pro Kopf der Bevölkerung in der Zeit von 2006–2007 um 39,69 Euro bzw. 13,20 Prozent gewachsen.

Schließlich können nachstehende Punkte bei der Entwicklung des Weiterbildungsgesamtbudgets absolut wie auch als Anteil am BIP nominal als besonders bedeutsam zusammengefasst werden: Bei der Betrachtung des Finanzvolumens insgesamt nach direkten und indirekten Ausgaben wechseln sich steigende und fallende Perioden ab, wobei der Tiefststand in dem betrachteten Zeitraum in dem Jahr 2001 und der Höchststand in dem aktuell verfügbarsten Jahr 2007 liegt. Zuletzt gab es einen erheblichen Anstieg des Weiterbildungsgesamtbudgets, was insbesondere auf die starke Erhöhung des verwendeten Preisindex (Preiseffekt) zurückzuführen ist. Besorgniserregend ist, dass der Anteil des Weiterbildungsfinanzvolumens nach direkten und indirekten Ausgaben am BIP nominal im Zeitverlauf eine stabile und stetige rückläufige Entwicklung zeigt, die nur im letzten Jahr durch den ungewöhnlich deutlichen Anstieg des Gesamtbudgets von

2006 auf 2007 durchbrochen worden ist. Bei der Analyse des Weiterbildungsgesamtbudgets nach direkten Ausgaben wird ersichtlich, dass die Entwicklung des Finanzvolumens absolut und als Anteil am BIP nominal erkennbar gleichförmiger verlaufen ist. So zeigt das Weiterbildungsbudget nach diesem Rechenverfahren seit dem Ende der 1990er Jahre bis zur Mitte des neuen Jahrtausends eine z.T. stark fallende Tendenz, die ähnlich dem Verlauf des Weiterbildungsbudgets nach direkten und indirekten Ausgaben im letzten Jahr deutlich umschlägt, da von 2006 auf 2007 ein erheblicher Zuwachs des Finanzvolumens zu verzeichnen ist. Bemerkenswert ist, dass auch für den Anteil des Finanzvolumens am BIP nominal im Zeitverlauf eine stetige rückläufige Entwicklung dokumentiert werden kann, die jedoch wieder für das letzte Jahr 2007 eine leichte Umkehrung der Tendenz erkennen lässt.

### 3.5 Zusammenfassung

Die Darstellung der bestehenden Finanzierungsstrukturen in der Weiterbildung in Deutschland hat eine Reihe von Erkenntnissen hervorgebracht. So ist deutlich geworden, dass die Finanzierungsstruktur grundsätzlich im Spannungsverhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit steht, die als Leitziele sowohl zur Beurteilung bestehender als auch zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit alternativer Finanzierungsmodelle herangezogen werden (müssen). Außerdem kann festgehalten werden, dass die Weiterbildungsfinanzierung mit dem Staat, der BA, den Individuen und den Betrieben durch vier zentrale Finanzierungssegmente geprägt ist, denen die vielschichtigen Finanzierungsaktivitäten in Deutschland zugeordnet werden können, wobei die vier Finanziers jeweils sehr spezifische Finanzierungsmodalitäten zeigen. Darüber hinaus kann konstatiert werden, dass in Deutschland eine Mischfinanzierung dominierend ist. Weiterhin kann gesagt werden, dass das empirische Wissen über die Finanzierungs-, Ausgaben- und Kostenstrukturen unzureichend ist, was vor dem Hintergrund des Bedeutungszuwachses der Weiterbildung als Eckpfeiler eines Systems Lebenslangen Lernens nicht zufriedenstellen kann, weil offenkundig ist, dass eine effiziente und effektive sowie gerechte Ressourcensteuerung auf eine valide Datengrundlage angewiesen ist. Ferner ist vor diesem Hintergrund erkennbar, dass das Weiterbildungsgesamtbudget in Deutschland faktisch unbekannt ist, da nur in größeren Intervallen Erhebungen im privaten Sektor, bei dem die Erfassung der individuellen Weiterbildungskosten ein besonderes Problem darstellt, durchgeführt werden.

Auch wenn die Kalkulation eines Weiterbildungsfinanzvolumens mit einigen methodisch-empirischen Problemen behaftet ist, so erlaubt es eine solche Berechnung dennoch, ein Bild von der möglichen Höhe wie auch Struktur des Weiterbildungsgesamtbudgets zu gewinnen. Danach hat die Kalkulation der Anteile der Finanziers



an dem Weiterbildungsgesamtbudget gezeigt, dass die Weiterbildung zum ganz überwiegenden Teil durch den privaten Sektor, d.h. durch die Individuen und die Betriebe finanziert wird. Ebenso ist ersichtlich geworden, dass der öffentliche Sektor auch bei einem Weiterbildungsbudget, das nur auf die direkten Ausgaben abstellt, um den privaten Sektor durch die Einbindung von indirekten Ausgaben nicht zu begünstigen, in den letzten Jahren nur wenig mehr als zehn Prozent des gesamten Weiterbildungsfinanzvolumens bereitgestellt hat.

Letztlich gilt es darauf hinzuweisen, dass das Weiterbildungsgesamtbudget am BIP nominal sowohl in der Kalkulation mit direkten und indirekten Ausgaben als auch in der Berechnung nur mit direkten Ausgaben in dem untersuchten Zeitraum jeweils stetig sinkende Anteilswerte erkennen lässt, wobei für beide Weiterbildungsbudgets in dem letzten Jahr 2007 eine geringfügige Umkehrung dieser Abwärtsbewegung ausgemacht werden kann.

→ **ZUR REFLEXION** ←

1. Welche Herausforderungen ergeben sich bei der Begründung von Leitziele für die Weiterbildungsfinanzierung?
2. Welche Weiterbildungsstudien geben in welchen Zyklen über die betrieblichen Weiterbildungskosten Auskunft? Welche Probleme stellen sich in diesem Zusammenhang?
3. Welche Finanzierungswege können bei der öffentlichen und öffentlich-geförderten Weiterbildung ausgemacht werden?
4. Welche analytischen Zugriffsweisen können bei den Ertragsaspekten der SGB III-geförderten Weiterbildung voneinander unterschieden werden? Warum sind die Ergebnisse der Studien oftmals widersprüchlich?
5. Welche Entwicklungen zeigen sich bei dem kalkulierten Gesamtbudget für Weiterbildung?

## 4. Reformvorschläge zu den bestehenden Finanzierungsstrukturen in der Weiterbildung

In diesem Kapitel werden Reformvorschläge zu bestehenden Finanzierungsstrukturen erörtert, wobei zunächst die theoretischen Modelle und im Anschluss die konkreten Reformvorschläge für die jeweiligen Finanzierungssegmente in der Weiterbildung diskutiert werden. Sodann werden Reforminitiativen aus der EU und ihre Relevanz für die deutsche Weiterbildungsfinanzierung skizziert.

### 4.1 Reformvorschläge vor dem Hintergrund von Problemlagen und Handlungslogiken

Die bestehende Weiterbildungsfinanzierung ist in den zurückliegenden Jahren von unterschiedlicher Seite vielfach kritisiert worden. Auffällig ist, dass neben Argumenten, die eher die Qualität der Lerngelegenheiten berühren, immer wieder auch Kritik an der Quantität der angebotenen und nachgefragten Weiterbildung geübt wurde. Hierbei wurde insbesondere moniert, dass die existierenden Finanzierungsstrukturen von Weiterbildung „nicht haben verhindern können, dass bestimmte Personengruppen von der Teilnahme an Weiterbildung fast ausgeschlossen, zumindest deutlich unterrepräsentiert sind“ (Expertenkommission 2002, S. 121).

Vor diesem Hintergrund sind in den letzten Jahren von Gremien, Gutachtern und Expertengruppen (vgl. Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung 1998; Heinrich-Böll-Stiftung 2002; Expertenkommission 2004; Nagel/Jaich 2004; Faulstich/Bayer 2005; Institut der Deutschen Wirtschaft 2006; BMBF 2008c) z.T. sehr unterschiedliche Reformvorschläge unterbreitet worden. Gemeinsam ist diesen Empfehlungen zumeist, dass sie darauf abzielen, die existierenden Strukturen der Weiterbildungsfinanzierung so zu modifizieren, dass diese besser als zuvor in der Lage sind, sowohl quantitativ ausreichende als auch qualitativ gehaltvolle Lerngelegenheiten i.d.R. für alle erwachsenen Lernenden in Deutschland bereitzustellen.

Gleichzeitig ist es in diesem Kontext wichtig, in pointierter Weise auf einige grundlegende Aspekte hinzuweisen, deren Kenntnis sowohl für die Einschätzung der Problemlagen und Handlungslogiken als auch im Hinblick auf die vorgetragenen Reformvorschläge bedeutsam ist.

In diesem Zusammenhang gilt es festzuhalten, dass die weit verbreitete Erwartung, dass Weiterbildung gegen die im Schul-, Ausbildungs- und Hochschulsystem wirkende Ungleichheit kompensatorisch wirken könne, als empirisch widerlegt gelten muss (vgl.

Expertenkommission 2002, S. 69ff.). Stattdessen ist zu konstatieren, dass die Weiterbildung und die zugrunde liegenden Finanzierungsstrukturen die (in erster Linie herkunftsbezogenen) Ungleichheiten fortschreiben und sogar verfestigen (vgl. Ehmann 2003, S. 107f.; Weiß 2006b, S. 235). Angesichts des steigenden Qualifizierungsbedarfs ist daher zu befürchten, dass das Ausmaß der sozialen Exklusion (vgl. Allmendinger/Ebner/Nikolai 2009, S. 54ff.; DIE 2008, S. 23ff.) in Zukunft zunehmen wird, sofern die bestehenden Angebots-, Nachfrage- und Finanzierungsstrukturen unverändert fortbestehen (vgl. Expertenkommission 2002, S. 121; Hummelsheim 2004, S. 18).

Außerdem wird unterstellt, dass die einzelnen Finanzierungssegmente in der Weiterbildungsrealität ihrer eigenen spezifischen Handlungs- und Anreizlogik folgen, welche sich aus den historisch gewachsenen Finanzierungsmodalitäten entwickelt haben (vgl. Expertenkommission 2002, S. 98ff.). Dies gilt es zu beachten, wenn Reformvorschläge Erfolg versprechend sein sollen.

Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, dass oftmals der Lösungsvorschlag der einen gesellschaftlichen Gruppe gerade das Problem der anderen gesellschaftlichen Gruppe darstellen kann: Ein anschauliches Beispiel hierfür mag die Forderung der Fondsfinanzierung im Bereich der beruflichen Weiterbildung sein, die von den Gewerkschaften immer wieder vehement gefordert und als Lösung vorhandener Problemlagen vorgeschlagen wird (vgl. Bayer/Heimann 2005, S. 182ff.), die von den Arbeitgeberverbänden aber schon sehr früh entschieden abgelehnt worden ist (vgl. Paulik/Woortmann 1990, S. 48). Vorschläge und Empfehlungen sind nicht frei von akteurspezifischen Interessen, sodass bei jedem konkreten alternativen Finanzierungsentwurf immer genau zu prüfen ist, wie die Balance von Effizienz und Gerechtigkeit als Leitziel der Weiterbildungsfinanzierung angestrebt werden soll.

Ferner wird hier davon ausgegangen, dass es für Reformvorschläge hilfreich ist, wenn sie an bestehende Strukturen anknüpfen, weil dies die Wahrscheinlichkeit des politischen Widerstandes verkleinert und die Hoffnung auf politische Mehrheiten vergrößert (vgl. Expertenkommission 2004, S. 205). Hervorzuheben ist hierbei, dass es die heterogene Weiterbildungslandschaft, die geringe Regeldichte und die Vielfalt an Akteuren und spezifischen Interessen grundsätzlich schwierig machen, dass ein Reformvorschlag bei allen politischen Akteuren auf Zustimmung stößt.

Weiterhin wird zugrunde gelegt, dass einiges dafür spricht, dass in Deutschland trotz des eingeschränkten empirischen Wissens über die Finanzierungs-, Ausgaben- und Kosten- wie Ertragseffekte nicht von einem Diagnoseproblem, sondern eher von einem Umsetzungs- und Implementierungsproblem gesprochen werden muss, wenn es darum geht, Reformvorschläge in die Weiterbildungslandschaft hineinzutragen (vgl. Schrader 2008, S. 387).

Überdies ist auf Notwendigkeit hinzuweisen, dass in Zukunft von ausnahmslos allen Akteuren ein erhöhter Ressourceneinsatz für Weiterbildung verlangt wird (vgl.

Expertenkommission 2004, S. 205). Dabei hat sich gezeigt, dass sich eine Mischfinanzierung (Ko-Finanzierung) als zweckmäßigste Finanzierungsstruktur von Weiterbildung erweist (vgl. OECD 2003), da sich auf diesem Wege am besten sicherstellen lässt, dass es zu keiner gesellschaftlich unzureichenden Versorgung (Unterinvestitionsgefahr) mit Weiterbildung kommt (vgl. Bosch 2004, S. 7). Damit einher geht die Vorstellung, dass auch die Individuen in angemessener Weise an der Weiterbildungsfinanzierung beteiligt werden müssen, obgleich evident ist, dass einkommensschwache Individuen nicht aufgrund ihrer mangelnden ökonomischen Finanzkraft von Weiterbildung (vgl. Arens/Quinke 2003, S. 237ff.) ausgegrenzt werden dürfen.

Schließlich sind noch die wichtigsten konträren Positionen zu erwähnen, entlang derer sich die Reformüberlegungen ausrichten müssen (vgl. Weiß 2006b, S. 244ff.): Dies sind die gegensätzlichen Reformoptionen von

- Zentralisierung vs. Regionalisierung,
- Angebotsorientierung vs. Nachfrageorientierung,
- Regulierung vs. Deregulierung sowie
- kollektive Finanzierung vs. individuelle Finanzierung.

## 4.2 Theoretische Finanzierungsalternativen und Ressourcen

### 4.2.1 Finanzierungsalternativen mit Rückgriff auf institutionelle Ressourcen

Es wird unterstellt, dass die institutionellen Ressourcen, verstanden als standardisierte Verhaltensregelungen (vgl. Frey 1990; North 1992; Williamson 1990), eine wichtige, aber bisher noch weitgehend unterschätzte spezifische Steuerungswirkung auf die Weiterbildungsinvestitionen ausüben. Dabei ist festzuhalten, dass die existierenden institutionellen Arrangements sowohl fördernde als auch hemmende Effekte nach sich ziehen können.

Hinsichtlich der positiven Weiterbildungseffekte von institutionellen Ressourcen kann auf die Qualitäts- und Sicherheitsstandards in den betrieblichen Produktionsprozessen verwiesen werden, da durch die Steigerung der Qualitäts- und Sicherheitsstandards vielfach auch eine Erhöhung der Kompetenzniveaus notwendig wird, um die Standards in qualitativ angemessener Weise umsetzen zu können. Ebenso können Ausschreibungs- und Vergabeverfahren wie auch Produkthaftungsnormen zu einem spezifischen betrieblichen Qualifikationsbedarf führen (vgl. Expertenkommission 2002, S. 124). Außerdem stimuliert eine lernförderliche Arbeitsumgebung das Weiterlernen, wobei dieser Ansatz insbesondere im Hinblick auf die Erhöhung der Lernmotivation als besonders leistungsfähig angesehen wird. Darüber hinaus wird auch dem Kündigungsschutz (vgl. OECD 1999, S. 68) mit seiner Gestaltung von Rekrutierungs- und Entlassungsprozessen eine positive Anreizwirkung auf die betriebliche Weiterbildung zugeschrieben, weil sich empirisch wiederholt gezeigt hat, dass stabile Beschäftigungsverhältnisse als Voraussetzung von betrieblicher Innovation angesehen werden (vgl. O'Mahoney/Wagner 1994; Bishop 1996). Weiterhin kommt der Zertifizierung von *nichtformal* und *informell* erworbenen Kompetenzen (z.B. über Weiterbildungspässe) eine wichtige Bedeutung zu, weil hierdurch u.a. die Dokumentation und Sichtbarmachung der Kompetenzen für den Lerner und die Verbesserung der Personalentwicklung für die Betriebe möglich wird (vgl. Expertenkommission 2004, S. 295f.). Schließlich ist evident, dass eine leistungsfähige Informations- und Beratungsinfrastruktur (vgl. Faulstich/Bayer 2006) eine bedeutsame institutionelle Ressource darstellt, da dadurch sowohl die Transparenz der Bildungsangebote als auch die individuelle Bildungsberatung als Voraussetzung von eigenverantwortlichen und zielführenden Weiterbildungsentscheidungen deutlich verbessert werden (vgl. BMBF 2008b, S. 22ff.).

Gleichzeitig darf nicht der Blick darauf verstellt werden, dass neben den positiven auch hemmende Weiterbildungseffekte in der Arbeits- und privaten Lebenswelt ausgemacht werden können. So treten diese Hemmnisse beispielsweise in der Arbeitswelt auf, wenn Betriebe bestimmte Arbeitsbereiche kostengünstig auslagern, weil hierdurch auch

Lerngelegenheiten aus dem Mutterunternehmen abgegeben werden. Weiterhin erweist es sich als lerndämpfend, wenn Betriebe ihre Arbeits- und Personalstruktur so segmentieren, dass neben einer Kernbelegschaft mit betrieblichen Lernmöglichkeiten auch eine Randbelegschaft ohne betriebliche Lernangebote entsteht (vgl. Expertenkommission 2002, S. 125). Daneben begrenzen auch die betrieblichen Produktionsphilosophien der Just-in-Time-Produktion und der Null-Fehler-Toleranz die Lernmöglichkeiten der Belegschaft, weil im ersten Fall die Arbeitsverdichtung mögliche Lernzeiten am Arbeitsplatz verringert und im zweiten Fall das Lernen aus Fehlern reduziert wird (vgl. ebd.). Schließlich sind z.B. mit der Betreuung von Kindern und der Pflege von Bedürftigen spezifische institutionelle Hemmnisse im Bereich der privaten Lebenswelt vorhanden, die es in erster Linie Frauen mit Erziehungs- und Pflegeaufgaben deutlich erschweren, an Weiterbildung teilzunehmen (vgl. Schröder/Schiel/Aust 2004, S. 52ff.).

Insgesamt kann konstatiert werden, dass Anreizsysteme zur Lösung oder Dämpfung der Finanzierungsprobleme von Weiterbildung nicht auf eine Neuausrichtung von monetären Ressourcen reduziert werden dürfen, sondern dass diese vielmehr durch eine Reihe von institutionellen Rahmenbedingungen flankiert werden müssen, wenn erfolgreiche und nachhaltige Anreize für ein vermehrtes Weiterbildungsengagement in Deutschland entstehen sollen (vgl. Expertenkommission 2004, S. 289).

#### **4.2.2 Finanzierungsalternativen mit Rückgriff auf Zeitressourcen**

Der Organisation von Zeitressourcen, d.h. von Arbeitszeit, Lernzeit und Freizeit kommt eine zunehmend wichtiger werdende Rolle bei der Finanzierung von Weiterbildung zu. Hierbei sind die zeitliche Struktur des Angebots wie auch die zur Verfügung stehenden Zeitressourcen der Nachfrager in den Blick zu nehmen.

Der Aspekt der zeitlichen Struktur des Weiterbildungsangebots fokussiert darauf, dass die zeitliche Lage der Weiterbildung eine wichtige Bedingung der Weiterbildungsteilnahme darstellt (vgl. Faulstich 2002), da hierdurch die indirekten Kosten (Opportunitätskosten) der Lernzeit in besonderer Weise nachhaltig beeinflusst werden:

- Die Individuen werden durch Lernen in der Freizeit mit indirekten Kosten, d.h. dem Wert der entgangenen Freizeit, belastet.
- Dagegen werden bei einem Lernen während der Arbeitszeit den Betrieben die indirekten Kosten, d.h. der Wert des Arbeitszeit- bzw. Produktionsausfalls auferlegt (vgl. Expertenkommission 2002, S. 126).
- Ergänzt werden muss, dass neben den – auch von der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ erwähnten – eher auf formalisierte Weiterbildungen ausgerichteten zwei Zeitvarianten „Lernen in der Freizeit“ und „Lernen in der Arbeitszeit“ mit „Lernen im Arbeitsprozess“ noch eine dritte Zeitvariante existiert.

Bei letzterer findet Lernen und Arbeiten im Arbeitsprozess gleichzeitig (Uno-Actu-Prinzip) statt, sodass in diesem Fall weder für Individuen noch Betriebe indirekte Kosten anfallen.

Der dritte Punkt verweist noch einmal nachdrücklich auf die Bedeutung der Lernträchtigkeit von Arbeitsplätzen und -prozessen (vgl. Bosch 2001, S. 32). Anzufügen ist noch, dass Einrichtungen vor diesem Hintergrund dazu aufgefordert sind, ihre Weiterbildungsangebote für die Teilnehmenden zeitlich stärker zu flexibilisieren, damit die Weiterbildungsnachfrager ihre indirekten Kosten begrenzen können (vgl. Expertenkommission 2004, S. 297). Dieser Punkt hebt nochmals beispielhaft auf die Situation von Frauen mit Erziehungs- und Pflegeaufgaben ab, da dieser Personenkreis zeitlich selbst kaum flexibel sein kann.

Der Aspekt eines vermehrten zeitlichen Ressourceneinsatzes der Nachfrager bzw. Individuen für Weiterbildung wie auch die Notwendigkeit zur Stärkung der Ressource Zeit hat die Diskussion um Lernzeitkonten nachhaltig belebt (vgl. Dobischat/Seifert 2001; Dobischat/Seifert/Ahlene 2003). Die Grundidee des Lernzeitkontos ist es, Zeitelemente aus verschiedenen Quellen auf einem Konto anzusparen. Die wesentlichen Zeitquellen sind hierbei die Zeitguthaben von Arbeitszeitkonten und Weiterbildungsansprüche, die sich aus gesetzlichen Ansprüchen im Rahmen der Freistellungsgesetze der Länder (Bildungsurlaub), tarifvertraglichen Regelungen sowie betrieblichen Vereinbarungen ergeben (vgl. Dobischat/Seifert 2005, S. 43). Theoretisch können die Lernzeitkonten sehr variantenreich konzipiert werden, wobei für die konkrete Ausgestaltung der Konten insbesondere drei Fragen zu beantworten sind.

Welche Quellen sollen das Lernzeitkonto füllen? Hier ist zu berücksichtigen, dass sich Zeitelemente aus betrieblichen Vereinbarungen und den Freistellungsgesetzen der Länder beispielsweise hinsichtlich der Bildungsinteressen deutlich voneinander unterscheiden (vgl. Heidemann 2008, S. 4): Ebenso ist hiermit die Frage verbunden, welche Akteure oder Finanziers in welcher Weise auf das Konto einzahlen können.

Wer hat die Verfügungsrechte über die kumulierten Ansprüche? Bei diesem Punkt geht es um die Frage, ob der Arbeitnehmer eigenverantwortlich oder nur nach Zuweisung durch den Arbeitgeber über das Konto verfügen kann (vgl. ebd., S. 3). Auch die Fragen nach der Übertragbarkeit von kumulierter Lernzeit nach einem Arbeitsplatzwechsel auf andere Betriebe wie auch der Aspekt des Insolvenzschutzes von Lernzeitkonten sind hiervon berührt (vgl. Expertenkommission 2004, S. 262f.).

Welche Weiterbildungen sollen mit den Lernzeitanträgen finanziert werden? Hier ist zu klären, ob die angesparten Zeitguthaben für allgemeine, berufliche oder betriebliche Weiterbildung verwendet werden können (vgl. Expertenkommission 2002, S. 127).

Dieser Aspekt ist eng mit der Frage nach den Verfügungsrechten verbunden, da entschieden werden muss, ob die Entnahme letztlich unter der Maßgabe der Wünsche des Arbeitnehmers oder des Betriebes erfolgen soll. Konzeptionell sind die Lernzeitkonten in ihrer spezifischen Ausgestaltung grundsätzlich an unterschiedliche Anreiz- und Finanzierungsmodelle, wie z.B. das Bildungssparen und Bildungsgutscheine (vgl. Heidemann/Sehrbrock 2007) sowie Fondsmodelle der Weiterbildung (vgl. Seifert 2008, S. 75), anschlussfähig. Empirisch ist interessant, dass die Lernzeitkontenmodelle trotz ihrer vielfachen Empfehlung als zusätzliches Instrument zur Steigerung von beruflicher Weiterbildung (vgl. Expertenkommission 2004, S. 262; Koalitionsvertrag 2005, S. 44; Heidemann/Sehrbrock 2007, S. 10; BMBF 2008c, S. 13) in der betrieblichen Praxis bisher kaum verbreitet sind (vgl. Heidemann 2008, S. 14; Seifert 2008, S. 75).

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Lernzeitkonten ein interessantes und jüngeres institutionelles Anreizinstrument zur Stimulierung von beruflicher Weiterbildung darstellen. Die Verbreitung der Lernzeitkonten bedarf sicherlich noch einiger Überzeugungsarbeit auf individueller, betrieblicher und tarifpolitischer Ebene wie auch die Fragen der Übertragbarkeit auf andere Betriebe und die des Insolvenzschutzes befriedigend beantwortet werden müssen. Ergänzt werden muss, dass betriebliche Lernzeitkonten nur bei abhängigen Erwerbstätigen die institutionelle Grundlage für eine erhöhte Weiterbildungsteilnahme legen können, da das Anreizinstrument bei Arbeitslosen, Selbständigen, Freiberuflern und anderen nicht abhängig Beschäftigten (vgl. Expertenkommission 2002, S. 127) nicht wirksam werden kann.

### **4.2.3 Finanzierungsalternativen mit Rückgriff auf monetäre Ressourcen**

Es wird hier davon ausgegangen, dass losgelöst von der ohne Zweifel vorhandenen Relevanz der institutionellen und zeitlichen Ressourcen die Verfügbarkeit über monetäre Ressourcen als zentrale Herausforderung der Weiterbildungsinvestitionen anzusehen ist. Nachstehend werden die Modelle

- Individuelle Selbstfinanzierung,
- Bildungskonten,
- Einzelbetriebliche Finanzierung,
- Bildungsfonds,
- Staatliche Finanzierung und
- Bildungsgutscheine

in ihren Grundaussagen vorgestellt.



Die Auswahl begründet sich dadurch, dass diese sechs Theoriemodelle sowohl als entscheidende Finanzierungsalternativen in den letzten dreißig Jahren verstärkt diskutiert (vgl. Kuhlenkamp/Schütze 1982; Levin/Schütze 1983; Timmermann 1996; Expertenkommission 2002) als auch im Ausland schon ganz oder teilweise praktisch umgesetzt worden sind (vgl. Dohmen/Cleuvers 2003; Expertenkommission 2004; BMBF 2005; Dohmen 2007).

### **Individuelle Selbstfinanzierung**

Die individuelle Selbstfinanzierung von Weiterbildung sieht vor, dass die Individuen ihre Weiterbildungsaktivitäten aus den eigenen Finanzmitteln finanzieren, wobei die liquiden Mittel aus dem vergangenen (Bildungssparen), laufenden (Erwerbsarbeit) oder auch zukünftigen (Darlehen) Einkommen kommen können (vgl. Bergner 1988, S. 284ff.). Auf der Grundlage des Äquivalenzprinzips geht dieses Modell davon aus, dass die Individuen entsprechend der *Logik des Prinzips* die Weiterbildungskosten selbst tätigen müssen, da ihnen auch die Erträge und Nutzen der Weiterbildung vollständig zukommen (vgl. Timmermann 1996, S. 210). Auch wird unterstellt, dass Weiterbildungsangebote und -nachfrage über das Marktprinzip, d.h. über eine freie Preisbildung gesteuert werden (vgl. Expertenkommission 2002, S. 128). Darüber hinaus wird zugrunde gelegt, dass die Individuen umfassend über die Weiterbildungsangebote informiert sind und rationale Entscheidungen hinsichtlich ihres eigenen Weiterbildungsbedarfes treffen. Weiterhin wird erwartet, dass die Individuen bei einem unzureichenden Einkommen entweder bereits früh für ein späteres Weiterlernen eigene Finanzmittel ansparen oder auf Darlehen zurückgreifen, wobei die Darlehen wegen des fehlenden privaten Kapitalmarkts aufgrund des hohen Investitionsrisikos und fehlender Risikoabsicherung (vgl. Dohmen 2003, S. 13f.) über staatliche Darlehensprogramme geleistet werden müssen. Das Äquivalenzprinzip sieht keine Förderung des Bildungssparens und eine marktübliche Verzinsung und Tilgung des Darlehens vor. Das *Leistungsfähigkeitsprinzip*, welches als konkurrierendes Leitziel die unterschiedliche ökonomische Ausgangssituation der privaten Haushalte berücksichtigt, hebt dagegen bei Unterschreitung von bestimmten Einkommensgrenzen auf einen öffentlich geförderten Sparvorgang ab und favorisiert überdies einen öffentlich subventionierten, d.h. unter dem Marktzins befindlichen Zinssatz für das Darlehen, welches auch mit attraktiven Tilgungsmodalitäten versehen werden kann (vgl. Timmermann 2000, S. 284). Schließlich sind dem Leistungsfähigkeitsprinzip zufolge bei der öffentlichen Förderung auch Koppelungen mit Zuschüssen und/oder Stipendien denkbar, um einkommensschwachen Personen die Beteiligung an Weiterbildung zu ermöglichen.

Gegen die individuelle Selbstfinanzierung, insbesondere als grundlegendes Finanzierungsmodell von Weiterbildung, werden verschiedene Kritikpunkte vorgebracht: So gibt der empirisch vielfach bestätigte Befund Anlass zur Sorge, dass die ungleiche Verteilung der Einkommen, Vermögen, Spar- und Zahlungsbereitschaften und deren positive Kor-

relation mit dem Bildungsniveau dazu führt (vgl. Arens/Quinke 2003, S. 237ff.), dass einkommensschwache und geringqualifizierte private Haushalte nicht oder in einem zu geringen Umfang an (formaler) Weiterbildung partizipieren (vgl. Expertenkommission 2004, S. 153ff.). Außerdem wird ein Abschreckungseffekt bei den einkommensschwachen Haushalten befürchtet, welche nicht gewillt sind, sich in größerem Umfang und über einen längeren Zeithorizont hinweg für Weiterbildung zu verschulden (vgl. Timmermann 2000, S. 284). Weiterhin wird dem Selbstfinanzierungsmodell entgegengehalten, dass die Individuen nicht in dem behaupteten Maße rational handeln könnten, weil die Weiterbildungslandschaft mit ihrer pluralen Struktur und Marktförmigkeit bei einer weitgehend fehlenden unabhängigen Informations- und Beratungsstruktur die notwendige Informiertheit der privaten Haushalte über das Weiterbildungsgeschehen nicht ermöglichen würde. Überdies wird von den Kritikern eingewendet, dass die vollständige Internalisierung der Erträge und Nutzen von individueller Weiterbildung nicht in dem von dem Äquivalenzprinzip unterstellten Umfang stattfindet, weswegen auch die wertgleiche Beteiligung an der Finanzierung der Weiterbildungskosten unzulässig wäre. Schließlich wird einer weitreichenden individuellen Weiterbildungsfinanzierung entgegen gehalten, dass die Individuen bereits in hohem Umfang Zeit und Geld in die Weiterbildung lenken sowie nach Abschluss aller Refinanzierungsoptionen mit einiger Plausibilität letztlich auch die Kostenlast der Weiterbildung tragen (vgl. Expertenkommission 2002, S. 117; DIE 2008, S. 106f.).

### **Bildungskonten**

Die Bildungskonten als Finanzierungsinstrument für Weiterbildung sind in ihrer Grundüberlegung dadurch gekennzeichnet, dass auf einem Konto eine i.d.R. periodische Einzahlung vorgenommen wird, die später für Weiterbildungszwecke wieder aufgelöst werden soll. Hervorzuheben ist, dass diese Grundkonzeption sehr vielfältig ausdifferenziert werden kann (vgl. Nagel/Jaich 2004, S. 255ff.). So können die Bildungskonten sowohl in einer *kollektiven* als auch *individuellen* Variante vorliegen. Im Falle der kollektiven Bildungskontenvariante findet keine eindeutige Zuordnung von Einzahlungen und Entnahmeansprüchen in Höhe der getätigten Einzahlungen statt. Im Falle der individuellen Bildungskontenvariante wird dagegen eine genaue Zuweisung von Entnahmeansprüchen vorgenommen. Die bildungsökonomische Diskussion über Bildungskonten hebt in erster Linie auf die individuellen Bildungskonten ab. Hierbei können sowohl Guthaben (Haben) als auch Verbindlichkeiten (Soll) in verschiedenen Verrechnungseinheiten ausgewiesen werden. Zum Ersten können individuelle monetäre Bildungskonten vorliegen, bei denen „die Verrechnung von Einzahlungen, Entnahmen, Guthaben und Verbindlichkeiten in Geldeinheiten“ (Hummelsheim/Jaich/Timmermann 2003, S. 20) erfolgt, wodurch individuelle Bildungskonten- und Bildungssparmodelle zusammenfallen. Zum Zweiten können Bildungskonten als individuelle Lernzeitkonten konzipiert werden, bei

denen die Buchung in Zeiteinheiten vollzogen wird. Zum Dritten können auch individuelle Ansprüche auf Bildungskonten verbucht werden, bei denen die Verrechnung in Nutzungsrechte vollzogen wird. Die Bildungskonten können hinsichtlich der Einzahlungen durch die Individuen allein, aber auch zusätzlich durch den Arbeitgeber und den Staat aufgefüllt werden, wobei allerdings die staatliche Unterstützung üblicherweise nur dann gewährt wird, wenn auch individuelle Einzahlungen auf dem Bildungskonto eingehen. In Bezug auf die Verwendung der Entnahmen ist eine Finanzierung des Weiterbildungsangebots und/oder die Finanzierung des Lebensunterhalts denkbar (vgl. Expertenkommission 2002, S. 129). Losgelöst von der genauen Ausgestaltung verbindet die unterschiedlichen individuellen Bildungskontenmodelle, dass sie an der Nachfrageseite ansetzen, weswegen die individuellen Bildungskonten als nachfrageorientierte Weiterbildungsfinanzierung charakterisiert werden (vgl. Jaich 2004, S. 14).

Die Bildungskonten haben trotz ihrer grundsätzlichen Attraktivität (vgl. Hummelsheim/Jaich/Timmermann 2003, S. 20f.) auch eine Reihe von kritischen Einwänden auf sich gezogen. So wird vorgebracht, dass mit einer umfassenden Einführung von Bildungskonten die Gefahr besteht, dass einkommensschwache private Haushalte nicht in ausreichendem Maße für die eigene Weiterbildung auf die Bildungskonten einzahlen werden, wodurch diese gesellschaftliche Gruppe in einer nach unten gerichteten Spirale von Weiterbildung ausgeschlossen werden würde (vgl. Expertenkommission 2004, S. 252). Auch wird den Bildungskontenmodellen entgegengebracht, dass die Individuen aufgrund der in der Weiterbildung vorhandenen unzureichenden Informationen hinsichtlich ihrer eigenen Weiterbildung suboptimale Investitionsentscheidungen treffen, welche letztlich für die Individuen selbst wie auch für die Weiterbildung anbietenden Einrichtungen zu einem gesamtgesellschaftlich nicht wünschenswerten Zustand führen kann. Ebenso wird angemerkt, dass mit einigem Recht erwartet werden muss, dass die angesparten Finanzmittel – dies gilt umso mehr, wenn der Einzahlungsbeginn auf das Bildungskonto biographisch erst spät beginnt und eine öffentliche Förderung im nennenswerten Umfang fehlt – nur gering bleiben, weswegen dann auch nur kürzere und/oder weniger kostenintensive Weiterbildungsangebote von den Individuen nachgefragt werden könnten (vgl. Jaich 2004, S. 23f.). Weiterhin ist die Einführung von flächendeckenden Bildungskontenmodellen mit der Klärung von weitreichenden Detailfragen verbunden, die jeweils spezifische Sparanreize nach sich ziehen. So ist beispielsweise zu klären, ob bei Rentenantritt das Bildungssparkonto zur Aufstockung der Rentenbezüge verwendet werden darf, was dazu führen könnte, dass die Bildungssparmodelle gleichsam zu Rentensparmodellen umfunktioniert werden. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass der Bildungssparvorgang bisher in Deutschland noch keine Tradition hat und überdies mit anderen Sparvorgängen, z.B. für den privaten Konsum, aber auch im Hinblick auf andere Vorsorgeinitiativen wie die Alters- und Gesundheitsvorsorge in Konkurrenz steht. Der Kritik zufolge müsste

daher die Einführung von Bildungssparmodellen gegenüber anderen Sparformen in vielfältiger und für die Individuen merklicher Weise privilegiert werden (vgl. Dohmen/de Hesse/Himpele 2007).

### Einzelbetriebliche Finanzierung

Das Finanzierungsmodell der einzelbetrieblichen Finanzierung stellt darauf ab, dass der einzelbetriebliche Allokationsmechanismus die vorherrschende Finanzierungsweise von Weiterbildung darstellt. Der Ansatz geht davon aus, dass die Weiterbildungsfinanzierung über die Betriebe in besonderer Weise geeignet ist, die Versorgung von Weiterbildung für die Betriebe, aber auch für die Individuen und die Gesellschaft sicherzustellen. Diese Leistungsfähigkeitsannahme der einzelbetrieblichen Finanzierung ist nicht unwidersprochen geblieben (vgl. Timmermann 2000, S. 289ff.). So ist es eine naheliegende Überlegung, dass die einzelbetriebliche Finanzierung dazu führt, dass Weiterbildung nur noch unter Effizienzgesichtspunkten durchgeführt wird. Hierdurch wird die Weiterbildung auf firmenspezifische Weiterbildung verkürzt, was letztlich eine gesellschaftlich unzureichende Bereitstellung von allgemeinen Weiterbildungsinhalten provozieren würde (vgl. Timmermann 1996, S. 214). Außerdem ist kritisch anzumerken, dass eine vorherrschende einzelbetriebliche Finanzierung die nicht-betrieblich eingebundenen und gleichzeitig besonders bedürftigen Personengruppen, z.B. nichterwerbstätige Personen, von Weiterbildung ausschließen würde. Daneben ist auch eine Reihe von systemimmanenten Funktionsschwächen ausgemacht worden, die explizit den einzelbetrieblichen Finanzierungsmechanismus in den Blick nehmen (vgl. Hummelsheim/Jaich/Timmermann 2003, S. 21).

- Danach können zwischen weiterbildenden und nicht-weiterbildenden Betrieben kostenbedingte Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der Weiterbildungsbetriebe entstehen, da bei vollkommen allgemeinem Humankapital die Internalisierung der Erträge für den Weiterbildungsbetrieb unsicher ist (These der Wettbewerbsverzerrungen).
- Darüber hinaus können die Wettbewerbsverzerrungen die Weiterbildungsbetriebe entmutigen und dadurch eine volkswirtschaftlich suboptimale Bereitstellung von Weiterbildung stimulieren (These der Unterinvestition).
- Ferner können die betrieblich angebotenen Weiterbildungen sich sehr stark prozyklisch an dem allgemeinen Konjunkturzyklus ausrichten (vgl. Expertenkommission 2002, S. 132), was dem notwendigen Bedarf an Weiterbildung entgegensteht (These der Konjunkturabhängigkeit).
- Weiterhin kann die Qualität der betrieblichen Weiterbildung deutlich zwischen Branchen, Berufen und Betrieben streuen (These der Qualitätsstreuung).
- Schließlich kann das betriebliche Weiterbildungsangebot zu einem Überangebot an Weiterbildungsmaßnahmen in Bereichen mit Nettoerträgen führen, was je-

doch nicht der Struktur des gesellschaftlichen Qualifikationsbedarfs entsprechen muss (These der Fehlstrukturierung).

## **Bildungsfonds**

Die Funktionsschwächen der einzelbetrieblichen Finanzierung haben immer wieder die Suche nach alternativen Finanzierungsweisen der einzelbetrieblichen Weiterbildung befördert (vgl. Hummelsheim/Timmermann 1999). Ausgangsüberlegung ist der Vorwurf, dass die einzelbetrieblichen Funktionsschwächen auf einer einzelbetrieblichen Rationalität gründen, die zu einer volkswirtschaftlichen Irrationalität führt. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung von Bildungsfonds als Ablösung der einzelbetrieblichen Finanzierung und als weitgehender Finanzierungsvorschlag für die (berufliche) Weiterbildung in Deutschland erhoben worden (vgl. Nagel/Jaich 2004).

Die Grundidee eines Bildungsfonds ist es, die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung dadurch zu regeln, dass Finanzierungsträgern, d.h. prinzipiell allen Unternehmen, nach festgelegten Kriterien periodisch Finanzmittel entzogen und diese wieder den Weiterbildungsträgern, d.h. den weiterbildenden Unternehmen, nach vorgeschriebenen Kriterien im Sinne einer Umlage zugewiesen werden. Dabei können die Bildungsfonds hinsichtlich der Einzahlungs- und Auszahlungsmodalitäten wie auch Organisation unterschiedlich konzipiert werden (vgl. Expertenkommission 2002, S. 132ff.; Nagel/Jaich 2004, S. 259ff.). Wichtig ist insbesondere die Differenzierung zwischen Bildungsfonds, die zentral organisiert und für die Gesamtwirtschaft zuständig sind (Zentralfonds) und Bildungsfonds, die nur auf einzelne Bereiche und Branchen ausgerichtet sind (Partialfonds).

Die Umstellung des einzelbetrieblichen auf einen kollektiven Finanzierungsmechanismus ist von den Befürwortern der Bildungsfonds mit der Hoffnung auf einen gerechteren Lastenausgleich, eine individuelle und volkswirtschaftliche Bedarfsdeckung unter Berücksichtigung des langfristig erforderlichen Qualifikationsniveaus, eine Anhebung der Qualität beruflicher Weiterbildung durch die Orientierung an Mindeststandards sowie der unabhängig von der wirtschaftlichen Struktur einer Region und der jeweiligen konjunkturellen Konstellation antizyklisch verwendbaren Finanzmittel verbunden (vgl. Hummelsheim/Jaich/Timmermann 2003, S. 22).

Die Fondsfinanzierung hat allerdings insbesondere vonseiten der Arbeitgeber eine Vielzahl von kritischen Einwänden erfahren (vgl. Weiß 2006). So werden gegen alle bekannten Fondsvarianten als wichtigste Kritikpunkte die Informationsdefizite, die Konjunkturabhängigkeit des Mittelaufkommens, die Verstärkung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben, die überhöhten Verwaltungsaufwendungen wie auch die schwierige Suche nach einer geeigneten Bemessungsgrundlage vorgebracht. Schließlich würde Fondsfinanzierung nicht nur die Finanzierungsweise, sondern auch die Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen in der

betrieblich-beruflichen Weiterbildung zulasten der Betriebe verändern (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2003b).

### **Staatliche Finanzierung**

Die Forderung nach einer grundlegenden und erweiterten staatlichen Finanzierung von Weiterbildung in Deutschland fußt auf der Überlegung, dass der Staat in besonderer Weise ein Bestandteil der öffentlichen Verantwortung ist. Hervorzuheben ist, dass dem Staat eine größere Anzahl von alternativen Finanzierungswegen offensteht, um Weiterbildung in Deutschland zu finanzieren und zu fördern oder auch selbst bereitzustellen (vgl. Timmermann 1996, S. 218f.). So kann der Staat die Angebotsseite direkt über monetäre Transfers in Form von Zuschüssen, zinslosen oder zinsbegünstigten Darlehen und Prämien fördern. Auch kann die staatliche Finanzierung auf indirektem Wege durch Steuererleichterungen als Steuererlass oder Steuerminderung die Angebotserstellung von Weiterbildung stimulieren. Daneben hat der Staat auch die Möglichkeit der staatlichen Eigenproduktion von Weiterbildung, die dadurch beschrieben ist, dass der Staat in diesem Fall die Kosten der Angebotserstellung übernimmt (vgl. Expertenkommission 2002, S. 141ff.). Die staatliche Nachfragefinanzierung erfolgt auf direktem Weg durch Zuschüsse, zinsgünstige Darlehen, Stipendien und Gutscheine. Der Staat kann in Analogie zur Angebotsförderung die Nachfrage nach Weiterbildung außerdem auch indirekt über Steuererleichterungen in Form von Steuererlass oder Steuerminderung anreizen (vgl. Timmermann 2000, S. 286ff.).

Die staatliche Finanzierung von Weiterbildung sieht sich jedoch auch einer größeren Anzahl an Kritikpunkten ausgesetzt (vgl. Timmermann 1994, S. 130ff.). So führt die fehlende Zweckbindung von Steuereinnahmen und staatlichen Leistungen (Nonaffektationsprinzip) dazu, dass immer wieder neu entlang veränderlicher politischer Prioritäten über die staatlichen Weiterbildungsausgaben im Wettbewerb zu anderen Bildungssegmenten wie auch Ressorts, wie Gesundheit und Soziales, gerungen wird, was einem stabilen und verlässlichen Ausgabevolumen entgegensteht. Außerdem lässt sich bei der staatlichen Finanzierung der Umstand der Mitnahmeeffekte nicht vermeiden, da die vonseiten des Staates zuweilen bis auf einen Preis von Null subventionierten Weiterbildungspreise auch von einkommensstärkeren privaten Haushalten nachgefragt werden, welche die Subvention ökonomisch nicht gebraucht und die Weiterbildung auch ohne staatliche Förderung aufgenommen hätten. Darüber hinaus sind die vorhandenen Restriktionen von individuellen Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten ein wichtiger Kritikpunkt an der staatlichen Finanzierung, weil die Partikularinteressen der Politik bzw. des Staates den Interessen der erwachsenen Lerner entgegenstehen können. Schließlich sind wichtige Kritikpunkte (vgl. Hummelsheim/Jaich/Timmermann 2003, S. 23) beispielsweise die Dominanz spezifischer politischer Interessen, die zeitliche Verzögerung von politischen Entscheidungen, die Informationsrestriktionen von Politikern und die

fehlenden Anreize zu effizientem Handeln zu nennen, welche sich argumentativ auf die Theorie des Politik- und Staatsversagens stützen (vgl. Timmermann 1996, S. 219).

## **Bildungsgutscheine**

Der Vorschlag, die Weiterbildung in Deutschland deutlich stärker nachfrageseitig über Bildungsgutscheine zu finanzieren, speist sich aus der Kritik an der angebotsseitigen Finanzierung und Förderung der Weiterbildung durch den Staat, wobei gleichzeitig eine grundsätzliche Notwendigkeit für eine staatliche Verantwortung in der Weiterbildung anerkannt wird (vgl. Levin 1982; Mattern 1997). Dabei stellen Bildungsgutscheine spezifische Wertpapiere dar, die vom Staat bzw. von einer staatlich anerkannten Stelle an die Bildungsnachfrager verteilt werden, wobei auf dem Bildungsgutschein bzw. dem Wertpapier ein festgelegter Nennwert (Geld- bzw. Zeitwert) ausgewiesen wird (vgl. Hummelsheim/Jaich/Timmermann 2003, S. 23). Wichtig ist, dass der Nennwert nicht an die Bildungsnachfrager ausgezahlt wird, sondern stattdessen ein individuelles Anspruchsrecht beschreibt.

Der konkrete Finanzierungsvorgang kann in drei Schritten dargestellt werden:

1. Das Individuum mit Weiterbildungsbedarf sucht sich aus der Vielzahl der Weiterbildungsangebote bei i.d.R. staatlicherseits anerkannten Einrichtungen sein eigenes Weiterbildungsangebot aus.
2. Das Individuum übergibt der Einrichtung den Bildungsgutschein und zahlt möglicherweise Kursentgelte, welche über den auf dem Bildungsgutschein ausgewiesenen Nennwert hinausgehen, aus eigenen Finanzmitteln hinzu.
3. Dann reicht die Weiterbildungseinrichtung den Bildungsgutschein beim Staat bzw. einer staatlich akkreditierten Stelle ein, um den Wert des Bildungsgutscheins überwiesen zu bekommen (vgl. Expertenkommission 2002, S. 143f.).

Daher verknüpft das Bildungsgutscheinmodell den Wettbewerb eines freien Bildungsmarktes mit der öffentlichen Bildungsfinanzierung bzw. das *Effizienz-* mit dem *Zugangschancenpostulat* (vgl. Hummelsheim/Jaich/Timmermann 2003, S. 23).

Die Idee der Bildungsgutscheine ist losgelöst von ihrer prinzipiellen Attraktivität nicht ohne Widerspruch geblieben. So ist bei der Konzeption eines Bildungsgutscheinmodells immer genau zu fragen, für welche Zielgruppe der Bildungsgutschein bestimmt sein soll, da an diese Zielgruppe die Gutscheine nach festgelegten Kriterien ausgegeben werden müssen (vgl. Timmermann 1996, S. 213f.). Dieser Austeilungsvorgang ist in einem Bildungssegment wie der Weiterbildung, welches auf prinzipieller Freiwilligkeit der Teilnahme beruht, kein trivialer Vorgang. Außerdem wird dem Bildungsgutscheinmodell immer ein gewisser Bürokratieworwurf gemacht, der darauf abstellt, dass das Modell möglicherweise Effizienzgewinne gegenüber der angebotsseitigen staatlichen Förderung hat, aber dies mit nicht zu vernachlässigen Bürokratiekosten erkaufte wird.

Ferner ist auch die Frage nach einem Missbrauch von Bildungsgutscheinen zu beachten, da sowohl nachfrageseitig als auch angebotsseitig – in Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung des Modells – nicht selten die Möglichkeit unsachgemäßer Aneignung von Bildungsgutscheinen besteht. Überdies gibt es die Kritik, dass das Modell des Bildungsgutscheins ein Weiterbildungsangebot hervorrufen würde, welches sich in erster Linie nach dem Nennwert der ausgegebenen Bildungsgutscheine richtet, was in Konflikt mit dem gesellschaftlich wünschenswerten Weiterbildungsangebot stehen kann. Schließlich ist hier noch der Kritikpunkt anzufügen, dass durch die Umlenkung von staatlichen Finanzmitteln auf die Nachfrage die Gefahr besteht, dass den Weiterbildungsinstitutionen sukzessive, aber auf Dauer in größerem Umfang Finanzmittel entzogen werden, was die Planungssicherheit der Einrichtung sowie die Quantität und Qualität des Weiterbildungsangebotes nachteilig berührt (vgl. Timmermann 2000, S. 287ff.).

### **4.3 Konkrete Finanzierungsalternativen als Reformvorschläge für spezifische Problemlagen**

#### **4.3.1 Betriebliche Weiterbildungsfinanzierung**

Problematisch an der betrieblich finanzierten Weiterbildung ist, dass sie seit einiger Zeit auf hohem Niveau stagniert und sich sehr stark auf nicht formales Lernen, d.h. Lernen im Arbeitsprozess, kurzzeitige Maßnahmen, zwingend notwendige Qualifizierungsprozesse und renditeorientiertes Bildungscontrolling konzentriert (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 121). Auch muss der Umfang, mit dem Betriebe sogenannte bildungsferne Arbeitnehmer in formalisierte Weiterbildungsprozesse einbinden, aus volkswirtschaftlicher Sicht als zu klein eingeschätzt werden (vgl. Expertenkommission 2002, S. 77). Daneben muss auch das Weiterbildungsengagement der Betriebe bei älteren Beschäftigten immer noch als zu gering eingestuft werden (vgl. Expertenkommission 2004, S. 136ff.). Ferner gibt es angesichts der starken Effizienzorientierung von betrieblicher Weiterbildung immer die Sorge, dass die Weiterbildungsaktivitäten in die Freizeit der Arbeitnehmer verlagert werden, um die indirekten Kosten auf die Beschäftigten zu verschieben (vgl. Dobischat/Seifert 2005, S. 43). Weiterhin ist ein kritischer Aspekt, dass der Stundenumfang je Teilnahme deutlich zurückgegangen ist (vgl. Lenke/Werner 2009, S. 14). Schließlich liegt eine strukturelle Problematik in der betrieblichen Weiterbildung darin, dass sich in der betrieblichen Weiterbildung ein Betriebsgrößeneffekt zeigt, wonach die überwiegende Mehrheit der kleinen und mittleren Betriebe keine formalen Weiterbildungsangebote für ihre Beschäftigten bereitstellt (vgl. Expertenkommission 2004, S. 68).



Hinsichtlich der Reformvorschläge gilt es festzuhalten, dass der Staat die Rahmenbedingungen für die betriebliche Weiterbildung verbessern kann, um auf diesem Wege die Betriebe zu erhöhten Weiterbildungsinvestitionen anzureizen. So können von staatlicher Seite z.B. die Vereinbarungen zur Einführung von betrieblichen Lernzeitkonten zwischen den Sozialpartnern gefördert werden, wobei gesetzliche Regelungen zur Insolvenzsicherung der Guthaben geschaffen werden müssen. Auch über die nachgelagerte Besteuerung der Einzahlungen auf ein Lernzeitkonto kann das betriebliche Weiterbildungsengagement vonseiten des Staates stimuliert werden (vgl. Expertenkommission 2004, S. 259ff.). Hinzu tritt die Möglichkeit, dass die Betriebe stärker als bisher die Option wahrnehmen, ihre betrieblichen Weiterbildungsinvestitionen über Rückzahlungsklauseln abzusichern (vgl. Alewell 1997, S. 149ff.). Ebenso gibt es den Vorschlag (Expertenkommission 2004; Heidemann/Sehrbrock 2007), die Weiterbildungsbereitschaft von kleinen und mittleren Betrieben über eine Anstoßförderung zu erhöhen, wobei dieser Gedanke schon seit geraumer Zeit beispielsweise über den Bildungsscheck NRW erfolgreich umgesetzt wird. Schließlich ist noch auf die Möglichkeit der Einführung einer Fondsfinanzierung hinzuweisen, die i.d.R. als Partialfonds von gewerkschaftlicher Seite gefordert und von Arbeitgeberseite, u.a. mit den Argumenten der Bürokratiekosten und Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse, abgelehnt wird.

### **4.3.2 Individuelle Weiterbildungsfinanzierung**

Als besondere Problemlage der individuellen Weiterbildungsfinanzierung ist die ungleiche, nachfragedämpfende Ressourcenausstattung der Individuen anzusehen. So zeigen sich signifikante Einkommens-, Alters- und Bildungsunterschiede, die das Investitionspotenzial privater Haushalte beeinflussen. Dabei hat sich herausgestellt, dass 20 Prozent der privaten Haushalte nicht sparfähig sind, sodass von dem Haushaltstypus mit geringem Einkommen nur schwer ein Beitrag zur eigenen Weiterbildung erwartet werden kann (vgl. Arens/Quinke 2003, S. 237ff.; Expertenkommission 2004, S. 153ff.). Außerdem wurden in einer Untersuchung über die Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung der erwerbsnahen Bevölkerung drei zentrale Zielgruppen identifiziert, die besonders schlechte Chancen haben, an Weiterbildung teilzunehmen:

- gering qualifizierte Arbeiter und Angestellte in einfachen und ausführenden Positionen,
- Frauen mit Doppelbelastung von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung sowie
- einkommensschwache Haushalte mit geringem finanziellen Verteilungsspielraum und fehlender Investitionsbereitschaft (vgl. Schröder/Schiel/Aust 2004, S. 84ff.).

Darüber hinaus erweist es sich als Problem, dass die Individuen bei einer Verlagerung von betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten in die Freizeit mit indirekten Kosten (Opportunitätskosten) belastet werden. Schließlich ist eine Entwicklung hin zu einer verstärkten Nachfrageorientierung ersichtlich, derzufolge (berufliche) Weiterbildung zunehmend in die alleinige Verantwortung der Beschäftigten gelegt wird, wobei sich die Individuen vermehrt steigenden Entgelten – insbesondere bei einem alleinigen privaten, d.h. individuellen Interesse an der Weiterbildungsaktivität – ausgesetzt sehen (vgl. DIE 2008, S. 105ff.).

Die Reformvorschläge zur Stimulierung der individuellen Weiterbildung müssen eine Antwort auf die Frage finden, wie einkommensschwache und bildungsferne Haushalte zur Weiterbildungsteilnahme motiviert werden können. Hierbei muss konstatiert werden, dass weite Teile der Bevölkerung nach wie vor nicht oder nur in geringem Umfang an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen können bzw. von dieser ausgeschlossen sind (vgl. Expertenkommission 2002, S. 69ff.; DIE 2008, S. 23ff.). Außerdem muss festgehalten werden, dass die bisher aufgelegten bildungspolitischen Förderprogramme nur in geringem Umfang erfolgreich waren, da sich die soziale Selektivität als sehr stabil erwiesen hat. Hinzu kommt, dass eine durch schlechte Lernerfahrungen gespeiste unzureichende Motivation nur bedingt durch eine finanzielle Unterstützung aufgefangen werden kann.

Vor dem Hintergrund der prekären Einkommens- und Vermögenssituation wie auch der fehlenden Motivation der Zielgruppen ist es angezeigt, diese Gruppen durch niedrigschwellige Angebote, zielgruppengerechte Beratung, entsprechende institutionelle Rahmenbedingungen wie z.B. Kinderbetreuungsangebote und eine umfassende öffentliche Förderung an Weiterbildung heranzuführen (vgl. Schröder/Schiel/Aust 2004, S. 84ff.). Die öffentliche Förderung muss darauf abzielen, die direkten und indirekten Weiterbildungskosten der Zielgruppen so weit zu senken, dass deren Kostenbelastung und Kostensensibilität nicht zur fortgesetzten Weiterbildungsabstinenz führt (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 129). In jüngerer Zeit sind mit dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und dem öffentlich geförderten Bildungssparen zwei ausgearbeitete Vorschläge zur Stimulierung der individuellen Weiterbildungsbeteiligung gemacht worden (vgl. Expertenkommission 2004). Hervorzuheben ist, dass die Idee des öffentlich geförderten Bildungssparens in dem Förderprogramm „Bildungsprämie“ umgesetzt worden ist (vgl. Dohmen/de Hessel/Himpele 2007). Schließlich muss die Notwendigkeit einer eigenverantwortlichen Weiterbildung über Marketingmaßnahmen noch stärker in breiten Bevölkerungsschichten verankert werden.

### **4.3.3 Öffentliche und öffentlich-geförderte Weiterbildungsfinanzierung**

Im Bereich der institutionellen öffentlichen Förderung von vornehmlich allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung ist kritisch anzumerken, dass sich die Länder

schleichend aus der institutionellen Grundfinanzierung der förderfähigen Bildungsinstitutionen zurückziehen, ihre Finanzmittel nach dem Minimumprinzip zuweisen und die Landesmittel verstärkt in eine temporäre Projektförderung umlenken (vgl. DIE 2008, S. 109ff.). Diese Entwicklung wirft Probleme auf, da die sinkende Grundfinanzierung steigende Entgelte provoziert, was sich wiederum dämpfend auf die Weiterbildungsteilnahme auswirkt. Außerdem erhöht die nachlassende institutionelle öffentliche Förderung die Planungsunsicherheit der geförderten Bildungsinstitutionen, sodass die Gefahr besteht, dass diese nur noch ein quantitativ und qualitativ verringertes Bildungsangebot vorlegen können (vgl. Hummelsheim 2006). Darüber hinaus zeigt die individuelle öffentlich-geförderte Weiterbildung, dass ein integriertes Konzept der präventiven Bildungsförderung für Erwachsene bislang trotz aller Reformbemühungen fehlt (vgl. Expertenkommission 2004, S. 229ff.). Für Erwerbstätige oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, die älter als 30 Jahre sind, existiert eine weitreichende öffentliche Förderung der beruflichen Weiterbildung außerhalb des – im Juli 2009 novellierten und mit erweiterten Förderkonditionen versehenen – Meister-BAföGs bisher nicht. Für diese Personengruppen sind ab einem mittleren Alter nur noch steuerrechtliche Regelungen via Werbungskosten und Sonderausgaben als Fördermaßnahmen wirksam (vgl. Arens/Quinke 2003, S. 44f.). Voraussetzung für diese steuerliche Entlastung ist jedoch, dass ein zu versteuerndes Einkommen oberhalb des steuerrechtlichen Existenzminimums vorliegt. Schließlich ist auf das unzureichende finanzielle Gesamtengagement des Staates bzw. der öffentlichen Hand hinzuweisen.

Die Reformüberlegungen zur Stimulierung des Weiterbildungsengagements der öffentlichen Hand sehen u.a. die öffentliche Förderung von Maßnahmekosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen über 30 Jahre mit niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen durch Zuschüsse und Darlehen vor (vgl. Expertenkommission 2004, S. 229ff.). Auch die Stabilisierung der öffentlichen Förderung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung durch eine flächendeckende Sicherstellung der institutionellen Sockelfinanzierung über die Festlegung eines bestimmten Prozentsatzes des Haushaltes von Ländern und Kommunen ist vorgeschlagen worden (vgl. Bosch 2004, S. 8), wobei jedoch nur solche Bildungsangebote gefördert werden, die im allgemeinen oder besonderen öffentlichen Interesse stehen. Dies ist z.B. beim Nachholen von Schulabschlüssen, bei der Sprach- und Integrationsförderung von Zuwanderern und der Förderung des Erwerbs von internationaler Kompetenz der Fall (vgl. Expertenkommission 2004, S. 218ff.).

Darüber hinaus ist die öffentliche Förderung von Bildungssparen und die Gewährung von zinsverbilligten Darlehen für einkommensschwache und bildungsferne private Haushalte angeregt (vgl. ebd., S. 250ff.) und in modifizierter Form in der Konzeption des „Programm Bildungsprämie“ (vgl. Dohmen/de Hesselde/Himpele 2007) umgesetzt worden. Ferner ist die öffentliche Förderung der Weiterbildung in Unternehmen durch

eine nachgelagerte Besteuerung und Regelungen zum Insolvenzschutz von Lernzeitkonten gefordert worden (vgl. Expertenkommission 2004, S. 259ff.). Als Reformvorschlag für die Förderung von Zuwanderern, Aussiedlern und jugendlichen Flüchtlingen wurden Integrationskurse und der verbesserte Zugang zur beruflichen Ausbildung sowie die Berücksichtigung von Aufwendungen für die Aus- und Weiterbildung im Einkommenssteuerrecht vorgebracht (vgl. ebd., S. 282ff.). Schließlich sind auch der verstärkte Einsatz von (bundesweiten) Modellversuchen sowie die Förderung und Etablierung von flankierenden Maßnahmen, z.B. die Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen, als Reformideen formuliert worden (vgl. Bosch 2004, S. 10).

#### **4.3.4 SGB III-geförderte Weiterbildungsfinanzierung**

Die seit Beginn der neuen Geschäftspolitik der BA stark rückläufigen Ausgaben für die Förderung beruflicher Weiterbildung stellen für viele Arbeitslose sowie die von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten eine herausragende Problemlage dar. So ist die SGB III-geförderte berufliche Weiterbildung durch eine Konzentration auf die schnelle Vermittlung von Arbeitslosen, auf Effizienzsteigerung der Maßnahmen, auf den Abbau von Ressourcenüberhängen sowie vom Bemühen um eine Entlastung der Bundeszuschüsse bestimmt (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009, S. 121). Die Effektivität der Entscheidung der BA, einheitlich und ohne Rücksicht auf spezifische Zielgruppen und regionale Gegebenheiten nur noch Weiterbildungsmaßnahmen mit einer prognostizierten Verbleibsquote von 70 Prozent zu fördern, ist sicherlich fraglich (vgl. Weiß 2006b, S. 258). Auch die Wirksamkeit der flächendeckenden Einführung von Bildungsgutscheinen bei den Weiterbildungsmaßnahmen ist ambivalent einzuschätzen, u.a. weil eine heterogene Klientel auf dem heterogenen Weiterbildungsmarkt nur bedingt in der Lage ist, die erwartete Nachfragemacht in der gewünschten Weise auszuüben (vgl. Kühnlein 2005, S. 117ff.). Überdies führt die Förderphilosophie der schnellen Integration in den ersten Arbeitsmarkt dazu, dass Langzeitarbeitslose und weniger gut qualifizierte Arbeitslose weniger häufig die Möglichkeit einer geförderten Qualifizierung haben. Besorgniserregend ist zudem, dass eine größere Anzahl von Trägern mit einem hohen Anteil an SGB III-geförderten Maßnahmen angesichts der aktuellen, stark restriktiven Weiterbildungsförderung der BA existenziellen Sorgen ausgesetzt ist (vgl. IZA/DIW/Infas 2006).

Die aktuellen Reformvorschläge zielen mehrheitlich auf die Erhöhung der Anzahl von geförderten Fortbildungsmaßnahmen, insbesondere auch für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte (vgl. Expertenkommission 2004, S. 271ff.). Auch das Aufbrechen der pauschal prognostizierten Verbleibsquote von 70 Prozent wird immer wieder angeregt. Überdies wird über eine grundsätzlich flexiblere Eingliederungsquote für ver-

schiedene Zielgruppen debattiert (vgl. Bosch 2004, S. 9). Ebenso wird die Dämpfung der Kostensenkungsstrategie und alleinigen betriebswirtschaftlichen Steuerungslogik bei der Mittelvergabe der BA vorgeschlagen. Ferner gibt es die Idee, sich für eine flexiblere Förderung von anerkannten Modulen bei An- und Ungelernten auszusprechen, die zu Abschlüssen führen (vgl. Heidemann/Sehrbrock 2007). Hier hat es in jüngerer Zeit positive Signale gegeben, da nunmehr auch die Erreichung eines Hauptschulabschlusses förderfähig ist. Daneben werden auch eine stärkere Professionalisierung der Beratungsstruktur, Qualitätssicherung und die Entwicklung eines professionellen Bildungsprofiling gefordert (vgl. Expertenkommission 2004, S. 276f.). Bemerkenswert ist, dass z.T. präventive Förderinstrumente noch nicht flächendeckend bekannt sind bzw. nur von wenigen Betrieben eingesetzt werden. So fördert die BA seit dem Jahr 2002 die berufliche Weiterbildung von älteren und geringqualifizierten Beschäftigten über das Programm „WeGebAU“. Schließlich gibt es von Zeit zu Zeit immer wieder die Überlegung, die Förderung beruflicher Weiterbildung wie auch die gesamte Finanzierung der BA von den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung zu lösen und auf eine Steuerfinanzierung umzustellen, um die Arbeit der BA vom Faktor Arbeit abzukoppeln.

## 4.4 Initiativen und Programme in Europa

Das von der EU im Rahmen der sogenannten Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 verfolgte Ziel, den europäischen Raum bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, hat dazu geführt, dass die Bildungspolitik einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren hat. So wird die europäische Bildungspolitik als wichtiger Baustein gesehen, mit dem es möglich wird, dieses ehrgeizige politische Leitziel zu erreichen. Gleichzeitig ist bemerkenswert, dass die EU im Bildungsbereich auf keine rechtlich zugesicherte Gestaltungskompetenz zurückgreifen kann.

Die Kompetenz für die Bildungssysteme verbleibt ausdrücklich zur Gänze bei den Mitgliedstaaten. Politische Verlautbarungen der EU-Kommission zu Bildungsfragen haben keinen rechtlich verbindlichen, sondern empfehlenden Charakter (DIE 2008, S. 16).

Konkret beschränken Art. 149 (allgemeine Bildung) und Art. 150 (berufliche Bildung) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) die Kompetenzen der EU dahingehend, dass eine grenzübergreifende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie die Entwicklung einer qualitativ hochwertigen Bildung in Europa befördert werden könnte.

Gleichwohl ist für die letzten Jahre zu konstatieren, dass die nationale Bildungspolitik in Deutschland zunehmend durch die europäische Bildungspolitik beeinflusst

wird, wobei die Bildungsaktivitäten der EU insbesondere durch zwei Aspekte getragen werden: Zum einen ist der „subsidiäre Bildungsauftrag“ (Bechtel/Lattke 2005, S. 30) zu nennen. Dieser besagt, dass übergeordnete Ebenen nur dann zuständig werden, wenn untergeordnete Ebenen in ihren Möglichkeiten begrenzte oder nur unzureichende Leistungen bereitstellen können (vgl. Faulstich/Haberzeth 2007, S. 117). Zum anderen ist in diesem Zusammenhang das Prinzip der „offenen Koordinierung“ (DIE 2008, S. 16) zu erwähnen, demzufolge die EU statt einer direkten Gestaltungskompetenz nunmehr verstärkt eine indirekt wirkende Lenkungs-, Überwachungs- und Bewertungskompetenz übernimmt, die auf Erfahrungsaustausch, Konsultation und Selbstverpflichtung auf gemeinsam beschlossene Zielvereinbarungen abstellt (vgl. ebd.). Die von der EU in den zurückliegenden Jahren angestoßene offene Koordinierung hat in der Folge einen nicht unerheblichen Handlungs-, Anpassungs- und Modernisierungsdruck in den Mitgliedsstaaten ausgelöst. So ist es nicht erstaunlich, wenn seit geraumer Zeit mit Blick auf die Programmatik bzw. inhaltliche Ausrichtung wie auch in Bezug auf die Instrumente bzw. Förderpolitik und Steuerung eine zunehmende Konvergenz der nationalen Weiterbildungspolitiken ausgemacht werden kann. Die sukzessiv wachsende Übereinstimmung von europäischer und nationaler Weiterbildungspolitik muss hierbei als offener und vielschichtiger Entwicklungsprozess verstanden werden, da die nationalen Regierungen durch verschiedene Konsultationsmechanismen in die Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Die durch die EU beeinflussten Programmatiken, Förderpolitiken und Steuerungsaktivitäten werden nachstehend aufgrund ihrer übergeordneten Relevanz für die strategische Ausrichtung der nationalen Weiterbildungspolitik anhand einiger Beispiele etwas näher ausgeführt.

## **Programmatik**

Lebenslanges Lernen ist seit dem Jahr 2000 auf der Grundlage der Lissabon-Strategie das umfassende bildungspolitische Leitbild der EU. Deshalb ist vonseiten der EU immer wieder die Implementierung von national kohärenten Strategien angeregt worden, die das Lebenslange Lernen in den Mitgliedsstaaten befördern sollen. Für Deutschland als föderal verfasster Staat ist eine solche national abgestimmte und kohärente Strategie eine Herausforderung, weil die föderale Struktur (Kulturhoheit der Länder) verbindliche Zielvorgaben für alle 16 Bundesländer nicht zulässt. Die Bund-Länder-Kommission (BLK) hat vor diesem Hintergrund im Jahr 2004 ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Positionspapier „Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland“ verabschiedet, in dem sich Bund und Länder gemeinsam darauf verständigen, das Lebenslange Lernen zum übergreifenden Ziel der deutschen Bildungspolitik zu machen (vgl. BLK 2004). Damit einher geht die Etablierung einer Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“, die im Jahr 2004 eine Reihe von Empfehlungen zu den bildungspolitischen Zielen „Erhöhung der Bildungsbeteiligung in Deutschland“, „Schaf-

fung von Anreizen für Lebenslanges Lernen“ und „Verbesserung der Förderung aller Begabungen“ vorgelegt hat (vgl. Expertenkommission 2004). Auch ist hier die Arbeit des „Innovationskreises Weiterbildung“ zu nennen, der im Jahr 2006 seine Vorschläge für die Zukunft der Weiterbildung und das Lernen im Lebensverlauf veröffentlicht hat. Schließlich ist auf die „Konzeption für das Lernen im Lebenslauf“ hinzuweisen, welche von der Bundesregierung im Jahr 2008 auf der Grundlage der Empfehlungen des Innovationskreises Weiterbildung verabschiedet wurde (vgl. BMBF 2008c).

## **Förderpolitik**

Die Erhöhung der Weiterbildungsteilnahme ist eine der fünf definierten quantifizierten Zielgrößen (Benchmarks) im Rahmen der Lissabon-Strategie, wodurch der Stellenwert dieser Zielgröße für die EU-Bildungspolitik hervorgehoben wird. Der Zielsetzung nach soll bis zum Jahr 2010 die Beteiligung der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 25–64 Jahre) am Lebenslangen Lernen im EU-Durchschnitt mindestens 12,5 Prozent betragen (vgl. Amtsblatt 2003, S. 4). In Deutschland hat die Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ im Jahr 2004 eine Empfehlung zu einem öffentlich geförderten Bildungssparen vorgetragen, um die individuelle Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen (vgl. Expertenkommission 2004). Das BLK-Strategiepapier von 2004 verweist unter dem Hinweis „Chancengerechter Zugang“ darauf, dass Gutscheinsysteme, Lernzeitkonten und Bildungssparen das Lebenslange Lernen von Individuen fördern können (vgl. BLK 2004). Weiterhin ist im Zusammenhang mit der Empfehlung der Expertenkommission das Bildungssparen im Koalitionsvertrag von 2005 festgeschrieben worden (vgl. Koalitionsvertrag 2005). Schließlich ist das vom Bundeskabinett im Jahr 2007 beschlossene Modell des Weiterbildungssparens jüngst zu einem Programm „Bildungsprämie“ weiterentwickelt worden, wobei die beruflichen Weiterbildungsaktivitäten von Personen mit geringem Erwerbseinkommen vom Staat unter bestimmten Bedingungen über eine Weiterbildungsprämie gefördert werden. Dabei ist das Programm „Bildungsprämie“ an die gesamteuropäischen Zielsetzungen zur Förderung der individuellen Weiterbildungsbeteiligung anschlussfähig. Dies ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Finanzierung der Weiterbildungsprämie aus den Finanzmitteln des ESF erfolgen kann. Anzumerken ist, dass die ESF-Mittel für den Weiterbildungsbereich eine quantitativ bedeutsame Rolle spielen, da ca. 75,0 Mrd. Euro für die Förderperiode 2007–2013 eingestellt sind, wovon 9,38 Mrd. Euro für Deutschland veranschlagt sind (vgl. Deutscher Bundestag 2007, S. 2).

Daneben tritt das europäische Bildungsprogramm für Lebenslanges Lernen, welches über die vier Unterprogramme COMENIUS (Schulbildung), ERASMUS (Hochschulbildung), LEONARDO DA VINCI (berufliche Bildung) und GRUNDTVIG (allgemeine Erwachsenenbildung) alle Bildungsbereiche und Altersgruppen abdeckt. Das Unterprogramm LEONARDO DA VINCI stellt auf den Bereich der beruflichen

Aus- und Weiterbildung ab, unterstützt die transnationale Zusammenarbeit zwischen den Akteuren durch Auslandsaufenthalte und entwickelt in europäischen Partnerschaften innovative Lehr- und Lernmaterialien oder Zusatzqualifikationen. Das Programm GRUNDTVIG fokussiert hingegen auf die allgemeine Erwachsenenbildung, vermittelt zwischen Einrichtungen und Organisationen und den darin beschäftigten Lehrenden und Lernenden aller Altersgruppen. Für alle vier Unterprogramme stehen zusammen in der Förderperiode 2007–2013 knapp 7,0 Mrd. Euro zur Verfügung.

### **Steuerung**

Es ist relevant, dass die EU seit 2002 über datenbasierte Berichte den jeweiligen Erreichungsgrad der mit den Mitgliedsstaaten gemeinsam vereinbarten Ziele dokumentiert. Dabei werden auch Vergleiche zwischen den beteiligten Ländern vorgenommen. Außerdem weist die EU der Verbesserung der statistischen Datengrundlage in den Mitgliedsstaaten „u.a. durch einen Vorschlag für eine Verordnung über die Erstellung und den Ausbau von Statistiken über Bildung und lebenslanges Lernen“ (DIE 2008, S. 18) eine gesteigerte Bedeutung zu. Weiterhin wird auch an einem kohärenten Indikatorensystem zur Fortschrittskontrolle der anvisierten Zielsetzungen gearbeitet (vgl. ebd.). In Deutschland ist ebenfalls eine gesteigerte Aufmerksamkeit gegenüber der Bildungsberichterstattung erkennbar. So ist in dem Jahr 2006 erstmalig der indikatorengestützte nationale „Bericht zur Situation der Bildung in Deutschland“ veröffentlicht worden, der nunmehr im zweijährigen Rhythmus publiziert wird (vgl. Bildungsbericht 2008). Nicht zuletzt kann auch die im Jahr 2008 zum ersten Mal aufgelegte datengestützte „Trendanalyse“ des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung in diese Richtung interpretiert werden (vgl. DIE 2008).

### **General Agreement on Trade in Services**

Von europäischer wie auch internationaler Relevanz ist das Internationale Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services). Das Abkommen hat den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen zum Ziel, worunter auch der Bildungsbereich fällt. Im Moment existiert ein Subventionsvorbehalt, der darin besteht, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten das Recht einer staatlichen Förderung von Dienstleistungen vorbehalten. Sollte sich die GATS-Zielsetzung durchsetzen, wäre es wegen der weitreichenden Liberalisierung nicht mehr möglich, dass die Mitgliedsstaaten nur ausgewählte Bildungseinrichtungen fördern. Es ist sehr wahrscheinlich, dass diese Liberalisierung weitreichende und strukturverändernde Konsequenzen für die öffentlichgeförderten Weiterbildungseinrichtungen in Deutschland haben wird (vgl. Haslinger/Scherrer 2006).



## 4.5 Zusammenfassung

Die Beschreibung der Reformvorschläge zu den bestehenden Finanzierungsstrukturen in der Weiterbildung hat gezeigt, dass sowohl theoretisch als auch konkret in Bezug auf eine akteurspezifische Problemlage eine Vielzahl unterschiedlicher Modelle, Positionen und Vorschläge vorgetragen wird. So ist bei den Reformvorschlägen zu beachten, dass die einzelnen Finanzierungssegmente jeweils einer eigenen Handlungs- und Anreizlogik folgen. Auch die Veränderungsvorschläge selbst sind nicht frei von akteurspezifischen Interessen und folgen einer eigenen auf den Akteur bezogenen Problemwahrnehmung, obwohl dies den politischen Verhandlungsspielraum für eine mehrheitsfähige Lösung eher verkleinert als vergrößert. Außerdem ist ersichtlich geworden, dass die Erweiterung des Finanzierungsbegriffs dazu führt, dass neben den Finanzierungsalternativen, die allein auf die monetären Ressourcen abstellen, auch Veränderungen bei den institutionellen und zeitlichen Ressourcen dazu beitragen können, über positive Anreize das Weiterbildungsengagement der Akteure zu stimulieren. Dieser Aspekt ist auch deshalb von weiterbildungspolitischer Relevanz, weil sich gezeigt hat, dass monetäre Ressourcen trotz ihrer herausgehobenen Bedeutung ohne Berücksichtigung der anderen Ressourcenarten nur bedingt in der Lage sind, vormals weiterbildungsabstinente Personengruppen wieder oder auch erstmalig an Weiterbildungsprozesse heranzuführen.

Darüber hinaus hat die Durchsicht der unterschiedlichen theoretisch diskutierten Finanzierungsmodelle deutlich werden lassen, dass eine große Anzahl an verschiedenen Theoriemodellen vorhanden ist, die variantenreich miteinander kombiniert werden können. Gleichzeitig ist in diesem Kontext darauf hinzuweisen, dass der Nachweis der Leistungsfähigkeit des alternativen Finanzierungsmodells i.d.R. schwer zu führen ist, da vielfach die empirischen Argumente fehlen, um zu entscheiden, ob das Soll-Modell im Vergleich zu dem Ist-Modell erkennbare Vorteile im Hinblick auf die Leitziele Effizienz und Gerechtigkeit vorweisen kann. Weiterhin drängt sich bei der Problembeschreibung im Rahmen der konkreten Finanzierungsalternativen der Eindruck auf, dass die Finanziers – Betriebe, Staat wie auch BA – ihre Finanzierungsentscheidungen vermehrt unter Effizienzgesichtspunkten nach dem Minimumprinzip ausrichten. In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls erkennbar, dass eine übergreifende Umsteuerung der Finanzierungsmodalitäten hin zu einer im Vergleich zu früher deutlich stärkeren nachfrageorientierten Finanzierung eingeschlagen worden ist. Es liegt auf der Hand, dass bildungsferne und einkommensschwache Personengruppen dann in erhöhtem Umfang die Unterstützung der öffentlichen Hand durch Beratung wie auch Finanzmittel brauchen, um in erwarteter Weise an Weiterbildung teilnehmen zu können. Schließlich ist in den letzten Jahren ein gewachsener Einfluss der EU-Bildungspolitik auf die nationalen Politiken deutlich geworden, wobei die EU

trotz fehlender direkter Gestaltungsmöglichkeiten über inhaltliche Schwerpunktsetzungen und gezielte Förderpolitiken ein bedeutsamer Akteur in der deutschen Weiterbildungspolitik geworden ist.

→ **ZUR REFLEXION** ←

1. Welche Konsequenzen hat die plurale Struktur und segmentspezifische Finanzierung für die Formulierung von Reformvorschlägen zur Weiterbildungsfinanzierung?
2. Welche Problemlagen zeigen sich bei der öffentlichen Hand und welche bei der BA? Welche Reformvorschläge werden hier diskutiert?
3. Welche Finanzierungswege werden vorgeschlagen, um stärkere Anreize für die eigenverantwortlichen Weiterbildungsaktivitäten der Individuen zu erhalten?
4. Welche Konsequenzen hat die Umsteuerung der Finanzströme von den Anbietern hin zu den Nachfragern von Weiterbildung?
5. Was sind die entscheidenden Einflussmöglichkeiten der EU, um auf die Weiterbildungspolitik der Mitgliedsstaaten Einfluss zu nehmen?

## 5. Ausblick

Die wichtigsten Ergebnisse, die sich bei der Beschreibung der Grundlagen einer ökonomischen Analyse des Weiterbildungsbereichs und der bestehenden Weiterbildungsfinanzierungsstrukturen sowie der Reformvorschläge zu den existierenden Finanzierungsstrukturen gezeigt haben, lassen sich abschließend wie folgt zusammenfassen.

Die ökonomische Bildungsforschung stellt eine Vielzahl an unterschiedlichen Begriffen und Konzepten bereit, um die Weiterbildungsfinanzierung angemessen zu beschreiben. Besonders bedeutsam ist hier die Erweiterung des Finanzierungsbegriffes, der in der modernen Form nicht mehr nur auf die monetären Ressourcen, sondern auch auf institutionelle und zeitliche Ressourcen abhebt. Ebenso ist der Unterschied zwischen Kosten als Ressourcenverzehr und Ausgaben als Ressourcenkauf eine wichtige Differenzierung, da diese oftmals synonym verwendet werden, obgleich sie unterschiedliche ökonomische Transaktionen abbilden. Außerdem ist die Unterscheidung zwischen der Vor- und Refinanzierung eine notwendige Präzisierung der Finanzierungsvorgänge, weil sie darauf abstellt, dass sich die Finanziere über verschiedene Refinanzierungsoptionen von der vorfinanzierten Kostenlast ganz oder teilweise entlasten können. Damit eng verknüpft ist das Argument, dass die entscheidenden Fragen der Weiterbildungsfinanzierung erst nach einer Bilanzierung von Kosten und Vorteilen beantwortet werden können. Hierbei spricht einiges dafür, dass die Individuen aufgrund ihrer im Vergleich zu anderen Akteuren reduzierten Refinanzierungsoptionen und Refinanzierungsmacht als Konsumenten bzw. Verbraucher, Steuerzahler und arbeitslosenversicherte Beschäftigte letztlich die Kosten- oder Finanzlastträger der Weiterbildung sind. Darüber hinaus steht die Weiterbildungsfinanzierung in einem Spannungsverhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit, die als Leitziele dazu dienen, bestehende wie auch alternative Finanzierungswege von Weiterbildung in Bezug auf deren Leistungsfähigkeit zu beurteilen.

Die bestehenden Strukturen der Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland können über die akteur- bzw. zahlerbezogene Betrachtung analytisch in eine betriebliche, individuelle, öffentliche und öffentlich-geförderte sowie SGB III-geförderte Weiterbildung differenziert werden. Dabei wird deutlich, dass die Zahlungsströme durch eine große Zahl von gemischten Finanzierungsmodalitäten gekennzeichnet sind, weil in den unterschiedlichen Weiterbildungsbereichen i.d.R. mehrere Zahler nebeneinander tätig sind. Daher kann es nicht verwundern, wenn in der Weiterbildungslandschaft kein dominierender Finanzierungsmechanismus festgemacht werden kann. Die Analyse der Ausgaben-, Kosten- und Finanzierungsstrukturen ist empirisch nur unzureichend erfasst, was die sachgerechte Beurteilung der bestehenden und der alternativen Finanzierungsmodalitäten nachhaltig erschwert. Gleichwohl hat sich durch die Betrachtung

der an spezifische Bedingungen und Annahmen geknüpften Kalkulation eines Weiterbildungsgesamtbudgets gezeigt, dass die Weiterbildung in Deutschland überwiegend über den privaten Sektor, d.h. über die Betriebe und Individuen finanziert wird. Das eingesetzte Finanzvolumen des öffentlichen Sektors, also Staat bzw. öffentliche Hand und BA, ist im Vergleich dazu absolut wie relativ betrachtet von nur untergeordneter Bedeutung.

Insgesamt muss die langfristige Entwicklung des Weiterbildungsfinanzvolumens mit Sorge betrachtet werden, v.a. wenn man berücksichtigt, dass in Zukunft von ausnahmslos allen Finanziers mehr Ressourcen in die Weiterbildung gelenkt werden müssen.

Die Übersicht über die diskutierten Reformvorschläge zu den bestehenden Finanzierungsstrukturen hat deutlich werden lassen, dass die Weiterbildungsfinanzierung prinzipiell über sehr verschiedene Finanzierungsmodalitäten durchgeführt werden könnte. Jedoch ist auch erkennbar geworden, dass der Nachweis über die Vorteilhaftigkeit der alternativen Finanzierung aufgrund der defizitären Datenlage vielfach nicht, nur unzureichend oder mit Verweis auf das Ausland geleistet werden kann.

Die Diskussion der einzelnen Problemlagen hat u.a. gezeigt, dass die Weiterbildungsentscheidungen der Finanziers zunehmend unter Effizienzgesichtspunkten betrachtet werden, wobei in den letzten Jahren insbesondere der stagnierende oder rückläufige Ressourceneinsatz des Staates und der BA immer wieder Kritik auf sich gezogen hat.

Damit wird eine Entwicklung angedeutet, die darauf hinausläuft, dass die öffentlichen Mittel zwar vermehrt effizient eingesetzt werden (sollen), aber letztlich in der Gefahr stehen, ohne Zielerreichung und damit ineffektiv zu sein. Daher spricht einiges dafür, dass die öffentliche Hand wieder zu einer institutionellen Weiterbildungsförderung zurückfindet, die es den Einrichtungen erlaubt, bei der gebotenen Wahrung eines effizienten und effektiven Mitteleinsatzes ein ausreichendes und qualitativ anspruchsvolles Bildungs- und Lernangebot bereitzustellen. Ebenso hat auch die vermehrte Umsteuerung hin zu einer nachfrageorientierten Finanzierung die Sorge aufkommen lassen, dass die etablierte Angebotsstruktur von Weiterbildung zugunsten der Nachfrageorientierung zunehmend vernachlässigt wird, obgleich offensichtlich ist, dass der Weg in die Wissensgesellschaft eine leistungsfähige Anbieterstruktur voraussetzt. Auch wird die Befürchtung geäußert, dass Individuen, die ökonomisch nicht ausreichend leistungsfähig sind, angesichts steigender Kursentgelte in sozial selektiver Weise von Weiterbildung ausgegrenzt werden, wenn nicht die öffentliche Hand – trotz allen bisherigen Reformbemühungen – mehr als bisher eine Förderstruktur entwickelt, die kein Individuum nur aufgrund der fehlenden finanziellen Ausstattung von Weiterbildung ausschließt.

Abschließend sollen nun noch einige Überlegungen angestellt werden, die die zukünftige Entwicklung der Weiterbildung in den Blick nehmen: Es ist wahrscheinlich, dass sich die Etablierung der vorherrschenden Mischfinanzierungsstruktur weiter fort-

setzen wird. Notwendig ist auch eine in der Wissensgesellschaft erhöhte öffentliche Verantwortung, welche die soziale Selektion in der Weiterbildung dämpft und dagegen ein Integrationskonzept setzt, das bei den Akteuren gleiche Startchancen sicherstellt. Auch ist angezeigt, dass neben die Kostendiskussion eine Nutzen- und Ertragsdiskussion tritt, um den Blick stärker auf den Investitionscharakter von Weiterbildungsfinanzierung zu lenken. Weiterhin ist es wichtig, die Forschungsaktivitäten im Bereich der Weiterbildungsfinanzierung zu intensivieren. Es gilt, die Datengrundlage zu verbessern und entsprechende weiterführende und tiefergehende Analysen zu ermöglichen, um über die bestehenden und alternativen Finanzierungsweisen von Weiterbildung in Zukunft gehaltvollere Aussagen treffen zu können.

Zuletzt scheint auch eine übergreifende Marketingstrategie wichtig, welche das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Weiterbildung und deren Vorteile in breite Bevölkerungsschichten hineinträgt. Dies gilt umso mehr, wenn berücksichtigt wird, dass sich eine effiziente und gerechte (Weiter-)Bildungspolitik i.d.R. nicht nur als präventive Sozialpolitik, sondern auch als rentable gesellschaftliche Investition erweist.

# Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Begriffssystematik von Finanzierung .....	14
Abbildung 2: Finanziers (Zahler) und Finanzierungsquellen (Liquiditätsquellen).....	22
Abbildung 3: Möglichkeiten der staatlichen Förderung .....	24
Abbildung 4: Steuerungsprobleme in der Weiterbildung.....	33
Abbildung 5: Betriebliche Weiterbildungsfinanzierung – Vereinfachte Darstellung der Vorfinanzierung.....	51
Abbildung 6: Individuelle Weiterbildungsfinanzierung – Vereinfachte Darstellung der Vorfinanzierung.....	60
Abbildung 7: Öffentliche und öffentlich-geförderte Weiterbildung – Vereinfachte Darstellung der Vorfinanzierung .....	71
Abbildung 8: SGB III-geförderte Weiterbildung – Vereinfachte Darstellung der Vorfinanzierung.....	81
Tabelle 1: Zusammenstellung der Erhebungen der betrieblichen Weiterbildungs- kosten von 1987–2007 .....	54
Tabelle 2: Zusammenstellung der Erhebungen der individuellen Weiterbildungs- kosten von 1992–2002 .....	65
Tabelle 3: Zusammenstellung der öffentlichen Weiterbildungsausgaben von 1996–2007 .....	74
Tabelle 4: Zusammenstellung der Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für die Förderung beruflicher Weiterbildung von 1996–2008.....	84
Tabelle 5: Gesamtfinanzvolumen für Weiterbildung (direkte und indirekte Ausgaben) mit spezifischen Preisindizes .....	95
Tabelle 6: Gesamtfinanzvolumen für Weiterbildung (direkte Ausgaben) mit spezifischen Preisindizes .....	97
Tabelle 7: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte und indirekte Ausgaben), langfristige Dynamik von 1996–2007 .....	99
Tabelle 8: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte und indirekte Ausgaben), mittelfristige Dynamik 2003–2007 .....	100
Tabelle 9: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte und indirekte Ausgaben), kurzfristige Dynamik von 2006–2007.....	100
Tabelle 10: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte Ausgaben), langfristige Dynamik von 1996–2007 .....	101
Tabelle 11: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte Ausgaben), mittelfristige Dynamik von 2003 bis 2007.....	101
Tabelle 12: Weiterbildungsfinanzvolumen (direkte Ausgaben), kurzfristige Dynamik von 2006–2007 .....	102

Grafik 1:	Gesamtfinanzierungsvolumen (direkte und indirekte Ausgaben) und Anteil am BIP nominal mit spezifischen Preisindizes .....	94
Grafik 2:	Gesamtfinanzierungsvolumen (direkte Ausgaben) und Anteil am BIP nominal mit spezifischen Preisindizes .....	96

# Glossar

**Abgaben**

Geldleistungen, die öffentliche Körperschaften kraft ihrer Finanzhoheit erheben dürfen.

**Absatzpreise**

Der in Geldeinheiten ausgedrückte Wert eines Gutes aus Sicht des Anbieters, der beim Verkauf an den Nachfrager realisiert wird.

**Allokation**

Knappheitsbedingte Verteilung und Lenkung von Ressourcen zum Zwecke der Produktion mit Hilfe des Preismechanismus.

**Äquivalenzprinzip**

Finanzwissenschaftlicher Grundsatz, demzufolge die zu tragenden Kosten in einem wertgleichen Verhältnis zu den Erträgen stehen sollten.

**Ausgaben**

Wert, der die in einem bestimmten Zeitraum beschafften (gekauften) Ressourcen abbildet.

**Bedarf**

Verbindung von Bedürfnis mit der Kaufkraft des Akteurs.

**Bedürfnis**

Das Bedürfnis ist der Ausdruck der Präferenzen eines Marktakteurs, welche auf individuellen psychologischen Grundlagen basieren.

**Beiträge**

Abgaben, die für die gruppenbezogene Inanspruchnahme einer besonderen öffentlichen Leistung erhoben werden. Beiträge sind zweckgebunden und gruppennützig.

**Bemessungsgrundlage**

Grundlage für den anzuwendenden Steuertarif, mit dem die konkrete Steuerschuld des Steuerzahlers berechnet wird.

**Betriebsausgaben**

Aufwendungen wie z.B. betriebliche Weiterbildungskosten, die steuerlich geltend gemacht werden können, da sie im Rahmen der Unternehmenstätigkeit entstanden sind.

**Bruttoinlandsprodukt**

Summe aus Bruttowertschöpfung und Einfuhrabgaben zu Marktpreisen während eines definierten Zeitraums, welche die im Inland entstandene wirtschaftliche Leistung beschreibt.



**Bruttokosten**

Summe aller Weiterbildungskosten in einem bestimmten Zeitraum, ohne dass die möglichen Erträge bereits gegengerechnet sind.

**Darlehen**

Geldleihe in einer Summe und mit der Vereinbarung, dass der Empfänger das Geld in festgelegten und i.d.R. verzinsten Raten oder in einer Summe am Ende der Laufzeit zurückzahlt. Darlehen und Kredit werden häufig synonym gebraucht.

**Direkte Kosten**

Kosten, die dem Bezugsobjekt ohne besonderen Schlüssel, d.h. verursachungsgerecht zugerechnet werden können.

**Direkte Erträge**

Erträge, die dem Bezugsobjekt ohne besonderen Schlüssel, d.h. verursachungsgerecht zugerechnet werden können.

**Distribution**

Verteilung von Ressourcen auf die Mitglieder einer Gesellschaft.

**Durchschnittskosten**

Kosten pro Kostenträger.

**Effizienz**

Das gemäß dem Minimum- oder Maximumprinzip zu optimierende Verhältnis zwischen Output und Input.

**Einzelbetriebliche Finanzierung**

Bezeichnung für die Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung in der Bundesrepublik, welche besagt, dass jeder Betrieb die Kosten seiner Weiterbildungsleistungen selber aufbringen (vorfinanzieren) muss.

**Entgelte**

Bezeichnung für die vereinbarte monetäre Leistung des Vertragspartners in einem gegenseitigen Vertrag.

**Entsparen**

Auflösung von Vermögen und damit das Gegenteil von Sparen.

**Erlös**

Wert, der in einer Periode von einem Unternehmen abgesetzten Güter. Der Erlös ist die Summe der mit ihren Preisen multiplizierten Absatzmengen eines Zeitraums.

**Erträge**

Erträge stehen für den monetär messbaren Ressourcenzuwachs, der während und vor allem im Anschluss an die Weiterbildungsaktivität entsteht.

**Externe Effekte**

Bezeichnung für die gegenseitigen Einwirkungen von Wirtschaftssubjekten, die nicht kompensiert werden. Externe Effekte können positiv sein, dann wird von externen Erträgen gesprochen. Sie können ebenfalls negativ sein, dann werden diese als externe Kosten bezeichnet.

**Faktorpreise**

Preis des Produktionsfaktors in Geldeinheiten, der den Einfluss der Preise der Vorprodukte auf den des Endproduktes hervorhebt.

**Finanzierung**

Im engen Sinne die Beschaffung von Liquidität und im weiten Sinne die Herstellung von Verfügungsmacht über Ressourcen.

**Formales Lernen**

Lernen in Bildungseinrichtungen, das zu anerkannten und zertifizierten Abschlüssen und Qualifikationen führt.

**Gebühren**

Abgaben, die für die individuelle Inanspruchnahme einer besonderen öffentlichen Leistung erhoben werden. Gebühren sind zweckgebunden, marktnah und privatnützig.

**Grenzkosten**

Zusätzlichen Kosten, die anfallen, wenn der Output um eine Einheit erhöht wird.

**Grenzproduktivität**

Änderung des Outputs eines Unternehmens, wenn die Einsatzmenge eines Produktionsfaktors um eine Einheit erhöht wird. Maßstab für die produktive Wirksamkeit der jeweils zuletzt eingesetzten Faktoreinheit.

**Grenzsteuersatz**

Der Grenzsteuersatz gibt die Erhöhung der Steuerbelastung an, die aus einer Erhöhung des bisherigen steuerbaren Tatbestands um eine zusätzliche Einheit resultiert.

**Grundmittel**

Nettoaussgaben der öffentlichen Haushalte abzüglich der dem jeweiligen Aufgabenbereich zurechenbaren unmittelbaren Einnahmen, z.B. unmittelbare Finanzierung durch Privatpersonen und Unternehmen. Sie zeigen die aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierenden Ausgaben eines bestimmten Aufgabenbereichs an und stellen damit den Anteil dar, den die Gebietskörperschaften letztendlich zur Durchführung der Aufgaben leisten müssen.

**Humankapital**

Gesamtheit aller individuellen Fähigkeiten, Fertigkeiten, Kenntnisse, die in der Summe das Arbeits- oder Leistungsvermögen sowie die Kompetenzen und Eigenschaften des Individuums beschreiben.

**Indirekte Kosten**

Indirekte Kosten können den Kostenträgern nur mithilfe eines Schlüssels, d.h. nicht direkt zugerechnet werden.

**Individuelle Erträge**

Dieser Begriff bezeichnet Bildungserträge, die beim Individuum anfallen.

**Informelles Lernen**

Lernen, welches im Unterschied zum formalen und nicht-formalen Lernen nicht zwingend ein intentionales Lernen darstellt und als Begleiterscheinung des täglichen Lebens aufzufassen ist.

**Inzidenz**

Begriff dafür, welche Wirtschaftssubjekte nach Abschluss aller Refinanzierungsoptionen letztendlich die Kostenlast (Kosteninzidenz) oder die Ertragsvorteile (Ertragsinzidenz) von Weiterbildung tragen müssen bzw. genießen dürfen.

**Kalkulatorische Kosten**

Bezeichnung für Kosten, denen weder Auszahlungen noch Ausgaben entsprechen, die aber aufgrund der Idee der Opportunitätskosten kalkuliert werden, um Ressourcenknappheit auszudrücken.

**Kameralistisches Rechnungswesen**

Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte, welches nur Einnahmen und Ausgaben und keine Kosten und Erträge betrachtet. Dadurch wird ein Überblick über das Vermögen der öffentlichen Haushalte stark erschwert. Seit einigen Jahren wird versucht, die Kameralistik durch Elemente der Doppik (kaufmännische Buchführung) zu erweitern.

**Kosten**

Bewerteter Verzehr von Ressourcen zwecks Erstellung einer bestimmten Leistung.

**Kostenarten**

Begriff für die Gruppierung des Ressourcenverbrauchs nach Art der Ressourcen (z.B. Personal, Betriebsmittel).

**Kreditmarkt**

Teilmenge des Finanzmarktes auf dem Kreditverträge angeboten und nachgefragt werden. Das Kreditwesengesetz regelt den Kreditmarkt.

**Leistungsfähigkeitsprinzip**

Finanzwissenschaftlicher Grundsatz, demzufolge die Zuordnung der Kosten auf die Individuen an ihrer ökonomischen Leistungs- bzw. Zahlungsfähigkeit orientiert ist.

**Monetäre Erträge**

Monetäre Erträge erfassen diejenigen Wirkungen (Erträge) von Weiterbildungsprozessen, die in Geldeinheiten bewertet werden können.

**Nettoausgaben**

Unmittelbare Ausgaben der öffentlichen Haushalte, die um die Zahlungsverkehre zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften bereinigt sind und die die aus eigenen Einnahmequellen der jeweiligen Körperschaft finanzierten Ausgaben erfassen.

**Nettoerträge**

Nettoerträge ergeben sich, wenn die Erträge der Weiterbildung die Bruttokosten übersteigen.

**Nettokosten**

Nettokosten entstehen, wenn die Bruttokosten der Weiterbildung größer sind als die Erträge.

**Nicht-formales Lernen**

Lernen außerhalb der Hauptsysteme der allgemeinen und beruflichen Bildung, welches nicht zu einem anerkannten Abschluss führt. Nicht-formales Lernen findet typischerweise am Arbeitsplatz oder im Kontext von Aktivitäten in Institutionen statt, die nicht primär als Bildungseinrichtung anzusehen sind.

**Nicht-monetäre Erträge**

Erträge von Weiterbildung, die sich nicht in Geld bewerten lassen (z.B. psychische Erträge, Lernfreude).

**Nonaffektationsprinzip**

Grundlegendes Haushaltsprinzip des kameralistischen Rechnungswesens der öffentlichen Hand, demzufolge es keine Zweckbindung, d.h. direkte Zuordnung hinsichtlich der Mittelverwendung gibt, da alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen.

**Nutzen**

Ausmaß an Bedürfnisbefriedigung, das subjektiv beim Konsum von Gütern und Dienstleistungen empfunden wird.

**Opportunitätsenerträge**

Kalkulatorische Erträge, die dadurch entstehen, dass Kosten eingespart werden.

### **Opportunitätskosten**

Kalkulatorische Kosten, welche die Knappheit der Ressourcen dadurch zum Ausdruck bringen, dass sie den entgangenen Nutzen oder Ertrag der zweitbesten Alternative (die nicht gewählt wurde) als Kosten der gewählten Alternative in Rechnung stellen.

### **Refinanzierung**

Alle Optionen die ein Finanzier hat, seine (vorfinanzierte) Kostenlast zu verringern. Dies kann – in Abhängigkeit von der konkreten Situation für die jeweiligen Akteure unterschiedlich – über rechtliche Bestimmungen (z.B. Steuererleichterungen), Marktprozesse (z.B. Überwälzung auf Faktor- und Absatzpreise) wie auch in Form von weiterbildungsbedingten Erträgen (z.B. Produktionszuwächse der Betriebe oder Gehaltserhöhung der Individuen) ganz oder teilweise erfolgen.

### **Ressourcen**

Alle Güter, Dienstleistungen und Institutionen, auf die ein Subjekt oder eine Organisation direkt oder indirekt zurückgreifen kann. Es können fünf Gruppen von Ressourcen unterschieden werden: psychische Ressourcen, physische Ressourcen, institutionelle Ressourcen, Zeitressourcen sowie materielle bzw. monetäre Ressourcen.

### **Rücklagen**

Gewinnanteile, die für Weiterbildungszwecke zurückgehalten und steuermindernd anerkannt werden.

### **Rückstellungen**

Kosten des kalkulatorisch vorweggenommenen Verbrauchs von Ressourcen, die den Gewinn und damit die Betriebssteuern senken.

### **Rückwälzung**

Überwälzung von Kosten auf vorgelagerte Produktionseinheiten über die Faktorpreise.

### **Rückzahlungsklauseln**

Ziel von Rückzahlungsklauseln ist es, dass betrieblich weitergebildete Arbeitnehmer die vom Betrieb vorfinanzierten Weiterbildungskosten ganz oder anteilig zurückzahlen, wenn die weitergebildete Person innerhalb eines bestimmten Zeitraums den Betrieb auf eigenen Wunsch hin verlässt.

### **Sonderausgaben**

Individuen, die ein zu versteuerndes Einkommen haben, können Aufwendungen in Höhe bis zu 4.000 Euro steuerlich geltend machen, wenn sie sich für einen neuen Beruf qualifizieren.

**Steuern**

Zwangsabgaben, die auf Grundlage eines Gesetzes nicht die Gegenleistung für eine besondere Leistung sind und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen per Gesetz erhoben werden. Steuern sind nicht zweckgebunden, marktfremd und gemeinnützig.

**Steuerliche Anreizsysteme**

Möglichkeiten, die Steuerlast der weiterbildenden Betriebe zu senken bzw. einen Teil der Steuerlast zu stunden (durch Sonder- oder Sofortabschreibungen, durch fixe oder prozentuale Abzüge von der Steuerschuld).

**Schrägwälzung**

Überwälzung von Kosten auf andere Kostenträger.

**Überwälzung**

Überwälzung bezeichnet als Refinanzierungsoption die Möglichkeit über Vor-, Schräg- und Rückwälzung Kosten bzw. Finanzierungslasten auf andere Wirtschaftssubjekte zu verschieben.

**Vorwälzung**

Überwälzung von Kosten auf die Absatzpreise.

**Werbungskosten**

Personen können Aufwendungen für Fortbildung im ausgeübten Beruf ohne Begrenzung steuerlich geltend machen.

**Wertschöpfung**

Wert, der die in einer Periode von den Betrieben hergestellten Güter und Leistungen ausdrückt. Die Bruttowertschöpfung ergibt sich aus der Differenz von Produktionswert und Vorleistungen. Die Nettowertschöpfung errechnet sich aus der Bruttowertschöpfung, von der Investitionen, Abschreibungen und indirekte Steuern abgezogen und Subventionen hinzugefügt werden.

**Ziehungsrechte**

Individuelle Ziehungsrechte zielen – wie Lernzeitkonten – auf eine Flexibilisierung von Arbeits- und Nichtarbeitsperioden ab. Nach dieser Überlegung sollen bildungsrelevante Förderformen nach dem Muster einer Sozialversicherung in einem einzigen Einkommenstransfersystem zusammengefasst werden. Die Finanzierung der Bildungsaktivitäten würde – analog zu Sozialversicherungssystemen – durch einkommensabhängige Beiträge der Beschäftigten und der Arbeitgeber erfolgen.

## Literatur

- Acemoglu, D./Pischke, J.-S. (1999): The Structure of Wages and Investment in General Training. In: *Journal of Political Economy*, H. 3, S. 539–572
- Alewel, D. (1997): Die Finanzierung betrieblicher Weiterbildungsinvestitionen. Ökonomische und juristische Aspekte. Wiesbaden
- Allmendinger, J./Ebner, C./Nikolai, R. (2009): Soziologische Bildungsforschung. In: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hrsg.): *Handbuch Bildungsforschung*, 2., überarb. Aufl. Wiesbaden, S. 47–70
- Alt, C./Sauter, E./Tilman, H. (1994): Berufliche Weiterbildung in Deutschland. Strukturen und Entwicklungen. Bielefeld
- Amtsblatt (2003): Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Mai 2003 über europäische Durchschnittsbezugswerte für allgemeine und berufliche Bildung (Benchmarks). In: *Abl. Nr. C 134* vom 07.06.2003. Rat der Europäischen Union. Brüssel
- Andreae, C.A. (1963): Die parafiskalischen Gebilde in finanzwissenschaftlicher Schau. In: Lob, J./Riehl, H./Schöndorfer, U. (Hrsg.): *Festschrift Walter Heinrich. Ein Beitrag zur Ganzheitsforschung*. Graz, S. 333–344
- Arens, T./Quinke, H. (2003): Bildungsbedingte öffentliche Transfers und Investitionspotentiale privater Haushalte in Deutschland. Schriftenreihe der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“, Bd. 3, Bielefeld
- Arrow, K.J. (1973): Higher Education as a Filter. In: *Journal of Public Economics*, H. 2, S. 193–216
- Backes-Gellner, U. (2006a): Betriebliche Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (Hrsg.): *Kosten, Nutzen, Finanzierung beruflicher Weiterbildung. Ergebnisse der BIBB-Fachtagung vom 2. und 3. Juni 2005 in Bonn*. Bielefeld, S. 132–153
- Backes-Gellner, U. (2006b): Der Beitrag der Berufsbildung zum Unternehmenserfolg und die Entwicklung des beruflichen Qualifikationsbedarfs. In: Frick, A./Wirz, A. (Hrsg.): *Berufsbildungsökonomie: Stand und offene Fragen*. Bern, S. 107–157
- Balzer, C. (2001): Finanzierung der Weiterbildung. Abschlussbericht. Frankfurt a.M. URL: [www.die-frankfurt.de/espid/dokumente/doc-2001/balzer01\\_01.pdf](http://www.die-frankfurt.de/espid/dokumente/doc-2001/balzer01_01.pdf) (Stand: 20.06.2009)
- Balzer, C./Nuissl, E. (2000): Finanzierung lebenslangen Lernens. Bielefeld
- Bardeleben, R.v./Beicht, U./Herget, H./Krekel, E.M. (1996): Individuelle Kosten und individueller Nutzen beruflicher Weiterbildung. Bielefeld
- Bartel, A.P. (1991): Productivity Gains from the Implementation of Employee Training Programs. National Bureau of Economics Research. Working Papers, No. 3893. Cambridge
- Bayer, M./Heimann, K. (2005): Eine gewerkschaftliche Finanzierungsstrategie für die Weiterbildung. In: Faulstich, P./Bayer, M. (Hrsg.): *Lerngelder. Für öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung. Eine Initiative von IG Metall und ver.di*. Hamburg, S. 172–188

- Bechtel, M./Lattke, S. (2005): Überwiegend „Soft Law“. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung, H. 3, S. 30–32
- Bechtel, M./Lattke, S./Nuissl, E. (2005): Portrait Weiterbildung Europäische Union. Bielefeld
- Becker, G. (1964): Human Capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education. New York
- Behringer, F. (1999): Beteiligung an beruflicher Weiterbildung. Humankapitaltheoretische und handlungstheoretische Erklärung und empirische Evidenz. Opladen
- Behringer, F./Kampmann, J./Käpplinger, B. (2009): Theoretische Erklärungsansätze zur betrieblichen Weiterbildungsbeteiligung. In: Behringer, F./Käpplinger, B./Pätzold, G. (Hrsg.): Betriebliche Weiterbildung – der Continuing Vocational Training Survey (CVTS) im Spiegel nationaler und europäischer Perspektiven. Stuttgart, S. 35–52
- Beicht, U./Krekel, E.M./Walden, G. (2006a): Berufliche Weiterbildung. Welche Kosten und welchen Nutzen haben die Teilnehmenden? Bielefeld
- Beicht, U./Krekel, E.M./Walden, G. (2006b): Teilnahme versus Nicht-Teilnahme an beruflicher Weiterbildung: Was kostet und wem nützt sie? In: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (Hrsg.): Kosten, Nutzen, Finanzierung beruflicher Weiterbildung. Ergebnisse der BIBB-Fachtagung vom 2. und 3. Juni 2005 in Bonn. Bielefeld, S. 195–231
- Beicht, U./Walden, G. (2005): Individuelle Kosten und individueller Nutzen beruflicher Weiterbildung in technischen Berufen sowie in Maßnahmen mit technischen Inhalten. Studie zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Bonn
- Bellmann, L./Büchel, F. (2001): Betrieblich finanzierte Weiterbildung und Unternehmenserfolg. In: Backes-Gellner, U./Moog, P. (Hrsg.): Bildungssystem und betriebliche Beschäftigungsstrategien. Berlin, S. 75–92
- Bender, S./Fertig, M./Görlitz, K./Huber, M./Hummelsheim, S./Knerr, P./Schmucker, A./Schröder, H. (2008): Berufliche Weiterbildung als Bestandteil lebenslangen Lernens – Theoretische und empirische Analysen. RWI-Materialien, Nr. 45. Essen URL: [http://www.rwi-essen.de/pls/portal30/docs/FOLDER/PUBLIKATIONEN/RWIMAT/RWI\\_MAT045/M\\_45\\_WELL.PDF](http://www.rwi-essen.de/pls/portal30/docs/FOLDER/PUBLIKATIONEN/RWIMAT/RWI_MAT045/M_45_WELL.PDF) (Stand: 08.10.2009)
- Berger, K. (2006): Öffentliche Ausgaben zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (Hrsg.): Kosten, Nutzen, Finanzierung beruflicher Weiterbildung. Ergebnisse der BIBB-Fachtagung vom 2. und 3. Juni 2005 in Bonn. Bielefeld, S. 167–194
- Bergner, S. (1988): Bildungsökonomische Implikationen der Organisation und Finanzierung eines Recurrent-Education-Konzepts für die Bundesrepublik Deutschland. Bochum
- Bernhard, S./Hohmeyer, K./Jozwiak, E./Koch, S./Kruppe, T./Stephan, G./Wolff, J. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB Forschungsbericht 2/2008. Nürnberg
- Biewen, M./Fitzenberger, B./Osikominu, A./Völter, R./Waller, M. (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 39, S. 365–390



- Biewen, M./Fitzenberger, B./Osikominu, A./Waller, M. (2007): Which Program for Whom? Evidence on the comparative effectiveness of public sponsored training programs in Germany. IZA Discussion Paper, No. 2885. Bonn
- Bildungsbericht 2006 (Konsortium Bildungsberichterstattung) (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Im Auftrag der KMK und des BMBF. Bielefeld
- Bildungsbericht 2008 der Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Bielefeld
- Birdsall, N. (1996): Public Spending on Higher Education in Developing Countries: Too much or too little? In: *Economics of Education Review*, H. 4, S. 407–419
- Bishop, J.H. (1996): What we know about employer-provided training: A Review of Literature. Working Paper Series, No. 96–09, New York
- Black, S.E./Lynch, L.M. (1996): Human-Capital Investments and Productivity. In: *American Economic Review*, H. 2, S. 263–267
- Blankart, C.B. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 7., vollst. überarb. Aufl. München
- Blos, K. (2006): Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland. IAB Forschungsbericht, Nr. 8. Nürnberg
- Bodenhöfer, H.J. (1982): Gesamtwirtschaftliche Überlegungen zur Finanzierung der Weiterbildung. In: Kühlenkamp, D./Schütze, H.G. (Hrsg.): *Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung*. Frankfurt a.M./Berlin, S. 83–101
- Bonin, H./Schneider, H. (2006): Wirksamkeit der Förderung der beruflichen Weiterbildung vor und nach den Hartz-Reformen. IZA Discussion Paper, No. 2069. Bonn
- Bosch, G. (2001): Bildung und Beruflichkeit in der Dienstleistungsgesellschaft. In: Herzberg, G./Kunkel-Weber, I./Timmermann, R./Tremel, F./Werneke, F. (Hrsg.): *Bildung schafft Zukunft*. Hamburg, S. 19–45
- Bosch, G. (2004): Finanzierung lebenslangen Lernens: der Weg in die Zukunft. Die wichtigsten Ergebnisse der Expertenkommission. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, H. 6, S. 5–10
- Boss, A./Rosenschon, A. (2002): Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung. Kieler Diskussionsbeiträge. Institut für Weltwirtschaft. Kiel. URL: <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2006/3859/pdf/kd392-393.pdf> (Stand: 20.06.2009)
- Boudon, R. (1974): Education, Opportunity, and Social Inequality. Changing prospects in western society. New York
- Bourdieu, P./Passeron, J.-C. (1971): Die Illusion der Chancengleichheit. Stuttgart
- Bowles, S./Gintis, H. (1976): Schooling in Capitalist America. New York
- Breen, R./Goldthorpe, J.H. (1997): Explaining Educational Differentials. Towards a formal rational action theory. In: *Rationality and Society*, H. 3, S. 275–305

- Brödel, R./Gerhard, R. (1996): Weiterbildungsförderung von Bund und Ländern. Gutachterliche Studie für das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie. Flensburg
- Brödel, R./Yendell, A. (2008): Weiterbildungsverhalten und Eigenressourcen. NRW-Studie über Geld, Zeit und Erträge beim lebenslangen Lernen. Bielefeld
- Brümmerhof, D. (2007): Finanzwissenschaft. 9., vollst. überarb. und erweit. Aufl. München
- Büchel, F./Pannenberg, M. (2004): Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 2, S. 73–126
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (verschiedene Jahrgänge): Geschäftsbericht. Nürnberg
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2008a): Leben und Lernen für eine lebenswerte Zukunft – die Kraft der Erwachsenenbildung. Confintea VI-Bericht Deutschland. The Development and State of the Art of Adult Learning and Education (ALE). Bonn/Berlin
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2008b): Dokumentation „Zukunft (der) Weiterbildung.“ Strategien zur Gestaltung des Lernens im Lebenslauf. Fachkongress am 6. und 7. November in Ahlen/Westfalen. Bonn/Berlin
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2008c): Empfehlungen des Innovationskreises Weiterbildung für eine Strategie zur Gestaltung des Lernens im Lebenslauf. Bonn/Berlin
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2005): Politik zur Stärkung der Anreize und Mechanismen zur Ko-Finanzierung Lebenslangen Lernens. Internationale Konferenz, 08.–10. Oktober 2003, Bonn/Berlin
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (verschiedene Jahrgänge): Grund- und Strukturdaten. Bonn/Berlin
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) (verschiedene Jahrgänge): Bildungsfinanzbericht. Bonn
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) (2004): Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Nr. 115. Bonn
- Buscher, H.S./Hagen, T. (2002): Aggregierte Wirkungsanalysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland. Studie erstellt im Rahmen des Fortschrittsberichts über die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands. Mannheim
- Cohn, E./Geske, T.G. (1990): The Economics of Education, 3. Aufl. Oxford
- Coleman, J. (1975): The Concept of Equality of Educational Opportunity. In: Levine, D.M./Bane, M.J. (Hrsg.): The „Inequality“ Controversy: Schooling and Distributive Justice. New York, S. 199–213
- Dearden, L./Reed, H./van Reenen, J. (2000): Who Gains When Workers Train? Training and corporate productivity in a panel of British industries. Institute for Fiscal Studies, Working Paper No. 516
- Descy, P./Tessaring, M. (2006): Der Wert des Lernens – Evaluation und Wirkung von Bildung und Ausbildung. Dritter Bericht zum aktuellen Stand der Berufsbildungsforschung in Europa. Luxemburg

- Deutscher Bildungsrat (1970): Strukturplan für das Bildungswesen. Empfehlungen der Bildungskommission. Bonn
- Deutscher Bundestag (2007): Ziele des Bundes für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2007–2013. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 16/4116 vom 28.02.2007. Berlin
- Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE) (2008): Trends der Weiterbildung. DIE-Trendanalyse 2008. Bielefeld
- Dobischat, R./Seifert, H. (2001): Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten. In: WSI-Mitteilungen, Nr. 2, S. 92–101
- Dobischat, R./Seifert, H. (2005): Lernzeit(konten) – Eine Lösung für das Kosten- und Zeitdilemma in der beruflich-betrieblichen Weiterbildung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Finanzierung der Beruflichen Weiterbildung. Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 103. Bonn, S. 34–44
- Dobischat, R./Seifert, H./Ahlene, E. (2003): Integration von Arbeit und Lernen, Erfahrungen aus der Praxis des Lebenslangen Lernens. Berlin
- Doeringer, P.B./Piore, M.J. (1971): Internal Labor Markets and Manpower Analysis. Lexington
- Dohmen, D. (2003): Alternative Formen der Finanzierung beruflicher Weiterbildung. FIBS-Forum, Nr. 15. Köln
- Dohmen, D. (2007): Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa – Eine Synopse. FIBS-Forum, Nr. 40. Berlin
- Dohmen, D./Clevers, B.A. (Hrsg.) (2003): Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen. Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie. Bielefeld
- Dohmen, D./de Hessel, V./Himpele, K. (2007): Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen. Bonn/Berlin
- Dohmen, D./Fuchs, K./Himpele, K. (2006): Bildung, externe Effekte, technologische Leistungsfähigkeit und Wirtschaftswachstum. FIBS-Forum, Nr. 31. Köln
- Dohmen, D./Hoi, M. (2004): Bildungsausgaben in Deutschland. Eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets. Studie zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. FIBS-Forum, Nr. 20. Köln
- Dohmen, D./Klemm, K./Weiß, M. (2004): Bildungsfinanzierung in Deutschland. Grundbegriffe, Rahmendaten und Verteilungsmuster. Frankfurt a.M. URL: [www.asta.uni-konstanz.de/cms/upload/pdf/mts\\_bildungsfinanzierung.pdf](http://www.asta.uni-konstanz.de/cms/upload/pdf/mts_bildungsfinanzierung.pdf) (Stand: 20.06.2009)
- Ehmann, C. (2003): Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit. Vom Kindergarten bis zur Weiterbildung, 2., überarb. Aufl. Bielefeld
- Esser, H. (1991): Die Rationalität des Alltagshandelns. Eine Rekonstruktion der Handlungstheorie von Alfred Schütz. In: Zeitschrift für Soziologie, H. 6, S. 430–445
- Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (2002): Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht. Schriftenreihe der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“, Bd. 1, Bielefeld

- Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (2004): Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Schlussbericht. Schriftenreihe der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“, Bd. 6, Bielefeld
- Fahle, K. (2006): Europäische Union. In: Nuissl, E./Krug, P. (Hrsg.): Praxishandbuch Weiterbildungs-Recht. Loseblatt. 11.0, München, S. 1–88
- Faulstich, P. (1995): Öffentliche Verantwortung für die Weiterbildung. In: Jagenlauf, M./Schulz, M./Wolgast, G. (Hrsg.): Weiterbildung als quartärer Bereich. Bestand und Perspektiven nach 25 Jahren. Neuwied, S. 77–91
- Faulstich, P. (2002): Lernzeiten. Für ein Recht auf Weiterbildung. Eine Initiative von GEW, IG Metall und ver.di. Hamburg
- Faulstich, P./Bayer, M. (Hrsg.) (2005): Lerngelder. Für öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung. Eine Initiative von IG Metall und ver.di. Hamburg
- Faulstich, P./Bayer, M. (Hrsg.) (2006): Lernwiderstände. Anlässe für Vermittlung und Beratung. Eine Initiative von ver.di, IG Metall und GEW. Hamburg
- Faulstich, P./Gnahn, D./Sauter, E. (2004): Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung. Bonn
- Faulstich, P./Haberzeth, E. (2007): Recht und Politik. Studententexte für Erwachsenenbildung. Bielefeld
- Faulstich, P. (2004): Ressourcen der allgemeinen Weiterbildung in Deutschland. Schriftenreihe der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“, Bd. 4, Bielefeld
- Fitzenberger, B./Osikominu, A./Völter, R. (2006): Get Training or Wait? Long-run employment effects of training programs for the unemployed in West Germany. IAB Discussion Paper, H. 17, Nürnberg
- Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)/Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Abschlussbericht. Bonn/Berlin
- Franz, W./Soskice, D. (1995): The German Apprenticeship System. In: Buttler, F./Franz, W./Schettkat, R./Soskice, D. (Hrsg.): Institutional Frameworks and Labor Market Performance. New York, S. 208–234
- Frey, B.S. (1990): Ökonomie ist Sozialwissenschaft. Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete. München
- Friebel, H. (1993): Der gesplante Weiterbildungsmarkt und die Lebenszusammenhänge der Teilnehmer/-innen. In: Friebel, H./Epskamp, H./Tippelt, R. (Hrsg.): Weiterbildungsmarkt und Lebenszusammenhang. Bad Heilbrunn/Obb., S. 1–53
- Friebel, H./Epskamp, H./Tippelt, R. (Hrsg.) (1993): Weiterbildungsmarkt und Lebenszusammenhang. Bad Heilbrunn
- Friedman, M. (1962): Capitalism and Freedom. Chicago
- Friedrich, K./Meisel, K./Schuldt, H.J. (2005): Wirtschaftlichkeit in Weiterbildungseinrichtungen. Studententexte für Erwachsenenbildung. Bielefeld

- Gablers Wirtschaftslexikon (1997): 14., vollständig überarb. und erweiterte Aufl. Wiesbaden
- Gärtner, K. (2002): Differentielle Sterblichkeit – Ergebnisse des Lebenserwartungssurveys. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, H. 27, S. 185–211
- Gerlach, K./Hübler, O./Meyer, W. (2002): Investitionen, Weiterbildung und betriebliche Reorganisation. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, S. 546–565
- Grünewald, U./Moraal, D. (1995): Kosten der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland. Ergebnisse und kritische Anmerkungen. Berlin
- Gundlach, E./Wößmann, L. (2004): Bildungsressourcen, Bildungsinstitutionen und Bildungsqualität: Makroökonomische Relevanz und mikroökonomische Evidenz. In: Backes-Gellner, U./Moog, P. (Hrsg.): Ökonomie der Evaluation von Schulen und Hochschulen. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Berlin, S. 15–52
- Haak, C. (2003): Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben: Ein deutsch-dänischer Vergleich. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Jg. 36, H. 2, S. 166–186
- Hagen, T. (2004): Ökonometrische Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auf Basis von Regionaldaten – Grundlegende Probleme und Ergebnisse dreier Ansätze. In: Zeitschrift für Evaluation, H. 2, S. 241–263
- Hartz, S./Schrader, J. (Hrsg.) (2008): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn
- Haslinger, S./Scherrer, C. (2006): Richtig ernst wird es noch. Folgenabschätzung der GATS-Verhandlungen für die Weiterbildung. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung, H. 2, S. 29–31
- Heckman, J.J./Smith, J.A. (1996): Experimental and Nonexperimental Evaluation. In: Schmid, G./O'Reilly, J./Schömann, K. (Hrsg.): International Handbook of Labour Policy and Evaluation. Cheltenham/Brookfield, S. 37–88
- Heidemann, W. (2008): Bildungszeitkonten: Betriebliche Verbreitung und Beispiele. Betriebs- und Dienstvereinbarungen. Kurzauswertungen. Düsseldorf
- Heidemann, W./Sehrbrock, I. (Hrsg.) (2007): Schwerpunkte für eine Politik des lebenslangen Lernens. Empfehlungen an den Innovationskreis Weiterbildung des BMBF. Düsseldorf
- Heinrich-Böll-Stiftung (2002): Bildungsfinanzierung in der Wissensgesellschaft. 1. Empfehlung der Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin
- Hradil, S. (2005): Soziale Ungleichheit in Deutschland. Wiesbaden
- Hujer, R./Caliendo, M./Zeiss, C. (2004): Macroeconometric Evaluation of Active Labour-Market Policy – a Case Study for Germany. In: Descy, P./Tessaring, M. (Hrsg.): Impact of Education and Training. Third report on vocational training research in Europe: Background report. Luxemburg, S. 179–214
- Hujer, R./Zeiss, C. (2003): Macroeconomic Impacts of ALMP on the Matching Process in West Germany, IZA Discussion Paper, No. 915. Bonn
- Hummelsheim, S. (2003): Lebenslanges Lernen und der Weg seiner Finanzierbarkeit. In: Dialogische Erziehung, H. 1, S. 44–56

- Hummelsheim, S. (2004): Die Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland unter Reformdruck. In: Erwachsenenbildung und Behinderung. Themenheft: Umbruch – Einbruch – Aufbruch. Erwachsenenbildung und Finanzierung, H. 2, S. 14–20
- Hummelsheim, S. (2006): Gefangen in der Abwärtsspirale. Von der Notwendigkeit eines vermehrten öffentlichen Weiterbildungsengagements. In: Zeitschrift Erwachsenenbildung. Vierteljahresschrift für Theorie und Praxis, H. 3, S. 119–123
- Hummelsheim, S./Jaich, R./Timmermann, D. (2003): Modelle zur Finanzierung lebenslangen Lernens. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 3, S. 19–24
- Hummelsheim, S./Timmermann, D. (1998): Bildungsökonomie und Finanzierung der Erwachsenenbildung/Weiterbildung. In: Knoll, J.H. (Hrsg.): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung. Die UNESCO-Weltkonferenz für Erwachsenenbildung in Hamburg 1997, CONFINTEA V, Bd. 26, Köln u.a., S. 149–162
- Hummelsheim, S./Timmermann, D. (1999): Finanzierung der Berufsbildung in Deutschland. Finanzierungsporträt. Thessaloniki
- Hummelsheim, S./Timmermann, D. (2003a): Herkunft entscheidet über Bildung. In: Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Caritas-Jahrbuch 2004. Freiburg, S. 95–100
- Hummelsheim, S./Timmermann, D. (2003b): Finanzierung der betrieblichen Ausbildung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Ausbildungsplatzproblematik. In: Bildung und Erziehung. Schwerpunkttheft Bildungsfinanzierung, H. 4, S. 69–91
- Hummelsheim, S./Timmermann, D. (2009): Bildungsökonomie: In: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung, 2., überarb. Aufl. Wiesbaden, S. 93–134
- Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2006): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda. Köln
- Jäger, C. (2005): Öffentliche Verantwortung – Öffentliches Interesse. Leitlinien der Weiterbildungspolitik im Wandel. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung, H. 3, S. 42–44
- Jaich, R. (2004): Wer soll für Weiterbildung bezahlen? Individuelle Bildungskonten, Bildungsgutscheine oder Bildungsfonds. Gutachten im Auftrag der gewerkschaftlichen Initiative von Ver.di und IG Metall. Berlin
- Katz, E./Ziderman, A. (1990): Investment in General Training: The role of information and labour mobility. In: The Economic Journal, vol. 100, S. 1147–1158
- Kirsten, C. (1999): Bildungsentscheidungen und Bildungsungleichheit – ein Überblick über den Forschungsstand. In: Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 5., Mannheim
- Klös, H.-P./Plünnecke, A. (2006): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: eine bildungsökonomische Einordnung. In: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda. Köln, S. 9–30
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Berlin

- Krüger-Hemmer, C./Schmidt, D. (2009): Durchführung von CVTS 3 in Deutschland. In: Behringer, F./Käpplinger, B./Pätzold, G. (Hrsg.): Betriebliche Weiterbildung – der Continuing Vocational Training Survey (CVTS) im Spiegel nationaler und europäischer Perspektiven. Stuttgart, S. 53–66
- Kuhlenkamp, D. (1999): Intervention, Supervision, Inspektion. Modi staatlichen Verhaltens zur Weiterbildung. In: Derichs-Kunstmann, K./Faulstich, P./Wittpoth, J. (Hrsg.): Politik, Disziplin und Profession in der Erwachsenenbildung. Beiheft zum REPORT, S. 14–35
- Kuhlenkamp, D. (2003): Von der Strukturierung zur Marginalisierung. Zur Entwicklung der Weiterbildungsgesetze der Länder. In: Hessische Blätter für Volksbildung, H. 2, S. 127–138
- Kuhlenkamp, D./Schütze, H.G. (Hrsg.) (1982): Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung, Frankfurt a.M./Berlin
- Kühnlein, G. (2005): Bildungsgutscheine in der SGB III-geförderten beruflichen Weiterbildung. In: Faulstich, P./Bayer, M. (Hrsg.): Lernfelder. Für öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung. Eine Initiative von IG Metall und ver.di. Hamburg, S. 117–127
- Lechner, M./Miquel, R./Wunsch, C. (2005): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy. The case of East Germany after Unification. IAB Discussion Paper, H. 14, Nürnberg
- Lenske, W./Werner, D. (2009): Umfang, Kosten und Trends der betrieblichen Weiterbildung – Ergebnisse der IW-Weiterbildungserhebung 2008. In: IW-Trends, H. 1, Köln, S. 1–18
- Levin, H. (1982): Die Finanzierung periodischer Weiterbildung durch Bildungsgutscheine. In: Kuhlenkamp, D./Schütze, H.G. (Hrsg.): Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung. Frankfurt a.M./Berlin, S. 83–101
- Levin, H.M./Schütze, H.G. (Hrsg.) (1983): Financing Recurrent Education: strategies for increasing employment, job opportunities, and productivity. Beverly Hills u.a.
- Lindenberg, S. (1981): Erklärung als Modellbau. Zur soziologischen Nutzung von Nutzentheorien. In: Schulte, W. (Hrsg.): Soziologie in der Gesellschaft. Tagungsberichte der Universität Bremen, Nr. 3, Bremen, S. 20–35
- Lochner, L./Moretti, E. (2004): The Effect of Education on Crime: evidence from prison inmates, arrests, and self-reports. In: American Economic Review, vol. 1, S. 155–189
- Lutz, B. (1987): Arbeitsmarktstruktur und betriebliche Arbeitskräftestrategie: Eine theoretisch-historische Skizze zur Entstehung betriebszentrierter Arbeitsmarktsegmentation. Frankfurt a.M.
- Mäding, H. (1984): Finanzierung im Bildungswesen. In: Baethge, M./Nevermann, K. (Hrsg.): Organisation, Recht und Ökonomie des Bildungswesens. Enzyklopädie Erziehungswissenschaften, Bd. 5, Stuttgart, S. 259–279
- Mann, F.K. (1928): Die intermediären Finanzgewalten und ihr Einfluss auf Deutschlands finanzielle Belastung. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 7, S. 219–237
- Mattern, C. (1997): Der Bildungsgutschein. In: Böttcher, W./Weishaupt, H./Weiß, M. (Hrsg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Weinheim, S. 105–129

- Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden, S. 89–110
- Mielck, A. (2000): Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Bern
- Moraal, D. (2006): Kosten und Nutzen der betrieblichen Weiterbildung. Ergebnisse der CVTS2-Haupterhebung und CVTS2-Zusatzerhebung. In: BIBB (Hrsg.): Kosten, Nutzen, Finanzierung beruflicher Weiterbildung. Ergebnisse der BIBB-Fachtagung vom 2. und 3. Juni 2005 in Bonn. Bielefeld, S. 65–92
- Moraal, D./Lorig, B./Schreiber, D./Azeez, U. (2009): Ein Blick hinter die Kulissen der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland – Daten und Fakten der nationalen CVTS 3-Zusatzerhebung. In: BIBB-Report, H. 7, Bonn, S. 1–12
- Moraal, D./Schönfeld, G. (2009): Geschichte und Entwicklung der Erhebungen über die betriebliche Weiterbildung (CVTS) in Europa und Deutschland. In: Behringer, F./Käpplinger, B./Pätzold, G. (Hrsg.): Betriebliche Weiterbildung – der Continuing Vocational Training Survey (CVTS) im Spiegel nationaler und europäischer Perspektiven. Stuttgart, S. 15–33
- Musgrave, R.A./Musgrave, P.B./Kullmer, L. (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen
- Nagel, B. (2002): Recht in der Weiterbildung. In: Nuissl, E./Krug, P. (Hrsg.): Praxishandbuch WeiterbildungsRecht. Loseblatt. 1.0. München, S. 1–82
- Nagel, B./Jaich, R. (2004): Bildungsfinanzierung in Deutschland. Analyse und Gestaltungsvorschläge. 2., überarb. Aufl. Baden-Baden
- Neubäumer, R. (1999): Der Ausbildungsstellenmarkt der Bundesrepublik Deutschland: eine theoretische und empirische Analyse. Berlin
- Neubäumer, R. (2004): Warum bilden Betriebe ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiter – oder auch nicht? Ein theoretischer Ansatz zur Erklärung unterschiedlicher Weiterbildungsaktivitäten von Betrieben. Referat im bildungsökonomischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik. (Unveröffentlichtes Manuskript)
- Neubäumer, R. (2007): Weniger Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen? Vortrag in der Evangelischen Akademie Loccum am 16.10.2007. Dokumentation der Vorträge. S. 100–120 URL: [www.loccum.de/material/arbeit/weiterbildung.pdf](http://www.loccum.de/material/arbeit/weiterbildung.pdf) (Stand. 20.06.2009)
- North, D.C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen
- Nuissl, E. (2009): Weiterbildung/Erwachsenenbildung. In: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung, 2., überarb. Aufl. Wiesbaden, S. 405–419
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999): Employment Outlook. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003): The Policy Agenda for Growth. An overview of the sources of economic growth in OECD countries. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004): Co-Financing Lifelong Learning. Towards a systemic approach. Paris



- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2005. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2006): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2006. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2008. Paris
- Olfert, K. (1996): Kostenrechnung. Kompendium der Praktischen Betriebswirtschaft. 10., aktualisiert. Aufl. Ludwigshafen
- O'Mahoney, M./Wagner, K. (1994): Changing Fortunes: An industry study of British and German productivity growth over three decades. In: NIESR Report Series, H. 7
- Pannenberg, M. (2007): Wer sät, der erntet? Individuelle Erträge von Weiterbildung in Westdeutschland. Vortrag in der Evangelischen Akademie Loccum am 16.10.2007. Dokumentation der Vorträge. S. 121–141 URL: [www.loccum.de/material/arbeit/weiterbildung.pdf](http://www.loccum.de/material/arbeit/weiterbildung.pdf) (Stand: 20.06.2009)
- Paulik, H./Woortmann, G. (1990): Die Wirtschaft in der Verantwortung – einige Anmerkungen zu Kosten und Finanzierung der Weiterbildung. In: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Streitsache: Finanzierung der Weiterbildung. Köln, S. 47–52
- Pechar, H. (2006): Bildungsökonomie und Bildungspolitik. Studienreihe Bildungs- und Wissenschaftsmanagement. Münster u.a.
- Pehl, K. (2007): Auf der Suche nach dem dritten Weg. Ein statistischer Blick auf die Praxis der Drittmitteleinwerbung in Weiterbildungseinrichtungen. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung, H. 2, S. 25–30
- Pehl, K./Reitz, G. (2005): Weiterbildungsstatistik im Verbund 2003 – Kompakt. Bonn URL: [www.die-bonn.de/espid/dokumente/doc-2005/pehl05\\_03.pdf](http://www.die-bonn.de/espid/dokumente/doc-2005/pehl05_03.pdf) (Stand: 20.06.2009)
- Pirzer, A. (2000): Staatliche Förderung der beruflichen Weiterbildung. Ziele, Maßnahmen und Zweckmäßigkeit. Grundlagen der Berufs- und Erwachsenenbildung, Bd. 23, Hohengehren
- Prey, H. (1999): Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmassnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Bern
- Psacharopoulos, G. (1996): Economics of Education: a research agenda. In: Economics of Education Review, H. 4, S. 339–344
- Reichart, E./Huntemann H. (2008): Volkshochschul-Statistik 2007. 46. Folge, Arbeitsjahr 2007. Bonn URL: [www.die-bonn.de/doks/reichart0802.pdf](http://www.die-bonn.de/doks/reichart0802.pdf) (Stand: 20.06.2009)
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)/Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Abschlussbericht. Bonn/Berlin
- Richter, I. (1994): Bildung in öffentlicher Verantwortung. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, H. 3, Beilage

- Rosenblatt, B. v./Bilger, F. (2008): Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Bd. 1: Berichtssystem Weiterbildung und Adult Education Survey 2007. Schriftenreihe „Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung“. Bielefeld
- Rürup, B./Kohlmeier, A. (2007): Wissenschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungsapparens. Bonn/Berlin
- Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung (1998): Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung, Diskussionspapier, H. 1, Düsseldorf
- Sadowski, D. (1980): Berufliche Bildung und betriebliches Bildungsbudget. Stuttgart
- Schlutz, E. (2006): Bildungsdienstleistungen und Angebotsentwicklung. Studienreihe Bildungs- und Wissenschaftsmanagement. Münster u.a.
- Schmid, K. (2008): Zum Nutzen der Weiterbildung. ibw-Forschungsbericht, Nr. 144. Wien. URL: [www.ibw.at/media/ibw/fb144.pdf](http://www.ibw.at/media/ibw/fb144.pdf) (Stand: 20.06.2009)
- Schmidt, D. (2007): Berufliche Weiterbildung in Unternehmen 2005 – Methodik und erste Ergebnisse. In: Wirtschaft und Statistik, H. 7, Wiesbaden, S. 699–711
- Schmidt, M.G. (2001): Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik: Ein internationaler Vergleich. In: Schmidt, M.G. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik – Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen, S. 33–53
- Schmidt, M.G./Ostheim, T. (2007): Die sechs Theorien im Überblick und im Vergleich. In: Schmidt, M.G./Ostheim, T./Siegel, N./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden, S. 115–118
- Schmidt, M.G./Ostheim, T./Siegel, N./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.) (2007): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden
- Schrader, J. (2008): Die Entstehung eines neuen Steuerungsregimes in der Weiterbildung. In: Hartz, S./Schrader, J. (Hrsg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn, S. 387–413
- Schröder, H./Schiel, S./Aust, F. (2004): Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung. Motive, Beweggründe, Hindernisse. Schriftenreihe der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“, Bd. 5, Bielefeld
- Schuldt, K./Troost, A. (2004): Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis? Hamburg
- Schulz-Oberschelp, P. (2007): Die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die BA stagniert auf niedrigem Niveau. Netzwerk-Weiterbildung. URL: [www.netzwerk-weiterbildung.info/upload/m468bbe694e898\\_verweis1.pdf](http://www.netzwerk-weiterbildung.info/upload/m468bbe694e898_verweis1.pdf) (Stand: 30.09.2009)
- Schütze, H.G. (1982): Das OECD-Konzept „Reccurent Education“ und Kriterien für die Finanzierung Lebenslangen Lernens. In: Kühlenkamp, D./Schütze, H.G. (Hrsg.): Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung, Frankfurt a.M./Berlin, S. 54–72
- Seifert, H. (2008): Lernzeitkonten – Ein Ansatz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008b): Dokumentation „Zukunft (der) Weiterbildung.“ Strategien zur Gestaltung des Lernens im Lebenslauf. Fachkongress am 6. und 7. November in Ahlen/Westfalen. Bonn/Berlin, S. 75

- Sengenberger, W. (1978): Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit – auch ein Strukturproblem des Arbeitsmarktes. Frankfurt a.M.
- Sheldon, G. (2006): Berufsbildung und Staat: Marktversagen und die Wirksamkeit und Effizienz bildungspolitischer Maßnahmen. In: Frick, A./Wirz, A. (Hrsg.): Berufsbildungsökonomie: Stand und offene Fragen. Bern, S. 197–243
- Speckesser, S. (2004): The Aggregate Impact of Active Labour Market Policy in Germany and the UK. Evidence from administrative data. In: Schmid, G./Gangl, M./Kupka, P. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel. Empirische Analysen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 286, Nürnberg, S. 153–178
- Spence, M. (1973): Job Market Signaling. In: Quarterly Journal of Economics, H. 87, S. 355–374
- Spieß, K.C. (2004): Parafiskalische Modelle zur Finanzierung familienpolitischer Leistungen. DIW Materialien. Kurzgutachten. Berlin
- Statistisches Bundesamt (verschiedene Jahrgänge): Verschiedene Fachserien. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2008): Bildungsfinanzbericht 2008. Wiesbaden
- Stein, N. (1994): Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften. Frankfurt a.M.
- Steiner, V./Wolf, E./Egeln, J./Almus, M./Schrumpf, H./Feldotto, P. (1998): Strukturanalyse der Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern. In: ZEW Wirtschaftsanalysen, H. 30, Baden-Baden. URL: [www.zew.de](http://www.zew.de) (Stand: 23.10.2009)
- Thurow, L.C. (1972): Education and Income Inequality. In: The Public Interest, H. 28, S. 66–81
- Thurow, L.C. (1975): Generating Inequality: Mechanisms of distribution in the U.S. economy. New York
- Tiepelmann, K. (1975): Parafisci. In: Wirtschaftsstudium, Bd. 4, S. 295–300
- Tiepelmann, K./van der Beek, G. (Hrsg.) (1992): Theorie der Parafiski. Berlin
- Timmermann, D. (1983): Financing Mechanisms: their impact on postcompulsory education. In: Levin, H.M./Schütze, H.G. (Hrsg.): Financing Recurrent Education: Strategies for increasing employment, job opportunities, and productivity. Beverly Hills u.a., S. 113–133
- Timmermann, D. (1994): Berufsbildungsfinanzierung. Makroökonomische Wirkungen und Alternativen der Berufsbildungsfinanzierung, Kurseinheit 2. Hagen
- Timmermann, D. (1996): Lebenslanges Lernen – Lebenslanges Finanzieren. In: Wittwer, W. (Hrsg.): Von der Meisterschaft zur Bildungswanderschaft. Berufliche Bildung auf dem Weg in das Jahr 2000. Bielefeld, S. 199–221
- Timmermann, D. (1997): Bildungsökonomie. In: Gablers Wirtschaftslexikon, 14., vollständig überarb. und erweiterte Aufl. Wiesbaden, S. 640–650
- Timmermann, D. (1998): Öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung. In: Elsner, W./Engelhardt, W.-W./Glastetter, W. (Hrsg.): Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung. Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute. Berlin, S. 335–354
- Timmermann, D. (2000): Zur Finanzierung der Beruflichen Bildung. In: Expertise für ein Berliner Memorandum zur Modernisierung der Beruflichen Bildung. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Bd. 38, Berlin, S. 273–300

- Weiland, M./Weiß, C. (2009): Weiterbildungsstatistik im Verbund 2007 – Kompakt. Bonn. URL: [www.die-bonn.de/doks/weiland0901.pdf](http://www.die-bonn.de/doks/weiland0901.pdf) (Stand: 20.07.2009)
- Weiß, R. (1990): Die 26-Mrd.-Investition – Kosten und Strukturen betrieblicher Weiterbildung. Köln
- Weiß, R. (1994): Betriebliche Weiterbildung. Ergebnisse der Weiterbildungserhebung der Wirtschaft. Kölner Texte und Thesen, Bd. 21, Köln
- Weiß, R. (1997): Betriebliche Weiterbildung. Mehr Teilnehmer – Größere Wirtschaftlichkeit. Köln
- Weiß, R. (2000): Wettbewerbsfaktor Weiterbildung. Ergebnisse der Weiterbildungserhebung der Wirtschaft, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, Bd. 242, Köln
- Weiß, R. (2001): Weiterbildung in Eigenverantwortung, Ergebnisse einer telefonischen Befragung, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, Bd. 249, Köln
- Weiß, R. (2003): Betriebliche Weiterbildung 2001 – Ergebnisse einer IW-Erhebung. In: IW-Trends, H. 1, S. 1–17
- Weiß, R. (2006a): Von den Schwierigkeiten der Kostenermittlung. In: BIBB (Hrsg.): Kosten, Nutzen, Finanzierung beruflicher Weiterbildung. Ergebnisse der BIBB-Fachtagung vom 2. und 3. Juni 2005 in Bonn. Bielefeld, S. 93–112
- Weiß, R. (2006b): Weiterbildung: Qualitätssicherung und Nachfrageorientierung. In: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda. Köln, S. 227–264
- Weißhuhn, G. (1977): Sozioökonomische Analyse von Bildungs- und Ausbildungsaktivitäten. Berlin
- Werner, D. (2006): Trends und Kosten der betrieblichen Weiterbildung. Ergebnisse der IW-Weiterbildungserhebung 2005. In: IW-Trends, H. 1, Köln
- Williamson, O.E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen. Tübingen
- Willke, H. (1998): Systemisches Wissensmanagement. Stuttgart
- Wolf, F. (2006): Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Policy-Forschung und vergleichende Regierungslehre, Bd. 2, Berlin
- Wolter, S.C. (2006): Ausbildungs- und Weiterbildungsverhalten der Unternehmen als Anbieter/Finanzierer beruflicher Bildung. In: Frick, A./Wirz, A. (Hrsg.): Berufsbildungsökonomie: Stand und offene Fragen. Bern, S. 159–196
- Woodhall, M. (1987): Economics of Education: a review. In: Psacharopoulos, G. (Hrsg.): Economics of Education. Research and studies. Advances in education. Oxford, S. 1–8
- Wunsch, C./Lechner, M. (2007): What Did All the Money Do? On the general ineffectiveness of recent West German labour market programmes, IZA Discussion Paper, No. 2800. Bonn
- Zimmermann, H./Henke, K.-D. (1994): Einführung in die Finanzwissenschaft. 7. Aufl. München
- Zwick, T. (2004): Weiterbildungsintensität und betriebliche Produktivität. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, H. 7, S. 651–668

## **Autor**

*Stefan Hummelsheim*, geb. 1966, Studium der Sozialwissenschaften (Schwerpunkt Wirtschaftswissenschaften) und Erziehungswissenschaften (Schwerpunkt Bildungsökonomie); wissenschaftlicher Mitarbeiter der Arbeitsgruppe „Berufsbildung und Bildungsplanung“ an der Universität Bielefeld (1997–2000); wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftspädagogik an der Universität Rostock (2000–2001); wissenschaftlicher Mitarbeiter der unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (2001–2004); wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen (seit 2004). Derzeitiger Arbeitsschwerpunkt: Bildungsökonomie, Bildungsfinanzierung, Bildungspolitik, Bildungsevaluation.