

Vater Staat und die öffentliche Bildungsfinanzierung

STIEFKIND WEITERBILDUNG

Martin Noack

Die hohe Bedeutung des lebenslangen Lernens für gesellschaftliche Teilhabe sowie für den Innovationsstandort Deutschland wird von Wirtschaft wie Politik stets betont. Aber spiegeln sich diese Bekenntnisse auch in konkreten Investitionen wider? Wie hat sich die öffentliche Weiterbildungsfinanzierung in den letzten Jahren entwickelt? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus? Diese und weitere Fragen waren jüngst Gegenstand einer Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, sie werden durch den Autor im folgenden Beitrag beantwortet.

Einen Überblick über die Ausgaben und Kosten für formale, non-formale und informelle Weiterbildung in Deutschland zu geben, ist angesichts der defizitären Datenlage nur unvollständig möglich. Schätzungsweise flossen aber 14 Prozent (27 Mrd. Euro) der zurechenbaren privaten und öffentlichen Bildungsausgaben im Jahr 2012 in das lebenslange Lernen (vgl. Walter, 2015), wobei ausschließlich die direkten Kosten erfasst sind. Die öffentliche Hand hat davon 6 Mrd. Euro bereitgestellt – wenn man die Weiterbildungsausgaben für die eigenen Mitarbeiter einrechnet.

Öffentliche Weiterbildungsfinanzierung sinkt auf Tiefstand

Aufschlussreicher als die reine Summe ist jedoch die zeitliche Entwicklung der öffentlichen Weiterbildungsausgaben. Hier lohnt ein Vergleich mit den anderen Bildungsbereichen, welche in den letzten 20 Jahren eine substantielle Expansion erfahren haben. Die Ausgaben im allgemeinbildenden schulischen Bereich sind zwischen 1995 und 2012 um mehr als ein Drittel gestiegen, jene im frühkindlichen und im Hochschulbereich wuchsen sogar um knapp zwei Drittel. Die Ausgaben in der beruflichen Ausbildung stiegen um nahezu drei Viertel. Im

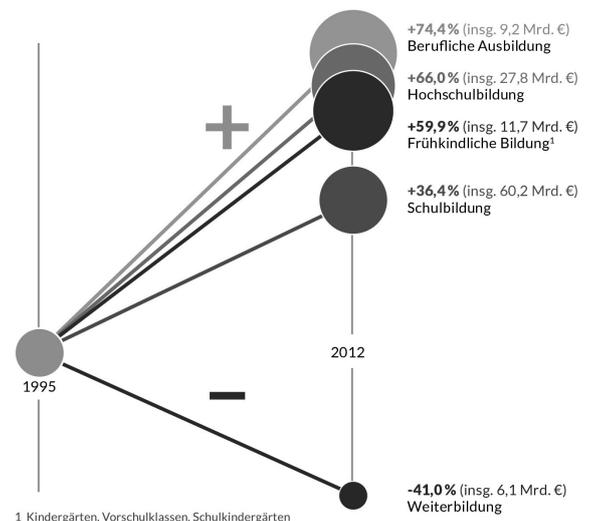
starken Kontrast zu diesen Zuwächsen steht der Einbruch der öffentlichen Finanzierung der Weiterbildung im gleichen Zeitraum um 41 Prozent (s. Abb. 1). Während 1995 die Ausgaben für Weiterbildung noch 12,4 Prozent aller öffentlichen Bildungsausgaben umfassten, waren es 2012 nur noch 5,3 Prozent. Zudem ist die öffentliche Weiterbildungsförderung in Deutschland weitestgehend projekt- bzw. programmfinanziert. Im Gegensatz zu den anderen Bildungsbereichen mangelt es also an einer soliden Grundfinanzierung.

Diese Entwicklung steht im deutlichen Gegensatz zu den öffentlichen Bekenntnissen zur Wichtigkeit des lebenslangen Lernens, wie sie zum Beispiel der von der Bundesregierung eingerichtete »Innovationskreis Weiterbildung« bereits vor acht Jahren mit Blick auf die demografische Entwicklung und den Fachkräftemangel verlauten ließ (vgl. BMBF, 2008, S. 8). Auch der technologische

Wandel macht deutlich mehr Weiterbildung notwendig. Er bedeutet für die 42 Prozent der derzeit Beschäftigten in Berufen mit einer hohen (> 70 %) Automatisierungswahrscheinlichkeit in den nächsten 10 bis 20 Jahren starke Qualifizierungsbedarfe und die Gefahr von Job-Streichungen. Schließlich sind in der Regel die durch diesen Wandel neu entstehenden Arbeitsplätze anspruchsvoller als jene, die wegrationalisiert werden (vgl. BMAS, 2015).

Die Kosten für diese Qualifikationsanpassungen tragen in zunehmendem Maße die Teilnehmenden selbst und kompensieren so gemeinsam mit den Betrieben zumindest teilweise den deutlichen Rückgang der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung. So wuchs laut dem Adult Education Survey zwischen 2007 und 2012 der Anteil der Weiterbildungsmaßnahmen, die durch die Teilnehmenden mitfinanziert werden, um vier Prozent bei der privaten beruflichen Weiterbildung und um 28 Prozent bei der betrieblichen Weiterbildung. Noch stärker zeigt sich die Verlagerung der Kosten, wenn man die Summen betrachtet, die die Teilnehmenden in diese von ihnen (ko-)finanzierten

Abb. 1: Im Sinkflug: Öffentliche Ausgaben für Weiterbildung im Verhältnis zu anderen Bildungsbereichen



Nur öffentliche Anteile an den Ausgaben; Zahlen für 1995 z.T. geschätzt. Quelle: Berechnung der Bertelsmann Stiftung auf Basis von Daten des BIBB, des Statistischen Bundesamts und des Bundesministeriums der Finanzen.

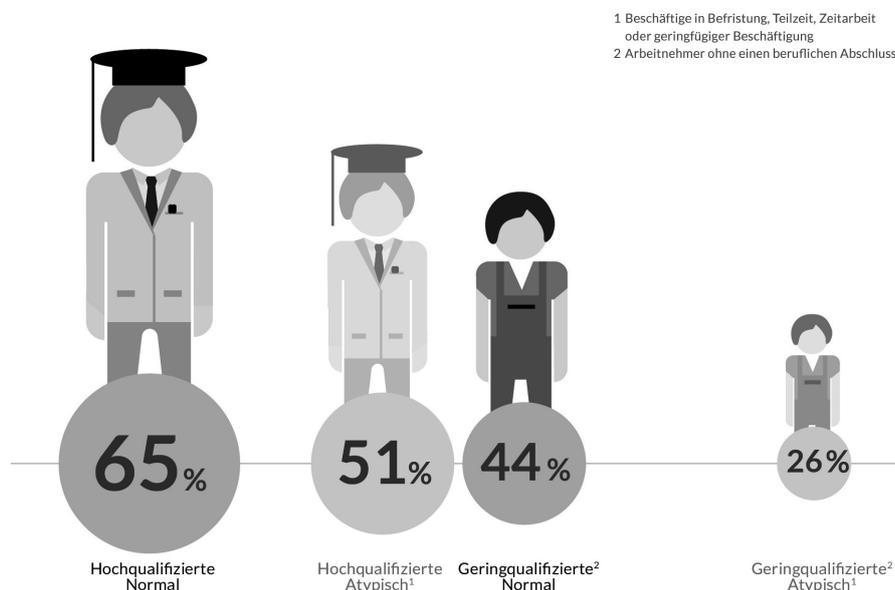
Weiterbildungen investiert haben. Bei der privaten beruflichen Weiterbildung stiegen die Ausgaben nämlich über die betrachteten fünf Jahre von 729 auf 890 Euro pro Weiterbildung, also um 22 Prozent. Bei der betrieblichen Weiterbildung war der Anstieg mit 26 Prozent (von 483 auf 610 Euro) sogar noch größer (vgl. Rosenblatt & Bilger, 2008, S. 112f.; Bilger, Gnahn, Hartmann & Kuper, 2013, S. 189f.).

Jedoch zeigen aktuelle Zahlen des Adult Education Survey für die letzten fünf Jahre einen deutlichen Anstieg in der Weiterbildungsbeteiligung. Und so sieht sich die Bundesregierung mit einer Beteiligungsquote von 49 Prozent im Jahr 2012 schon kurz vor ihrem für 2015 gesetzten 50-Prozent-Ziel. Dabei täuscht die positive Entwicklung der Beteiligung seit 2003 (damals 41 %) darüber hinweg, dass nach mehreren Jahren des Anstiegs bereits im Jahr 1997 mit einer Beteiligung von 48 Prozent eben dieses 50-Prozent-Ziel beinahe erreicht wurde (Bilger, et al., 2013). Es kann also mit Blick auf die letzten 18 Jahre für den Weiterbildungsbereich noch lange nicht von einer nachhaltigen positiven Entwicklung gesprochen werden.

Geringqualifizierte benachteiligt

Ein besonderes Augenmerk verdienen hierbei die Millionen von Geringqualifizierten und atypisch – also in Befristung, Teilzeit, Zeitarbeit oder geringfügig – Beschäftigten. Sie verfügen selbst oft nicht über die nötigen finanziellen Mittel, und ihre Arbeitgeber investieren ihre steigenden Weiterbildungsetats eher in die höherqualifizierte fest angestellte Belegschaft. Angesichts der Tatsache, dass Geringqualifizierte ein fast viermal so großes Risiko haben, erwerbslos zu werden (19,6 %) wie Menschen mit abgeschlossener Ausbildung (5,1 %) (vgl. Weber & Weber, 2013), ist der dramatische Rückgang der Weiterbildungsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit besonders bedenklich. Denn gerade die Gruppen,

Abb. 2: Abgehängt: Atypisch Beschäftigte und Geringqualifizierte bei der Teilnahme an formaler und non-formaler Weiterbildung



1 Beschäftigte in Befristung, Teilzeit, Zeitarbeit oder geringfügiger Beschäftigung
2 Arbeitnehmer ohne einen beruflichen Abschluss.

Teilnahmequoten an formaler und non-formaler Weiterbildung; Quelle: Darstellung der Bertelsmann Stiftung auf Basis von Daten der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2011/12

für die Weiterbildung besonders wichtig ist, um über den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses eine Chance auf beruflichen Aufstieg zu erhalten, bilden sich deutlich weniger weiter als die Gruppe der Höherqualifizierten. Unter den Normalbeschäftigten beträgt der Abstand bei der Weiterbildungsbeteiligung zwischen Gering- und Höherqualifizierten bereits 21,1 Prozentpunkte (s. Abb. 2). Geringqualifizierte in einem atypischen Arbeitsverhältnis nehmen sogar nur noch halb so oft an Weiterbildungen teil wie Höherqualifizierte (vgl. Frick, Noack & Blinn, 2013). Auch angesichts der Tatsache, dass über die Zuwanderung von Hunderttausenden von Flüchtlingen in den nächsten Jahren die Zahl der formal Geringqualifizierten deutlich steigen wird, ist hier dringend ein Umdenken gefordert. Erste positive Ansätze zeigen sich bei zwei unlängst verabschiedeten Gesetzesnovellen. Mit der Reform des Meister-BAföG gibt der Staat zukünftig 33 Mio. Euro jährlich mehr für Weiterbildung aus, auch wenn sich das so genannte Aufstiegsbafög natürlich vor allem an Menschen mit Berufs-

abschluss richtet. Finanziell besser ausgestattet und direkt für Geringqualifizierte von Nutzen ist das im Februar verabschiedete Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG), welches ab 2017 zusätzliche ca. 150 Mio Euro pro Jahr bereitstellt, z.B. für den Erwerb notwendiger Grundkompetenzen zur Vorbereitung auf eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung und für Prämien für erfolgreich bestandene Zwischen- und Abschlussprüfungen. Verglichen mit dem Rückgang um 4,3 Mrd. Euro pro Jahr seit 1995 wirken diese Beträge allerdings eher wie zwei Tropfen auf den heißen Stein.

Was jetzt zu tun ist

Damit Weiterbildung am Ende nicht zum Luxus wird, den sich nur diejenigen leisten können, die bereits über ein hohes Bildungsniveau verfügen, sollte die öffentliche Hand den Bekenntnissen zur Wichtigkeit des lebenslangen Lernens sicht- und spürbare Investitionen folgen lassen (vgl. Noack,

Hesse, Frick, Walter & Münk, 2015). Konkret bedarf es einer präventiven Arbeitsmarkt- und proaktiven Weiterbildungspolitik, die neben Zuschüssen zu Weiterbildungs-, Prüfungs- und Unterhaltskosten an drei Punkten ansetzen: (1) Es sollte eine aufsuchende, lebensweltnahe und breit zugängliche Bildungsberatung bereitgestellt und finanziert werden. Diese sollte die Kompetenzen und Potenziale von Geringqualifizierten aufdecken und sie über Weiterbildungsangebote und Finanzierungsmöglichkeiten informieren (vgl. Käßplinger, 2015). Die Potenzialanalyse sollte dabei praxisnah, flexibel nutzbar, visualisiert sowie anerkannt und somit anschlussfähig an die verschiedenen Beratungs- und Arbeitsmarktsysteme sein (vgl. Döring, Müller & Neumann, 2015).

(2) Entwickelt und finanziell gefördert werden sollten personalisierte und attraktive Weiterbildungsangebote, die dem unterschiedlichen Lernstil und Lerntempo jedes Lerners Rechnung tragen und die individuelle Lernmotivation fördern. Hierfür gilt es, die Qualifizierung und Professionalisierung des Weiterbildungspersonals zu ermöglichen und mit Anreizen zu versehen, z.B. durch nach pädagogischer Qualifizierung gestaffelte Gehälter und Honorare für Lehrkräfte oder die Kopplung staatlicher Fördermittel an Qualitätsstandards bezüglich der Lehrkräfte, der Gestaltung der Lernangebote, aber auch der nachzuweisenden Wirkung von Weiterbildungsangeboten.

(3) Schließlich muss ein rechtlich verbindliches Anerkennungssystem für non-formal und informell erworbene Kompetenzen organisiert und finanziert werden, damit das in Beruf, Ehrenamt und Weiterbildung Gelernte für den Einzelnen sowie für Unternehmen nutzbar wird. Dies kann z.B. dadurch geschehen, dass mit standardisierten Instrumenten festgestellte Kompetenzen auf bestehende Bildungsabschlüsse angerechnet und Ausbildungszeiten verkürzt oder gar tariflich relevante Teilqualifikationen verliehen werden. Dabei dürfen die Kosten für den Anerkennungspro-

zess keine unüberwindbare Hürde darstellen. Hier lohnt ein Blick in das europäische Ausland, wo die Anerkennung informellen und non-formalen Lernens teilweise jahrzehntelange Tradition hat und gerade für finanzschwache Zielgruppen niedrigschwellige Zugänge eröffnet (vgl. Gaylor, Schöpf & Severing, 2015). Dies ermöglichen z.B. Weiterbildungsfonds, in die Unternehmen und die öffentliche Hand gemeinsam einzahlen und aus denen Weiterbildungsmaßnahmen genau wie Anerkennungsverfahren für Mitarbeitende finanziert werden. Entsprechende Investitionen der öffentlichen Hand dürfen dabei nicht allein aus der Ausgabenperspektive betrachtet werden. Sie zahlen sich auf lange Sicht aus. Das zumindest legen die Berechnungen der Kosten unzureichender Bildung von Allmendinger, Gieseke und Oberschachtsiek (2011) nahe. Nur wenn es Deutschland gelingt, eine substantielle Zahl von Geringqualifizierten erfolgreich zum Berufsabschluss zu führen, können wir vermeiden, dass jährlich bis zu 1,5 Mrd. Euro zusätzliche Folgekosten für die öffentlichen Haushalte entstehen. Das wäre nicht nur volkswirtschaftlich sinnvoll, sondern leistete auch einen bedeutenden Beitrag zur stärkeren gesellschaftlichen Teilhabe der großen Zahl Bildungsbenachteiligter in unserem Land.

Literatur

- Allmendinger, J., Gieseke, J. & Oberschachtsiek, D. (2011). *Unzureichende Bildung: Folgekosten für die öffentlichen Haushalte*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bilger, F., Gnahn, D., Hartmann, E. & Kuper, H. (2013). *Weiterbildungsverhalten in Deutschland – Resultate des Adult Education Survey 2012*. Bielefeld: wbv.
- BMAS (2015). *Endbericht Kurzexpertise Nr. 57 – Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland*. Mannheim: ZEW.
- BMBF (2008). *Empfehlungen des Innovationskreises Weiterbildung für eine Strategie zur Gestaltung des Lernens im Lebenslauf*. Bonn: BMBF
- Döring, O., Müller, B. & Neumann, F. (2015). *Potenziale erkennen – Kompetenzen sichtbar machen – Chancen für Menschen mit Migrationshintergrund*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Frick, F., Noack, M. & Blinn, M. (2013). *Die Weiterbildungsverlierer – Weniger Weiterbildung für immer mehr atypisch Beschäftigte*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Gaylor, C., Schöpf, N. & Severing, E. (2015). *Wenn aus Kompetenzen berufliche Chancen werden – Wie europäische Nachbarn informelles und non-formales Lernen anerkennen und nutzen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Käßplinger, B. (2015). *Bildungslotsen in der Risikogesellschaft*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Noack, M., Hesse, B., Frick, F., Walter, M. & Münk, D. (2015). *Wenn Weiterbildung so wichtig ist ... warum ist dann die öffentliche Förderung um 41 Prozent gesunken?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Rosenblatt, B. v. & Bilger, F. (2008). *Weiterbildungsverhalten in Deutschland*. Band 1. Bielefeld: wbv.

Walter, M. (2015). *Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Weber, B. & Weber, E. (2013). *Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit*. IAB-Kurzbericht (4/2013). Nürnberg: IAB.

Abstract

Vor dem Hintergrund allgegenwärtiger Bekenntnisse zur Bedeutung des lebenslangen Lernens beleuchtet der Beitrag den Rückgang der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung in den letzten 20 Jahren um 41 Prozent. Die niedrigen Teilnahmequoten von Geringqualifizierten und atypisch Beschäftigten an Weiterbildung geben Anlass, wieder mehr öffentliche Investitionen zu tätigen. Diese sollten für Bildungsberatung, Qualifikation und Professionalität des Personals und ein Anerkennungssystem für Kompetenzen aufgewendet werden.



Dr. Martin Noack ist Senior Project Manager im Programm »Lernen fürs Leben« der Bertelsmann Stiftung

Kontakt: martin.noack@bertelsmann-stiftung.de