

Das Gutachten zur Finanzierung Lebenslangen Lernens (2001 – 2004): Eine rückblickende Einordnung

Dieter Timmermann

Zusammenfassung

Bundesregierung und Bundestag hatten im Oktober 2001 die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ eingesetzt und die Kommission hatte ihre Arbeit mit der Übergabe ihres Schlussberichts an Bundesbildungsministerin Bulmahn im Juli 2004 beendet.¹ Im Folgenden sollen die Ergebnisse und Wirkungen der Arbeit der Kommission im Rückblick betrachtet werden. Es werden zunächst Auftrag und Ziele der Kommission vorgetragen, anschließend geht es um die die Relevanz des Lebenslangen Lernens begründenden Argumente und den Finanzierungsbegriff. Dem folgt ein Überblick über die möglichen Finanzierungsinstrumente. Die Empfehlungen der Kommission und Stellungnahmen zu den Vorschlägen schließen sich an. Ein alternatives Bildungssparmodell wird vorgestellt, das zusammen mit den Kommissionsvorschlägen die weitere politische Diskussion prägt. Der Beitrag schließt mit der Präsentation weiterer Finanzierungsanregungen und einem kurzen Fazit.

1. Auftrag und Ziele der Kommission

Der Auftraggeber Bundesregierung erwartete von der Kommission neue Finanzierungsstrategien, ein tragfähiges Gesamtkonzept und realisierbare Modelle, die Berücksichtigung betrieblicher und gesellschaftlicher Erfordernisse, die Berücksichtigung von Verteilungs- und Umverteilungsspielräumen, die Stärkung der Lern- und Bildungsbereitschaft sowie Eigenverantwortung der Individuen, die Förderung des beruflichen und des allgemeinen, politischen und kulturellen Lernens und die Berücksichtigung der Chancen bildungsferner und benachteiligter Gruppen im Bereich der Erwachsenenbildung. Auftragsgemäß strebte die Kommission mit ihren Empfehlungen folgende Ziele an:

- die Förderung des Wirtschaftswachstums durch
 - Lerninduzierte Innovationen
 - Stärkung des Lebenslangen Lernens in Klein- und Mittelunternehmen (KMUs)
 - Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Individuen

- die Integration der Individuen in den Arbeitsmarkt durch Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit
- die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und des zivilgesellschaftlichen Engagements
- die Stärkung der sozialen Kohäsion
- die Stärkung der Lern- und Bildungsbereitschaft sowie der Eigenverantwortung der Individuen durch ihre Wahl-, Entscheidungs- und Marktcompetenz
- die Ausgewogenheit der Bildungsteilhabe und der Finanzierungsbelastungen,
- die Nachhaltigkeit der Wirkungen der Finanzierungsempfehlungen
- die effiziente Bereitstellung vielfältiger, effektiver Angebote
- die Herstellung von Anbieter-, Programm-, Pfad-, Zertifikats- und Qualitätstransparenz.

Mit diesem Zielbündel signalisierte die Kommission, dass sie Effekte ihrer Empfehlungen im Bereich von wirtschaftlicher Effizienz, sozialer Gerechtigkeit, gesellschaftlichem Zusammenhalt und im Verhalten sowohl der Anbieter als auch der Nachfrager nach lebenslangem Lernen erwartete.

Die Kommission stützte sich bei der Formulierung ihrer Empfehlungen auf eine Fülle von empirischen Befunden, die sie aus unterschiedlichen Quellen erschloss. Neben den im Schlussbericht genannten Literaturquellen waren dies vor allem vier Informationsreisen in fünf Mitgliedsländer der Europäischen Union, Frankreich, England, Dänemark, Schweden und Italien. Weitere Informationsquellen boten 33 Experten und Expertinnen, die in 24 Sitzungen angehört wurden. Ferner vergab die Kommission neun Gutachten, die bestimmte Fragestellungen beleuchteten.²

2. Lebenslanges Lernen und gesellschaftlicher Wandel oder: Warum ein Lernen nach der Erstausbildung?

In der Diskussion über das lebenslange Lernen wurden lange Zeit drei Argumente für die Notwendigkeit weiteren Lernens im Anschluss an Schule, Berufsausbildung und Studium bemüht:

- die Frontlastigkeit des Bildungssystems
- die sinkende Halbwertszeit von Bildung
- das Erfordernis mehrfachen Berufswechsels.

Die Kommission negierte diese Argumente keineswegs, hielt demgegenüber aber die folgende Begründung für die wichtigere. Vor dem Hintergrund der Alterung der Gesellschaft, von Zuwanderung und differenzierter Entwicklungswege und Biografien gehe es vor allem um die Förderung des Wirtschaftswachstums, der Erhöhung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und der Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten.

2.1 Lebenslanges Lernen und Wachstum

Die Kommission ging nicht davon aus, dass Wirtschaftswachstum allein durch Lebenslanges Lernen getragen wird. Sie war aber mit Blick auf die moderne Wachstumsforschung seit Anfang der 1990er Jahre³ der Auffassung, dass Lernen im weitesten Sinn Innovationen erzeuge bzw. trage, und dass nicht nur schulisches, betriebliches und hochschulisches Lernen in der Kinder- und Jugendphase, sondern auch Lernen im späteren Lebenslauf und Berufsleben seine Beiträge zu Innovationen und wirtschaftlicher Entwicklung leiste. Die Kommission wurde allerdings durch eine Reihe von Befunden beunruhigt, welche signalisierten, dass Deutschland zumindest in den zurück liegenden Jahren zu wenig in Bildung und Lernen investiert habe. Diese Unterinvestitionsthese wurde sowohl für den Staat wie für die private Wirtschaft postuliert und durch eine Reihe von empirischen Evidenzen belegt, die zeigten, dass Deutschland in der Periode von 1980 bis 2002 im Vergleich der OECD- und EU-Länder unterdurchschnittliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Arbeitsproduktivität aufwies, letzteres selbst in den Branchen der Hochtechnologie (vgl. Expertenkommission 2004, S. 38-54).

2.2 Lebenslanges Lernen und die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen

Die Kommission musste feststellen, dass die Datenlage über Status und Vergangenheitsentwicklung des Lebenslangen Lernens von Erwachsenen unbefriedigend und trägerspezifisch unterschiedlich aussagekräftig und im Hinblick auf Abgrenzungsdefinitionen, Weiterbildungsbereiche und Datenerfassungszeitpunkte bzw. -zeiträume höchst selektiv war⁴. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass der Ausgleich sozialer Chancen durch die beobachteten Formen des Lebenslangen Lernens nicht erfolgt war. Noch heute gilt der Befund, dass die Chance auf einen Arbeitsplatz mit dem Bildungsniveau steigt bzw. das Risiko, arbeitslos zu werden, mit dem Bildungsniveau sinkt.⁵ Dieser positive korrelative Zusammenhang zwischen Beschäftigungschancen und Bildungsniveau wurde und wird auch für Lebenslanges Lernen beobachtet.

Von infas (Schröder et al. 2004) und insbesondere von Büchel/Pannenberg (2003) genutzte multivariate Auswertungsverfahren hatten (statistisch) signifikant unterdurchschnittliche Teilnahmewahrscheinlichkeiten am Lebenslangen Lernen durch folgende Personengruppen identifiziert.⁶

- Personen ohne formale berufliche Qualifikation
- Personen mit geringer berufliche Qualifikation
- Personen in wissensarmen Tätigkeiten
- Personen in Obsoleszenz trächtigen Tätigkeiten
- Personen in traditioneller Arbeitsorganisation
- Personen ohne Erwerbsstatus bzw. mit prekärem Erwerbsstatus
- Arbeitnehmer/innen in Kleinbetrieben
- Frauen mit Kindern (die Weiterbildungsabstinenz wächst mit der Kinderzahl)
- Einkommensschwache Personen
- Ausländer/innen.

Diesen Personengruppen waren die Finanzierungsvorschläge der Kommission gewidmet.⁷ Die Daten unterstrichen den Befund, dass es eine hohe Korrelation zwischen der Beschäftigungsquote und der Weiterbildungswahrscheinlichkeit gab und gibt.

2.3 Öffentliche Förderung öffnet den bisher ausgeschlossenen Gruppen den Zugang zum Lebenslangen Lernen

Die im Auftrag der Kommission erstellte Studie von Arens/Quinke (2003) eruierte die Spar- und Investitionsfähigkeit der privaten Haushalte und informierte über den Umfang der öffentlichen Bildungstransfers sowie deren Verteilung über die gesellschaftlichen Qualifikations- und Altersgruppen. Die private Spar- und Investitionsfähigkeit korrelierte vermutlich gemäß in hohem Maße mit dem Nettoeinkommen, dem Geldvermögen, dem Alter und dem formalen Qualifikationsniveau. Allerdings galten die unteren 20 % der Haushalte (geordnet nach der Einkommenshöhe) angesichts ihrer Nettoverschuldung als nicht sparfähig⁸. Zudem flossen über 50 % des öffentlichen Bildungstransfervolumens an die Bildungsteilnehmer in der Altersspanne zwischen 18 und 26 Jahren, dabei überwiegend an die Teilnehmer und Teilnehmerinnen an allgemeiner Bildung (Schulen und Hochschulen)⁹. Die öffentlichen Bildungstransfers konzentrierten sich auf die Lebensspanne bis zum 35. Lebensjahr, spätestens nach dem 35. Lebensjahr standen nur noch steuerrechtliche Regelungen (Sonderausgaben, Werbungskosten), Förderwege nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) sowie nach dem SGB III zur Verfügung. Für Personen ohne formale Qualifikationen und mit früher Aufnahme der Erwerbstätigkeit bestanden kaum Zugriffsmöglichkeiten auf bildungsbedingte öffentliche Transfers, es sei denn sie waren arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht.

3. Finanzierungsbegriff und Ressourcenmodell

Die Kommission verstand unter Finanzierung mehr als „nur“ die Beschaffung von Geld. Diese Auffassung sei nicht grundsätzlich falsch, aber sie greife zu kurz. Beim (Lebenslangen) Lernen gehe es darum, über Lernbereitschaft und Lernfähigkeit zu verfügen, Zeit und Geld zu haben und in einer institutionellen Umwelt zu leben, die sowohl das Lernen wie die Umsetzung des Gelernten erlaube und fördere. Diese vier Bedingungen seien nicht von vornherein für jedermann und jede Frau gegeben, sie müssten ggf. geschaffen werden. Daher definierte die Kommission Finanzierung in einem sehr weiten Sinn als die Herstellung der Verfügbarkeit über Ressourcen, wobei sie zwischen vier Ressourcenarten unterschied: Psychische Ressourcen (Lernmotivation, Lernbereitschaft und Lernfähigkeit, aber auch Anstrengungsbereitschaft und Entscheidungsfähigkeit), Ressource Zeit (Freizeit oder Arbeitszeit), Ressource Geld, und Ressource „Rahmenbedingungen“ bzw. institutionelle Bedingungen (z. B. Zertifizierung von Anbietern, Programmen und von Kompetenzen, Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsregeln, Informationssysteme und Transparenz, Kündigungs-

schutz, Produkthaftungsnormen, lernförderliche und innovative Arbeitsumgebungen, Personalentwicklungskonzepte der Organisationen, Rotationsstrategien, Kinderbetreuungsg- und Pflegearrangements).

4. Finanzierungsinstrumente im Überblick („Welche Finanzierungsinstrumente stehen zur Verfügung?“)

Im Prinzip kommen nur drei Akteursgruppen als Finanziers für Lebenslanges Lernen in Frage: die Lerner/innen, die Arbeitgeber und der Staat, wobei zu beachten ist, dass bereits der Staat kein originärer Finanzier ist, sondern seine Mittel durch Besteuerung, Abgaben und Gebühren aus den Einkünften der Bezieher von Arbeits- und Kapitaleinkommen bezieht. Ähnlich gilt für andere Organisationen oder Träger, die als Finanziers von Weiterbildungseinrichtungen auftreten wie etwa die Kirchen oder Wohlfahrtsverbände, dass sie ihre Zuschüsse aus Mitgliedsbeiträgen, Abgaben oder staatlichen Zuwendungen speisen. Es sollte ferner in Erinnerung gerufen werden, dass jedem Finanzier grundsätzlich stets nur drei Einkommensquellen zur Verfügung stehen, nämlich das laufende Einkommen oder das frühere Einkommen (über Ersparnis oder Rücklagen) oder das zukünftige Einkommen (über Darlehen oder Kredite).

Den als Finanziers in Frage kommenden drei Akteursgruppen (die Lerner/innen, die Arbeitgeber und der Staat) bieten sich nach Kommissionsauffassung prinzipiell folgende Finanzierungsinstrumente an:

- Selbstfinanzierung durch die Lerner
 - aus laufendem Einkommen
 - Bildungssparen (staatlich oder durch Arbeitgeber gefördert)
 - Darlehen (von Bank, Staat oder Arbeitgeber)
- Einzelbetriebliche (Arbeitgeber-) Finanzierung aus Erlösen, Umsätzen, sonstigen Einnahmen
- Betriebliche Abgabe-, Umlage- oder parafiskalische Fondslösungen
- Nachfragebezogene Staatsfinanzierung (Maßnahmen und/oder Unterhalt)
 - Direkte Geldtransfers (Festbetrag oder einkommensabhängig)
 - Gutscheine (einheitlich oder einkommensabhängig)
 - Sparprämien (einmalig oder permanent, einheitlich oder einkommensabhängig)
 - Darlehensgewährung (an Lerner)
 - Zinssubventionen für Darlehensnehmer
 - (Einkommensabhängige) Tilgungssubvention an Darlehensnehmer
 - Steuerliche Entlastung (Sonderausgaben, Werbungskosten)
 - Steuerliche Befreiung
- Angebotsbezogene Staatsfinanzierung (Transfers an Organisationen, insbesondere an Klein- und mittlere Unternehmen)
 - Vouchers/Gutscheine/Entitlements/Ziehungsrechte
 - Darlehen

- Zinszuschüsse
- Allgemeine Anreizprämien
- Zuschüsse zu Weiterbildungskosten
- Einmalige Weiterbildungsprämien oder dauerhafte Zuschüsse bei Angeboten für bestimmte Zielgruppen
- Steuerliche Entlastung bei Weiterbildungsaktivitäten (anerkannte Betriebsausgaben, Rückstellungen oder Rücklagen für Lebenslanges Lernen, Steuer-schuldabzüge)
- Staatlich finanzierte Bildungsanbieter, staatliche Weiterbildungsangebote.

5. Die Empfehlungen der Kommission

Die Kommission musste sich u. a. mit der ordnungspolitischen Frage nach dem Verhältnis von privater und öffentlicher Verantwortung auseinandersetzen und dabei Antworten auf die Frage geben, ob und wenn ja, in welchem Ausmaß der Markt als effizientes Steuerungs- und Allokationssystem in der Sphäre des Lebenslangen Lernens gut funktioniert oder versagt. Die Kommission hielt bestimmte Formen des Marktversagens für plausibel und wahrscheinlich, ohne diese Vermutung mit empirischen Fakten belegen zu können. So schien die These systematischer Informationsbeschränkungen und verzerrter Marktübersichten der Nachfrager nach Angeboten Lebenslangen Lernens plausibel. Marktunvollkommenheiten als Folge von Informations- und Konkurrenzbeschränkungen (z. B. Zugangsschranken) könnten nicht ausgeschlossen werden. Nicht begründbar sei hingegen die These, Lebenslanges Lernen sei ein spezifisch öffentliches Gut und daher staatlich zu finanzieren. Die Kommission hielt es allerdings für wahrscheinlich, dass der in Deutschland realisierte Versorgungsgrad mit Lebenslangem Lernen im Verhältnis zum gesellschaftlichen Bedarf unzureichend sei. Sie führte diese Unterversorgung auf die – als Folge der ungleichen und zunehmend ungleicher gewordenen Einkommens- und Vermögensverteilung – unzureichende Nachfrage zurück. Mit anderen Worten: die dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgende Finanzierungsphilosophie der Kommission plädierte, im Einvernehmen mit der OECD, für die Kofinanzierung des Lebenslangen Lernens durch die Lerner/innen, die Arbeitgeber und den Staat.

Die Kommission hat sich auch durch Erfahrungen und Lösungen aus Nachbarländern anregen lassen. Einen nachhaltigen Eindruck haben die weit entwickelten Förderstrukturen in Dänemark und Schweden, Teile der französischen Umlagefinanzierungsregelungen sowie die Ideen zur Förderung des Lebenslangen Lernens in Klein- und Mittelunternehmen (KMU) in England hinterlassen.¹⁰ In Würdigung der ausländischen Erfahrungen der im Schlussbericht zusammen getragenen Befunde schlug die Kommission Folgendes vor:

1. Maßnahmekosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen mit niedrigem Einkommen und geringem eigenen Vermögen sollen durch Zuschüsse und Darlehen gefördert werden, auch wenn die Personen älter als 30 Jahre sind. Diese Förderung soll mit dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG bzw. sog. „Meister-BAföG“) in einem

Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBIFG) zusammengefasst werden. Die öffentliche Förderung soll dabei mit unterstelltem steigendem privatem Interesse abnehmen.¹¹

Langfristig sollten die Leistungen nach dem EBIFG und dem BAföG in einem einheitlichen *Bildungsförderungsgesetz (BIFG)* zusammengefasst werden. Die bisherigen Bildungstransfers an die Eltern sollten in Form eines Bildungsgeldes direkt an die Lernenden ausgezahlt werden. Leitbild sei die selbstständige erwachsene Person. Unter dem Dach des BIFG sollten alle Transfers harmonisiert und von einheitlichen Kriterien abhängig gemacht werden. Dieser Vorschlag kann auch schrittweise, z. B. in Abhängigkeit der Haushaltslage, umgesetzt werden.

2. Bundesländer und Gemeinden sollten eine flächendeckende Grundversorgung mit Angeboten allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung gewährleisten. Darin sei die Infrastruktur für nachzuholende Schulabschlüsse, für die Sprach- und Integrationsförderung und für die Förderung internationaler Kompetenzen (Sprach- und kulturelle Kompetenzen) inbegriffen. Um diese Infrastruktur zu stabilisieren und ggf. auszubauen, sollten sich Länder und Gemeinden auf einen bestimmten Prozentsatz ihrer Haushalte einigen, der jährlich für die Förderung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung bereit gehalten wird.
3. Die staatliche Förderung nach dem 5. Vermögensbildungs- und nach dem Baupargengesetz sollte um ein Bildungssparen erweitert werden. Damit sollten auch für bisher bildungsabstinente Personengruppen mit niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen Anreize geschaffen werden, einen Teil ihres Einkommens in Lebenslanges Lernen zu investieren. Die erwachsenen Lernenden sollten ebenso ein kostengünstiges Darlehen für Lernzwecke aufnehmen und die vermögenswirksamen Leistungen ihres Arbeitgebers einbringen können. Um Anreize zum Sparen zu erhalten, sei der Schutz der Konten vor staatlichen Zugriffen zu gewährleisten.
4. Die Kommission betrachtete die Finanzierung betrieblichen Lernens als originäre Aufgabe der Betriebe bzw. Arbeitgeber. Der Staat könne und sollte allerdings die institutionellen Rahmenbedingungen gestalten und verbessern. Vereinbarungen zu betrieblichen Lernzeitkonten, die mit betrieblichen Arbeitszeitkonten verknüpft werden können, sollten nach Vorstellung der Kommissionsmehrheit durch gesetzliche Regelungen zur Insolvenzsicherung der Guthaben, durch eine nachgelagerte Besteuerung der Einzahlungen sowie durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von freiwilligen Vereinbarungen zur Umlagefinanzierung verbessert werden. Die Teilnahme von Beschäftigten an Bildungsmaßnahmen wollte die Kommission mit Freistellungs- und Rückkehrrechten (wie in Dänemark, Frankreich und Schweden) verknüpft sehen. Die Weiterbildungsbereitschaft der kleinen und mittelgroßen Unternehmen sollte in Anlehnung an einen englischen Modellversuch durch Gutscheine für die Ausarbeitung betrieblicher Bildungspläne angeregt werden. Schließlich plädierten drei der fünf Kommissionsmitglieder für eine Umlage zur Finanzierung der Weiterbildungsteilnahme von Leiharbeitnehmern. Nach französischem Vorbild sollte angesichts der hohen Arbeitsmarktrisiken 1 % der Lohnsumme für die Qualifizierung dieser Beschäftigtengruppe

- aufgewendet und durch einen von den Sozialpartnern verwalteten Fonds in verleihtfreien Zeiten für das Lebenslange Lernen genutzt werden.
5. Die Kommission hatte keine altersspezifischen Bildungsförderinstrumente im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik vorgeschlagen. Die Förderung von über 50-Jährigen in Kleinbetrieben (durch das Job-Aktiv-Gesetz) sei wirkungslos geblieben, da sie zu spät ansetzte. Der Kommission hielt es für effektiver, die Weiterbildung der auf dem Arbeitsmarkt besonders gefährdeten Gruppe der An- und Ungelernten präventiv im Betrieb zu fördern. Flexibilitätsfördernd und zielführend sei es dabei, auch zu Abschlüssen hinführende Module zu fördern. Ebenso sollten die von Arbeitslosen selbst initiierten Bildungsbemühungen durch Ruhen des Arbeitslosengeldanspruchs gestützt werden.
 6. Migranten und Migrantinnen sollten nach Auffassung der Kommission einen Rechtsanspruch auf Integrationsmaßnahmen bei gleichzeitiger Teilnahmepflicht haben. Auch bereits länger in Deutschland lebende Personen mit Migrationsstatus sollten nach Maßgabe der öffentlichen Haushaltssituation eine Teilnahmechance haben, und jugendlichen Flüchtlingen sollte durch Erteilung einer Arbeitserlaubnis die Chance zu einer Berufsausbildung eröffnet werden.
 7. Der Kommission zufolge bedürfe es zusätzlich und begleitend verbesserter institutioneller Rahmenbedingungen in Form der Transparenz der Anbieter, der Angebote, der Programme, der Kurse, der Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsmodalitäten, gestützt durch individuelle Bildungsberatung. Für die Lernenden müssten erkennbare und gut ausgezeichnete „Trampelpfade“ durch die Landschaft des Lebenslangen Lernens geschaffen werden. Diesem Ziel dienten anerkannte Weiterbildungsmodule, Abschlüsse im Kontext der Neuordnung von Berufen und bundesweit anerkannte Weiterbildungsabschlüsse. Zu diesen Rahmenbedingungen gehörten ferner Zertifizierungsverfahren zwecks Anerkennung auch informell erworbener, schulischer oder betrieblicher Qualifikationen gleichgestellter Kompetenzen, zeitliche wie inhaltlich-thematische Flexibilisierung der Lernangebote für Erwachsene durch Modularisierung, lernförderliche Arbeitsumgebungen, Arbeitsorganisation und Arbeitsplätze sowie die Stärkung der Lernanreize durch eine kompatible Arbeitsmarktpolitik und Produktgestaltung.
 8. In der Erhöhung der Beschäftigungsquoten der über 50-jährigen Männer und Frauen erkannte die Kommission einen entscheidenden Hebel zur Steigerung der Teilnahme am Lebenslangen Lernen. Insbesondere für Frauen setze eine höhere Beschäftigungsquote eine entschiedene Verbesserung der Betreuungsangebote von Kindern oder pflegebedürftigen Personen voraus. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, das Ende der Altersteilzeit- und der Vorruhestandsregelungen sowie die Erhöhung der Wochenarbeitszeiten waren nach Auffassung der Kommission Wege, um die individuelle und die betriebliche Weiterbildungsrendite zu verbessern. Auch das Angebot von Arbeitszeit- und Lernzeitkonten sollte die Lebensbeschäftigungs- und Lebensweiterbildungsdauer in attraktiver Weise verlängern. Altersangepasste betriebliche Arbeitspolitiken in Bezug auf Arbeitsabläufe, Arbeitsinhalte, Arbeitsatmosphäre, Lebensgestaltung, Kinderbetreuung und betriebliche Gesundheitspolitik, aber auch die Mischung von älteren und jüngeren

Beschäftigten, d. h. von „traditionellen“ und „modernen“ Kompetenzen sollten die Produktivität und die Lernbereitschaft der älteren Menschen befördern.

6. Stellungnahmen zum Abschlussbericht der Expertenkommission

Die Übergabe und die Veröffentlichung des Abschlussberichtes der Kommission haben zu vier offiziellen Stellungnahmen und einer Vielzahl von Präsentationen, Vorträgen und Diskussionen der Kommissionsmitglieder mit Vertreter(inne)n der politischen Parteien, verschiedener Gewerkschaften, von Arbeitgebergruppen und der Weiterbildungsszene in Deutschland geführt.¹²

Die *Bundesregierung* gibt eine erste Einschätzung, der allerdings keine weitere folgt.¹³ Sie begrüßt die fundierten Anstöße und möchte eine breite Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen der Vorschläge mit der Vielzahl der angesprochenen Adressaten initiieren. Sie betont die Bedeutung und Notwendigkeit der Förderung des lebenslangen Lernens für die Individuen, für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands, für den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch Partizipation aller gesellschaftlichen Gruppen am lebenslangen Lernen und für eine Reihe von politischen Kontexten, die sich für besondere Zielgruppen und aus der Einordnung der Vorschläge in die Strategievorstellungen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung in die einschlägigen Beschlüsse und Leitlinien der EU und der OECD ergeben. In einem weiteren Schritt werden Aktivitäten aufgezählt, welche die Bundesregierung bereits vor und während der Arbeit der Kommission zur Förderung der Teilnahme am lebenslangen Lernen angeschoben hatte. Im letzten Teil der Stellungnahme werden grundlegende Fragen und Ausgangspunkte für die aufzunehmende Diskussion sowie für den in Aussicht gestellten Prüfungsprozess aller Kommissionsvorschläge benannt. Es ist zu vermuten, dass der Wechsel der Bundesregierung im Jahr 2005 (z. B. von Frau Bulmahn zu Frau Schavan) Diskussion und Prüfungsprozess zum Erliegen brachte.

Bei der *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* kommt der Kommissionsbericht nicht gut an. Ein hohes Maß an Staatsgläubigkeit und ein tiefes Misstrauen gegenüber den Marktkräften, erwartbare zusätzliche Kostenbelastung der Betriebe, Stärkung der Arbeitnehmer (durch ein empfohlenes Freistellungs- und Rückkehrrecht wie in Schweden) und höherer bürokratischer Aufwand würden den Produktionsstandort Deutschland nachhaltig schwächen. Die Vorschläge seien Stückwerk und wenig innovativ. „Das, was es an innovativen Ansätzen in dem Bericht gibt (Bildungsgeld, Bildungssparen, Lernzeitkonten) wird in ein bürokratisches Korsett gezwängt und zu Tode administriert“ (Stellungnahme S. 2), und die grundlegende Idee der „institutionalisierten Weiterbildung auf Vorrat“ sei völlig dysfunktional.

Die Stellungnahme des *Deutschen Industrie- und Handelskammertages* ist moderater. Der Kommissionsvorschlag, die SGB-III-Finanzierung auch langfristig nicht mit dem Bildungsförderungsgesetz zu vereinen, wird kritisch gesehen, ebenso die an das Bildungssparen geknüpfte Wirkungserwartung. Ähnlich wie die BDA sieht auch der DIHK eine zu starke Eingriffsabsicht in den Weiterbildungsmarkt zu Lasten der Betriebe sowie der Tarifautonomie und insgesamt einen Mangel an innovativen Ideen.

Er warnt die Bundesregierung davor, ein nationales Weiterbildungsgesetz in Angriff zu nehmen. Wenn auch die Betriebe wahrscheinlich mit höheren Kosten und einem Mehr an bürokratischen Regelungen belastet würden, liefere die Kommission immerhin einen „Anstoß, die aufgeführten Fragen und Vorschläge mit aller Präzision in der Sache zu vertiefen. Ziel sollte es sein, die Eigenverantwortung der Arbeitnehmer und Betriebe zu stärken, die Effizienz der Bildungsarbeit zu erhöhen und den Zugang der Bildungsträger zum Weiterbildungsmarkt auf Dauer sicher zu stellen“ (S. 242).

Der *Deutsche Gewerkschaftsbund* bezeichnet die Empfehlungen der Kommission als wichtigen Impuls und hätte noch weiter gehende Steuerungsvorschläge begrüßt (z. B. im Bereich der Freistellungsgesetze und von Fondslösungen im Feld der Wirtschaft). Er teilt die analytische Diagnose der Kommission und die vier grundlegenden Zielsetzungen, denen die geforderten Investitionen in das Lebenslange Lernen dienen sollen (Erhöhung des Wirtschaftswachstums, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Förderung individueller Chancen und Verbesserung des gesellschaftlichen Zusammenhalts). Auch er sieht sowohl die Individuen, die Betriebe und die öffentlichen Hände in der Förderungsverantwortung, insbesondere die öffentlichen Hände. Im Vergleich zu den bisher zitierten Stellungnahmen legt der DGB explizit Wert auf die vorgeschlagene Stärkung der flächendeckenden Grundversorgung der allgemeinen, kulturellen und politischen Weiterbildung als Pflichtaufgabe der Kommunen im Verein mit dem Kofinanzierungsgebot der Länder. Ferner unterstützt der DGB die Vorschläge für das Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBiFG) und für das als längerfristiges Ziel gedachte Bildungsförderungsgesetz (BiFG), mahnt aber ein darüber hinaus gehendes nationales Weiterbildungsgesetz des Bundes und eine Ergänzung von SGB III durch eine bundesgesetzliche Regelung für eine steuerfinanzierte Weiterbildung an. Das Bildungssparen und die flexiblere Förderung von Weiterbildungsmodulen sieht der DGB hinsichtlich ihrer erwarteten Wirkungen skeptisch, und die Empfehlungen für die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund und Asylstatus sind ihm zu wenig differenziert im Hinblick auf deren Heterogenität. Insgesamt bewertet der DGB die Kommissionsempfehlungen als wichtige Impulse für eine aufzugreifende intensive Debatte zwischen den ex- und implizit angesprochenen gesellschaftlichen Akteuren.

Der *Deutsche Volkshochschulverband* nimmt die Empfehlungen der Expertenkommission zum Anlass, von Bund und Ländern eine Weiterbildungsoffensive in Form eines „Sonderprogramms zur Förderung der Weiterbildung ... mit vier Teilprogrammen (Infrastrukturförderung, Verbesserung der Rahmenbedingungen des Lebenslangen Lernens, Förderung der Weiterbildungsmotivation und -beteiligung, Abbau von Bildungsbenachteiligungen durch das Konzept INNOVINT)“ zu fordern (S. 1/2). Er folgt dem gesellschaftlichen Leitbild der Kommission und begrüßt ihre umfassende und differenzierte Analyse des Standes des Lebenslangen Lernens in Deutschland zum damaligen Zeitpunkt, die zeige, „dass Deutschland auf dem Weg in die Wissensgesellschaft stehen geblieben ist.“ Große Zustimmung erhalten die Kommissionsvorschläge zur zukünftigen Förderung der allgemeinen, kulturellen und politischen Weiterbildung und zum Nachholen von Schulabschlüssen, im letzteren Fall fehlen dem DVV allerdings zielgruppenspezifische Konkretionen. Während die

Vorschlagsarchitektur der Kommission durchweg mit Anregungen ergänzte Zustimmung erfährt, gehen dem DVV die für Zuwanderer und Flüchtlinge vorgeschlagenen Maßnahmen nicht weit genug. Sie sollten in das vom DVV bereits entwickelte Programm zum Abbau von Bildungsbenachteiligungen „INNOVINT – Innovation durch Integration“ eingebettet werden.

7. Entwicklungen seit 2004

Im Folgenden geht es nicht um die Entwicklung der Erwachsenen- und Weiterbildung insgesamt, sondern um die Frage, ob und wie sich die Finanzierungsdiskussion weiter bewegt hat. Die Diskussionen über die Vorschläge der Expertenkommission unter Beteiligung jeweils eines Kommissionsmitglieds zogen sich bis in das Jahr 2007 hin, sie häuften sich in den Jahren 2004 und 2005, ebften in 2006 ab. In 2007 erfuhren die Arbeitsergebnisse der Kommission zu ihrer Überraschung noch einmal große Aufmerksamkeit, erstens durch ein „Diskussionspapier der AGBF (Arbeitsgruppe Bildung und Forschung der SPD-Bundestagsfraktion, d. V.) zum Thema Weiterbildung“, zweitens durch ein Doppelgutachten, welche das Bundesministerium für Bildung und Forschung in Auftrag gegeben hatte¹⁴, und drittens durch eine Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung.

1. Die *Arbeitsgruppe Bildung und Forschung der SPD-Bundestagsfraktion* nahm 2007 in einem „Diskussionspapier zum Thema Weiterbildung“ u. a. die Finanzierungsfrage auf. Die Analyse betont die hohe und gestiegene sowie breit anerkannte Bedeutung der Weiterbildung für Individuum, Wirtschaft und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Sie verweist auf vorbildliche Lösungen in anderen Ländern und beklagt das deutsche Zuständigkeitsdilemma angesichts der Träger-, Institutionen- und Zuständigkeitsvielfalt. Mit Bezug auf den Schlussbericht der Kommission stellt die Arbeitsgruppe fest, dass „sich die Finanzierung von Weiterbildung prinzipiell auf die Triade von öffentlicher Steuerung, von direkter Finanzierung durch die Unternehmen oder indirekter über die Beiträge zur Sozialversicherung und durch die direkte Eigenfinanzierung der Weiterbildungsteilnehmer oder die indirekte durch die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer gründet“ (S. 4). Als Finanzierungsinstrumente werden je nach Weiterbildungsart und Adressatenrelevanz (Individuum versus Betrieb versus öffentliches Interesse) AFBG/EBifG, Weiterbildungsgutscheine/-prämien, Bildungssparkonten und Bildungskredite und öffentliche Zuschüsse vorgeschlagen (S. 6). Damit grenzt sich die Arbeitsgruppe von Positionen ab, die primär (oder gar ausschließlich) auf Eigenverantwortung und informelles Lernen setzen.
2. Die beiden *Gutachten von Rürup/Kohlmeier (2007) und Dohmen et al. (2007) zum (Weiter-)Bildungssparen* befassten sich auftragsgemäß ausschließlich mit den Möglichkeiten des individuellen (Weiter)Bildungssparens und dessen potenziellen Förderungen durch den Staat. Im Gegensatz zur Expertenkommission haben beide Gutachten nur die individuelle Finanzierung allgemein beruflicher Weiterbildung im Blick, ggf. mit staatlicher Unterstützung, die allgemeine, kulturelle und

politische Weiterbildung sowie die betrieblich finanzierte betriebliche bzw. firmenspezifische Weiterbildung bleiben außerhalb der Betrachtung. Rürup/Kohlmeier entwickeln ihr Weiterbildungssparmodell auf der Grundlage einer allgemeinen humankapitaltheoretischen, empirisch gestützten Analyse der Bedeutung des Humankapitals, d. h. der Wirkungen des Lernens in verschiedenen Kontexten inklusive der Weiterbildung, für zukünftiges Wachstum und zukünftige Beschäftigung, insbesondere angesichts des erwarteten demografischen und technologischen Wandels. Die daraus abgeleiteten bildungspolitischen Konsequenzen münden in eine Strategie des lebenslangen Lernens, in der den beiden Phasen Erstausbildung und Weiterbildung der jeweils angemessene Stellenwert zugewiesen wird. Besondere Aufmerksamkeit widmen Autor und Autorin den Implikationen für die Beschäftigungssituation und ihren Perspektiven der Geringqualifizierten und den älteren Personen.

Das Gutachten von Dohmen et al. greift den allgemein gehaltenen Vorschlag von Rürup/Kohlmeier auf und entwickelt ihn sehr konkret weiter, allerdings stets unter der Auftragsvorgabe, die Haushaltsneutralität nicht zu verletzen. Im Einzelnen fokussieren sie u. a. folgende Instrumente: die Öffnung des Vermögensbildungsgesetzes für zulagenunschädliche Entnahmen zu Weiterbildungszwecken, die Vergabe zinsgünstiger Weiterbildungsdarlehen, die Absetzbarkeit direkter Weiterbildungskosten von der Einkommensteuer und die Förderung/Anreizung durch staatliche Weiterbildungsprämien).

3. Ebenfalls im Jahr 2007 befasste sich der *Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages* in einer öffentlichen *Anhörung* mit der Frage der Finanzierung lebenslangen Lernens und mit den Vorschlägen der Expertenkommission¹⁵. Im ersten Teil waren die Grundsätze der Weiterbildungsförderung und Finanzierung Gegenstand der Anhörung. Es wurden Fragen zum Weiterbildungsbedarf, der Beteiligung der Zielgruppen und der Erreichbarkeit von Weiterbildungsmaßnahmen gestellt. Im zweiten Teil ging es um Konzepte der Weiterbildungsfinanzierung. Als Beratungsunterlagen standen u. a. der Bericht der Expertenkommission zur „Finanzierung lebenslangen Lernens“, die Stellungnahme der Bundesregierung, die beiden Gutachten zum Bildungssparen und Stellungnahmen einer Reihe eingeladener Sachverständigen zur Verfügung.

Es gab zwischen den Fraktionen aber auch in den Stellungnahmen der Sachverständigen einen sehr großen Konsens, was die Einschätzung der Bedeutung der Weiterbildung für Wachstum und Innovation, für die Arbeits- und Teilhabechancen des Einzelnen betrifft. Es schien auch eine übereinstimmende Einschätzung dahingehend zu geben, dass eine sehr große Lücke zwischen der verbalen Wertschätzung von Weiterbildung und der Weiterbildungswirklichkeit klafft. Da die Inhalte der beiden Teile sich nicht allzu sehr unterscheiden, werden sie zusammen präsentiert. Die Frage und Antworten konzentrierten sich auf bestimmte Punkte: a) auf die Struktur des Weiterbildungssystems, b) auf die Förderung der betrieblichen Weiterbildung, c) auf die Zielgruppenfrage und d) auf bestimmte Finanzierungsinstrumente. Empfehlungen für bestimmte Finanzierungsinstrumente wurden von niemandem ausgesprochen.

- a) Die deutsche Weiterbildungslandschaft wurde von vielen Redner(inne)n als segmentiert und fragmentiert bezeichnet. In diesem Kontext wurden folgende Punkte diskutiert: 1. die Etablierung der Weiterbildung als „vierte Säule des Bildungssystems“ und eines nationalen Weiterbildungsgesetzes, 2. der Stellenwert der allgemeinen, kulturellen und politischen Weiterbildung, 3. das Verhältnis von Eigen- betrieblicher und staatlicher Verantwortung für die Weiterbildungsfinanzierung, 4. eine allgemeine Weiterbildungspflicht.
- b) Hinsichtlich der betrieblichen Weiterbildung ging es vorrangig um folgende Punkte: 1. die Unterscheidung von allgemein beruflichen und firmenspezifischen beruflichen Lerninhalten und deren jeweilige Finanzierung, 2. die größten- und branchendifferenten Weiterbildungsaktivitäten der Unternehmen und die Förderung der Weiterbildung in den kleinen und mittelgroßen Unternehmen, 3. die Verlagerung der Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit von Weiterbildung auf Vermittlung und die damit zusammenhängende 70 prozentige Vermittlungsquote bei mit BA-Mitteln Weitergebildeten, 4. die Debatte um Fondsfinanzierungslösungen, 5. das Verhältnis von Erstaus- und Weiterbildung, 6. die Frage des Freistellungs- und Rückkehrrechts, 7. Rahmenregelung der betrieblichen Weiterbildung sowie Regelung von Zeit- und Bildungskonten und des Insolvenzschutzes über Tarifverträge oder Gesetze, 8. Rolle der Weiterbildung am Arbeitsplatz bzw. des Lernens im Arbeitsprozess, Lernförderlichkeit der Arbeitsplätze, 9. Sensibilisierung der Beschäftigten und Betriebe für Weiterbildung.
- c) Die Weiterbildungsklientel besteht nach vielen Aussagen aus vielen unterschiedlichen Zielgruppen. Die zentralen Diskussionspunkte waren: 1. Wege der stärkeren Förderung der unterschiedlich benachteiligten Gruppen, 2. Mittel und Wege der Motivierung der Zielgruppen, 3. Herstellung von Informationstransparenz über Weiterbildungsanbieter und -angebote, 4. Bedarf an einem EBifG umstritten, Zuschusslösungen hinterfragt, Einführungsmodus offen (z. B. schrittweise).
- d) Die Diskussion fokussierte sich auf bestimmte Finanzierungsinstrumente: 1. Erreicht Bildungssparen die avisierten Zielgruppen? 2. Kannibalisierung der Altersvorsorge durch Bildungssparen? 3. Gutscheine ein passendes Instrument? 4. Funktionalität von Bildungsschecks NRW und der Bildungsprämie. 5. Stellenwert der Bildungskredite. 6. Haushaltsneutralität als Hemmschuh für das Wachstum der Weiterbildungsbeteiligung.

Jenseits der Frage nach expliziten Empfehlungen lässt sich vorsichtig sagen, dass sich aus den Äußerungen der vielen unterschiedlichen Teilnehmenden stiller Konsens unter ihnen heraus lesen lässt: 1. Es bedarf eines Instrumentenmix aus Bildungssparen, Bildungsprämien, Bildungsschecks, Lernzeitkonten und Bildungskrediten. 2. Es bedarf eines Zusammenwirkens von individueller, betrieblicher und staatlicher/gesellschaftlicher Verantwortung zwecks Förderung des Lebenslangen Lernens. 3. Informationstransparenz, Maßnahmen des Weiterbildungsmarketing und eine ausgebaute neutrale Beratung der potenziellen Lerner/innen sind dringend erforderlich.

8. Weitere Berichterstattungen und Initiativen

Auch nach 2007 gab es eine Reihe weiterer Berichterstattungen und Initiativen mit finanzierungsrelevanten Vorschlägen, die sich allerdings kaum mehr auf die Vorschläge der Expertenkommission beriefen. Aus den vorliegenden Berichten und Diskussionen seien zwei hervorgehoben, weil Nr. (1) das weiterbildungspolitische Handeln in Bund und Ländern im Nachgang der Kommissionsarbeit dokumentiert und Nr. (2) drei innovative Ideen einbringt, die Eingang in die Nationale Bildungsstrategie gefunden haben.

1. Mit der *Qualifizierungsinitiative für Deutschland „Aufstieg durch Bildung“* hatten die Regierungschefs von Bund und Ländern im Jahr 2008 in Dresden ein umfassendes Programm zur Stärkung von Bildung unter Einschluss von und Aus- und Weiterbildung in Deutschland beschlossen. Der *Bericht zur Umsetzung von 2015* fasst die seit 2008 (und z. T. früher) beobachteten Entwicklungen zusammen (S. 37 ff.), lässt allerdings der betrieblichen Weiterbildung und der allgemeinen, kulturellen und politischen Erwachsenenbildung mit Ausnahme der Alphabetisierungsprogramme wenig Aufmerksamkeit angedeihen. Ein expliziter Bezug auf die Vorschläge der Expertenkommission oder von Rürup/Kohlmeier und Dohmen et al. wird an keiner Stelle des Berichts hergestellt.

Der Bericht beschränkt sich auf die Maßnahmen und Programme, die zwischen 2008 und 2015 von Bund, Ländern und der Bundesagentur für Arbeit mit Laufzeiten bis 2018, in Ausnahmefällen über 2018 hinaus, initiiert und meist durch Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanziert wurden. Der Bericht enthält keine systematische Analyse oder Beschreibung der Finanzierungsinstrumente, neben den vermutlich traditionellen Finanzierungsquellen und –wegen (Steuereinnahmen und Beitragszahlungen) wird der Einsatz zweier neu eingeführter Finanzierungsinstrumente genannt, die Teilnehmanreize an Weiterbildungsinteressierte Personen und KMUs aussenden sollen und sich dabei als wirksam gezeigt haben. Es sind zum einen die an KMUs und deren Beschäftigte adressierten Bildungs- bzw. Qualifizierungsschecks bzw. Weiterbildungsboni, zum anderen die Bildungsprämie des Bundes, die aus Mitteln des ESF kofinanziert wird und sich an gering verdienende Erwerbstätige richtet, um ihnen den Zugang zu individuellen, beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen zu erleichtern.

2. Die von acatec, Jacobs Foundation und Hans-Böckler Stiftung verfasste Schrift *Die digitale Transformation gestalten: Lebenslanges Lernen fördern* (vgl. Guggemos et al. 2018) nimmt ausschließlich die betriebliche Weiterbildung in den Blick, beschränkt den Blick aber nicht auf die firmenspezifische Weiterbildung, sondern öffnet ihn auch für allgemein-berufliche Inhalte, deren Nutzen eher aufseiten der lernenden Beschäftigten liegt. Die Veränderung der Arbeit fordere die Gesellschaft auf allen Ebenen heraus: Staat, Sozialpartner, Betriebe und Individuum. Die Verfasser sehen im Bereich Lebenslanges Lernen noch erhebliches Verbesserungspotenzial in Deutschland, auch um als Innovationsstandort attraktiv zu bleiben. Vor allem die Weiterbildung bleibe weit hinter dem zurück, was möglich und nötig wäre. Voraussetzung und Grundlage betrieblicher Weiterbildung seien

lernförderliche Arbeitsbedingungen; dies schließe zeitliche Freiräume für Lernen, Erproben und Reflexion ein.¹⁶ Auf dieser Voraussetzungsbasis bauen vier Finanzierungsvorschläge auf, die allerdings vermuten lassen, dass den Autoren die Vorschläge der Expertenkommission nicht bekannt waren. Die vier Vorschläge sind: die Stärkung der staatlichen Hochschulen in ihrem Weiterbildungsauftrag, die Erweiterung von Förderprogrammen im Bereich anwendungsnahe Forschung und Innovation um Qualifizierungskonzepte, staatliche Fördermaßnahmen zum Kompetenzaufbau von Führungskräften mit Blick auf Wissensweitergabe und Training, steuerliche Förderung von arbeitgeberfinanzierten Bildungsgutscheinen.

9. Allgemeines Fazit

Die Diskussion über Lebenslanges Lernen begann unter deutschen und internationalen Bildungsökonominnen (u. a. der OECD) Mitte der 1970er Jahre¹⁷, zwei einschlägige Konferenzen fanden 1980 in Stanford und Bremen unter Beteiligung und Förderung des damaligen Bundesbildungsministeriums statt. Die Diskussion setzte sich in den 1980er Jahren in internationalen Expertengruppen im Center for Educational Research and Innovation der OECD (CERI) zu „Adults in Higher Education“, „Mature age students in Higher Education“ und „Recurrent Education Revisited“ (Schütze/Istance 1987) fort. Vorläufig letzte Mitarbeitstation des Verfassers bei CERI war 1995 die Vorbereitung der OECD Position für das UNESCO Jahr des Lebenslangen Lernens 1996. Über die in den 1980er Jahren geschaffenen Arbeitsergebnisse ließ sich folgender Gesamteindruck festhalten: Obwohl im OECD Kontext die nationalen Bildungsministerien immer involviert waren, fanden die dort erarbeiteten Positionen und Modellüberlegungen, die sich vorrangig auf die Kosten- und Finanzierungsproblematik konzentrierten (siehe die beiden Tagungsbände von Levin/Schütze 1983 sowie von Kuhlenkamp/Schütze 1982) in der offiziellen Bildungspolitik zumindest der Bundesrepublik so gut wie keine Resonanz. Auch die Dissertation von S. Bergner aus dem Jahre 1988, in der er versucht hatte, die Implikationen der Debatten über Recurrent Education für die Bundesrepublik aufzudecken, fand keine Aufmerksamkeit. Dieses politische Desinteresse sowohl auf Seiten der Politik, der Arbeitgeber und Gewerkschaften als im Übrigen auch der Erziehungswissenschaft führte zu dem resignativen Fazit: es wurde viel geredet und geschrieben, aber nichts war passiert.

Seit Mitte der 1990er Jahre schien neue Bewegung nicht nur in die Debatte um Lebenslanges Lernen sondern auch in die Diskussion um die Finanzierung Lebenslangen Lernens gekommen zu sein¹⁸. Auch die Politik in Deutschland schien sich der Problematik Lebenslangen Lernens ernster und nachhaltiger als zuvor annehmen zu wollen und beauftragte im vergangenen Jahrzehnt eine Expertenkommission und zwei Expertenteams, Finanzierungsvorschläge vorzulegen. Eine Fülle von Finanzierungsmodellen und -vorschlägen kamen dabei auf den Tisch. Bildungsschecks für KMUs und Bildungsprämien für die individuelle berufliche Weiterbildung sind die bisherige magere Ausbeute. Die allgemeine, kulturelle und politische Weiterbildung bleibt in den politischen Diskussionen und Programmen ganz ausgeschlossen.

Die derzeitige Bundesregierung hat vor kurzem eine Nationale Weiterbildungsstrategie verabschiedet und mit der Bundesagentur für Arbeit, den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften abgestimmt. Die Strategie zielt auf höhere Transparenz des beruflichen Weiterbildungsgeschehens, auf die Schließung von Förderlücken, auf transparente und neutrale Weiterbildungsberatung der potenziellen Lerner/innen und der KMUs, auf stärkere Verantwortung der Sozialpartner, auf höhere Beratungs- und Angebotsqualität, auf die Sichtbarmachung und Anerkennung von erworbenen Kompetenzen, auf die Weiterentwicklung von Angeboten, Abschlüssen und Organisationen als Kompetenzzentren, auf die Fortbildung des Personals und auf die Weiterentwicklung einer prognosefähigen Statistik. Über neue Finanzierungswege und ggf. neue Zielgruppen sagt die Strategie kaum Neues¹⁹, sie ist ein in zehn Zielen gekleidetes Handlungsversprechen für den Bereich der beruflich-betrieblichen Weiterbildung.²⁰ Man darf gespannt sein, wann und mit welchen Ergebnissen die Versprechen eingelöst werden.

Anmerkungen

- 1 Siehe Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“: Finanzierung Lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft. Schlussbericht. Bielefeld 2004. Der Kommission gehörten an: Prof'in Dr. Uschi Backes-Gellner, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere empirische Methoden der Personalökonomik, Universität Zürich, Prof'in Dr. Gisela Färber, Professorin für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (stellv. Kommissionsvorsitzende), Prof. Dr. Bernhard Nagel, Professor für Wirtschaftsrecht, Universität Kassel, Prof. Dr. Gerhard Bosch, Vizepräsident des Instituts Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Professor für Soziologie, Universität Essen-Duisburg und Prof. Dr. Dieter Timmermann, Rektor der Universität Bielefeld, Professor für Bildungsökonomie, Bildungsplanung und Bildungspolitik, (Kommissionsvorsitzender). Die Kommission wurde durch eine mit vier Personen besetzte Geschäftsstelle in Berlin wissenschaftlich und administrativ unterstützt, sie tagte dort regelmäßig (24 mal, oft zweitägig), gab acht Gutachten an externe Wissenschaftler/innen in Auftrag und führte 25 Anhörungen mit insgesamt 33 Personen durch.
- 2 Die Expertenanhörungen sowie die Gutachten sind im Schlussbericht auf den Seiten 313-315 aufgelistet.
- 3 Vgl. Schlussbericht, S. 38-42 und die dort angegebene Literatur.
- 4 Siehe dazu im Einzelnen Bellmann 2003
- 5 Siehe OECD: Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2002, S. 286, Abbildung C5.3.
- 6 Siehe dazu Expertenkommission, Schlussbericht 2004, S. 111-158
- 7 Die Befunde sind in Kapitel 2.5 des Abschlussberichts näher erläutert, siehe S. 111-157
- 8 Siehe Arens/Quinke 2003, S. 245
- 9 Siehe ebenda, S. 44 f.
- 10 Siehe Kapitel 3, S. 159-204 im Schlussbericht
- 11 Das EBIFG soll der Beobachtung Rechnung tragen, dass für Personen, die das 27. Lebensjahr überschritten haben außer durch Minderung der Lohn- bzw. Einkommensteuerlast durch Sonderausgaben oder Werbungskosten so gut wie keine öffentliche Förderung des Lebenslangen Lernens zur Verfügung steht, es sei denn, die Personen sind arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht. Das Gutachten von Arens/Quinke (2003) über die öffentlichen Bildungstransfers bestätigte, dass weit über 50 % der öffentlichen Bildungstransfers an Jugendliche in der Altersspanne zwischen 18 und 26 Jahren geht.

- 12 Es wird nur auf die fünf Stellungnahmen der Bundesregierung, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK), des Deutschen Gewerkschaftsbunde (DGB) und des Deutschen Volkshochschulverbandes eingegangen, die Inhalte der vielen Vortrags-, Präsentations- und Diskussionsveranstaltungen lassen sich nicht sinnvoll darstellen.
- 13 Eine weitere offizielle Kommentierung, die zu erwarten gewesen wäre, ist später nicht erfolgt.
- 14 Siehe die Gutachten von Rürup/Kohlmeier und von Dohmen et al. in der Literaturliste
- 15 Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, 26. Sitzung, 29. Januar 2007: Öffentliche Anhörung zu dem Thema „Lebenslanges Lernen – Bedarf und Finanzierung“
- 16 Diese Äußerung unterscheidet sich diametral von den auf Lernförderlichkeit von Arbeitsplätzen bezogenen kritischen Aussagen von BDA und DIHK! In der acatec Schrift wird die dort vertretene Position auf den Seiten 7 und 8 begründet.
- 17 Siehe dazu die Literaturangaben Clement/Edding 1979, Edding 1976, Levin 1980, Levin/Schütze 1983 und Timmermann 1982/1983
- 18 Siehe Hummelshelm/Weiß 2010
- 19 Die Strategie nimmt die drei Anregungen aus der Studie von Guggemos et al. 2018 auf.
- 20 Siehe BMAS/BMBF 2019

Literatur

- Arbeitsgruppe Bildung und Forschung der SPD-Bundestagsfraktion, Unterarbeitsgruppe Weiterbildung (2007): – Die Weiterbildung ins Zentrum – Möglichkeiten des Bundes zur Förderung der Weiterbildung stärken und nutzen, Berlin
- Arens, T./Quinke, H. (2003): Bildungsbedingte öffentliche Transfers und Investitionspotentiale privater Haushalte in Deutschland, Gutachten für die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (Hrsg.), Bielefeld
- Bellmann, L. (2002), Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland, Gutachten für die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (Hrsg.), Bielefeld
- Bellmann, L. (2003): Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen, unveröffentlichtes Manuskript, Nürnberg
- Bergner, S. (1988): Bildungsökonomische Implikationen der Organisation und Finanzierung eines Recurrent-Education-Konzepts für die Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, Bochumer wirtschaftswissenschaftliche Studien, Bochum
- Büchel, F./Pannenberg, M. (2003): Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland – Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“, Bielefeld
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019): Nationale Weiterbildungsstrategie, Berlin
- Bundesregierung (2005): Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht „Finanzierung Lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft“, Berlin
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2004): Stellungnahme zum Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft, Berlin
- Clement, W./Edding, F. (Hrsg.) (1979): Recurrent Education und Flexibilitätsforschung, Berlin
- Deutscher Bundestag/Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (2007): „Lebenslanges Lernen – Bedarf und Finanzierung“, Protokoll 16/26, 16. Wahlperiode, 26. Sitzung Wortprotokoll, Öffentliche Anhörung (nicht korrigiert durch die Sachverständigen und Abgeordneten), Berlin, 29. Januar 2007

- Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Stand und Perspektiven des lebensbegleitenden Lernens“, Drucksache 19/6205, Berlin
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2005): DIHK-Stellungnahme zum Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“, in: Forum Aktuell, S. 241 ff.
- Deutscher Volkshochschulverband (2005): Stellungnahme zum Schlussbericht der Unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft“, Bonn
- Dohmen, D./de Hessel, V./Himpele, K. (2007): Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen.
- Edding, F. (1976): Ökonomische Probleme des recurrent-education-konzepts, in: Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 4, S. 287-301
- Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (Hrsg.) (2002): Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht, Bielefeld
- Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (Hrsg.) (2004): Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft, Schlussbericht, Bielefeld
- Guggemos, M./Jacobs, J. C./Kagermann, H./Spath, D. (Hrsg.) (2018): Die digitale Transformation gestalten: Lebenslanges Lernen fördern. Empfehlungen des Human-Resources-Kreises von acatech und der Jacobs Foundation sowie der Hans-Böckler-Stiftung (acatech DISKUSSION), München
- Hummelsheim, S./Weiß, S. (2010): Finanzierung von Weiterbildung, in: Barz, H. (Hrsg.): Handbuch Bildungsfinanzierung, Wiesbaden, S. 237-248
- Klemm, K./Anbuhl, M. (2018) Der Dresdener Bildungsgipfel: von unten betrachtet. Expertise zur sozialen Spaltung im Bildungssystem, Herausgeber: DGB Bundesvorstand, Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit, Berlin
- Kuhlenkamp, D./Schütze, H. G. (1982) (Hrsg.): Kosten und Finanzierung der beruflichen und nicht-beruflichen Weiterbildung, Frankfurt a. M.
- Levin, H. M. (1980): Individual Entitlements for Recurrent Education, Paris, OECD
- Levin, H. M./Schütze, H. G. (1983) (Hrsg.): Financing Recurrent Education. Strategies for Increasing Employment, Job Opportunities, and Productivity, S. 99-129, Beverly Hills/London/New Dehli
- OECD (2002): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2002, Paris
- Rürup, B./Kohlmeier, A. (2007): Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin
- Schröder, H./Schiel, S./Aust, F. (2004): Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung. Motive, Beweggründe, Hindernisse, Gutachten für die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (Hrsg.), Bielefeld
- Schütze, H. G./Istance, D. (Hrsg.) (1987): Recurrent Education revisited. Modes of Participation and Financing. Report prepared for the Centre for Educational Research and Innovation (CERI) of the OECD, Stockholm und Paris
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK)/Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) (2015): Aufstieg durch Bildung – Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland – Bericht zur Umsetzung 2015, Berlin/Bonn
- Timmermann, D. (1982): Das Staatsfinanzierungsmodell als Finanzierungsalternative für Recurrent Education, in: Kuhlenkamp, D./Schütze, H. G. (Hrsg.): Kosten und Finanzierung der beruflichen und nicht-beruflichen Weiterbildung, Frankfurt a. M.
- 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, S. 99-129, Beverly Hills/London/New Dehli