

Neuere Schätzungen zur öffentlichen und privaten Finanzierung der Erwachsenenbildung in Österreich

1. Einleitung

Obwohl seit den 1970er Jahren von der Erwachsenen- und Weiterbildung (EB/WB) als der „vierten Säule“ des Bildungswesens gesprochen wird, ist die Institutionalisierung dieses Bereichs nach wie vor im Vergleich zur festgefügten Erst(aus)bildung der Kinder und Jugendlichen nur schwach ausgeprägt. Letzteres wird bspw. in der Entschließung des Europäischen Rates vom 20.12.2011 klar festgestellt (EU-Rat 2011, S. C 372/2), wie auch die Notwendigkeit einer besseren Wissensbasis deutlich hervorgehoben wird (ebd., S. C 372/4 Ziff. 3.iv). Auch in den OECD-Bildungsindikatoren ist die Finanzierung der EB/WB noch nicht vergleichend erfasst, während es in den anderen Bildungsbereichen große Fortschritte gab.¹

Auf nationaler Ebene gibt es große Schwierigkeiten, die Gesamtausgaben zu erfassen. Stefan Hummelsheim (2010) hat dies für Deutschland unternommen und stellt dabei fest:

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 (Hummelsheim 2010, S. 11).

Diese Aussage gilt vollumfänglich auch für unsere hier präsentierte Studie, wie auch die gewählten Abgrenzungen und begrifflichen Verständnisse sehr ähnlich zu dieser deutschen Studie sind. Eine Erfassung der Gesamtausgaben wurde parallel auch im Rahmen des britischen „Inquiry into the Future for Lifelong Learning“ (IFLL) angestellt (vgl. Williams u.a. 2010).

Die Finanzierungsfrage ist ein ambivalenter Punkt in den österreichischen bildungspolitischen Auseinandersetzungen. Einerseits sind die stark dominierenden öffentlichen Ausgaben für das formale Bildungswesen vergleichsweise hoch – vor allem in der Betrachtung pro Schülerin² – andererseits ist die Forderung nach einer weiteren

1 In der OECD-Bildungsstatistik 2012 werden zwar in einem Indikator (OECD 2012, Indicator C6, S. 408ff.) einige Aspekte der Beteiligung an EB/WB und der Finanzierung durch Unternehmen in Vergleichsindikatoren aufgearbeitet, aber es gibt noch keine Angaben zu den Gesamtausgaben.

2 Da seit mehr als 100 Jahren die männliche Form auch für weibliche Subjekte gestanden ist, erscheint es gerechtfertigt, für die nächsten 100 Jahre umgekehrt die weibliche Form auch für männliche Subjekte zu verwenden.

Steigerung der finanziellen Ressourcen ebenfalls sehr prominent in den politischen Diskursen. Laufende Reformen der Kinder- und Jugendbildung implizieren auch beträchtliche Ressourcensteigerungen von der Vorschule über die Pflichtschule bis zum Hochschulwesen (vgl. die Indikatoren im aktuellen Nationalen Bildungsbericht: Bruneforth/Lassnigg 2012, Indikatoren A und B). Gleichzeitig gibt es im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise die Imperative zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Eine nationale Regierungsstrategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich (LLL-Strategie) wurde nach fast 10-jährigem Vorlauf 2011 beschlossen. Es fragt sich nun, was an Ressourcen für die EB/WB übrig bleibt.

Es gibt jedoch keine reguläre und außer Streit stehende Wissensbasis über die Finanzierung der EB/WB in Österreich. Als Budgetziel für die LLL-Strategie fungiert lediglich die *„Erhöhung der Ausgaben für Bildung gemäß OECD-Indikator von 5,4 Prozent des BIP im Jahr 2007 auf 6 Prozent des BIP im Jahr 2020“* (Republik Österreich 2011, S. 4), also ein Indikator, der alle Bildungsbereiche umfasst. In den letzten Jahren wurde versucht, die Informationsprobleme durch eine Serie von Forschungsprojekten sukzessive bis zu einem gewissen Grad zu überbrücken und eine Wissensbasis aufzubauen (Lassnigg u.a. 2006, 2008, 2012).³ Der Ansatz in diesen Studien war, die verfügbaren Informationen aus den jeweils aktuell vorhandenen Datenbasen in einem konsistenten Gesamtrahmen zusammenhängend auszuwerten. Sie bauen auch aufeinander auf, indem jeweils die zusätzlich verfügbaren Informationen genutzt wurden, um Unschärfen zu klären, die Klassifikationen zu verbessern etc.

Im Folgenden werden der Ansatz und die Datenquellen in Grundzügen beschrieben und das zusammenfassende Ergebnis dargestellt (vgl. Abschnitt 2), anschließend wird etwas detaillierter auf die Ergebnisse für die Teilbereiche der Finanzierung eingegangen: öffentliche Ausgaben (vgl. Abschnitt 3) sowie private Ausgaben der Unternehmen und der einzelnen Bürgerinnen (vgl. Abschnitt 4). Abschließend werden einige zusammenfassende Punkte hervorgehoben und weitergehende Fragen formuliert (vgl. Abschnitt 6).

2. Der Ansatz der Untersuchungen und das Gesamtergebnis

Die Analyse der Ausgaben in Österreich erfolgte in mehreren Wellen mit zunehmend besseren Quellen. Es werden vor allem vier grundlegende Informationsbasen ausgewertet: (1) die staatlichen Ausgaben aufgrund der Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften, (2) die Geschäftsberichte des Arbeitsmarktservice (AMS) zu den Qualifizierungsmaßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik (AMP), welche zusammen die öffentlichen Ausgaben bilden. (3) Für die Ausgaben der Unternehmen wurden zwei Wellen des Europäischen „Continuing Vocational Training Survey“ (CVTS2 und 3)

3 Diese Projekte wurden von einem Player in den politischen Auseinandersetzungen, der gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen AK Wien (Kammer für Arbeiter und Angestellte, URL: <http://wien.arbeiterkammer.at/meineak.htm>) finanziert.

verwendet und (4) für die Ausgaben der einzelnen Bürgerinnen wurde zuerst auf österreichische Erhebungen zurückgegriffen, dann wurde das Ad-hoc-Modul zur Arbeitskräfteerhebung (AKE) 2003 und zuletzt der Europäische „Adult Education Survey“ (AES) ausgewertet.

2.1 Der Ansatz der aktuellen Studie von 2012

Für eine möglichst hohe Aktualität der Ergebnisse, wurden die öffentlichen Ausgaben für 2009 als zeitlicher Ankerpunkt verwendet. Da die punktuellen Erhebungen aus verschiedenen Zeitpunkten stammen (CVTS3: 2005; AES: 2007), wurden alle Finanzdaten (auch die früheren Zeitpunkte bei den öffentlichen Ausgaben) mittels BIP-Deflatoren (OECD 2011) auf das Preisniveau von 2009 gebracht. Dies hat den Vorteil, dass sich reale Vergleiche ergeben, es bedeutet aber auch, dass die präsentierten geschätzten Werte von den Originalwerten in den Erhebungen abweichen. Im Ansatz dieser Studien sind vor allem drei Aspekte zu betonen:

1. Es sollten soweit möglich die gesamten Ausgaben für EB/WB in Österreich erfasst werden, sowohl die direkten Ausgaben für die Lern- und Bildungsaktivitäten als auch indirekte Ausgaben (z.B. Lebensunterhalt soweit von Dritten finanziert) und Opportunitätskosten (z.B. Kosten für Lernen während der Arbeitszeit); als Kernbereich werden aber die direkten Ausgaben gesehen.
2. Es werden im Prinzip drei Typen von Ausgabenträgerinnen unterschieden: die öffentliche Hand, die Unternehmen und die Bürgerinnen. Obwohl neuerdings stark betont wird, dass letztlich alle Ausgaben von den Bürgerinnen stammen (diese tragen die öffentlichen Ausgaben über die Steuern und die Unternehmensausgaben über den Konsum und die Preise; vgl. Falch/Oosterbeek 2011; Dohmen/Timmermann 2010), ist diese Unterscheidung zwischen öffentlich und privat für die politischen Auseinandersetzungen um die Entwicklung und Förderung der EB/WB doch von Bedeutung, da über die Umverteilung durch die öffentlichen Ausgaben im Prinzip ein öffentliches Interesse verfolgt werden kann. Eine spezielle Problematik tritt bei der Arbeitsmarktpolitik auf, die einerseits von ihrem Auftrag her keine genuin bildungspolitischen Aufgaben hat, und die andererseits über Beiträge von den Unternehmen und den Beschäftigten finanziert wird, wo eine direktere Zurechnung zu den Unternehmen einerseits und den Individuen andererseits erfolgen könnte als bei den steuerfinanzierten staatlichen Ausgaben.
3. Die Abgrenzung der Erwachsenen- und Weiterbildung von der Kinder- und Jugendbildung sollte möglichst trennscharf erfolgen, um ein klares Bild der Gewichtungen zu bekommen, da Österreich im Kinder- und Jugendbildungswesen vergleichsweise hohe staatliche Ausgaben hat. Die staatlichen Gesamtausgaben für EB/WB betragen nach unseren Schätzungen nur einen Bruchteil der gesamten öffentlichen Bildungsausgaben für die Erstausbildung (im Jahr 2009 betrug dieser Anteil zwischen 1% und 2% von ca. 16 Mrd. Euro, je nachdem, ob man die Ausgaben für EB/WB im engeren oder im weiteren Sinne betrachtet). Dieser Befund

belegt eindrucksvoll die Dominanz der öffentlichen Bildungsausgaben im Bereich der Erst(aus)bildung. Um für das Gewicht der Ausgaben für EB/WB zusätzliche Anhaltspunkte zu gewinnen, wurde in der letzten Studie (2012) auch ein explorativer internationaler Vergleich durchgeführt (vgl. Lassnigg u.a. 2012, Kap. 2f.)

2.2 Zusammenfassung der Hauptergebnisse im Vergleich Staat, Unternehmen und Bürgerinnen

Die folgende Tabelle 1 gibt einen Überblick über die erfasste Gesamtsumme und die Relationen zwischen den verschiedenen Quellen, wobei die direkten wie auch die indirekten Ausgaben und Opportunitätskosten geschätzt werden. Die direkten Ausgaben betragen 1,8 bis 2,0 Milliarden Euro, die sich bei der Berücksichtigung der Opportunitätskosten (einerseits durch entgangene Arbeitszeit in den Unternehmen lt. CVTS, andererseits durch entgangene Arbeitsverdienste für die berufsbezogenen Lernzeiten in der Freizeit der Bürgerinnen) sowie der indirekten Ausgaben (insbesondere Lebensunterhalt in der AMP) auf 3,4 Milliarden Euro erhöhen. Um den Charakter der Schätzungen zu verdeutlichen, werden – im Unterschied zu den Beiträgen in der österreichischen Diskussion (Vogtenhuber 2012) – bei manchen Positionen Wertebereiche angegeben. Bezogen auf das BIP machen die direkten und indirekten Ausgaben für EB/WB etwa 1,2 Prozent aus, wovon rund 0,7 Prozent auf die direkten Ausgaben entfallen.

Die Unternehmen tragen den größten Anteil mit ca. 40 Prozent, der öffentliche Anteil wird überwiegend oder zumindest bis zur Hälfte aus der AMP getragen, die staatlichen Ausgaben im engeren Sinne liegen bei 10 bis 17 Prozent, je nach Berücksichtigung der Schulen für Berufstätige. Die Bürgerinnen tragen 30 Prozent. Bei Berücksichtigung der indirekten Ausgaben verändert sich die grundlegende Verteilung zwischen den drei Bereichen nicht, nur innerhalb der öffentlichen Ausgaben erhöht sich der Anteil des AMS.

Die Untersuchungen von Hummelsheim (2010, S. 95) erlauben einen Vergleich der Größenordnungen mit Deutschland zwischen 1996 und 2007. Die direkten und indirekten Ausgaben/Kosten zusammen liegen schwankend mit 45 bis 50 Milliarden Euro bzw. 2 bis 2,5 Prozent des BIP auf einem deutlich höheren Niveau als in Österreich. In der Verteilung liegen die Betriebe noch deutlich höher (zwischen 50% und 59%), die öffentlichen Ausgaben sind zusammen deutlich niedriger (die staatlichen Ausgaben liegen bei 4%) und die Arbeitsmarktpolitik wurde seit 2002 stark verringert (von ursprünglich über 15% auf 3%). Im Gegenzug ist der Anteil der Individuen deutlich und sukzessive steigend von 25 Prozent in den 1990er Jahren auf zuletzt 38 Prozent.

	direkte Ausgaben		direkte und indirekte Ausgaben/Kosten	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
staatliche EB/WB-Budgets i.e.S. (ohne bzw. inkl. Schulen für Berufstätige: 175 Mio. Euro)	187–362	10%–17%	187–362	6%–11%
AMS-Qualifizierung (ohne Jugendliche, indirekte Ausgaben geschätzt nach Anteil bzw. Hälfte des Anteils der Jugendlichen bei direkten Ausgaben; 0,48 bzw. 0,24)	360	20%–17%	906–773	27%–23%
Schätzung der betrieblichen Ausgaben (CVTS3, inkl. Schätzung der Ausgaben von Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten) ⁴	762	41%–37%	1.341	40%–39%
Schätzung der Ausgaben der privaten Haushalte für Weiterbildung (AES)	531	29%–26%	930	28%–27%
Summe	1.840–2.015	100%	3.364–3.406	100%
Quelle: Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften, AMS Geschäftsberichte, Statistik Austria (CVTS3, AES), Berechnungen: IHS				
Alle Ausgaben wurden mittels BIP-Deflatoren auf Preise von 2009 gebracht. Indirekte Kosten umfassen Arbeitslosengeld und Beihilfen für in Schulung befindliche Personen (AMS), Lohnausfallkosten für Weiterbildung während der Arbeitszeit (Unternehmen) sowie Opportunitätskosten für Weiterbildung in der Freizeit (private Haushalte).				

Tabelle 1: Gesamtaufstellung der geschätzten Ausgaben für 2009 in Mio. Euro

Es ist jedoch davon auszugehen, dass die staatlichen Ausgaben in Österreich unterschätzt werden, weil die Ausgaben für die Weiterbildung der öffentlichen Beschäftigten nur teilweise erfasst sind (im Bildungswesen machen diese immerhin etwa ein Fünftel der staatlichen Ausgaben aus, die Verwaltungsakademie als spezielle Weiterbildungseinrichtung ist ebenfalls ausgewiesen, jedoch mit Umstellungen im Zeitverlauf), diese Ausgaben sind auch in CVTS nicht erfasst. Überdies sind die entgangenen staatlichen Einkommen durch Steuererleichterungen nicht erfasst. Die englische Untersuchung ergibt für die staatlichen Ausgaben für Weiterbildung der staatlichen Beschäftigten einen beträchtlichen Anteil (in der Größenordnung der Hälfte der staatlichen Ausgaben bzw. zwischen dem achten bis eher gegen den fünften Teil der erhobenen Gesamtausgaben; Williams 2010, S. 8f.) – im Extremfall könnten bei Anwendung dieser Größenordnungen die staatlichen Ausgaben in diesem Bereich der Weiterbildung der eigenen Beschäftigten in Österreich um 50 bis 200 Millionen Euro unterschätzt sein.

4 Ausgeschlossen sind auch Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft (ÖNACE 2003 Abschnitte A und B), Öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung, Sozialversicherung (L), Unterrichtswesen (M), Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (N) sowie Private Haushalte (P) und Exterritoriale Organisationen und Körperschaften (Q).

Der staatliche Teil hat im Vergleich zur Arbeitsmarktpolitik beträchtlich an Gewicht verloren (1999 bis 2009 sind die staatlichen Ausgaben real um 23%, die direkten AMP-Ausgaben um 50% und die gesamten AMP-Ausgaben auf das 2,4-fache gestiegen). Da die AMP-Maßnahmen vergleichsweise kostenintensiv sind, tragen sie aber verhältnismäßig wenig zur Beteiligung bei. Die staatlichen Ausgaben werden überwiegend von den Ländern (30–40%) und den Gemeinden (20–25%) verteilt.⁵

3. Die öffentlichen Ausgaben von 1999 bis 2009

3.1 Staatliche Ausgaben

Die staatlichen Weiterbildungsausgaben (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) im engeren Sinne sind seit 1999 real leicht angewachsen und belaufen sich für das Jahr 2009 auf rund 187 Millionen Euro (siehe Tab. 2). 2004 lag das Niveau um ca. sieben Prozent niedriger als 1999, zwischen 2006 und 2009 kam es real zu einem Anstieg des öffentlichen Budgets um rund 18 Prozent. Die Nettoausgaben der Bundesländer von knapp 60 Millionen Euro sowie der Gemeinden (48 Mio. Euro) stellen 2009 die größten Posten unter den staatlichen Ausgaben dar. Der Bund hat rund 34 Millionen Euro für die Lehrerinnenfortbildung an den Pädagogischen Hochschulen aufgewendet, und mit zehn Millionen Euro schlagen Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen in Land- und Forstwirtschaft bzw. Ernährungswesen zu Buche. Für *Förderungen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung im engeren Sinne* (non-formales Lernen) wurden rund 24 Millionen Euro ausgegeben.

Werden zu den Ausgaben im engeren Sinne die Ausgaben für die (Abend-)Schulen für Berufstätige von etwa 175 Millionen Euro (formales Lernen) hinzugerechnet, ergibt sich ein Betrag von rund 362 Millionen Euro (siehe Tab. 3). Diese Schulen sind Teil des Schulwesens und werden vorwiegend von Jugendlichen besucht, die eine abgebrochene Schulkarriere fortsetzen oder ihre Chancen auf weiterführenden Bildungslaufbahnen verbessern wollen. Der Bestand an Schülerinnen in diesem Bereich liegt in der Größenordnung von 20.000, die Ausgaben pro Schüler liegen etwa im Durchschnitt.

5 Österreich verfügt im Unterschied zur Schweiz, wo die Kantone die Steuermittel selbst aufbringen müssen, und stärker als in Deutschland, über ein ausgeprägtes System des Verteilungsföderalismus, in dem die Länder die vom Bund aufgebrauchten Mittel nach eigenen Gesetzen verteilen.

	1999	2004	2006	2009
Erwachsenenbildung:				
Länder (inkl. Wien; Nettoausgaben f. Erwachsenenbildung, Untergruppe 27)	66,1	54,1	57,3	59,7
Gemeinden (Nettoausgaben f. Erwachsenenbildung, Untergruppe 27)	25,9	27,6	41,6	47,9
Bund (Förderungen und Einrichtungen; Bruttoausgaben, Kap. 1221, 1243; seit 2009: Kap. 3021, 3049)	23,9	14,3	16,5	23,5
Maßnahmen der Integrationsvereinbarung (Bund: Deutsch- und Integrationskurse, BMI) ⁶				2,8
Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen Land-Forstwirtsch., Ernährung (Bund, Ansatz 60106; seit 2009: 42106)		11,1	10,5	9,6
Pädagogische Institute (Bund, Kap. 1294); ab 2009: Pädagogische Hochschulen, WB-Anteil (Kap. 3090) ⁷	30,1	28,5	31,2	33,9
Verwaltungsakademie des Bundes (Kap. 7020) ⁸	6,1	–	–	0,9
Förderung Donau-Universität Krems (Bund, Land NÖ)		6,4	8,2	8,8
staatliche Weiterbildungsausgaben i.e.S. (ohne Schulen für Berufstätige)	152,1	141,9	165,2	187,1
schulische Formen für Berufstätige ⁹	(177,1)	(179,9)	140,8	174,6
staatliche Weiterbildungsausgaben gesamt (inkl. Schulen für Berufstätige)	329,3	321,8	306,0	361,7
Quelle: Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften, Statistik Austria, AMS, DUK, BMI; Berechnungen: IHS. Ausgaben wurden mittels BIP-Deflatoren (OECD 2011) auf das Preisniveau von 2009 gebracht.				

Tabelle 2: Staatliche Ausgaben für Erwachsenen- und Weiterbildung zu Preisen von 2009 (in Mio. Euro)

- 6 Die Integrationsvereinbarung sieht einen verpflichtenden Nachweis grundlegender Lese- und Schreibkenntnisse vor. Wird ein Deutsch- und Integrationskurs besucht und erfolgreich abgeschlossen, so werden maximal 50% der angefallenen Kurskosten bis zu einem maximalen Stundensatz von 2,5 Euro und einer maximalen Stundenanzahl von 300 rückerstattet.
- 7 Der Weiterbildungsaufwand an den Pädagogischen Hochschulen ist im Unterschied zu der budgetmäßigen Verbuchungspraxis der pädagogischen Akademien nicht mehr als eigener Budgetansatz verbucht. In Ermangelung derzeit vorliegender Zahlen über die Höhe des Weiterbildungsaufwandes wurde der Weiterbildungsanteil am Gesamtbudget der Pädagogischen Hochschulen auf Basis der Verteilung des Jahres 2006 geschätzt.
- 8 Organisatorische Auflösung der Verwaltungsakademie des Bundes im Jahr 2003. Ab 2009 nahm die Verwaltungsakademie erneut ihren Betrieb auf.
- 9 Erweiterte Abgrenzung der Ausgaben für schulische Formen für Berufstätige: öffentliche Ausgaben inkl. Anteil an Zentralverwaltung und zentralen Ausgaben (Bund, Länder, Gemeinden) für BMS, BHS, AHS sowie lehrer- und erzieherbildende Anstalten. Die anteiligen Ausgaben wurden mit Hilfe der Klassenanzahl für Berufstätige aus den gesamten Ausgaben geschätzt. Neue Berechnungsmethode ab 2006. Vergleich mit den Jahren 1999 und 2004 nicht möglich. Bei Heranziehung der Berechnungsweise von 1999 und 2004 würden die Ausgaben höher sein (im Jahr 2006 rund 192 statt 141 Mio. EUR). Der Anstieg zwischen 2006 und 2009 ist auf eine deutliche Steigerung der Klassenzahl für Berufstätige zurückzuführen.

	1999	2004	2006	2009
Erwachsenenbildung:				
Länder (inkl. Wien; Nettoausgaben f. Erwachsenenbildung, Untergruppe 27)	43,4%	38,1%	34,7%	31,9%
Gemeinden (Nettoausgaben f. Erwachsenenbildung, Untergruppe 27)	17,0%	19,5%	25,2%	25,6%
Bund (Förderungen und Einrichtungen; Bruttoausgaben, Kap. 1221, 1243; seit 2009: Kap. 3021, 3049)	15,7%	10,1%	10,0%	12,5%
Maßnahmen der Integrationsvereinbarung (Bund: Deutsch- und Integrationskurse, BM des Inneren)				1,5%
Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen Land-Forstwirtschaft, Ernährung (Bund, Ansatz 60106; seit 2009: 42106)		7,8%	6,3%	5,1%
Pädagogische Institute (Bund, Kap. 1294); ab 2009: Pädagogische Hochschulen, WB-Anteil (Kap. 3090)	19,8%	20,1%	18,9%	18,1%
Verwaltungsakademie des Bundes (Kap. 7020) ¹⁰	4,0%			0,5%
Förderung Donau-Universität Krems (Bund, Land NÖ)		4,5%	4,9%	4,7%
Summe staatliche Ausgaben im engeren Sinne (= 100%) in Mio. EUR	152,1	141,9	165,2	187,1
schulische Formen für Berufstätige in % von gesamt	53,8%	55,9%	46,0%	48,3%
staatliche Weiterbildungsausgaben gesamt (inkl. Schulen für Berufstätige)	329,3	321,8	306,0	361,7
Quelle: Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften, Statistik Austria, AMS, DUK, BMI; Berechnungen: IHS. Ausgaben wurden mittels BIP-Deflatoren (OECD 2011) auf das Preisniveau von 2009 gebracht.				

Tabelle 3: Verteilung der staatlichen Ausgaben im engeren Sinne für Erwachsenenbildung und Weiterbildung

3.2 Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik für Bildung und Qualifizierung

Die AMS-Mittel sind von den Arbeitsmarktparteien beitragsfinanziert und werden im Falle eines Defizits von der öffentlichen Hand ausgeglichen, ein Teil wird aus europäischen Mitteln des Sozialfonds (ESF) finanziert, und aufgrund der erforderlichen nationalen Ko-Finanzierung wird dadurch ein Teil der österreichischen Mittel gebunden. Aufgrund der engen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung der Vermittlung in Beschäftigung, wobei das Bildungsziel nicht im Vordergrund steht, sind die arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsmaßnahmen nur bedingt der EB/WB zuzurechnen. Diese Mittel sind aber im Vergleich zu den staatlichen Ausgaben sehr hoch, und sie steigen in ihrem Gewicht. Die *direkten Ausgaben für Qualifizierung* des AMS im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind im betrachteten Zeitraum und auch im Jahr 2009 weiter ausgewei-

10 Organisatorische Auflösung der Verwaltungsakademie des Bundes im Jahr 2003. Ab 2009 nahm die Verwaltungsakademie erneut ihren Betrieb auf.

tet worden (siehe Tab. 4). Sie beliefen sich 2009 auf rund 700 Millionen Euro. Davon wurde für Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren mit 340 Millionen Euro fast die Hälfte aufgewendet, die durch eine Grenzziehung bei 25 Jahren nicht der Erwachsenenbildung zuzurechnen ist. Die direkten AMS-Ausgaben für die Qualifizierung von Erwachsenen liegen also etwa beim Doppelten der staatlichen EB/WB-Ausgaben im engeren Sinne (oder etwa in der gleichen Größenordnung wie die staatlichen Gesamtausgaben bei Einbezug der Schulen für Berufstätige).

An indirekten Mitteln für in Schulung befindliche Personen wurden 2009 zusätzlich rund 546 Millionen Euro an Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe oder Weiterbildungsgeld aufgewendet. Da keine Informationen über den Anteil der Jugendlichen an den indirekten Ausgaben vorliegen, sind in der um die Ausgaben für Jugendliche in Qualifizierungsmaßnahmen bereinigten Gesamtsumme von 906 Millionen Euro auch Zuwendungen (indirekte Kosten) für Jugendliche enthalten (wird bei den indirekten Ausgaben der gleiche Anteil für Jugendliche unterstellt wie bei Qualifizierung, so liegt die Schätzung der Gesamtsumme für Erwachsene bei 640 Mio. Euro; wird der Anteil der Jugendlichen halbiert, was aufgrund ihrer niedrigeren Ansprüche plausibler ist, so liegt die Gesamtsumme für Erwachsene bei 770 Mio. Euro).

	1999	2004	2006	2009
Qualifizierung	458,8	447,5	592,8	699,9
<i>darunter Qualifizierung von Jugendlichen (15–24)</i>	<i>218,3*</i>	<i>213,1*</i>	<i>276,6</i>	<i>340,0</i>
direkte Ausgaben Qualifizierung (ohne Jugendliche)	240,2*	234,4*	316,2	359,9
Indirekte Ausgaben:				
berufliche Mobilität	76,3	194,0	341,4	362,3
Arbeitsstiftungen	47,9	64,5	71,7	109,7
Weiterbildungsgeld bei Bildungskarenz	8,5	8,4	9,9	73,7
indirekte Ausgaben für aktive Angebote (Jugendliche nicht abgrenzbar)	132,7	266,9	421,0	545,7
Summe direkte und indirekte Ausgaben (Jugendliche in indirekten Ausgaben enthalten)	372,9*	501,3*	737,2	905,6
Summe 1 direkte und indirekte Ausgaben (Schätzung für indirekte Ausgaben Erwachsene, Variante 1: Anteil Jugendliche in Qualifizierung; 0,47 bis 0,49)	309,8	374,2	540,8	640,5
Summe 2 direkte und indirekte Ausgaben (Schätzung für indirekte Ausgaben Erwachsene, Variante 2: halber Anteil Jugendliche in Qualifizierung; 0,23 bis 0,24)	341,3	437,8	639,0	773,1
Quelle: AMS Geschäftsberichte und eigene Berechnungen.				
* Qualifizierungsanteil für Jugendliche auf Basis der Daten von 2006 und 2009 geschätzt. Ausgaben wurden mittels BIP-Deflatoren (OECD 2011) auf das Preisniveau von 2009 gebracht.				

Tabelle 4: Ausgaben des AMS für Qualifizierung zu Preisen von 2009 (in Mio. Euro)

Die direkten Ausgaben des AMS sind zwischen 1999 und 2009 real um 50 Prozent angestiegen, die indirekten Ausgaben haben sich vervierfacht und die Gesamtausgaben verdoppelt. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass in diesen Zeitraum die Wirtschaftskrise fällt, die 2008 begann. Die Entwicklung der AMS-Ausgaben spiegelt somit auch die reale Dynamik von Expansion (und gegebenenfalls Kontraktion) der Qualifizierungsmaßnahmen wider, die von den Entwicklungen am Arbeitsmarkt getrieben ist und entsprechend rasche Anpassungsreaktionen bei den Anbieterinnen der EB/WB nach oben oder unten erfordert.

In der folgenden Abbildung 1 ist die Entwicklung der verschiedenen Kategorien von Weiterbildungsausgaben im öffentlichen Bereich zwischen 1999 und 2009 dargestellt, in der linken Hälfte die staatlichen Ausgaben, rechts die Ausgaben des AMS. Die Aufwendungen sind in den einzelnen Bereichen unterschiedlich stark gestiegen. Während die staatlichen Weiterbildungsbudgets real um 23 Prozent wuchsen, wurden die direkten Qualifizierungsausgaben des AMS um 50 Prozent erhöht. Aufgrund der starken Steigerung der indirekten Ausgaben haben sich die Gesamtausgaben (direkt und indirekt) mehr als verdoppelt. Die Darstellung zeigt auch die Relationen zwischen den verschiedenen Arten von Maßnahmen. Die direkten AMS-Ausgaben für Qualifizierung von Erwachsenen sind etwa auf das Niveau der staatlichen Gesamtausgaben angewachsen, und sie sind deutlich höher als die staatlichen Ausgaben im engeren Sinne. Innerhalb der AMS-Ausgaben wird die hohe Komponente an Förderungen für Jugendliche, wie auch das stark überproportionale Anwachsen der indirekten Ausgaben sichtbar.

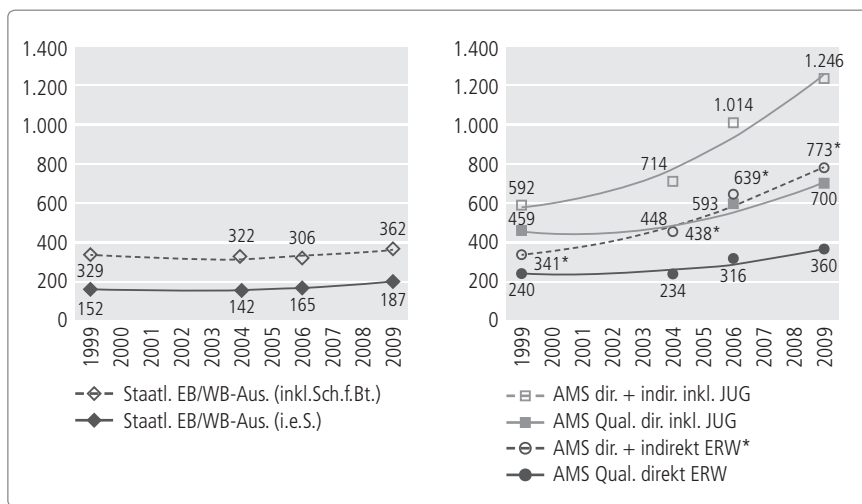


Abbildung 1: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben im Zeitverlauf (Quelle: IHS-Darstellung)

4. Punktuelle Schätzungen der privaten Ausgaben

4.1 Die Ausgaben der Unternehmen

Die Ausgaben der *Unternehmen* wurden zuletzt im Rahmen der dritten Europäischen Erhebung über betriebliche Bildung (CVTS3 – Continuing Vocational Training Survey) ermittelt (vgl. Statistik Austria 2008). Für den Querschnittsvergleich wurden diese Beträge auf das Preisniveau von 2009 gebracht sowie um eine Schätzung der Ausgaben von kleineren Betrieben ergänzt. Zu Preisen von 2009 wendeten die Unternehmen des Produktions- und Dienstleistungssektors mit mindestens zehn Beschäftigten 656 Millionen Euro an direkten Kurskosten auf, und es werden 499 Millionen Euro an Lohnausfallkosten für die Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen während der bezahlten Arbeitszeit angegeben. Einschließlich der Schätzung für kleinere Betriebe ergeben sich 762 Millionen Euro an direkten Ausgaben und 1.341 Millionen Euro an direkten und indirekten Ausgaben.

4.2 Bürgerinnen, nicht-formale Bildung

Die laut Adult Education Survey (AES) erhobenen Ausgaben der Erwachsenen zwischen 25 und 64 Jahren für *nicht formale Lernaktivitäten* belaufen sich auf rund 531 Millionen Euro (zu Preisen von 2009; im Referenzjahr 2007 rund 518 Mio. Euro). Diese Ausgaben umfassen sowohl berufliche als auch allgemeine Lernaktivitäten und fügen sich gut in die bestehenden Schätzungen über die privaten Weiterbildungsausgaben, die sich auf unterschiedliche Quellen stützen, ein (vgl. Lassnigg u.a. 2008).

Die geschätzten Ausgaben (siehe Tab. 5) liegen zwar leicht über den Schätzungen auf Basis des Mikrozensus Sonderprogramms zum Lebenslangen Lernen 2003 (zu Preisen von 2009 rund 487 Mio. Euro), es können dennoch keine gesicherten Rückschlüsse auf die zeitliche Entwicklung der privaten Weiterbildungsausgaben gezogen werden. Erste Ergebnisse der Konsumerhebung 2009/10 deuten zwar gesteigerte Weiterbildungsausgaben an, doch für eine gesicherte Einschätzung wäre eine Detailauswertung erforderlich, die im Rahmen unserer Untersuchung nicht möglich war.

Analog zu den Lohnausfallkosten der Unternehmen können Opportunitätskosten der Beschäftigten berechnet werden, indem die Bildungszeit als zusätzliche Arbeitszeit mit entgangenem Einkommen angenommen wird. Eine grobe Schätzung auf Basis des Zeitaufwands für berufliche Weiterbildung in der Freizeit und der durchschnittlichen Lohnkosten ergibt eine Summe von knapp 400 Millionen Euro. Der direkte und indirekte Gesamtaufwand der Bevölkerung ist damit auf rund 930 Millionen Euro zu veranschlagen.

4.3 Bürgerinnen, formale Bildung und Gesamtausgaben

Im AES wurden auch die Ausgaben der Erwachsenen für *formale Lernaktivitäten* erhoben. Für diese wurden österreichweit im Jahr 2007 rund 283 Millionen Euro aufgewendet.

Insgesamt wendeten die 25- bis 64-Jährigen somit hochgerechnet rund 813 Millionen Euro für Bildungsaktivitäten auf (zu Preisen von 2009). Bei Unterscheidung der privaten Ausgaben für nicht formale Lernaktivitäten nach Berufsbezug werden in Österreich 62 Prozent der Ausgaben – das entspricht rund 329 Millionen Euro zu Preisen von 2009 – für hauptsächlich berufsbezogene Weiterbildung ausgegeben und die restlichen 38 Prozent (202 Mio. Euro) für hauptsächlich persönliche, nicht berufsbezogene Weiterbildung. Da im AES die über 64-Jährigen nicht erfasst sind, ist von den genannten Ausgabenbeträgen als Untergrenze auszugehen.

	2009
Unternehmen (CVTS 3, 2005)	
direkte Ausgaben der Betriebe ab 10 Beschäftigte (exkl. Einnahmen)	656
direkte Ausgaben der kleineren Betriebe (Schätzung*)	106
direkte Ausgaben der Unternehmen	762
Lohnausfallkosten der Betriebe ab 10 Beschäftigte	499
Lohnausfallkosten der kleineren Betriebe (Schätzung*)	81
direkte und indirekte Kosten der Unternehmen	1.341
Private Haushalte (AES, 2007)	
direkte Ausgaben	531
Opportunitätskosten (berufliche Weiterbildung in der Freizeit)	399
direkte und indirekte Kosten der privaten Haushalte	930
Quelle: Statistik Austria, eigene Auswertungen auf Basis von CVTS3 und AES.	
* Schätzung entsprechend Markowitsch/Hefler (2003). Ausgaben wurden mittels BIP-Deflatoren (OECD 2011) auf das Preisniveau von 2009 gebracht.	

Tabelle 5: Ausgaben der Unternehmen und der privaten Haushalte zu Preisen von 2009
(in Mio. Euro)

5. Zusammenfassung

Zur Verbesserung der Informationsbasis über die Finanzierung von EB/WB für die bildungspolitischen Auseinandersetzungen wurde eine Serie von Untersuchungen durchgeführt, mit deren Hilfe die verschiedenen vorhandenen Datenbasen in einem Gesamtkonzept zusammengeführt werden konnten. Es wurde versucht, konsistente Schätzungen für die öffentlichen Ausgaben (Staat und Arbeitsmarktpolitik) und die privaten Ausgaben (Unternehmen und individuelle Ausgaben) zu errechnen, wobei die direkten Bildungsausgaben und die indirekten Ausgaben und Opportunitätskosten berücksichtigt wurden. Die Schätzungen ergeben direkte Ausgaben in Höhe von 1,8 bis 2,0 Milliarden Euro,

die sich inklusive der indirekten Ausgaben und Kosten auf 3,4 Milliarden Euro erhöhen. Bezogen auf das BIP machen die direkten Ausgaben für EB/WB rund 0,7 Prozent und die direkten und indirekten Ausgaben zusammen etwa 1,2 Prozent aus. Die Unternehmen tragen den größten Anteil mit ca. 40 Prozent, der öffentliche Anteil wird je nach Schätzvariante überwiegend oder zumindest bis zur Hälfte aus der AMP getragen, die staatlichen Ausgaben im engeren Sinne liegen bei 10 bis 17 Prozent, je nach Berücksichtigung der Schulen für Berufstätige. Die Bürgerinnen tragen 30 Prozent des Aufwands. Bei Berücksichtigung der indirekten Ausgaben verändert sich die grundlegende Verteilung zwischen den drei Bereichen nicht, nur innerhalb der öffentlichen Ausgaben erhöht sich der Anteil des AMS.

Im Vergleich zu Deutschland, der ansatzweise möglich ist, liegen die österreichischen Ausgaben auf einem deutlich niedrigeren Niveau (der Anteil am BIP liegt bei der Hälfte), der Anteil der Unternehmen ist in Österreich geringer, der öffentliche Anteil deutlich höher und der individuelle Anteil, der in Deutschland zwischen 1996 und 2007 deutlich im Steigen begriffen ist, liegt in Österreich etwa in der Mitte der Spanne. In Österreich hat vor allem die Arbeitsmarktpolitik ein hohes Gewicht, das im letzten Jahrzehnt – auch in Reaktion auf die Wirtschaftskrise – noch deutlich gestiegen ist.

Klare politische Schlussfolgerungen lassen sich aus diesen Ergebnissen noch nicht ziehen. Es müssen die Ergebnisse konsolidiert werden. Und für die Beantwortung der Frage, wie die zusätzlichen Mittel für die in der LLL-Strategie geplanten Teilnahmesteigerungen aufgebracht werden können, sind weitere Bezugspunkte nötig. Der internationale Vergleich der Ausgaben mit Australien, Finnland, Schottland/UK und Schweden ergab für Österreich insgesamt vergleichsweise hohe Ausgaben, die insbesondere überproportional von den Individuen getragen werden.

Wichtig ist auch die Gegenüberstellung der Finanzierung mit Indikatoren der Beteiligung, um die Wirksamkeit einzuschätzen. Hier gibt es noch viele offene Fragen. So geben die angestellten internationalen Vergleiche mit nordischen und anglophilen Ländern Hinweise darauf, dass zwischen den Ausgaben für EB/WB und den Indikatoren für Beteiligung nur sehr schwache Beziehungen bestehen: den vergleichsweise hohen Ausgaben in Österreich steht eine vergleichsweise niedrige und auch stark selektive Beteiligung gegenüber. Es wäre auch interessant, hier nähere Vergleiche mit Deutschland anzustellen. Vergleichende Indikatoren zur Beteiligung im Zeitvergleich liegen zwar mit den Ergebnissen der Europäischen Arbeitskräfteerhebung vor, diese sind aufgrund von Umstellungen jedoch nicht konsistent zu interpretieren; auch ergeben nähere Vergleiche der Beteiligung aufgrund unterschiedlicher Erhebungen (AKE, CVTS, AES) noch große und unerklärte Unterschiede. Insbesondere ist auch die für Österreich sehr wichtige Beteiligung an arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungen in diesen Erhebungen nicht direkt identifizierbar. Für Österreich sind auch die Angaben der Individuen zu erhaltenen Förderungen für EB/WB nicht interpretierbar, da diese im Vergleich zu den Ausgabenstrukturen viel zu gering sind.

Literatur

- Bruneforth, M./Lassnigg, L. (Hg.) (2012): Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012, Bd. 1, Graz. URL: www.bifie.at/buch/1914
- Dohmen, D./Timmermann, D. (2010): Financing Adult Learning in times of crisis. Background report for the Workshop on behalf of GHK, 18–19 October, Brussels. URL: www.kslll.net/Documents/ALWG_Workshop%20Financing%20Adult%20Learning_background%20report.pdf
- EU-Rat (2011): Entschließung des Rates über eine erneuerte europäische Agenda für die Erwachsenenbildung. Amtsblatt der Europäischen Union C 372/01, 20.12. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:372:0001:0006:DE:PDF>
- Falch, T./Oosterbeek, H. (2011): Financing lifelong learning: Funding mechanisms in education and training. European Expert Network on Economics of Education – EENEE Analytical Report No. 10. Brüssel. URL: www.eenee.de/portal/page/portal/EENEEContent/_IMPORT_TELECENTRUM/DOCS/EENEE_AR10.pdf
- Hummelsheim, S. (2010): Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland. Bielefeld
- Lassnigg, L./Vogtenhuber, S./Steiner P. M. (2006): Weiterbildung in Österreich. Finanzierung, Beteiligung, Wirkungen. IHS-Projektbericht im Auftrag der Arbeiterkammer Wien. URL: www.equi.at/dateien/ak-ihs-weiterbildung.pdf
- Lassnigg, L./Vogtenhuber, S./Kirchtag, R. (2008): Lebenslanges Lernen in Österreich. Ausgaben und Entwicklung der Beteiligungsstruktur, IHS-Projektbericht im Auftrag der Arbeiterkammer Wien. URL: www.equi.at/dateien/LLL-Ausgaben-Beteiligung-200.pdf
- Lassnigg, L./Vogtenhuber, S./Osterhaus, I. (2012): Finanzierung von Erwachsenen- und Weiterbildung in Österreich und in ausgewählten Vergleichsländern. IHS-Projektbericht im Auftrag der Arbeiterkammer Wien. URL: www.equi.at/dateien/AK-IHS-EB-Kovgl.pdf, <http://www.equi.at/dateien/AK-IHS-strat.pdf>
- Markowitsch, J./Hefler, G. (2003): Weiterbildung in Österreich im europäischen Vergleich I. Ergebnisse und Analysen der 2. Europäischen Erhebung zur betrieblichen Weiterbildung (CVTS2). In: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Hg.): Materialien zur Erwachsenenbildung. Wien
- OECD (2011): Economic Outlook No 90 (December). Paris
- OECD (2012): Education at a Glance. Paris
- Republik Österreich (2011): LLL:2020. Strategie für das lebensbegleitende Lernen. Wien
- Statistik Austria (Hg.) (2008): Betriebliche Weiterbildung 2005. Wien
- Vogtenhuber, S. (2012): Finanzierung von Erwachsenen- und Weiterbildung in Österreich. Magazin erwachsenenbildung.at, Ausgabe 17. URL www.erwachsenenbildung.at/magazin/12-17/meb12-17.pdf.
- Williams, J./McNair, S./Aldridge, F. (2010): Expenditure and funding models in lifelong learning. A Context Paper. National Institute of Adult Continuing Education. Leicester. URL: www.niace.org.uk/lifelonglearninginquiry/docs/Expenditure-funding-models.pdf