

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung

A-Drs. **16(18)145e**
Eingang am 16.01.2007



Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

Hauptvorstand

Vorstandsbereich Berufliche Bildung und Weiterbildung

Dr. Stephanie Odenwald

„Lebenslanges Lernen – Bedarf und Finanzierung“

Anhörung Deutscher Bundestag am 29. Januar 2007

I. Grundsätze der Weiterbildungsförderung und -finanzierung

a.) Weiterbildungsbedarf

1. Wie bewerten Sie den aktuellen sowie den mittel- bis langfristigen Bedarf in Deutschland an Fort- und Weiterbildung und lebensbegleitendem Lernen?

In Deutschland können wir eine tiefe Kluft zwischen heutigen Anforderungen an die Kompetenzen der Menschen und dem Bildungsniveau feststellen. Verwiesen sei auf die Pisa-Ergebnisse und den Rückgang in der Weiterbildung, sowohl in der beruflichen wie auch in der allgemeinen Weiterbildung. Hochentwickelte Kompetenzen sind sowohl im Arbeitsleben, wie auch für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung, Teilnahme an Kultur und Politik erforderlich. Die zunehmende Komplexität politischer Prozesse ist eine nicht zu unterschätzenden Hürde für politisches Handeln. Ein Ausbau der gesellschaftspolitischen Bildung ist unabdingbar, um demokratische Teilhabe zu fördern und die Bürgerinnen und Bürger zu befähigen die tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen mit all ihren Folgen für das individuelle Leben zu bewältigen. Stichworte dazu sind: wirtschaftlicher Strukturwandel, Globalisierungsprozesse, immer schnellere Veralterung des Wissens, außerordentliche Anforderungen hinsichtlich Mobilität und Flexibilität, da frühere Sicherheiten wie ein fester Arbeitsplatz, verlässliches soziales Umfeld und die traditionelle Familie erodieren. Brüche in der Erwerbsbiographie sind zum Normalfall geworden, das führt zu einem hohen Bedarf an Fort- und Weiterbildung.

2. Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit und die Realisierbarkeit einer Weiterentwicklung des Weiterbildungssektors in Richtung einer 4. Säule des Bildungssystems?

Lebenslanges Lernen muss zu einer Selbstverständlichkeit werden. Das verlangt den Ausbau der Weiterbildung und verlässliche Strukturen, die bisher nicht vorhanden sind. Weiterbildung hat in öffentlicher Verantwortung stattzufinden. Der politische Wille, Weiterbildung als vierte Säule des Bildungssystems auszubauen, wird in der Regierungserklärung zum Ausdruck gebracht. Wenn Politik glaubwürdig bleiben will, gehört die Umsetzung zum politischen Programm dieser Legislaturperiode. Es bedarf allerdings erheblicher Anstrengungen, um den Rückstand an Weiterbildung aufzuholen und die rückläufige Entwicklung wieder umzukehren. Außerdem hat die Föderalismusreform die Voraussetzungen für ein bundesweites Rahmengesetz für die Weiterbildung verschlechtert.

3. Wie bewerten Sie den Zusammenhang zwischen Weiterbildung bzw. lebenslangem Lernen und längerer Lebensarbeitszeit?

Eine längere Lebensarbeitszeit, die wir nebenbei bemerkt bei anhaltender Massenarbeitslosigkeit als ausgesprochene Fehlsteuerung bewerten, erfordert auch eine länger andauernde Anstrengung mit den Veränderungen im Arbeitsleben Schritt zu halten. Jedoch erwächst Weiterbildungsbedarf nicht nur aus dem Arbeitsleben. Zu beobachten ist ein wachsendes Bedürfnis nach Weiterbildung in der Phase nach der Erwerbstätigkeit. Weiterbildung ist gerade im Alter ein wichtiger Bestandteil von Lebensqualität und Lebensbewältigung.

4. Wie bewerten Sie den Zusammenhang zwischen Weiterbildung und veränderten Arbeitsbiographien (einschließlich Zeiten von Arbeitslosigkeit)?

Veränderte Erwerbsbiographien beinhalten mehrmalige Wechsel in der beruflichen Tätigkeit und damit fortlaufenden Weiterbildungsbedarf. Auch die individuelle Bewältigung von Arbeitslosigkeit erfordert persönliche Fähigkeiten, die nicht selbstverständlich sind. Verwiesen sei auf soziologische Untersuchungen, wie Menschen an Arbeitslosigkeit zerbrechen können (Ein Klassiker ist die Untersuchung von Marie Jahoda „Die Arbeitslosen von Marienthal“). Anzustreben ist, dass Zeiten der Arbeitslosigkeit generell für Weiterbildung genutzt werden können und Ungelernten die Chance angeboten wird, sich nachzuqualifizieren. Für eine Umverteilung von Arbeit bietet sich unter anderem die kontinuierliche Verknüpfung von Erwerbstätigkeit und Phasen der Weiterbildung an.

b.) Weiterbildungsbeteiligung

5. Wie stellt sich aus Ihrer Sicht gegenwärtig die Beteiligung in Deutschland an Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung dar? Wie beurteilen Sie diese Beteiligung im internationalen Vergleich?

Die Weiterbildung geht in Deutschland seit 1997 zurück, im Gegensatz zu allen Postulaten zum lebenslangen Lernen. Während in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Teilnahmequote an beruflicher Weiterbildung anstieg, folgte ein starker Rückgang im Osten (von 37 % auf 26 % in 2003) und ein ebenfalls deutlicher Rückgang im Westen (ebenfalls auf 26 % in 2003): im europäischen Vergleich ist Deutschland damit auf den fünft letzten Platz zurückgefallen (Eurostat Arbeitskräfteerhebung 2003 zitiert nach: Konsortium 2006, S. 126).

6. Wie setzen sich die Teilnehmer und Teilnehmerinnen an Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung zusammen und welche Gruppen sind dabei Ihres Erachtens unter- bzw. überrepräsentiert? Welche Gründe vermuten Sie hierfür?

Die Weiterbildungsquote steht in engem Zusammenhang mit der beruflichen und allgemeinen Vorbildung:

39 % der Hochschulabsolventinnen und -absolventen, nur 18 % der Absolventinnen und Absolventen einer dualen Ausbildung oder einer Berufsfachschule und

nur noch 7 % derjenigen, die keine Berufsausbildung abgeschlossen haben, nahmen 2003 an beruflicher Weiterbildung teil (Berichtssystem Weiterbildung 2006). Die Gründe sind vielfältig: Mangel an Zeit, besonders bei berufstätigen Frauen mit Familie, zu hohe Kosten im Verhältnis zum Einkommen. Außerdem spielt die individuelle Motivation eine wichtige Rolle und dabei die Gewissheit, von beruflicher und allgemeiner Weiterbildung zu profitieren und den Anforderungen gewachsen zu sein, d.h. ob jemand über Lernkompetenzen verfügt. Die Grundlagen für lebenslanges Lernen werden von Kindesbeinen an gelegt. Die eklatante Bildungsbenachteiligung in der BRD, das von hoher Selektivität geprägte Bildungssystem, die fehlenden Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche wirken sich auf die Beteiligung an Weiterbildung negativ aus. Weiterhin hat die Förderpraxis der Länder und der BA Auswirkungen auf die Beteiligung. Nicht zuletzt macht sich das Fehlen einer flächendeckenden anspruchsvollen Beratung für Weiterbildung bemerkbar.

7. Sind Ihres Erachtens Zielgrößen für die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland sinnvoll? Wenn ja, welche sind dies und warum?

Für eine gezielte Förderung der Weiterbildung sind konkrete Ziele und damit überprüfbare Zielgrößen unverzichtbar. Ein erstes Ziel für die jetzige Regierung sollte sein, dass die rückläufige Entwicklung wieder umgekehrt und der quantitative Weiterbildungsstandard von 1997 wieder erreicht wird, also Erhöhung der derzeitigen Teilnahme um fast ein Drittel in den nächsten drei Jahren. Langfristiges Ziel sollte sein, dass lebenslanges Lernen zu einem Bestandteil der Normalbiographie wird. Dann würde die lebensbegleitende Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ebenso selbstverständlich gewährleistet werden müssen wie der Schulbesuch im Kindes- und Jugendalter. Ganz besonders ist auf die Unterstützung und Ausweitung gesellschaftspolitischer Bildung zu achten. Demokratie braucht informierte und urteilsfähige Bürger.

c.) Weiterbildungszielgruppen

8. Welches sind die aus Ihrer Sicht wichtigsten Zielgruppen für Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung? Erwarten Sie hier mittel- wie langfristig Veränderungen?

Besondere Förderung für Weiterbildung brauchen diejenigen, die bildungsmäßig benachteiligt sind, keinen Schulabschluss und keine Berufsausbildung haben. Für diese Zielgruppe ist eine zweite Chance erforderlich, schulische Abschlüsse und berufliche Ausbildung nachzuholen. Nach wie vor muss das Problem der mangelnden Alphabetisierung gelöst werden. Nach den Zahlen der UNESCO gibt es in der BRD ca. 4 Millionen Analphabeten. Aktuelle Untersuchungen, z.B. der Berufsbildungsbericht 2006, zeigen die gravierende Benachteiligung der Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund. Hier sind besondere Anstrengungen erforderlich. Um den je nach Region in bestimmten Sparten ausgeprägten Fachkräftemangel zu beheben, empfehlen wir, dass für die entsprechende Weiterbildung eine gemeinsame Beratung und Zusammenarbeit von regionalen Unternehmen, Gewerkschaften, Bundesagentur für Arbeit (BA) und den regionalen Bildungsträgern gefördert wird. Grundsätzlich kommt der BA bei der Beseitigung bzw. Minimierung dieses Mangels eine besondere Aufgabe zu.

9. Wie beurteilen Sie die Pass- und Treffgenauigkeit der Fort- und Weiterbildungsangebote hinsichtlich der Zielgruppenorientierung, der Vereinbarkeit von Weiterbildung, Beruf und Familie und wie kann sie verbessert werden?

Die Weiterbildungsabstinenz der Gruppen der Bevölkerung, die über keine oder niedrige Bildungsabschlüsse verfügen, zeigt, dass hier eine gezielte und wirkungsvolle Ansprache, Beratung und Förderung fehlt. Ein Mangel an realisierbaren Weiterbildungsmöglichkeiten existiert auch für berufstätige Frauen und Berufsrückkehrerinnen, deren Abschluss überholt ist. Um Familie und Beruf zu vereinbaren, sind sie darauf angewiesen, während ihrer Arbeitszeit Möglichkeiten der Weiterbildung wahrnehmen zu können. Eine Barriere sind auch die

Weiterbildungskosten, die bei geringem Verdienst von vornherein dazu führen, dass viele sich Weiterbildung nicht leisten können.

10. Welchen Beitrag können die Universitäten als Orte der beruflichen Fort- und Weiterbildung leisten, um die Zielgruppengenauigkeit weiter zu erhöhen (unter anderem Nachqualifizierung von arbeitslosen oder nicht ausreichend qualifizierten Akademikern angesichts des Fachkräftemangels usw.)?

Es gibt gute Beispiele, dass Hochschulen einen Beitrag zur beruflichen Weiterbildung leisten können. Z.B. die ehemalige Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg, jetzt eingegliedert in die Universität Hamburg, hat vor vielen Jahren begonnen, berufliche Weiterbildungskurse nicht nur für Akademiker anzubieten. Universitäten können so zu einem wichtigen Faktor der ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Weiterentwicklung einer Region werden.

d.) Weiterbildungserreichbarkeit

11. Wie beurteilen Sie die Beratung, Information und Transparenz in der Fort und Weiterbildung?

Nur etwa die Hälfte der Bevölkerung glaubt (2003), einen guten Überblick über Fort- und Weiterbildungsangebote zu haben und mehr als jeder Dritte wünscht mehr Informationen und Beratung über seine Weiterbildungsmöglichkeiten. Hier ist ein Rückgang gegenüber den vergangenen Jahren von ca. 7-8 % zu verzeichnen (siehe BMBF: BSW IX, 2006). Nur etwa 11 % der Bevölkerung besuchte 2003 eine Weiterbildungsberatung (Rückgang von 4 % gegenüber 1994). Gleichzeitig stieg der Nutzungsanteil von Weiterbildungsdatenbanken zwischen 1994 und 2003 von 3 % auf 6 % an (ebd.). Folgende Probleme erschweren eine gute Beratung und damit Zugang zur Weiterbildung:

- Fehlen von flächendeckenden, trägerübergreifenden Beratungsangeboten
- Abbau von staatlich finanzierten Bildungsberatungsstellen
- Wegfall bzw. Outsourcing von Weiterbildungsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit und ARGE'n
- qualitative Defizite bei der beruflichen Weiterbildungsberatung
- kaum Beratungsangebote für allgemeine und politische Weiterbildung
- mangelnde Abstimmung und Vernetzung zwischen einzelnen, institutionell und ordnungspolitisch unterschiedlich zugeordneten Beratungsdiensten
- Beratungsangebote setzen oftmals nur noch auf kommerziell orientierte Karriereberatung
- Bildungsberatung und Informationen über Weiterbildungsmaßnahmen sind abhängig von vorhandenen Weiterbildungsangeboten.

12. Wie beurteilen Sie grundsätzlich die Weiterbildungsangebote hinsichtlich des Erfolgs der Maßnahmen, insbesondere ihrer Fähigkeit, wirtschaftliche sowie bildungs- und sozialpolitische Erfordernisse effektiv und effizient zu erreichen?

Weiterbildungsangebote nach SGB III und II sind oftmals zu kurz, zu wenig zielgruppenorientiert und dienen den Beschäftigten oftmals nicht zum Erhalt bzw. zur Weiterentwicklung ihrer erworbenen Qualifikationen. Mit der Einführung neuer Instrumente (SGB III) wie z.B. des Weiterbildungsgutscheins und der Vorgabe von Vermittlungsquoten durch die Weiterbildungsträger nach einer beendeten Weiterbildung, wurden die Chancen für Langzeitarbeitslose (hier besonders für Frauen) auf qualitativ gute Weiterbildungsmaßnahmen verringert. Weiterhin wirkt sich negativ aus, dass seit den Novellierungen des AFG bzw. des SGB III Aufstiegsfortbildung sowie präventive Weiterbildungsmaßnahmen seit 1997 nicht mehr gefördert werden.

13. Mit welchen Methoden und Ansätzen können eine belastbare Erfolgskontrolle der Maßnahmen erreicht und verbessert werden?

Als Erfolgskriterium darf nicht allein der ökonomische Erfolg, die betriebswirtschaftliche Effizienz maßgeblich sein. Leider wird Weiterbildung zunehmend nur noch unter dem Gesichtspunkt von wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Funktionszusammenhängen betrachtet. Die Finanzierung von Maßnahmen beschränkt sich fast nur noch auf den Bereich der beruflichen Weiterbildung. Allgemeine, kulturelle und politische Weiterbildung verschwinden zusehends aus dem Blickfeld. Weiterbildungsmaßnahmen haben aber oftmals langfristige Auswirkungen auf die Zielpersonen, da die Bereitschaft für weitere Qualifizierung steigt und somit die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden (Bildungsakkumulation - Bildung führt zu weiterer Bildung). Dieses wird auch durch die jeweiligen Ergebnisse des Berichtssystems Weiterbildung des BMBF bestätigt.

Ein Erfolg von Maßnahmen ist von vielen Kriterien abhängig:

- Qualität der Maßnahmen
- Zielgruppenorientierung nach Bedarf und vorhandenen Kompetenzen
- Kontrolle und Zwischenevaluation durch den Finanzgeber während der laufenden Maßnahmen
- Sicherstellung von gut qualifiziertem und nach Profession bezahltem Personal
- Leistungs- und qualitätsgerechte Finanzierung von Maßnahmen durch die BA (siehe momentane Negativwirkungen auf die Bildungsträger durch die neue Einkaufs- und Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit auf der Grundlage wettbewerblicher Vergaberegeln des GWB und der VOL/A)

14. Inwieweit wird eine kontinuierliche Qualitätssicherung der Weiterbildungsangebote gewährleistet gerade im Hinblick auf die Erreichbarkeit der identifizierten Zielgruppen und auf wirtschaftliche sowie bildungs- und sozialpolitische Erfordernisse? Welchen Verbesserungsbedarf gibt es aus Ihrer Sicht bezüglich der Qualitätssicherung?

Zur Qualitätssicherung von Weiterbildungsangeboten tragen maßgeblich die Professionalität der Lehrkräfte sowie die zugrunde liegenden Rahmenbedingungen bei. Anforderungen nach Qualitätssicherungsmanagementsystemen, wie z.B. EFQM oder LQW, stellen nur Mindestanforderungen dar. Wichtiger sind eher die Arbeitsbedingungen sowie die Finanzierung der Lehrkräfte in der Weiterbildung, um qualitativ gute Arbeit zu gewährleisten.

15. Welchen Beitrag könnte ein aktives, das lebenslange Lernen unterstützende Bildungsmarketing leisten und wie müsste es Ihres Erachtens ausgestattet werden?

Es muss ein umfassendes Beratungsangebot geschaffen werden, welches alle Bildungsphasen begleitet und unterstützt. Dazu bedarf es verbindlicher Vereinbarungen über den Ausbau von Beratungsstellen und Qualitätsstandards für Ausbildung, Zugang und Methoden, sowie entsprechende gesetzliche Verankerung sowie Rahmenstandards.

16. Wie ist insbesondere die Gruppe derjenigen durch Weiterbildung zu erreichen, die ohne Schulabschluss bzw. Berufsausbildung sind (2. Chance)? Welche Erfahrungen anderer europäischer Länder mit gezielten Programmen zur 2. Chance sind hier zu berücksichtigen?

Besonders für die Zielgruppen der Menschen ohne Schulabschluss und ohne berufliche Ausbildung müssen zusätzlich Weiterbildungsangebote flächendeckend zur Verfügung gestellt werden (z.B. Nachholen von Schulabschlüssen an Volkshochschulen). Im Vergleich zu Deutschland ist in Schweden das Nachholen von Schulabschlüssen sowie die berufliche und die allgemeine Weiterbildung im Rahmen der kommunalen Erwachsenenbildung im Sinne des Lebenslangen Lernens miteinander verzahnt. Kommunen sind verpflichtet, jedem Lernenden die Möglich-

keit einzuräumen, einen Pflichtschulabschluss oder einen Gymnasialabschluss nachholen zu können. Des weiteren halten sie Weiterbildungsangebote bereit, die berufsbegleitend stattfinden und die der Vertiefung berufsspezifischer Kenntnisse sowie den Erwerb einer weiteren Berufsausbildung dienen (vgl. Expertenkommission „Finanzierung Lebenslanges Lernen“, S. 195).

II. Spezielle Konzepte der Weiterbildungsfinanzierung

a.) Weiterbildungsfinanzierung allgemein

17. In welchem Verhältnis sehen Sie, auch perspektivisch, die Verantwortung in der Weiterbildungsfinanzierung von Privatpersonen, der öffentlichen Hand und der Wirtschaft?

Auf Grund der Heterogenität des Weiterbildungsbereiches (allgemeine Weiterbildung, berufliche Weiterbildung, die teils betrieblich, teils außerbetrieblich und durch die BA gesteuert erfolgt) kann es die eine Weiterbildungsfinanzierung nicht geben. Vielmehr bedarf es gemäß den Ergebnissen der Timmermann-Kommission eines Sets von Instrumenten. Für betriebliche Weiterbildung sowie ihrer Finanzierung sind grundsätzlich die Unternehmen zuständig. Sie sollten auch die notwendigen Voraussetzungen schaffen, damit allen Beschäftigten die Möglichkeiten gegeben werden, sich an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen zu beteiligen. Um alle Arbeitgeber an der Finanzierung der Weiterbildung zu beteiligen, haben sich Branchenfonds in europäischen Nachbarländern bewährt. Die Weiterbildung Arbeitsloser oder für von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen (als präventive Maßnahme) wird von der BA gesteuert und finanziert, allgemeine Weiterbildung fällt m.E. in den Zuständigkeitsbereich der Länder und wird zum Teil staatlich, zum Teil durch Gebühren finanziert. Der steigende Anteil privater Finanzierung, z.B. steigen die Gebühren der Volkshochschulen wegen der Streichungen von Zuschüssen für die Weiterbildung in den Landeshaushalten, reduziert die Teilnahme an Weiterbildung, weil sich dann die Millionen an der Armutsgrenze lebenden Menschen Weiterbildung nicht leisten können. Wir fordern ein Finanzierungssystem für die Weiterbildung, das insbesondere der Benachteiligung von bildungsfernen und sozial schwächeren Gruppen entgegenwirkt und sie tendenziell ausgleicht. Zur Sicherung von Kontinuität und Qualität der Weiterbildungsangebote ist eine die personelle und sächliche Grundausrüstung abdeckende institutionelle (Angebots-) Förderung abzusichern, die auch zu mehr Professionalität und Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen führt. Eine überwiegend nachfrageorientierte Finanzierung (z.B. Bildungsgutscheine) wird abgelehnt. Teilnahmegebühren, deren Höhe sozial gestaffelt und gesetzlich begrenzt sein müssen, als flexibles und nachfrageorientiertes Finanzierungssystem ergänzen die Angebotsfinanzierung. Für das Nachholen von schulischen und beruflichen Abschlüssen („Zweite Chance“) wird auf Gebühren verzichtet. Die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten ist in der Regel von den Unternehmen zu zahlen. Aus unserer Sicht muss der Trend, die Kosten für die Weiterbildung immer mehr als Privatangelegenheit zu verstehen, gestoppt bzw. zu Lasten der Gesamtgesellschaft gedreht werden.

18. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die gegenwärtige Struktur der staatlichen Förderung von Fort- und Weiterbildung (SGB, AFBG, EstG, Bafög usw.) sowie insgesamt das Verhältnis von Zuschüssen und Darlehen?

Die gegenwärtige Struktur der staatlichen Förderung von Fort- und Weiterbildung steht einer Ausweitung der Weiterbildung entgegen. Sie ist extrem unübersichtlich und nicht geeignet, Bildungsbarrieren zu überwinden. Festzustellen ist, dass momentan kein konsistentes System einer Weiterbildungsfinanzierung existiert. Folgt man den Vorschlägen der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslanges Lernens“, so sollten Maßnahmekosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen mit niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen durch Zuschüsse und

Darlehen und das bereits bestehende BFBG in einem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz zusammengefasst und zu einer konsistenten und allgemein verständlichen Erwachsenenförderung ausgebaut werden. Der Bund muss hierbei die Kompetenz beanspruchen, die Rahmenbedingungen für Lebenslanges Lernen gesetzlich zu regeln. Dies sollte zusammen mit der individuellen Bildungsförderung in einem Gesetz geregelt werden.

19. Welche materiellen Unterstützungs- und Förderkonzepte wären Ihrer Meinung nach sinnvoll, um Initiativen und Programmen zur 2. Chance (Nachholen des Schulabschlusses, Nachholen der beruflichen Qualifizierung) zum Erfolg zu verhelfen?

Initiativen und Programme zum Nachholen von schulischen und Berufsschulabschlüssen nach SGB III im Sinne einer zweiten Chance greifen dann, wenn sie kostenfrei sind und den Beteiligten ein Bafög als Zuschuss für den Lebensunterhalt gewährt wird. Besonders empfehlenswert sind Maßnahmen, die Beschäftigung mit dem Nachholen von Schulabschlüssen und berufliche Qualifizierung verbinden.

b.) Erwachsenenbildungsförderungsgesetz

20. Wie bewerten Sie allgemein den möglichen Beitrag eines Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes zur Erreichung und Finanzierung der Ziele der Fort- und Weiterbildung bzw. des lebenslangen Lernens?

Ein Konzept lebenslangen Lernens, indem jede und jeder eine zweite Chance bekommt und Weiterbildung auch unabhängig von unmittelbar beruflichen Bedarf ermöglicht wird, muss über eine Ausbildungsförderung der lernenden Erwachsenen unterstützt werden. Gesetzliche Grundlage dazu sollte entsprechend der Empfehlung der Kommission „Finanzierung Lebenslanges Lernen“ ein umfassendes Bildungsförderungsgesetz und als erster Schritt ein Erwachsenenbildungsförderungsgesetz sein. Grundsätzlich werden Voraussetzung für verlässliche nachhaltige Strukturen in der Weiterbildung und für entsprechende Berücksichtigung bei der Verteilung öffentlicher Gelder gebraucht. Gleiche Bildungschancen unabhängig vom Wohnort erfordern bundesweit ein kontinuierliches flächendeckendes Weiterbildungsangebot, das aus Steuergeldern verbindlich finanziert wird und nicht nur nachfrage-, sondern auch angebotsorientiert gestaltet werden muss. (Hier sei auf die gemeinsame Weiterbildungsinitiative von GEW, ver.di und IGM verwiesen, durch die 2002 Vorschläge für Bundesregelungen veröffentlicht und an die damalige Bundesregierung herangetragen wurden. Diese werden zur Zeit überarbeitet.)

21. Wie bewerten Sie hierbei insbesondere den möglichen Beitrag einer Ausweitung gesetzlicher Weiterbildungsansprüche sowie die Schaffung weiterer erfolgsnotwendiger Rahmenbedingungen?

Eine allgemeine gesetzliche Regelung der Weiterbildungsansprüche ist eine Grundlage sowohl für die Teilnehmer wie auch für die Anbieter von Weiterbildung. Vermutlich würde dadurch die Akzeptanz von Freistellungen für Weiterbildungsmaßnahmen auch bei den Arbeitgebern gesteigert. So war bisher die auf Grund von länderspezifischen Bildungsurlaubsgesetzen mögliche Teilnahme an Weiterbildung auf sehr wenige beschränkt (unter 2 % der Beschäftigten). Das verweist auch auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen: Freistellung mit dem Arbeitgeber verbindlich regeln und damit Konflikte begrenzen, attraktives Angebot, geringe oder keine Kostenbelastung. Zukünftig müssen gesetzliche Grundlagen für das tarifliche Instrument betrieblicher Lernzeitkonten geschaffen werden, bei dem es um die Verknüpfung von betrieblicher Arbeits- und Weiterbildungszeit geht. „Durch die Einrichtung von Lernzeitkonten sollen Zeitkontingente für die Weiterbildung geschaffen, reserviert oder garantiert werden, die sich bedarfsgerecht während des gesamten Erwerbslebens nutzen lassen.“ (Expertenkommission „Finanzierung Lebenslanges Lernen“, S. 54)

c.) **Bildungssparen, Bildungsprämien, Bildungskredite**

22. Wie bewerten Sie allgemein den möglichen Beitrag neuer Instrumente wie des Bildungssparens, der Bildungsprämie oder von Bildungskrediten zur Erreichung und Finanzierung der Ziele der Fort- und Weiterbildung bzw. des lebenslangen Lernens? Welche Bevölkerungsgruppen werden besonders durch die drei oben genannten Instrumente angesprochen?
23. Wie bewerten Sie die unterschiedlichen in der Diskussion befindlichen Modelle eines „Bildungssparens“ hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile sowie finanzieller Folgen für die Beschäftigten, die Wirtschaft und die öffentliche Hand?
24. Mit welchen Effekten und Konsequenzen ist bei der Einführung eines Bildungssparens für die Weiterbildung zu rechnen?
25. Welche Maßnahmen halten Sie für notwendig und sinnvoll, um eine hinreichende Akzeptanz des Bildungssparens in Abwägung mit anderen Vorsorgemaßnahmen wie z.B. Bausparen und Altersvorsorge zu gewährleisten?
26. Wie beurteilen Sie hierbei die Möglichkeit, Bildungssparen zu einem abgestimmten Finanzierungssystem für die Fort- und Weiterbildung und das Lebenslange Lernen auszugestalten und fortzuentwickeln?

Bildungssparen stellt nur eines der Instrumente, zudem ein in seiner Wirkung sehr begrenztes, für die möglichen Veränderungen im Weiterbildungsbereich dar, bezogen auf persönliche berufliche Weiterbildung. Dieses Instrument steht symptomatisch für die Verlagerung auf die individuelle Eigenverantwortung. Bildungskonten können daher nicht die bestehenden Förderinstrumente AFBG oder die Weiterbildung von Arbeitslosen ersetzen und auf keinen Fall sind sie geeignet, die Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung neu zu regeln. Nach Aussagen der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslanges Lernen“ ist Bildungssparen nur im Gesamtpaket mit den anderen Vorschlägen sinnvoll und sollte somit nicht isoliert betrachtet werden.

So einfach, wie sich das Bildungssparen theoretisch anhört, so kompliziert wird es, wenn es um die konkrete Ausgestaltung geht und führt zu kaum lösba- ren Problemen. Beispielsweise ergeben sich Schwierigkeiten bei der Frage, wie mit Guthaben auf individuellen Bildungskonten bei deren Auflösung verfahren werden soll. Können die Guthaben beispielsweise bei Renteneintritt auf andere Vermögensformen übertragen werden, so ist nicht auszuschließen, dass Bil- dungskonten als Rentensparmodelle benutzt werden. Die Alternative, dass Kon- tenguthaben bei Auflösung verfallen oder an den Staat abgeführt werden müs- sen, könnte den Anreiz zur Einrichtung eines solchen Kontos erheblich schmä- lern. Ebenso schwierig gestaltet sich die Festlegung des Zeitraums , ab dem für Bildungszwecke auf individuellen Bildungskonten Vermögen angespart werden kann. Ist deren Einrichtung erst nach Abschluss eines ersten berufsqualifi- zierenden Abschlusses möglich, so sind in vielen Fällen erst zu einem späte- ren Zeitpunkt ausreichend Ressourcen auf den Konten vorhanden, um an einer Qualifizierungsmaßnahme teilzunehmen. Die Einführung von Bildungskonten muss daher skeptisch gesehen werden.

Auch folgende Bedenken sprechen gegen die Einführung von Bildungssparen: Bei individuellen Bildungskonten greift der generelle Einwand gegen eine nachfra- georientierte Finanzierung von Bildung. Die Nachfragesteuerung führt erstens zu einer Risikoverlagerung von der öffentlichen Hand zu den Trägern von Wei- terbildungseinrichtungen. Die Effekte sind: Die Existenz einer Einrichtung kann durch zum Teil zufällige Nachfrageschwankungen gefährdet werden. Eine langfristig verlässliche Planung ist kaum noch möglich. Daher werden die Trä- ger bestrebt sein, den Fixkostenanteil zu senken. Statt fest angestelltes Personal werden mehr und mehr Honorar-Lehrkräfte beschäftigt. Es kann zu ei- ner noch stärkeren Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse im Weiter- bildungsbereich kommen, mit vermutlichen negativen Auswirkungen auf die Qua- lität. Zweitens kann der Effekt einer subjektfinanzierte Steuerung sein, dass die „falschen“ Qualifikationen erworben werden. Der Mechanismus ist folgen- der: Voraussetzung für funktionierende Quasimärkte, die durch eine Nachfrage-

steuerung induziert werden, ist, dass die Individuen rational, risikoneutral und vollständig informiert sind. Dies kann jedoch nicht vorausgesetzt werden. So kann die Abneigung gegen übermäßige Risiken dazu führen, dass die Weiterbildungsteilnehmer überwiegend das kurzfristig verwertbare Wissen abfragen und weniger die allgemeinen Qualifikationen, deren Verwertungschancen nur schlecht abzuschätzen sind.

Fazit: Jede Finanzierungsform für lebenslanges Lernen, die im Wesentlichen als Subjektfinanzierung ausgestattet ist, führt dazu, dass Marktunvollkommenheiten durchschlagen. Weiterhin ist davon auszugehen, dass Bildungssparkonten von einkommensschwachen Haushalten kaum genutzt werden, da diese häufig - wenn nicht zwangsläufig - eine Präferenz für unmittelbare Konsumausgaben haben. Die Folge wäre, dass durch ein öffentlich gefördertes Bildungssparen gerade die Gruppen nicht erreicht werden, die an Lebenslangem Lernen nur in geringem Umfang partizipieren. Statt dessen würden die Bevölkerungsgruppen profitieren, die bereits zum jetzigen Zeitpunkt motiviert und in der Lage sind, in Bildung zu investieren. Es käme demnach vor allem zu Mitnahmeeffekten. Eine Bildungsprämie, wie jetzt vorgeschlagen, sind mit vielen Problemen behaftet. Je nach Bereich sind berufliche Weiterbildungen unterschiedlich kostspielig. Wenn sie durch einheitliche Prämien gefördert werden, müssen die einzelnen Teilnehmer unterschiedlich aus eigener Tasche dazu bezahlen. Das führt zu sozialen Ungerechtigkeiten.

Bildungskredite, wie z.B. für die Meisterausbildung, können hilfreich sein, Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen, laufen jedoch darauf hinaus, dass Weiterbildung individuell bezahlt wird und schließen somit einkommensschwache Gruppen der Bevölkerung aus.

d.) Steuerliche Absetzbarkeit von Weiterbildung

27. Wie bewerten Sie allgemein die mögliche Rolle weiterer steuerlicher Maßnahmen zur Erreichung und Finanzierung der Ziele der Fort- und Weiterbildung bzw. des lebenslangen Lernens?

28. Welche spezifischen Vor- und Nachteile hätten steuerliche Maßnahmen im Vergleich zu den anderen angesprochenen Finanzierungsinstrumenten?

Steuerliche Maßnahmen zu Erreichung und Finanzierung der Ziele von Fort- und Weiterbildung haben den Nachteil, dass nur Bevölkerungsschichten mit hohem und mittlerem Einkommen an Weiterbildung partizipieren können. Soziale Randgruppen, wie z.B. Langzeitarbeitslose, ältere ArbeitnehmerInnen, Analphabeten, Menschen mit ungenügenden Bildungsvoraussetzungen und MigrantInnen bleiben überwiegend von diesen zu schaffenden Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschlossen. Daraus schlussfolgernd ist aus unserer Sicht festzustellen, dass es sich bei der steuerlichen Absetzbarkeit von Weiterbildungsmaßnahmen nur um ein Instrument möglicher Reformen im Weiterbildungsbereich handeln kann. Sofern sie nur Menschen mit hohem Einkommen zugute kommt, stehen wir diesen Maßnahmen sehr kritisch gegenüber, da sie gegen Chancengleichheit gerichtet sind. In Zeiten einer Steigerung bei Niedriglohnjobs und prekären Arbeitsverhältnissen wird dadurch eine große Zahl an potentiellen Weiterbildungsbedürftigen ausgegrenzt.

e.) Tarifvertragliche und betriebliche Vereinbarungen und Unterstützung durch gesetzgeberische Maßnahmen

29. Wie bewerten Sie allgemein den möglichen Beitrag tarifvertraglicher oder betrieblicher Vereinbarungen zur Erreichung und Finanzierung der Ziele der Fort- und Weiterbildung bzw. des lebenslangen Lernens? Welche begleitenden gesetzgeberischen Maßnahmen sind dazu sinnvoll oder gar notwendig?

30. Wie bewerten Sie hierbei insbesondere bestehende oder vorgeschlagene tarifvertragliche Regelungen und Lösungskonzepte mit

Bezug zur Fort- und Weiterbildung (Langzeitkonten, Weiterbildungsfonds, Lernzeitkonten usw.)?

31. **Wie können und sollen Langzeitkonten abgesichert werden, um einen Verfall von Weiterbildungsansprüchen zu verhindern (bei Insolvenz, Kündigung, Arbeitgeberwechsel usw.)?**
32. **Welche weiteren, hier nicht explizit aufgeführten Instrumente oder Maßnahmen halten Sie für sinnvoll, um die Ziele der Fort- und Weiterbildung besser erreichen zu können und/oder die entsprechend notwendige Finanzierung zu gewährleisten (z.B. Job Rotation)?**

Diese Instrumente sind höchst notwendig. In der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretung hat Weiterbildung zunehmend an Priorität gewonnen und hat zu vielfältigen Vereinbarungen in Unternehmen und verschiedenen Tarifbereichen geführt. Eine gesetzgeberische Absicherung von Weiterbildungsansprüchen (Lernzeitkonten, etc) ist geboten. Dafür setzt sich auch die gemeinsame Weiterbildungsinitiative von GEW, ver.di und IGM ein. Im Rahmen eines Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes für die berufliche Weiterbildung wäre auch die Absicherung von tarifvertraglich vereinbarten , bzw. aus Betriebsvereinbarungen hervorgehenden Ansprüchen zu berücksichtigen.