



## Stellungnahme

des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e.V. (DVV)

zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung am 29. Januar 2007 in Berlin

### **„Lebenslanges Lernen – Bedarf und Finanzierung“**

#### **I. Grundsätze der Weiterbildungsförderung und -finanzierung**

##### **a) Weiterbildungsbedarf (Fragen 1, 2, 3, 4)**

Im Kontext des Lebenslangen Lernens gewinnt die allgemeine und berufliche Weiterbildung an Bedeutung. Ob es um die Sicherung des (Fach-) Arbeitskräftepotentials und der Beschäftigungsfähigkeit im Zuge des demografischen Wandels, um die Demokratie- und Partizipationsfähigkeit des Einzelnen, um die Integration von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund, um die Wertorientierung in unserer Gesellschaft oder die Vorsorge in Sachen Gesundheit, Alter und Rente geht – die Meisterung dieser Herausforderungen ist abhängig vom Bildungsniveau, vom Wissensstand und der Urteils- und Handlungsfähigkeit der Bevölkerung. Gerade in Deutschland stellt eine gut ausgebildete, aufgeklärte und produktive Bevölkerung das entscheidende Potential für Wirtschaftswachstum und gesellschaftliche Teilhabe dar.

Weiterbildung deckt nach abgeschlossener Erstausbildung die längste Phase des Lebenslangen Lernens ab und richtet sich entsprechend an den größten Teil der Bevölkerung. Ihr kommt – wie die Expertenkommission zur Finanzierung Lebenslangen Lernens aufgezeigt hat – eine wachsende und eigenständige Bedeutung zu, wenn es darum geht, Chancen zur Teilhabe am beruflichen und gesellschaftlichen Leben in Zeiten eines permanenten Strukturwandels immer wieder aufs Neue zu eröffnen. Entsprechend der wachsenden Bedeutung und des steigenden Bedarfs ist der Staat gefordert, eine flächendeckende Grundversorgung mit Angeboten allgemeiner, politischer, kultureller und beruflicher Weiterbildung in öffentlicher Verantwortung zu gewährleisten und die Weiterbildung zu einer anerkannten und gleichberechtigten Vierten Säule des Bildungswesens auszubauen.

Im Rahmen des notwendigen Gesamtausbaus der Weiterbildung sehen wir in folgenden Bereichen einen besonders dringenden Weiterbildungsbedarf:

- Integration von Migranten/-innen und bildungsfernen Deutschen

Die Verbesserung der Teilhabe von Zugewanderten, aber auch von ausgegrenzten Menschen deutscher Herkunft an Politik, Gesellschaft, Sozialsystemen, Medien etc. ist – gerade vor dem Hintergrund demographischer Entwicklungen – eine der größten Herausforderungen des Bildungssystems und muss ins Zentrum aller bildungspolitischen Überlegungen rücken. Aufgrund der Dringlichkeit fordert der DVV die Auflage eines Programms „Zweite Chance“ (s. Seite 6).

#### - Berufliche Anpassungsfortbildung

In der beruflichen Weiterbildung geht es um einen radikalen Bewusstseinswandel, der Weiterbildungsmaßnahmen als unerlässliche und legitime Phasen des Berufslebens und selbstverständliche Aufgabe von Betrieben und Arbeitnehmer/-innen ernst nimmt.

Eine intelligente Kopplung von Ausbildung, Studium, Familienphase und Weiterbildung ist nötig. Phasen von Arbeitslosigkeit müssen für eine aktivierende Qualifizierung genutzt werden.

Im Fokus der Anpassungsqualifizierung müssen stärker die Problemgruppen Geringqualifizierte und Ungelernte sowie ältere Arbeitnehmer/-innen stehen. Das durch die Heraufsetzung des Rentenalters auf 67 gestiegene Potential älterer Erwerbspersonen, das auf 1,2 bis 3,0 Mio. Menschen geschätzt wird (Rürup 2006), kann nur durch regelmäßige Teilnahme an beruflicher Weiterbildung erfolgreich in das Berufsleben integriert bleiben. Im europäischen Vergleich nimmt Deutschland insbesondere hinsichtlich der Teilnahme älterer Arbeitnehmer/-innen an berufsbezogener Fort- und Weiterbildung einen hinteren Platz ein.

#### Allgemeine Weiterbildung

Nicht nur die beruflich verwertbare Bildung führt zu volkswirtschaftlichen Effekten. Auch in der allgemeinen und politischen Weiterbildung besteht in Deutschland zusätzlicher Bedarf, dessen Deckung über die wirtschaftliche Rendite hinaus soziale Zukunftsfähigkeit absichert. Das gilt zum Beispiel angesichts

zunehmender antidemokratischer Tendenzen in der Gesellschaft für die Politische Bildung, die Demokratie- und Partizipationsfähigkeit sichert,

zunehmender Orientierungsdefizite von Kindern und Jugendlichen für die Familienbildung, die Eltern in ihrer Erziehungs- und Wertebildungsverantwortung stärkt,

des Zusammenlebens vieler Kulturen in unserer Gesellschaft für die Interkulturelle Bildung,

explodierender Gesundheitskosten für die Gesundheitsbildung, die den eigenverantwortlichen Umgang mit Gesundheit und Prävention fördert,

rückläufiger Versorgungsansprüche gegenüber dem Staat (z.B. Renten) für die Ökonomische Bildung, die komplexe Zusammenhänge aufzeigt und zur eigenen Vorsorge motiviert,

#### Persönlichkeitsbildung

Um den veränderten Arbeitsbiographien Rechnung zu tragen, werden Instrumente wie Kompetenzprofile, die Modularisierung von Qualifizierungsangeboten sowie Beratungs- und Supportstrukturen immer wichtiger. Zudem ist innerhalb einer Patchworkbiographie ein solider Grundstock an Soft Skills und an Fähigkeiten des „Lernen Lernens“ notwendig. Letztere sind – wie bekannt – in den bildungsbenachteiligten Zielgruppen besonders schlecht ausgeprägt.

## **b) Weiterbildungsbeteiligung und Weiterbildungszielgruppen (Fragen 5, 6, 7, 8, 9)**

Sowohl seitens der politischen Entscheidungsträger auf EU-, Bundes-, Länder- und regionaler Ebene, als auch der gesellschaftlichen Gruppen wird in den letzten Jahren verstärkt die Notwendigkeit zum lebenslangen Lernen und hier besonders zur kontinuierlichen Weiterbildung betont.

Paradoxerweise sinkt aber gleichzeitig die Weiterbildungsteilnahme in Deutschland. Nahmen 1997 noch 48% der Erwachsenen mindestens einmal im Jahr an Weiterbildung teil, so waren es 2003 nur noch 41%. Der Rückgang trifft gleichermaßen die allgemeine (1997: 31%; 2003: 26%), die berufliche (1997: 30%; 2003: 26%) und die betriebliche Weiterbildung (Rückgang seit dem Jahr 2000). Die in der politischen Öffentlichkeit häufig formulierte These, dass die Menschen immer weniger organisiert und eher informell lernen, trifft nicht zu: auch beim informellen Lernen sinkt die Beteiligung.

Die Volkshochschulen konnten bis 2002 zunächst noch steigende Belegungszahlen verzeichnen. Prozessoptimierungen und Qualitätssicherung, ein verstärktes Engagement in der Teilnehmerberatung, der Ausbau von Modulsystemen im Sprachen- und IT-Bereich sowie der nachfrageorientierte Ausbau der präventiven Gesundheitsbildung haben sich hier sicherlich positiv niedergeschlagen. Die vier Jahrzehnte andauernde Steigerung der Beteiligung scheint nunmehr aber gestoppt: sie sank vom Höchstwert in 2002 auf einen um 5,8% niedrigeren Wert in 2005.

Vieles spricht dafür, dass die rückläufige Weiterbildungsbeteiligung in einem ursächlichen Zusammenhang zur Reduzierung der öffentlichen Förderung steht: Denn in europäischen Ländern, in denen der Staat mehr Ressourcen für das lebenslange Lernen zur Verfügung stellt (wie bspw. in Großbritannien oder in den skandinavischen Ländern), steigt die Weiterbildungsquote kontinuierlich an. Die Weiterbildungsbeteiligung liegt in Deutschland weit unter dem europäischen Durchschnitt.

Entsprechend dem Trend im gesamten Weiterbildungsbereich sind gute schulische Vorbildung und berufliche Qualifikation auch in den Volkshochschulen teilnahme-fördernde Voraussetzungen. Das bedeutet nicht, dass bildungsbenachteiligte Gruppen für die allgemeine Weiterbildung nicht zu motivieren und gewinnen wären. Im Rahmen zahlreicher Projekte z.B. in den Bereichen Alphabetisierung, Grundbildung und Nachholen von Schulabschlüssen, aber auch der politischen Bildung, wurden erfolgsversprechende und praxiswirksame konzeptionelle Strategien entwickelt, wie aufsuchende Bildungsberatung, integrative sozialpädagogische Arbeit, Verknüpfung von betrieblicher Praxis und allgemeiner Bildung. Gerade im Bereich der „zweiten Chance“ verfügen zahlreiche Volkshochschulen über ein ausgereiftes erwachsenenpädagogisches Instrumentarium. Da es sich hierbei aber um kostenintensivere Maßnahmen handelt, für die keine oder nur geringe Teilnehmerentgelte erhoben werden, ist diese Arbeit stark abhängig von öffentlicher Förderung. Die stetig wachsende, kurzfristige Projektfinanzierung führt in diesem Bereich zu erheblichen Friktionen.

Relativ stabil geblieben ist an den Volkshochschulen die Weiterbildungsbeteiligung nichtdeutscher Teilnehmer/-innen. Im Zuge der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes zeigt sich, dass bei einer gezielten staatlichen Förderung auch bildungsbenachteiligte Adressatenkreise wie Migranten/-innen erreicht werden können.

Während das Berichtssystem Weiterbildung feststellt, dass die über 50-jährigen deutlich seltener an Weiterbildung teilnehmen als jüngere Personen, lässt sich anhand einer Analyse der langfristigen Entwicklung der Altersgruppenbelegungen aufzeigen, dass an den Volkshochschulen die Gruppe älterer Erwerbspersonen auch im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist. Dabei kommen neue Konzepte alterngerechten Lernens zum Einsatz, die in den kommenden Jahren weiter ausgebaut werden müssen.

In den letzten Jahren übernehmen Volkshochschulen zunehmend auch Weiterbildungsaufgaben für Beschäftigte in Klein- und Mittelbetrieben. Eine nachhaltige Erhöhung der Weiterbildungsteilnahme ist aber nur über ein differenziertes Beratungs- und Förderinstrumentarium erreichbar (ggf. nach dem Vorbild des NRW-Bildungschecks).

Die Volkshochschulen erreichen zudem überproportional Frauen: Ihr Anteil an den Teilnehmenden beträgt mehr als 70%. Die veränderten gesetzlichen Bedingungen für die Elternzeit stellen nun auch neue Anforderungen an die Weiterbildung. Wurden früher in erster Linie für Frauen nach der Familienphase spezielle Lehrgänge zur Förderung der Rückkehr in das Berufsleben angeboten, geht es heute um die Konzeptionalisierung von „elternzeitbegleitenden“ Bildungsangeboten, um die Potentiale und Kompetenzen der Betroffenen aktuell und anschlussfähig zu halten.

### **c) Weiterbildungserreichbarkeit (Fragen 11, 12, 13, 14, 15, 16)**

Beratung, Information und Angebotstransparenz sind auf der Ebene der einzelnen Träger häufig zufriedenstellend organisiert. Aus Sicht des Bürgers aber, der Interesse an einem Überblick über die Angebote der verschiedenen Träger vor Ort hat, stellt sich der Weiterbildungsmarkt eher komplex und unübersichtlich dar. So zeigen die Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen, dass unerfahrene Menschen die Qualität und Passgenauigkeit der vielfältigen Angebote ohne Hilfestellung kaum beurteilen können.

Da von den Bürgerinnen und Bürgern eigenverantwortliche und realistische Entscheidungen über die Bildungskarriere erwartet werden, muss das Weiterbildungssystem auch eine öffentlich verantwortete, an den Bedarfen des regionalen Marktes orientierte und dem Entwicklungswohl des Einzelnen verpflichtete Beratungsinfrastruktur bereit halten. Wesentlich ist eine qualifizierte biografisch orientierte Herangehensweise unter Zuhilfenahme geeigneter Instrumente (Bildungspässe und Profiling). Es bietet sich an, eine solche Infrastruktur bei den in der Fläche präsenten Volkshochschulen anzusiedeln, die über die notwendige Beratungsexpertise verfügen. Die Unabhängigkeit der Beratung kann dadurch sicher gestellt werden, dass die kommunalen Träger ihre Einrichtungen zur Neutralität verpflichten und externe Evaluatoren die Einhaltung der Vorgaben regelmäßig überprüfen.

Die im Weiterbildungsbereich traditionell vorhandene Kontrolle der Input-Faktoren (Curricula, Kursleiterausbildung, Lehrmaterial etc.) wurde in den vergangenen Jahren systematisch ergänzt um eine Outputkontrolle. Immer mehr Kurse enden mit einem Abschlusstest, dessen Bestehen durch ein entsprechendes Zertifikat dokumentiert wird. Besonders augenfällig ist diese Entwicklung bei Sprachkursen (vgl. B1-Prüfung bei Beendigung des Zuwanderungskurses) und im Bereich der beruflichen Weiterbildung. Die Kurse werden im allgemeinen erfolgreich absolviert. Durchfallquoten steigen allerdings dort signifikant an, wo die Zahl der Kursstunden nicht ausreicht (Integrationskurse des BAMF) oder die individuelle Betreuung von Problemgruppen aufgrund fehlender Mittel eingeschränkt werden muss (z.B. sozialpädagogische Begleitung von Hauptschulabschlusskursen).

Zahlreiche Weiterbildungsträger – so auch die Volkshochschulen – haben in den vergangenen Jahren Qualitätsmanagementsysteme etabliert. Allerdings steht den Bemühungen der Träger eine sowohl zwischen Bund und Ländern, als auch zwischen den mittelvergebenden Ressorts unkoordinierte Träger- und Maßnahmezulassung gegenüber. Folge ist, dass Einrichtungen, die mit verschiedenen staatlichen Stellen zusammen arbeiten wollen, häufig zu kosten- und zeitintensiven Mehrfachzertifizierungen gezwungen sind. Konterkariert werden die Qualitätsbemühungen zudem durch eine Ausschreibungspraxis, die – wie im Falle der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit– die Anbieter zu einem ruinösen Preiswettbewerb zwingt.

Repräsentative Umfragen (z.B. der Volkshochschul-Landesverbände Bayern, NRW, Niedersachsen, Sachsen, Thüringen) belegen, dass die Zufriedenheit der Kursteilnehmer/-innen mit den Angeboten der Volkshochschulen ausgesprochen groß ist. Studien zeigen zudem, dass Weiterbildung das berufliche Fortkommen deutlich befördert. Allerdings reichen die Möglichkeiten der Träger nicht aus, um die Erfolgchancen, die sich für jeden Einzelnen mit Weiterbildung verbinden, auf gesamtgesellschaftlicher Ebene ausreichend zu kommunizieren. Eine vom Staat in Analogie zu anderen Themenbereichen (z.B. Riesterrente) geförderte Weiterbildungskampagne wäre eine dringend erforderliche Maßnahme, um Weiterbildungsinteresse und -beteiligung zu steigern. Die Kampagne müsste national konzipiert und koordiniert, aber lokal umgesetzt werden.

Ziel sollte es sein, insbesondere gering qualifizierte Jugendliche und junge Erwachsene darüber aufzuklären, dass eine einmalige Bildungsphase im Leben nicht mehr ausreicht, um den Anforderungen des Arbeitsmarktes gerecht zu werden. Eine Marketingkampagne kann allerdings nur dann wirksam sein, wenn hierfür die erforderlichen Mittel aufgebracht werden.

## **II. Spezielle Konzepte der Weiterbildungsfinanzierung**

### **d) Weiterbildungsfinanzierung allgemein (Frage 17)**

Die Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland ist durch zwei Fehlentwicklungen gekennzeichnet. Zum einen schränken Bund und Länder ihr Finanzierungsengagement seit Jahren ein, obwohl spätestens seit Vorlage des fundierten Schlussberichts der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens im Sommer 2004 belegt ist, dass Unterinvestitionen in der Weiterbildung gravierende Auswirkungen auf Staat, Wirtschaft und Individuen haben. Zum anderen setzt der Staat im Rahmen einer ordnungspolitischen Neujustierung der Finanzierungsinstrumente einseitig auf die Nachfragestimulierung und baut gleichzeitig die strukturfördernde und -erhaltende Angebotsförderung ab. Unmittelbare Folge dieser ambitionslosen Weiterbildungspolitik sind die Gefährdung der Versorgungssicherheit für alle Bevölkerungsgruppen sowie die Zerstörung bewährter Strukturen.

Seit 2002 liegen die öffentliche Ausgaben für Weiterbildung in Deutschland unter dem Niveau des Jahres 1995! Die Bundesagentur für Arbeit reduzierte im Rahmen ihrer neuen Geschäftspolitik die Ausgaben (Lehrgangskosten und Unterhaltsgeld) für die Förderung beruflicher Weiterbildung um mehr als die Hälfte (1996: 8 Milliarden Euro; 2004: 3,6 Milliarden Euro).

Parallel dazu sanken auch die besonders strukturnotwendigen Zuschüsse der Länder. Während den Volkshochschulen seitens der Länder im Jahr 1995 noch 156 Mio. Euro zur Verfügung gestellt wurden, waren es in 2005 lediglich noch 132 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2003 konnten die rückläufigen Landeszuschüsse noch durch die kommunalen Träger kompensiert werden. Seitdem stagniert auch das Engagement der Kommunen. Infolgedessen stiegen die durchschnittlichen Kursentgelte an Volkshochschulen für eine Unterrichtsstunde zwischen 1995 und 2005 um 48% (2005: 2,12 Euro pro Stunde; 1995: 1,43 Euro pro Stunde).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass immer mehr Interessenten von für ihr berufliches und persönliches Fortkommen wichtiger Weiterbildung ausgeschlossen werden, weil sie die Kursentgelte nicht aufbringen können. Opfer der Entwicklung sind genau jene bildungsbenachteiligten Bevölkerungsgruppen, die einer besonderen Unterstützung bedürftig sind wie Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitnehmer/-innen, gering Qualifizierte, Migranten/-innen, Schulabbrecher/-innen und Analphabeten/-innen).

Die Wirksamkeit der staatlichen Förderung wird gleichzeitig durch eine nicht ausbalancierte Steuerung von Angebot und Nachfrage belastet. Über Bildungsgutscheine der Bundesagentur für Arbeit und des BAMF ermöglichte Kursteilnahmen werden von der Nachfrageseite häufig nicht realisiert (BAMF: ausgegebene Berechtigungen 2005: 215.651; Kursbeginne: 115.158), während auf Trägerseite die Mittel für Kurse fehlen, die im unmittelbaren öffentlichen Interesse liegen. So schätzt der DVV, dass auf den Wartelisten der Volkshochschulen derzeit 10.000 junge Menschen stehen, die einen Schulabschluss nachholen wollen. Angesichts fehlender Landesmittel können diese Lehrgänge jedoch nicht angeboten werden.

Der DVV hält es für unabdingbar, dass nach den Investitionen in Kinderbetreuung, Schulen und Hochschulen nun auch ein **Investitionsprogramm für die Weiterbildung** aufgelegt wird, das vier Elemente enthalten muss:

- Infrastrukturprogramm zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit mit Angeboten der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung
- Programm zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des lebenslangen Lernens (Bildungsberatung, Bildungsprofiling, Qualitätssicherung etc.)
- Programm zur Förderung der Weiterbildungsmotivation (Weiterbildungskampagne, siehe Seiten 4 und 5)
- Sofortprogramm „Zweite Chance“ zum Abbau von Bildungsbenachteiligungen.

Den Finanzbedarf des gesamten Programms beziffern wir auf rund 3 Mrd. € in fünf Jahren, wobei allein rund 2,0 Mrd. € für das Programm zum Abbau von Bildungsbenachteiligungen benötigt werden.

Gleichzeitig ist auch die Wirtschaft zu verstärkten Investitionen in die Weiterbildung der Beschäftigten aufgefordert, da sie erheblich von den Qualifikationen der Beschäftigten profitiert.

#### **e) Programm „Zweite Chance“ (Frage 19)**

Die fehlende Chancengerechtigkeit ist die belastendste und beschämendste Fehlentwicklung im deutschen Bildungssystem. Gemäß Datenreport 2006 des Statistischen Bundesamtes verfügten im März 2004 1,85 Millionen Menschen über keinen Schulabschluss, wobei Jahr für Jahr rd. 85.000 Jugendliche dazukommen. Bis zu 15% der 20 bis 29-jährigen haben keine Berufsausbildung abgeschlossen.

Gleichzeitig ist funktionaler Analphabetismus in der geschätzten Größenordnung von vier Millionen Menschen (Bundesverband Alphabetisierung) ein grassierendes Problem, das durch erfolglose Alphabetisierung während der Schulzeit (knapp 40% der funktionalen Analphabeten verfügen nach Schätzungen über einen Schulabschluss) oder durch Verlernen der Schriftkompetenz nach der Schulzeit entsteht.

Was die Chancen der gering Qualifizierten auf dem Arbeitsmarkt anbelangt, so nimmt Deutschland mit großem Abstand den letzten Platz im europäischen Vergleich ein. Aktuelle bildungspolitische Initiativen der Bundesregierung zugunsten von Analphabeten und Schulabbrechern, deren Zahl jeweils über einen Zeitraum von fünf Jahren halbiert werden soll, kommen zur richtigen Zeit. Will man nicht Schulabbrechergenerationen der letzten Jahren dauerhaft abschreiben, so bedarf es allerdings dringend ergänzender Maßnahmen zum Ausbau eines Programms „Zweite Chance“ in der Weiterbildung. Über Forschungs- und Entwicklungsprojekte hinaus müssen hierfür nun die finanziellen und politischen Voraussetzungen für eine Umsetzung in der Weiterbildungspraxis geschaffen werden.

In der Gruppe der Schulabbrecher/innen gehen wir nach den Erfahrungen der Volkshochschulen davon aus, dass das Interesse an nachholenden Schulabschlüssen weitgehend auf die Altersgruppe der 15 bis 30-jährigen konzentriert ist, die sich nach den fortgeschriebenen Zahlen des Mikrozensus 2004 auf rund 500.000 Personen belaufen dürfte. Holt davon die Hälfte (250.000) einen Hauptschulabschlusskurs nach, so ergibt sich bei einem im Bundesdurchschnitt geschätzten Kostenansatz von rund 4.000 € pro Teilnehmer ein Budgetbedarf von 1,0 Mrd. Euro für die Kurse. Nicht berücksichtigt sind dabei die Kosten für den Lebensunterhalt.

Während für Kurse zum Nachholen von Schulabschlüssen ein deutlicher Nachfrageüberhang (s. Seite 6 oben) besteht, gestaltet sich die Teilnehmergewinnung für Alphabetisierungskurse aufgrund ausgeprägter Anonymitätswünsche und des notwendigen Verzichts auf schriftbasierte Werbung ungleich schwieriger. Hier greift vornehmlich „Mund-zu-Mund-Propaganda“. Vor diesem Hintergrund ist die Zielvorgabe einer Halbierung kaum zu erreichen. Es wäre bereits ein großer Erfolg, wenn es gelänge, in Analogie zu den Schulabschlusskursen in den kommenden fünf Jahren ebenfalls 250.000 Menschen zu alphabetisieren. Die hierfür aufzubringenden Kosten sind angesichts unterschiedlicher Kursprofile (zwischen 240 und 1800 Stunden) schwer zu beziffern; sie werden von uns ebenfalls auf 1,0 Mrd. Euro geschätzt.

#### **f) Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und Weiterbildungsansprüche (Fragen 18, 20 und 21)**

In einer Wissensgesellschaft mit den demografischen Perspektiven Deutschlands dürfen Interesse an und Bereitschaft zur Weiterbildung in keiner Bevölkerungsgruppe an finanziellen Barrieren scheitern. Dabei kann sich die Finanzierungsphilosophie – wie von der Expertenkommission vorgeschlagen – zum einen an den Prinzipien Leistungsfähigkeit und Nutzen orientieren, zum anderen muss aber auch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Instrumenten der Nachfragestimulierung und der Sicherstellung einer ausgewogenen Angebotsstruktur gewährleistet sein. Denn lebenslanges Lernen für Alle lässt sich nur über ein wohnortnahes flächendeckendes Angebotssystem realisieren, das Bildungsbedürfnisse weckt (Volkshochschulprogramme!) und die Bevölkerung zuverlässig mit allen wichtigen Bildungsprodukten versorgt.

Ein besonderes Ziel sollte darin liegen, dass jedem Erwachsenen – unabhängig von seinem Einkommen – das Nachholen von Schul-, Hochschul- und Berufsbildungsabschlüssen ermöglicht wird.

Da Schulabbrecher/innen das staatliche Bildungssystem weniger in Anspruch genommen und dadurch geringere Kosten als bspw. erfolgreiche Hochschulabsolventen/innen verursacht haben, entspricht es dem Gerechtigkeitsgrundsatz, wenn die Maßnahmenkosten von nachholenden Bildungsgängen bis zum Abschluss der Sekundarstufe II grundsätzlich von staatlicher Seite getragen werden und die Lernenden bzw. deren Familien bei der Finanzierung des Lebensunterhalts im Bedarfsfalle unterstützt werden.

Die Erfahrungen bei der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes zeigen, dass rechtliche Ansprüche auf Weiterbildungsmaßnahmen mit einer deutlichen Zunahme von Angebot und Nachfrage einhergehen. Vor diesem Hintergrund wären Ländergesetze, die einen Anspruch auf eine Maßnahmenfinanzierung für das Nachholen von Bildungs- und Berufsabschlüssen begründen, ein wichtiges Signal an die betroffenen Zielgruppen.

Seitens des Bundes muss zugleich das BaföG auf die Bedürfnisse der Weiterbildung zugeschnitten und dahingehend ausgeweitet werden, dass alle erwachsenen Lerner erreicht werden. Denn längere und intensivere Lernphasen für Personen mit geringerem Einkommen und geringem Vermögen sind ohne gesicherte Deckung des Lebensunterhalts nicht möglich. Die bestehenden Regelungen greifen nur für junge Erwachsene, sind für wichtige Zielgruppen (z.B. Kinder von Migrant/-innen) lückenhaft und behindern durch unsinnige Verfahrensaufgaben mitunter auch die Arbeit der Bildungsträger. So werden Lehrgänge zum Nachholen von Schulabschlüssen von Bezirksregierungen als nicht BaföG-fähig beschieden, wenn nur ein/e Teilnehmer/in die BaföG-Voraussetzungen nicht erfüllt.

Im Interesse von Transparenz, Verständlichkeit und Zielgenauigkeit ist es sinnvoll, die verschiedenen Finanzierungsinstrumente, die erwachsenen Lernern seitens des Bundes zur Verfügung stehen, gesetzlich zu systematisieren und in einem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz zusammenzufassen.

#### **g) Bildungssparen, Bildungsprämien, Bildungskredite (Fragen 22 bis 26)**

Derzeit fokussiert die Bundesregierung ihre Überlegungen zur Weiterbildungsfinanzierung auf das Bildungssparen, für das seit 10.01.2006 ein dreiteiliger Modellvorschlag (Weiterbildungsprämie, Erweiterung des Vermögensbildungsgesetzes um die Möglichkeit des Weiterbildungssparens mit frühzeitigen Geldentnahmemöglichkeiten, Weiterbildungsdarlehen) auf der Grundlage zweier Expertengutachten (Rürup, Dohmen) vorliegt.

Mit dem differenzierten und nachvollziehbaren Konzept wird eine Bewusstseinsveränderung über den Wert von Weiterbildung transportiert, die von Relevanz und nicht zu unterschätzendem symbolischen Wert ist. Durch die Eröffnung einer Weiterbildungsoption für die im Rahmen des Vermögensbildungsgesetzes angesparten Beträge werden Investitionen in das Humankapital zunächst mit der Vermögensvorsorge auf eine Stufe gestellt. Durch die Kopplung mit der Weiterbildungsprämie gelangen sie sogar in eine Vorrangstellung gegenüber konsumptiven Ausgaben.

Die größte Schwäche des Konzeptes liegt jedoch in der bildungspolitisch nicht zu begründenden Beschränkung der förderfähigen Maßnahmen auf die berufliche Weiterbildung. Ganz abgesehen von den allseits bekannten Abgrenzungsproblemen zwischen privaten und beruflichen Zwecken kommt hier ein antiquiertes Bildungsverständnis zum Ausdruck, das den gesellschaftlichen wie beruflichen Nutzen allgemeiner Weiterbildung negiert.

Aber auch nach der dringend notwendigen Einbeziehung allgemeinbildender Angebote in das Fördersystem darf die begrenzte Reichweite des Weiterbildungssparens (mit von den Autoren geschätzten 3,5 Mio. Interessierte) nicht übersehen werden. Viele der in den Fokus genommenen Bezieher/-innen kleiner und mittlerer Einkommen sind mangels Sparfähigkeit von der Nutzung ausgeschlossen und zählen zudem tendenziell zu den bildungsfernen Gruppen. Hinzu kommt, dass mit den moderaten Ansparsbeträgen eher kürzere Maßnahmen finanziert werden können, während kostenintensivere Maßnahmen – wie das Nachholen von Schul- und Berufsabschlüssen – anderer Förderinstrumente (s.o.) bedürfen.

Wenn die Bundesregierung bei der Vorgabe der Haushaltsneutralität bleibt und damit die Bildungsprämie entfällt, wird das Bildungssparen keine nennenswerten Wirkungen entfalten. Mit Prämien hingegen kann es das Finanzierungsportfolio der Weiterbildung (AFBG, BaföG, SGB, steuerlichen Optionen, Länder- und kommunale Förderung) sinnvoll ergänzen, Mobilisierungseffekte bei den Beziehern kleiner und mittlerer Einkommen auslösen und mithin als erster Schritt hin zu einem neuen System der Weiterbildungsfinanzierung gewertet werden.

#### **h) Tarifvertragliche und betriebliche Vereinbarungen und Unterstützung durch gesetzliche Maßnahmen (Fragen 29, 30, 31, 32)**

Eine kontinuierliche, nachhaltige an den Bedürfnissen der Beschäftigten und des Unternehmens ausgerichtete Qualifikations- und Bildungsplanung ist künftig unverzichtbar. Wie der neue Tarifvertrag im öffentlichen Dienst (TVöD), der in § 5 erstmals dem Bereich Qualifizierung einen eigenen Abschnitt widmet, und andere Tarifverträge zeigen, erkennen die Tarifparteien zunehmend die Bedeutung von Qualifizierungsmaßnahmen und -planung als Teil einer systematischen Personalentwicklung. Allerdings steht dieser begrüßenswerten Entwicklung nach wie vor ein Umsetzungsdefizit gegenüber.

Auch auf den ersten Blick attraktive Förderprogramme des Bundes laufen ins Leere. Ein Beispiel hierfür ist das Bundesprogramm zur Übernahme von Weiterbildungskosten für Betriebe, das Arbeitnehmer ab 45 Jahren (Vorläuferprogramm: ab 50 Jahren) in Betrieben mit bis zu 250 Beschäftigten in Anspruch nehmen können. Selbst die Bundesregierung beklagt in ihrer Stellungnahme zum 5. Altenbericht die geringe Wirkung dieses Förderinstrumentes.

Vor dem Hintergrund der geringen Wirkung der bisher eingesetzten Instrumente plädieren wir für eine Ergänzung der betrieblichen Weiterbildungsförderung. Wie in Frankreich sollen Weiterbildungsfonds eingeführt werden (Schlussbericht Expertenkommission zur Finanzierung Lebenslangen Lernens): Alle Unternehmen, die weniger als einen bestimmten Prozentsatz für Weiterbildung aufwenden, müssen dort Mittel in einen Fonds einzahlen, der von den Sozialpartnern paritätisch verwaltet wird. Ergänzend könnten in die Fonds auch staatliche Mittel für bestimmte Zielgruppen (z.B. Ältere, An- und Ungelernte) einfließen.

Eine Fondslösung bringt zwei entscheidende Vorteile mit sich: Zum einen veranlassen sie Unternehmen dazu, auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, in denen Weiterbildungsanstrengungen besonders notwendig sind, häufig aufgrund des Kostendrucks aber unterbleiben, zu Investitionen. Zum anderen sind die Mittel, die in die Fonds eingestellt werden, kalkulierbar und stellen eine feste Größe im Bereich der betrieblichen Weiterbildungsfinanzierung dar, während ausschließlich tarifvertraglich fixierte Instrumente zur Förderung der Weiterbildung von den Betrieben erfahrungsgemäß sehr unterschiedlich umgesetzt werden.

Eine kontinuierliche, alle Beschäftigten einer Branche erreichende Weiterbildungsförderung kann jedenfalls über Tarifverträge alleine nicht erreicht werden, zumal tarifungebundene Unternehmen ohnehin ausgenommen sind.

Lernzeitkonten, die als zweckgebundene Zeitbudgets für Weiterbildung ausgestaltet werden, sind zu begrüßen. Sie können sogar noch verstärkte arbeitsmarktpolitische Effekte entfalten, wenn sie durch Jobrotationsmodelle (befristete Einstellung von Arbeitslosen als Stellvertreter) ergänzt werden. Die grundsätzliche Problematik der Langzeitkonten besteht allerdings in der alternativen Verwendungsmöglichkeit (d.i. Verwendung für Qualifizierungszeit oder für einen vorzeitigen Übergang in den Ruhestand). Abhängig von der Situation eines Beschäftigten und der individuellen Lebensplanung fallen daher die Effekte im Sinne einer steigenden Weiterbildungsbeteiligung unterschiedlich aus. Mit zunehmendem Alter ist sogar zu erwarten, dass die Möglichkeit zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Berufsleben an Attraktivität gewinnt. Eine nachhaltige Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung in den Unternehmen ist mit diesem Instrument daher nicht zu prognostizieren.

Bonn, 24.01.2007