

# Finanzierung lebenslangen Lernens

Christoph Ehmann

In der jüngsten Vergangenheit wurde die Diskussion über die Finanzierung weitgehend von dem Ja oder Nein zu Studiengebühren wie von der Finanzierung der Hochschulen insgesamt bestimmt. Dabei ging der Blick dafür verloren, dass den Hochschulen nur ein kleinerer Teil der Bildungsausgaben zufließt.

Seit der **Deutsche Bildungsrat 1966** den Auftrag erhielt, den Gesamtfinanzbedarf für das Bildungswesen zu beziffern, geht es darum, zu ermitteln, was denn alles zu den Bildungsauswendungen zu rechnen sei. Durch Versuche, nationale Vergleichszahlen zu eruieren, ist diese Anstrengung noch komplexer geworden. So werden die von der OECD genannten Zahlen ebenso regelmäßig angezweifelt wie die aus den deutschen Länder- und Bundesstatistiken oder die von der Wirtschaft genannten Zahlen. Die Dimension der Auffassungsunterschiede lässt sich am Beispiel der **Weiterbildungsauswendungen** verdeutlichen:

– Aus den **Bildungshaushalten des Bundes und der Länder** ergibt sich eine Fördersumme von rd. 4,7 Mrd. DM. Rechnet man jedoch die in anderen Haushalten enthaltenen, für Fortbildungszwecke bereitgestellten Summen hinzu, so beläuft sich die Fördersumme auf etwa 15 Mrd. DM.

– Die **Bundesanstalt für Arbeit** wendet einschließlich der Rehabilitationsmaßnahmen rd. 21 Mrd. für Fortbildung und Umschulung auf.

– Die **Wirtschaft** gibt hierfür nach eigenen Angaben rd. 33 Mrd. DM (nach Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) eher 25 Mrd. DM) aus.

Rechnet man diese Zahlen zusammen, so ergibt sich daraus eine Gesamtsumme von 61 bis 69 Mrd. DM. Berücksichtigt man aber die **Privataufwendungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer** ebenfalls, so hat das BIBB Gesamtaufwendungen von 120 Mrd. DM allein für die Weiterbildung in Deutschland errechnet. Die Privataufwendungen sind jedoch bisher – außer in der erwähnten BIBB-Stichprobe – nicht systematisch erhoben worden. Aber auch die staatlichen Leistungen werden bei weitem nicht alle erfasst. So wird der Umfang der staatlichen Transferleistungen für Studierende, wie verbilligte Krankenkassenbeiträge, Kindergeldzahlungen, Steuererleichterungen, Rentenvorteile etc., mit rd. 25 Mrd. DM beziffert.

Insofern sind alle Zahlenangaben zur Zeit mit einem **hohen Maß an Unsicherheit**, auch **Beliebigkeit** verbunden. Man kann sich für die Berechnung von **Trends** aber damit behelfen, dass man einen bestimmten Kanon von Ausgaben über mehrere Jahre hin verfolgt und dann zumindest für diese Angaben mit sinnvollen Vergleichen arbeiten kann. Unter diesem Vorbehalt lässt sich festhalten, dass sich die Bildungsausgaben in Deutschland, gemessen am Anteil des Bruttoinlandsprodukts, zwischen 1975 und 1985 zunächst erheblich reduzierten, bis 1995 aber wieder anstiegen und mit 5,2 Prozent ein europäisches Mittelmaß erreicht haben.

Solche Angaben allein sind aber wenig hilfreich, da sie weder die Veränderung bei der Zahl der Schülerinnen und Schüler und der Studierenden noch die bei der Eigenbeteiligung berücksichtigen. Die bisherigen Statistiken weisen zudem nicht aus, wer letztlich der Zahler der Bildungsauswendungen ist. Denn „der Staat“ muss seine Aufwendungen über Steuern hereinholen, und „die Wirtschaft“ kann nur das ausgeben, was sie zuvor über den Preis für Waren und Dienstleistungen verdient hat. Das System der Kostenüberwälzung bedarf daher hinsichtlich seiner Wirkungen ebenfalls einer eingehenderen Betrachtung. Eine seriöse Statistik über die Finanzierung lebenslangen Lernens, anhand derer dann auch politische Richtungsentscheidungen getroffen werden könnten, steht also noch aus.

Ebenso aber ist bislang nicht überprüft worden, ob die Finanzierungsmodalitäten das Erreichen der proklamierten bildungspolitischen Ziele wie Chancengleichheit und allgemeine Hebung des Bildungsniveaus eher befördert, eher behindert oder völlig unbeeinflusst gelassen haben. Insbesondere wäre es z.B. durchaus möglich, festzustellen, welchen Einfluss die Einführung der verschiedenen Gebühren- und Beitragsfreiheiten (Schule, Studium) bzw. die **Einführung von spürbaren Eigenbeteiligungen** (Weiterbildung, Bildungsurlaub, Kindergärten) auf die Bildungsbeteiligung gehabt haben.

Solche Untersuchungen unterbleiben bislang vor allem deshalb, weil die Frage der „richtigen“ Bildungsfinanzierung nach vorgegebenen Grundsätzen beantwortet wird: Wenn Bildung generell für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und ihre Eltern kostenfrei sein soll, dann ist eben eine Diskussion darüber, ob Effizienz und Effektivität einer Bildungseinrichtung, im Interesse sowohl der Gesellschaft als auch der Einzelnen, dadurch gesteigert werden können, dass die Benutzer finanzielle Eigenbeiträge leisten, nicht möglich. Auch Pläne, wie man Menschen zum Sparen für Bildungszwecke anregen kann, stoßen auf Widerstand, wird doch darin der erste Schritt zur Gebührenerhebung gesehen.

Der **Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung** hat mit seiner Empfehlung „Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung“ (vgl. das Dokument in diesem Heft) eine **Bündelung** der verschiedenen in der jüngeren Zeit diskutierten Finanzierungswege vorgeschlagen, wobei nach wie vor die öffentliche Hand einen maßgeblichen Teil der Aufwendungen erbringen muss. Der Grund für diesen mit der „Beschlusslage“ der Gewerkschaften nicht übereinstimmenden Vorschlag war vor allem, dass in den nächsten 10 bis 15 Jahren nicht mit einer nennenswerten Erhöhung der Aufwendungen der öffentlichen Hand für Bildungsaufgaben gerechnet werden kann. Wer also noch Bildungspolitik machen will, die mehr ist als eine Verwaltung von Mängeln, muss sich auch Gedanken darüber machen, wie das Ziel aller Bildungspolitik, Chancengleichheit für den Zugang zu Bildungsangeboten, auch ohne Wachstum in den öffentlichen Bildungshaushalten erreicht werden kann.

Dr. Christoph Ehmann, Staatssekretär a.D., lebt in Berlin.

Im Sommer 1997 wurde auf Initiative und mit Förderung der IG Metall, der IG Bergbau, Chemie, Energie, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft sowie der Hans-Böckler-Stiftung der „Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung“ gegründet. In diesem Gremium arbeiten unabhängige Expertinnen und Experten zusammen, die aus den Erfahrungsbereichen Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Bildungspraxis stammen. Sie sind gebeten, aus vielfältigen Perspektiven Empfehlungen zur Bildungsreform zu geben. Initiatoren sind Siegfried Bleicher (IG Metall), Nikolaus Simon (Hans-Böckler-Stiftung), Dr. Eva-Maria Stange (GEW), Jürgen Walter (IG Bergbau, Chemie, Energie, Mitglied des Hauptvorstandes). - Wir dokumentieren im Folgenden Auszüge aus der Kurzfassung der im Oktober 1998 vorgelegten Empfehlungen, die inzwischen zu einer breiten öffentlichen Diskussion geführt haben. Die Kurzfassung ist im Internet unter der Adresse [http://www.bawue.gew.de/fundusho/bildgfi\\_hbst.html](http://www.bawue.gew.de/fundusho/bildgfi_hbst.html) zu finden, dort gibt es auch den vollständigen Text als \*.pdf-Datei zum Download.

10/98

Quelle: Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung  
Diskussionspapiere Nr. 1 Oktober 1998

## Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung

### Mitglieder

Prof. Dr. Eva Bamberg (Universität Hamburg)  
Prof. Dr. Meinolf Dierkes (Wissenschaftszentrum Berlin)  
Dr. Christoph Ehmann (Berlin)  
Prof. Dr. Klaus Klemm (Universität Gesamthochschule Essen)  
Prof. Dr. Klaus Korn (Berlin)  
Prof. Dr. Franz Lehner (Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen)  
Dr. Jürgen Lüthje (Universität Hamburg)  
Prof. Dr. Angela Paul-Kohlhoff (Technische Hochschule Darmstadt)  
Prof. Dr. Rolf Reppel (Fa. Hoesch-Krupp, Dortmund)  
Dr. Edgar Sauter (Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin)  
Sybille Volkholz (Abgeordnetenhaus Berlin)  
Priv.-Doz. Dr. Reinhold Weiß (Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln)  
Dr. Dieter Wunder (Bad Nauheim)  
(...)  
Wissenschaftliches Sekretariat: Dr. Gertrud Hovestadt, Hans-Böckler-Stiftung, Bertha-von-Suttner-Platz 1, 40227 Düsseldorf, Tel. 0211 / 7778-189, Fax 0211 / 7778-4189, Getrud-Hovestadt@Boeckler.de, URL: [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)  
Beratung: Dr. Winfried Heidemann (Hans-Böckler-Stiftung)  
(...)

### Kurzfassung

#### Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung

Die Bildungsausgaben in Deutschland stehen in den kommenden Jahren im Spannungsverhältnis von wachsenden Anforderungen einerseits und zunehmend begrenzten Haushaltsmitteln andererseits. Angesichts dieser Perspektive sucht der Sachverständigenrat Bildung nach Wegen zur Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung des Bildungssystems und einer optimalen Nutzung der dem Bildungssystem zufließenden Ressourcen.

#### Die Ausgangslage

Der Sachverständigenrat Bildung hat seinen Empfehlungen zur Bildungsfinanzierung eine Analyse der Ausgangslage vorangestellt. Die folgenden Ergebnisse dieser Analyse erscheinen ihm besonders wichtig:  
**Trotz aller Verschlechterungen: Die Bildungsausgaben sind beachtlich.** (...)

**Es werden mehr Gebühren bezahlt als gemeinhin angenommen.**

(...)

**Der Blick auf Bildungsausgaben im internationalen Vergleich ist wenig erhellend.**

Zur Bewertung der Bildungsaufwendungen werden häufig internationale Vergleiche herangezogen. Dabei werden jedoch meist die gravierenden Einschränkungen der Vergleichbarkeit übersehen. Die von der OECD ermittelten Indikatoren, die mit Anteilen der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt und am Gesamthaushalt operieren, taugen für eine seriöse Betrachtung und Bewertung nationaler Bildungsausgaben nicht.

(...)

**Die Perspektiven der öffentlichen Bildungsfinanzierung sind düster.**

Selbst dann, wenn nur der Status-quo der Versorgungsqualität im Bildungsbereich gesichert werden soll, besteht in einigen Bereichen ein wachsender Mittelbedarf. Es muß aber bezweifelt werden, daß es gelingen kann,

diesen ansteigenden Ressourcenbedarf im erforderlichen Umfang öffentlich zu decken.

### Empfehlungen

Mit seinen Empfehlungen will der Sachverständigenrat Bildung Grundzüge für eine Neuorientierung der Bildungsfinanzierung skizzieren. Dabei sieht er seine Aufgabe nicht darin, im Detail durchgerechnete Vorstellungen zu entwickeln; es geht ihm vielmehr darum, richtungsweisende Orientierungen zu geben.

**Die im Bildungssystem eingesetzten Mittel müssen effektiver und effizienter eingesetzt werden.**

Im Bildungssystem ist weder gesichert, daß Mittel effektiv (also auf die kostengünstigste Weise) eingesetzt werden, noch kann davon ausgegangen werden, daß sie effizient genutzt werden, daß sie also das, was sie bewirken sollen, auch tatsächlich erreichen. Angesichts dieser Feststellung empfiehlt der Sachverständigenrat Bildung, die auch im Bildungsbereich inzwischen mit beachtlichem Erfolg erprobten Instrumente ‚Budgetierung‘ und ‚Zielvereinbarung‘ verstärkt zu nutzen.

**Die verfügbaren Mittel sollen verteilungsgerechter eingesetzt werden.**

Die gewachsenen Muster der Verteilung öffentlicher Mittel innerhalb des Bildungssystems entsprechen nicht dem sozialstaatlich hergeleiteten Anspruch der Verteilungsgerechtigkeit. Der Sachverständigenrat Bildung empfiehlt daher, die Verteilung der Mittel zwischen den Bildungsbereichen und -stufen und zwischen unterschiedlichen Nutzergruppen zu überprüfen und gezielt zu verändern. So sollte z.B. die Benachteiligung der Bildungswege, die über die Hauptschulen zu Abschlüssen im Dualen System führen, gegenüber denen, die über Gymnasien zu Hochschulabschlüssen führen, aufgehoben werden.

**Es sollen – verbunden mit präzisen Zielvereinbarungen – zusätzliche öffentliche Mittel bereitgestellt werden.**

Allzu häufig sind dem Bildungssystem zusätzliche Mittel zugeflossen, ohne daß dies zu nachweisbaren Verbesserungen geführt hätte. Da ein bloßes ‚Mehr vom Gleichen‘ keine qualitative Verbesserung sichern kann, empfiehlt der Sachverständigenrat, daß zusätzliche Mittel für das Bildungssystem an präzise Zielvereinbarungen gekoppelt werden.

**Für alle Heranwachsenden sollen Bildungskonten eingerichtet werden.**

Der Sachverständigenrat Bildung geht davon aus, daß die Reichweite der vorangehend formulierten Empfehlungen nicht ausreichen wird, den für das Bildungssystem insgesamt erforderlichen Umschwung einzuleiten. Er empfiehlt daher, die breit diskutierten Ansätze des Bildungssparens, des Bildungsdarlehens und des Bildungsgutscheins zu einem einheitlichen Instrument, dem Bildungskonto, zusammenzufassen. Dieses Instrument, das im folgenden skizziert wird, möchte der Sachverständigenrat begrenzt sehen auf die an die Schulpflicht im allgemeinbildenden Schulsystem anschließende Phase, also auf die Bereiche der gymnasialen Oberstufe, des schulischen Teils der Dualen Ausbildung, der beruflichen Ausbildung in Vollzeitschulen, der Hochschulbildung und der Weiterbildung.

Ziel dieser am weitesten gehenden Empfehlung ist es,

- die Eigenverantwortlichkeit der Bildungsinstitutionen und der Individuen zu stärken und auf diesem Wege ebenso die Effizienz und Effektivität

**Christoph Ehmann**

**Stichwort:**

**Finanzierung lebenslangen Lernens**

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung  
März 2004

---

Christoph Ehmann: Stichwort: Finanzierung lebenslangen Lernens.

Erschienen in: DIE Zeitschrift 1/2000, S. 42 f.

Online im Internet:

URL: [http://www.diezeitschrift.de/12000/ehmann00\\_01.pdf](http://www.diezeitschrift.de/12000/ehmann00_01.pdf)

Dokument aus dem Internetservice Texte online des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung

<http://www.die-bonn.de/publikationen/online-texte/index.asp>

## **Abstract**

### **Christoph Ehmann, Stichwort: Finanzierung lebenslangen Lernens**

Der Autor verweist auf die Liste derer, die an einem Finanzierungsprozess lebenslangen Lernens beteiligt sind: Bildungshaushalte des Bundes und der Länder, Bundesanstalt für Arbeit, Wirtschaft und die Privataufwendungen der Teilnehmer selbst. Eine Finanzierungsstatistik, auf deren Grundlage politische Richtungsentscheidungen getroffen werden könnten, steht bis heute aus.