Alternativen

Modelle zur Finanzierung lebenslangen Lernens

Dieter Timmermann

Welche Ansätze zur Finanzierung lebenslangen Lernens stehen auf nationaler und internationaler Ebene zur Diskussion? Welche Alternativen bieten sie im Hinblick auf die Verteilung der Kosten zwischen Lernenden, Anbietern, Betrieben und öffentlichen Haushalten? – Dieter Timmermann stellt unterschiedliche Finanzierungsmodelle für berufliche und betriebliche Aus- und Weiterbildung vor, bewertet Vorzüge und Nachteile und macht auf „Rationalitätsfallen" aufmerksam.

Im Rahmen der Diskussionen um die Finanzierung lebenslangen Lernens ist immer wieder eine Reihe von Alternativen erörtert worden (vgl. Kuhlenkamp/Schütze 1982, Levin/Schütze 1983, CERI 1986). Einige der dort debattierten Finanzierungsmodelle sollen in aller Kürze referiert werden.

Selbstfinanzierung und einkommensabhängige Darlehen

Ein System der Selbstfinanzierung verlangt, dass die Lernenden ihre Bildungsaktivitäten aus ihren eigenen Finanzmitteln tragen. Grundlegende Annahmen eines solchen Vorschlags sind, dass a) die Erträge und Nutzen lebenslanger Bildung ausschließlich den Lernenden selbst zufließen und die Kosten der Bildungsaktivitäten gemäß dem Äquivalenzprinzip durch die Lernenden selbst zu finanzieren seien, b) die Bildungsmärkte nach Marktprinzipien funktionieren, c) Lernende mit einem Hintergrund hohen Einkommens in der Lage (und willens) sind, die Marktpreise für die Bildungsangebote zu zahlen, d) Lernende aus mittleren und schwachen Einkommensgruppen nur zum Teil oder gar nicht in der Lage sein werden, die Marktpreise zu zahlen und deshalb auf Darlehen zurückgreifen können sollten. Da ferner davon ausgegangen wird, dass sich kein privater Kapitalmarkt für die Finanzierung lebenslanger Bildung etabliert, werden staatliche Darlehens- oder Bürgschaftsprogramme für erforderlich erachtet, um zahlungsschwachen oder -unfähigen Lernenden den Zugang zu lebenslanger Bildung finanziell zu ermöglichen. Das Hauptproblem des Selbstfinanzierungsmodells wird in dem Abschreckungs- bzw. Entmutigungseffekt, der von der Darlehenslösung ausgeht, insbesondere auf Seiten der bildungsferneren und sozial wie ökonomisch deprivilegierten Lernergruppen gesehen.

Berufsbildungsfinanzierung durch individuelle Ziehungsrechte

Das von G. Rehn (1982, 1983) entwickelte Modell beruht auf einem Einkommens-Transfer-Versicherungssystem, das die Allokation der Lebenszeit im Anschluss an die Pflichtschulphase im Hinblick auf Arbeit, Bildung und Freizeit über die Lebensspanne hinweg einschließt.

In Rehns Vorstellung würden Bildungsurlaubsfonds, Renten-, Pensions-, Weiterbildungs- und andere Sozialversicherungsfonds nach dem Muster der Sozialversicherungen in einem einzigen Einkommenstransfersystem zusammengefasst. Die Finanzierung der Bildungsaktivitäten würde durch einkommensabhängige Beiträge der Beschäftigten und Arbeitgeber erfolgen, indem eine (Bildungs-)Abgabe erhoben würde. Diese Abgabe würde auch von Beamten und Selbständigen erhoben. Für Personen, die unfreiwillig nicht beschäftigt sind, hätte der Staat die Abgabe zu entrichten. Mit Hilfe der Ziehungsrechte, die eine Person bis zum Betrag ihrer aktuellen oder erwartbaren Beiträge in Anspruch nehmen könnte, soll diese Person nicht nur ihre Bildungsaktivitäten, sondern auch andere Lebensaktivitäten (z.B. Sabbatjahre, vorzeitiger oder gleitender Ruhestand) finanzieren können

Die Attraktivität des Rehnschen Modells schwindet beim zweiten Hinsehen. Da die Ziehungsrechte in ihrer Höhe direkt von der Höhe des individuellen Einkommens abhängen, wird die ökonomische Fähigkeit, sich Bildungsaktivitäten zu leisten, so ungleich verteilt sein wie die Einkommen selbst. Ohne weitere Stimuli zur Teilnahme an Bildungsaktivitäten besteht die Gefahr, dass milieuabhängig die Präferenzen für Bildung und andere Aktivitäten (Sabbatjahre, vorzeitiger Ruhestand) differieren. Ungelöst bleibt in diesem Finanzierungsmodell auch die Frage, wie mit unterschiedlichen Preisen für unterschiedliche Bildungsangebote umgegangen werden soll.

Individuelle Bildungsgutscheine und staatliche Finanzierung

Hinsichtlich der Frage, auf welche Weise staatliche Ausgaben für lebenslange Bildung zu den Bildungsakteuren fließen sollen, stehen grundsätzlich zwei Alternativen zur Verfügung: die Finanzierung über die Nachfrager (Nachfragefinanzierung) und die direkte Finanzierung des Angebots bzw. der Anbieter (Angebotsfinanzierung). Finanzierung über die Nachfrager kann dabei zweierlei bedeuten: einmal die (anteilige oder volle) Finanzierung der privaten Bildungskosten in Form von Stipendien, Steuernachlässen oder -befreiungen oder deren Vorfinanzierung durch Darlehen, und zum zweiten die Finanzierung (auch) der Bereitstellung lebenslanger Bildungsangebote über Bildungsgutscheine, die den Bildungsnachfragern ausgehändigt, von diesen bei der Berufsbildungseinrichtung ihrer Wahl eingereicht und von den Einrichtungen beim Staat gegen Geld eingetauscht werden.

Dr. Dieter Timmermann ist Professor an der Fakultät für Pädagogik, AG Berufsbildung und Bildungsplanung, der Universität Bielefeld.

Direkte Finanzierung des Angebots an Bildungsaktivitäten kann ebenfalls Unterschiedliches bedeuten: Zum einen kann der Staat die gesamten Kosten der Angebotserstellung finanzieren (staatliche Vollfinanzierung) oder einen bestimmten Anteil dieser Kosten (staatliche Teilfinanzierung z.B. über Zuschüsse, Prämien, Steuernachlässe oder -befreiungen, zinsbefreite oder zinsbegünstigte Darlehen). Zum zweiten kann sich der Staat auf die Bereitstellung von Geld bzw. Liquidität an (nicht-staatliche) Anbieter beschränken, er kann aber darüber hinaus die Produktion des Angebots von Bildungsleistungen selbst übernehmen, wie es bspw. im staatlichen Schul- oder Hochschulsystem in Deutschland üblich ist (vgl. zu diesen Alternativen auch: Sachverständigenrat Bildung 1998, S. 30-39).

Die Finanzierung beruflicher Bildung über die Nachfrageseite via Bildungsgutscheine ist besonders von H. Levin (1982, 1983) vertreten worden. Dieser Vorschlag geht davon aus, dass es (zumindest Teil-)Aufgabe des Staates sei, lebenslange Bildung (mit) zu finanzieren. Aber statt den Anbietern beruflicher Bildung direkt Budgets zuzuweisen, würden öffentliche Mittel in Form von Bildungsgutscheinen an die Individuen gehen, die ihrerseits damit im Bildungsmarkt Kaufkraft und Marktmacht entfalten würden. Die Anbieter müssten sich über Preise für ihre Angebote bzw. über Gebühren (re)finanzieren. Jede Person würde nach Beendigung ihrer Pflichtschulzeit eine bestimmte Zahl von Gutscheinen erhalten, die sie für alle Formen vorrangig beruflicher Bildung, die von staatlichen bzw. privaten Non-Profit-Organisationen oder kommerziellen Firmen angeboten werden, nutzen kann. Allerdings müssen Levin zufolge die angebotenen Programme staatlicherseits akkreditiert sein.

Der Vorzug des Gutscheinmodells wird in erster Linie darin gesehen, dass es die Chancen gleichen Zugangs in lebenslange Bildung nachhaltig erhöhen würde, indem der Staat allen potentiellen Lernern vergleichbare finanzielle Unterstützung beim Zugang zu Bildung gewährt. Dass ebenfalls eine höhere Effizienz in der Bereitstellung, aber auch in der Nutzung lebenslanger Bildung erwartet wird, und zwar in erster Linie durch den Wettbewerb der Anbieter, sei hier erwähnt. Die Intensität dieser erwarteten Effekte wird dabei vom Wert der Gutscheine, aber auch von ihrer Zusammensetzung nach Subventions- und Darlehensanteil abhängen. Ein Problem, das bereits im Kontext der Ziehungsrechtslösung auftrat, besteht darin, dass unterschiedliche Berufsbildungsprogramme unterschiedliche Kosten erzeugen werden.

Staatliche Vollfinanzierung und Produktion lebenslanger Bildungsangebote mag als eine nur hypothetische Variante der Finanzierung lebenslangen Lernens angesehen werden. Allerdings stellt sich in Deutschland zunehmend die Frage, wie lange die Betriebe noch bereit sein werden, für eine immer „allgemeiner“ werdende berufliche Bildung die Kosten zu tragen. Dem Sachverständigenrat Bildung ist zuzustimmen, wenn er die Einschätzung vertritt, dass weder eine höhere Steuerlast noch eine höhere Staatsverschuldung zugunsten (beruflicher) Bildung realistisch scheint (Sachverständigenrat Bildung 1998, S. 28 f.).

In Deutschland stellt sich zunehmend die Frage, wie lange Betriebe noch bereit sein werden, für eine immer „allgemeiner“ werdende berufliche Bildung die Kosten zu tragen

Finanzierung durch Betriebe und Fonds

Die allgemeine Frage lautet, auf welche Weise Arbeitgeber zur Finanzierung lebenslanger Bildung herangezogen werden könnten. Unter den alternativen Möglichkeiten wird zum einen zwischen den verschiedenen Formen der Mittelaufbringung und zum anderen zwischen den möglichen Formen der Mittelverwendung unterschieden.

Deutlich wird, dass vor allem mit Blick auf internationale Lösungen der Bildungsfinanzierung der Raum der Arbeitgeberfinanzierung weiter gesteckt ist, als die deutsche Diskussion nahe legt. Diese Feststellung gilt insbesondere im Hinblick auf die Verwendungsseite. Einzelbetriebliche Finanzierung meint, dass jeder Betrieb für sich entscheidet, ob er berufliche Bildungsaktivitäten (mit) finanziert. Diese Finanzierung kann auch in Form regelmäßiger oder gelegentlicher Zuwendungen (Spenden) an (über- oder außerbetriebliche) Ausbildungszentren oder an staatliche oder private berufsbildende Schulen geschehen. Allerdings ist bei dieser Aufbringungsform eher an die Finanzierung eigener, betrieblicher Bildungsaktivitäten gedacht, wie sie etwa durch das US-amerikanische Training on the Job, das japanische innerbetriebliche Rotationsmodell on the Job oder das deutsche betriebliche Ausbildungsmodell innerhalb des dualen Systems repräsentiert werden.

Daneben sind immer wieder kollektive Aufbringungsformen durch die Betriebe diskutiert worden, die sich nach Zentralisierungsgrad und Gruppierungskriterien unterscheiden (vgl. dazu im einzelnen Timmermann 1994, Kurseinheit 2). Zentralfonds, die gesetzlicher oder tarifvertraglicher Art sein können, belegen alle Unternehmen mit einer bestimmten Abgabe und refinanzieren mit den Einnahmen die Produktion von Bildungsaktivitäten, die in den einzelnen Betrieben selbst (dies wäre der deutsche Fall), in überbetrieblichen Ausbildungszentren (wie in den meisten lateinamerikanischen Ländern) oder in staatlichen beruflichen Schulen (partiell in Frankreich verwirklicht) stattfinden kann. Partialfonds können entweder für Ausbildungsbereiche (z.B. Industrie, Handel, Handwerk) oder für Berufsgruppen oder nach Regionen eingerichtet werden. Tarifonds sind ebenfalls Partialfonds, die zwischen den Tarifpartnern vereinbart werden und sich auf bestimmte Gewerbe oder auch Branchen beziehen (z.B. Baubranche oder Steinmetzgewerbe). Das System einer auf Kammerebene erhobenen Umlage in Eigenregie der Wirtschaft (vgl. Timmermann 1996) ist eine institutionell (nach Kammerbezirken) und regional (nach Einzugsbereich der Kammern) stark dezentralisierte Form von Fonds. Schließlich ist ebenso denkbar, dass der Staat eine spezielle Berufsbildungssteuer von den Unternehmen erhebt (Frankreich).

Betrachtet man die Verwendungsseite bzw. die Bereitstellungs- oder Produktionsseite lebenslanger Bildung, dann zeigt sich, dass Arbeitgeberfinanzierung nicht notwendigerweise Finanzierung einzelbetrieblicher Aus- und Weiterbildung heißen

muss, sondern dass auch (anteilig) arbeitgeberfinanzierte über- oder außerbetriebliche Bildungszentren oder staatliche Schulen vorstellbar sind. Bislang kaum angedacht, aber durchaus als Finanzierungsalternative auf der Verwendungsseite von Umlagesystemen oder Berufsbildungssteuern möglich wäre eine Gutscheinlösung, sowohl ergänzend zu einer anbieterorientierten Finanzierung wie auch als Substitution einer solchen.

Die einzelbetriebliche Finanzierungsweise erzeugt eine dreifache Rationalitätsfalle, die kaum überwindbar erscheint. Erstens gelingt es im Rahmen dieses Finanzierungssystems immer weniger, den gesellschaftlichen Auftrag, nämlich allen ausbildungswilligen und -fähigen Personen eine Berufsausbildung zu ermöglichen, zu erfüllen. Eine zweite Rationalitätsfalle besteht darin, dass es einerseits keine Ausbildungspflicht für Betriebe gibt, die Entscheidung über die Aufnahme von Ausbildungsaktivitäten und deren Umfang, aber auch über die Einstellung oder Reduktion von Ausbildungsaktivitäten individuell von jedem einzelnen Betrieb getroffen wird, in der Hauptsache in Anlehnung an den vorausgesehenen Fachkräftebedarf und an die wahrgenommene Ertrags-Kosten-Relation der Ausbildung. Angesichts der zur Zeit behaupteten Ausbildungsquote von etwa 25% ist es unwahrscheinlich, dass es den ausbildenden Betrieben auf Dauer gelingt, jeweils den Fachkräftebedarf des gesamten Beschäftigungssystems zu decken.

Damit hängt die dritte Rationalitätsfalle zusammen, die sich dadurch zeigt, dass die nettokostenintensiven Betriebe „eigenbedarfsscharf" kalkulieren und damit vermutlich in der Summe hinter dem Gesamtbedarf einer bestimmten Qualifikation zurückbleiben – was den Wettbewerb um diese Absolventen und das Poaching (Abwerben) verschärft –, während auf der anderen Seite die Nettoertragsbetriebe über ihren eigenen und den gesamtwirtschaftlichen Bedarf hinaus ausbilden. Als viertes Problem schließt sich hier an, dass der technologisch stark induzierte Strukturwandel zur Folge hat, dass mit dem rückläufigen Fachkräftebedarf in den „alten" Branchen auch die Ausbildungskapazitäten verringert werden, während in den neuen Branchen und Berufsfeldern nicht in gleichem Tempo, möglicherweise auch nicht in gleichem Umfang neue Ausbildungskapazitäten aufgebaut werden.

Die Suche nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten hat lange Zeit in die Debatte um Fonds- bzw. Umlagesysteme geführt, die kürzlich durch die Gesetzesentwürfe von SPD, Bündnis 90/Grüne und PDS wieder intensiviert wurde. Das Fazit dieser Diskussionen lässt sich dahingehend ziehen, dass alle Fondsvarianten eine Reihe von Schwächen aufweisen, wenn auch in unterschiedlicher Ex- und Intensität (vgl. Timmermann 1994, Kurseinheit 2, S. 97 ff.; Alewell/Richter 1999), so dass die Frage, ob die einzelbetriebliche Finanzierung durch ein Umlagesystem abgelöst oder ob die einzelbetriebliche Finanzierung durch ergänzende Finanzierungsinstrumente gestützt werden sollte, nicht eindeutig zu beantworten ist.

Fazit

Es scheint, als gebe es kein ideales System der Finanzierung beruflicher Bildung. Der Möglichkeitsraum legt kooperative bzw. Mischfinanzierungsformen nahe, die aus der Perspektive des Äquivalenzprinzips von der plausiblen Vermutung ausgehen, dass alle Beteiligten, d.h. Individuum, Betrieb und Staat bzw. Gesellschaft, Erträge bzw. Nutzen aus beruflicher Bildung ziehen können und es auch tun (vgl. dazu Timmermann 1997). Gleichzeitig lässt sich die kooperative Finanzierung, insbesondere die Beteiligung des Staates, auch aus der Perspektive des Leistungsfähigkeitsprinzips begründen, wenn nämlich Individuen über unzureichende Ausstattung mit Kaufkraft verfügen. Die schwer zu entscheidende Frage ist, zu welchen Anteilen die verschiedenen Finanziers herangezogen werden sollen und ob die empirischen Grobstrukturen den gesellschaftlich vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen.

Literatur

Alewell, D./Richter, J. (1999): Die Ausbildungsplatzabgabe als Instrument zur Internalisierung externer Effekte in der betrieblichen Berufsausbildung. Friedrich-Schiller-Universität Jena, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Diskussionspapier Reihe A, Nr. 99/2

Center for Educational Research and Innovation (CERI, OECD) (1986): Recurrent Education Revisited. Paris

Hummelsheim, S./Timmermann, D. (1999): Finanzierungsstrukturen in der beruflichen Bildung – Deutschland, CEDEFOP, Länderbericht Deutschland (erscheint demnächst)

Kuhlenkamp, D./Schütze, H. G. (Hrsg.) (1982): Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung. Frankfurt/M.

Levin, H. M. (1982): Die Finanzierung periodischer Weiterbildung durch Bildungsgutscheine. In: Kuhlenkamp/Schütze 1982, S. 83-100

Levin, H. M. (1983): Individual Entitlements. In: Levin/Schütze 1983, S. 39-66

Rehn, G. (1982): Die Finanzierung der periodischen Weiterbildung durch ein System individueller Ziehungsrechte. In: Kuhlenkamp/Schütze 1982, S. 73-82

Rehn, G. (1983): Individual Drawing Rights. In: Levin/Schütze 1983, S. 67-79

Sachverständigenrat Bildung (1998): Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung. Düsseldorf

Timmermann, D. (1982): Das Staatsfinanzierungsmodell als Finanzierungsalternative für „Recurrent Education". In: Kuhlenkamp/Schütze 1982, S. 113-133

Timmermann, D. (1983): Financing Mechanisms: Their Impact on Postcompulsory Education. In: Levin/Schütze 1983, S. 99-129

Timmermann, D. (1994): Berufsbildungsfinanzierung, Kurseinheit 1 und 2. Hagen

Timmermann, D. (1996): Anreizsysteme für ausbildende Unternehmen. Gutachten. Düsseldorf

Timmermann, D. (1997): Nutzen aus der Sicht von Wissenschaft. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (1997): Nutzen der beruflichen Bildung. Fachtagung des Bundesinstituts für Berufsbildung am 25. und 26. September 1997, Berlin. S. 75-92

Abstract:

On national and international level, a number of alternative financing models for lifelong learning processes are beeing discussed: self financing by the learners, individual income transfer assurance systems, individual education bonus systems, state funding oder financing by companies or fonds. The author describes the different models recommending mixed cooperative forms for the German educational system.

Dieter Timmermann

Alternativen

Modelle zur Finanzierung lebenslangen Lernens

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung
März 2004

Dieter Timmermann: Alternativen.
Erschienen in: DIE Zeitschrift 1/2000
Online im Internet:
URL: http://www.die zeitschrift.de/12000/timmermann00_01.pdf
Dokument aus dem Internetservice Texte online des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung
http://www.die-bonn.de/publikationen/online-texte/index.asp

Abstract

Dieter Timmermann: Alternativen

Auf nationaler und internationaler Ebene stehen unterschiedliche Finanzierungsmodelle für lebenslanges Lernen zur Diskussion: Selbstfinanzierung (auch durch Darlehen), Finanzierung über ein einkommensabhängiges Transfer-Versicherungssystem, staatliche Finanzierung über individuelle Bildungsgutscheine oder Finanzierung durch Betriebe und Fonds. Der Autor beschreibt Schwächen und Stärken der jeweiligen Modelle und plädiert für eine Form der Mischfinanzierung der Weiterbildung.

On national and international level, a number of alternative financing models for lifelong learning processes are being discussed: self financing by the learners, individual income transfer assurance systems, individual education bonus systems, state funding or financing by companies or fonds. The author describes the different models recommending mixed cooperative forms for the German educational system.