Weiterbildungsnutzen in ökonomischer Perspektive

FORMEN DES NUTZENS UND IHRE EVALUIERUNG

Hans-Joachim Bodenhöfer

Die Bildungsökonomie identifiziert unterschiedliche Nutzenarten von Bildung: den individuellen Nutzen sowie sog. externe Erträge, von denen die Gesellschaft profitiert (interne wie externe Erträge können monetär und nicht-monetär sein). Dabei sind die einzelnen Nutzendimensionen unterschiedlich gut quantifizierbar. Was für die Bildung allgemein formuliert ist, gilt auch für den speziellen Bereich der allgemeinen, beruflichen und betrieblichen Weiterbildung. Bodenhöfer ordnet den Nutzendimensionen Evaluierungsstrategien zu und gibt einen Überblick über Ergebnisse erfolgter Programmevaluierungen.

Der Umfang des »quartären« Bildungssektors und die mit ihm verbundenen Kosten sind nur über Schätzungen zu erfassen. Noch größer jedoch sind die Lücken unseres Wissens hinsichtlich des Ertrags bzw. Nutzens der Weiterbildung. Ertrags- bzw. Nutzengrößen sind zunächst von den Zielen der Weiterbildung abhängig. Diese ergeben sich aus den zentralen Trends, denen sich dieser Bereich ausgesetzt sieht:

- ein langfristiger Prozess des technischen Fortschritts, von dem Arbeitsplätze durch veränderte Tätigkeitsinhalte und -anforderungen betroffen sind
- der Prozess des wirtschaftlichen Strukturwandels, der mit einem höheren Qualifikationsbedarf bei den beschäftigten Arbeitskräften in Hochlohnländern verbunden ist
- ein hoher Sockel der Arbeitslosigkeit, der Maßnahmen zum Abbau einer strukturell bedingten Arbeitslosigkeit erforderlich macht
- der langfristige Prozess des demographischen Strukturwandels, der zur Sicherung der ›Beschäftigbarkeit‹ Älterer entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen notwendig macht.

In einer ganzheitlichen Perspektive sind Ziele von Weiterbildung auch die Verbesserung individueller Lebenschancen und die Sicherung der gesellschaftlichen Stabilität. Bei komplexer und unübersichtlicher werdenden Lebensverhältnissen in modernen Gesellschaften gewinnen erweiterte Grundkompetenzen und soziale Orientierung an Bedeutung, z.B. zur Vermeidung des *digital divide*. Auch kompensatorische Leistungen der Weiterbildung, etwa im Hinblick auf versäumte erste Chancen des Bildungserwerbs oder auf die Integration benachteiligter Gruppen, gewinnen hierdurch an Bedeutung. Damit sind wesentliche Bezugspunkte für einen Nutzendiskurs in der Weiterbildung benannt.

Der Blick in die Geschichte der Bildungsökonomie zeigt: Ein Hauptthema seit den Anfängen in den 1960er Jahren war der Ertrag von Bildung, wie er sich im Zusammenhang von (Erwerbs-)Einkommen und formaler Bildung niederschlägt. Dass Bildung und Ausbildung im Einfluss auf die Produktivität von Arbeitskräften und damit den Lohnsatz bzw. das Einkommen nur einen Teil des Nutzens darstellen, war dabei bewusst: Man unterschied den unmittelbaren Konsumnutzen der Teilnahme an Bildungsprozessen bzw. des prolongierten Verbleibs im sozialen und kulturellen Milieu von Schulen und Hochschulen von der gleichzeitigen Investition in beruflich verwertbare Qualifikation; man unterschied auch den dauerhaften Konsumnutzen von kultureller Teilhabe und höherem Bildungsstatus gegenüber dem wirtschaftlichen Ertrag von Bildung in Form eines höheren Einkommens.

Allerdings war dieser wirtschaftliche Ertrag von Bildung – trotz allen Problemen der Zurechnung gegenüber anderen das Arbeitseinkommen beeinflussenden Faktoren – relativ leicht identifizierbar und messbar, sodass auch ›Ertragsraten‹ auf die Investition in Humankapital berechnet werden konnten. Die weiteren Nutzendimensionen von Bildung erschienen dagegen vage und kaum quantifizierbar. Sie fließen nicht nur dem Individuum zu, sondern auch der Gesellschaft, indem sie etwa positiv auf die Erziehung von Kindern, auf kulturelle und informierte staatsbürgerliche Teilhabe, auf Ernährung und Gesundheit oder negativ auf die Kriminalitätsrate oder den Konsum von Drogen wirken. In vielen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen wurde auch versucht, solche Zusammenhänge empirisch zu belegen. Eine Quantifizierung des umfassenden individuellen und gesellschaftlichen Nutzens von Bildung konnte damit jedoch nicht gelingen.

Auch der wirtschaftliche Ertrag von Bildung schlägt sich nicht nur im individuellen Einkommen nieder, sondern kann durch externe Effekte die Produktivität von anderen Mitarbeitern im Betrieb und durch die Schaffung neuen Wissens in Forschung und Entwicklung die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit ganzer Unternehmen

und Wirtschaftszweige erhöhen. Für den Beitrag der wachsenden Investitionen in Humankapital zum gemessenen Wirtschaftswachstum ergeben sich zwar noch weitaus schwierigere Probleme der Zurechenbarkeit gegenüber anderen Wachstumsdeterminanten, doch können diese Versuche – bei aller Kritik an Datengrundlage und Methode – als Beleg für die wichtige Rolle von Bildungsinvestitionen für die wirtschaftliche Entwicklung gelten.

Grundsätzlich dieselben Zusammenhänge gelten auch für die Weiterbildung. Weiterbildung kann insgesamt konsumtiven Charakter haben, wenn allgemeinbildende und kulturelle Interessen im Vordergrund stehen. Weiterbildung erhält als beruflich motivierter, für einen konkreten Arbeitsplatz nützlicher oder am Arbeitsmarkt verwertbarer Qualifikationserwerb den Charakter einer Investition in Humankapital, die sich in der Sicherung von Arbeitsplatz oder beruflicher Entwicklung, in Produktivität und Karriereaussichten und damit letztlich in höherem Einkommen niederschlägt. Auch im Fall der Weiterbildung können externe Effekte, ein Ertrag, der sich produktivitätssteigernd auf andere Arbeitsplätze und auf das gesamte Unternehmen auswirkt, auftreten. Ebenso kommt Weiterbildung nicht nur für Beschäftigung, Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Entwicklung eine ökonomische Bedeutung zu, sondern es können auch gesellschaftlich-kulturelle Nutzeneffekte und die Dimension der Persönlichkeitsentwicklung eine Rolle spielen. Gegenüber den Wachstumseffekten kann damit ein umfassenderer Wohlfahrtseffekt der Weiterbildung unterschieden werden mit dem wiederkehrenden Problem, dass diese Wohlfahrtseffekte besondere Schwierigkeiten der Identifizierung und der Messung aufwerfen.

Auch die beruflich orientierte Weiterbildung, die Unternehmen für ihre Mitarbeiter organisieren und finanzieren, wird über den unmittelbaren wirtschaftlichen Ertrag hinaus einen Nutzen stiften im Hinblick auf die Motivation der Mitarbeiter, das Entstehen von Teamgeist, die Entwicklung von Loyalität gegenüber dem Unternehmen oder die Legitimation der Auswahl für die Besetzung von Führungspositionen. Steht die Weiterbildung nicht in engerem Zusammenhang mit der Aufgabe im Unternehmen und kann die erworbene Qualifikation auch in anderen Unternehmen eingesetzt werden, wird sie, wenn auch nur anteilig, in die Mitarbeiterqualifikation investieren – auch wegen des vagen Nutzens des Aufbaus einer Reputation als guter Arbeitgeber, die wiederum zum Vorteil zahlreicher und attraktiverer Bewerberangebote führt.

»Wohlfahrtseffekt der Weiterbildung mit besonderen Mess-Schwierigkeiten«

Spielen auch für die Weiterbildung in und durch die Unternehmen Nutzeneffekte über den erwarteten unmittelbaren wirtschaftlichen Ertrag hinaus eine Rolle, schließt dies nicht aus, dass letztlich klare betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Kalküle das Weiterbildungsbudget und dessen Struktur bestimmen. Solche Kosten-Nutzen-Kalküle können dazu führen, dass die Unternehmung ihre Weiterbildung auf eine qualifizierte, stabile Stammbelegschaft konzentriert und eine flexible Randbelegschaft mit ›Jedermanns-Qualifikationen‹ weitgehend ausgeschlossen ist. Solche Überlegungen können auch begründen, dass Mitarbeiterinnen benachteiligt werden, wenn für Frauen eine diskontinuierliche Erwerbstätigkeit erwartet wird. Gleiches gilt für Ältere, für die aufgrund der kurzen Zeit bis zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben die Weiterbildung nicht mehr ›lohnend‹ erscheint. Umgekehrt werden jüngere, hochqualifizierte Mitarbeiter als Nachwuchspotential für Führungspositionen in besonderer Weise von Weiterbildung profitieren. Auch wenn in Unternehmen mit einer fortschrittlichen Personalpolitik solche traditionellen Muster der Teilnahme an Weiterbildung an Bedeutung verlieren und mögliche weitere Nutzenkomponenten höher eingeschätzt werden, liegt jedenfalls in diesen Kalkülen eine (Ex-ante-)Evaluierung der betrieblichen Weiterbildung, die über die Gegenüberstellung von Aufwand und erwarteten Erträgen und Nutzgrößen das Weiterbildungsbudget, seine inhaltliche Struktur, die auszuwählenden Teilnehmer oder die Ausweitung oder Einschränkung von Weiterbildungsaktivitäten bestimmt. In gewissen Zeitabständen oder vor geplanten Änderungen der Weiterbildungspolitik kann zudem eine Ex-post-Evaluierung der bisherigen Maßnahmen und Programme stattfinden, die die erwartete Effektivität der Weiterbildung mit Indikatoren für den tatsächlichen Erfolg konfrontiert.

Wird Weiterbildung in der einen oder anderen Form durch Subventionen aus öffentlichen Mitteln gefördert, reduziert sich die Frage der Evaluierung meist auf den Indikator der Akzeptanz von Förderungen bzw. Weiterbildungsprogrammen. Da die Kosten der Weiterbildungsteilnahme zum Teil von den Teilnehmern getragen werden müssen, liegt die Abwägung von (privaten) Kosten und erwartetem Ertrag/Nutzen der Weiterbildung bei den individuellen Nachfragern. Offensichtlich ist diese Abwägung jedoch auch von der Förderungsintensität bestimmt, d.h. vom Ausmaß, in dem die Kosten von der öffentlichen Hand übernommen werden.
Gegenüber privat finanzierter oder aus öffentlichen Mitteln bezuschusster Weiterbildung gewinnt die Frage der Evaluierung an Bedeutung für alle Weiterbildungsaktivitäten, die aus Steuermitteln oder allgemeinen Abgaben finanziert und die von öffentlichen Institutionen angeboten bzw. in deren Auftrag durchgeführt werden. Dies betrifft insbesondere Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

In allen Fällen ist die Kostenseite einer Evaluierung relativ einfach. Die sehr viel schwierigere Abschätzung von Erträgen und Nutzen hat bisher wenig Aufmerksamkeit gefunden. Einen traditionell verwendeten Indikator stellt der Übergang von Teilnehmern in ein Arbeitsverhältnis nach Abschluss der Weiterbildung dar; die Frage der Art und Dauer dieses Beschäftigungsverhältnisses, der Lohnhöhe und der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten bleibt dabei regelmäßig offen.

»Zu positives Bild der Leistungsfähigkeit von Weiterbildungsprogrammen«

Ein grundsätzlicheres Problem betrifft die Selektivität der Teilnahme an Weiterbildungsaktivitäten: Sind es in erster Linie aktive, leistungsorientierte Personen, die an der Weiterbildung teilnehmen und dann auch wieder in das Beschäftigungssystem integriert werden, so hätten diese Personen möglicherweise auch ohne die Weiterbildung eine neue Beschäftigung gefunden. Die Kontrollgruppe zur Beurteilung des Programmerfolgs können dann jedoch nicht alle Nicht-Teilnehmer sein. Eine Lösung dieses methodischen Problems der Programmevaluierung würde darin liegen, die Aufnahme in ein gefragtes Weiterbildungsprogramm nach dem Zufallsprinzip eines Losverfahrens zu regeln, wodurch die Nicht-Aufgenommenen zur echten Kontrollgruppe werden. Ein anderes grundsätzliches Problem betrifft mögliche Verdrängungseffekte, wenn die Integration von Weiterbildungsteilnehmern in das Beschäftigungssystem auf Kosten anderer Beschäftigter erfolgt, die – weil weniger qualifiziert – ihren Arbeitsplatz verlieren, oder allenfalls zu Lasten anderer Arbeitssuchender.
Die inzwischen sehr knapp gewordenen Ressourcen für die aktive Arbeitsmarktpolitik geben der Evaluierung von Maßnahmen und Programmen ein höheres Gewicht, wobei der Analyse von Faktoren des relativen Programmerfolgs besondere Bedeutung für die Planung, Optimierung, Durchführung und Kontrolle künftiger Aktivitäten zukommt. So wird z.B. das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) der Evaluierung von Programmen, institutionellen Neuerungen etc. größere Aufmerksamkeit widmen (vgl. BWP 2003 sowie den Beitrag S. 38–41 in diesem Heft). Nach einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung haben Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung eine Selbstfinanzierungsquote von nur rd. 60 Prozent (vgl. Spitznagel/Bach 2000). Ein internationaler Vergleich von Weiterbildungsprogrammen zeigt, dass sich Maßnahmen mit einer konkreten Zielgruppenorientierung gegenüber solchen mit einer allgemeineren Ausrichtung als weitaus erfolgreicher erwiesen haben (vgl. OECD 1996). Besonders zahlreich liegen Evaluierungsstudien von Weiterbildungsprogrammen für die USA vor, die jedoch aus vielerlei Gründen nicht ohne Einschränkungen auf westeuropäische Verhältnisse übertragen werden können (vgl. z.B. Friedlander u.a. 1997).

Konzeption und Methodik einer Evaluation von Weiterbildung sind weitgehend geklärt; grundsätzlich stehen im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit auch umfangreiche Datenbestände in Form von Individualdaten zur Verfügung, die in einem Data Warehouse zusammengefasst werden und in Zukunft weiterreichende Analysen zur Effektivität der beruflichen Weiterbildung und anderer Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ermöglichen. Bisherige Studien lassen vermuten, dass die früheren optimistischen Resultate ein zu positives Bild der Leistungsfähigkeit von Weiterbildungsprogrammen gezeichnet hatten. Bei wachsenden Aufgaben der Weiterbildung in der Zukunft kommt der Frage der Effektivität von Programmen und der relativ kostengünstigsten Maßnahmen daher umso größere Bedeutung zu.

Literatur

BWP (2003): Schwerpunktheft »Evaluation«. BWP, H. 6

Friedlander, D./Greenberg, D.H./Robins, Ph.K. (1997): Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged. In: Journal of Economic Literature 35, S. 1809–1855

OECD (1996): Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies. Paris

Spitznagel, E./Bach, H.-U. (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In: MittAB 33, 3, S. 500–517

Abstract
The economy of education identifies various kinds of usefulness of education: individual benefits and also so-called external benefits, by which society profits (internal as well as external benefits can be monetary or non-monetary). These dimensions of usefulness differ in the degree to which they can be quantified. The benefits of education have not been researched as thoroughly as its costs. The more far-reaching welfare effects of further education are especially hard to measure. The evaluation of programmes and educational efforts in a work-related context will probably so far have drawn too rosy a picture of their efficiency.

O. Univ.-Prof. Dr. Hans-Joachim Bodenhöfer ist Leiter der Abteilung für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Universität Klagenfurt

Kontakt: Hans.Bodenhoefer@uni-klu.ac.at