Investieren in lebenslanges Lernen! Aber wer soll das bezahlen?

von Günther Schmid

Dass mehr in lebenslanges Lernen zu investieren ist, gehört heute zum Katalog aller politischen Programme. Einigkeit besteht auch in den demografischen, technologischen, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Begründungen für eine solche Politik. Aber wer soll das bezahlen? In dieser Frage unterscheiden sich die Geister. Zu ihrer Klärung ist zunächst einmal Verständigung darüber zu erzielen, welche Menschen dabei besondere Förderung brauchen. Dann ist zu prüfen, wie eine faire Kosten- und Verantwortungsteilung zwischen Individuen, Betrieben und Staat aussehen könnte. Die Finanzierung löst jedoch nicht alle Probleme. Auch Zeit und Motivation sind erforderlich, und die ungleiche Verteilung dieser Ressourcen hemmt den notwendigen Quantensprung des lebenslangen Lernens. Darum stellt sich am Schluss die Frage, was Politik zur Beseitigung auch dieser Engpässe beitragen könnte.

Welche Menschen brauchen besondere Förderung?

Die Mitgliedstaaten der EU haben sich im Rahmen der „Europäischen Beschäftigungsstrategie" verpflichtet, bis zum Jahre 2010 eine Beschäftigungsquote von 70 Prozent zu erzielen. Dieses Ziel ist problematisch, denn es zählten nur Köpfe und nicht Qualitäten. Dennoch kann es als grobe Richtschnur dienen, wenn gefragt wird, welche Menschen eine besondere Förderung beim lebenslangen Lernen brauchen.

Foto: www.fotolia.de; © Konstantin Sutyagin

Im internationalen Vergleich bewegt sich die Beschäftigungsquote der Menschen mit Hochschulabschluss längst zwischen 80 bis 90 Prozent. Die Beschäftigungsquote der Menschen mit geringer Qualifikation, also allenfalls mit Hauptschulabschluss und ohne berufliche Ausbildung, verharrt jedoch in der Sphäre zwischen 50 und 60 Prozent. In Deutschland ist diese Differenz besonders ausgeprägt; sie beträgt mehr als 30 Prozentpunkte. Mit zunehmendem Alter wird sie noch größer. Bei den Beschäftigungsquoten der Älteren sind es insbesondere die Frauen, die vom Ziel der EU noch weit entfernt sind. Noch krasser werden die Unterschiede zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Nach diesen Daten lassen sich leicht die Zielgruppen für lebenslanges Lernen benennen: Geringqualifizierte, Ältere, Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund.

Daraus sollte aber nicht gefolgert werden, weitere Investitionen in lebenslanges Lernen ausschließlich auf diese Zielgruppen zu richten. Deutschland hinkt in der Weiterbildungsfinanzierung generell gegenüber den besonders erfolgreichen Beschäftigungssystemen hinterher. Zwar nicht notwendigerweise im Umfang der investierten Mittel, aber vor allem in der Zahl der Teilnehmenden, der Effektivität der Weiterbildung und der Schieflage der Weiterbildungsaktivitäten zugunsten von Großbetrieben. Kleine und mittlere Betriebe sollten deshalb ebenfalls in das Visier des lebenslangen Lernens genommen werden.

Der Ausbau der Weiterbildungsfinanzierung sollte also prinzipiell für alle Erwachsenen gelten, die angegebenen Zielgruppen jedoch besonders fördern. Jede in der Erstausbildung benachteiligte Person sollte im Lebenslauf eine zweite Chance bekommen. Das wäre auch gerecht – etwa gegenüber AkademikerInnen, die einen geraden Bildungsweg beschreiten und bis zum Eintritt in den Beruf etwa 16 Jahre lang hohe Bildungstransfers erhalten. Warum soll die Förderung der Bildungschancen ab einem bestimmten Alter abgeschnitten werden?

Aber wer soll das bezahlen?

Einen ersten Anhaltspunkt bietet die Kostenteilung der derzeitigen Finanzierung. Die Gesamtaufwendungen für berufliche Weiterbildung betrugen nach Berechungen des Berufsbildungsinstituts im Jahr 2004 rund 35 Mrd. Euro. Brutto, also ohne Berücksichtung von Steuerabzügen, tragen die Unternehmen davon 47,6 Prozent, also knapp die Hälfte der Kosten, die Individuen 39,3 Prozent und der Staat einschließlich Bundesagentur für Arbeit 13,1 Prozent. Korrigiert man die Bruttokosten um Möglichkeiten des Steuerabzugs, Steuermindereinnahmen und indirekte Kosten, dann ergibt sich eine Aufteilung der Kosten von 30 Prozent für Betriebe, 38 Prozent für Individuen und 33 Prozent für Staat und Bundesagentur.

Heute schon tragen also die Individuen den Großteil der Weiterbildungskosten, ohne allerdings die Sicherheit zu haben, dass sich das auch auszahlt. Daraus können zwei Schlüsse gezogen werden. Erstens kann das individuelle Bildungssparen nicht das zentrale Fundament einer erweiterten Weiterbildungsfinanzierung sein. Gerade die Geringqualifizierten sind – wenn überhaupt – nur im bescheidenen Umfang in der Lage, für Bildungsinvestitionen zu sparen. Zweitens weist die Kosten-Nutzen-Bilanz von Weiterbildungsinvestitionen beim derzeitigen Forschungstand darauf hin, dass eine faire Kostenteilung zwischen Individuen, Betrieben und Staat von jeweils etwa einem Drittel anzusetzen ist. Das gilt jedoch nur für den Durchschnitt. Werden Geringqualifizierte als vorrangige Zielgruppe anvisiert, muss der staatliche Anteil für diese Zielgruppe höher sein.

Wie könnte eine derart gezielte Umverteilung aussehen, die auch zu einer der ganzen Volkswirtschaft nutzenden Investitionssteigerung führt? Eine Möglichkeit bestünde in der Einrichtung eines persönlichen Entwicklungskontos im Rahmen der bestehenden Arbeitslosenversicherung.

Diese Idee basiert zunächst auf einer grundlegenden Annahme über die moderne Arbeitswelt. Immer mehr Menschen werden im Lebenslauf ihren Arbeitsplatz oder zumindest ihr Beschäftigungsverhältnis wechseln müssen. Darum liegt es nahe, nicht nur das Risiko des völligen Lohnausfalls bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, sondern auch die Risiken bei wechselnden Beschäftigungsverhältnissen abzudecken. Das gilt insbesondere für das Risiko der Minderung der Beschäftigungsfähigkeit im Lebenslauf. Die Hauptursache für das Eintreten dieses Risikos ist mangelnde oder erodierende Bildung.

Der Gedanke der Ausweitung der Versicherung auch auf solche Risiken beruht auf einer weiteren grundlegenden Annahme: Auf der einen Seite ist mit Versicherungen immer ein moralisches Risiko verbunden. Das heißt, wer versichert ist, neigt

dazu, die Versicherung auszunutzen. Jede Versicherung fördert aber auf der anderen Seite auch Risikobereitschaft. Und eine solche Bereitschaft ist nun mal für eine Wirtschaft mit hoher Innovationsdynamik und für einen entsprechend funktionsfähigen Arbeitsmarkt notwendig: beispielsweise die Bereitschaft des Lernens in der Berufstätigkeit, des Arbeitsplatz- und Berufswechsels, des Statuswechsels von der Unselbständigkeit in die Selbständigkeit, des Arbeitszeitwechsels, etwa von der Vollzeit zur Teilzeit in Kombination mit Bildung oder Pflege der Kinder oder kranken Eltern. Die Frage, wer die höheren Investitionen in lebenslanges Lernen finanzieren soll, kann daher auch als Frage gestellt werden: Wie kann das innovative oder investive Verhaltensrisiko gefördert werden?

Um das innovative Verhaltensrisiko zu stärken, könnte ein Teil des bisherigen Beitrags zur Arbeitslosenversicherung – zum Beispiel ein Prozentpunkt – als persönliches Entwicklungskonto angelegt werden. Die derzeit günstige Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit könnte genutzt werden, die Reduzierung des Beitragssatzes zugunsten solcher Konten moderater als geplant ausfallen zu lassen.

» Diese beitragsfinanzierten Konten sollten aus allgemeinen Steuermitteln in einer Weise ergänzt werden, dass alle Beschäftigten unabhängig von ihrer Leistungsfähigkeit auf den gleichen Kontenstand kommen. Tarifverträge könnten die Konten aufstocken. Die Beitragspflicht würde auf der einen Seite das persönliche Lebenseinkommen zugunsten der „rush-hour" im Lebenslauf umverteilen, also den Menschen Geld zur Verfügung stellen, wenn sie es am nötigsten haben. Auf der anderen Seite würde der geregelte Steuerzuschuss in maßvoller Weise Einkommen zugunsten von Menschen umverteilen, die in der Erstausbildung benachteiligt und hohen Erwerbsrisiken ausgesetzt sind.

» Persönliche Entwicklungskonten würden Beschäftigten also Ansprüche gutschreiben, ohne dass die verabredeten Summen tatsächlich schon angespart sind. Das heißt, sie erhielten Ziehungsrechte aus diesen Konten nach Regeln arbeitsmarktpolitischer Zweckmäßigkeit. Im Gegensatz zu den individuellen Sparkonten derzeitiger Vorschläge zur Privatisierung der Arbeitslosenversicherung wären mit persönlichen Entwicklungskonten auch keine „Eigentumsrechte" verbunden. Die Lottogewinner im Arbeitsleben, die ohne Arbeitslosigkeit oder größere berufliche Anpassung davon kommen, sollten die so gebundenen Beiträge nicht als Rentenaufschlag mitnehmen können. Werden Entwicklungskonten in der Erwerbsphase nicht genutzt, verfallen sie am Ende des Erwerbslebens.

Der Beitragssatz von einem Prozentpunkt des Bruttolohns – anteilig von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden finanziert – erbrächte derzeit ein Volumen von etwa 7,5 Mrd. Euro für persönliche Entwicklungskonten. Mit entsprechend ergänzten Steuermitteln könnte das Gesamtvolumen auf 15 Mrd. Euro aufgestockt werden. Umgerechnet auf 27 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigte und einer durchschnittlichen Arbeitslebensdauer von 40 Jahren ergäbe sich ein persönliches Entwicklungskonto von etwa 22.000 Euro. Wünschenswert wäre eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen, also auch auf Beamte, Selbständige und geringfügig Beschäftigte. Entsprechend würden sich dann auch die hier angeführten Orientierungsdaten verändern.

Das persönliche Entwicklungskonto wäre eine Ergänzung und kein Ersatz für den „aktiven" Bestandteil bisheriger Arbeitsmarktpolitik. In arbeitsmarktpolitisch begründeten Fällen sollte Arbeitslosen also nach wie vor mit vermittlungsfördernden Maßnahmen, finanziert aus dem rein solidarischen Beitragstopf der Arbeitslosenversicherung, unter die Arme gegriffen werden. Die Entnahme aus dem Konto sollte der individuellen Entscheidung überlassen bleiben, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. Generell sollten die Konten zur Finanzierung des Erhalts oder der Verbesserung ▶

Foto: Christian Kiel

der Beschäftigungsfähigkeit dienen, insbesondere für Weiterbildung, eventuell auch zum Einkommensausgleich infolge reduzierter Arbeitszeiten und zur Überbrückung geminderter Verdienste infolge von Leistungsminderungen.

In einem Anfangsschritt könnte das Ziehungsrecht auf die Priorität der beruflichen Weiterbildung eingeschränkt werden. Die Kontrolle der Einhaltung dieser Bedingung könnte über eine Weiterbildungsvereinbarung mit dem entsprechenden Betrieb und zugelassenen Beratungsinstitutionen erfolgen.

Persönliche Entwicklungskonten als neues Element der Arbeitslosenversicherung – die von nun an besser Arbeits- oder Beschäftigungsversicherung hieße – hätten mehrere Vorteile:

- Erstens würden sie zur Minderung des moralischen Risikos beitragen, da der regelgebundene Steuerbeitrag zum persönlichen Entwicklungskonto das Äquivalenzprinzip des rein solidarischen Versicherungsanteils stärkt. Leistungen wie Finanzierung der Weiterbildung, die über das Versicherungsprinzip im engeren Sinne hinausgehen, werden in stärkerem Maße als bisher durch allgemeine Steuermittel finanziert.
- Zweitens stärken persönliche Entwicklungskonten die Autonomie der Beschäftigten. Sie versetzen sie in die Lage, den Unternehmensführungen selbstbewusst gegenüberzutreten und Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit auszuhandeln. Darüber hinaus mindern sie auch das Ungerechtigkeitsgefühl, bei langen Beitragszahlungen „enteignet" zu werden. Denn über einen Teil der in einem Erwerbsleben eingezahlten Beiträge kann jetzt – je nach Lebenslage und im Rahmen eines kalkulierbaren Regelsystems – frei verfügt werden.
- Drittens werden Maßnahmen, die aus den eigenen Ziehungsrechten mitfinanziert werden, vermutlich auch effizienter als ausschließlich fremdfinanzierte Maßnahmen sein. Denn neben dem Interesse, das persönliche Konto auszuschöpfen, ist zu erwarten, dass die Maßnahmen aus Eigeninteresse sorgfältig ausgewählt und hoch motiviert umgesetzt werden. Da die Konten übertragbar sind, fördern sie schließlich auch die zwischenbetriebliche Mobilität.
- Viertens erhöhen persönliche Entwicklungskonten den Anreiz, aus dem informellen Sektor oder aus der Schwarzarbeit in den formellen Beschäftigungssektor zu wechseln.
- Fünftens würden persönliche Entwicklungskonten einen weiteren Modernisierungsschub von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt anstoßen. Vor allem bildungsbedürftige Arbeitnehmende verfügen nur über sehr begrenzte Informationen für eine rationale Lebensplanung. Sie haben besonderen Beratungsbedarf. Das gilt auch auf der Nachfrageseite. Kleine und mittlere Unternehmen, die nun herausgefordert sind, eine Weiterbildungskultur in ihre Arbeitsorganisation einzubauen, werden einen hohen Beratungsbedarf für Personalentwicklung haben.

Wie können Zeit- und Motivationsressourcen mobilisiert werden?

Finanzierung alleine löst weder das Problem mangelnder individueller Weiterbildung im Lebenslauf noch das Problem der Unterinvestition in Bildung von vielen Betrieben. Zwei weitere Ressourcen als Voraussetzung für den Ausbau der Weiterbildung müssen berücksichtigt werden: Zeit und Motivation. Beide Ressourcen sind gerade bei den eingangs herausgehobenen Zielgruppen besonders knapp. Welche Lösungsmöglichkeiten stehen offen?

Wie immer der Ausbau der Weiterbildungsfinanzierung gestaltet sein wird, erscheint es sinnvoll, Weiterbildungskonten mit Zeitkonten zu verbinden. Diese Zeitkonten müssen übertragbar sein, und der Staat sollte für Ausfallbürgschaft sorgen, falls die Zeitkonten zu zerfallen drohen. Darüber hinaus sind die individuellen Rechte der Weiterbildung zu erweitern oder zu stärken. Nur letztlich einklagbare Rechte erweitern den Zeithorizont, der für eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik und für einen Quantensprung der Weiterbildung unersetzlich ist.

Auf der anderen Seite des Arbeitsmarktes ist auch der weiterbildungsfreundliche Zeithorizont der Betriebe zu erweitern. Das gilt z.B. für anstehende Entlassungen. Die Betriebe müssen stärker in die Verantwortung gezogen werden, den Übergang der zu entlassenden Personen in eine neue Beschäftigung, etwa durch Weiterbildungsinvestitionen, zu unterstützen. Im Musterland Dänemark, in dem Unternehmen angeblich Heuern und Feuern können wie sie wollen, haben Arbeitnehmende nach vier Jahren Betriebszugehörigkeit das Recht, fünf Monate vor der Kündigung vorgewarnt zu werden. Darüber hinaus sind die Betriebe verpflichtet, diese fünf Monate als Aktivzeit zu nutzen und die Gekündigten in dieser Zeit beim Übergang in eine neue Berufstätigkeit zu unterstützen. Es gibt also auch in Dänemark Arbeitsplatzschutz für eine Übergangszeit. Diese wird aber genutzt, um vor allem mit Weiterbildungsmaßnahmen die Beschäftigungssicherheit zu verbessern.

Nicht minder bedeutend für eine gesteigerte Bildungsintensität von Erwachsenen sind die Motivationsressourcen. Gerade bei Geringqualifizierten wird die Lust auf Weiterbildung dadurch stark gedämpft, dass sie dafür meist keine bessere Bezahlung erwarten können. Hier könnten Tarifpolitik und Betriebsvereinbarungen für entsprechende finanzielle Anerkennung sorgen. Motivation wird aber nicht nur durch finanzielle Anreize gefördert, sondern auch durch Anerkennung, die sich auch ohne große finanzielle Ressourcen fördern lässt. Beispielsweise über Zertifikate, die Mobilitätsoptionen in andere Länder öffnen, etwa den Bildungspass für europäische Kernberufe wie Kraftfahrzeugmechaniker oder professionelle Pflegedienste.

Wie verhält es sich mit der Weiterbildungsmotivation von Betrieben? Kann die Angst vor Wilderei – das heißt die Abwerbung von MitarbeiterInnen, in welche Betriebe durch Weiterbildung investiert haben – gemindert werden? Neuere Untersuchungen zeigen, dass weiterbildungsaktive Betriebe nicht nur in arbeitsplatznotwendige Weiterbildung investieren, sondern oft darüber hinaus und auch in marktfähige Weiterbildung. Dadurch, dass ein Betrieb über den unmittelbaren Bedarf hinaus und sogar in allgemeine Qualifikationen investiert, schafft er ein Sicherheitspolster in Krisensituationen. Gleichzeitig erhöht er die Motivation der Beschäftigten, denn diese fühlen sich sicherer, wenn sie Optionen und Verhandlungsmöglichkeiten haben. Schließlich ist noch auf das Reputationsmotiv als mögliche Förderungsressource hinzuweisen. Ein Betrieb, der für seine Weiterbildungskultur bekannt ist, zieht die besseren Arbeitkräfte an. Dieses Motiv könnte dadurch gefördert werden, dass Betrieben die Möglichkeit gegeben wird, ihre Weiterbildungskultur einschätzen und anerkennen zu lassen. Mehr in lebenslanges Lernen investieren heißt auch, eine Anerkennungskultur zu fördern und – vor allem junge – Menschen zu kalkulierten Abenteuern zu ermuntern. Hier kann mit wenigen Mitteln viel erreicht werden. ■

Dr. Günther Schmid ist Professor für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin sowie Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin.