

Finanzierung von Bildung im Lebenslauf – Was Hänschen finanziert bekommt, kann Hans selbst zahlen?

1. Einleitung

Die Weiterbildungsbeteiligung liegt im Jahr 2012 in Deutschland anscheinend auf „Rekordniveau“. Mit einer Beteiligungsquote von 49 Prozent sei der höchste Wert seit Beginn der Erfassung im Jahr 1979 gemessen worden. Dass damit die mit den Lissabon-Zielen verbundene Zielsetzung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung von 50 Prozent für das Jahr 2015 unter Berücksichtigung einer Fehlertoleranz erreicht wurde, wird als Erfolg gewertet (vgl. BMBF 2013, S. 2). Die Lage für die Bildung Erwachsener wirkt gut, lebenslanges Lernen scheint sich als gesellschaftliche Realität etabliert zu haben. Gleichzeitig lassen sich aber problematische Entwicklungen im Bereich der Weiterbildungsfinanzierung beobachten, die bei einer alleinigen Betrachtung von Beteiligungsquoten unsichtbar bleiben und die zugespitzt eine „Verlagerung“ öffentlicher Finanzierung auf frühe Bildungsbereiche erkennen lassen.

Der vorliegende Beitrag setzt sich kritisch mit diesen Entwicklungen und ihren Begründungen auseinander. Er geht der Frage nach, welche Bedeutung öffentliche finanzielle Anreize für Bildungsentscheidungen und Berufskarrieren in späteren Lebensphasen haben. Anhand empirischer Ergebnisse werden einige Muster und Problematiken der lebenslaufbezogenen Weiterbildungsbeteiligung und vor allem -finanzierung aufgezeigt, die die individuelle und gesellschaftliche Notwendigkeit öffentlicher Förderung von Bildung im Erwachsenenalter erkennen lassen. Zudem wird deutlich, dass eine Analyse der Wirkungen öffentlicher Förderung nicht nur auf der Ebene von jährlichen soziodemografischen Beteiligungsquoten oder bildungsökonomischen Erträgen, sondern mit lebenslaufbezogenen, vertiefenden Untersuchungen erfolgen müsste.

2. Hintergrund

Es zeigt sich erstens, dass bei einem stabilen Prozentsatz für öffentliche Bildungsausgaben von ca. vier Prozent tendenziell eine lebenslaufbezogene Umverteilung der Finanzen zugunsten früherer und zulasten späterer Lebensphasen erfolgt. So weist der Bildungsfinanzbericht (Destatis 2012, S. 17) aus, dass die nicht-inflationsbereinigten öffentlichen Bildungsausgaben zwischen 1995 und 2009 für die unter 30-Jährigen um 52,3 Prozent gesteigert wurden, während der Anstieg für alle Einwohner (ergo inklusive der unter 30-Jährigen) nur 31,3 Prozent betrug. Für die über 30-Jährigen wird keine eigene Angabe gemacht, was eine typische Marginalisierung ist. Im nationalen

Bildungsbericht – wie in Berichten von Ländern und Kommunen – finden sich kaum konkret ausgewiesene Angaben zur Finanzierung der Weiterbildung. Dies wird deutlich, wenn z.B. Ausgaben für Weiterbildung nur unter den Restkategorien „sonstige Bildungsausgaben“ bzw. „übrige Bildungsausgaben“ firmieren, auf die 11,9 Prozent bzw. 12,8 Prozent aller Bildungsausgaben entfallen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012, S. 36). Hummelsheim (2008) schätzt einen Rückgang der öffentlichen Weiterbildungsausgaben im Verhältnis zum BIP (ebd., S. 103).

Mit Ausnahme der beruflichen Ausbildung ist zweitens in kaum einem anderen Bildungsbereich der Eigenanteil der privaten Haushalte so hoch wie in der Weiterbildung (vgl. ebd., S. 37). Ältere Schätzungen gehen davon aus, dass 38 Prozent der Ausgaben von den Individuen und 30 Prozent von den Betrieben getragen werden (Beicht u.a. 2005, S. 264). Tendenziell ist von steigenden Eigenanteilen der Individuen auszugehen (vgl. Herbrechter/Schemmann 2010, S. 174ff.; Hummelsheim 2008, S. 105).

Drittens wird speziell die Frühförderung bildungspolitisch als zentraler Aktionsbereich benannt und für veränderte Prioritäten plädiert:

[Es] (...) wird deutlich, dass die Vorschulbildung innerhalb des gesamten lebenslangen Lernens den höchsten Ertrag erbringt (dies gilt insbesondere für die am stärksten benachteiligten Gruppen), und dass sich die Ergebnisse der Investitionen in die Vorschulbildung mit der Zeit kumulieren. (...) Das Lernen vom frühesten Kindesalter an ist in den Vordergrund zu stellen (EU-Kommission 2006, S. 4f.).

Als Beleg für diese Prioritätensetzung wird auf ein stilisiertes Diagramm (siehe Abb. 1) verwiesen (kritisch dazu Lassnigg 2009):

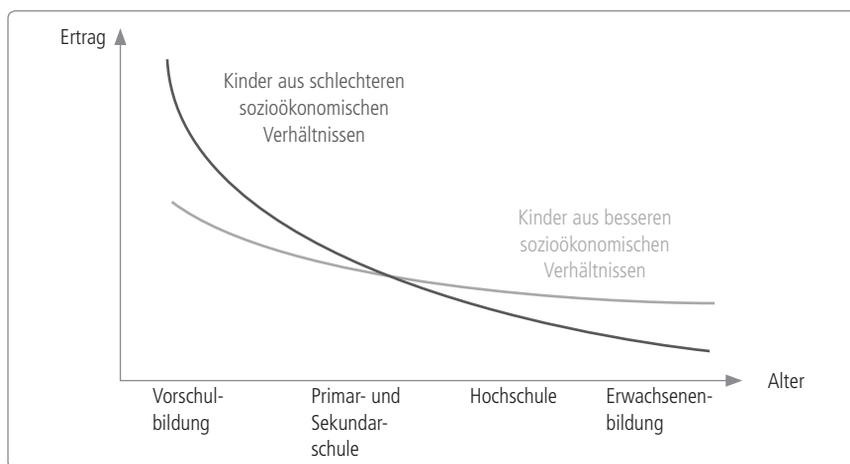


Abbildung 1: Ertrag der Bildung in den verschiedenen Phasen des lebenslangen Lernens
(Quelle: EU-Kommission 2006, S. 6)

Auch aus der Disziplin der Ökonomie gibt es Gegenstimmen:

[Es] (...) liegen widersprüchliche Evidenzen zu den sozialen Erträgen vor, die sich überdies vielfach der Quantifizierbarkeit entziehen. (...) Es ist allerdings fraglich, ob die öffentliche Verantwortung allein aus ökonomischer Sachlogik abgeleitet werden kann, sondern nicht auch Ergebnis politischer Wertentscheidungen ist (Timmermann 2009, S. 422).

Die von der EU-Kommission zitierten Ökonomen selbst kommen zu differenzierteren Empfehlungen:

CES-complementarity of early with late investments implies that early investments must be followed up by later investments in order to be effective. Nothing in the new economics of human skill formation suggests that we should starve later educational and skill enhancement efforts (Cunha u.a. 2005, S. 87).

Es handelt sich somit nicht primär um ein Plädoyer dafür, Bildungsausgaben zwischen den Bereichen zulasten des einen und zugunsten des anderen zu verschieben, sondern eher um ein Plädoyer für Bildungsausgaben über den ganzen Lebenslauf hinweg. Es ist eine lebenslaufbezogen unterkomplexe Vorstellung, allein auf Basis eines – methodisch umstrittenen – Ertragskonzepts Finanzierungsentscheidungen und -prioritäten zu begründen.

Neben realen Tendenzen zeigen sich somit programmatische Forderungen nach einer Verlagerung finanzieller Mittel für Bildung. Generell ist die Diskussion um die Bildungsfinanzierung oft von Pauschalisierungen und Verkürzungen gekennzeichnet. Die vorherige Grafik ist hierfür ein Beispiel, da die Reduktion von Komplexität zwar eine vermeintlich klare Botschaft liefert, aber auch als eine Infantilisierung der Debatte kritisiert wird, wenn vermeintlich „evidenzbasierte“ Politik sich letztlich dann doch nur auf hochstilisierte Grafiken stützen. Empirische Untersuchungen zur Weiterbildungsfinanzierung sind allerdings eher selten (vgl. Dohmen/Ramirez-Rodriguez 2010). Die relativ wenigen Untersuchungen sind oft bildungsökonomisch ausgerichtet (Messer/Wolter 2009; Görlitz 2009) und fragen nach Mitnahme- und nach Arbeitsmarkteffekten (Arbeitsplatzsicherheit, Einkommen). Evaluationen beschreiben meist im (jährlichen) Querschnitt und deskriptiv-statistisch die Beteiligung an Förderprogrammen anhand soziodemografischer Faktoren (SALSS 2008; IWAK 2012). Ein besonderer Schwerpunkt liegt oft auf dem formalen Qualifikationsniveau, da politisch vor allem bei niedrigen Qualifikationen besondere Förderbedarfe vermutet werden. Eine eingehende Analyse und Diskussion dazu, welche Bedeutung die Finanzierung für Erwachsene wann und wie im Lebenslauf hat, erfolgt allerdings kaum.

Hier setzt die vorliegende Studie zum Bildungsscheck Brandenburg an. Dabei geht es an dieser Stelle nicht um eine Bewertung des speziellen Instruments „Gutschein“ und eine Einordnung seiner Rolle im Gesamtsystem der Weiterbildungsfinanzierung

(Käpplinger/Klein/Haberzeth 2013). Institutionelle Angebotsförderung muss ein wesentlicher Bestandteil eines Systems lebenslangen Lernens sein (Faulstich/Bayer 2005; Käpplinger/Kulmus/Haberzeth 2013; Timmermann 2009).

3. Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen

Weiterbildungsgutscheine werden zunehmend genutzt im Orchester der Förderinstrumente (Haberzeth/Kulmus/Stanik 2012). In Deutschland gibt es mindestens zwölf Gutscheine bzw. vergleichbare Quasi-Gutscheine. Insbesondere auf Länderebene breitet sich dieses Instrument aus (z.B. Bildungsscheck NRW, Qualifizierungsscheck Hessen, Weiterbildungsbonus Hamburg, Thüringer Weiterbildungsscheck). Diese Programme basieren oft auf einer Ko-Finanzierung von ESF und Eigenmitteln privater Haushalte. Auch in anderen europäischen Ländern sind Gutscheine implementiert worden (Dohmen/Ramirez-Rodriguez 2010). Modellhaft bezeichnet der Begriff „Gutschein“ eine Finanzierungsform, bei der Bildungsnachfrager vom Staat einen Coupon bekommen, mit dem sie bei einem selbst gewählten Anbieter eine Weiterbildung (teil-)finanzieren können. Gutscheine sind neben z.B. Stipendien, Darlehen und Bildungskonten ein Instrument der Nachfrageförderung. In der Förderpraxis zeigen sich viele Adaptionen wie bei der Arbeitsagentur und den dortigen Bildungsgutscheinen oder auf Bundesebene bei der Bildungsprämie.

Der Bildungsscheck Brandenburg kann als ein typischer Weiterbildungsgutschein für die deutsche Länderebene angesehen werden. Übergreifendes Prinzip ist die an Individuen adressierte öffentliche Ko-Finanzierung von Kurskosten. Der Bildungsscheck Brandenburg existiert seit 2009, im Juli 2012 wurden die Förderbestimmungen deutlich geändert. Gefördert werden ausschließlich berufliche Weiterbildungen. Antragsberechtigt sind sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Der Förderumfang beträgt aktuell 70 Prozent der Weiterbildungskosten (Kurs-/Prüfungsgebühren) bei nun offener Förderhöhe. Der Scheck muss vor dem Kursbeginn bei einer zuständigen Stelle (LASA Brandenburg GmbH) beantragt werden, wobei eine Beratung in Anspruch genommen werden kann. Die Förderung kann einmal pro Jahr genutzt werden. Nach den alten Förderbestimmungen war u.a. die Förderhöhe noch auf 500 Euro begrenzt, dafür jedoch konnte der Scheck zweimal pro Kalenderjahr beantragt werden.

Die im Folgenden dargestellten empirischen Ergebnisse beziehen sich größtenteils auf die alten Förderbestimmungen. Eine geringe Anzahl von neuen Schecks findet sich in den analysierten Monitoringdaten. Da es nicht um eine Evaluation des Programms geht, sondern darum, exemplarisch die Relevanz öffentlicher finanzieller Anreize für individuelle Bildungsentscheidungen zu untersuchen, ist dieser Umstand für das Analyseziel relativ unproblematisch. Inwiefern die veränderte Förderpraxis zu einer veränderten Nutzung führt, bleibt weiteren Analysen vorbehalten.

Empirisch untersucht wurde der Brandenburger Bildungsscheck in einem quantitative und qualitative Methoden kombinierenden Verfahren. Es wurde ein metho-

discher Ansatz verwendet, der quantifizierende Studien sowie vertiefende Fallstudien gleichwertig aufeinander bezieht, um Bildungsbeteiligung besser zu verstehen (Kuper 2012). Über statistische Analysen (Geschlecht, Alter, Themen etc.) wurden thematische und soziale Strukturen der Schecknutzung analysiert. Ausgehend von Strukturen und Auffälligkeiten wurden Fälle für eine vertiefende qualitative Analyse ausgewählt.

Methodisch umfasste das Design eine Programmanalyse der Verwaltungsdaten zu 3.481 eingelösten Schecks und Kursankündigungen von Anbietern sowie eine schriftliche Befragung von Nutzern (laufend seit 07/2012, aktuell n=264), vertiefende qualitative Interviews mit Nutzern (n=19) und Interviews mit sechs Bildungsanbietern im Raum Berlin und Brandenburg. Darüber hinaus wurde eine Sekundärauswertung von Evaluationen und Studien zu Weiterbildungsgutscheinen durchgeführt. Im Folgenden werden Teilergebnisse dargestellt, umfassende Ergebnisse finden sich bei Käßlinger/Klein/Haberzeth (2013).

4. Quantitative Ergebnisse: Dominanz in der Nutzung durch Frauen und im Bereich der Gesundheits- und Sozialberufe

In Hinblick auf thematische und soziale Strukturen der Schecknutzung zeigt der Bildungsscheck Brandenburg drei Auffälligkeiten, die sich auch bei anderen Ländergutscheinen und der Bildungsprämie des Bundes zeigen:

Das Programm wird häufiger von Frauen (69%) als von Männern (31%) genutzt. Eine starke Nutzung durch Frauen zeigt sich auch bei der Bildungsprämie, bei der das Verhältnis von Frauen zu Männern bei 72,8 zu 27,2 Prozent liegt (Görlitz/Tamm 2012). Dahingegen belegen sowohl der Adult Education Survey als auch der Continuing Vocational Training Survey (Behringer/Käßlinger/Pätzold 2009; Bilger/Rosenblatt 2011, S. 65f.), dass sich insgesamt die Weiterbildungsquoten zwischen Frauen und Männern angeglichen haben.

Der Bildungsscheck wird primär für drei Themenbereiche eingesetzt: Sprachen, Gesundheit/Medizin/Wellness und Soziales (siehe Abb. 2). Unter diese drei Bereiche können 63 Prozent aller Schecks subsumiert werden. Weiterbildungen für Gesundheits- und Sozialberufe sind mit 40 Prozent besonders stark nachgefragt. Es handelt sich z.B. um Kurse zu Physio- und Ergotherapie, Medizin, zu pädagogischen und psychologischen Tätigkeiten sowie zur Ausbildung der Ausbilder. Die überdurchschnittlich starke Nutzung durch die Gesundheits- und Sozialberufe zeigt sich auch bei anderen Gutscheinen. So liegt sie im individuellen Zugang beim Bildungsscheck NRW bei 40,6 Prozent (G.I.B. 2011, S. 16).

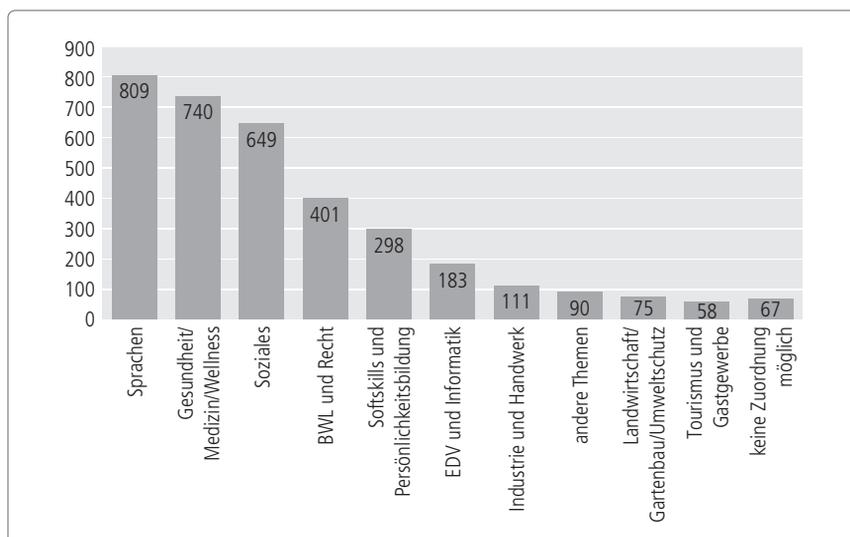


Abbildung 2: abgerechnete Bildungsschecks in Brandenburg nach Themenbereichen (absolut)
(Quelle: eigene Programmanalyse; Daten berücksichtigt bis 31.12.2012)

Auch bei der Themennutzung zeigen sich Diskrepanzen zwischen Schecknutzung und allgemeiner Weiterbildungsbeteiligung: Gemäß AES (Rosenblatt/Bilger 2008, S. 92) dominieren allgemein bezogen auf die individuelle berufsbezogene Weiterbildung „Wirtschaft, Arbeit, Recht“ (26%), „Natur, Technik, Computer“ (23,7%) sowie „Sprachen, Kultur, Politik“ (15,8%). Erst dann folgen „Pädagogik und Sozialkompetenz“ (14,7%) und „Gesundheit und Sport“ (14,7%), wobei hierunter auch Themen gefasst werden – vor allem Sozialkompetenz – die im Bildungsscheck Brandenburg gesondert erfasst wurden.

Drittens fällt die branchenspezifische (Nicht-)Nutzung des Gutscheins auf: Die Befragung zeigt, dass die Bildungsschecks überwiegend im „Gesundheits-/Veterinär-/Sozialwesen“ (41,1%) genutzt werden. Deutlich dahinter folgen „Sonstige öffentliche und private Dienstleistungen“ (9,7%) und „Verarbeitendes Gewerbe“ (8,1%). In eigentlich weiterbildungsaktiven Branchen wie dem Kredit-/Versicherungsgewerbe (0,8%) oder Energie/Wasserversorgung (3,9%) werden Bildungsschecks kaum genutzt.

Die quantitativen Ergebnisse geben Hinweise auf sozial-strukturierende Merkmale und Merkmalskombinationen bezüglich der Gutscheinnutzung: Es ist besonders die Kombination aus „Frau“ und „Gesundheits- und Sozialberufe“, die hervorsteicht. Die folgende qualitative Analyse zeigt, auf welche Weise diese Merkmale zusammenwirken. Dadurch wird ein erweitertes Verständnis der zentralen Einflussfaktoren möglich. Vor allem aber wird deutlich, dass die (hohe) Relevanz dieses Finanzierungs-

anreizes für Frauen in Gesundheits- und Sozialberufen erst durch eine Berufs- und Lebenslaufperspektive angemessen begriffen werden kann.

5. Qualitatives Ergebnis: Berufs- und Lebensphasen mit erhöhtem Finanzierungsbedarf

Die vertiefte Analyse der Nutzung in den Gesundheits- und Sozialberufen lässt gruppenspezifische Muster erkennen, wie der Scheck genutzt wird und welche Relevanz er für Bildungsentscheidungen im Lebenslauf hat, von denen zwei hier dargestellt werden.

Unterstützung einer sequentiellen Gestaltung von Beruf und Familie in einer frühen Erwerbsphase

In der ersten Gruppe finden sich jüngere Frauen in einer frühen Erwerbsphase. Für sie geht es darum, sich beruflich zu etablieren und zu spezialisieren. Im Gesundheits- und Sozialwesen heißt das, sich auch nach der Ausbildung intensiv weiterzubilden: Die pädagogischen, pflegerischen und therapeutischen Tätigkeiten sind anspruchsvoll und wissensintensiv. Es gibt viele Tätigkeiten, die nicht ohne Zulassung und entsprechende Weiterbildung ausgeübt werden dürfen (z.B. Manuelle Therapie). Es muss ein relativ hoher zeitlicher und finanzieller Aufwand für Weiterbildung betrieben werden, um beruflich Fuß zu fassen. Gleichzeitig sind die Einkommen niedrig und die oft kleinsten betrieblichen oder gemeinnützigen Arbeitgeber in diesen Branchen stellen kaum finanzielle Weiterbildungsressourcen bereit. Die Beschäftigten müssen notwendige und verlangte Weiterbildungen deshalb meist selbst finanzieren.

Neben der beruflichen Etablierung ist lebenslaufbezogen die private Perspektive der Familiengründung wichtig. Sie wird in Hinblick auf Beruf und Weiterbildung zunächst als Einschränkung interpretiert und als solche in die längerfristige Weiterbildungsplanung integriert. Dies bedeutet, dass in der frühen Berufsphase die noch vorhandene Flexibilität intensiv für Weiterbildungen genutzt wird:

Also da setze ich dann lieber Prioritäten, dass ich sage: Ich qualifiziere mich jetzt, wo die Birne noch frisch ist. Ne? Und das bringt mir nachher nichts, wenn ich dann nicht mehr in der Lage bin, wenn jetzt z.B. Kinder und so was alles da sind, dann werde ich die Zeit einfach dafür nicht mehr haben (3/122ff.¹).

Der Bildungsscheck trägt aus subjektiver Sicht dazu bei, die doppelte Herausforderung von beruflicher Etablierung und Familiengründung zu bewältigen. Er unterstützt eine sequentielle Gestaltung (Hoff/Schraps 2007) der beiden Lebensbereiche Beruf und Familie: Vor allem in der Frühphase des Erwerbslebens zeigt sich eine hohe Arbeits- und

1 Die erste Zahl bezeichnet die Nummer des Interviews, die zweite den Transkriptabschnitt.

vor allem Weiterbildungszentrierung. In späteren Erwerbsphasen sollen dann zumindest zeitweise andere Prioritäten gesetzt werden (Familie). Diese sequenzielle Planung wird nach wie vor überwiegend von Frauen realisiert (ebd.). Sie ist kritisch zu diskutieren, weil hier Doppelbelastungen durch Beruf und Familie sichtbar werden und sich für Frauen berufliche Karrierebrüche nach der Familiengründung andeuten, während Männer mit der Familiengründung ihre Berufskarrieren und ihre Weiterbildungsbeteiligung eher intensiver verfolgen (Friebel u.a. 2000).

Unterstützung beruflicher Umorientierung in einer mittleren Erwerbsphase

Im Gegensatz zur ersten Gruppe geht es für eine zweite Gruppe von Frauen in einer mittleren Erwerbsphase nicht mehr darum, sich beruflich zu etablieren und eine Familie zu gründen. Die Perspektive ist vielmehr, sich beruflich noch einmal so weiterzuentwickeln, dass die Beschäftigungsfähigkeit im höheren Erwerbsalter erhalten wird:

Ich merke das ja mit den Kollegen, man kann es wahrscheinlich nicht bis 67. Also bei mir ist, wie gesagt, erst (...) kurz vorm 67. Geburtstag ist die Rente dann da. Und das ist einfach so eine Mobilität (...) Also es bräuchte bloß mal was passieren, dass ich nicht mehr Auto fahren kann. Dann bin ich raus aus dem Job. (...) Deswegen ist meine Überlegung, wie gesagt, so ein Fernstudium als Erziehungsberater oder so, und wenn ich eine Beratertätigkeit habe, sage ich mal, die kann ich doch auch, sage ich mal, mit einem körperlichen Gebrechen noch relativ gut ausführen (2/490–502).

Die Tätigkeit in der Gesundheitsbranche ist psychisch und physisch anstrengend. Mit zunehmendem Alter wird die Notwendigkeit geäußert, diese Belastungen zu reduzieren. Weiterbildungsüberlegungen in dieser Phase sind vor allem darauf ausgerichtet, noch einmal neue berufliche Perspektiven und Veränderungen zu ermöglichen. Solche umfassenderen Weiterbildungen sind teuer und in dieser späteren Berufsphase angesichts des niedrigen Einkommensniveaus und angesichts nach wie vor bestehender bspw. finanzieller und pflegerischer Versorgungspflichten nur schwer zu realisieren. Eine finanzielle Förderung kann in dieser Lebensphase dazu verhelfen, solche größeren Umorientierungen anzugehen, neue Perspektiven zu eröffnen und einer Erwerbsunfähigkeit vorzubeugen.

6. Ergebnisse der Brandenburg-Studie zur berufs- und lebenslaufbezogenen Relevanz von Finanzierungsanreizen

Die Teilnahme am Bildungsscheck Brandenburg und anderen Gutscheiprogrammen unterscheidet sich deutlich von der allgemeinen Weiterbildungsteilnahme. Das Finanzierungsinstrument wird auffällig stark von Frauen und in der Gesundheits- und Sozialbranche für berufsspezifische Themen genutzt. Die Frage nach den Gründen ist komplex; ihre Beantwortung muss strukturelle Bedingungen des Beschäftigungs-

und Weiterbildungssystemen einbeziehen. Die Befragungsergebnisse verdeutlichen die zentrale Rolle der Berufs- und Weiterbildungsbedingungen in der Gesundheits- und Sozialbranche: Tätigkeitsvielfalt und komplexe Arbeitsaufgaben mit entsprechend hohen Weiterbildungsanforderungen, dabei aber niedriges Einkommensniveau und vergleichsweise geringe betriebliche Unterstützung. Hinzu kommen relativ hohe Belastungen durch die Tätigkeit selbst (Arians 2012). Diese Bedingungen geben Hinweise darauf, dass der Bildungsscheck zur Kompensation einer Finanzierungs- und Unterstützungslücke dient. In der Nutzung des Bildungsschecks schlägt sich auch die horizontale Segmentierung der Berufe nieder: Es sind vor allem Frauen, die in den Gesundheits- und Sozialberufen tätig sind. In Hinblick auf die generelle (branchenübergreifende) Dominanz von Frauen bei der Nutzung von Gutscheinen wäre ein geringerer Einbezug in betriebliche Weiterbildung als eine Ursache denkbar und zu untersuchen.

Neben den beruflichen Bedingungen beziehen die Befragten private/familiäre Ziele explizit in ihre Weiterbildungsplanung mit ein. Aus der Kombination beruflicher und privater Anforderungen und Ziele resultieren in einer Lebenslaufperspektive zumindest zwei kritische Phasen im Berufs- und Lebensverlauf, die für die Nutzung des Bildungsschecks relevant sind: Eine frühe Phase der beruflichen Etablierung und Familiengründung und eine spätere Phase, in der berufliche Umorientierungen nötig werden, um die eigene Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten (siehe Abb. 3).

Muster 1: Unterstützung einer sequenziellen Gestaltung von Beruf und Familie in einer frühen Berufs- und Lebensphase

- Möglichkeit des Vorziehens und der schnelleren Abfolge von Weiterbildungen
- Möglichkeit von zahlreichen Weiterbildungen in der wichtigen frühen Berufsphase
- Möglichkeit zu umfassenderen, teureren (Zertifikats-)Weiterbildungen

Muster 2: Unterstützung des Erhalts der Beschäftigungsfähigkeit im höheren Erwerbsalter

- Möglichkeit zu beruflichen Umorientierungen
- Möglichkeit umfangreicher/teurer Qualifikationen

Abbildung 3: Zwei exemplarische Formen berufs- und lebenslaufbezogener Bedeutung von öffentlichen Finanzierungsanreizen (Quelle: eigene Darstellung)

Die Ergebnisse liefern auch Hinweise, dass jenseits statistischer Mittelwerte, die eine Angleichung der geschlechtsbezogenen Weiterbildungsquoten suggerieren, nach wie vor geschlechtsspezifische Unterschiede in den Teilhabechancen an Weiterbildung (Nader 2007) bestehen, die Konsequenzen für die Erwerbstätigkeit haben. Frauen in bestimmten Berufen sind auf eine öffentliche Ko-Finanzierung angewiesen. Für den Gesundheits- und Sozialbereich gilt dies in besonders hohem Ausmaß, was zum Teil erklärt, warum Gutscheinprogramme in diesen Bereichen intensiv genutzt werden. Öffentliche Finanzierungsanreize entfalten hier und vor allem für Frauen ihre Bedeutung, indem sie die berufliche und private Gestaltung stützen, absichern oder gar erst ermöglichen können.

7. Fazit

Bildungspolitisch wird deutlich, dass eine Vernachlässigung von öffentlichen Bildungsinvestitionen in späteren Lebensphasen nicht zu rechtfertigen ist. Die beiden empirisch aufgezeigten Muster der Gutscheinnutzung zeigen, dass Frühförderung solche Bildungsbedarfe im Lebenslauf kaum prophylaktisch lösen kann. Ein monetäres Ertragskonzept allein mit Blick auf den Arbeitsmarkt greift bei der Analyse zu kurz, da Weiterbildungsentscheidungen berufliche, private und gesellschaftliche Relevanzen haben, die nicht nur monetär zu beziffern sind (Muster 1). Zum anderen führen Umorientierungen im höheren Alter in physisch anstrengenden Berufen (Muster 2) vielleicht nicht zu höheren Erträgen, können aber die Beschäftigungsfähigkeit erhalten und damit – zunächst einmal ökonomisch gedacht – letztlich individuelle und soziale Kosten vermeiden. Darüber hinaus ist der Fokus allein auf Erträge vielleicht humankapitaltheoretisch schlüssig, aber letztlich inhuman und politisch nicht vertretbar, da Menschen nicht nur Ressourcen sind, sondern jenseits ihrer Nützlichkeit ein Recht auf Beteiligung haben.

Die oftmals implizite Alternative bei dieser politischen Wertentscheidung, auf die Selbstfinanzierung durch die Individuen zu setzen, kann u.a. zu ausbleibenden oder verspäteten Investitionen führen sowie Konflikte zwischen beruflicher Etablierung und Familiengründung und Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen im späteren Lebenslauf verstärken. Weiterbildung ist sowohl ein gesellschaftlicher „Reparaturbetrieb“ als auch komplementär zu vorherigen Bildungsverläufen zu finanzieren (Schöll 2003). Auch nach PISA wird es sowohl ein zu kompensierendes Versagen der Frühförderung/Schule geben als auch einen Bedarf an einem „Follow-Up“ kontinuierlicher Kompetenzentwicklung oder ein Umlernen aufgrund wirtschaftlicher/beruflicher Umbrüche. Insbesondere mittlere Altersgruppen in der Rush-Hour des Lebens oder auch mittlere Qualifikationsniveaus drohen aus dem Blick vieler Weiterbildungspolitiken zu geraten, die sich auf Geringqualifizierte, Grundbildung, Ältere oder Fortbildungen für Erzieher aktuell zu verengen drohen. Bildungsfinanzierung muss die Heterogenität von Lebenslagen und Lebensläufen mehr in den Blick nehmen.

Im Kontext neuer Steuerung und offener Koordinierung ist „Ziele setzen – Ziele erreichen“ für die Politik zentral. Evaluationen prüfen vor allem die intendierten Effekte von Förderprogrammen. Gutscheinmodelle zeigen Effekte, wenngleich nicht unbedingt die politisch intendierten, die insbesondere auf die Beteiligung von Geringqualifizierten zielen. Stattdessen nutzen qualifizierte Frauen in zum Teil prekären Beschäftigungsverhältnissen in den Gesundheits- und Sozialberufen die Gutscheine überdurchschnittlich. Es müsste diskutiert werden, welche Folgerungen aus solchen geschlechts- und branchenbezogenen Effekten gezogen werden müssten. Angesichts der strukturellen Bedingungen in einigen Branchen könnte statt einer individuellen Förderung eine Branchenlösung (z.B. Fonds) tragfähiger sein. Keine der vorhandenen Evaluations-/Wirkungsstudien zu Gutscheinmodellen hat sich jedoch bislang mit

diesen Effekten eingehender beschäftigt und daraus Rückschlüsse für die Förderpolitik oder Branchen gezogen. Die erwachsenenpädagogische Forschung – gerade die Biografieforschung – vernachlässigt tendenziell Fragen der Finanzierung. Dies ist ein Manko, weil erwachsenenpädagogische Analysen eine Ergänzung zur Bildungsökonomie sein könnte. Während letztere oft auf Makroperspektiven enggeführt sind, kann die Erwachsenenbildung die Eigenwilligkeit der Subjekte in ihren sozialen Kontexten und Milieus thematisieren. So könnte verständlicher werden, warum sich Bürgerinnen und Bürger oftmals nicht so verhalten, wie bildungspolitisch intendiert oder bildungsökonomisch modelliert wurde.

Insgesamt wirken Gutscheine in der Weiterbildung anders als (pädagogische) Kritiker und (ökonomische) Befürworter es erwarten. Dies ist für andere Finanzierungsinstrumente wie Gesetze, Bildungsurlaube oder Fonds ebenso wahrscheinlich. Das Orchester der Finanzierungsinstrumente sollte in seinem Zusammenspiel (Systemevaluationen) lebenslaufbezogen untersucht werden. Es besteht ein Strukturierungsbedarf, den engagierte Akteure in der Administration mit Programm-/Projektfinanzierungen zu kompensieren versuchen:

Und (...) wir haben kein verlässliches Finanzierungssystem für die berufliche Weiterbildung. (...) Dann blieb uns natürlich auch nichts anderes übrig, wenn wir denn die Weiterbildungsbeteiligung stimulieren wollen, ein Förderprogramm aufzulegen (Loß 2012, S. 3).

Dieses Zitat benennt ein kontinuierliches Dilemma der Finanzierung. Um dieses aufzulösen müssten zukünftig neue, langfristige Lösungen gefunden und umgesetzt werden (Käpplinger/Kulmus/Haberzeth 2013). Die Bildungsschecks auf Länderebene werden öffentlich über auslaufende bzw. rückläufige ESF-Mittel ko-finanziert. Kommt danach wieder einmal ein neues Programm, irgendwann doch ein verlässliches System oder eine klaffende Lücke?

Literatur

- Arians, F. (2012): Fort- und Weiterbildung in der Altenpflege – Bestandsaufnahme der aktuell wesentlichen Rahmenbedingungen und Perspektiven. In: Hessische Blätter für Volksbildung, H. 1, S. 64–72
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld
- Behringer, F./Käpplinger, B./Pätzold, G. (Hg.) (2009): Betriebliche Weiterbildung – der Continuing Vocational Training Survey (CVTS) im Spiegel nationaler und europäischer Perspektiven. Stuttgart
- Beicht, U./Berger, K./Moraal, D. (2005): Aufwendungen für beruflich Weiterbildung in Deutschland. In: Sozialer Fortschritt, H. 10/11, S. 256–265
- BMBF (2013): Weiterbildungsverhalten in Deutschland – AES 2012 Trendbericht. Bonn
- Destatis (2012): Bildungsfinanzbericht 2012. Wiesbaden
- Bilger, F./Rosenblatt, B. v. (2011): Aktuelle Entwicklung: Trends in verschiedenen Bevölkerungsgruppen. In: Rosenblatt, B. v./Bilger, F. (Hg.): Weiterbildungsbeteiligung 2010. Bielefeld, S. 61–69
- Cunha, F./Heckman, J./Lochner, L./Masterov, D. (2005): Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. NBER-Working Paper 11331, Cambridge. URL: www.nber.org/papers/w11331

- Dohmen, D./Ramírez-Rodriguez, R. (2010): Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa. Berlin
- Europäische Kommission (2006): Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung. KOM(2006) 481 endgültig, Brüssel
- Faulstich, P./Bayer, M. (Hg.) (2005): Lerngelder. Hamburg
- Friebel, H. u.a. (2000): Bildungsbeteiligung: Chancen und Risiken. Opladen
- G.I.B. (2011): Umsetzung des Bildungsschecks Nordrhein-Westfalen. Arbeitspapiere 35. Bottrop
- Görlitz, K. (2009): The Effect of Subsidizing Continuous Training Investments. Evidence from German Establishment Data. In: Ruhr Economic Papers 144. URL: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1493203
- Görlitz, K./Tamm, M. (2012): Mobilisierung von Erwerbstätigen zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung durch die Bildungsprämie. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 1, S. 27–30
- Haberzeth, E./Kulmus, C./Stanik, M. (2012): Bildungsgutscheine für Beschäftigte und Betriebe. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 1, S. 31–34
- Herbrecter, D./Schemmann, M. (2010): Wandel der Volkshochschulfinanzierung? In: Hof, C./Ludwig, J./Schäffer, B. (Hg.): Erwachsenenbildung im demographischen und sozialen Wandel. Baltmannsweiler, S. 171–184
- Hoff, E. H./Schrap, U. (2007): Frühes Erwachsenenalter: Berufliche Entwicklung und Lebensgestaltung. In: Hasselhorn, M./Schneider, W. (Hg.): Handbuch der Entwicklungspsychologie. Göttingen u.a., S. 199–207
- Hummelsheim, S. (2008): Finanzierung. In: DIE (Hg.): DIE-Trendanalyse. Bielefeld, S. 95–113
- IWAK (2012): Zwischenbericht zum Informationssystem berufliche Weiterbildung in Hessen – Evaluierung des Instruments „Qualifizierungsschecks“. Frankfurt/Main, URL: www.iwak-frankfurt.de/documents/ISWZwischenbericht2012.pdf
- Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hg.) (2013): Nachfrageförderung und ihre Effekte in der Weiterbildung im Spiegel von Wirkungsforschungen in vier Ländern. Bielefeld
- Käpplinger, B./Kulmus, C./Haberzeth, E. (2013): Weiterbildungsbeteiligung – Anforderungen an eine Arbeitsversicherung. Bonn
- Kuper, H. (2012): Strukturelle Rahmungen der Weiterbildungsbeteiligung und die Spielräume individueller Weiterbildungsentscheidungen. In: Dörner, O./Schäffer, B./Schemmann, M. (Hg.): Erwachsenenbildung im Kontext. Bielefeld, S. 101–112
- Lassnigg, L. (2009): Ökonomisierung des Lernens und Vertreibung der Bildung? In: Magazin Erwachsenenbildung.at, URL: www.erwachsenenbildung.at/magazin/09-7u8/meb09-7u8.pdf
- Loß, U. (2012): Vortrag bei der Abschlusstagung des Projektes Qua-Beratung. Düsseldorf
- Messer, D./Wolter, S. (2009): Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern? URL: www.isu.uzh.ch/leadinghouse/WorkingPapers/0042_lhwpaper.pdf
- Nader, L. (2007): Berufliche Weiterbildung und Geschlechtergerechtigkeit. In: Report, H. 3, S. 29–38
- Rosenblatt, B. v./Bilger, F. (Hg.) (2008): Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Bd. 1. Bielefeld
- SALSS (2008): Evaluierung des „Bildungsscheck NRW“. URL: www.gib.nrw.de/service/downloads/SALSS_Univaltion_Bildungsscheck_Endbericht.pdf
- Schöll, I. (2003): Reparieren und Zertifizieren – PISA und die Herausforderung für die Weiterbildung. In: Hessische Blätter für Volksbildung, H. 1, S. 68–80
- Timmermann, D. (2009): Öffentliche Verantwortung für Weiterbildung. In: Bildung und Erziehung, H. 4, S. 421–440