Teilnahme über positive und negative Anreize steuern

MEHR BELOHNUNG FÜR WEITERBILDUNG

Michael Fertig / Christoph M. Schmidt

In der Perspektive des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen bietet der Schlussbericht der Expertenkommission »teilweise sehr interessante Vorschläge«, aber »auch einige Schwachstellen«. Hierzu zählen die Konzentration auf die Investitionsseite, ein eher zu niedriger Ansatz der Kosten, die mangelnde Berücksichtigung des demografischen Wandels und der positiven externen Effekte durch den weiteren Ausbau der Weiterbildung. Die Autoren schlagen vor, Anreize für mehr Weiterbildungsteilnahme über eine Spreizung der Lohn- und Einkommensverteilung und über die Arbeitslosenversicherung zu schaffen. Insbesondere möchten sie die Höhe des Arbeitgeberbeitrages zur Arbeitslosenversicherung an die betriebliche Weiterbildungsinitiative koppeln.

Das traditionelle Bild einer soliden beruflichen Erstausbildung, die im Karriereverlauf durch den Erwerb praktischer Erfahrung (eventuell bei nur einem einzigen Arbeitgeber) immer weiter veredelt wird, aber an ihrer Aktualität nicht nennenswert einbüßt, ist angesichts des rasanten strukturellen Wandels in unserer Wirtschaft nicht mehr zeitgerecht. Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Schlussbericht der Expertenkommission ein wichtiger Beitrag zu der unverzichtbaren Diskussion um die Ausgestaltung und das erwünschte Ausmaß künftiger Weiterbildungsaktivitäten. Er spricht zentrale Probleme dieses Themenkomplexes an, betont begrüßenswerterweise den Investitionscharakter von Bildung und stellt teilweise sehr interessante Vorschläge zu ihrer Lösung vor, welche die zukünftige Debatte sicherlich entscheidend prägen werden. Allerdings weist der Schlussbericht auch einige Schwachstellen auf, die im Folgenden näher betrachtet werden sollen.

»Bericht betont Investitionscharakter von Bildung«

Bei der Diagnose der gegenwärtigen Situation präsentiert der Schlussbericht einige interessante empirische Erkenntnisse hinsichtlich der Teilnahme an Weiterbildungsaktivitäten sowie der sozio-demographischen Zusammensetzung der Teilnehmer- bzw. Nichtteilnehmergruppe. Insbesondere im Hinblick auf die im weiteren Verlauf des Schlussberichts aufgestellte Empfehlung zu mehr staatlicher Initiative im Bereich lebenslangen Lernens weist die Diagnose der gegenwärtigen Situation jedoch einen erheblichen Mangel auf. So wird nämlich keineswegs überzeugend herausgearbeitet, worin das konkrete Marktversagen im Bereich Weiterbildung zu suchen ist oder welche positiven externen Effekte durch den weiteren Ausbau der Weiterbildung generiert würden. Diese Aspekte, im Gutachten kurz als unausgeschöpfte Wachstumspotentiale charakterisiert, müssten schon deutlicher herausgearbeitet werden und ihre quantitative Bedeutung zumindest in grober Abschätzung nachgewiesen werden, um eine massive staatliche Intervention in das Marktgeschehen rechtfertigen zu können.

Auch werden die zu erwartenden Konsequenzen des demographischen Wandels im Schlussbericht der Expertenkommission nur teilweise erfasst. Es wird richtigerweise darauf hingewiesen, dass in Zukunft ältere Arbeitnehmer länger produktiv beschäftigt sein müssen und hierfür Investitionen in Humankapital notwendig sind. Darüber hinaus erfordert jedoch die durch die Alterung (und Schrumpfung) der Gesellschaft zu erwartende Verschiebung des Arbeitsangebotes, also der relative Rückgang des Produktionsfaktors »junge Arbeitnehmer«, auch verstärkte Bildungsinvestitionen durch jüngere Kohorten, wenn das Pro-Kopf-Wachstum des Bruttoinlandsproduktes auf hohem Niveau gehalten werden soll. Jüngere und somit relative kleine Kohorten haben einerseits durch die Tatsache, dass der Produktionsfaktor »junge Arbeitnehmer« relativ knapper wird, einen Anreiz, verstärkt in Bildung zu investieren, da die Rendite dieser Investition im Zuge des demographischen Wandels steigen wird. Andererseits nimmt zumindest mittelfristig der Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt ab, was wiederum zu einer mangelnden Investitionsbereitschaft jüngerer Arbeitnehmer führen kann.

Des Weiteren konzentrieren sich die Empfehlungen der Expertenkommission im Kern auf Möglichkeiten einer besseren Finanzierung der Weiterbildung und somit lediglich auf die Kostenseite der Investition in eine verbesserte produktive Kapazität. Hierdurch

werden zwei mindestens ebenso zentrale Aspekte vernachlässigt, nämlich (i) die bislang unter Umständen unzureichenden Erträge von Weiterbildungsaktivitäten und die (ii) trotz objektiver Vorteile bislang mangelnde Akzeptanz der Notwendigkeit zur Weiterbildung durch die Arbeitnehmer. Hierdurch drohen die begrüßenswerten Vorschläge der Expertenkommission ohne ihre erwünschte Wirkung, die nachhaltige Erhöhung des Niveaus der Weiterbildung in Deutschland, zu verpuffen. Insbesondere angesichts der mangelnden Einsicht vieler potenzieller Weiterbildungskandidaten in die Notwendigkeit von Weiterbildung (vgl. Abbildung 8, S. 94 im Schlussbericht) setzt eine Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft offenbar eine spürbare Belohnung voraus.

»Adäquate Belohnung für Investitionen in Bildung«

Die Wichtigkeit einer adäquaten Belohnung für Investitionen in Bildung findet sich allerdings nur unzureichend als Argument im Schlussbericht der Expertenkommission. Die private Rendite von Bildungsinvestitionen wird lediglich indirekt bei der Frage nach den Weiterbildungshemmnissen thematisiert. Wird verstärkte Weiterbildung zudem als geeignetes Instrument zum Abbau sozialer Ungleichheit diskutiert, gerät die Perspektive »wer investiert, soll daraus auch Vorteile ziehen« noch weiter aus dem Blickfeld. Unseres Erachtens scheint es hingegen notwendig zu akzeptieren, dass sich die individuelle Entscheidung über die Höhe der Investitionen in produktive Kapazität auch in einer Differenzierung in den Lebensverhältnissen niederschlagen muss. Nur wenn die Investition in Bildung, insbesondere auch in berufliche Weiterbildung, eine entsprechende Rendite abwirft, also eine Erhöhung des Einkommens im Vergleich zum Einkommen, das ohne diese weitere Investition erzielt wird, dann entsteht auch ein hinreichender Anreiz, eine solche Weiterbildung zu verfolgen.

Offenbar findet Weiterbildung – zum Teil informell oder non formal – in der Praxis doch in nennenswertem Ausmaß statt, und zwar für diejenigen, die diese als lohnend empfinden. Dies führt zu beruflichem Aufstieg und Lohnzuwachs bzw. Arbeitsplatzsicherung und bedarf keiner weiteren Anreize. Anreize für diejenigen Arbeitnehmer, die solcher bedürfen, können negativ und positiv gestaltet werden. Negativ, in dem der Forderung nach mehr Eigenverantwortung Rechnung getragen wird. Dies impliziert, dass Arbeitnehmer die Konsequenzen veralteten Humankapitals auch selbst zu tragen haben, und bedeutet insbesondere, dass die Möglichkeit des Ausscheidens aus dem Berufsleben über Quasi-Frühverrentungsprogramme, wie z.B. der Altersteilzeit, beseitigt wird. Ein positiver Anreiz wäre dagegen ein spürbarer direkter Effekt (formaler) Weiterbildung in Form von Lohnzuwachs, was eine stärkere Spreizung der Lohn- und Einkommensverteilung und somit eine Deregulierung des Arbeitsmarktes impliziert. Ergänzend oder alternativ hierzu wäre eine verminderte Abgabenlast für soziale Sicherung, und hier insbesondere für die Arbeitslosenversicherung, als Belohnung für eine beständige Weiterqualifikation möglich.

Diese Verknüpfung von Weiterbildungsinitiative und Arbeitslosenversicherung könnte auch auf Unternehmen übertragen werden. Grundsätzlich ist zwar dem Votum der Expertenkommission zuzustimmen, dass es nicht Aufgabe des Staates ist, betriebliche Weiterbildung zu finanzieren, da dies im Interesse der Unternehmen selbst liegt. Darüber hinaus fällt auch auf betrieblicher Ebene ein Großteil der Rendite der Weiterbildung auf der Ebene des Arbeitnehmers an, nicht auf der Ebene der Unternehmen. Letztere haben grundsätzlich die Möglichkeit, auf dem Markt eine verbesserte Leistung einzukaufen. Für die konkrete Aufteilung des durch Weiterbildung entstehenden Produktivitätszuwachses spielt der Anteil des sog. allgemeinen und sog. match-spezifischen (oder unternehmensspezifischen) Humankapitals die entscheidende Rolle. Jedoch kann betriebliche Weiterbildung eine positive Externalität erzeugen, wenn sie dazu führt, dass das Arbeitsplatzverlustrisiko der Arbeitnehmer und somit die Belastung der Arbeitslosenversicherung reduziert wird. Daher erscheint eine Verknüpfung der Höhe des Arbeitgeberbeitrages zur Arbeitslosenversicherung mit betrieblicher Weiterbildungsinitiative durchaus bedenkenswert.

»Betriebliche Weiterbildung reduziert das Arbeitsplatzverlustrisiko.«

Ferner muss sich jeder konkrete Vorschlag zur Aktivierung der vorhandenen Weiterbildungspotenziale nicht nur daran messen lassen, ob er sein erklärtes Ziel, also mehr Weiterbildung, erreicht, sondern auch zu welchen Kosten. Dies berührt den zentralen Unterschied zwischen Effektivität und Effizienz einer Maßnahme oder staatlichen Intervention. Für den Erfolg einer Maßnahme ist deren Effektivität nur eine notwendige, nicht jedoch eine hinreichende Bedingung. Sie muss darüber hinaus auch effizient sein, d.h. ihre Ziele mit den geringst möglichen Kosten erreichen.

Eine geringe Bürokratieintensität ist ein wichtiger Baustein der Kostenvermeidung aller staatlichen Eingriffe, und ein Weg, der in den Vorschlägen des Schlussberichts noch intensiver hätte Einzug finden können. So bleibt es beispielsweise unklar, welche staatliche Einrichtung die Verwaltung und Umsetzung der Bildungsdarlehen übernehmen soll. Hierbei droht durch die Kopplung der Vergabe zinsgünsti-

ger Darlehen an das Einkommen und bestimmte liquide Vermögensmittel ein recht hoher Verwaltungsaufwand, der die Kosteneffizienz bedroht. Ein Verzicht auf solche Ausschlusskriterien macht zwar Mitnahmeeffekte einfacher, könnte aber durch den geringeren Verwaltungsaufwand netto zu geringeren Kosten führen. Diese Möglichkeit sollte ebenso überdacht werden, wie eine Übertragung der Darlehensabwicklung und -gewährung an Geschäftsbanken, wobei der Staat zwar die zinsgünstigen Mittel zur Verfügung stellt und den Geschäftsbanken eine Gebühr für die Abwicklung der Darlehen entrichtet, aber nur zum Teil das Ausfallrisiko des Darlehens trägt. Das restliche Risiko sollten die Geschäftsbanken tragen, die somit einen Anreiz für eine sorgfältige Vergabe der Darlehen hätten.

»Kostenvermeidung durch geringe Bürokratieintensität«

Des Weiteren ist anzumerken, dass die Kostenschätzungen im Gutachten recht fragil erscheinen. Zum einen berücksichtigen sie die oben angesprochenen Kosten der Implementierung und Umsetzung der Vorschläge (v.a. Kosten für die Bürokratie) nicht. Zum anderen sind die Kostenschätzungen offenbar auf der Basis bisheriger Weiterbildungsaktivitäten entstanden, d.h. sie berücksichtigen Verhaltensänderungen der Individuen nicht. Da die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Förderung lebenslangen Lernens jedoch darauf abzielen, die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland signifikant zu erhöhen, dürfte es sich daher bei den präsentierten Schätzungen eher um eine untere Grenze der tatsächlich entstehenden Kosten handeln. Ebenso ist es denkbar, dass die Renditen der Weiterbildung bei erhöhter Weiterbildungsaktivität niedriger ausfallen als für die augenblicklich aktiv Lernenden.

Ausdrücklich zu loben ist die von der Kommission geforderte Evaluierung sämtlicher Instrumente als ein unverzichtbares Element einer langfristigen Strategie zur Optimierung des Förderinstrumentariums. Nur durch die Enttarnung unwirksamer und die Identifikation wirksamer Instrumente kann staatliches Handeln schrittweise verbessert werden. Diese Evaluierung kann weder *ex ante* durch gute theoretische Verhaltens- und Marktmodelle, noch *ex post* durch ein stringentes Controlling der verausgabten Mittel befriedigend bewerkstelligt werden. Stattdessen bedarf es bei der Bewertung jeder Maßnahme im Hinblick auf ihre Kernaspekte, Effektivität und Kosteneffizienz eines angemessenen Studiendesigns, welches das zentrale Problem von Bewertungen staatlicher Eingriffe löst, den überzeugenden Vergleich des Vergleichbaren (vgl. z.B. Fertig/Schmidt 2001).

Abschließend sei noch bemerkt, dass lebenslanges Lernen bereits in der Grundschule beginnt. Angesichts der nicht erst seit der PISA-Studie bekannten Mängel der schulischen Bildung in Deutschland, erscheint eine Reform derselben eine notwendige Ergänzung zur Reform der Erwachsenenbildung. Hierbei müssen sich vor allem die nebeneinander existierenden unterschiedlichen Systeme in den einzelnen Bundesländern einer stärkeren Erfolgskontrolle stellen, damit die Ergebnisse des existierenden Systemwettbewerbs transparenter werden.

Literatur

Fertig, M./Schmidt, C.M. (2001), Empirische Ansätze zur Evaluation wirtschaftspolitischer Maßnahmen. *WISU – Das Wirtschaftsstudium*, H. 11, S. 1547–1554

Abstract
In the perspective of the Rhine-Westphalian Institute for Economic Research (RWI) in Essen the final report of the expert commission offers in part very interesting propositions, but also has some weak points. Among these are the concentration on the investment side of things, a rather too low estimate of the costs, the lack of consideration of demographic change and the positive external effects engendered by the extension of further education. The authors propose to create stimuli for a wider participation in further education activities through a wider spread of wages and by way of the unemployment insurance agency. In particular they would like to couple the height of the employers' contribution to unemployment insurance to the companies' internal further education initiatives.

Dr. Michael Fertig (l.) ist Forschungskoordinator und stellvertretender Leiter des Kompetenzbereichs »Migration, Integration und Bildung« am RWI-Essen. Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (r.) ist Präsident des RWI und lehrt an der Ruhr-Universität Bochum.

Kontakt: fertig@rwi-essen.de