Ko-Finanzierung lebenslangen Lernens

GUTE PRAXIS NACHHALTIGEN INVESTMENTS*

Gregory Wurzburg

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bewertet Investitionen in Bildung nach ihrer Nachhaltigkeit. Im Falle des Erwachsenenlernens ist diese bisher kaum überprüfbar. Aber immerhin können aufgrund der vermuteten Renditen Kriterien entwickelt werden, was gute Finanzierungswege sein (»Ko-Finanzierung«) und wie diese von der Politik gut unterstützt werden könnten.

Das Ressourcenproblem stellt sich beim lebenslangen Lernen Erwachsener ungleich komplexer als bei anderen Bildungsbereichen. Mehrere Parameter sind zugleich zu berücksichtigen: Je nachdem, ob in bescheidenem Umfang oder hochambitioniert, ob online oder in Präsenzveranstaltungen, was und wie lange gelernt wird, können die Kosten erheblich variieren. Die OECD hat verschiedene Szenarien durchgespielt – variiert wurden der Anteil derjenigen, die einen Sekundar-II-Abschluss nachholen, und der Geringqualifizierten (vgl. OECD 1999, Ch. 1; OECD 2000) – und errechnet, dass die Kosten lebenslangen Lernens im manchen Ländern bis zu vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen dürften. Können solche Kosten nachhaltig sein?
Dies ist schwieriger zu beantworten als bei der Erstausbildung. Lebenslanges Lernen ist eine zukunftsorientierte Lösung für ein relativ junges Problem, über das wir empirisch noch nicht viel wissen. Wir kommen weiter, wenn wir die Frage umformulieren: Unter welchen Bedingungen können Investitionen in lebenslanges Lernen ökonomisch (und damit finanziell) nachhaltig genannt werden? Hierzu hat die OECD die Einkünfte berechnet im stilisierten Fall eines 40-Jährigen, der unter wechselnden Rahmenbedingungen das Nachholen eines Hochschulabschlusses verfolgt. Hierbei ergab sich, dass er, wenn er mit Mitte vierzig den Abschluss erworben hat, zehn Jahre warten muss, bis er das Gehaltsniveau dessen erreicht, der dieselbe Qualifikation vorab bereits hatte. Diese Analyse (vgl. OECD 2003a, S. 79-101) war allerdings behindert durch mangelnde Qualität der Daten über die Einkünfte von Lernern und durch die Schwierigkeit, abzuschätzen, wie die Lernzeit verkürzt und damit Kosten gesenkt werden könnten, etwa durch die Anerkennung von vorhandenen Qualifikationen. Trotzdem erwies sich die Analyse als nützlich, etwa um das Ausmaß entgangenen Lohns und Gehalts zu demonstrieren, auf den möglichen Wert von Strategien zur Reduzierung der Lernzeiten aufmerksam zu machen und eine Kostenverlagerung oder -teilung zu vereinfachen. Eine Folgestudie über Kanada zeigte, dass Löhne und Gehälter von Erwachsenenlernern sich erheblich schneller denen der Konkurrenz angleichen als angenommen. Insbesondere zeigte sich, dass die erwartbaren Gehaltssprünge unterschiedlich starke Anreize zur Weiterbildung darstellen: Es ist demnach für einen Geringqualifizierten weit weniger reizvoll, den Sekundarabschluss nachzuholen, als für einen Sekundar-II-Abgänger, eine Hochschulbildung zu absolvieren (ebd.). Diese Ergebnisse lagen im Trend dessen, was sich Ende der 1990er Jahre als Konsens der Finanzierungsdebatte zum lebenslangen Lernen ergeben hatte:

- Lebenslanges Lernen ist sicher nicht allein öffentlich zu finanzieren.
- Angesichts des erwartbaren privaten Ertrages sollten Arbeitgeber und Lerner wenigstens zum Teil an den Kosten beteiligt werden.
- Kosten sollten entsprechend den Erträgen anteilig zwischen Individuen, Unternehmen und der Gesellschaft geteilt werden.
- Um das Risiko einer Unterdeckung zu vermeiden, sollte Ko-Finanzierung institutionell abgesichert werden.

Die in letzter Zeit innerhalb der OECD-Länder diskutierten Lösungen konzentrieren sich alle auf Ko-Finanzierung durch Individuen, Öffentlichkeit und Unternehmen. Sie finden sich dokumentiert in OECD 2003b und zeigen die Bereitschaft von öffentlichen Institutionen, Sozialpartnern und NGOs, lernerzentrierte und nachfrageorientierte Wege zu erschließen. Sie wollen Anreize für Lernen schaffen und hierzu finanzielle Mittel denen bereitstellen, für die Ressourcen knapp sind. Drei Lösungsstrategien lassen sich unterscheiden: a) Kostensenkung für Individuen; b) Vergütung entgangener Einkünfte; c) Risikostreuung.

Zu a): Die Kostensenkung für Individuen sucht man dadurch zu erreichen, dass man ihre Geld- oder Zeitinvestitionen mit anteiliger Kostenübernahme

* Dieser Beitrag beruht auf dem Kapitel »Strategies for Sustainable Investment in Adult Lifelong Learning« in OECD 2003a, S. 79-101. Er ist eine persönliche Äußerung des Autors und entspricht nicht notwendig der offiziellen Meinung der OECD oder ihrer Mitgliedsländer. »DIE« druckt eine redaktionell übersetzte Fassung ab. Das etwas ausführlichere englische Original des Aufsatzes ist in der Online-Ausgabe von DIE II/2004 nachlesbar (www.diezeitschrift.de).

oder Gewährung eines Anspruchs auf geringere Teilnahmegebühren unterstützt. Beispiele sind das englische *Individual Learning Account Programme* (Lernkontenprogramm) von 2000, zwei niederländische Pilotprojekte 2001 und 2002 sowie Initiativen im Baskenland und im belgischen Flandern. Hierbei wird der Beitrag der Individuen, sei es Geld oder ein entsprechender Gegenwert (z. B. Freizeit), um Subventionen in Form von Gutscheinen aufgestockt. Diese Pilotprojekte hatten teilweise ermutigende Ergebnisse: Gegenüber traditionellen Programmen wurden mehr Geringqualifizierte erreicht.
Ein anderer Weg zur Senkung direkter Kosten ist die Gewährung zinsgünstiger Kredite für Investitionen in Lernen (Erwachsene erhalten in Korea Darlehen für längerfristige berufliche Weiterbildungen). Steuervergünstigungen wurden in Österreich (Unternehmen können seit 2002 Aufwendungen für Weiterbildung zu 120 Prozent absetzen) und den Niederlanden erprobt (dort können Individuen unversteuertes Einkommen in Bildungskonten überführen).

Die Lösungsstrategie b) zielt darauf, Einkommensausfälle für Lernaktivitäten zu ersetzen; sie ist weitreichender, weil bereits im Vorhinein größere finanzielle Konsequenzen auftreten. Eine Variante belastet Zeitguthaben (z. B. in Form von Überstunden) für die fortgesetzte Gehaltszahlung. Zeitkonten sind in deutschen Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen häufig zu finden. Ähnlich angelegt ist die Variante, nach der Geldguthaben für den Lohnausgleich während Lernaktivitäten belastet werden. Die Varianten sind zwar breit diskutiert, aber noch nicht oft erprobt. Das mag damit zusammenhängen, dass entgangene Einkünfte meist größer sind als Kosten für Fort- und Weiterbildung, wie sie bei a) zur Debatte standen. Es müssen über sehr lange Zeit Rücklagen gebildet werden. Ein Beispiel liefert der in Schweden ansässige multinationale Versicherer Skandia: Seit 1999 können Angestellte bis zu 20 Prozent ihres Jahreseinkommens in eine Kompetenzversicherung einzahlen und erhalten den gleichen Betrag vom Unternehmen noch einmal dazu. Der Fonds dient dem Lohnausgleich während Lernaktivitäten, denen beide Seiten zugestimmt haben. Ähnliche Konzepte werden von anderen schwedischen Firmen und auch von der schwedischen Regierung ausgearbeitet.

Modelle zur Risiskostreuung (Lösung c) sollen das Individuum entlasten. Sie sind nötig, weil Lernaktivitäten *nur durchschnittlich* zu einer Erhöhung der individuellen Einkünfte beitragen, aber im Einzelfall durchaus zu Einkommenseinbußen führen können. Australien vergibt daher seit 1989 Darlehen für Hochschulbildung, die einkommensabhängig zurückgezahlt werden. 2002 hat die Regierung dieses Prinzip im Rahmen des *Postgraduate Education Loans Scheme* (PELS) auf eine größere Zielgruppe ausgeweitet.

»Die direkten Kosten sind das kleinere Problem.«

Die Zunahme von Ko-Finanzierungsinitiativen speist sich aus der Einsicht, dass bisherige Investitionen in und Beteiligung an LLL gerade Geringqualifizierter nicht ausreichen. Obwohl wir die Wirkung der Initiativen noch nicht mit Bestimmtheit kennen, lässt sich jetzt informiert spekulieren, was zu erwarten ist und wo politische Aufmerksamkeit erforderlich sein wird.
Es fällt auf, dass viele der Konzepte auf das kleinere Problem der direkten Kosten zielen. Zwar sind es oft Ressourcenprobleme, die zur Nicht-Teilnahme an Weiterbildungen führen, aber hierbei ist gerade der Zeitmangel ein höchst bedeutsamer Faktor (vgl. OECD 2003c). Das gilt auch dort, wo flexible Lernzeiten und Online-Lernen angeboten werden. Freizeit ist keine »kostenlose« Alternative, zumal für Menschen mit Familienaufgaben. Die direkten Kosten stehen auch deshalb im Mittelpunkt der Initiativen, weil sie kurzfristiger plan- und durchführbar sind. Ihr Wert liegt darin, dass mit ihnen gerade Arbeitslose erreicht werden, für die die finanziellen Hindernisse überwindbar werden. Trotzdem sollten sie nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Konflikt zwischen Arbeits- und Lernzeit noch entschärft werden muss. Das Thema Risikominderung ist noch kaum größer behandelt. Vom nachmaligen Einkommen abhängige Darlehen für Lernaktivitäten sind zwar für den Tertiärbereich bekannt, haben aber die Diskussion um das Erwachsenenlernen noch nicht durchdrungen. Hierzu fehlen noch Informationen über die durchschnittlichen Erträge des Erwachsenenlernens und den Anteil der Lerner, die äußerst geringe Erträge verbuchen werden können. Eine gründliche Analyse ist dringend erforderlich. Schließlich fehlt es auch an Instrumenten und Rahmenbedingungen für langfristige Ko-Finanzierung – der direkten wie der indirekten Kosten des Lernens – durch Individuen, Unternehmen und die öffentliche Hand. Auch da, wo die Kooperation mit privaten Finanzdienstleistern gesucht wird, braucht es eine Politik, die Rahmenbedingungen schafft, in denen Ko-Finanzierung gedeihen kann und gleichberechtigt zugreifbar ist.

Literatur

OECD (1999): Education Policy Analysis. Paris

OECD (2000): Where are the resources for lifelong learning? Paris

OECD (2003a): Education Policy Analysis. Paris

OECD (2003b): Taking Stock of Co-finance Mechanisms (updated). URL: www.oecd.org

OECD (2003c): Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices. Paris

Gregory Wurzburg ist Senior Economist im Direktorat Bildung der OECD.

Kontakt: Gregory.WURZBURG@oecd.org