

Steigende Bildungsarmut trotz wachsender Bildungsnotwendigkeit

Als Diskussionsanstoß habe ich im folgenden thesenartig neun Stichwörter zusammengetragen, welche nur skizzenhaft erläutert werden:

1. Konsens,
2. Diagnose,
3. Strategie,
4. Ideologie,
5. Instrumente,
6. Bankrott,
7. Desaster,
8. Alternative
9. Perspektiven.

Ich werde dabei öfters Metaphern von Schifffahrt, Sinken, Untergang benutzen, angeregt durch den Titel „Schiffbruch mit Zuschauer“.

1. Konsens: Handlungsnotwendigkeit

Mit der Einsetzung der Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ im Oktober 2001, hat die Bundesregierung auf Beschluss des Deutschen Bundestages der breit akzeptierten Notwendigkeit entsprochen, dass die Umsetzung des Postulates nach „Lebenslangem Lernen“ zusätzliche und gezielter eingesetzte Ressourcen für Lernmöglichkeiten braucht. Nach dem lange Zeit – seit den 1970er Jahren – die Debatte um „LLL“ auf der Ebene von Ideen, Konzepten und Postulaten geführt worden war, macht die wachsende Diskrepanz von Anforderungen und Umsetzung die Ressourcenproblematik unabweisbar. Es geht um die Erbringung und Verteilung gesellschaftlichen Reichtums hinsichtlich monetärer, aber auch temporaler Ressourcen, also um Lernzeiten und Lerngelder. Die Diskussion um „Lebenslanges Lernen“ ist damit zwangsläufig mit den Problemen alternativer Finanzierungsstrategien verbunden. Proklamierter Konsens ist: Es muss etwas geschehen, damit LLL Fahrt aufnimmt.

2. Diagnose: Unterausstattung

Ein Verdienst der Expertenkommission ist zweifellos, vielfältig empirisch fundiertes Material zusammengetragen zu haben, das die Probleme der Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland – ihre Untiefen – belegt.

Es gibt eine deutliche Unterausstattung mit Ressourcen für die Weiterbildung: Im internationalen Vergleich liegt Deutschland zurück. Das gesamte Finanzvolumen für lebenslanges Lernen, das die Bürger, die privaten Unternehmen und die öffentlichen Hände zusammen investiert haben, ist gemessen in Prozent des Bruttosozialprodukts – von 1986 bis 1999 von 2,15 % auf 1,62 % – sogar noch gesunken. Dies ist vor allem eine Folge begrenzter und zunehmend gekürzter Staatsausgaben, aber auch eines Rückgangs der Investitionen der Unternehmen in die Weiterbildung. Besonders kleinere und mittlere Unternehmen halten sich nach wie vor zurück. Die Kürzungen der Zuschüsse in den Bundesländern und Kommunen sowie rückläufige betriebliche Ausgaben für die Weiterbildung beschleunigen ein weiteres Sinken.

Konsequenz ist eine, ebenfalls im internationalen Vergleich, relativ niedrige Weiterbildungsbeteiligung. Diese ist – belegt in den beiden letzten Erhebungen des Berichtssystems Weiterbildung – zurückgegangen. Besonders bei Älteren, Frauen mit Kindern sowie Migranten, gibt es eine deutliche Unterbeteiligung. Absehbar ist ein zukünftiger Mangel an qualifizierten Arbeitskräften.

3. Strategie: Finanzmix

Angesichts lang andauernder Unterinvestitionen steht die Frage an, wie zusätzliche Bildungsressourcen aktiviert und – da private Aufwendungen absehbar nicht ausreichen – wie öffentliche Verantwortung gewährleistet und popularisiert werden können.

Die Expertenkommission hat dazu einen Finanzmix als „Kombinationsstrategie“ vorgeschlagen, um die finanziellen Grundlagen „Lebenslangen Lernens“ zu sichern.

Die Empfehlungen beinhalten als Hauptvorschläge die Neuordnung der Förderung des Lebenslangen Lernens mit dem Ziele eines einheitlichen Bildungsförderungsgesetzes, in dem alle Leistungen der Förderung erwachsener Lerner zusammengefasst

werden. Die Leistungen für erwachsene Lerner werden in einem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBifG) zusammengefasst. Im Einzelnen:

- Es soll Bildungssparen gefördert werden, in dem die staatliche Förderung im Vermögensbildungsgesetz um die Möglichkeit erweitert wird, dies zu unterstützen.
- Vereinbarungen der Sozialpartner zum „Lebenslangen Lernen“ und zu Lernzeitkonten sollen vorangereiben werden.
- Im Rahmen des SGB III empfiehlt die Kommission eine flexiblere Förderung an- und ungelernter Beschäftigten.
- Zur Förderung allgemeinen, politischen und kulturellen Lernens sollen Bundesländer und Kommunen die Aufgabe und Gewährleistung einer flächendeckenden Grundversorgung haben.

Mit diesen und weiteren institutionell absichernden Vorschlägen, trägt die Kommission der Tatsache Rechnung, dass „Lebenslanges Lernen“ zusätzlich Zeit und Geld braucht. Dabei werden allerdings divergierende Strategieelemente verfolgt.

- Einerseits werden Vorschläge zu einer juristischen Regelung bis hin zu einem „einheitlichen Bildungsförderungsgesetz“ aufgenommen. Allerdings steht hinter den Ausformulierungen eine individuelle Förderung nach dem BaföG-Prinzip, wobei die institutionellen Strukturen unangetastet bleiben.
- Mit den „Lernzeitkonten“ wird ein tarifpolitisches Instrument angezogen.
- Andererseits und gleichzeitig soll „Bildungssparen“ als individualistische Strategie unterstützt werden.

Die Kommission versucht einen Mix von öffentlicher und privater Verantwortung zu kombinieren. Im sozialpolitischen Dreieck von Staat, Kapital und Arbeit wird ein kooperatives Strategiepaket vorgeschlagen. Dabei sind die divergierenden Konsequenzen der Instrumente und resultierende Kursirritationen durchaus bekannt. Die Kommission beschwört deshalb immer wieder die Notwendigkeit, dass das „Paket“ nicht aufgeschnürt werden dürfe. Genau das ist aber in den bisherigen Reaktionen der Fall.

4. Ideologie: Marktgläubigkeit

Die Vorlage des Berichts der Expertenkommission erfolgt in einem Klima, das vor allem durch neoliberalistische Dominanz gekennzeichnet ist. Die Apologeten des Marktes haben eine quasi religiöse Grundhaltung verbreitet, dass nämlich über die Automatismen von Marktgleichgewichten ein Optimum gesellschaftlichen Wohlstands erzeugt werden könne. Krisen, Armut, Prekarität und Ausgrenzung kann es dem gemäß modellmässig überhaupt nicht geben bzw. nur dann, wenn der Markt in seinem Selbstlauf behindert wird.

Übertragen auf bildungsökonomische Fragekomplexe bedeutet dies, dass Kern des Modells die Konstruktion des rational handelnden Lerninteressierten ist, der seine Teilnahmeentscheidungen an Kosten-/Nutzen-Kriterien orientiert und entsprechend nach der Rentabilität entstehender Kosten gegenüber zu erwartenden Erträgen fragt. Dieses Phantom eines im Modell des rational-choice generalisierten homo-oeconomicus misst die Erfolge seines Investitionsrisikos an der Erhöhung seines betrieblichen Status, Einkommenseffekten oder Arbeitsplatzsicherheit.

Modelltheoretisch ist dieser Ansatz schon lange kritisiert

- wegen seiner Beschränktheit auf individuelle Kosten-Nutzen-Kalküle und der daraus resultierenden Vernachlässigung sozialer Aspekte,
- wegen der untrennbaren Durchmischung investiver und konsumtiver Aspekte,
- wegen der Kurzfristigkeit der Planungshorizonte aufgrund fehlender Informationen über langfristige Konsequenzen.

Es kommt daher schon in der Logik des Modells zu einer Unterversorgung mit Lernmöglichkeiten. Nichtsdestoweniger wird immer wieder eine „nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung“ gefordert, die aber die Lerninteressierten in Entscheidungshorizonte stellt, die nicht überschaubar sind. Real löst sich dann ein Auseinanderfallen von Lernerfolgen und Möglichkeiten des Arbeitseinsatzes über das individuelle Risiko von Erwerbslosigkeit, Fehleinsatz und Unterbezahlung. „Employability“ wird zum individuellen Risiko – bei Strafe des Untergangs.

5. Instrumente: Gegenläufige Ansätze

Die Vorschläge der Kommission gehen allerdings nur teilweise in die Richtung einer Marktlösung. Es ist jedem klar Denkenden deutlich, dass „LLL“ nicht allein dem Markt überlassen werden kann, sondern auf eine institutionell abgesicherte gesellschaftliche Basis gestellt werden muss, weil sonst die anstehenden Aufgaben nicht erfüllt werden können. Nichtsdestoweniger soll letztlich die individuelle Lern- und Bildungsbereitschaft, sowie die Eigenverantwortung der Individuen stimuliert und gestärkt werden. Insofern unterliegt das neoliberalistische Klima des „Selbst“ der Tendenz der Vorschläge.

Vor allem beim „Bildungssparen“ wird dies besonders deutlich. Zum einen ist dies zentrales Instrument einer Nachfrageorientierung bei der Weiterbildungsfinanzierung. Die zahlungskräftige und -bereite Nachfrage soll stimuliert werden. Dabei ist absehbar, dass Bildungssparkonten, ebenso wie andere geförderte Vermögenssparmodelle, vor allem von einkommensschwachen Haushalten kaum genutzt würden.

Wir wissen, dass die Entscheidungshorizonte gerade derjenigen, die wenig an Weiterbildung teilnehmen, eine lernintensive Zukunftsperspektive kaum beinhalten. Vielmehr gibt es, da die langfristigen Wohlstandseffekte für diese Gruppen kaum transparent sind, eine deutliche Präferenz für unmittelbare Konsumausgaben. Die empirische soziologische Forschung hat ein solches Phänomen bereits in den 1950er Jahren am Beispiel der Selektivität des Schulsystems nachgewiesen. Entdeckt wurde die Figur des „deferred gratification pattern“, der aufgeschobenen Nutzenerwartungen, die aufzeigt, dass langfristige Horizonte bei Bildungsentscheidungen besonders bei denen vorzufinden ist, welche selber schon die positiven Effekte von Bildungsbemühungen erlebt haben. Die Stratifikationsforschung belegte früh, dass je niedriger der soziale Status, desto eher dominiert eine passivistische und gegenwartsbezogene, je höher desto mehr eine aktivistische und zukunftsbezogene Werthaltung bei der Bildungsbeteiligung. Bildungskonten unterstützen deshalb vor allem diejenigen Bevölkerungsgruppen, die bereits in ihre Bildung investieren. Es käme demnach vor allem zu Mitnahmeeffekten der Mittelschichten. Eine pur „nachfrageorientierte Finanzierung“ „Lebenslangen Lernens“ erhöht die Selektivität.

Der individualistischen Finanzierungsstrategie steht eine kollektive in den Bildungsfonds gegenüber. Als Alternative zu marktförmigen Finanzierungsinstrumenten hat bereits die Edding-Kommission 1974 im Abschlussbericht der Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der außerschulischen Hochschulbildung“ die Einrichtung eines Fonds – damals für die berufliche Erstausbildung – vorgeschlagen. Ausgangspunkt ist die Einschätzung, dass die einzelbetriebliche Finanzierung zu Wettbewerbsverzerrungen, Unterinvestitionen, konjunkturellen Schwankungen und starker Qualitätsstreuung, in der Konsequenz zu Fehlstrukturierung der Lernangebote sowie individueller Chancen und Gleichheit führen.

Weiterbildungsfonds erscheinen demgegenüber geeignet, die Weiterbildungsbeteiligung insgesamt zu erhöhen und die Teilnahme aller Gruppen zu verbessern. Die Fondfinanzierung entkoppelt die Teilnahmeentscheidung von den damit direkt entstehenden Kosten, und macht es so möglich, längerfristige Anreize zu berücksichtigen.

Beim gegenwärtigen Diskussionsstand wird allerdings niemand mehr einen Zentralfonds vorschlagen. Regionale Branchenfonds sind aber geeignet, um spezifische Teilnahmeinteressen zu berücksichtigen und zu fördern. Die bisherigen Erfahrungen mit nationalen und internationalen Fondmodellen belegen zumindest, dass die Fondsmodele durchaus erfolgreich bestehen und höhere Ressourcen für die Weiterbildung aktivieren können. Zwar gibt es durchaus Probleme. Diese sind aber durch eine angemessene Durchsetzung zu puffern.

6. Bankrott: Lob und Absage

Die bisherige Behandlung der Vorschläge der Expertenkommission zeigt eine deutliche Zurückhaltung bzw. eine Rosinenpickerei der verschiedenen Akteursgruppen. Aus dem Strategiebündel werden diejenigen Instrumente herausgenommen, welche der eigenen Position nutzen.

Mittlerweile ist seit der Vorlage des Berichts am 28. Juli 2004 fast ein Jahr vergangen und nunmehr am 27. April 2005 erst hat die Bundesregierung nach schwierigsten Abstimmungsprozessen zwischen den Ministerien eine Stellungnahme zum Bericht vorgelegt.

Diese ist offiziell eine Begrüßung für einen „fundierte Anstoß“. Gleich zwei Absätze weiter findet man aber die deutliche Absage:

„Die erste Einschätzung der Bundesregierung zu den Umsetzungsmöglichkeiten ist zum jetzigen Zeitpunkt des Beginns der parlamentarischen und öffentlichen Debatte über den Stellenwert und die Formen der Förderung des lebenslangen Lernens noch nicht abschließend. In den öffentlichen Haushalten, von Bund, Ländern und Kommunen sind angesichts der schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen die für die Umsetzung der Kommissionsempfehlungen erforderlichen Spielräume derzeit nicht vorhanden.“

Das Ziel der Konsolidierung der Staatsfinanzen hat deutlichen Vorrang und man kann einige Skepsis für die weitere Behandlung äußern:

Die CDU – noch in der Opposition – **beantragt eine Aufforderung an die Bundesregierung:**

- einen Gesetzesentwurf zum LLL vorzulegen,
- das Bildungssparen zu fördern, (*gleichzeitig wird die Streichung der Eigenheimzulage im Vermittlungsausschuss abgelehnt*)
- die Fortentwicklung des AFBG zu einem Weiterbildungs-BAföG (EBiFG),
- die Ausweitung von Arbeitszeit- und Lernzeitkonten mit Insolvenzversicherung,
- die Abschaffung aller Anreize für vorzeitigen Ruhestand,
- die Entwicklung von Weiterbildungsmodulen in allen Berufen,
- einen Aktionsplan zur Schaffung von Transparenz, zur Zertifizierung und zur Qualitätssicherung von Weiterbildung,
- die Förderung von Modellprojekten für KMU's.

(Antrag der Bundestagsfraktion der CDU vom 8.3.2005 (Bundestagsdrucksache 15/5024))

Wie es nach der Bundestagswahl aussieht, wird man sehen. Es könnte sein, dass der Kommissionsbericht in den Wahlkampfwagen versinkt und nie wieder hochkommt.

7. Desaster: Weiterbildungsarmut

Wichtigen Bereichen der Weiterbildung droht derweil schon der Untergang. Bezogen auf die Förderung beruflicher Bildung nach dem SGB III war die Expertenkommission sehr zurückhaltend gewesen, obwohl – oder gerade weil – die Debatten um Hartz I und II schon hohe Wellen schlugen:

„Die Kommission empfiehlt eine flexiblere Förderung an- und ungelernter Beschäftigter. So sollen nicht nur Maßnahmen gefördert werden, die mit einem Berufsabschluss enden, sondern auch anerkannte Module, die zu solchen Abschlüssen hinführen können.

Es werden weiterhin empfohlen: eine Stärkung der individuellen Bildungsbemühungen von Arbeitslosen durch Ruhens des Arbeitslosengeldanspruchs bei eigeninitiiert, nicht nach SGB III finanzierter Weiterbildung, eine weniger starre Handhabung der prognostizierten Eingliederungsquote bei Weiterbildungsmaßnahmen zur Vermeidung negativer Selektionseffekte, die professionelle, an bundesweiten Mindeststandards ausgerichtete Qualitätssicherung sowie die Entwicklung professioneller Methoden des Profiling in Kooperation mit anderen großen Förderern und Trägern der Weiterbildung.“

Mittlerweile hat sich dies nach Hartz I-IV fast erledigt. Mit den „Gesetzen über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und den damit beschlossenen Änderungen des Sozialgesetzbuches III hat die Diskussion um Perspektiven der Weiterbildung eine veränderte Ausgangslage und desaströse Impulse erhalten. Man kommt mit den Katastrophenmeldungen kaum noch hinterher. Jeder Monatsbericht der Bundesagentur für Arbeit belegt neue Schreckenszahlen. Der „Bundesverband der Träger Beruflicher Bildung“ klagt: „Die Hiobsbotschaften aus Nürnberg nehmen kein Ende“ (BBB 3/2005).

Das gilt nicht nur – woran man sich fast gewöhnt hat – für die wachsenden Arbeitslosenzahlen, sondern auch – reziprok dazu – für die Weiterbildungsmöglichkeiten: die Erwerbslosigkeit steigt, die Teilnahme an Weiterbildung sinkt.

Mit dem „Ersten Gesetz“, das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, wird ausdrücklich eine „Neuorientierung der beruflichen Weiterbildung“ verfolgt. Negative Konsequenzen, wie sie besonders durch die begleitende Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit und die Kürzungen der Etats provoziert werden, sind belegbar:

- auf eine langfristige und nachhaltige Kompetenzentwicklung,
- für die Planungssicherheit der Weiterbildungsträger,
- und die beruflichen Perspektiven des Personals.

Selbst wenn man die drastischen Konsequenzen für Institutionen und Personal als bedauerliche aber unvermeidbare Kollateralschäden ansieht, ist das Sinken der Kompetenzentwicklungschancen unübersehbar - und das obwohl das IAB nun wiederholt die langfristig positiven Effekte der beruflichen Weiterbildung belegt hat. Umschulungen beispielsweise erhöhen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach mehreren Jahren um durchschnittlich 10 bis 15 Prozent.

Nichtsdestoweniger sinkt die Förderung berufliche Bildung durch die BA weiter. An Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nahmen im Mai 2005 nur noch 114.017 Personen teil. Das waren 42 % weniger als im Vorjahresmonat (197.076) und 57 % weniger als im Mai 2003 (263.533). Die sinkenden Teilnahmechancen werden gruppenspezifisch verschärft durch soziale Selektivität. Die Entwicklung der Ausgrenzung ist besonders gravierend bei den Langzeitarbeitslosen, den Schwerbehinderten und den Älteren. Das bedeutet, dass die ergriffenen Maßnahmen besonders zu Lasten der Schwächsten am Arbeitsmarkt gehen und so die gesellschaftliche Spaltung verstärken.

8. Alternative: Öffentliche Verantwortung

Was Hilflosigkeit und Resignation erzeugen kann, ist die scheinbare Alternativlosigkeit dieser Zukunftshorizonte. Die Kernargumentation, dass der deutsche Sozialstaat schlichtweg zu teuer sei und deshalb um- bzw. eigentlich abgebaut werden müsse, wird als national notwendig im Kontext von Globalisierung und Standortsicherung dargestellt. Um Alternativen denkbar zu machen, braucht man einen Mindesthorizont, um die zum Teil selbstzerstörten Handlungsoptionen zurückzugewinnen.

Die Art und Weise, wie der „Schlussbericht“ vorgelegt worden ist, befördert einen Rückfall in „Reformillusionen“. Rahmenbedingen und Spielräume, unter denen die Empfehlungen überhaupt erst umsetzbar wären, werden kaum aufgedeckt. Es fehlen nun aber nicht Entwürfe und Programme für „Lebenslanges Lernen“, sondern eine gründliche Analyse der Verwirklichungsbedingungen: Die Strategien der Expertenkommission klären die Prämissen nicht, unter denen sie durchsetzbar wären. Die in der Tendenz unterstellte „nachfrageorientierte Weiterbildungsfinanzierungen“ ist eingebunden in den Rückzug des Staates gegenüber einer dominanten Ökonomie, welche ihre Umsetzung zunehmend unwahrscheinlicher macht.

Die notwendigen zusätzlichen Ressourcen scheinen angesichts geschwundener Haushalte aus dem Stand tatsächlich kurzfristig kaum zu aktivieren. Die resultierende Resignation übersieht jedoch die Tatsache, dass die Finanzkrise der „Öffentlichen Hand“ zunächst hauptsächlich auf der Einnahmeseite entstanden ist. Ohne Verbesserung der Haushaltslage durch Erhöhung und gerechtere Aufbringung und Verwendung des Steueraufkommens sind langfristig die Ressourcen für „Lebenslanges Lernen“ nicht zu sichern. Bemerkenswerterweise findet sich im Antrag der CDU/CSU-Fraktion vom 08.03.2005 „Rahmenbedingungen für lebenslanges Lernen verbessern – Wachstumspotential der Weiterbildung nutzen“ für die SGB III geförderte Weiterbildung die Feststellung: „unter anderem wäre ein Steuerfinanzierung dieser Maßnahmen ordnungspolitisch richtig und würde eine beschäftigungsfreundliche Senkung der Lohnzusatzkosten ermöglichen“. Dem ist zuzustimmen: Wenn man über Bildungsbudgets redet, darf man zu Einkommens-, Vermögens-, Erbschafts- und Schenkungssteuer nicht schweigen. Wir finden aber die Selbsteinschüchterung einer Politik, welche ihre Steuerungsmöglichkeiten selber aufgegeben hat und so in ihren Untergang treibt.

9. Perspektiven: Lernzeiten und Finanzhorizonte

Die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Ressourcen wird sicherlich alleine nicht ausreichend sein, um die Defizite in der Weiterbildung zu beheben. Vielmehr müssen mentale und strukturelle Prämissen eingelöst werden. Alle finanzpolitischen Instrumente werden nur dann greifen, wenn sie in ein bildungsfreundliches Klima eingebettet sind, und wenn sie arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisch abgestützt werden.

Um ein anderes Modell der Reform, getragen durch die Sicherung von Lernzeiten und die Finanzierung über Lerngeldfonds durchsetzbar zu machen, braucht es eine breite politische Unterstützung, welche jedoch durch die neoliberalistische Ideologie eher unterhöhlt wird. Es muss demgegenüber deutlich gemacht werden, dass Bildung als öffentliches Gut auch durch öffentliche Finanzierung gewährleistet werden muss. Angesichts der allseits betonten Notwendigkeit „Lebenslangen Lernens“ müssen Denkverbote aufgebrochen und ein neuer Konsens versucht werden.

Mehr öffentliche Verantwortung ist notwendig und durchsetzbar. Es klingt zwar paradox, aber: die Bedürfnisse der einzelnen müssen geschützt werden vor privaten ökonomischen Kalkülen. Die braucht orientierende und mobilisierende Perspektiven für einen alternativen Kurs. In einer vom Individualismus zerfressenen Gesellschaft sind die Verteidigung und Sicherung des Sozialen wichtigste Aufgabe. Lernmöglichkeiten sind Strukturelemente eines Sozialsystems, das nicht erst bei existenzbedrohenden Notlagen und Bedürftigkeit fürsorglich eingreift, sondern Einkommens-, Versorgungs- und Lebenslagen präventiv und umfassend sichert und gerecht verteilt. Der Ressourcenzugang zu Lernchancen in einer Gesellschaft ist so gerecht, wie deren Lebenskonstellationen generell.