

Zur Finanzierung der Erwachsenenbildung

Expertise zum Hintergrundbericht für das OECD-Projekt „*Thematic review on adult learning*“
(Revidierte Fassung, Mai 2003)ⁱ

Finanzierung und Aufbringung der Mittel

Die Frage der Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens wurde im österreichischen Konsultationsprozess zum Memorandum für Lebenslanges Lernen mehrfach als zentrale Frage angesprochen und bekräftigt. Als Folge der unterschiedlichen Organisation und Steuerung von Erstausbildung und Weiterbildung liegt der Schwerpunkt der öffentlichen Bildungsfinanzierung ganz klar im Bereich der Erstausbildung. Aufgrund der gemischten Finanzierung und auch der tatsächlichen Finanzierungsformen auf dem Wege der Förderung ist die Informationsbasis über die Finanzierung der Weiterbildung schlecht. Im öffentlichen Bereich sind die WB-Ausgaben der verschiedenen Gebietskörperschaften teilweise mit anderen Ausgaben vermischt, bzw. gibt es Fragen der Zuordnung, die quasi-öffentlichen Ausgaben sind nur teilweise bekannt (AMS), und die größte Informationslücke besteht bei der Erfassung privater Beiträge. Dies gilt sowohl für die Erstausbildung, als auch für die Weiterbildung. Die Betonung der Notwendigkeit hier Verbesserungen zu erzielen war eine der klarsten Botschaften aus dem Konsultationsprozess, die in verschiedenen Workshops zum Konsultationsprozess (siehe: <http://www.lebenslangeslernen.at/>; Beiträge auf der Expertentagung, Workshops Finanzierung, Indikatoren, Bildungszentren) und von verschiedenen Akteuren (aus Politik, Verwaltung, Forschung, Sozialpartner) geäußert wurde.

Es besteht weitgehender Konsens darüber, dass eine Ausweitung der Aktivitäten und auch der Mittel im Bereich der Weiterbildung anzustreben ist. Es besteht auch ein breiter Konsens darüber dass im Bereich der Weiterbildung das Modell der gemischten Finanzierung beibehalten und weiterentwickelt werden soll. Über die Frage in welchem Verhältnis die verschiedenen Akteure (Öffentliche Hand, Unternehmen, ArbeitnehmerInnen/BürgerInnen) beitragen sollen, ist weniger Konsens erzielt worden. Offen geblieben sind zentrale Fragen, die auch nur in Ansätzen andiskutiert wurden:

- In welcher Größenordnung ist die Aufbringung zusätzlicher Mittel erforderlich?
- Aus welchen Quellen (öffentliche Hand, Unternehmen, ArbeitnehmerInnen/BürgerInnen) sollen die zusätzlichen Mittel aufgebracht werden bzw. welches Mischungsverhältnis von Kofinanzierung ist anzustreben?
- Ist eine Umverteilung von Mitteln von der Erstausbildung zur Weiterbildung anzustreben, oder sind in allen Bereichen zusätzliche Mittel erforderlich?

Die Beantwortung der Frage nach dem Ausmaß erforderlicher zusätzlicher Mittel erfordert die Festlegung von Zielen und Prioritäten. Für welche Handlungsfelder oder Zielgruppen sind zusätzliche Mittel erforderlich? Die Beantwortung dieser Fragen erfordert wiederum eine Bewertung des Status Quo. Wo bestehen Lücken in welchem Ausmaß? Eine zureichende Beantwortung dieser Fragen steht

noch aus. In den Analysen und Ergebnissen des Konsultationsprozesses wurden verschiedene Felder herausgearbeitet, in denen Handlungsbedarf geortet wurde. Folgende Felder können hervorgehoben werden:

- Weiterbildung im Bereich EDV und Informatik, insbesondere für Zielgruppen mit erschwertem Zugang. „Zentraler Stellenwert der beruflichen Chancen und des sozialen Zusammenhaltes der Informationsgesellschaft kommt grundlegenden IT-Fertigkeiten zu. Außerdem ist mit einem Grundwissen über Computer und das Internet auch der Zugang zu Informationen, zu neuartigen Lernmedien, zu fachlicher und überfachlicher Weiterbildung, aber auch sozialer, kultureller und politischer Teilhabe verbunden. Die EDV-Weiterbildungsaktivitäten 1997-2000 korrelieren deutlich mit Bildungsniveau, Geschlecht und Haushaltseinkommen und zeigen einen Rückgang der Weiterbildungsrate bei den über 44-jährigen.“ (Schneeberger 2001, 57) Als Schlussfolgerung wird hohe Priorität für „im Zugang niederschwellige, erschwingliche und zielgruppenspezifische IT-Angebote“ festgestellt (ebd. 57f)

- Entwicklung eines zweistufigen Ansatzes zur Erweiterung der Fachkräftebasis. Um der u.a. demografisch bedingten Gefahr von Fachkräftengpässen zu begegnen und um die gute Basis der Erstausbildung zu nutzen, wird vorgeschlagen in breiterem Maße die Weiterbildung in das Ausbildungssystem zu integrieren, etwa auf dem Wege des Aufbaus einer „modularen postsekundären Berufsbildung“ unter Nutzung von berufs begleitender Weiterbildung und Anrechnungen von erworbenen Kenntnissen (Schlögl/Schneeberger, 24)¹. Dies würde verstärkte Förderung beruflicher Mobilität erfordern. „Wenn man ... davon ausgeht, dass 30 bis 40 Prozent der Lehr- und Fachschulabsolventen doch relativ weit von der ersten Ausbildungsfachrichtung entfernt tätig sind, so wird – bei abnehmenden demographischen Jahrgangsstärken – in einem ‚zweiten Ansatz‘ bei den jüngeren Erwachsenen auch ein wichtiges Potenzial zur Erweiterung der Fachkräftebasis erkennbar. ... Ein zweiter Durchgang in der Qualifizierung und der Bildungsmotivierung ist daher eine der wichtigen Maßnahmen. ... Insgesamt ist also ein mehrstufiges Ausschöpfen des Fachkräftepotentials als Strategie zur Bewältigung des Fachkräftemangels zu empfehlen.“ (Schneeberger 2001, 33)

- Allgemein wird die Ausweitung von Angeboten für benachteiligte Gruppen als erforderlich angesehen. Insbesondere werden über 45-Jährige, periphere Regionen und niedrig Qualifizierte als Zielgruppen hervorgehoben. Es wurden Unterschiede und Zusammenhänge zwischen Benachteiligung und sozialer Ausgrenzung herausgearbeitet, die im Zusammenwirken und an den Schnittstellen der Bildungspolitik mit der Beschäftigungspolitik und der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung von Bedeutung sind. „Geringere Bildung und Ausbildung gehen mit einem überproportionalen Risiko der Armutsgefährdung einher. Die Armutsgefährdungsquote von Personen mit höchstens einem Pflichtschulabschluss ist doppelt so hoch wie von Personen mit höheren Abschlüssen. Unzureichende Bildung und Ausbildung senken die Erwerbschancen spürbar.“ (Hintergrundinformation, Workshop „Maßnahmen gegen Ausgrenzung“, 2)²

¹ Schlögl P. / Schneeberger A. (2001) Zum Memorandum über lebenslanges Lernen. (<http://www.lebenslangeslernen.at/> > Forum & Workshops > Expertentagung: Referat zum Hintergrundbericht).

² Siehe <http://www.lebenslangeslernen.at/> > Forum & Workshops > Workshops: Maßnahmen gegen Ausgrenzung. Die bildungspolitischen Maßnahmen im österreichischen NAP-inclusion spiegeln ebenfalls die allgemeine Schwerpunktsetzung der österreichischen Bildungspolitik im Bereich der Erstausbildung; Vgl. <http://www.bmsg.gv.at/bmsg/relaunch/portal/content/downloads/nap.pdf> (v.a. 6ff, 17ff)

Da bisher keine klaren Ziele zur Erweiterung von Aktivitäten entwickelt wurden, beziehen sich die im Konsultationsprozess herausgearbeiteten Aktionsfelder zur Bereitstellung von zusätzlichen Ressourcen nicht auf Zielgrößen (das erforderliche Ausmaß zusätzlicher Ressourcen in bestimmten Zeiträumen) sondern vor allem auf mögliche Mechanismen zur Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen im System gemischter Finanzierung. Vor allem die Erweiterung und Weiterentwicklung der Modelle koinvestiver Zeitverwendung, nachfrageorientierte Finanzierungsmodelle und steuerliche Anreize wurden vorgeschlagen und diskutiert.

Die Frage der Ressourcen bildet zweifellos eine Schlüsselfrage der weiteren Entwicklung. Neben den erforderlichen Zeitressourcen sind die finanziellen Ressourcen für Aktivitäten der Weiterbildung angesprochen. Wenn auch breiter Konsens über eine geteilte Mittelaufbringung besteht, so können doch zusätzliche öffentliche Mittel in vielerlei Hinsicht positive Anreizwirkungen für die Mobilisierung von zusätzlichen Mitteln aus den anderen Quellen (Unternehmen, Individuen) bewirken. Die Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher Mittel steht jedoch im Schnittpunkt zwischen der Priorität der Budgetkonsolidierung einerseits und konkurrierenden Ansprüchen andererseits. Konkurrierende Ansprüche bestehen sowohl gegenüber der geforderten steuerlichen Entlastung, wie auch gegenüber den offensichtlich erforderlichen zusätzlichen Mitteln für die Innovationspolitik.³ Entsprechend gibt es verschiedene Forderungen in Richtung der Mobilisierung zusätzlicher Mittel für Weiterbildung, es werden jedoch bisher keine ausreichend begründeten Aussagen über Ausmaß, Zeithorizont oder Quellen der Aufbringung getroffen. Auch über den Status-quo bestehen viele Unklarheiten.

Öffentliche Ausgaben für Weiterbildung

Die öffentlichen Ausgaben für Weiterbildung liegen auf Basis einer konsistenten Sonderauswertung der verschiedenen Informationsquellen zur Finanzierung des Bildungswesens im Jahr 1999 bei 281 Mio EUR (3,9 Mrd. ATS), wobei die verschiedenen Gebietskörperschaften berücksichtigt sind. Etwas mehr als die Hälfte machen die Schulen für Berufstätige aus. Der Anteil an den gesamten öffentlichen Bildungsausgaben liegt damit bei 2,3%, was die deutliche Schwerpunktsetzung der öffentlichen Bildungsausgaben im Bereich der Erstausbildung wohl eindrucksvoll belegt (Vgl. Lassnigg et al. 2002).

Die Ausgaben des AMS für Qualifizierung im Bereich der Weiterbildung lagen in diesem Jahr je nach Berechnung zwischen 5,4 Mrd. ATS (Qualifizierungsmaßnahmen) und 6,4 Mrd. ATS (unter Einbeziehung umgewidmeter passiver Mittel für Schulung nach KuG-Bezug und Bildungskarenz), die Ausgaben für Lehrlingsausbildung (905 Mio. ATS) können der Erstausbildung zugerechnet werden. Demnach besteht hier ein umgekehrtes Verhältnis zwischen Weiterbildung und Erstausbildung, es werden aber immerhin auch in der Arbeitsmarktpolitik je nach Berechnungsweise 12-14% der Aufwendungen für Maßnahmen im Bereich der Erstausbildung aufgewendet.⁴ Auch die geplanten Ausgaben des BMBWK im Rahmen der Förderung durch den Europäischen Sozialfonds für „lebenslanges Lernen“ (Schwerpunkt 3) werden zu etwa zwei Dritteln für die Erstausbildung

³ Wenn in diesem Bereich auch offensichtlich Fortschritte erzielt werden konnten, ist die Situation immer noch nicht besonders befriedigend (vgl. z. B. das Ranking Österreichs im EU Monitoring System: <http://www.cordis.lu/innovation-smes/communication2000/home.html>) > Innovation Scoreboard 2001; <http://trendchart.cordis.lu/Scoreboard/scoreboard.htm>)

⁴ Wenn man umgekehrt diesen Anteil am öffentlichen Bildungsbudget für Weiterbildung aufwenden würde, würde das immerhin bei 1,5 – 1,7Mrd. EUR liegen.

ausgegeben.⁵ Die öffentlichen Ausgaben für Weiterbildung werden durch diese Mittel im Schwerpunkt 3 in einem Jahr um 2,5% erhöht, eine stärker konzentrierte Verwendung der ESF-Mittel für lebenslanges Lernen im Bereich der Weiterbildung könnte die öffentlichen Weiterbildungsausgaben um 7,6% und die gesamten Weiterbildungsausgaben um 1% erhöhen (die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben werden dagegen durch die gesamten Ausgaben im Schwerpunkt 3 nur unwesentlich, um weniger als 0,2% erhöht).⁶

Tabelle 1: Öffentliche Bildungsausgaben für Weiterbildung (zu Preisen von 1999; Mio. EUR)

Öffentliche Ausgaben für Weiterbildung zu Preisen von 1999 (BIP-Deflator; in Mio. EUR)	1985 ¹	1995 ¹	1999 ²	1999 ³
Erwachsenenbildung:				
Bund (Förderungen und Einrichtungen; Bruttoausgaben)	12,8	15,4	20,4	20,4
Länder (inkl. Wien; Nettoausgaben)	-	34,8	56,4	56,4
Gemeinden (Nettoausgaben)	-	21,8	22,1	22,1
Pädagogische Institute (Bund)	13,1	24,2	25,7	25,7
Verwaltungsakademie (Bund)	3,0	5,5	5,2	5,2
Schulische Formen für Berufstätige	66,0	112,1	125,8 ²	151,2 ³
Summe	-	213,8	255,7	281,1
AMS-Weiterbildung ⁴				465,1
Anteil an öffentlichen Bildungsausgaben insgesamt	-	1,9%	2,1%	2,3%
Anteil an Bildungsausgaben Sekundarstufe II + Tertiärstufe	-	4,1%	4,3%	4,8%
Anteil an Bildungsausgaben Sekundarstufe II	-	9,5%	9,6%	10,6%

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse, Statistik Austria (UOE-Tabellen), Ofner/Wimmer(1998); Berechnungen: IHS

¹ Angaben aus der Studie von Ofner/Wimmer(1998) zu Preisen von 1999.

² Abgrenzung der Ausgaben für schulische Formen für Berufstätige analog zu Ofner/Wimmer(1998): Ausgaben des Bundes für schulische Formen für Berufstätige (BMS, BHS, AHS). Diese Ausgaben wurden hier mithilfe der Klassenanzahl für Berufstätige aus den gesamten Ausgaben herausgeschätzt. Die Verwendung der Schülerzahl würde zu geringfügig niedrigeren Ausgaben führen.

³ erweiterte Abgrenzung der Ausgaben für schulische Formen für Berufstätige: öffentliche Ausgaben (Bund, Länder, Gemeinden) für BMS, BHS, AHS sowie lehrer- und erzieherbildende Anstalten. Schätzung wie oben über die Klassenanzahl.

⁴ Inkl. umgewidmeter passiver Mittel für Schulung nach KuG-Bezug und Bildungskarenz, ohne Lehrlingsausbildung.

Betriebliche Ausgaben für Weiterbildung

Die zweite Europäische Erhebung über betriebliche Weiterbildung (CVTS2) hat neue Ergebnisse über die Ausgaben der Betriebe erbracht, die im europäischen Vergleich erhoben wurden. Dabei ist es wichtig, klarzumachen, welche Arten von Weiterbildung durch diese Erhebung erfasst werden. In der Europäischen Politik hat sich eine Unterscheidung von formalisierten, nicht-formalisierten und informellen Lern- und Teilnehmungsformen an Weiterbildung durchgesetzt.⁷ Als Schätzung für Österreich könnte man für diese drei Teilnehmungsformen Quoten von 5% (zweiter Bildungsweg lt LFS), 30% (nicht-formalisierte WB-Veranstaltungen) und 60% (informelle WB) annehmen.

⁵ Da die finanziellen Planungsdaten in den Dokumenten nicht nach Erstausbildung und Weiterbildung aufgeteilt sind kann diese Verteilung nur ansatzweise abgeschätzt werden. In absoluten Zahlen wurden bei dieser Schätzung 49,2 Mio EUR dem Bereich der Weiterbildung zugeordnet, bei einer Programmperiode von 7 Jahren sind das pro Jahr 7,0 Mio EUR.

⁶ Zugrundegelegt werden dieser Berechnung die Bildungsausgaben lt. UOE-Tabelle von 1999 von 12.404,2 Mio EUR, der jährliche Durchschnitt im Schwerpunkt 3 liegt bei 21,3 Mio EUR.

⁷ Vgl. zur Definition Eurostat 2001, OECD 1997; es ist davon auszugehen, dass die LFS-Quote vor allem den nicht-formalisierten Bereich (Maßnahmen ohne formelle Abschlüsse, betriebliche Maßnahmen) und Teile von formalisierten Angeboten ausdrückt. Informelles Lernen ist weitgehend nicht eingeschlossen. Es hat sich hier eine Diskussion mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten entwickelt. In Österreich wird oft von Weiterbildung im engeren Sinne (Kurse, oder kursartige Teilnehmungsformen) und von Weiterbildung im weiteren Sinne (enthält auch informelle Formen wie Lesen von Fachliteratur, Erfahrungsaustausch, punktuelle Veranstaltungen, etc.) gesprochen. Die Jahresquote von Weiterbildung im weiteren Sinne liegt in der Größenordnung von 60%, die Jahresquote von Weiterbildung im engeren Sinne liegt in der Größenordnung von 30%; vgl. die ausführlichen Analysen von Schneeberger 2001, Lassnigg 2000.

Eine wesentliche Frage im Zusammenhang mit der Interpretation dieser Informationen ist die Frage nach dem Zusammenhang dieser verschiedenen Lern- und Teilnahmeformen: sind diese komplementär? oder substitutiv? oder gemischt beides? in welchem Mischungsverhältnis? Wenn man von Komplementarität ausgeht, dann kann von der Teilnahme an formalen Angeboten (LFS-Weiterbildungsquote) auch auf die anderen Formen geschlossen werden.⁸ Wenn man den substitutiven Aspekt betont, kommen die verschiedenen Aspekte der Qualität und Effizienz ins Spiel: Formalisierte Weiterbildung könnte in diesem Fall das System verteuern und den Anreiz für informelle Aktivitäten verringern. Der Wissensstand zu diesen Fragen ist bisher nicht ausreichend, insbesondere da die Erfassung von informellen Aktivitäten noch wenig entwickelt ist.

In der vorherrschenden Tendenz wird Komplementarität angenommen, und es wird betont, dass die verschiedenen Lern- und Teilnahmeformen jeweils ihren unverzichtbaren Stellenwert im System haben. Grundsätzlich gibt es viele Ergebnisse, die in Richtung von überzufälliger Mehrfachteilnahme (bzw. auch Benachteiligung)⁹ gehen, und damit die Annahme der Komplementarität unterstützen. Dem entspricht in der Logik das berühmte „Matthäus-Prinzip“: wer hat, dem wird gegeben, und in letzter Zeit wird aufgrund der einschlägigen Studien (PISA, IALS, etc) gerade auch die große Bedeutung von Grundkompetenzen betont. In manchen Ansätzen wird die Förderung daher auch unspezifisch angesetzt, in der Annahme, dass von jeder Form der Teilnahme Anreize auf andere Formen ausgehen, und die Aktivitäten sich gegenseitig verstärken. Gerade informelles Lernen erfordert vermutlich besondere Kompetenzen, die kumulativ erworben werden, und ist allein stehend eher bei hoch Qualifizierten zu erwarten. Die Weiterbildungsquote der Aktivitäten im weiteren Sinne ermöglicht im Umkehrschluss auch, den Bereich der Berufstätigen abzuschätzen, der aus eigener Einschätzung *keinerlei* Aktivitäten der Weiterbildung setzt. In dieser Richtung erscheint der gegebene Anteil von 40% doch sehr hoch.

Aufgrund der Erhebung über betriebliche Weiterbildung (CVTS2) können die betrieblichen Ausgaben für Weiterbildung geschätzt werden. Die direkten und indirekten Ausgaben für Kurse liegen lt. CVTS 2 bei 708,2 Mio EUR (9,7 Mrd. ATS), wobei die indirekten Ausgaben (Lohnausfallkosten) bei 40% liegen.¹⁰ Österreich liegt bei den Gesamtausgaben pro Beschäftigten an 11. Stelle unter den beteiligten EU-Ländern (in Kaufkraftparitäten liegt der österreichische Wert bei etwa einem Drittel des Spitzenwertes von Dänemark, bzw. bei etwa 40% des Durchschnittes der ersten drei Länder

⁸ Die österreichische Weiterbildungseteiligung liegt nach den Informationen des LFS (WB-Aktivitäten innerhalb der letzten vier Wochen vor der Befragung) im Europäischen Mittelfeld (in der Größenordnung von 8%). Wenn man den Durchschnitt der drei Spitzenländer als Benchmark annimmt, dann würde diese bei einer Quote in der Größenordnung von 20% liegen, und eine Steigerung auf das Zweieinhalbfache erfordern. Nach EUROSTAT ist eine derartige Steigerung im U.K. zwischen 1994 und 1999 vor sich gegangen. Dennoch wird die Entwicklung in diesem Land von namhaften Experten sehr kritisch gesehen, vgl. Coffield 2001.

⁹ Nähere Analysen des LFS 1998/99 unterstreichen die benachteiligende Wirkung von geringem Bildungsstand (Pflichtschule, Lehre, geringqualifizierte und Facharbeiterberufe), höherem Alter (über 46 Jährige), Nicht-Erwerbstätigkeit und ländlicher Region – hochqualifizierte Berufe, MaturantInnen und AkademikerInnen, sowie unter 25-Jährige haben demgegenüber deutlich erhöhte Beteiligungsquoten. Diese Unterschiede ergeben sich auch bei Untersuchungen über Weiterbildung im weiteren Sinne (Vgl. Schneeberger 2001, 54-70), so bei der Internetnutzung für Bildungszwecke, bei Auswertungen nach Bildungsthemen, darunter auch bei EDV-Informatik Weiterbildungen. Betriebliche Weiterbildung nimmt mit der Betriebsgröße zu.

¹⁰ In Tabelle 2 werden die Ausgaben der Unternehmen (lt. CVTS-2) in zwei Varianten ausgewiesen, wobei die Personalausfallkosten als Summe der unternehmensspezifischen Angaben (gewichtet, mit 295,6 Mio. Euro; von *Statistik Austria publizierte Variante*) bzw. über die Aggregate (ungewichtet, mit 280,7 Mio. Euro) berechnet wurden. Die Personalausfallkosten sind sowohl statistisch als auch inhaltlich nur mit großer Unsicherheit zu interpretieren. Statistisch kann unter Verwendung der GewichtungsvARIABLEN als Schichtungsvariable bei einem Mittelwert von 295,6 und einem Standardfehler von 21,3 ein approx. 95%-Konfidenzintervall zwischen [253,0 ; 338,2] Mio Euro berechnet werden; inhaltlich weisen Grünwald/Moraal (2003) darauf hin, dass sich in der Realität die Kursstunden nicht im Verhältnis 1:1 in Personalausfallstunden umsetzen müssen, und diese daher auch durch Leistungen der Beschäftigten kompensiert werden können; in diesem Fall wären die betrieblichen Ausgaben niedriger anzusetzen.

Dänemark, Niederlande und Schweden).¹¹ Diese Ergebnisse liegen niedriger als bisherige Schätzungen, sie erfassen jedoch nicht das informelle Lernen, dessen Kosten meistens in indirekten Formen (z.B. Produktivitätsminderung, Freizeit) auftreten und schwer zu monetarisieren sind. Eines der auffallenden Ergebnisse des CVTS besteht darin, dass die österreichischen Unternehmen die anderen Formen von Weiterbildung in so geringem Ausmaß (27%, gegenüber einem Mittel aller beteiligten Länder von 50%) angegeben haben, dass Zweifel an der Validität der Angaben angebracht sind. Dennoch kann von diesen Ergebnissen nicht auf besonders hohen zusätzlichen Aufwand für andere Lernformen geschlossen werden (unterstrichen durch die vergleichsweise hohe Arbeitsproduktivität).

Tabelle 2: Betriebliche Ausgaben für interne und externe Weiterbildungskurse

	in Mio. EUR		in %	
	a.	b.	a.	b.
a. direkte Ausgaben (gerundet, ohne Fonds, ohne Abzug der Einnahmen)				
darunter:	437,0			
<i>Kursgebühren</i>	279,5			
<i>Personalkosten für internes Trainingspersonal</i>	55,3			
<i>sonstige (Infrastruktur, Reisekosten, Spesen)</i>	102,1			
b. direkte Ausgaben (incl. Beiträge an Fonds, abzügl. Einnahmen)	427,5		59,1%	60,4%
c. Lohnausfallkosten (Anteil der Kursstunden an Arbeitsstunden * Personalaufwendungen)	295,6	280,7	40,9%	39,6%
Ausgaben insgesamt (Summe b+c)	723,1	708,2		100,0%

Quelle: Statistik Austria (CVTS2), eigene Berechnung

a. Angaben zu Personalausfallkosten gewichtet; b. ungewichtet aus Aggregat ohne Lehrlinge, Praktikanten, Trainees

Individuelle Beiträge

Die größte Unsicherheit besteht bei den individuellen Beiträgen zur Weiterbildung.¹² Man kann jedoch unter bestimmten Annahmen aus den Angaben des CVTS Rückschlüsse ziehen. Nach einer TeilnehmerInnenbefragung des WIFI tragen etwa 40% der TeilnehmerInnen ihre Kosten zur Gänze selbst, etwa 40% werden ganz von den Firmen finanziert, etwa 14% bekommen Beiträge von AMS oder öffentlichen Stellen.¹³ Wenn man unterstellt, dass diese Verteilung repräsentativ ist, so kann man indirekt von den Ausgaben der Firmen für externe Kurse (Gebühren und Reisekosten) auf die Größenordnung der individuellen Ausgaben schließen: 341,9 Mio EUR (4,7 Mrd. ATS). Dieser Wert kann als Untergrenze angesehen werden.¹⁴

Gesamtausgaben und Annahmen für Zusatzbedarf

In den neueren wirtschaftswissenschaftlichen Sichtweisen der Qualifikationsentwicklung wird im Bereich der Weiterbildung zunehmend wieder der Aspekt des "Marktversagens" betont, wenn auch in modifizierter Form. Aufarbeitungen von Studien im Bereich der Finanzierung von beruflicher Bildung (z.B. OECD 1994) legen neue Sichtweisen dieser Probleme nahe. Diese haben zu dem stilisierten

¹¹ Siehe Nestler K / Kailis E (2002) Kosten und Finanzierung betrieblicher Weiterbildung in Europa. Statistik kurz gefasst Thema 3 – 8/2002 (http://www.eu-datashop.de/download/DE/sta_kurz/thema3/nk_02_08.pdf).

¹² Nähere Überlegungen und Auswertungen von Untersuchungen zu dieser Komponente finden sich in Lassnigg 2000.

¹³ Vgl. Schneeberger 2001, 119f, Tabellen A-9 und A-10.

¹⁴ Wenn man annimmt, was nicht unplausibel ist, dass die Teilnahmen an WIFI-Veranstaltungen durch Unternehmen stärker gefördert werden als andere Teilnahmen, dann müsste der Beitrag der Individuen entsprechend höher angesetzt werden; ebenso stellt sich die Frage der Berücksichtigung von verschiedenen Formen von Opportunitätskosten.

Ergebnis geführt, dass die Unternehmen den größten Teil der Kosten von Weiterbildung tragen (die sie auch keineswegs nur in spezifische Qualifikationen investieren)¹⁵, während sich die Erträge je etwa zur Hälfte auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufteilen. Daraus wird geschlossen, dass die Ertragsraten für die Unternehmen geringer sein müssen als die Ertragsraten für die ArbeitnehmerInnen, bzw. dass die Unternehmen nicht die gesamten Erträge für ihre Investitionen lukrieren. Wenn die Arbeitgeber aber über die Finanzierung das Ausmaß der Weiterbildung überwiegend bestimmen, und ihre Ertragsrate unter der sozialen Ertragsrate (als Durchschnitt der Ertragsraten der beiden Marktparteien) liegt, so führt das folgerichtig zu Unterinvestition in Ausbildung.

Diese Ergebnisse legen erstens nahe, dass die Investitionen der Unternehmen anerkannt werden müssen, zweitens dass zusätzliche Investitionen erforderlich sind. Da die Arbeitnehmer nur bedingt in der Lage sind diese zusätzlichen Investitionen zu tätigen (Liquiditätsproblem, Kreditrestriktion, etc.), muss die öffentliche Hand einspringen. Als grober Richtwert für die Aufteilung der Kosten wird eine Relation von 1:1:1 für Unternehmen, ArbeitnehmerInnen und öffentliche Hand vorgeschlagen. Es werden also zusätzliche Mittel aufgebracht werden müssen, was unter der Bedingung beschränkter Budgets den Druck auf den möglichst wirksamen Einsatz der vorhandenen Mittel erhöht, und auch die Frage nach Möglichkeiten der Umschichtung von Mitteln der Erstausbildung in den Bereich der Weiterbildung aufwirft.

Die Debatte um die Wahl der Steuerungsmechanismen hat sich somit auf der theoretisch konzeptioneller Ebene in den Zwischenbereich zwischen den Extremen der reinen Marktsteuerung und der vollen öffentlichen Bereitstellung verlagert.¹⁶ Es ist offensichtlich, dass der Vorschlag, die Finanzierung der Weiterbildung durch die drei beteiligten Akteure zu gleichen Teilen zu organisieren, eine glaubwürdige und von den politischen Akteuren geteilte Erfassung des status quo erfordert.

Aufgrund verschiedener Schätzungen in den letzten Jahren können in verschiedenen Varianten Größenordnungen der Beiträge der verschiedenen Akteure abgeschätzt werden. Zu den Ausgaben für Weiterbildungsteilnahme wurden bereits in den letzten Jahren verschiedene Schätzungen vorgelegt, die nun mit den neuen Werten verglichen werden können (Lassnigg 2000, 18-24, Schneeberger 2001, 82-84).¹⁷ Eine rezente Schätzung (Schneeberger 2001, 84; vgl. auch die NAP-Zwischenbewertung BMWA 2002, 19), errechnet 2,4 Mrd. EUR (33,6 Mrd. ATS), bzw. einen Anteil am BIP von 1,25%.¹⁸ Diese Schätzung verwendet die folgenden Komponenten: Öffentliche Ausgaben 792,1 Mio EUR (10,9 Mrd. ATS; aktive Arbeitsmarktpolitik inklusive Beschäftigungsmaßnahmen 8,2 Mrd. + öffentliche Weiterbildungsausgaben 2,7 Mrd.); betriebliche Ausgaben von 1155,5 Mio EUR (15,9 Mrd. ATS); von den Erwerbspersonen 494,2 Mio EUR (6,8 Mrd. ATS).

¹⁵ Die Unterscheidung zwischen allgemeinen und spezifischen Qualifikationen wird in der neueren Forschung in Frage gestellt.

¹⁶ Booth/Snowder (1996) schlagen als Ergebnis aus ihrer Zusammenführung von eindrucksvollem neuerem Material mit wesentlichen theoretischen Weiterentwicklungen zu dieser Problematik vor, die Politik erstens auf einer genaueren Analyse der Faktoren aufzubauen, die zu Marktversagen führen, und zweitens eine Bilanzierung der erwarteten Vor- und Nachteile von Marktversagen gegenüber dem Staatsversagen vorzunehmen.

¹⁷ Lassnigg L. (2000), „Lifelong learning“: Österreich im Kontext internationaler Strategien und Forschungen. IHS Reihe Soziologie 45 (<http://www.ihs.ac.at/> > Sociology >> Publications); Schneeberger A. (2001) Lebenslanges Lernen als Schlüssel zur Informationsgesellschaft. ibw-Schriftenreihe Nr.120. Wien: ibw.

Vgl. auch den Input zur Expertentagung (<http://www.lebenslangeslernen.at/> > Forum & Workshop > Expertentagung > Arbeitskreise: Dokumentation Arbeitskreis 2: Höhere Investitionen in die Humanressourcen; Lorenz Lassnigg: Finanzierungsgrundlagen und Strategien; Hubert Regner: Kurzbericht.

¹⁸ Die Berechnungsweise für diesen Wert ist nicht genau nachvollziehbar; mit dem BIP-Wert des WIFO erhält man ein leicht abweichendes Ergebnis; (http://www.wifo.ac.at/cgi-bin/tabellen/transtb2_eng.cgi?3++netkonj_o+++++0+19498); auch in der NAP-Zwischenbewertung wird ohne Quellenangabe ein leicht abweichender Wert (1,218%) präsentiert.

Tabelle 3: Berechnungsvarianten und Vergleiche für Gesamtausgaben

Mio EUR (Mrd. ATS)				
	Öff. Hd. (ohne AMS)	Indiv.	Betriebe²	Summe
IHSa 1999	281,1 (3,9)	341,9 (4,7)	708,2 (9,7) 723,1 (9,9)	1 331,2 (18,3) 1 346,1 (18,5)
	Öff. Hd. (ohne AMS)	Indiv + ½ AMS¹	Betriebe + ½ AMS¹	Summe
IHSb 1999	281,1 (3,9)	574,45 (7,9)	940,75 (12,9) 955,65 (13,1)	1 796,3 (24,7) 1 811,2 (24,9)
Vergleich	Öff. Hd.+ AMS¹	Indiv.	Betriebe	Summe
IHS 1995	479,6 (6,6)	501,4 (6,9)	850,3 (11,7)	1 831,3 (25,2)
IBW 1999	792,1 (10,9)	494,2 (6,8)	1 155,5 (15,9)	2 441,8 (33,6)
IHS 1999	746,2 (10,3)	341,9 (4,7)	708,2 (9,7) 723,1 (9,9)	1 796,3 (24,7) 1 811,2 (24,9)

¹AMS gesamt: 465,1 Mio EURO, ²Betriebe in ungewichteter bzw. gewichteter Variante, siehe Tabelle 2

Diese Schätzung des IBW liegt bei den Gesamtausgaben etwa um ein Drittel über der weiter oben präsentierten Schätzung für 1999 (bezogen auf das BIP liegen die aktualisierten Werte leicht unter 1%, also um 0,2 Prozentpunkte niedriger). Alle Komponenten der IBW-Schätzung liegen höher, am größten ist der Unterschied bei den betrieblichen Ausgaben.

Die Abschätzung von Marktversagen erfordert eine Gegenüberstellung von Aufwendungen und Erträgen für die verschiedenen Akteure. Für Österreich können bisher die Aufwendungen nur mehr oder weniger grob abgeschätzt werden, über die Erträge liegen keine Informationen vor. Unter bestimmten einfachen Annahmen kann man Überlegungen über Größenordnungen des Zusatzbedarfes anstellen. In den vorhandenen Schätzungen tragen die Unternehmen etwa die Hälfte der Aufwendungen, und das Verhältnis der Aufwendungen zwischen Individuen und Unternehmen liegt in der Größenordnung von 1:2. Gleichverteilung auf gegebenem Niveau würde also einen Überschuss bei den Betrieben und ein Defizit bei den Individuen und der öffentlichen Hand ergeben. Wenn man davon ausgeht, dass Unterinvestition vorliegt, und dass die Ausgaben der Betriebe den Maßstab für ein "Gleichgewicht" auf gegebenem Niveau darstellen, so würde sich für den Ausgleich der "Unterinvestition" eine Differenz zwischen den gegebenen Gesamtausgaben und den Ausgaben der hypothetischen Hochrechnung aufgrund der Verdreifachung der Ausgaben der Betriebe ergeben. Die folgende Tabelle fasst diese Werte in verschiedenen Berechnungsvarianten zusammen. Es ergibt sich eine Differenz zwischen 800 Mio. und 1 Mrd. EUR, die je nach Variante in unterschiedlicher Zusammensetzung von den Individuen oder der öffentlichen Hand aufzubringen wären.¹⁹

Tabelle 4: Geschätzter Zusatzbedarf aufgrund der Ausgaben der Betriebe und der Annahme der Gleichverteilung der Ausgaben (unterschiedliche Berechnungsvarianten)

Mio EUR	Gesamtausgaben	Hochrechnung	Differenz	ÖFF. HD.	INDIV.
IHS a (ohne AMS)	1331,2	2124,6	+ 793,4	+ 427,1	+ 366,3
IBW (AMS = ÖFF)	2441,8	3466,5	+ 1024,7	+ 363,4	+ 661,3
IHS b (AMS=IND/UNT)	1796,3	2822,25	+ 1025,95	+ 659,65	+ 366,3

Bezogen auf das gesamte öffentliche Bildungsbudget im Jahr 1999 von 12,4 Mrd. EUR würde der hypothetische Zusatzbedarf zwischen 3% und 6% ausmachen.

¹⁹ In der Größenordnung liegt dieser Zusatzbedarf etwas unter dem Ergebnis der Studie von Ofner/Wimmer (1998), das aufgrund ganz anderer Überlegungen auf Basis angestrebter Partizipationsquoten und Durchschnittskosten errechnet wurde: umgerechnet 1,1 Mrd EURO.

Literatur

- Booth A./Snower D.J., Eds. (1996) Acquiring skills. Market failures, their symptoms and policy responses. Cambridge: CUP.
- BMWA (2002) Die Wirkungen der österreichischen Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie 1998 bis 2002. Bericht auf Basis einer Studie der Synthesis Forschung Ges.m.b.H. (vgl. auch <http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/e22q6mp24au23otbfaqdpcief37rhkxdqafsaupfqaqzyehpiyc2dlvdbvpzon2ogkf3yk33p/NAP.pdf>).
- Coffield F. (2001) 101 Initiatives but No Strategy: Policy on Lifelong Learning in England. In: L. F. M. Nieuwenhuis, W. J. Nijhof (eds.) The dynamics of VET and HRD systems, Enschede: Twente University Press, 25-35
- EUROSTAT (2001) Report of the Eurostat task force on measuring lifelong learning.
- Grünewald U./Moraal D./Schönfeld G., Hg. (2002), Betriebliche Weiterbildung in Deutschland und Europa. Schriftenreihe des BIBB. Bielefeld: W.Bertelsmann.
- Grünewald U./Moraal D. (2003) Kosten der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland auf der Basis der CVTS II. BIBB-forschung 3/2003 (http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a12voe_bibbforschung_2003_03.pdf)
- Lassnigg L. (2000) „Lifelong learning“: Österreich im Kontext internationaler Strategien und Forschungen. IHS Reihe Soziologie 45. Wien: IHS (<http://www.ihs.ac.at> > Sociology >> Publications).
- Lassnigg L./Steiner M./Scheibelhofer E./Steiner P. (2002) Lebenslanges Lernen und Forschung-Wissenschaft-Technologie. ESF-Ziel 3 Sonderevaluierung von Schwerpunkt 3. Forschungsbericht des IHS. Wien.
- OECD (1994) The OECD Jobs Study, 3 Bde., Paris: OECD.
- OECD (1997) Manual for better training statistics. Conceptual, measurement and survey issues. Paris: OECD Documents.
- Ofner F. /Wimmer P. (1998) OECD-Studie zur Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens. Österreichischer Länderbericht (Dezember). Klagenfurt/Wien
- Pauli W./Zuser P. (2003) Erhebung über berufliche Weiterbildung in Unternehmen (CVTS2) In: Statistische Nachrichten Österreich H. 1/2003, 20-29.
- Schneeberger A. (2001) Lebenslanges Lernen als Schlüssel zur Informationsgesellschaft. ibw-Schriftenreihe Nr.120. Wien: ibw.

ⁱ Peter Steiner hat im Rahmen verschiedener Projekte unverzichtbare Beiträge zu den Berechnungen geleistet, für Hinweise zu Unklarheiten im Text bedanke ich mich bei Jörg Markowitsch.