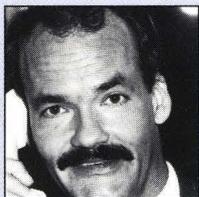


Ist Bildung noch zu bezahlen? – Zum Märktewandel in der Bildungslandschaft

Jörg E. Feuchthofen

Rechtsanwalt und Bereichsleiter für Bildungspolitik und Bildungsrecht beim Deutschen Industrie- und Handelstag



Investitionen in Bildung unterliegen zunehmend mathematischen Kosten-Nutzen-Berechnungen. In Zeiten knapper Kassen ist der Stellenwert von Kostenrechnungen für Bildungsausgaben deutlich, in einzelnen Sektoren sogar drastisch gestiegen. Gleichzeitig sinkt die Impulskraft sozio-kultureller und politischer Ausgabenbegründungen. In der Folge wird sich Bildung auch in den Bereichen staatlicher Daseinsvorsorge vermehrt marktwirtschaftlichen Mechanismen und neuer Verfahren des Qualitätsmanagements sowie der hiermit verbundenen prozessorientierten Leistungskontrolle stellen müssen. Mittelfristig sinkt damit auch die Bedeutung einer übergreifenden staatlichen Bildungsregulierung.

Das provokante Thema stellt die Frage nach der Finanzierbarkeit von Bildung schlechthin. Nimmt man den wirtschaftsbezogenen Ansatz auf, kann die Frage auch lauten: Welche Bildungsaufwendungen – Investitionen wie laufende Kosten – trägt der Markt von heute, insbesondere aber von morgen?

Alle einschlägigen Modellrechnungen folgen dabei – mehr oder weniger – dem Prinzip der Rationalität der Kasse. Entsprechende Berechnungsmodelle liegen auf dem Tisch, bis hin zur Kalkulation von Bildungsaufwendungen als Wertzuwachs des Humankapitals im Rahmen der sogenannten „Humanvermögensrechnung“.

Die fiskalische Datenbasis ist rechnerisch ohne Zweifel ein, wenn nicht der einzige gemeinsame Nenner für das gesamte deutsche Bildungswesen. Bildung verursacht Kosten, nicht nur in den selbstverständlichen Betriebs- und volkswirtschaftlichen Rechensystemen der Unternehmen, sondern auch in allen Haushalten der öffentlichen Hand. Aber Allgemeinbildung führt gleichzeitig zu Umsätzen, vom Vorschulkindergarten über die allgemeinbildenden Schulen und Studiengänge bis hin zur nichtberuflichen Weiterbildung. Selbst hier haben sich beachtliche Märkte entwickelt, die vom Ausstattungsbedarf leben und ihren Beitrag zum Return of Investment aus der Sicht des gesamten Gemeinwesens leisten.

Das Dilemma liegt in der Versuchung, entsprechende Kostenrechnungen für das gesamte Bildungswesen aufzulegen und im Sinne vergleichbarer Nutzen- bzw. Erfolgsfaktoren global aufzurechnen oder gar zu verrechnen. Zu welch wertlosen, aber politisch gefährlichen Ergebnissen dieser Weg führen kann, zeigt die jüngste Diskussion um eine Studie der OECD zu den Bildungsausgaben der Industriestaaten, bei der Deutschland aufgrund von Datenmängeln relativ schlecht eingestuft wird, in der politischen Diskussion um Richtigstellung international aber sofort mit dem Rücken zur Wand steht.

Entscheidend dürfte jedoch sein, daß es in Deutschland den Bildungsmarkt als homogenes Gebilde nicht gibt. Bereits die Unterscheidung von Bildung und Qualifizierung

deutet hieraufhin, von der Dichotomie sektoraler Begriffe wie Schulbildung, Ausbildung oder Weiterbildung ganz zu schweigen. „Der“ deutsche Bildungsmarkt ist eine Vielzahl heterogener und tief differenzierter Teilmärkte, die eigenen und manchmal sehr unterschiedlichen Gesetzmäßigkeiten folgen, von der unmittelbaren Erfolgskoppelung bis hin zu den metaphysischen Grundlagen.

Auf dieser Grundlage wird erkennbar, warum der Vergleich von Kosten und Aufwendungen zwischen den Bildungs(teil)märkten immer zu heftigen Diskussionen führt, wer nun im Vergleich was, wo und wieviel bezahlt. Derartige Auseinandersetzungen erinnern an die Sufi-Geschichte von den drei Blinden, die erstmals Gelegenheit erhalten, im Zoo einen Elefanten zu „erfühlen“. Das Ergebnis entspricht der Erwartung. Der eine Blinde vergleicht ihn mit einer Riesenschlange, weil er zufällig den Rüssel erwischt hat. Der zweite schildert das Tier als mächtige Säule; er tastete die Beine ab. Der dritte Blinde erzählt von einer riesigen rauhen Wand. Er befühlte den Körper des Elefanten.

Was daraus folgt, liegt auf der Hand: Die Finanzierbarkeit von Bildung sollte nicht auf der Grundlage eines Einheitsmodells berechnet oder gar bewertet werden. Es bleibt nur der mühsame Weg, Sorgfalt auf die Analyse der Entwicklungslinien in den einzelnen Teilmärkten zu verwenden. Gemeinsame Trends, Wechselwirkungen und Schnittstellen gibt es. Sie erfordern Konsequenzen, die sich vor allem an den Grundsätzen der Chancengleichheit und -gerechtigkeit orientieren sollten. Diese Verbindungen jedoch zur Grundlage einer globalen Mittelzuwendung oder Investitionsentscheidung im Raster eines Einheitssystems „Bildung“ zu machen, dürfte – wie das viel zu schnell vergessene Instrument der Planwirtschaft oder Bildungsplanung gezeigt hat – in die Irre führen. Wer etwa Studenten-BAföG und Meister-BAföG in der Weiterbildung gegenrechnen würde, übersähe grundlegende Unterschiede in der Sache und bei den Zielgruppen.

Aktuelle ausgabenrelevante Entwicklungen im Bildungswesen

Schule

- Zur Zeit besuchen mehr als 12 Millionen Schüler die allgemein- und berufsbildenden Schulen. Das waren 1,7 Prozent bzw. 200 000 Schüler mehr als im Schuljahr davor. Tendenz: Weiter steigend.
- Leistungserwartungen: Das Leistungsprofil der allgemeinbildenden Schulen verdichtet sich aus der Sicht der weiterführenden Bildungsgänge auf allen Schulebenen. Neben Internationalem einschließlich Fremdsprachen vergrößert sich horizontal der Bereich fachlicher Grundkenntnisse zur Verständnis(vor)bildung für ein immer komplexeres Arbeiten und Leben in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Hinzu kommen die immer wichtigeren Schlüsselqualifikationen.
- Schule muß zunehmend Erziehungsaufgaben leisten, die ihr aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen aus den Elternhäusern übertragen werden. Im Umfeld ist ein kostenintensives Beratungs- und Therapie-Netz entstanden.
- Der Trend zur Hochschulreife mit entsprechend längeren schulischen Verweilzeiten bei der Schülerpopulation setzt sich fort.
- Das traditionelle Schulmanagement in Schule und Administration inflationiert die Kosten im Zeichen moderner Wirtschaftsstrukturen mit – wenn auch verzögerten – Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte.
- Die Differenzierung der föderalistischen Schulstruktur im Zeichen politischer Eigenständigkeit erhöht den Koordinierungsaufwand und vertieft den Bedarf an Übergangsmaßnahmen im Zeichen des Gebots der nationalen Mindesteinheitlichkeit.

- Technische Entwicklungen wie insbesondere Multimedia verursachen in immer kürzeren Zeiträumen einen wiederkehrenden Entwicklungs- und Investitionsbedarf in der Sachausstattung und Anpassungsqualifizierung von Pädagogen, aber auch in der Entwicklung von Methodik und Didaktik des Unterrichts.

Hochschule

- Der Trend zum Hochschulstudium setzt sich weiter fort. Die magische Grenze von zwei Millionen Studenten ist greifbar nahe gerückt.
- Einsparungen durch eine innere Hochschulreform von der Studienreform bis zum Organisationsmanagement und zur Trägerschaft sind bisher eher rudimentär und nicht in dem gebotenen grundlegendem Maß erfolgt. Ihre Einführung erfordert im organisatorischen und administrativen Bereich zunächst Vorinvestitionen.
- Technische Entwicklungen wie insbesondere Multimedia verursachen in immer kürzeren Zeiträumen einen wiederkehrenden Entwicklungs- und Investitionsbedarf in der Sachausstattung und Anpassungsqualifizierung, aber auch in der Entwicklung von Inhalten, Methodik und Didaktik des Studiums.
- Kosteneinsparungen durch verstärkte Fernstudienkomponenten via Multimedia sind wahrscheinlich, aber in ihrem Umfang angesichts der extrem schnellen technischen Entwicklung heute noch kaum abschätzbar. Entsprechende Umstrukturierungen des Studiums verlangen erhebliche und anfangs permanente Vorinvestitionen.
- Die rasch wachsende Bedeutung inhaltlicher und organisatorischer Komponenten zur Internationalität von Studiengängen führt zu Kostensteigerungen.
- Innovative Konzeptentwicklungen erfassen insbesondere Verbundangebote mit der be-

rufflichen Aus- und Weiterbildung. Der Organisations- und Administrationsaufwand ist erheblich.

Ausbildung

- Technische Entwicklungen wie insbesondere Multimedia verursachen in immer kürzeren Zeiträumen einen wiederkehrenden Entwicklungs- und Investitionsbedarf in der Sachausstattung und Anpassungsqualifizierung, aber auch in der Entwicklung von Inhalten, Methodik und Didaktik der Ausbildung.
- Die Umstrukturierung der Wirtschaft erfordert eine weitere Differenzierung der Ausbildung mit neuen, flexiblen Schnittstellen zur Weiterbildung.
- Gleichzeitig muß die betriebliche Ausbildung wieder mehr der Wertschöpfungserwartung der Betriebe Rechnung tragen. Die Reintegration der Ausbildung in Arbeitsprozesse, eine veränderte Sach- und Personalausstattung sowie die ständige Weiterbildung der Ausbilder kosten zunächst zusätzliches Geld.
- Innovative Konzeptentwicklungen erfassen vor allem Verbundkonzepte mit Studium und beruflicher Weiterbildung. Sie sind kostenintensiv.
- Der Trend zur Verkürzung einer Berufsausbildung als „Durchgangsstation“ für ein sich anschließendes Studium hat Konsequenzen. Ein solchermaßen additiver Bildungsweg ist nicht mehr die Basis für einen Berufseinstieg mit der Kalkulation von Lohn/Gehalt und Wertschöpfung als Investitionsgrund für Ausbildungsleistungen der Unternehmen. Ungewißheiten über den einzelbetrieblichen Return of Investment nach einem sich anschließenden Studium verschlechtern zusätzlich das Kosten/Nutzen-Verhältnis für adäquate Investitionen seitens der Wirtschaft.

Berufliche Weiterbildung

- Insgesamt wächst dieser Markt mit neuen Schnittstellen zur Ausbildung, aber auch zur betrieblichen Bedarfsdeckung.
- Gleichzeitig gibt es marktinterne Verschiebungen. Im Zeichen der Kostenreduzierung geht der aktuelle Trend bei Unternehmen hin zu Maßnahmen der In-House-Qualifizierung mit entsprechenden Reduktionen des Auftragsvolumens für sog. externe Weiterbildungsträger.
- Das Leistungsangebot muß in der Themenbreite, in der Zielgruppenorientierung und in der methodisch/didaktischen Ausgestaltung immer differenzierter werden.
- Bei einigen innovativen Themenfeldern im extrafunktionalen Bereich (wie etwa der Qualifizierung zu soft skills oder change management) erfordert die Transparenz des Nutzens aus betrieblicher Sicht entsprechende spezifische und meist auch betriebsbezogene Bedarfsanalysen.
- Im Feld der unternehmensbezogenen Weiterbildung wird ein erweitertes Know-how der Weiterbildungsanbieter im Kontext von Weiterbildung und Personalentwicklung, Organisationsentwicklung sowie den entsprechenden Grundzügen des Betriebsmanagements erwartet.
- Technische Entwicklungen wie insbesondere Multimedia verursachen in immer kürzeren Zeiträumen einen wiederkehrenden Entwicklungs- und Investitionsbedarf in der Sachausstattung und Anpassungsqualifizierung, aber auch in der Entwicklung von Methodik und Didaktik sowie von einschlägigen fachlichen Inhalten der Bildungsmaßnahmen.
- Innovative Entwicklungskonzepte erfassen vor allem Verbundkonzepte mit Studium und Ausbildung.

- Die Ergebnis- und Erfolgsorientierung, also der Wirkungsprozeß der Weiterbildung, muß implementiert bzw. nachgewiesen werden. Es bedarf der Einrichtung entsprechender Instrumente als „Erfolgsgaranten“ des individuellen Weiterbildungsangebots (von Gütesiegeln bis hin zur DIN EN ISO 9000 ff.).

Nichtberufliche Weiterbildung

- Technische Entwicklungen wie insbesondere Multimedia verursachen in immer kürzeren Zeiträumen einen wiederkehrenden Entwicklungs- und Investitionsbedarf in der Sachausstattung und Anpassungsqualifizierung, aber auch in der Entwicklung von Methodik und Didaktik der Bildungsmaßnahmen, hier einschließlich der überfachlichen Komponenten zur Technikakzeptanz.
- Die ergebnisorientierte Legitimation/Steuerung/Akquisition entsprechender Maßnahmen erfordert in diesem Themenfeld entsprechende Instrumente und Rationalitätsketten, um die gefährliche Abhängigkeit der Finanzbeschaffung von sozio-kulturellen und meist politischen Faktoren abzumildern.

Gemeinsame Kosten- und Investitionsfaktoren

- Das Bildungswahlverhalten beeinflusst immer nachhaltiger die Bildungsmärkte in Deutschland. Unterbleiben Korrekturen des Trends zum Hochschulstudium, wird es auch kostenerhebliche Verschiebungen geben.
- Der Erfolg von Bildungsmaßnahmen und seine Einflußgrößen werden in allen Teilmärkten immer bedeutsamer, von Gütezeichen bis hin zum System der DIN EN ISO 9000 ff.
- Der Zwang einer internationalen Abstimmung/Kohärenz reduziert darüber hinaus die



Ulrich Degen; Günter Walden;
Klaus Berger (Hrsg.)

BERUFAUSBILDUNG IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN - DATEN, ANALYSEN, PERSPEKTIVEN

BERICHTE ZUR BERUFLICHEN BILDUNG, HEFT 180

1995, 186 Seiten,
Bestell-Nr. 102.180,
Preis 24,00 DM

Im Prozeß der Umstellung und Erneuerung der ökonomischen und sozialen Strukturen in den neuen Bundesländern spielt die strukturelle und funktionale (Weiter-)Entwicklung der Berufsausbildung eine wichtige Rolle.

Die Beiträge in der vorliegenden Broschüre gehen ausführlich auf die Probleme bei der Entwicklung der beruflichen Aus- und Weiterbildung seit der Wiedervereinigung unter rechtlichen, organisatorischen, arbeitsmarktbezogenen und strukturellen Gesichtspunkten ein. Sie basieren auf größeren empirischen Untersuchungen des Bundesinstituts für Berufsbildung zur Aus- und Weiterbildung in den neuen Ländern und zur Bildungsökonomieforschung, Berufsbildungsstättenforschung.

► Sie erhalten diese Veröffentlichung beim
W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co KG,
Postfach 10 06 33, 33506 Bielefeld,
Telefon (0521) 911 01-0,
Telefax (0521) 911 01-79

Wertigkeit einer abschlussbezogenen Zuordnung von Bildungsmaßnahmen auf nationaler Ebene, auch in der lediglich koordinierenden Funktion des Staates nach Maßgabe des Konsensprinzips (Beispiele: akademische Grade, Abschlüsse in der beruflichen Bildung, tarifäre Zuordnung und Bewertung, Initiativen der Europäischen Union). Angesichts der Dauer und Marktferne staatlicher Maßnahmen entwickeln sich flexible Systeme der Selbstregulierung (Beispiel: DIN EN ISO 9000 ff.).

- Die Bedeutung einer normativen (staatlichen) Regulierung der Bildungssektoren und insbesondere der dortigen Nachfrage (Beispiel: Bildungsurlaubsgesetze) sinkt überdies mit Blick auf den Druck hin zu einem möglichst direkten Erfolgscontrolling als mitmaßgebendem Faktor auch bei der investiven Vorabentscheidung über Bildungsaufgaben. Sozio-kulturelle Faktoren (wie z. B. politisch gewünschte Veränderungen im Status der Volksbildung) vermögen dagegen Investitionsentscheidungen in Zeiten leerer öffentlicher Kassen immer weniger allein und direkt zu rechtfertigen.

- Die traditionellen Konturen der verschiedenen Bildungssektoren zeigen Erosionen und vermehrte Schnittstellen. Damit tritt auch hier die mehr dezentrale Notwendigkeit/Bedarfsadäquanz für Bildungsinvestitionen einschließlich präventiv gesicherter Erfolgsprognosen in den Vordergrund (Beispiel: Berufsakademien, private Hochschulen, Verbundkonzepte).

- Die inhaltliche und organisatorische Gestaltung von Bildung steht im Zeichen grundlegender Veränderungen aufgrund technologischer Schübe. Die Erfahrungen mit Multimedia in den USA zeigen den Trend zur Auflösung klassischer Lernformen im Klassenverbund und über den Direktkontakt mit Menschen als Vermittler von Bildung (Fernunterricht, Fernstudium, EDV-networks).

Ausblick

Fragen der Bildungsfinanzierung werden künftig einen noch höheren Stellenwert erhalten als dies bereits heute feststellbar ist. Dafür sorgen bereits die hohen Bildungsetats des Staates und der Zwang zur Umverteilung innerhalb konkurrierender, auch neuer Politikbereiche. Es gibt keine Anzeichen dafür, daß der verfügbare finanzielle Gestaltungsrahmen in den nächsten Jahren wieder – wie in der Vergangenheit – aus vorhandenen Überschüssen großzügig gehandhabt werden kann.

Im Gegenteil: In allen Teilmärkten des Bildungswesens werden betriebs- und volkswirtschaftliche Berechnungsschlüssel zu Lasten sozio-kultureller Argumente stärker in den Vordergrund treten. Dabei ist vor allem die berufliche Weiterbildung mit ihrer Wirtschaftsnähe gefordert, auch neue Wege der investiven Erfolgsprognose aufzuzeigen. In der Konsequenz dürfte vor allem Bildung als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge unter Druck geraten. Bildungsausgaben werden sich immer weniger aus vorwiegend bildungspolitisch begründeten Argumenten rechtfertigen lassen. Sie werden sich über eine Öffnung auch staatlich monopolisierter (Teil)Märkte vermehrt der Konkurrenz privater Anbieter nach den Bedingungen marktwirtschaftlicher Mechanismen und neuer Verfahren des Qualitätsmanagements und der Leistungskontrolle stellen müssen. Immer deutlicher gilt für das gesamte Bildungswesen, daß der (Bildungs)Standort Deutschland nicht (mehr) entscheidend über staatliche Regularien und normativ gesetzte Monopole im nationalen Raum garantiert oder auch nur gesichert, d. h., international konkurrenzfähig weiterentwickelt werden kann.