

Berufliche Qualifizierung – Umbau oder Abbau der Förderung?

Staatliche Interventionen in lebenslanges Lernen – Weiterbildung und Wettbewerb

Dr. Michael Fertig

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
(RWI Essen)

fertig@rwi-essen.de

Überblick über Präsentation

1. Humankapital im Wandel: Die Notwendigkeit lebenslangen Lernens
2. Private vs. soziale Rendite: Die Rolle des Staates in der Weiterbildung
3. Investitionen müssen sich lohnen: Anreize schaffen
4. Fazit

1. Humankapital im Wandel: Lebenslanges Lernen

- Demographischer und struktureller/technologischer Wandel der Wirtschaft und Gesellschaft
 - Alterung der Gesellschaft: Längere Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und besser ausgebildete junge Arbeitnehmer für Erhalt des derzeitigen Wohlstandsniveaus nötig
 - Globaler Wettbewerb: Hohe Löhne erfordern hohe Produktivität
- Europäischer Rat von Lissabon (März 2000):
 - Europas Weg zur wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft muss mit Orientierung zum lebenslangen Lernen (LL) einhergehen
 - Kohärente Strategien und praktische Maßnahmen zur Förderung von LL gefordert
 - Def. LL: Jede zielgerichtete Lerntätigkeit, die einer **kontinuierlichen** Verbesserung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen dient
- Expertenkommission LL:
 - Empfehlungen für mehr staatliche Initiative im Bereich LL
 - Schwerpunkt auf Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten

1. Humankapital im Wandel: Lebenslanges Lernen

- Alle Vorschläge zielen auf eine **aktive** Rolle des Staates über eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen
- Rechtfertigung hierfür wenig überzeugend („unausgeschöpfte Wachstumspotentiale“)
- Kohärente Strategie wie von Europäischem Rat gefordert nicht erkennbar
- Ausgangspunkt für weitere Diskussion: Jede Art von Bildung ist eine Investition
 - Kosten fallen in Gegenwart an und umfassen sowohl direkte (z.B. Teilnahmegebühr) als auch indirekte (z.B. Verzicht auf Einkommen/Freizeit, „Lernleid“) Kosten
 - Ertrag/Nutzen ist unsicher und fällt erst in Zukunft an
 - Nur wenn Ertrag/Nutzen größer als Summe aller Kosten ist, lohnt sich die Investition
- Teilnahme an beruflicher Weiterbildung als Teil lebenslangen Lernens basiert also auf einer Investitionsentscheidung

2. Rolle des Staates in der Weiterbildung

- Mögliche Rechtfertigungen für ein staatliches Eingreifen in diese Investitionsentscheidung:
 - a) Versagen des marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus (z.B. bei öffentlichen Gütern)
 - b) Versagen der Informationsfunktion des marktwirtschaftlichen Preissystems (Externalitäten)
- Ad a): Weiterbildung ist sicherlich kein öffentliches Gut, da Ausschließbarkeit und Rivalität im Konsum vorhanden; es gibt einen Marktpreis
- Ad b): Externalitäten = Differenz zwischen sozialen (gesamtwirtschaftlichen) und privaten Kosten bzw. Nutzen
 - Akteur trägt nicht alle von ihm verursachten Kosten einer Handlung selbst (negativer externer Effekt)
 - Akteur absorbiert nicht den gesamten Nutzen einer Handlung (positiver externer Effekt)

2. Rolle des Staates in der Weiterbildung

- Konsequenzen:
 - Die ökonomische Handlung eines Akteurs hat Auswirkungen auf die Wohlfahrt zumindest eines unbeteiligten anderen Akteurs
 - Marktpreise spiegeln die Kosten bzw. den Nutzen einer Handlung nicht vollständig wieder
- Angewandt auf berufliche Weiterbildung:
 - Positive Externalität: Soziale Rendite der Weiterbildung
 - Keine belastbare empirische Evidenz vorhanden; dürfte aber vermutlich eher gering sein
 - Erträge beruflicher Weiterbildung fallen vor allem auf Seiten der Arbeitnehmer an: Kuckulenz/Maier, 2005 → Lohnanstieg nach Weiterbildung
 - Zu geringerem Teil auch auf Seiten der Unternehmen: Garloff/Kuckulenz 2005 → Lohnverlust bei Arbeitgeberwechsel nach Weiterbildung (firmenspezifisches Humankapital)
 - Konsequenz: Keine Basis für Rechtfertigung staatlicher Eingriffe

2. Rolle des Staates in der Weiterbildung

- Negative Externalität: Ausbleibende Weiterbildung
 - Erhöhung des Arbeitslosigkeitsrisikos: Für 17-60-jährige westdeutsche Männer, die in 2003 an einer Weiterbildung teilgenommen haben, war die Beschäftigungswahrscheinlichkeit in 2004 signifikant höher als für Nichtteilnehmer
 - Unter Umständen auch Erhöhung der Dauer der Arbeitslosigkeit
 - Sofern Kosten der Arbeitslosigkeit die gezahlten Beiträge überschreiten, wird ein Teil auf Allgemeinheit übertragen
 - Ansatzpunkt für staatliche Intervention in Investitionsprozess
- Frage: Wie sollte diese Intervention gestaltet werden?
- Grundsätzlich: Aussicht auf Wirksamkeit (Effektivität) bei möglichst geringen Kosten (Effizienz) muss vorhanden sein
- Internationale empirische Evidenz (Heckman et al. 2005):
 - Zeitpunkt der Intervention scheint große Rolle zu spielen
 - Interventionen in jungen Jahren scheinen erfolgreicher zu sein
 - Prävention statt Nachbesserung

3. Anreize schaffen

- Bericht der Expertenkommission LL:
 - Berufliche Weiterbildung findet in nennenswertem Umfang statt, z.T. informell bzw. non-formal
 - Infas-Befragung: Einsicht in Notwendigkeit beruflicher Weiterbildung nicht sehr ausgeprägt 
- Zusammensetzung der Gruppe der Weiterbildungsteilnehmer hinsichtlich sozio-demographischer Charakteristika:
 - Datenquelle: Sozio-Ökonomisches Panel 2003, 17-60-jährige westdeutsche Männer
 - Methode: Multivariates Probit
 - Ergebnisse:
 - U-förmiges Altersprofil; Minimum bei ca. 48 Jahren
 - Erstgenerationszuwanderer ohne deutsche Staatsangehörigkeit haben geringere Teilnahmeneigung als Deutsche, Aussiedler und 2. Generation
 - Zwischen anderen Gruppen keine signifikanten Unterschiede

3. Anreize schaffen

- Kein Unterschied zwischen Personen mit Haupt- und Realschulabschluss
 - Aber: Höhere Weiterbildungsneigung bei Abiturienten
 - Personen mit Lehre weisen höhere Weiterbildungsneigung auf als Individuen ohne Berufsabschluss
 - Behinderung spielt keine Rolle
 - Alleinstehende haben höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit als Verheiratete
- Ziel staatlicher Interventionen:
 - Förderung der Einsicht in Notwendigkeit beständiger Weiterqualifikation, vor allem bei Personen mit sehr geringer Qualifikation
 - Präventive Arbeitsmarktpolitik statt groß angelegter und kostenintensiver Förderprogramme
 - Dies dürfte über monetäre Anreize wesentlich leichter zu erreichen sein als durch Appelle, eine Verbesserung des Angebotes oder eine Erleichterung der Finanzierungsmöglichkeiten

3. Anreize schaffen

- Anreize für lebenslanges Lernen können negativ oder positiv gestaltet werden, z.B.
 - Abschlag bei Entgeltersatzleistungen, wenn keine regelmäßige Weiterbildung nachgewiesen werden kann oder
 - Reduktion der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bei regelmäßiger Teilnahme
- Übertragung positiver Anreize auf Unternehmen möglich
 - Entscheidend für Weiterbildungsinitiative auf Seiten der Unternehmen ist der Anteil firmenspezifischen Humankapitals durch Weiterbildung
 - Außerdem: Unternehmen haben immer die Möglichkeit verbesserte Leistung auf dem Markt einzukaufen
 - Aber: Auch von Unternehmen initiierte und finanzierte betriebliche Weiterbildung kann Beitrag zur Verhinderung der negativen Externalität leisten
 - Konsequenz: Kopplung des Arbeitgeberbeitrages an Weiterbildungsinitiative erscheint zumindest bedenkenswert

4. Fazit

- Berufliche Weiterbildung ist nur ein Teilaspekt lebenslangen Lernens und basiert auf einer Investitionsentscheidung
- Im Gegensatz zu schulischer Ausbildung dürften die Erträge beruflicher Weiterbildung vor allem privater Natur sein
- Rechtfertigung für staatliches Eingreifen: Verhinderung einer negativen Externalität bei ausbleibender beruflicher Weiterbildung
- Eingreifen mit hoher Wahrscheinlichkeit umso effektiver, je früher es stattfindet und umso effizienter, je geringer die damit verbundene Bürokratieintensität
- Dies impliziert, dass berufliche Weiterbildung mit einer adäquaten „Belohnung“ bzw. ihr Ausbleiben mit einer adäquaten „Bestrafung“ verbunden sein muss
- Hierzu erscheinen (positive und negative) Anreize wesentlich geeigneter als groß angelegte Förderungsprogramme

4. Fazit

- Egal welche Art der Intervention: Frage nach Wirksamkeit muss immer gestellt werden, d.h. Evaluation der Effektivität und Effizienz der Intervention(en) ist unabdingbar
- Außerdem: Realismus hinsichtlich des Potentials beruflicher Weiterbildung angebracht
 - Kein geeignetes Instrument zum Abbau sozialer Ungleichheiten
 - Wer investiert, muss auch Nutzen daraus ziehen dürfen
 - Dies impliziert eher eine Differenzierung der Lebensverhältnisse, denn eine Angleichung
- Ausgestaltung der Rolle des Staates in der beruflichen Weiterbildung muss in eine kohärente Strategie zu lebenslangem Lernen eingebettet werden
- Dies kann nicht unabhängig von schulischer und beruflicher Erstausbildung geschehen
- Denn lebenslanges Lernen beginnt schon im Kindergarten

Gründe für Nicht-Teilnahme an Weiterbildung 2000/2001

(Rund 75% der Arbeitnehmer/innen haben nicht teilgenommen)

