

Lebenslanges Lernen – Der europäische Kontext

Die Situation des Standortes Europa ist bekannt: Der internationale Wettbewerb in den herstellenden Industrien verschärft sich. Mit den niedrigen Löhnen in Asien können und wollen wir nicht mithalten. In Europa müssen wegen der demographischen Entwicklung weniger Menschen mehr erwirtschaften. Unsere Wohlfahrtsysteme können wir nur erhalten, wenn wir auf den Rohstoff „Wissen“ setzen.

Deshalb hat der Europäische Rat im März 2000 in Lissabon das Ziel aufgestellt, die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Die Lissabon-Strategie ist im Grunde ein Bündel sich gegenseitig beeinflussender Reformen, die nicht nur einen tiefgreifenden Umbau der europäischen Wirtschaft, sondern auch ein Programm zur Modernisierung des Wohlfahrtsstaates und der Bildungssysteme zum Ziel haben. Dabei gilt: Die Steigerung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung schafft die Voraussetzung für sozialen Zusammenhalt und nachhaltige Umweltentwicklung. Sozialer Zusammenhalt und nachhaltige Umweltentwicklung können wiederum zu mehr Wachstum und Beschäftigung beitragen.

Eine wesentliche Komponente der Lissabon-Strategie ist lebenslanges Lernen, das nicht nur zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit beitragen soll, sondern auch für die soziale Eingliederung, den Bürgersinn und die persönliche Entwicklung des Einzelnen von Belang ist.

Im November 2001 hat die Europäische Kommission die Mitteilung „Einen europäischen Raum

des lebenslangen Lernens schaffen“ verabschiedet. Die in der Mitteilung enthaltenen Vorschläge hat der Europäische Bildungsministerrat aufgegriffen und in einem Beschluss vom Juni 2002 die Mitgliedsstaaten aufgefordert, „umfassende und kohärente Strategien auszuarbeiten und umzusetzen, ... und dabei alle relevanten Beteiligten, insbesondere die Sozialpartner, die Zivilgesellschaft sowie die örtlichen und regionalen Behörden einzubeziehen.“

In einem Zwischenbericht über die Umsetzung der Lissabon-Strategie kommt die Sachverständigengruppe unter Leitung des früheren niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok Ende 2004 zu dem Ergebnis, dass die Europäische Union die darin festgelegten Ziele nicht erreicht hat. Der Bericht macht Mängel auch für die Verwirklichung der Wissensgesellschaft aus. Hier sei zu wenig geschehen: „Damit Europa die benötigten gut ausgebildeten, kreativen und mobilen Arbeitskräfte bekommt, müssen die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung verbessert werden. Nur so wird man erreichen, dass junge Menschen in ausreichender Zahl mit den angemessenen Fähigkeiten die Bildungseinrichtungen verlassen, um Arbeitsplätze in dynamischen Sektoren, Sektoren mit hoher Wertschöpfung und Nischensektoren zu besetzen. Die Mitgliedsstaaten müssen ehrgeizige politische Konzepte zur Anhebung des Bildungsniveaus, etwa durch Halbierung der Schulabbrecherzahlen in Europa, und zur Öffnung der Systeme des lebenslangen Lernens für alle erarbeiten – und alle zur Beteiligung daran ermutigen.“

Die Mitgliedsstaaten sollen deshalb nach Auffassung der Sachverständigengruppe in enger Absprache mit den Sozialpartnern bis 2005 nationale Strategien für lebenslanges Lernen verabschieden.

Wo stehen wir?

Keine Darstellung des lebenslangen Lernens in Deutschland kommt ohne den Hinweis auf die Unübersichtlichkeit des Systems aus. Die Weiterbildungslandschaft in Deutschland ist derzeit gekennzeichnet durch eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Strukturen, bezogen auf ihre Träger, ihre Stabilität, ihren (Re-)Finanzierungshintergrund, ihre Leistungsfähigkeit, ihre Erreichbarkeit, ihre Ausstattung und ihre Bedeutung. Im Hinblick auf die Weiterbildungsbeteiligung liegt Deutschland im europäischen Vergleich auf einem der hinteren Ränge. Dies ist Ausdruck der Tatsache, dass andere europäische Staaten im Hinblick auf das Instrumentarium zur Förderung und Fi-

nanzierung von Weiterbildung, bei der Qualitätssicherung, bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen und im Hinblick auf Regelungen der Sozialpartner zum Teil deutlich weiter sind als Deutschland. Zwar verfügen z.B. insgesamt 12 Bundesländer über Bildungsurlaubs- bzw. Freistellungsgesetze. Die Inanspruchnahme ist mit durchschnittlich 1,5 Prozent der Berechtigten aber extrem gering. Die Aufwendungen der öffentlichen und privaten Arbeitgeber für betriebliche Weiterbildung sind seit 1992 rückläufig, und zwar sowohl in Relation zum BIP als auch in absoluten Zahlen. Die betrieblichen Ausgaben für Weiterbildung pro Beschäftigtem liegen in Deutschland erheblich unter dem EU-Durchschnitt.

Beispiele für erfolgreiche Weiterbildungsförderung in ausgewählten europäischen Partnerstaaten

Frankreich verfügt bereits seit den 70er Jahren über ein Umlagesystem zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung, das zu einem deutlichen Anstieg der Bildungsbeteiligung geführt hat. Für Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten besteht eine Verpflichtung, 1,5 Prozent der Bruttolohnsumme für Weiterbildung aufzuwenden. Unternehmen sind verpflichtet, jährlich einen Weiterbildungsplan aufzustellen. Für Beschäftigte gibt es darüber hinaus die gesetzlich geregelte Möglichkeit, individuellen Bildungsurlaub in Anspruch zu nehmen.

Dänemark: um allen Erwachsenen zwischen 25 und 60 eine Ausbildung auf Volksschul- bzw. gymnasialem Niveau zu ermöglichen und Menschen ohne oder mit niedrigem Bildungsabschluss eine 2. Chance zu eröffnen, wird das Erwachsenenlernen über einen gesetzlichen Anspruch auf Erwachsenenbildungsunterstützung mit erheblichen öffentlichen Mitteln gefördert.

Schweden verfügt über ein einheitliches System der öffentlichen Bildungsförderung, das von erwachsenen Lernenden bis zum 50. Lebensjahr in Anspruch genommen werden kann, wenn sie einen Schul-, einen berufsqualifizierenden oder einen Studienabschluss anstreben. Eine gesetzliche Regelung zur Einführung von Bildungskonten ist in Vorbereitung.

Großbritannien fördert die Weiterbildung in KMU durch die Verknüpfung von finanziellen Anreizen und intensiver externer Unterstützung bei der Entwicklung von betriebsspezifischen Qualifizierungskonzepten

Diesen positiven Beispielen aus anderen europäischen Staaten stehen in Deutschland sehr heterogene und zum Teil labile Strukturen, eine ungesicherte Finanzierung und eine fehlende Verknüpfung des Weiterbildungssektors mit dem gesamten Bildungssystem gegenüber.

Die Bundesregierung hat seit 1998 kontinuierlich daran gearbeitet, die beschriebenen Defizite im Bereich lebenslanges Lernen schrittweise aufzuarbeiten. Dabei haben Maßnahmen wie z.B. das „Aktionsprogramm Lebensbegleitendes Lernen für Alle“, das Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ sowie die Beauftragung der Stiftung Warentest mit der Untersuchung von Weiterbildungsangeboten (Stiftung

Bildungstest) dazu beigetragen, die Struktur und die Qualität des Weiterbildungssektors zu verbessern. All diesen Aktionen fehlte jedoch eine strategische Basis für lebenslanges Lernen.

Der Lissabon-Prozess hat dazu beigetragen, dass die Debatte über die Notwendigkeit einer umfassenden Strategie für lebenslanges Lernen in Deutschland einen neuen Schub erhalten hat. In der Folge haben zwei Ereignisse die Diskussion erheblich voran gebracht: Die Verständigung von Bund und Ländern über die Strategie für lebenslanges Lernen in Deutschland sowie der Bericht der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“.

Gemeinsame Bund-Länder-Strategie für lebenslanges Lernen

Die in der Bund-Länder-Kommission verabschiedete Strategie stellt dar, wie das Lernen aller Bürgerinnen und Bürger in allen Lebensphasen und Lebensbereichen angeregt und unterstützt werden kann. Die Strategie orientiert sich an den Lebensphasen Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene, Erwachsene und Ältere und beschreibt, welche Entwicklungsschwerpunkte in den jeweiligen Phasen von Bedeutung sind.

In der **Kindheit** werden die Weichen für chancengerechten Zugang zu Bildung und damit für Lebenschancen gestellt. Hier werden die Grundlagen für lebenslanges Lernen gelegt. Lernmotivation und Lernfähigkeit werden geweckt und gefördert, die Fähigkeiten des Kindes gestärkt und die Entwicklung zur eigenständigen Persönlichkeit unterstützt. Zielgruppe sind nicht nur die Kinder, sondern auch die Eltern, andere Bezugspersonen sowie das pädagogische Personal in Kindertageseinrichtungen und Grundschulen. Wesentlich sind in dieser Lebensphase z.B. Umfang und Qualität informellen Lernens, die Kompetenzentwicklung auf der Grundlage neuer Erziehungs- und Bildungspläne, die Vernetzung (Kindergärten, Schulen, Eltern, Einrichtungen der Jugendhilfe und Jugendarbeit), die Lernberatung vor allem der Eltern.

Bei den **Jugendlichen** überwiegen schulisch strukturierte Lernprozesse. Fremdorganisierte Lernangebote und die Pflicht zum Lernen prägen deren Lebensabschnitt. Besonders wichtig ist die Kompetenzentwicklung, d.h. dass die Schule über Fachkompetenz hinaus Basiskompetenzen wie Lern-, Handlungs-, Sozialkompetenz, personale Kompetenzen und Teamfähigkeit vermittelt. Leistungsanforderungen und Abschlüsse werden z.B. durch Bildungsstandards vergleichbar gemacht. Wesentlich ist auch die Fähigkeit, selbstorganisiertes Lernen zu vermitteln und selbständiges Lernen einzuüben (Selbststeuerung). Zu nennen sind außerdem die Lernberatung als Hilfe bei Lernproblemen und zur Orientierung für die Schule und Berufslaufbahn sowie die Entwicklung einer neuen Lernkultur, die den Schulen einen größeren Raum für eigene Entscheidungen und zur Profilbildung gibt.

Wesentlich in der Lebensphase **junger Erwachsene**, die mit dem Eintritt in die Arbeitswelt einschließlich der beruflichen Erstausbildung beginnt und mit der Aufnahme einer geregelten Berufstätigkeit endet, sind insbesondere die Einbeziehung informellen Lernens, die Selbststeuerung und die Kompetenzentwicklung (soziale, berufliche, kulturelle und persönliche). Ein erfolgreicher Übergang im Sinne von lebenslangem Lernen ist erreicht, wenn junge Erwachsene den Übergang ins Erwerbsleben nicht als Abschluss des Lernens, sondern als Zwischenstation begreifen. Um die vorhandenen Ressourcen noch besser als bisher zu bündeln und für die Individuen möglichst reibungslose Übergänge zwischen den Bildungsbereichen zu ermöglichen, ist die Kooperation zwischen Schulen, Betrieben, Hochschulen, Verbänden, Arbeitsvermittlung und Weiterbildungseinrichtungen zu verstärken.

Die zunehmend von Veränderungen und teilweise von Brüchen bestimmte Lebensphase von **Erwachsenen** macht die Notwendigkeit lebenslangen Lernens besonders deutlich. Sie sind durch die intensive Einbindung in Beruf und Familie in hohem Maße zeitlich beansprucht. Daher sind hier vor allem selbststrukturierbare Angebote notwendig (z.B. Fernunterricht). Auch Regelungen zur Freistellung von der Arbeit zum Zwecke der Weiterbildung durch Gesetz, Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung, z.B. mit Hilfe von Lernzeitkonten, schaffen Zeit für selbstgesteuertes Lernen.

Informelles Lernen in Familie, Beruf und Freizeit führt zu persönlich und gesellschaftlich nützlichen und verwertbaren Qualifikationen. Deren Zertifizierung und Anerkennung wird das Nachholen von schulischen und beruflichen Abschlüssen erleichtern.

Module aus formalen Bildungsgängen ermöglichen den schrittweisen Aufbau von Kompetenzen. Dies muss auch für solche Erwachsene gelten, die nicht alle Teile der Berufsausbildung absolviert haben.

Für bestimmte Zielgruppen sollen Alphabetisierungskurse und Maßnahmen zur Erlangung von Schulabschlüssen sowie Integrationskurse angeboten werden.

Die Lebensphase **Ältere** umfasst Erwachsene, die sich in der Regel in einem Alter nur noch wenige Jahre vor oder bereits im Ruhestand befinden. In diesem Zusammenhang wird als selbstverständlich vorausgesetzt: Der ältere Mensch ist nicht ein den Sozialstaat belastendes und von der Entwicklung der Gesellschaft ausgegrenztes, sondern ein die Gesellschaft förderndes Mitglied.

Die Bedeutung formalen Lernens nimmt in dieser Phase ab; die Lernenden haben eine größere Freiheit, selbst zu bestimmen, ob, wie und wofür sie lernen. Der Erwerb oder der Erhalt von Selbständigkeit und Selbstbestimmung im höheren Lebensalter ist eine wesentliche Zielsetzung lebenslangen Lernens. Im Alterungsprozess kommt es weniger auf die Neuentwicklung von Fertigkeiten und Fähigkeiten an, sondern mehr auf den Erhalt vorhandener. Werden intellektuelle, körperliche, psychische und soziale Kompetenzen nicht ständig neu angeregt, gehen sie verloren. Durch lebenslanges Lernen erwerben und bewahren Ältere Kompetenzen, Erfahrungen und Wissen, das sie weitergeben und damit der Wirtschaft und der Gesellschaft insgesamt helfen können.

Um den Bildungsbedarf häufig wenig mobiler Älterer zu decken, müssen in größerem Umfang mediale Bildungsangebote entwickelt werden. Für den chancengerechten Zugang Älterer zum lebenslangen Lernen ist es insbesondere notwendig, dass einerseits altersspezifische Lernangebote von berufs- und allgemeinbildenden Einrichtungen entwickelt werden und andererseits Barrieren in vorhandenen Bildungsangeboten, wie z.B. unflexible Angebotszeiten, örtliche Entfernungen, abgebaut werden.

Mit der hier skizzierten Strategie von Bund und Ländern ist erstmalig für die Bundesrepublik Deutschland ein strukturierter Rahmen für lebenslanges Lernen abgesteckt worden. Diese Strategie

hat einen eher deskriptiven Charakter, denn es fällt auf, dass Bund und Länder keine konkreten Maßnahmen, die entsprechende finanzielle Auswirkungen hätten, festlegen.

Die Experten-Kommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“

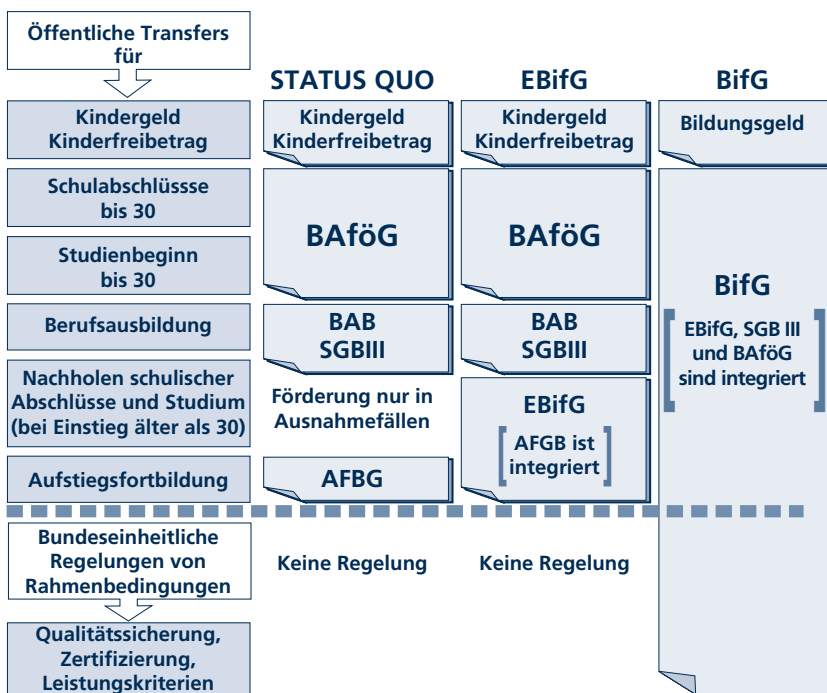
Bereits in der letzten Wahlperiode wurde – einem Beschluss des Bundestags folgend – als wichtiger perspektivischer Beitrag zur Weiterbildungspolitik eine fünfköpfige Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ eingesetzt. Ihr Auftrag war es, neue Strategien für die Finanzierung Lebensbegleitenden Lernens in Deutschland zu entwickeln, mit dem Ziel, die Bildungsbeteiligung zu erhöhen, Anreize für lebensbegleitendes Lernen zu setzen und alle Begabungen zu fördern.

Im Sommer 2004 hat die Expertenkommission ihren Abschlussbericht vorgelegt. Er liegt dem Bundestag als Drucksache (15/3636) vor. Der Bericht liefert nicht nur eine fundierte Bestandsaufnahme von Angebot, Nachfrage und Weiterbildungsbeteiligung. Die Expertenkommission gibt – aufbauend auf vorhandenen Instrumenten der Bildungsfinanzierung vom BAföG bis zum AFBG – eine Fülle von Empfehlungen zur Förderung und Finanzierung des Erwachsenen-Lernens mit zum Teil weitreichenden Konsequenzen für bestehende Systeme der Bildungsfinanzierung. Die wesentlichen Vorschläge:

• Finanzielle Grundlagen lebenslangen Lernens sichern

Langfristig wird eine Neuordnung der Förderung des lebenslangen Lernens angestrebt. In einem ersten Schritt empfiehlt die Kommission, Maßnahmekosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen mit geringem Einkommen und Vermögen durch Zuschüsse und Darlehen zu fördern und zu diesem Zweck die Leistungen für Erwachsene Lerner in einem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBiFG) zu bündeln. Dies soll in langfristiger Perspektive zu einem Bildungsförderungsgesetz (BiFG) weiterentwickelt werden, in dem alle staatlichen Bildungstransfers (u.a. auch BAföG) zusammengefasst werden.

Schaubild : **Öffentliche Finanzierung des Lebensunterhalts – Status Quo im Vergleich zu den Kommissionsempfehlungen**



Quelle: Expertenkommission 2004

• Bildungssparen fördern

Die Kommission schlägt vor, die staatliche Förderung im Vermögensbildungsgesetz um die Möglichkeit zu erweitern, auch Bildungssparen staatlich zu fördern. Für bisher bildungsferne Personengruppen mit geringem Einkommen sollen damit besondere Anreize gesetzt werden, einen Teil ihres Einkommens in lebenslanges Lernen zu investieren, wobei das Bildungskonto durch Beiträge von Arbeitgebern aufgestockt werden soll. Jeder Inhaber eines Bildungssparkontos soll außerdem ein Darlehen für Bildungszwecke aufnehmen können.

• Lernzeitkonten sichern

Grundsätzlich ist es Aufgabe der Arbeitgeber, in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu investieren. Dies geschieht, abgesehen von kleinen und mittleren Unternehmen, zwar in beachtlichem Maße, unbefriedigend ist aber die im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Teilnahme an Weiterbildung, besonders von Seiten An- und Ungelernter. Deshalb sind Initiativen wie z.B. tarifliche oder betriebliche Vereinbarungen zu Lernzeitkonten zu begrüßen. Der Staat sollte die Rahmenbedingungen für solche Initiativen verbessern, u.a. durch gesetzliche Regelungen zur Insolvenzsicherung der Guthaben der Beschäftigten auf Lernzeitkonten und steuerliche Privilegierung der Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung.

Wie geht es weiter?

Sowohl mit der gemeinsamen Strategie von Bund und Ländern als auch den Empfehlungen der Experten-Kommission liegt nun ein Handlungsrahmen vor, der von den zuständigen Akteuren im Bund und in den Ländern auszufüllen ist.

Bei der Konkretisierung und Umsetzung der vorliegenden Strategien ist der verfassungsrechtliche Rahmen zu beachten.

In der Bundesrepublik Deutschland liegt nach dem Grundgesetz die Zuständigkeit für die Inhalte und die Gestaltung des Bildungssystems weitgehend bei den Ländern und in Teilen beim Bund. Für Kindergärten, vorschulische Erziehung, Schulen einschließlich des schulischen Teils der beruflichen Ausbildung, den überwiegenden Teil des Hochschulwesens, ferner für die allgemeine und kulturelle sowie Teile der beruflichen Weiterbildung sind die Länder zuständig. Der Bund hat die Rahmenkompetenz für die Hochschulen und ist zuständig für die Ausbildungsförderung sowie den außerschulischen Teil der beruflichen Ausbildung. Außerdem ist er für die

berufliche Weiterbildung im Rahmen seiner Zuständigkeit für das Wirtschafts- und Arbeitsrecht verantwortlich.

Trotz dieser verfassungsrechtlichen Realität muss der Versuch unternommen werden, zwischen Bund und Ländern einen Konsens im Sinne einer „nationalen kohärenten Strategie für lebenslanges Lernen“ herzustellen.

Auch wenn bislang bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie nur mäßige Erfolge erzielt wurden und deshalb zunehmend die Auffassung vertreten wird, die Lissabon-Strategie allein auf die Ziele Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen zu reduzieren, besteht in Deutschland – unabhängig von Beschlüssen auf europäischer Ebene – dringender Handlungsbedarf.

Deshalb wird noch in der laufenden Legislaturperiode in der SPD-Bundestagsfraktion eine intensive Diskussion über die Umsetzung der vorliegenden Strategien zum lebenslangen Lernen stattfinden. Dabei soll geklärt werden, welche Maßnahmen kurz-, mittel- und langfristig anzugehen sind.